

Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad

Een afstudeeronderzoek voor de opleiding Bestuurskunde
aan de Universiteit Twente

Otto Ritsema
10 juli 2008

Dr. R. Reussing (1^e begeleider UT)
Drs. J.A.M. de Kruijf (2^e begeleider UT)
Dr. E. van de Mortel (begeleider Ministerie BZK)



Universiteit Twente
*de onderzoekende
universiteit*

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

SAMENVATTING

SUMMARY

1. PROBLEEMSTELLING	1
§1.1 INLEIDING	1
§1.2 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK	3
§1.3 POSITIONERING VAN HET ONDERZOEK	3
§1.4 PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN EN BEGRIPSBEPALING	4
§1.5 DEFINITIES	4
§1.6 AANPAK ONDERZOEK	5
§1.7 AANDUIDING VAN HET THEORETISCH KADER	7
§1.8 STRUCTUUR VAN HET VERSLAG	7
2. BESTUURLIJK KADER VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	8
§2.1 WETTELIJK KADER: WGR	8
§2.2 BESTUURLIJKE VORMGEVING	9
§2.2.1 <i>Inrichting van het bestuur</i>	9
§2.2.2 <i>Verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur</i>	11
§2.3 VERHOUDING TUSSEN SAMENWERKINGSVERBAND EN HET GEMEENTEBESTUUR	12
§2.3.1 <i>Politieke controle</i>	13
§2.3.2 <i>Financiële controle</i>	14
§2.3.3 <i>Afvaardiging vertegenwoordigers in bestuur samenwerkingsverband</i>	14
§2.3.4 <i>Regeling van taken en bevoegdheden</i>	14
§2.4 CONCLUSIE	15
3. THEORETISCHE VERDIEPING	16
§3.1 AGENTSCHAPSTHEORIE	16
§3.1.1 <i>Sturingsmiddelen</i>	18
§3.1.2 <i>Kosten</i>	19
§3.1.3 <i>Conclusie</i>	20
§3.2 AGENTSCHAPSRELATIES IN DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING	21
§3.2.1 <i>Bepaling agentschapsrelaties</i>	21
§3.2.2 <i>Ruimte voor informatieasymmetrie</i>	23
§3.2.3 <i>Mogelijkheden voor doelincongruentie</i>	24
§3.2.4 <i>Sturing en controle door gemeenteraad</i>	25
§3.3 GOVERNMENT GOVERNANCE	27
§3.4 GOVERNANCE IN GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN	28
§3.5 CONCLUSIE	31
4. VAN THEORIE NAAR EMPIRIE	32
§4.1 ONDERZOEKSOPZET EN –METHODE	32
§4.1.1 <i>Het werkvoorzieningschap als case-study</i>	32
§4.1.2 <i>Onderzoeksmethode</i>	34
§4.2 OPERATIONALISERING	36
§4.2.1 <i>Kaderstelling</i>	36
§4.2.2 <i>Beheersing van de relatie</i>	38
§4.2.3 <i>Verantwoording en informatievoorziening</i>	39
5. KADERSTELLING IN DE BESTUURLIJKE PRAKTIJK	41
§5.1 BELEIDSMATIGE EN FINANCIËLE KADERSTELLING	41
§5.2 PROCEDURELE KADERSTELLING	46
§5.3 ERVARING VAN RAADSLEDEN MET KADERSTELLENDEN ROL	48
§5.4 CONCLUSIE KADERSTELLING	49

6. BEHEERSING VAN RELATIE GEMEENTEN EN WERKVOORZIENINGSCHAP	50
§6.1 BEHEERSING VIA DE BESTUURLIJKE VORMGEVING	50
§6.1.1 <i>Conclusie beheersing via bestuurlijke vormgeving</i>	55
§6.2 BEHEERSING VIA AFVAARDIGING VERTEGENWOORDIGERS	55
§6.2.1 <i>Conclusie beheersing via afvaardiging</i>	58
§6.3 BEHEERSING FINANCIËLE RISICO'S	59
§6.3.1 <i>Conclusie beheersing financiële risico's</i>	61
§6.4 FINANCIERINGSSYSTEMATIEK	61
§6.4.1 <i>Conclusie financieringssysteem</i>	62
§6.5 CONCLUSIE BEHEERSING RELATIE GEMEENTE EN WERKVOORZIENINGSCHAP	63
7. VERANTWOORDING EN INFORMATIEVOORZIENING	65
§7.1 INRICHTING VERANTWOORDING EN INFORMATIEVOORZIENING	65
§7.2 INFORMATIEVOORZIENING EN VERANTWOORDING BINNEN HET WERKVOORZIENINGSCHAP	66
§7.2.1 <i>Conclusie verantwoording en informatievoorziening binnen werkvoorzieningschap</i>	69
§7.3 VERANTWOORDING EN INFORMATIEVOORZIENING NAAR GEMEENTERAAD	69
§7.3.1 <i>Analyse begrotingen werkvoorzieningschappen</i>	70
§7.3.2 <i>Analyse jaarverslagen</i>	73
§7.3.3 <i>Analyse beleidsplannen</i>	75
§7.4 INFORMATIEBEHOEFTE GEMEENTERAAD	76
§7.5 CONCLUSIE VERANTWOORDING EN INFORMATIEVOORZIENING	77
8. TOEKOMST	79
§8.1 RUIMTE VOOR VERBETERING IN DE CONTROLE	81
9. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	83
§9.1 CONCLUSIES	83
§9.2 AANBEVELINGEN	88
§9.3 REFLECTIE OP KWALITEIT ONDERZOEK	92
§9.3.1 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	92
§9.3.2 <i>Reflectie op opbouw en uitvoering onderzoek</i>	93
GERAADPLEEGDE LITERATUUR	94
BIJLAGEN	I

Voorwoord

“Als men al te lang nadenkt, komt men niet op de juiste gedachten”

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Het is een project van lange adem geweest. Ik ben dan ook zeer verheugd – en ik denk velen met mij – dat de scriptie dan ook eindelijk gereed is. In september 2003 begon ik met mijn stage bij het cluster financiële functie binnen de directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tijdens de stage ben ik betrokken bij het ontwikkelen van de jaarlijkse evaluatie van de financiële functie van gemeenten en provincies. In aansluiting hierop startte ik in januari 2004 met het onderzoek naar een specifiek onderdeel van de financiële functie van gemeenten, te weten de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad. Na een goede start werd al gauw duidelijk dat de gemeenschappelijke regeling een ingewikkelde constructie is waarin diverse controlelijnen en belangen elkaar kruisen. Bovendien werd mij duidelijk dat het zelf opzetten en uitvoeren van een gedegen onderzoek niet zo vanzelfsprekend is als eerder gedacht. Het doel om in een half jaar af te studeren werd bijgesteld naar een jaar. Maar wat is een doel zonder planning? En wat is een realistische planning als je gedurende de studie weinig aan planning hebt gedaan? Menigmaal heb ik de planning dan ook moeten bijstellen. Dit afstudeerproject is daarom niet alleen de kroon op de studie, maar heeft zeker bijgedragen in een verdere persoonlijke ontwikkeling.

Deze scriptie is tot stand gekomen door de medewerking en begeleiding van een groot aantal mensen. In de eerste plaats wil ik alle gemeenten, raadsleden en collegeleden bedanken die hebben willen meewerken aan het onderzoek. Ik dank Permar WS, LANDER en Felua-groep voor hun medewerking. Ik wil Elma van de Mortel, Michaël Berkenbosch en de andere leden van het cluster *finfun* hartelijk bedanken voor de periode waarin ik deel heb mogen uitmaken van het team. Tijdens mijn stage en het afstuderen heb ik veel van jullie mogen leren. Johan en Rik, hartelijk bedankt voor jullie geduld en begeleiding.

In mijn persoonlijke kring wil ik graag mijn dank uiten aan hen die gedurende het proces geduldig zijn gebleven en vertrouwen gehouden hebben. Mijn ouders Jan & Tinie, bedankt voor alle ondersteuning en de kans om te mogen studeren. Het waren fantastische jaren! Ook Taco en Gerike wil ik danken voor hun steun. Hoewel de afstanden soms groot zijn, is jullie raad dichtbij. Ben & Klaasje, ook door jullie ondersteuning is dit product gerealiseerd.

In het bijzonder wil ik Sabina bedanken. Hoe vaak heb je van mij moeten horen: “Dan ben ik klaar.” En hoe vaak heb je anderen moeten zeggen dat het nog niet duidelijk was wanneer ik zou gaan afstuderen. Vaak heb jij je plannen of verwachtingen aangepast. Ik ben je dan ook zeer dankbaar voor je geduld, je vertrouwen en je liefde. Voor ons beiden is reeds een nieuwe spannende periode aangebroken. Ik heb zin om deze met jouw invulling te geven!

Arnhem, juni 2008

Samenvatting

Intergemeentelijke samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is in het openbaar bestuur een veel voorkomende samenwerkingsvorm. Bij deze samenwerking is sprake van verlengd lokaal bestuur, waarbij het bestuurlijk en politiek primaat bij de deelnemende gemeenten ligt. Naast de bestuurlijke verbondenheid is er vaak ook een financiële verantwoordelijkheid voor de deelnemende gemeenten. Tekorten (in de exploitatie) op de rekening van het samenwerkingsverband worden dan aangevuld vanuit de gemeentelijke begroting. Om bestuurlijke en financiële risico's te beperken, is een adequate aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen vanuit de deelnemende gemeente(n) van belang.

De invoering van de wet Dualisering gemeentebestuur en het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) heeft voor het lokale bestuur grote veranderingen met zich meegebracht. De dualisering heeft geleid tot een expliciete verdeling van taken en bevoegdheden tussen de gemeenteraad en het college. De invoering van het BBV met nieuwe comptabiliteitsvoorschriften heeft geleid tot een meer beleidsmatige insteek van de planning & control cyclus binnen de gemeente, welke zich uit in de cyclus van kaderstelling, beheersing van de uitvoering, verantwoording en controle. De gemeenteraad en het college hebben daarnaast hun eigen begroting op verschillend niveau.

De doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen op welke wijze de gemeenteraad invulling geeft aan de controle op gemeenschappelijke regelingen, welke mogelijke problemen de raad hierbij ondervindt en of verbeteringen in de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd kunnen worden aangebracht. Het onderzoek is beperkt tot het beleidsterrein van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) door werkvoorzieningschappen. Voor het onderzoek zijn drie werkvoorzieningschappen geselecteerd. Per regeling zijn vervolgens een aantal gemeenten geselecteerd waarvan de raads- en collegeleden zijn geïnterviewd. Tevens heeft een documentanalyse plaatsgevonden van diverse financiële en beleidsmatige verantwoordingsdocumenten van zowel het werkvoorzieningschap als van de gemeenten.

Het normatieve wettelijke kader bestaat in dit onderzoek uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), het BBV en de Wet dualisering gemeentebestuur. Het theoretisch kader bestaat uit een tweetal theorieën. Via de agentschapstheorie wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeente(raad) invulling moet geven aan de sturing en controle van het werkvoorzieningschap om strategisch gedrag als gevolg van informatieasymmetrie en doelincongruentie te beperken. Uit de theorie van government governance wordt onderzocht hoe kaderstelling, beheersing en verantwoording als instrumenten gebruikt kunnen worden voor aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen. Van deze twee theorieën is een normenkader worden ontwikkeld waaraan de controle in de bestuurlijke praktijk gemeten en beoordeeld is.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn dat de gemeenteraad weinig gebruik maakt van de beleidsbegroting als kaderstellend instrument voor de uitvoering van de Wsw. In de programma's is weinig terug te vinden over de doelstellingen jegens de sociale werkvoorziening. Ook in paragrafen wordt weinig aandacht besteedt aan de rol van het werkvoorzieningschap en de risico's van de samenwerking. In de beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband komt met name de marginale rol van het algemeen bestuur als opvallend punt naar voren. Ook de financieringssystematiek is een beperkende factor als sturingsinstrument. In de verantwoording krijgen het algemeen bestuur en de gemeenteraad voldoende informatie om hun controlerende rol uit te kunnen voeren. De conclusie is dat het niet zozeer de organisatie van de gemeenschappelijke regeling is die beperkend optreedt, maar de wijze waarop de gemeenteraad gebruik maakt van het systeem en het ter beschikking staande instrumentarium.

Summary

In the Dutch public administration, inter-communal cooperation or inter-council cooperation in the form of a joint arrangement with a public body, is a frequently used form of cooperation. Central to this form of cooperation is the characteristic of extended local governing, which implies that the administrative and political primacy lies within the local councils. In addition to the administrative commitment, the participating local councils bear financial responsibility. Deficits as result of the exploitation of the cooperation – by the organization carrying out the duties – will be compensated from the council's budget. Therefore, to minimize administrative and financial risks, an adequate governing and controlling of the cooperation by the participating councils is necessary.

The introduction of the law 'Dualisering gemeentebestuur' and the 'Besluit Begroting en Verantwoording' (BBV) has (had) an great influence on the local administration. The introduction of dualism has lead to an explicit distribution of tasks and competences between the community council on the one hand and the city council on the other. The introduction of the BBV with new regulations regarding accountability, has led to a more policy-like cycle of planning and control, expressing itself in formulating the basics of policy, management (i.e. directing the realization of an organization's goals through, among other things, structuring the organization and developing processes), accountability and control. Besides this, the community council and city council have their own budget document on different levels of abstraction.

The objective of this research is to describe the way in which the community council is controlling the cooperation, which possible problems the community council may experience and if it's possible to improve ways of controlling. The scope of the research is limited to the execution of the law 'Wet sociale werkvoorziening' (Wsw) by the local or regional employment organization, a so called 'werkvoorzieningschap'. Three of these organizations have been selected for the research. From each joint arrangement, several participating councils were selected from which some members of the community council and city council have been interviewed. Also an analysis of financial accountability documents and policy documents from the local or regional employment organizations as well as the participating councils has taken place.

The legislative boundaries for this research are the law 'Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)', the BBV en the law 'Wet Dualisering gemeentebestuur'. The theoretical framework exists of two theories. The agency theory provides an insight for the community council how to regulate it's way of governing an controlling the local or regional employment organization, in order to prevent or limit strategic behavior as a result of information asymmetry and goal incongruency. The theory of government governance is subject to research to attain insight in how to use the basics of policy, management and accountability as instruments for governing and controlling the joint arrangements. These two theories result in a normative framework.

The research shows that with regard to the Wsw, the community council uses little of the policy budget document as a policy framework. The programs of the budget document contain little information on objectives regarding the regional employment organization. Also the paragraphs of the budget document contain little information about the contribution of the employment organization to the local policy and risks of the inter-communal cooperation. In controlling the relationship with the joint arrangement, the marginal role of the general committee is striking. Also the system of financing the organization is restricting the use of incentives. In the accountability, the general committee and community council receive enough informative for carrying out their controlling tasks. The main conclusion is not that the system of organizing the joint arrangement through a public body is restricting, but the way the community council uses the system and the instruments that are available.

1. Probleemstelling

§1.1 Inleiding

Gemeenten kunnen in de uitvoering van hun takenpakket baat hebben bij samenwerking met andere, omliggende gemeenten. Door samen te werken zijn gemeenten in staat een taak of voorziening in stand te houden, wat voor een individuele gemeente vanwege de (te) hoge uitvoeringskosten niet mogelijk dan wel inefficiënt zou zijn. Intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een veelvoorkomende vorm en is publiekrechtelijk van karakter. Een gemeenschappelijke regeling wordt in de Wgr (art. 1, lid 1) gedefinieerd als: *“Een regeling tussen twee of meer gemeenten, getroffen door de raden, colleges van burgemeester en wethouders of burgemeesters van die gemeenten, ter behartiging van de belangen van die gemeenten.”* Een gemeenschappelijke regeling wordt ook getypeerd als instrument van verlengd lokaal bestuur. De regeling is daarmee een hulpstructuur en geeft vorm aan de uitvoering van een publieke taak of verantwoordelijkheid op regionaal niveau. Verlengd lokaal bestuur impliceert een bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor de gemeenschappelijke regeling is. Door deze koppeling ligt het bestuurlijk en politiek primaat in het regionaal bestuur bij (vertegenwoordigers van) deelnemende gemeentebesturen (Traag, 1993:84). Maar naast de bestuurlijke verantwoordelijkheid is er vaak ook sprake van een financiële verantwoordelijkheid.

De financiële verantwoordelijkheid leidt ertoe dat aan een gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten soms kunnen worden geconfronteerd met niet verwachte kosten als gevolg van de uitvoering van de regeling. Deze ‘onvoorziene’ uitgaven als gevolg van deelname aan een gemeenschappelijke regeling kunnen verschillende oorzaken hebben. Zo kan nieuwe wet- en regelgeving de kosten verhogen. Maar ook slecht management binnen het uitvoeringsorgaan van de gemeenschappelijke regeling of een stoeve samenwerking tussen gemeenten kan kostenverhogende effecten hebben. Om financiële verrassingen te beperken of zelfs te voorkomen, is het voor gemeenten van belang op de hoogte te zijn van het (bedrijfsmatig) functioneren van het samenwerkingsverband en mogelijke financiële en bestuurlijke risico's in de uitvoering.

Het SGBO¹ heeft in 1999 op grond van een onderzoek naar de rol van gemeenteraden bij de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen geconstateerd dat deze controle vrijwel uitsluitend plaatsvindt via de controle op de vertegenwoordigers uit de eigen gemeente. De andere in de Wgr vastgelegde controlemogelijkheden hebben in de praktijk geringe betekenis (SGBO, 1999:32). Dit betekent dat gemeenteraden zelf weinig gebruik maken van de voorzieningen die hen op basis van de Wgr en de gemeentewet ter beschikking staan. Gezien de mogelijke financiële risico's die deelnemende gemeenten kunnen lopen en de rol van de gemeenteraad in het uitoefenen van democratische controle lijkt dit een verraderlijk verschijnsel.

De controle op gemeenschappelijke regelingen is idealiter ingebed in de financiële functie van de gemeente. De financiële functie omvat alle onderwerpen die verbonden zijn aan de begroting, de jaarstukken en de uitvoering en beheersing ervan. Centraal staat de vraag hoe gemeenten omgaan met hun middelen. In 2002 hebben de invoering van het dualistische bestuursstelsel en de introductie van nieuwe comptabiliteitsvoorschriften geleid tot een wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en een versterking van de financiële functie. Deze samenhangende wijzigingen hebben grote gevolgen (gehad) voor de werkwijze van gemeenteraad en college.

¹ Het SGBO is het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De afkorting SGBO verwijst naar het onderzoeksterrein: Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek.

Via de dualisering in 2002 is expliciet een scheiding aangebracht tussen enerzijds de voorbereiding van het beleid en de controle daarop en anderzijds de uitvoering van het beleid. Om deze scheiding tot stand te laten komen zijn de posities en bevoegdheden van de raads- en collegeleden ontvlochten. In het dualistische bestuursstelsel is een wethouder geen lid meer van de raad. De scheiding van bevoegdheden openbaart zich in het expliciet scheiden van de functies van de beide organen. Zo is de bestuursfunctie bij het college geconcentreerd. De raad is vanuit zijn volksvertegenwoordigende functie het orgaan dat het college in de uitvoering van het beleid controleert. De raad is tevens verantwoordelijk gesteld voor de financiële en beleidsmatige kaderstelling van het beleid.

Om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen laten voeren is – in navolging van het advies van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie – het instrumentarium van de raad ten opzichte van het college op een aantal punten versterkt.² Met name de versterking van de financiële functie is van grote invloed (geweest) op de uitvoering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Voorbeelden van de versterking van de financiële functie zijn de wijziging van de financiële en controleverordeningen en de nieuwe begrotingsindeling. Het instrumentarium van de raad is veranderd en uitgebreid waardoor de raad beter invulling kan geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Bovendien is de positie van de raad in verhouding tot de bestuurlijke macht van het college verbeterd.

Het dualisme en de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften hebben geleid tot andere bestuurlijke verhoudingen, verbetering van de positie van de raad binnen het gemeentebestuur, versterking van het instrumentarium van de raad en tot een heroriëntatie op de invulling van de verschillende functies. Dit kan uiteraard van invloed zijn op de wijze waarop de raad de gemeenschappelijke regelingen controleert. Het is daarom gerechtvaardigd de vraag te stellen op welke wijze de raad na de institutionele wijziging betrokken is bij de controle op gemeenschappelijke regelingen.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2000-2001, 27 751, nr. 3, p.25 e.v.

§1.2 Doelstelling van het onderzoek

De financiële huishouding van gemeenten bestaat uit publieke middelen. Voor burgers, andere gemeenten³ en het Rijk is van belang dat een gemeente zijn financiële zaken goed op orde heeft, ook met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraad is met zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol binnen het gemeentebestuur een belangrijk orgaan. Het doel van dit onderzoek is in kaart te brengen op welke wijze de gemeenteraad in het duale stelsel invulling geeft aan de controle op gemeenschappelijke regelingen, welke mogelijke problemen de raad hierbij ondervindt, en of verbeteringen in de controle moeten worden aangebracht.

Het onderzoek draagt bij in de openbare kennis over het functioneren van een segment van het openbaar bestuur. Het onderzoek ondersteunt de raad bij zijn positionering in het duale bestuursstelsel en biedt een handreiking voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol. Dit inzicht is met name van belang voor de verdere beleidsontwikkeling op dit terrein. Met de resultaten van dit onderzoek kunnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gemeentebesturen, besturen van de gemeenschappelijke regelingen en andere geïnteresseerden hun voordeel doen.

§1.3 Positionering van het onderzoek

Dit onderzoek behandelt zich op de intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wgr. De Wgr onderscheidt vier vormen van gemeenschappelijke regelingen. Dit zijn regelingen met een:

- openbaar lichaam
- gemeenschappelijk orgaan
- centrumgemeente-constructie, en
- de zogenaamde 'blote' regeling.

De wetgever kent aan, in vergelijking met de andere drie vormen, relatief veel gewicht toe. De wetgever hecht namelijk een groot belang aan een vorm van samenwerking waarin de juridische en bestuurlijke verhoudingen via wet- en regelgeving duidelijk vastgelegd zijn. Dit is bij intergemeentelijke samenwerking met een openbaar lichaam het geval. In de bestuurlijke praktijk komt een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam veelvuldig voor. Van de 789 gemeenschappelijke regelingen in 1997 kent 64% de vorm met een openbaar lichaam (SGBO, 1997:7). Met het oog op de bestuurlijke vormgeving van het openbaar lichaam, de bestuurlijke praktijk en beperkingen in tijd en financiële middelen, richt dit onderzoek zich primair op samenwerkingsverbanden met een openbaar lichaam. Onderzoek naar de overige drie vormen wordt om die redenen achterwege gelaten.⁴

³ Een goede financiële organisatie en gezonde financiële positie van een gemeente is ook voor andere gemeenten van belang i.v.m. art. 12 Financiële verhoudingswet. Doet een gemeente hier beroep op en wordt de aanvullende uitkering verleend, betekent dit een dalende omvang van het resterende en te verdelen bedrag uit het gemeentefonds.

⁴ Zie voor nadere informatie over deze regelingen bijlage 1 (pag. i), Traag (1993), Gaastra (1995) en SGBO (1997)

§1.4 Probleemstelling, onderzoeksvragen en begripsbepaling

De veronderstelling die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, is dat de verbetering van de positie en instrumentarium van de raad binnen het gemeentebestuur de raad beter in staat stelt zijn controlerende rol tot uitdrukking te brengen. Door de nieuwe bestuurlijke verhoudingen en invoering van de nieuwe wet- en regelgeving is het mogelijk dat de uitvoering van de controle op gemeenschappelijke regelingen door deze veranderingen beïnvloed is. Om na te gaan of hiervan sprake is, staat de in dit onderzoek de volgende vraagstelling centraal:

Hoe kan de wijze waarop de gemeenteraad op grond van zijn kaderstellende en controlerende rol invulling geeft aan de controle op gemeenschappelijke regelingen worden omschreven en beoordeeld, en is het mogelijk de wijze waarop deze controle plaatsvindt te verbeteren?

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld:

1. *Wat is de institutionele vormgeving van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam op basis van de Wgr?*
2. *Welke zijn de criteria voor de beoordeling van de controle door de gemeenteraad in het licht van de agentschapstheorie en theorie van government governance?*
3. *Hoe kan de controle op gemeenschappelijke regelingen door de raad worden omschreven en beoordeeld in het licht van de gestelde criteria?*
4. *Bieden de resultaten van de analyse reden tot een aanpassing van de wijze waarop de raad gemeenschappelijke regelingen controleert, de inrichting van de organisatie en/of het instrumentarium?*

§1.5 Definities

De controle op gemeenschappelijke regelingen is voor gemeenten een instrument om na te gaan of en in welke mate de gemeenschappelijke regeling functioneert naar behoren. Maar wanneer er sprake is van een (ongewenste) afwijking in het functioneren, zullen gemeenten willen dan wel moeten bijsturen. Controleren omvat in deze benaderingswijze ook elementen van sturing. Bovendien bevat de huidige Wgr op uiteenlopende onderdelen waarborgen om de relaties tussen de gemeenten en (de besturen van) de samenwerkingsverbanden te versterken en het proces van verzelfstandiging van de samenwerkingsverbanden ten opzichte van de gemeenten tegen te gaan (SGBO, 1999:3). Doordat de controle op gemeenschappelijke regelingen een veelheid van instrumenten omvat, wordt het begrip ruim gedefinieerd. In dit onderzoek is de definitie van controle op gemeenschappelijke regelingen ontleend aan de door het SGBO (1999) gehanteerde definitie in een vergelijkbaar onderzoek. Onder controle op gemeenschappelijke regelingen wordt in dit onderzoek verstaan: *Alle voorzieningen, regelingen, maatregelen, procedures, etc. in de Wgr, in gemeenschappelijke regelingen en bij individuele gemeenten die bedoeld zijn de gemeenteraad in staat te stellen invloed en controle uit te oefenen op de besluitvorming en het functioneren van samenwerkingsverbanden.*

§1.6 Aanpak onderzoek

Om de centrale vraagstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is onderzoek verricht naar de theoretische achtergrond van de controle op gemeenschappelijke regelingen en de uitvoering van de controle in de praktijk. Het onderzoek is om die reden opgesplitst in twee onderdelen, te weten een theoretisch en empirisch deel.

Het onderzoek naar de theoretische achtergrond richt zich op het verschaffen van een normatief kader. Derhalve biedt het eerste deel van het onderzoek een antwoord op de eerste en tweede onderzoeksvraag. Hierbij wordt gebruik gemaakt van verschillende wet- en regelgeving zoals de Gemeentewet, Wet Gemeenschappelijke Regelingen en het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Tevens wordt informatie verzameld uit literatuur, onderzoeksrapporten, kamerstukken en andere beleidsdocumenten. Door een analyse van verschillende bronnen is het mogelijk de achtergrond te schetsen van de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad.

Om een inzicht te bieden in de complexiteit van de controle van de uitvoering van op afstand gestelde bestuurlijke bevoegdheden in dit deel ook aandacht voor bestaande theorieën. Het betreft de *agentschapstheorie* en *government governance theory*. Het omschrijven, analyseren en toepassen van beide theorieën op de controle van gemeenschappelijke regelingen verklaart de complexiteit van de vormgeving van controle op gemeenschappelijke regeling. In de volgende paragraaf worden beide theorieën kort geïntroduceerd.

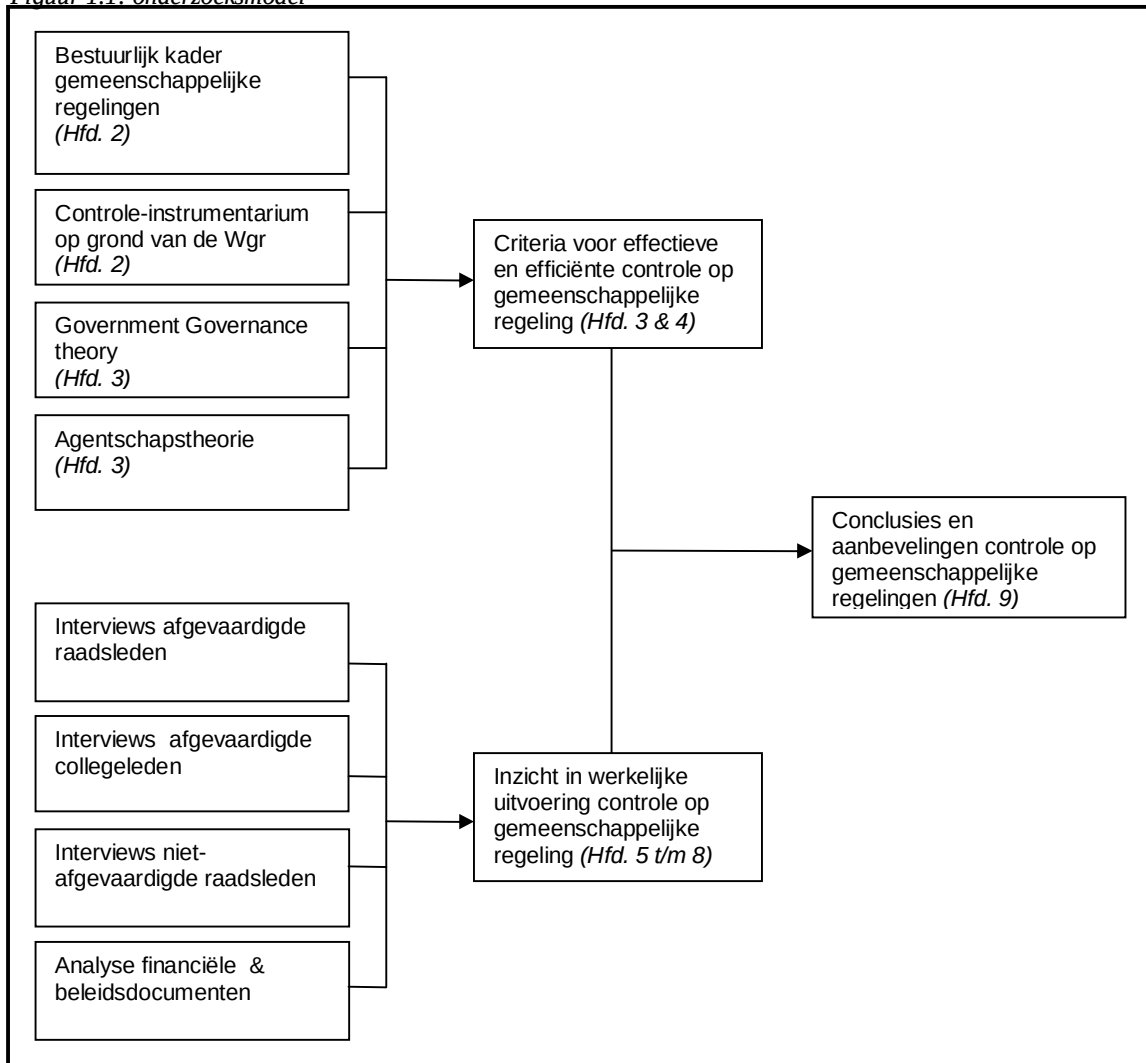
Naast een analyse van de theoretische aspecten, wordt de bestuurlijke werkelijkheid onderzocht. Door een empirische studie naar de controle op gemeenschappelijke regelingen kan een antwoord gegeven worden op de derde en vierde onderzoeksvraag. Door de grote variëteit in soort en hoeveelheid aan bestaande gemeenschappelijke regelingen wordt als onderzoeksmethode de case-study gebruikt. Deze kwalitatieve onderzoeksmethode maakt het mogelijk om een klein aantal onderzoekseenheden aan een grondige analyse te onderwerpen. Ondanks de beperkte externe validiteit van de case-study, kan door de diepere analyse het mogelijke verschil tussen de theorie en bestuurlijke werkelijkheid beter beschreven en/of verklaard worden.

Dit onderzoek richt zich op drie werkvoorzieningschappen⁵ in de vorm van een gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, gelegen in de provincie Gelderland. Per regeling zijn drie tot vier deelnemende gemeenten geselecteerd. Om informatie over de bestuurlijke werkelijkheid te verzamelen, vinden interviews plaats met de in het algemeen en dagelijks bestuur afgevaardigde raads- en collegeleden, alsmede met een aantal raadsleden die niet afgevaardigd zijn. Aangezien documenten als begrotingen, jaarverslagen en beleidsnota's een belangrijke rol spelen in de aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen, zullen deze inhoudelijk worden geanalyseerd op basis van een via de agentschapstheorie en government governance theory gecreëerde checklist.

⁵ Een werkvoorzieningschap is een organisatie die door één of meerdere gemeenten is opgericht om uitvoering te geven aan de Wet sociale werkvoorziening. In dit onderzoek staan drie werkvoorzieningschappen centraal die zijn opgericht en functioneren op basis van een gemeenschappelijke regeling tussen *twee of meerdere* gemeenten.

Het onderzoek kan samenvattend in het volgende schema worden weergegeven (fig. 1.1)

Figuur 1.1: onderzoeksmodel



§1.7 Aanduiding van het theoretisch kader

Het samenwerkingsverband is voor gemeenten een instrument is om bepaalde gemeentelijke doelstellingen en resultaten te verwezenlijken. De gemeente zal als publiek orgaan moeten controleren dat het samenwerkingsverband deze doelstellingen en resultaten ook realiseert. Enerzijds is dit te bereiken door sturing en monitoren van de resultaatverwezenlijking. Anderzijds speelt de organisatie van de uitvoering een rol. Aan de hand van de *agentschapstheorie* en *theory of government governance* worden de aspecten sturing, controle, verantwoording en de inrichting van de uitvoeringsorganisatie worden behandeld.

De agentschapstheorie richt zich op de tegenstrijdige doelstellingen tussen een principaal ('opdrachtgever') en een agent ('uitvoerder'), het verschil in informatie waarover een principaal en de agent beschikken, de gevolgen die dit kan hebben voor het gedrag van de agent en de kosten die de principaal en agent maken om zogenaamd strategisch gedrag van de agent te beperken (Ter Bogt, 1999, p.7). De agentschapstheorie concentreert zich op het vraagstuk op welke wijze de principaal de relatie met de agent zodanig kan vormgeven, dat de agent in het belang van de principaal handelt en de agent zich zo min mogelijk richt op het tegelijkertijd verwezenlijken van eigen belangen. Uitgangspunt is het toepassen van een wijze van sturing door de principaal waarbij gebruik gemaakt wordt van monitoring van de uitvoering of prestaties, het binden van de agent aan de doelstellingen van de principaal en het bewerkstelligen van een zekere (her)verdeling van risico's.

Government Governance is het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (MinFin/DAR, 2000:5). In Government Governance staan de belanghebbenden bij de publieke organisatie, de doelstellingen van deze organisatie en de verantwoording van de (leiding van de) organisatie om deze doelstellingen te bereiken centraal. Het is met het oog op de verantwoording over de prestaties en het bereiken van de doelstellingen van belang dat de keten van sturen, beheersen, verantwoorden en controle in de processen van de organisatie is ingebed.

Samengevat behandelt het theoretisch kader verschillende elementen die van invloed zijn op de effectiviteit van de sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen. Uitgangspunt is het vinden van een optimale mix van vormgeving van de organisatie, wijze van sturing en controle die het samenwerkingsverband weinig ruimte biedt voor strategisch gedrag. Het toepassen van beide theorieën op de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad zal leiden tot een normenkader voor effectieve sturing en controle op gemeenschappelijke regelingen.

§1.8 Structuur van het verslag

Het verslag is als volgt opgebouwd. Het volgende hoofdstuk beschrijft de institutionele context van de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. In hoofdstuk 3 wordt de controle op gemeenschappelijke regelingen bekeken vanuit de agentschapstheorie en government governance. Hoofdstuk 4 vormt de overgang van het theoretische deel naar het empirische deel. In dit hoofdstuk staat de operationalisering van de te meten begrippen centraal. De hoofdstukken 5 t/m 8 bevatten de resultaten van het onderzoek. Ten slotte omvat hoofdstuk 9 de conclusies, aanbevelingen en een reflectie op de kwaliteit van het onderzoek.

2. Bestuurlijk kader van de gemeenschappelijke regeling

In dit hoofdstuk staat het bestuurlijk kader van de gemeenschappelijke regeling centraal. Middels een nadere beschouwing van de wijze waarop de gemeenschappelijke regeling in het lokale bestuursstelsel is verweven, hoe de organisatiestructuur vorm is gegeven en hoe de bestuurlijke verhoudingen met de deelnemende gemeenten liggen, wordt de eerste stap gezet in het omschrijven van de achtergrond van de controle. Allereerst in de volgende paragraaf aandacht voor de wettelijke grondslag van de gemeenschappelijke regeling (§2.1). In §2.2 volgt een verdieping in de organisatiestructuur van de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Paragraaf §2.3 behandelt de verschillende bestuurlijke relaties tussen het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en het gemeentebestuur. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§2.4).

§2.1 Wettelijk kader: Wgr

Intergemeentelijke samenwerking werd voor het eerst formeel geregeld in de gemeentewet van 1851 (in artikel 121 en 122)⁶. Maar al snel bleken de artikelen in deze gemeentewet te kort te schieten (Traag, 1993:8). Na de Tweede Wereldoorlog zocht men naar formele vormen van samenwerking tussen gemeenten waarvoor de artikelen in de Gemeentewet onvoldoende instrumenten bleek aan te reiken. De Tweede Kamer zocht de oplossing niet in een vierde bestuurslaag tussen de provincie en gemeente in. De Tweede Kamer vreesde bij de instelling van een dergelijk regionaal bestuur voor ondoorzichtigheid van het openbaar bestuur. Om intergemeentelijke samenwerking toch mogelijk te maken, trad in 1950 een aparte wet in werking: de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

In de jaren zestig en zeventig zijn verschillende oplossingen aangedragen die de problematiek van het ontbreken van een adequaat instrumentarium moesten verhelpen.⁷ Met name het waarborgen van het democratisch gehalte en het voldoen aan de verschillende behoeften in verplichte en vrijwillige samenwerking in stedelijke en niet-stedelijke gebieden vormde daarin een probleem. Uiteindelijk resulteerde de jarenlange discussie in het vernieuwen van het wettelijk instrumentarium. Daarbij verschoof het zwaartepunt van versterking van het democratisch gehalte van het regionale niveau naar versteviging van intergemeentelijke samenwerking als verlengd lokaal bestuur (Traag, 1993:59). Dit heeft ertoe geleid dat in 1985 de Wgr is herzien.

Echter, ook de Wgr van 1985 bood als wettelijk en bestuurlijk kader niet voldoende instrumenten voor alle vormen van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking. De intergemeentelijke samenwerking in stedelijke gebieden vroeg om een uitgebreider en meer verplichtend instrumentarium om het hoofd te kunnen bieden aan complexe beleidsopgaven. De intergemeentelijke samenwerking op basis van vrijwilligheid vroeg juist om minder stringente voorwaarden. In beginsel heeft de regering getracht deze vormen van samenwerking te scheiden en verschillende wettelijke kaders aan te bieden. Door het kabinet Balkenende I is ingezet op de oude strategie waarin zowel de meer verplichte samenwerking in stedelijke gebieden als de vrijwillige samenwerking in één wettelijk kader werden vastgelegd.

⁶ Traag (1993: 37) heeft de inhoud van beide artikelen van de Gemeentewet van 1851 beschreven. Art. 121 luidt: *'Besturen van twee of meer gemeenten kunnen gemeenschappelijke zaken, belangen, inrigtingen of werken, na magtiging en goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelen.'* Art. 122 luidt: *'De kosten uit de in het vorige artikel bedoelde regeling voortvloeiende, worden door de kassen der betrokken gemeenten, naar belang dat elke er bij heeft, gedragen.'*

⁷ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting Traag (1993) en Gaastra (1995)

Dit beleid is door het kabinet Balkenende II doorgezet. De regering heeft met de instelling van de wijzigingswet *Wgr-plus* ingezet op een versteviging van het criterium verlengd lokaal bestuur voor alle vormen van publiekrechtelijke intergemeentelijke samenwerking.⁸ Ook is de Wgr op een aantal punten aangepast⁹. De nieuwe Wgr – per 1 januari 2006 in werking getreden (Staatsblad 667) – bestaat daarmee uit een deel waarin de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking is geregeld en een deel waarmee de verplichte vorm van samenwerking in meer stedelijke gebieden geregeld wordt. In dit onderzoek wordt de verplichte intergemeentelijke samenwerking buiten beschouwing gelaten en staat de vrijwillige samenwerking centraal.

§2.2 Bestuurlijke vormgeving

De mogelijkheid om bij de oprichting van een gemeenschappelijke regeling een openbaar lichaam in het leven te roepen, vloeit voort uit art. 8 lid 1, Wgr. Een openbaar lichaam is een krachtens het publiekrecht ingestelde rechtspersoon die leden kent en een bestuur dat binnen die rechtspersoon zekere publiekrechtelijke bevoegdheden bezit (Van Wijk 1997, p.120). Het bezitten van rechtspersoonlijkheid stelt het bestuursorgaan van het openbaar lichaam aan wie de bevoegdheid is overgedragen in staat zelfstandig deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit biedt het bestuursorgaan (en daarmee de organisatie) een zekere mate van ondernemingsvrijheid, die noodzakelijk kan zijn om – zonder tussenkomst van andere partijen – te kunnen handelen. De regeling met een openbaar lichaam is door deze juridische constructie de ‘zwaarste’ vorm van de vier mogelijke gemeenschappelijke regelingen.

§2.2.1 Inrichting van het bestuur

Een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam kent een driedelige structuur. In de eerste plaats is er een algemeen bestuur, welke het hoogste orgaan van het openbaar lichaam is. Daarnaast is er een dagelijks bestuur en een voorzitter (artikel 12 Wgr).

- Algemeen bestuur

De leden van het algemeen bestuur worden niet door de inwoners van de deelnemende gemeenten gekozen, maar door en uit het midden van de deelnemende raden, inclusief wethouders en burgemeester (art. 13 Wgr). Er is geen voorschrift opgenomen over het aantal leden waaruit een algemeen bestuur dient te bestaan. Wel dienen de samenwerkende gemeentebesturen het aantal afgevaardigden in de regeling vast te leggen. Daarbij kunnen de samenwerkende gemeenten zelf bepalen in hoeverre het algemeen bestuur een afspiegeling van het inwoneraantal van de deelnemende gemeenten moet zijn, of dat alle gemeenten evenveel afgevaardigden leveren. Bovendien staat het de deelnemende gemeenten vrij de vertegenwoordiging samen te stellen op grond van de politieke samenstelling van de gemeenteraden.

⁸ Deze trend is reeds eerder ingezet door het kabinet Kok II in 1999 met de Wijzigingswet van de Wgr in verband met de afschaffing van de verplichte bundeling en integratie van gemeenschappelijke regelingen in samenwerkingsgebieden en de daarmee samenhangende wijzigingen. Zie Kamerstukken II, vergaderjaar 1999-2000, 27 008, nr's. A, 3 en 4

⁹ Het gaat hierbij om de volgende punten:

- § Afschaffing van alle bepalingen die de verplichte bundeling en integratie en indeling in samenwerkingsgebieden betreffen.
- § Het schrappen van het goedkeuringsregiem en de registratie van intergemeentelijke samenwerking door de provincie.
- § Het wijzigen van het aanwijzigings- en opleggingsregiem.

Zie voor meer informatie Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27 008, nr.3

Volgens art. 12 lid 2 staat het algemeen bestuur aan het hoofd van de gemeenschappelijke regeling. De functie van het algemeen bestuur is in vergelijking met het monistische bestuurlijke stelsel gelijk aan de functie van de raad. Het bestuurlijk primaat van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wordt bij het algemeen bestuur gelegd (SGB0, 1991:48). Dit komt met name naar voren in de besluitvormende bevoegdheden. Zo stelt het algemeen bestuur de begroting en jaarrekening vast (art. 35 Wgr). Verder beschikt het algemeen bestuur over de bevoegdheid commissie van advies in te stellen (art. 24 Wgr). Art. 25 Wgr geeft het algemeen bestuur de bevoegdheid bestuurscommissies in te stellen. Ook bezit het algemeen bestuur een controlerende rol t.a.v. het dagelijks bestuur. De leden van het AB hebben recht op informatie en inlichtingen van (de individuele leden van) het DB en kunnen hen ter verantwoording roepen (art. 16, Wgr).

- *Dagelijks bestuur*

In tegenstelling tot het algemeen bestuur, zijn in de Wgr zijn geen taken vastgelegd die direct aan het dagelijks bestuur toegekend worden. Uitgaande van de monistische structuur zal het dagelijks bestuur zijn taken en bevoegdheden overgedragen moeten krijgen van het algemeen bestuur. Daarmee vertoont de rol van het dagelijks bestuur in het samenwerkingsverband gelijkenis met de rol van het college van B&W in een monistisch gemeentebestuur, waarbij de raad specifieke taken en bevoegdheden aan het college delegeert (SGB0, 1991:51). Dit beeld wordt mede bepaald doordat het dagelijks bestuur wordt gekozen door en uit het midden van het algemeen bestuur (art. 14, lid 1, Wgr). Bovendien is het dagelijks bestuur verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur (art.16, lid 2, Wgr). Het dagelijks bestuur heeft echter geen beschikking over taken en bevoegdheden die krachtens bijzondere wetten zijn toegewezen (Gaastra, 1997:31). Het dagelijks bestuur mag niet slechts uit de leden van dezelfde gemeenten bestaan. Het dagelijks bestuur is wel bevoegd commissies van advies in te stellen (art. 24, lid 3, Wgr).

- *Voorzitter*

De voorzitter wordt eveneens gekozen door en uit het midden van het algemeen bestuur. Om zekere belangenverstrengeling te voorkomen (namelijk enerzijds als voorzitter van het samenwerkingsverband, anderzijds als gemeentebestuurder, hetzij burgemeester, hetzij wethouder, hetzij raadslid), is een voorzitter wel een zelfstandig bestuursorgaan, maar beschikt niet over wettelijke bevoegdheden.

§2.2.2 Verhouding tussen algemeen en dagelijks bestuur

Binnen het openbaar lichaam zijn de bestuurlijke positie van het algemeen en dagelijks bestuur gebaseerd op een monistische bestuursverhouding. In een verhouding tussen een vertegenwoordigend orgaan en een uitvoerend orgaan is sprake van *monisme* indien de bevoegdheden van het uitvoerend orgaan geheel of in hoofdzaak een afgeleide vorm is van die van het vertegenwoordigend orgaan en bovendien de leden van het uitvoerend orgaan geheel of grotendeels door en uit het vertegenwoordigend orgaan worden benoemd en tevens lid blijven van dit orgaan (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000:68). De posities van het algemeen en dagelijks bestuur in een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam zijn dan ook vergelijkbaar met de posities van respectievelijk de raad en college in een lokaal monistisch bestuursstelsel.

Doordat artikel 33, lid 1, Wgr¹⁰ de koppeling vormt tussen de bestuurlijke verhouding in het gemeentebestuur en de bestuurlijke verhouding in het bestuur van het samenwerkingsverband, zou de dualisering van het gemeentebestuur ook leiden tot een gewijzigde verhouding tussen het algemeen en dagelijks bestuur het samenwerkingsverband. Het kabinet Balkenende II heeft echter afgezien van een dualisering van het bestuur van het samenwerkingsverband. Een vergaande dualisering zou de eigen positie van de organen van het samenwerkingsverband en dus de eigen positie van het samenwerkingsverband zelf, te zeer benadrukken. Dergelijke scherp onderscheiden rollen zouden zich volgens het kabinet niet goed verdragen met de gedachte van verlengd lokaal bestuur die aan de Wgr ten grondslag ligt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 VII, nr.56, p.8). Om te voorkomen dat nieuwe, dualistisch vormgegeven bepalingen van de Gemeentewet via o.a. artikel 33 Wgr doorwerken binnen het verband van intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr, blijven de verwijzingen bij of krachtens de Wgr naar de Gemeentewet en v.v. van kracht conform de tekst zoals die gold vlak voor de inwerkingtreding van de Wet dualisering gemeentebestuur (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 VII, nr.56, p.3).

Maar met de inwerkingtreding van de Wgr-plus zijn in de Wgr wel een tweetal dualistische instrumenten geïntroduceerd die de positie van het algemeen bestuur t.o.v. het dagelijks bestuur moeten versterken (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr.56, p.7).

Het gaat hierbij om:

- het dagelijks bestuur te verplichten om het algemeen bestuur actief inlichtingen te verstrekken;
- het algemeen bestuur de wettelijke bevoegdheid geven om één of meer leden van het dagelijks bestuur te ontslaan.

Dat de positie van het algemeen bestuur versterking behoeft, blijkt uit onderzoek van het SGB0 (1989 & 1999). Uit onderzoek van het SGB0 in 1989¹¹ en 1997 is gebleken dat hoewel het algemeen bestuur het hoogste orgaan van het openbaar lichaam is, het niet het meest invloedrijke bestuursorgaan binnen de regeling is. Uit het onderzoek van 1999 is gebleken dat de feitelijke invloed van het algemeen bestuur op de besluitvorming over het algemeen (nog) kleiner is geworden (SGB0, 1999:15). Het algemeen bestuur lijkt zich ten opzichte van het dagelijks bestuur in een positie te bevinden waarin met moeite invulling gegeven kan worden aan de beleidsbepalende en controlerende rol (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr.56, p.6).

¹⁰ Artikel 33, lid 1, Wgr luidt: "Ten aanzien van de bevoegdheden van het bestuur van het openbaar lichaam de regels van overeenkomstige toepassing zijn welke bij of krachtens de wet zijn gesteld voor de verdeling van de bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen, voor de uitoefening van die bevoegdheden alsmede voor het toezicht daarop."

¹¹ Titel van het rapport: 'Door samenwerking geboeid; een onderzoek naar het aanhalen van de banden bij samenwerking ex Wgr' (SGB0, oktober 1989)

De oorzaken van de problemen die het algemeen bestuur ondervindt, zijn tweërlei van aard. In de eerste plaats beschikt het algemeen bestuur veelal over beperkte bevoegdheden. Soms beschikt het algemeen bestuur alleen over de wettelijke minimumbevoegdheden, te weten vaststelling van de begroting en de rekening. In de tweede plaats zijn er oorzaken gerelateerd aan de praktische toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de praktijk. De leden van het algemeen bestuur hebben vaak een informatieachterstand ten opzichte van de leden van het dagelijks bestuur. Voorts blijkt in de afstemming tussen het dagelijks bestuur en het college respectievelijk de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten de daadwerkelijke beslissingen te worden genomen, waar het algemeen bestuur niet meer aan te pas komt.

De conclusie is dat het algemeen bestuur in de praktijk geen controle van wezenlijke aard uitoefent op het functioneren van het dagelijks bestuur. Wel vindt een vorm van beleidsbepaling en kaderstelling plaats door vaststelling van de begroting en de rekening, maar dat is iets anders dan een meer structurele controle van het door het dagelijks bestuur gevoerde bestuur zoals dat plaatsvindt door de raad op het handelen van het college (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200VII, nr. 56). De introductie van de actieve inlichtingenplicht en het ontslagrecht moeten de controlerende positie van het algemeen bestuur moeten versterken.

§2.3 Verhouding tussen samenwerkingsverband en het gemeentebestuur

Bij de instelling van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is er sprake van delegatie van bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Het bestuur van het samenwerkingsverband beschikt daarmee over het recht tot uitvoering van de bevoegdheden die voorheen aan het gemeentebestuur toebedeeld waren. Maar door toepassing van het criterium van 'verlengd lokaal bestuur' ligt het primaat in het regionaal bestuur bij (vertegenwoordigers van) gemeentebesturen (Traag, 1993:84). Samenwerkingsverbanden zijn beleidsmatig en institutioneel geworteld in de gemeenten en ontleen daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontleen. De samenwerkingsverbanden moeten worden beschouwd als een functionele hulpstructuur met een van de gemeenten afgeleid karakter, en uitdrukkelijk niet als een zelfstandig bestuursseenheid of bestuurslaag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200VII, nr.56, p.4).

De dualisering van het gemeentebestuur concentreert de bestuurlijke en beleidsuitvoerende bevoegdheden bij het college. Nu intergemeentelijke samenwerking primair een middel tot realisatie van beleidsdoelstellingen is, lijkt de aansturing en controle van samenwerkingsverbanden vooral een aangelegenheid van het college. Maar doordat het kabinet Balkenende II bij de invoering van de dualisering het criterium van verlengd lokaal bestuur heeft gehandhaafd (door bevriezing van art. 33, lid 1, Wgr), blijft de gemeenteraad blijft op grond van de Wgr bevoegd gebruik te maken van de verschillende instrumenten die de democratische controle vormgeven.

De Wgr biedt gemeenten een aantal instrumenten om de bestuurlijke relatie met het samenwerkingsverband – en democratische controle – vorm en inhoud te geven. Het betreft: politieke controle, financiële controle, afvaardiging van leden in het bestuur van het samenwerkingsverband, en de regeling van taken en bevoegdheden. Deze instrumenten zullen in de volgende subparagrafen nader worden omschreven.

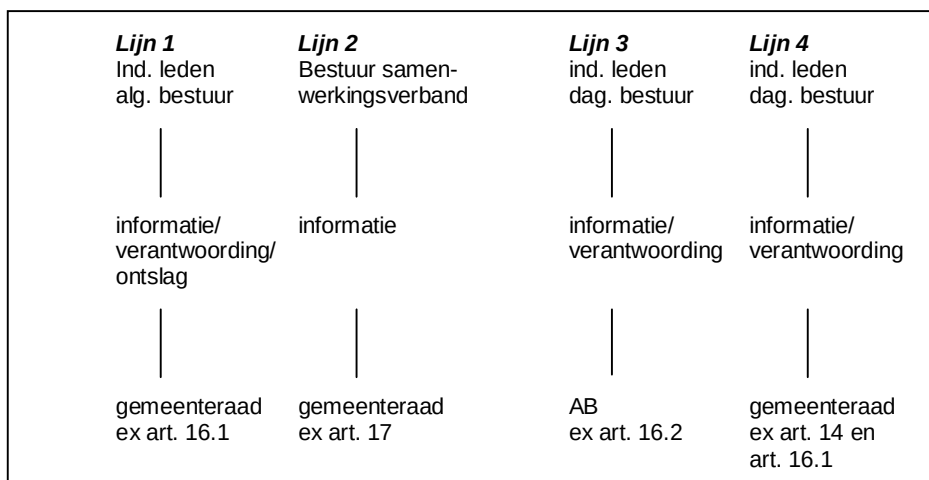
§2.3.1 Politieke controle

Artikel 16 Wgr biedt de gemeenteraad de mogelijkheid om via verschillende lijnen inzicht te hebben in en invloed uit te oefenen op de activiteiten van de intergemeentelijke organen en hun vertegenwoordigers in die organen. Het SGBO (1999: 3) spreekt in dit geval over *politieke controle*. Met voorzieningen op het terrein van de politieke controle worden alle voorzieningen bedoeld die het de gemeentelijke bestuursorganen mogelijk maken inzicht te hebben in respectievelijk invloed uit te oefenen op de rol en activiteiten van de intergemeentelijke organen en hun vertegenwoordigers in die organen.

In de eerste plaats heeft de gemeenteraad *het recht op informatie van de eigen afgevaardigde leden in het algemeen bestuur* (art. 16, eerste lid Wgr). In de tweede plaats heeft de gemeenteraad *het recht op informatie van het bestuur van het samenwerkingsverband* (art. 17 Wgr). Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in het algemeen of dagelijks bestuur. Maar gezien het monistische bestuursstelsel waarin het dagelijks bestuur onderdeel van het algemeen bestuur is, zal de wetgever met de terminologie van 'bestuur van het openbaar lichaam' hier mogelijkwijs het algemeen bestuur kunnen bedoelen. Ten derde kan de gemeenteraad *de eigen afgevaardigde ter verantwoording roepen* over het door hem of haar gevoerde beleid in het bestuur (art. 16, derde lid Wgr). In de vierde plaats kan de gemeenteraad een door hem *aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag verlenen*, indien dit lid het vertrouwen van de raad niet meer bezit (art. 16, vijfde lid Wgr).

De Wgr biedt de gemeenteraad expliciet de mogelijkheid tot het uitoefenen van democratische controle op de (individuele) vertegenwoordigers (art. 16 Wgr) en het bestuur van het samenwerkingsverband (art. 17 Wgr). Over het afleggen van verantwoording door het dagelijks bestuur richting de gemeenteraad en het ontslaan van het bestuur als collectief is in de wet niets geregeld. Een aantal bepalingen in de Wgr zijn voor ruimere interpretatie vatbaar, waardoor dit probleem is te omzeilen. Gaastra (1995:37) merkt op dat het dagelijks bestuur een 'dubbele loyaliteit' bezit. In de eerste plaats zijn de leden van het dagelijks bestuur informatie en verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur (art. 16, tweede lid Wgr). In de tweede plaats volgt uit art. 14 Wgr. dat leden van het dagelijks bestuur worden gekozen door en uit het midden van het algemeen bestuur. Hieruit kan worden beredeneerd dat leden van het dagelijks bestuur deel uitmaken van het algemeen bestuur. Op deze relatie is vervolgens weer de relatie tussen de gemeenteraad en het algemeen bestuur van toepassing (art. 16, tweede lid Wgr). Schematisch leiden de formele verhoudingen tussen het algemeen/dagelijks bestuur en de deelnemende gemeenteraden tot het volgende beeld:

Figuur 2.1: verhoudingen en controle-instrumenten tussen het algemeen/dagelijks bestuur en de deelnemende gemeenteraden (Gaastra, 1995:37)



§2.3.2 Financiële controle

Artikel 35 Wgr regelt de wijze waarop gemeentebesturen betrokken worden in de besluitvorming rondom de vaststelling van de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Het dagelijks bestuur is verplicht de ontwerpbegroting naar de betrokken gemeenteraden te zenden. De deelnemende gemeenten worden via deze weg in de gelegenheid gesteld 'blijk van hun gevoelens' over de ontwerpbegroting te geven. De ontwerpbegroting wordt vervolgens met de reacties van de gemeenteraden aan het algemeen bestuur aangeboden. Pas dan wordt de begroting door het algemeen bestuur vastgesteld, of indien afgekeurd opnieuw naar het dagelijks bestuur verzonden. Maar de Wgr omvat met betrekking tot de financiële controle en verantwoording aan het einde van een begrotingsperiode geen voorschriften die de samenwerkingsverbanden verplichten een jaarverslag en/of jaarrekening aan de raad toe te zenden. Voor de gemeenteraad is de mogelijkheid tot het uitoefenen van financiële controle op grond van de Wgr beperkt tot het beoordelen van de ontwerpbegroting.

§2.3.3 Afvaardiging vertegenwoordigers in bestuur samenwerkingsverband

Het algemeen en dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt gevormd door uit de deelnemende gemeenten afgevaardigde gemeenteraads- en/of collegeleden. Het afvaardigen van een of meerdere vertegenwoordigers is voor de gemeente een belangrijk instrument om invloed op het beleid en de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband op directe wijze te effectueren. De afvaardiging kan verschillende vormen hebben. Zo kan de afvaardiging bestaan uit collegeleden of raadsleden, maar ook een combinatie is mogelijk. De Wgr laat de deelnemende gemeenten hierin vrij, maar de samenstelling dient wel te zijn vastgelegd in de regeling.

De Wgr schrijft niets voor over de politieke afspiegeling van de deelnemende gemeenten in het bestuur van het samenwerkingsverband. Gemeenten zijn dan ook vrij in het al dan niet op politieke gronden samenstellen van de gemeentelijke afvaardiging. Voorstanders zijn van mening dat het belang van de eigen gemeente beter kan worden gediend aangezien het stemgedrag van het AB en DB beter te beïnvloeden is. Tegenstanders van fractievorming menen dat verlengd lokaal bestuur alleen vorm kan worden gegeven door middel van gemeentelijk samengestelde delegaties. Beide visies blijken nog steeds opgeld te doen (SGB0, 1991:49).

§2.3.4 Regeling van taken en bevoegdheden

Een gemeenschappelijke regeling wordt in het leven geroepen ter behartiging van een (of meer) gemeenschappelijk belang(en). Artikel 10, eerste lid Wgr schrijft voor dat in de regeling dit belang of de belangen waarvoor zij is ingesteld, vermeld dient te worden. Daarnaast bepaald het tweede lid ook dat in de regeling moet zijn aangegeven welke bevoegdheden de gemeenten t.b.v. van de behartiging van de belangen aan het bestuur van het samenwerkingsverband overdragen. Doel van deze beide bepalingen is het bieden van een waarborg dat gemeenten invloed houden op de omvang en inhoud van het takenpakket van de gemeenschappelijke regeling.

Er is hierbij echter wel een verschil tussen gemeenschappelijke regelingen met coördinerende en regelingen met uitvoerende taken. Het verschil is dat bij coördinerende taken geen bevoegdheden van de gemeenten aan het samenwerkingsverband worden overgedragen, terwijl bij uitvoerende taken de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van die taken wel wordt overgedragen. In dit laatste geval zal de regeling ook besluitvormingsregels moeten bevatten (SGB0, 1999:5).

§2.4 Conclusie

De Wgr is voor gemeenten een publiekrechtelijk instrument dat het mogelijk moet maken bovengemeentelijke zaken gezamenlijk aan te pakken. Uitgangspunt is dat er sprake is van verlengd lokaal bestuur, waarbij de samenwerking een hulpstructuur bij de hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten is. De eindverantwoordelijkheid van gemeenten vraagt om een actieve houding in de controle op het samenwerkingsverband.

Hoewel de Wgr gemeenten een instrumentarium voor het uitoefenen van controle en sturing biedt, staat de democratische controle door de gemeenteraad op gemeenschappelijke regelingen reeds onder druk. Binnen het samenwerkingsverband lijkt het algemeen bestuur vanwege beperkte bevoegdheden en informatieachterstand nauwelijks controle uit te oefenen op het functioneren van het dagelijks bestuur. Doordat daarbij met name collegeleden zitting nemen in het dagelijks bestuur en raadsleden in het algemeen bestuur, en het zwaartepunt van de besluitvorming binnen het dagelijks bestuur en de colleges van b&w ligt, lijkt de rol van de gemeenteraad in de controle op gemeenschappelijke regelingen marginaal. Het SGB0 (1999:35) ziet dat de problemen die samenhangen met de controle van de gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen deel uitmaken van de algemene knelpunten in de controletaak van gemeenteraden op de colleges van burgemeester en wethouders.

De dualisering van het gemeentebestuur is een belangrijke ontwikkeling geweest in de versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad t.o.v. het college. Maar bij de controle op gemeenschappelijke regelingen blijft een actieve houding van de raad noodzakelijk. Vanwege de bestuurlijke veranderingen zal de raad de controle op gemeenschappelijke regelingen moeten inbedden in zijn volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol. Het volgende hoofdstuk beschrijft een theoretisch kader dat het inzicht vergroot in de positie van de raad in de controle op gemeenschappelijke regelingen en de (effectieve) inbedding van het controle-instrumentarium in de verschillende rollen van de raad.

3. Theoretische verdieping

In dit hoofdstuk staan de agentschapstheorie en theorie van government governance centraal. Door toepassing van de agentschapstheorie wordt de aandacht gericht op de speciale relatie tussen de gemeente en het samenwerkingsverband en de gevolgen hiervan voor de aansturing en controle door de gemeente. Government governance gaat niet uit van een specifieke bestuurlijke relatie, maar richt zich op het algemene belang voor publieke organen om uitvoeringstaken te beheersen en (aan belanghebbenden) verantwoording te kunnen afleggen over het gevoerde beleid. Hoewel de agentschapstheorie en theorie van government governance verschillende theorieën zijn, is er wel sprake van een gemene deler: Beide theorieën kunnen worden toegepast bij het vinden van een optimale aansturing en controle op het samenwerkingsverband, waarbij het samenwerkingsverband wordt gestimuleerd resultaten te realiseren die overeenkomen met de beoogde resultaten zoals die vooraf door de gemeenteraad zijn geformuleerd.

Het hoofdstuk start met de achtergrond en kenmerken van de agentschapstheorie (§3.1), gevolgd door toepassing van de theorie op de controle op gemeenschappelijke regelingen (§3.2). In §3.3 komt de theorie van government governance aan bod, waarbij de theorie in §3.4 wordt toegepast. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (§3.5).

§3.1 Agentschapstheorie

De agentschapstheorie kent haar basis in de neo-institutionele economie. De neo-institutionele economie richt zich op de vraag welke organisatievormen in een bepaalde situatie optimaal zijn, dat wil zeggen welke instituties¹² leiden tot maximale efficiëntie. In de agentschapstheorie wordt daarbij gedacht aan de verdeling van de verschillende rechten op een goed als prikkels voor gedrag en de aandacht voor sturing en motivatie, en de minimalisatie van niet-productiegerichte kosten door middel van instituties (Verhoest 2002: 51).¹³

Het centrale thema in de theorie is de speciale relatie tussen twee actoren, te weten de principaal en de agent. Jensen en Meckling (1976:308) omschrijven de relatie tussen deze beide actoren als: *“a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.”* Vanuit deze definitie wordt een typische agentschapsrelatie gekenmerkt door de agent die beslissingen neemt in naam van of in opdracht van de principaal en dat de agent bij het nemen van die beslissingen een bepaalde mate van discretionaire beslissingsruimte bezit.

¹² Het begrip institutie is een container-begrip, dat een veelheid van verschijnselen kan omvaten. Ter Bogt (1997: 44) noemt belangengroepen, regelgeving, organisatievormen en maatschappelijke normen. Verhoest (2002:51) omschrijft instituties als ‘contractvormen’.

¹³ De agentschapstheorie is daarmee gesitueerd binnen de eigendomsrechtenbenadering (die zich richt op de verdeling van verschillende eigendomsrechten over de actoren en de invloed daarvan op hun gedrag) en transactiekostentheorie (die zich richt op besturingsstructuur van een transactie). Beide theorieën zijn eveneens gebaseerd op de neo-institutionele economie. Zie voor meer informatie Verhoest (2002:50) en Ter Bogt (1997: pp.43-66)

De overdracht van besluitvormende bevoegdheden lijkt een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van een agentschapsrelatie. Andere auteurs zien dit echter anders. Neelen (1993:66) omschrijft dat een groot deel van de agentschapstheorie namelijk (verder) is ontwikkeld vanuit de omstandigheden waarin verzekeringsmaatschappijen verkeren. Op het moment dat een cliënt een verzekering wil afsluiten, heeft de verzekeringsmaatschappij niet direct zicht op welke (preventieve) activiteiten de verzekerde onderneemt op het moment dat hij op enigerlei manier verzekerd is. Een agentschapsrelatie zal volgens deze auteurs kunnen ontstaan in iedere situatie waarin het voor de principaal onmogelijk is om alle activiteiten en besluiten van de agent met betrekking tot het naleven van een overeenkomst te overzien en waarin de uitkomsten van de activiteiten en besluitvorming van de agent tevens onder invloed van de omgeving staan.

De relatie tussen de principaal en agent wordt – onder invloed van de neo-institutionele economische veronderstellingen¹⁴ – voorts gekarakteriseerd door de volgende elementen (Neelen, 1993:64; Verhoest 2002:59):

- De relatie is gebaseerd op een impliciete of expliciete overeenkomst.
- Er bestaat een informatieasymmetrie in het voordeel van de agent. De principaal wordt geconfronteerd met een situatie waarin hij niet alle activiteiten en beslissingen van de agent perfect kan observeren, noch kan afleiden uit de observatie van de uitkomsten van de beslissingen van de agent.
- De transactiekosten zijn positief, oftewel er zijn kosten gemoeid met het coördineren van de activiteiten.
- De principaal is risico-neutraal terwijl de agent risico-avers is.

Nu één van de veronderstellingen van de neo-institutionele economie is dat alle actoren opportunistisch zijn en hun eigen nut willen maximaleren, is er reden aan te nemen dat de agent zich niet volledig inzet voor de belangen van de principaal (Jensen en Meckling, 1976:308). In het eenvoudigste economisch agentschapsmodel is de principaal gericht op het maximaliseren van zijn inkomen als resultante van de door de inspanningen van de agent gegenereerde opbrengsten verminderd met de produktie- en sturingskosten. De agent is gericht op het maximaliseren van zijn inkomen door zo weinig mogelijk inspanning te leveren; inspanning heeft voor de agent een negatieve nutswaarde (Verhoest, 2002:59). De agent zal dus naast de doelstellingen van de principaal ook zijn eigen doelstellingen willen verwezenlijken. De incongruentie tussen de doelstellingen van de agent en de principaal, leidt tot opportunistisch gedrag van de agent.

¹⁴ Als neo-institutionele veronderstellingen worden genoemd (Verhoest 2002: 50; Ter Bogt 1998: 66): actoren bepalen hun gedrag op basis van rationele keuze ('rational choice'); actoren streven naar maximalisatie van het eigen nut; sociale fenomenen kunnen volledig worden verklaard in termen van preferenties en gedragingen van individuen; informatie van de actoren is onvolledig en niet kosteloos (er zijn meet- informatie- en transactiekosten); instituties beperken het gedrag van de actoren (maar niet hun preferenties) en zijn op hun beurt de resultante van preferenties en handelingen van actoren; organisaties streven om te kunnen blijven bestaan naar efficiëntie, en er is sprake van onzekerheid t.a.v. de toekomst.

Het opportunistische gedrag van de agent kan twee vormen aannemen: adverse selection en moral hazard. Adverse selection is mogelijk vanwege de ex ante informatieasymmetrie die er tussen de principaal en agent bestaat. *Adverse selection* wordt daarom ook in verband gebracht met de term 'hidden information' en 'the problem of hidden characteristics' (Neelen, 1993:68). De principaal weet vooraf niet wat de eigenschappen, waarden en motieven van de agent zijn en weet daarom ook niet wat de toekomstige beslissingen en gedragingen van de agent zullen zijn wanneer de contractuele relatie eenmaal bezegeld is. De agent kan de principaal op basis van zijn informatievoorsprong bij het opstellen van het contract misleiden. *Moral hazard* duidt op het gevaar dat de agent zich beroept op niet-beheersbare omstandigheden ter verklaring van een ongewenste afwijking van een contractueel gemaakte afspraak, terwijl niet uit te sluiten is dat deze afwijking is ontstaan als gevolg van onjuiste en/of niet-optimale handelingen van de agent zelf (Van Helden, 1992:207). Moral hazard ontstaat door de indirecte mogelijkheden van observatie van het gedrag (bijv. inspanning) van de agent bij de uitvoering van het contract (ex post informatieasymmetrie of 'hidden action') waarbij de agent niet al zijn inspanningen aan de doelverwezenlijking van de principaal wijdt (Verhoest, 2002:59).

§3.1.1 Sturingsmiddelen

De uitdaging voor de principaal is het vinden en toepassen van een wijze van sturing en controle zodat de agent de doelstellingen van de principaal blijft nastreven. De principaal zal er dus zoveel mogelijk voor moeten doen om te achterhalen in hoeverre de agent beslissingen neemt die direct in het belang van de principaal zijn, en zal de principaal de agent ertoe bewegen zich continu te richten op de belangen die de principaal nastreeft. Daartoe heeft de principaal drie sturingsmiddelen tot zijn beschikking (Jensen en Meckling, 1976:308): 'monitoring', 'bonding' en 'incentives'.

Monitoring levert ex post informatie aan de principaal en vermindert de ex post informatieasymmetrie in zijn voordeel (Verhoest, 2002:70). De principaal kan het gedrag van de agent en/of de omgevingsomstandigheden waarnemen en evalueren, zij het op een indirecte manier. Het gaat hierbij om een registratiesysteem omtrent prestaties en budgetten, inclusief de niet of moeilijk te beïnvloeden omstandigheden waaronder de prestaties moeten worden geleverd. Maar er kunnen ook beheersingsmaatregelen worden afgesproken om de prestatie-budgetrelatie te verbeteren (Van Helden, 1999:207). Monitoring als sturingsinstrument kan zich uiten in resultaatsturing. Bij deze vorm van sturing wordt vooraf bepaald wat de gewenste resultaten zijn, en wat achteraf t.o.v. deze norm de bereikte resultaten afgezet, waarna bijsturing of bijstelling kan plaatsvinden (Ouchi, 1979). Binnen het agentschapstheoretisch kader richt monitoring zich op een ex post handeling. Het vooraf vastleggen van de resultaatsnormen kan binnen de agentschapstheorie volgens Verhoest (2002:83) worden beschouwd als een vorm van bonding aangezien de keuzevrijheid van de agent wordt vastgelegd.

Bonding is een ex ante vorm van sturing en is te beschouwen als het aangaan van bindingen. In sommige situaties is het in het eigenbelang van de agent om waarborgen in te bouwen dat hij geen activiteiten zal ondernemen tegen de belangen van de principaal in en dat de principaal zal worden gecompenseerd in het geval dat dergelijke acties toch plaatsvinden. Een voorbeeld van een ex ante waarborg is de beperking van de beslissingsbevoegdheid van de agent in geval van belangrijke (financiële) beslissingen. Doordat de bevoegdheid voor belangrijke beslissingen bij de principaal blijft liggen, vermindert de kans op 'moral hazard'. Door de toezeggingen van de agent zal ook de kans op 'adverse selection' kleiner zijn.

Een derde sturingsmanier voor de principaal is het toepassen van een *beloningsstructuur (incentives)* en *risico-overdracht (risk-turnover)*. De principaal kan een systeem van bonus-malus toepassen om de agent te prikkelen tot inspanning. Enerzijds kan hierbij gedacht worden aan inspanningsafhankelijke beloningen, maar door de imperfecte monitoring van die inspanningen (meestal via een indicator) is de kans op doelverschuiving groot. De agent kan zich hierbij richten op de maximalisatie van die indicator, eerder dan het nastreven van de werkelijke doelstellingen van de principaal. Anderzijds kan de principaal de beloning van de agent ook koppelen aan de waargenomen resultaten. Op deze wijze wordt een (gedeeltelijke of gehele) overdracht van het risico op tegenvallende resultaten van de principaal op de risico-averse agent bewerkstelligd. De agent loopt daarbij het risico dat, ondanks zijn inspanningen, de omgevingsomstandigheden de resultaten in negatieve zin beïnvloeden en aldus zijn beloning op een lager niveau brengen dan dat onder goede omstandigheden het geval zou zijn (Verhoest, 2002:60).

§3.1.2 Kosten

Het toepassen van sturings- en controlemechanismen is voor de principaal en agent niet zonder kosten. Jensen en Meckling (1976: 309) onderscheiden in een agentschapsrelatie drie soorten kosten. In de eerste plaats de *'monitoring expenditures by the principal'*. Dit zijn de kosten van alle activiteiten die de principaal onderneemt om zich ervan te verzekeren dat de agent in het belang van de principaal handelt. In de tweede plaats zijn er de *'bonding expenditures by the agent'*. Dit zijn de kosten die de agent maakt om zichzelf te dwingen de doelstellingen van de principaal na te leven. Het bevreemdt Neelen (1993:76) dat de agent bereid is te betalen voor de verzekering dat hij niet te veel zal afwijken van de belangen van de principaal. Neelen merkt dan ook op dat het model van Jensen en Meckling nogal specifiek is en dat in toepassingen van het model op andere situaties vragen gesteld kunnen worden bij het idee van 'bonding costs'. Om die reden kunnen monitoring costs en bonding costs onder de noemer van *'enforcement costs'* geplaatst worden; de kosten voor het gebruik van alle sturingsinstrumenten door zowel de principaal als de agent.

Ten derde wordt *'the residual loss'* als kosten van de agentschapsrelatie genoemd. Dit zijn de gederfde inkomsten van de principaal, voortkomend uit de divergentie van de beslissingen van de agent en die beslissingen die de doelstellingen van de principaal maximaal zouden nastreven. Neelen (1993:76) merkt op dat er sprake is van een scala aan keuzes tussen 'enforcement costs' enerzijds en 'the residual loss' anderzijds. Theoretisch gezien zal er een punt zijn waarop het economisch niet meer rendabel is om de agent nog meer te stimuleren dan wel controleren aangezien de vermindering van residual loss niet meer opweegt tegen de kosten van monitoring en/of bonding. In de praktijk zal dit betekenen dat de samenwerkende partijen moeten nagaan of de samenwerking nog wel de voordelen oplevert die men in beginsel voor ogen had.

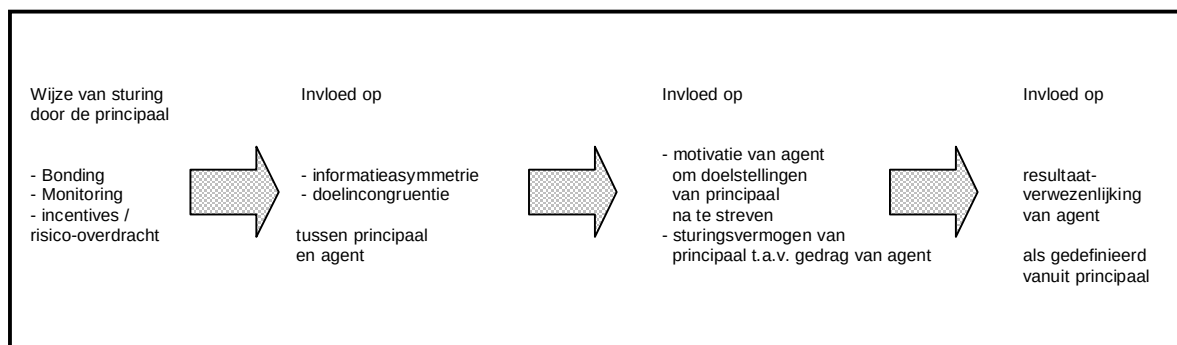
§3.1.3 Conclusie

In de agentschapstheorie en in een agentschapsrelatie gaat het dus om het vinden van een organisatievorm of contract en daarmee samenhangend een vorm van sturing waarin bezien vanuit het perspectief van de principaal het risico van ongewenst gedrag bij de agent minimaal is en de kosten om dit te bewerkstelligen zo laag mogelijk zijn. Er worden causale relaties verondersteld tussen sturing door de principaal van de agent en de resultaten van de agent ten aanzien van de door de principaal opgelegde doelstellingen (Verhoest, 2002:61). Met het gebruik van sturingsmechanismen als monitoring, bonding en incentives wordt getracht het strategische gedrag van de agent te beperken kunnen de gevolgen van informatie-asymmetrie en ongewenst gedrag (gedeeltelijk) worden bestreden. Door de vermindering van de informatieasymmetrie en/of doelincongruentie zal de motivatie van de agent om de doelstellingen van de principaal na te streven, stijgen en de kans op opportunistisch gedrag van de agent afnemen. Het gedrag van de agent zal onder dergelijke sturing resulteren in betere resultaten t.o.v. de door de principaal gedefinieerde doelstellingen (Verhoest, 2002:62).

De agent zal echter niet zonder meer onder invloed van verschillende controle- en prestatiemechanismen gedreven worden tot het verwezenlijken van resultaten. Ook de intrinsieke motivatie van de agent ook een rol. Kunz (2002:276) schrijft hierover dat de agent een bepaald niveau van satisfactie in zijn werk moet ervaren, wil hij tot presteren gestimuleerd worden: *"In accordance with cognitive evaluation theory, it has been pointed out that performance incentives through state-contingent extrinsic rewards may diminish an agent's intrinsic motivation. Thus, in contradiction to agency theory, a principal can be worse off when providing an incentive contract to his agent than without doing so."*

Schematisch kan de agentschapstheorie als volgt worden weergegeven:

Figuur 3.1: causale relaties volgens de agentschapstheorie tussen de wijze van sturing door de principaal en de resultaten van de agent (Verhoest, 2002:62).



§3.2 Agentschapsrelaties in de gemeenschappelijke regeling

Het niveau waarop agentschapsrelaties worden onderscheiden, wordt binnen de neo-institutionele economie benaderd vanuit het 'methodologisch individualisme op het niveau van de menselijke actor'. (Verhoest, 2002:49; Neelen, 1993:79-83). Maar in wetenschappelijk onderzoek wordt de agentschapstheorie ook toegepast op meer abstracte, hogere eenheden van analyse. In politiekwetenschappelijke toepassingen worden organisaties veelal herleid tot unitaire actoren (zoals de gemeenteraad, een parlementaire commissie of een overheidsorganisatie) in plaats van multi-actorschema's, of in de economische wetenschappen tot één bipolaire agentschapsrelatie tussen bijvoorbeeld aandeelhouders en topmanagement van een privaat bedrijf (Verhoest, 2002:57). Jensen (1983:328), zelf één van de grondleggers van de agentschapstheorie, erkent de mogelijkheid om de theorie op verschillende niveaus toe te passen, maar waarschuwt tegelijkertijd voor het gevaar van het generaliseren van de individuele ideeën tot het niveau van de organisatie.

In dit onderzoek zal om de agentschapstheoretische elementen ook op het niveau van het bestuursorgaan (i.c. gemeenteraad, college, algemeen bestuur of dagelijks bestuur) of het niveau van de organisatie (i.c. gemeente en samenwerkingsverband) toe te kunnen passen, ook gebruik gemaakt worden van abstractieniveaus boven het niveau van het individu. Het gevaar van generalisatie blijft aanwezig, maar doordat een individueel raads- of collegelid op het moment van handelen onderdeel is van een bestuursorgaan en namens het bestuursorgaan handelt, is abstractie van individu naar bestuursorgaan mogelijk.

§3.2.1 Bepaling agentschapsrelaties

In onderzoeken waarin de agentschapstheorie op relaties tussen publieke instituties onderling is toegepast, blijkt dat in deze gevallen de beleidsvormende overheidsorganisatie de positie van de principaal inneemt en de uitvoerende overheidsorganisatie als agent kan worden beschouwd (Verhoest 2002, Neelen 1993, Ter Bogt, 1997). Bij toepassing van de agentschapstheorie op de bestuurlijke vormgeving van gemeenschappelijke regelingen past wel het voorbehoud dat er sprake moet zijn van een regeling die zich richt op de *beleidsuitvoering*. Bij gemeenschappelijke regelingen die bestaan *ter coördinatie van beleid* (bijv. taken die onder de Wgr-plus vallen), is de scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering minder scherp te maken.

Desalniettemin ontstaat ook in een op de beleidscoördinatie gerichte gemeenschappelijke regeling een verschil in de mate van betrokkenheid bij beleidsvorming, expertise en kennis tussen verschillende actoren, op grond waarvan een informatieasymmetrie kan ontstaan die onder invloed van doelincongruentie door het samenwerkingsverband strategisch kan worden aangewend. In dit onderzoek staat specifiek de sociale werkvoorziening als uitvoerende gemeenschappelijke regeling centraal.

Wanneer het gedachtegoed van de agentschapstheorie op de bestuurlijke vormgeving van de sociale werkvoorziening op basis van een gemeenschappelijke regeling wordt toegepast, dan zijn op basis van verschillende abstractieniveaus meerdere agentschapsrelaties te ontwaren.

- *Op het niveau van de organisatie*

Op het hoogste abstractieniveau, is tussen de deelnemende gemeenten en de organisatie van de gemeenschappelijke regeling sprake van een agentschapsrelatie. De gemeenten concentreren zich (individueel) op de beleidsvorming inzake de Wsw en laten de beleidsuitvoering over aan het werkvoorzieningschap. De gemeente(n) is/(zijn) in deze relatie principaal en het werkvoorzieningschap is agent.

- *Op het niveau van het bestuursorgaan*

Vanuit de gemeenten zijn het college en de gemeenteraad verantwoordelijk voor de beleidsvorming waarbij binnen het samenwerkingsverband het algemeen en dagelijks bestuur verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Het college en de gemeenteraad zijn daarbij aan te duiden als principaal ten op zichte van het algemeen en dagelijks bestuur als agent.

Onderling onderhouden de raad, het college, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur ook directe bestuurlijke relaties, zoals uit figuur 2.1 (p.13) blijkt. Maar doordat de raad en het college deel uitmaken van de beleidsvormende organisatie en in die hoedanigheid ook zullen handelen jegens het algemeen en dagelijks bestuur, zullen de raad en het college in zijn samenwerking met het dagelijks of algemeen bestuur vooral als principaal kunnen worden gekarakteriseerd.

Tussen de raad en het college bestaat als gevolg van de dualisering een duidelijke scheiding in bevoegdheden en posities. Uit deze verdeling blijkt dat de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend orgaan een opdrachtgevende en controlerende functie richting het college heeft. Het college heeft een functie die sterk uitvoeringsgericht is. Daarmee kan de gemeenteraad in relatie tot het college als principaal worden beschouwd en het college als agent.

Binnen het bestuur van het openbaar lichaam wordt een onderscheid gemaakt tussen het algemeen en dagelijks bestuur. Hoewel het dagelijks bestuur onderdeel uitmaakt van het algemeen bestuur, is er op basis van de monistische rolverdeling een scheiding waarneembaar tussen beleidsvorming en -uitvoering. Op basis van deze relatie is er tussen het algemeen en dagelijks bestuur sprake van een agentschapsrelatie waarbij het algemeen bestuur als principaal kan worden aangemerkt en het dagelijks bestuur als agent.

- *Op het niveau van het individuele raads- en collegelid*

Een individueel lid in het algemeen of dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband onderhoudt een relatie met de achterban in de eigen gemeente. Zowel afgevaardigde raads- als collegeleden in het bestuur van het samenwerkingsverband zullen meer betrokken zijn bij de beleidsuitvoering binnen het samenwerkingsverband dan hun collega's in de raad of college. De afgevaardigde leden zijn niet vrij van ruggespraak en worden geacht te handelen in opdracht van hun achterban. Dat betekent dat de afgevaardigde leden in relatie tot hun achterban handelen als agent. De gemeenteraad en het college zijn als achterban in deze relatie te karakteriseren als principaal.

Uit het voorgaande blijkt dat binnen de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling op enig moment meerdere agentschapsrelaties kunnen worden onderscheiden. Doordat de bestuursorganen door middel van afvaardiging onderling relaties onderhouden, spelen ook op het niveau van het individuele raads- of collegelid agentschapsrelaties. Er is sprake van een keten van agentschapsrelaties waarbij doelincongruentie en informatieasymmetrie van invloed zijn op de onderlinge relaties van top tot bottom, vanuit de uitvoerende organisatie van het samenwerkingsverband tot aan het democratisch controlerende orgaan. In de volgende twee subparagrafen wordt ingegaan op de ruimte binnen de organisatie van de gemeenschappelijke regeling voor informatieasymmetrie en doelincongruentie.

§3.2.2 Ruimte voor informatieasymmetrie

Wanneer in de onderscheiden agentschapsrelaties in de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling de positie van gemeenteraadsleden als uitgangspunt wordt genomen, blijkt dat deze voornamelijk beleidsvormend is. In iedere onderscheiden relatie bevindt het raadslid of de gemeenteraad zich in de positie van de principaal. Er is daardoor een grote kans dat de gemeenteraad een informatieasymmetrie met de uitvoerende partij zal ervaren.

Uit onderzoek van het SGB0 blijkt dat de bestuurlijke praktijk dit beeld weerspiegelt. In de eerste plaats constateert het SGB0 (1999) dat in samenwerkingsverbanden het algemeen bestuur veel taken direct overdraagt aan het dagelijks bestuur, of het dagelijks bestuur krijgt deze bevoegdheden direct overgedragen vanuit de deelnemende gemeenten. Hierdoor ligt niet alleen het zwaartepunt van de beleidsuitvoering bij het dagelijks bestuur, maar is ook het zwaartepunt van de beleidsvorming en besluitvorming bij het dagelijks bestuur komen te liggen. In combinatie met de tweede constatering van het SGB0 (1999) dat raadsleden in het algemeen bestuur worden afgevaardigd en collegeleden in het dagelijks bestuur, ontstaat ook hier een voedingsbodem voor een informatieasymmetrie. De raadsleden in het algemeen bestuur zullen over de beleidsuitvoering minder (goed) geïnformeerd zijn dan de collegeleden in het dagelijks bestuur. Voor een goede controle binnen het samenwerkingsverband leidt dit tot problemen, wanneer de leden van het algemeen bestuur over te weinig informatie beschikken om een gedegen oordeel te kunnen vormen.

De binnen het samenwerkingsverband aanwezige informatieasymmetrie tussen het algemeen en dagelijks bestuur werkt door in de terugkoppeling van informatie van afgevaardigden naar de eigen gemeenteraad en college. De afgevaardigde raadsleden in het algemeen bestuur zullen een informatieachterstand hebben ten opzichte van de collegeleden in het dagelijks bestuur. Deze raadsleden kunnen minder (gedetailleerde) informatie terugkoppelen naar hun gemeenteraad in vergelijking met de informatie die afgevaardigde collegeleden uit dezelfde gemeente naar hun college terugkoppelen. De gehele gemeenteraad krijgt hierdoor ten aanzien van de uitvoering door het samenwerkingsverband te maken met een informatieasymmetrie t.o.v. het college.

Uiteraard kan de gemeenteraad het betreffende collegelid om nadere informatie vragen, zodat de raad meer informatie tot zijn beschikking heeft. Bovendien kan worden verondersteld dat de omvang van de informatieasymmetrie in het geval van afgevaardigde raadsleden in het bestuur van het samenwerkingsverband in vergelijking met de situatie waarin de gemeenteraad geen leden heeft afgevaardigd in het bestuur van het samenwerkingsverband, beperkter is.

De bestuurlijke inrichting van het samenwerkingsverband biedt ook ruimte voor informatieasymmetrie. Naast het bestuur zal er ook een management zijn die de (ambtelijke) organisatie achter het samenwerkingsverband aanstuurt. Het management opereert direct in het beleidveld en bezit zeer specialistische kennis. Het management zal ten op zichte van het bestuur van het samenwerkingsverband een grote informatie-voorsprong hebben ten aanzien van de mogelijkheden van de organisatie, de personele en financiële middelen die nodig zijn om bepaalde (beleids)wensen of programma's ten uitvoer te brengen, etc. Het management van het samenwerkingsverband kan deze informatieasymmetrie in haar voordeel gebruiken en zodoende het bestuur strategisch informeren.

§3.2.3 Mogelijkheden voor doelincongruentie

De doelincongruentie tussen de deelnemende gemeentebesturen en het samenwerkingsverband lijkt in eerste aanleg niet opvallend aanwezig. Immers, het samenwerkingsverband is in het leven geroepen om een specifieke taak van het gemeentebestuur over te nemen en ten uitvoer te brengen. In die zin hebben zowel het samenwerkingsverband als de deelnemende gemeentebesturen hetzelfde doel. Echter, politici en bureaucraten streven op hun eigen niveau verschillende doelstellingen na. Volgens de 'Public Choice theory' streeft een politieke actor vanuit zijn eigenbelang zowel stemmenmaximalisatie als het behoud of verbetering van zijn positie in zijn politieke partij als instrumentele doeleinden na. De bureaucraat wordt verondersteld dezelfde doelstellingen als een manager na te streven, met name meer inkomen, macht, status, prestige, zekerheid en professionalisme, teneinde 'fysisch welzijn' en 'sociale erkenning' te bevorderen. De instrumentele doelstellingen om dit te bereiken zijn divers. Een voorbeeld hiervan is het streven naar budgetmaximalisatie. Soortgelijke doelstellingen zijn diensten- of inputmaximalisatie (Verhoest, 2002:67). Migué en Bélanger, later gevolgd door Niskanen, stellen dat de bureaucraat streeft naar maximalisatie van de bureaucratische 'slack'. De 'slack' is het positief verschil tussen het ontvangen budget en het minimale budget voor hetwelk het productieniveau van de dienst mogelijk was geweest (Migué and Bélanger, 1974).

Op grond van bovenstaande is te verwachten dat ook in de bestuurlijke relaties tussen gemeente en management van het samenwerkingsverband sprake is van doelincongruentie. De politici bestaan in de context van het samenwerkingsverband uit de gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van het samenwerkingsverband en het gemeentebestuur als geheel. Het management kan als professioneel uitvoeringsorgaan van het samenwerkingsverband als de bureaucraat worden beschouwd. In de praktijk zal de doelincongruentie tussen beide partijen zich zodanig kunnen openbaren dat waar de (afgevaardigde) raads- en collegeleden in de aansturing van het samenwerkingsverband zullen streven naar politiek gewin, de managers van het samenwerkingsverband zullen streven naar zekerheid over het voortbestaan van de organisatie, de eigen functie en/of een zo groot mogelijk budget voor het werkvoorzieningschap als geheel of de afdeling.

Een ander punt van aandacht is de samenwerking met meerdere gemeenten in het samenwerkingsverband. Iedere gemeente streeft met de samenwerking eigen doelstellingen na. Tussen gemeenten onderling kan dus sprake zijn van doelincongruentie. Hoewel de gemeenten de samenwerking zijn aangegaan om op intergemeentelijk niveau gedeelde belangen effectiever en efficiënter te kunnen behartigen, kan de doelincongruentie zich uiten in een variatie in de te bereiken prestaties en de beleidskoers. Een ambitieuze gemeente die graag gebruik wil maken van het samenwerkingsverband als middel voor het verwezenlijken van het beleid kan geremd worden door een gemeente met minder ambitieuze doelstellingen of andere ideeën over het bereiken van die doelstellingen. Een individuele gemeente zal er dus rekening mee moeten houden dat in het samenwerkingsverband de samenwerking met andere gemeenten kan leiden tot het sluiten van compromissen, waarbij niet altijd het individuele gemeentelijke belang volledig behartigd wordt.

§3.2.4 Sturing en controle door gemeenteraad

Doordat de gemeenteraad zich continu in de positie van principaal bevindt, is het voor de gemeenteraad van belang de informatieasymmetrie en mogelijke doelincongruentie met het college, het bestuur van het samenwerkingsverband als geheel, en het management van het samenwerkingsverband te beperken. Vanuit agentschapstheoretisch oogpunt zal de gemeenteraad hierbij gebruik moeten maken van van monitoring, bonding en incentives.

Monitoring is voor de gemeenteraad een middel om de bereikte resultaten achteraf op te volgen en te evalueren. De gemeenteraad moet er actief op toezien dat het samenwerkingsverband een verantwoording aflegt over de geleverde prestaties en de omstandigheden waarin deze prestaties tot stand zijn gekomen. Deze verantwoording moet afgelegd zijn voordat de gemeenteraad het samenwerkingsverband nieuwe (financiële) middelen ter beschikking stelt. Het gaat om een periodieke terugkoppeling van informatie. Het is echter lastig om een controle op de resultaten uit te oefenen wanneer er vooraf geen norm is vastgelegd. Daarom zal in bonding aandacht besteed moeten worden aan het vastleggen van de te bereiken resultaten.

Bonding kan binnen de vormgeving van de gemeenschappelijke regelingen via drie wegen worden bereikt. In de eerste plaats via de overdracht van specifieke bevoegdheden. Om de strategische ruimte voor doelincongruentie te beperken zal het gemeentebestuur expliciet en eenduidig moeten formuleren welke bevoegdheden aan het algemeen en/of dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband worden overgedragen. In de tweede plaats kan een gemeente vertegenwoordigers afvaardigen in het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze afgevaardigden beschermen de gemeentelijke belangen en houden zicht op de door de gemeenten ter beschikking gestelde gelden. De derde vorm betreft het vooraf specificeren van te bereiken resultaten. De gemeenteraad is binnen het gemeentebestuur verantwoordelijk voor het vastleggen van de te bereiken maatschappelijke effecten. Dit kan dus ook plaatsvinden m.b.t. de door het samenwerkingsverband te bereiken resultaten in termen van te leveren diensten of andere prestaties.

Sturen op basis van prikkels (incentives) of risico-overdracht kan bewerkstelligd worden aan de hand van financiële instrumenten waarmee de bekostiging van de regeling tot stand komt. Hierbij kan gekozen worden tussen verschillende vormen, variërend van inputbekostiging tot resultaatbekostiging of outputsturing. Verhoest (2002:99) merkt op dat de prikkelende werking van bekostiging op prikkels maximaal zal zijn voor de uitvoerende organisatie als de totale bekostiging zowel positief als negatief op een directe wijze gekoppeld is aan de verwezenlijkte resultaten, en de uitvoerende overheidsorganisatie eventuele verliezen volledig zelf moet dekken en eventuele winsten zelf mag behouden. De prikkel vanuit bekostiging tot betere resultaten is niet aanwezig indien de bekostiging volledig ontkoppeld is van de resultaten en als de centrale overheid volledig tussenkomt bij eventuele verliezen en eventuele winsten integraal afroemt.

Doordat samenwerkingsverbanden institutioneel vervlochten zijn binnen het lokale bestuursstelsel, is het gebruik van de bekostigingsprikkel een lastig element. Wanneer het samenwerkingsverband te maken krijgt met grote verliezen die niet opgebracht kunnen worden uit de eigen middelen, zullen de deelnemende gemeenten financieel moeten bijspringen. Ook kan het zijn dat de deelnemende gemeenten bij een zeer royale vermogenspositie van het samenwerkingsverband kunnen besluiten tot afkomen van de reserves.

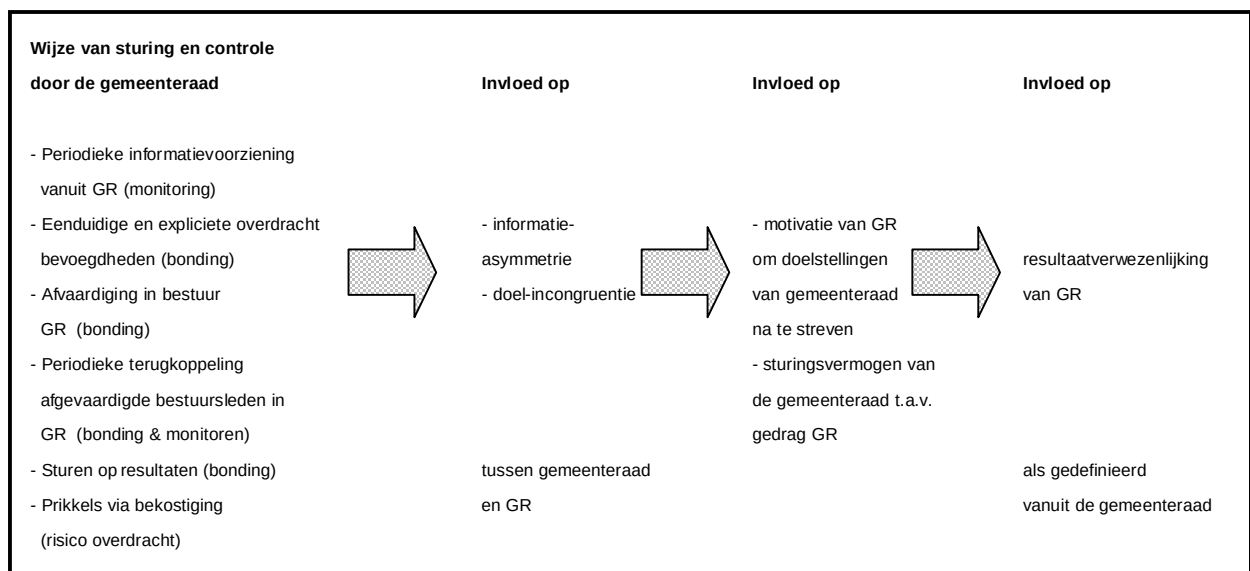
Gezien de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeente lijkt een bekostigingssystematiek waarin sprake is van een vast bedrag in combinatie met een betaling per geleverd product de meest ideale oplossing. Gemeenten zijn er niet bij gebaat dat het samenwerkingsverband niet functioneert en de overgedragen (publieke) taak niet ten uitvoer brengt. Door een vaste bijdrage heeft het samenwerkingsverband enige zekerheid omtrent de continuïteit van het beleid, maar door het prestatie-afhankelijke deel wordt het samenwerkingsverband tegelijkertijd gedwongen prestaties te leveren om extra inkomsten te genereren. In dat geval is sprake van een verdeling van het risico over de gemeente en het samenwerkingsverband.

Samengevat blijkt dat de mate waarin een gemeenteraad in staat is om het samenwerkingsverband zodanig aan te sturen en te controleren dat het tot een resultaatverwezenlijking komt zoals gewenst vanuit de gemeente afhankelijk is van:

- of de gemeenteraad periodieke informatie ontvangt vanuit het samenwerkingsverband;
- er sprake is van een eenduidige, expliciete overdracht van bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur naar het samenwerkingsverband;
- de gemeenteraad een afvaardiging in het bestuur van het samenwerkingsverband heeft;
- de gemeenteraad periodiek door de afgevaardigde leden geïnformeerd wordt over het functioneren van het samenwerkingsverband;
- de mate waarin de gemeenteraad gebruik maakt van sturing op basis van resultaten;
- de mate waarin er sprake is van een bekostigingssystematiek waarin het samenwerkingsverband geprikkeld wordt te handelen in het belang van de gemeente.

Schematisch is het bovenstaande in figuur 3.2 afgebeeld:

Figuur 3.2: causale relaties volgens het eenvoudig model tussen het sturings- en controle-arrangement van de gemeenschappelijke regeling en haar resultaten.



§3.3 Government Governance

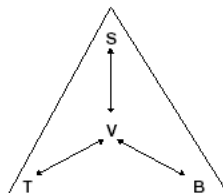
In de gemeentelijke organisatie werken op een moment verschillende organisatie-onderdelen aan de verwezenlijking van het gemeentelijk beleid. De uitvoering van gemeentelijk beleid door gemeenschappelijke regelingen is slechts een beperkt onderdeel van het geheel. Vanuit de gedachte dat het gemeentebestuur te allen tijde in staat moet zijn verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid, dient een gemeentebestuur op enig moment inzicht te kunnen bieden – en dus ook hebben – in welke activiteiten met welk doel tegen welke kosten worden uitgevoerd. Om het geheel van de gemeentelijke activiteiten zowel financieel als bestuurlijk te kunnen beheersen en overzien is een model of systeem nodig.

Een dergelijk systeem wordt de Planning & Controlfunctie (P&C-functie) genoemd. De planningsfunctie omvat het vaststellen van doelen en het werk zo organiseren dat de doelen kunnen worden gerealiseerd. Dat betekent het maken/ontwikkelen van adequaat beleid, werkplannen, activiteiten definiëren, bevoegdheden vastleggen en delegeren, middelen beschikbaar maken, begroten e.d. De controle-functie omvat het realiseren van de gestelde doelen, vorderingen meten en rapporteren. Het betreft hier activiteiten als het definiëren van werkprocessen, werkvoorschriften maken, hulpmiddelen definiëren, opdrachten verstrekken, dagelijks sturen en geregeld de doelen of normen en de werkelijkheid vergelijken en verantwoording afleggen. De P&C-functie is een onderdeel van de financiële functie dat zich specifiek richt op de planning en beheersing van beleid(suitgaven). Daarmee is de P&C-functie een onmisbare functie.

De inrichting van de P&C-functie is tegenwoordig gebaseerd op de theorie van 'Government Governance'. Government governance staat voor het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een overheidsorganisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden (MinFin, 2000:5). De kern van de theorie is dat belanghebbenden binnen en buiten de organisatie zijn gebaat bij een goede interne beheersing en een goede verantwoording daarover.

In Government governance staat de cyclus van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden centraal. *Sturen* betekent het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen. In de volgende stap vindt de *beheersing van de uitvoering* plaats. Dit vindt plaats door het invoeren en handhaven van een systeem van maatregelen en procedures, zodat bestuurders de zekerheid krijgen dat de organisatie blijvende de juiste richting opgaat, d.w.z. de vastgestelde doelstellingen realiseert. Vervolgens wordt er *toezicht* uitgeoefend, omdat moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd. Het laatste deelproces van de cyclus is de *verantwoording*. Iedere partij moet over de uitvoering van de opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden verantwoording afleggen. De gegevens van de verschillende deelprocessen beïnvloeden elkaar, waarbij de cyclus continu doorlopen wordt. De samenhang kan als volgt worden weergegeven:

Figuur3.3: Samenhang tussen sturing, beheersing, toezicht houden en verantwoording
(bron: MinFin, 2000:13)



In het hierboven omschreven systeem is echter uitgegaan van een bestuurlijke organisatie zoals deze bij de Rijksoverheid voorkomt. In de P&C-functie van de lokale overheid is op één punt afgeweken van de cyclus. Het deelproces 'toezicht houden' is vervangen door 'controleren'. Reden hiervoor is de autonomie van de gemeente waarin het college en de raad gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid, respectievelijk de controle op de uitvoering van het beleid. In de P&C-cyclus is het logisch de controle op het beleid van het college aan te laten sluiten bij het moment waarop het college verantwoording heeft kunnen afleggen over het gevoerde beleid. De controle kan dan in een bestuurlijk perspectief geplaatst worden, op grond waarvan de raad zijn oordeel kan vormen. De P&C-cyclus van een gemeente kan als volgt worden omschreven (BZK, 2002:22):

- Sturen / kaders vaststellen: De raad stelt de te realiseren beleidsdoelstellingen en (financiële) beleidskaders vast van het gemeentelijk beleid.
- (Beheersing van) uitvoering: Door het uitoefenen van de bestuurlijke bevoegdheden is het college in staat het beleid uit te voeren. Daarbij dient zij erop te letten dat de uitvoering binnen de gestelde (financiële) kaders blijft en doelstellingen bereikt worden.
- Verantwoording afleggen: Het college verantwoordt zich jegens de raad over de uitvoering van het beleid. Dit betreft zowel de financiële aangelegenheden als gekozen uitvoeringsvarianten.
- Controleren: De raad oordeelt over het gevoerde beleid van het college.

Omdat een gemeente te allen tijde verantwoording moet kunnen afleggen over de beleidsuitvoering en daarmee samenhangend de resultaten, is een goede samenhang tussen sturen, beheersen van de uitvoering, verantwoording afleggen en controleren van wezenlijk belang. Wanneer één van de stappen in de cyclus wordt overgeslagen, leidt dit tot zogenaamde 'blinde vlekken' in de beheersing waardoor er geen goed overzicht van risico's is en welke maatregelen noodzakelijk en/of gewenst zijn (DAR, 2000). Dit geldt niet alleen voor de eigen organisatie van de gemeente, maar evenzeer voor het beleid dat door 'op afstand gestelde' organisaties ten uitvoer wordt gebracht. Door de afstand ontstaat mogelijk 'ruis' in de aansturing of controle waardoor de organisatie ruimte krijgt voor activiteiten die niet direct in het belang van de deelnemende gemeenten zijn. Daarom zal ook m.b.t. tot gemeenschappelijke regelingen sprake moeten zijn van een goede governance-cyclus.

§3.4 Governance in gemeenschappelijke regelingen

Om het beleid ten aanzien van het samenwerkingsverband te beheersen en de uitvoering in lijn te houden met de beleidspreferenties van de gemeente, zal een gemeente gebruik moeten maken van mogelijkheden tot sturing, beheersing, verantwoording en controle. De gemeente moet nagaan of blijvend voldoende invloed is op de implementatie van het beleid om deze doelen te verwezenlijken en of de uitvoering voldoende is gewaarborgd. Dit leidt tot de volgende gefaseerde governance-cyclus:

- de sturing door de gemeente van het samenwerkingsverband;
- het beheer van de relatie tussen de gemeente en het samenwerkingsverband;
- de verantwoording door het samenwerkingsverband aan de gemeente;
- de controle op het samenwerkingsverband door de gemeente.

Sturing door de gemeente

Bij het onderdeel sturen gaat het om de vraag hoe de processen van sturing met de daarbij behorende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn gestructureerd, met oog op de realisering van de gegeven beleidsdoelstellingen. Een samenwerkingsverband is een uitvoerende modaliteit en lijkt daarmee een onderdeel van het takenpakket van het college. Maar belangrijk uitgangspunt in de aansturing van het samenwerkingsverband is dat er gehandeld wordt vanuit vooraf vastgestelde beleidsdoelstellingen.

Dit is specifiek een functie van de raad, aangezien de raad via de kaderstelling de uitgangspunten en randvoorwaarden van het beleid vaststelt. De kaderstelling door de gemeenteraad richt zich specifiek op de bijdrage van het samenwerkingsverband in het tot stand brengen van het gemeentelijk beleid. Door vooraf goed aan te geven wat de verwachtingen zijn van de het samenwerkingsverband, oftewel welke resultaten een gemeente van het samenwerkingsverband verwacht, is het beoordelen van de gerealiseerde resultaten in perspectief mogelijk en zinvol.

De kaderstelling door de gemeenteraad zal zowel beleidsinhoudelijke, financiële als procedurele elementen kunnen omvatten. Via de *beleidsinhoudelijke kaderstelling* stelt de gemeenteraad via doelstellingen vast welke resultaten men van het samenwerkingsverband verwacht. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal te leveren diensten door het samenwerkingsverband. Deze doelstellingen dienen 'SMART' te worden geformuleerd, oftewel specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. De *financiële kaderstelling* sluit aan op het budgetrecht van de gemeenteraad. De gemeenteraad stelt via de allocatie van middelen vast voor welk bedrag de diensten dienen te worden geleverd. Om de bereikte resultaten in perspectief te kunnen beoordelen, zal de gemeenteraad tussentijds op de hoogte gehouden moeten worden over het functioneren van het samenwerkingsverband, de voortgang in de realisering van de resultaatverwezenlijking en mogelijke bedreigingen en risico's. Via *procedurele kaderstelling* kan vastgelegd worden op welke wijze en wanneer de gemeenteraad bij belangrijke besluitvorming inzake gemeenschappelijke regelingen betrokken wordt. Deze drie vormen van kaderstelling hangen samen gelijk de elementen in de governance-cyclus. Wanneer een van de drie vormen ontbreekt, mist de kaderstelling zijn optimale uitwerking.

Beheersing relatie

De beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband heeft ten doel de gemeente(raad) de zekerheid te bieden dat de beleidsuitvoerende organisatie de beleidsdoelstellingen realiseert. Hierbij gaat het niet om het beheersen van de operationele processen binnen het samenwerkingsverband, aangezien dat een taak van het bestuur van het samenwerkingsverband is. Bij het beheersen van de relatie staat de goede opzet van de organisatie van de uitvoering centraal, tezamen met de monitoring van de prestaties via een duidelijke opzet van de informatievoorziening.

Een goede opzet van de organisatie is alleen mogelijk wanneer taken en bevoegdheden duidelijk verdeeld zijn en dat de bestuurlijke gremia in de praktijk tot een adequate taakvervulling komen. Het gaat hierbij zowel om een duidelijke en eenduidige verdeling van bevoegdheden en taken over het bestuur van het samenwerkingsverband als over het gemeentebestuur. Een goede verdeling van taken en bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur over het algemeen en dagelijks bestuur en de mogelijkheid voor beide besturen om tot een adequate taakvervulling komen is van belang aangezien zij het bestuurlijk centrum van het samenwerkingsverband vormen. Zij zijn de vooruitgeschoven post op wie zowel de raad als het college vertrouwen. Ook binnen het gemeentebestuur dient duidelijk te zijn welke rol de gemeenteraad en het college in de aansturing en controle op gemeenschappelijke regelingen spelen. Zo kan een ieder op zijn taak en verantwoordelijkheid worden gewezen.

In aanvulling op een duidelijke structuur van de organisatie moet er ook sprake zijn van een systeem ter bewaking van de realisering van beleidsdoelstellingen. Binnen de Wgr zijn hier middels de uitoefening van de bestuurlijke en financiële controle goede middelen toe. Een belangrijk (bestuurlijk) instrument is de afvaardiging van gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze vertegenwoordigers houden zicht op de uitvoering door het samenwerkingsverband en behartigen tevens het eigen gemeentelijke belang. Een ander instrument dat leidt tot een beheersing van de relatie is de informatievoorziening via welke vitale informatie vanuit het samenwerkingsverband naar de deelnemende gemeenteraden gecommuniceerd wordt.

Daarbij zal het met name om informatie gaan waarin naar voren komt of en op welke wijze financiële en bestuurlijke risico's – die uiteindelijk op de gemeente kunnen worden afgewenteld – door het samenwerkingsverband worden beheerst. Daarbij gaat het met name om de begroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband. Deze beide documenten zijn een belangrijk instrument voor de gemeenteraad om inzicht te krijgen in de allocatie en besteding van de door de gemeenteraad ter beschikking gestelde gelden. Deze informatievoorziening bevat elementen van verantwoording over het gevoerde beleid en wordt daarom in de volgende stap behandeld.

Verantwoording en informatievoorziening

Het volgende element in de cyclus is de verantwoording en informatievoorziening over de uitvoering door het (bestuur van het) samenwerkingsverband. De verantwoording betreft de informatie over alle ondernomen activiteiten en overgedragen bevoegdheden. Voor de gemeenteraad is de verantwoording en informatievoorziening een belangrijke stap voor het beperken van informatieasymmetrie. Voor een gedegen democratische controle en vanwege de getrapte wijze waarop vanuit het samenwerkingsverband verantwoording wordt afgelegd en informatie wordt doorgegeven, is het van belang dat de verantwoording en informatievoorziening binnen alle gelederen goed geregeld is.

Centraal staat het vraagstuk of de wijze van verantwoording op alle niveaus voldoende informatie geeft over de realisering van de doelstellingen, de wijze van sturing en beheersen. Binnen een gemeenschappelijke regeling kunnen voor de verantwoording en informatievoorziening drie niveaus worden onderscheiden:

- tussen het dagelijks en algemeen bestuur binnen het samenwerkingsverband;
- tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten;
- tussen de individuele vertegenwoordigers en hun eigen gemeente.

Per niveau zal niet alleen op een andere wijze verantwoording worden afgelegd, maar zal er ook een verschil in de behoefte en inhoud van de informatie zijn. Binnen het bestuur van het samenwerkingsverband zal de verantwoording en informatievoorziening meer gericht zijn op het functioneren van het samenwerkingsverband op zichzelf, waarbij de nadruk ligt op het bewaken van de voortgang van de resultaatverwezenlijking en het presteren van de verschillende diensten of afdelingen. Voor de individuele gemeenten is het van belang te weten te komen in welke mate het samenwerkingsverband erin is geslaagd de gemeentelijke doelstellingen te verwezenlijken. Hierbij speelt ook de verantwoording en informatievoorziening van de gemeentelijke vertegenwoordigers naar de eigen achterban in raad of college een rol.

Controle door gemeente

De vierde stap is de controle. De gemeenteraad zal zich een oordeel moeten vormen over het functioneren van het samenwerkingsverband. Deze beoordeling zal wellicht plaatsvinden in termen van beoogde realisatie versus werkelijk gerealiseerde doelstellingen. Het beoordelen van de prestaties van het samenwerkingsverband zal plaatsvinden op basis van de bespreking van de verschillende verantwoordingsdocumenten en terugkoppeling van afgevaardigde vertegenwoordigers. Het uitoefenen van controle vindt praktisch al plaats de toepassing van kaderstelling, beheersing en verantwoording, maar dient als afrondende stap van de P&C-cyclus enerzijds en als start van de nieuwe cyclus anderzijds, wel apart genoemd te worden.

§3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een theoretische verdieping aangebracht in de controle op gemeenschappelijke regelingen. Met behulp van de agentschapstheorie en theorie van government governance is uiteengezet waar de gemeenteraad aandacht aan moet schenken in het aansturen en controleren van een gemeenschappelijke regeling.

Vanuit de agentschapstheorie komt naar voren dat de wijze van sturing door de gemeente van invloed is op de resultaatverwezenlijking door het samenwerkingsverband. Door gebruik te maken van resultaatsturing, periodieke informatie vanuit het samenwerkingsverband en de afgevaardigde individuele leden, een eenduidige en expliciete overdracht van bevoegdheden, en prikkels via bekostiging, zal de gemeente het beleid en activiteiten van het samenwerkingsverband moeten sturen en controleren.

In de theorie van government governance komen gelijkwaardige elementen naar voren. In de sturing dient de gemeenteraad gebruik te maken van vooraf gestelde doelstellingen (resultaatsturing). De relatie met het samenwerkingsverband wordt beheerst via een duidelijke overdracht van taken en bevoegdheden, met een eenduidige verdeling van deze taken en bevoegdheden over het algemeen en dagelijks bestuur. Ook moeten het algemeen en dagelijks bestuur binnen het samenwerkingsverband tot een adequate taakvervulling kunnen komen. Het systeem van verantwoording en informatievoorziening moet daarbij zodanig zijn ingericht dat de gemeenteraad en het algemeen bestuur voldoende inzicht hebben over alle ondernomen activiteiten ter realisering van overgedragen taken en bevoegdheden.

De controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad moet onderdeel zijn van het gehele proces van de beleidsvorming en -uitvoering. Het beoordelen van resultaten biedt immers weinig perspectief als vooraf geen doelstellingen geformuleerd zijn, evenals er niets gezegd kan worden over de (oorzaak van de) afwijking in de resultaatverwezenlijking als er tussentijds geen informatie ontvangen is over mogelijke mee- of tegenvallers. De gemeenteraad zal in de controle op gemeenschappelijke regelingen pas effectief en efficiënt gebruik maken van zijn kaderstellende en controlerende bevoegdheden als de raad ook aandacht besteedt aan de mogelijkheden tot beheersing van de uitvoering en de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd. Het gaat om de toepassing van een breed instrumentarium, waarbij de effectiviteit van het totaal groter is dan de som der delen.

4. Van theorie naar empirie

In dit hoofdstuk staat de opbouw van het empirische onderzoek centraal. In deze brug van theorie naar praktijk wordt uiteengezet op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Dit wordt duidelijke gemaakt middels een uiteenzetting van de onderzoeksstrategie en -opzet (§4.1). Vervolgens staat de operationalisering en wijze van meting van de te onderzoeken variabelen centraal (§4.2).

§4.1 Onderzoeksopzet en –methode

Het empirisch onderzoek moet leiden tot inzicht in de wijze waarop gemeenteraden in de bestuurlijke praktijk invulling geven aan de controle op gemeenschappelijke regelingen (derde onderzoeksvraag). Hierbij gaat het niet alleen om het komen tot een beschrijving van de ondernomen controlerende activiteiten van de gemeenteraad, maar ook om een beoordeling van de activiteiten aan de theoretische normen. Tevens zal worden onderzocht of er een verklaring is voor de ondernomen acties (vierde onderzoeksvraag). Naast de 'hoe-vraag' wordt daarom ook aandacht besteed aan de 'waarom-vraag'. Het onderzoek draagt hiermee een *explorerend* en *evaluerend* karakter. Voor het verzamelen van gegevens is daarbij gekozen voor een case-study. Deze onderzoeksvorm maakt het mogelijk om onderlinge vergelijkingen te maken en zodoende na te gaan of er een algemene trend te onderscheiden is die tot stand komt onder invloed van specifieke factoren. Andere onderzoeksopzetten zijn minder geschikt door de omvang, beschikbare tijd en karakter van dit onderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 2004 t/m 2007. Na januari 2007 zijn er geen gegevens meer verzameld.

§4.1.1 Het werkvoorzieningschap als case-study

In dit onderzoek is de primaire eenheid van analyse de gemeenteraad. Doordat Nederland vele gemeenten¹⁵ rijk is, voor het uitvoeren van het onderzoek tijd en financiële middelen beperkt zijn, is gekozen voor een selectie van samenwerkingsverbanden en gemeenteraden binnen de provincie Gelderland. Deze keuze is op praktische gronden gemaakt aangezien de onderzoeker in deze provincie woont. Voorts heeft een selectie plaatsgevonden in het *aantal* en *vorm* van te onderzoeken gemeenschappelijke regelingen. Wat betreft de vorm is gekozen voor gemeenschappelijke regelingen in de vorm van *sociale werkvoorzieningen*, ook *werkvoorzieningschappen* genoemd.

Een werkvoorzieningschap wordt in het leven geroepen op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het is de uitvoerende dienst van één of meer gemeenten waarin mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via deze dienst een plek in de arbeidsmarkt geboden wordt, hetzij binnen de werkvoorziening zelf, hetzij via detachering bij of begeleid werken in een ander bedrijf of organisatie. De Wsw is een door het Rijk voor gemeenten verplichte uitvoeringsregeling.

Om de regeling ten uitvoer te brengen, subsidieert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de gemeenten (art. 8, lid 1 Wsw). Aan de subsidie van SZW is een taakstelling gekoppeld, welke aangeeft hoeveel cliënten (standaard eenheden ofwel SE's) via de werkvoorziening een zo regulier mogelijke baan op de arbeidsmarkt moeten verkrijgen. Aan het einde van het jaar wordt de subsidie op grond van het aantal gerealiseerde SE's wordt bijgesteld.

¹⁵ Op 1 januari 2007 telt Nederland 443 gemeenten (bron: www.cbs.nl, d.d. 05-01-2007)

Per 1 januari 2008 is de Wsw gewijzigd. In navolging van de eerste wijziging in 2005, waarbij de indicatiestelling van cliënten voor de Wsw is overgedragen aan het CWI, volgt de tweede stap van de modernisering. De wijzigingen in het wetsvoorstel en de daarop volgende wijzigingen in de lagere regelgeving zijn er op gericht om te stimuleren dat meer ingezet wordt op het realiseren van aangepaste Wsw-arbeitsplaatsen die passen bij de capaciteiten en mogelijkheden van de Wsw-geïndiceerde. Hierbij gaat het om:

- het versterken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid;
- de mogelijkheden die Wsw-geïndiceerden zelf hebben om sturing te geven aan het realiseren van een passende Wsw-arbeitsplaats, en
- de bereidheid van werkgevers om arbeidsplaatsen voor Wsw-geïndiceerden beschikbaar te stellen.

Met name het versterken van de gemeentelijke verantwoordelijkheid is van invloed op de wijze van sturing en controle door de gemeente op de uitvoering van de Wsw. Instrumenten die door het kabinet hierbij worden ingezet zijn:

- de Rijkssubsidie gaat naar de individuele gemeenten. Het is niet meer mogelijk om de middelen direct naar het werkvoorzieningschap over te hevelen.
- scheiding tussen het publieke en private domein, en
- het vereenvoudigen van de financieringssysteem.

Het onderzoek en verzamelen van de gegevens heeft plaatsgevonden in de periode waarin de Wsw-regeling van 2005 nog van kracht was.

Een werkvoorzieningschap is om verschillende redenen een uitermate interessante casus voor het onderzoek. De financiering van een werkvoorzieningschap via een subsidie met taakstelling lijkt te stimuleren. Echter, de subsidie wordt uitgekeerd per gerealiseerde SE. De Wsw bevat zelf geen bepalingen over toekennen van een bonus of malus bij een betere respectievelijk mindere prestatie van het werkvoorzieningschap. In die zin ontbreekt een prikkel voor het werkvoorzieningschap om optimaal te presteren.

Ook kan het bedrijfseconomische belang van het werkvoorzieningschap tegengesteld zijn aan de doelstelling van de Wsw en de uitwerking daarvan voor individuele Wsw-geïndiceerden. Zo kan het voor een werkvoorzieningschap aantrekkelijk zijn om de relatief productieve Wsw-geïndiceerden snel te plaatsen vanaf de wachtlijst, ten koste van relatief minder productieve Wsw-geïndiceerden. Ook het actief bevorderen van uitstroom van relatief productieve Wsw-geïndiceerden uit het werkvoorzieningschap naar begeleid werken is in bedrijfseconomisch opzicht niet in het belang van het werkvoorzieningschap.

In samenhang met het bovenstaande speelt de (regionale) economie een rol. In economisch zware tijden zal het moeilijker zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te laten integreren. Bedrijven zullen in moeilijke tijden – zonder subsidiëring van de werkplek door de gemeente – verminderde interesse tonen in werknemers van de werkvoorziening. Dit leidt tot meer kosten voor de werkvoorziening en eventueel ook voor de deelnemende gemeenten. Wanneer vervolgens sprake is van een negatief exploitatiesaldo op de rekening van het werkvoorzieningschap leidt dit tot een (extra) gemeentelijke bijdrage.

De samenwerking op basis van de Wgr is een open-einde regeling, waarbij – onder invloed van diverse (externe) factoren – op voorhand niet zeker is of de subsidie van het Rijk al dan niet in combinatie met de gemeentelijke bijdrage voldoende zal zijn om de kosten van de exploitatie van het werkvoorzieningschap te kunnen dekken. De controle op het werkvoorzieningschap is voor de gemeenteraad dus een uitermate belangrijk middel om zicht te houden op de resultaatverwezenlijking.

Van de negen sociale werkvoorzieningen in Gelderland zijn er drie geselecteerd. Daarbij is geselecteerd op het aantal aan de regeling deelnemende gemeenten. Dit onderscheid is gemaakt om te onderzoeken of een groter aantal deelnemende gemeenten van invloed is op de wijze waarop door de deelnemende gemeenten controle op het samenwerkingsverband wordt uitgeoefend. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat uit het onderzoek verschillen in werkwijze van de regelingen zelf of van de deelnemende gemeenten zijn af te leiden. In het geval van een 'kleine' regeling (<4 deelnemende gemeenten) zijn alle gemeenten benaderd voor deelname aan het onderzoek. In het geval van de 'grotere' regelingen (≥4 deelnemende gemeenten) zijn 4 gemeenten benaderd voor deelname aan het onderzoek.

Voor het onderzoek is per samenwerkingsverband in ieder geval de grootste gemeente qua aantal inwoners om medewerking gevraagd. De verwachting is namelijk dat een grotere gemeente een groter financieel aandeel heeft in het samenwerkingsverband en op grond daarvan wellicht intensiever betrokken is in het uitvoeren van controle op de werkvoorziening. In de selectie van de andere drie tot vier gemeenten hebben selectiecriteria geen rol gespeeld. Figuur 4.1 op de volgende pagina biedt een overzicht van de aan het onderzoek deelnemende gemeenten en werkvoorzieningschappen.

§4.1.2. Onderzoeksmethode

Voor het verzamelen van de gegevens is gebruik gemaakt van interviews en documentanalyse. Het doel van de interviews is om een inzicht te krijgen in enerzijds de wijze waarop de raad de werkvoorzieningschappen controleert (hoe-vraag) en waarom de raad op die wijze de raad het werkvoorzieningschap op die wijze controleert (waarom-vraag). Omdat zowel raads- als collegeleden kunnen worden afgevaardigd en in het gemeentebestuur samenwerken, zijn de kwalitatieve diepte interviews met raads- en collegeleden gehouden. De vragenlijst voor het interview bestaat uit een reeks open vragen (zie bijlage 2, p.ii). Het gebruik van een open vraagstelling biedt ruimte om opvallende elementen die tijdens het interview naar voren komen nader uit te diepen.

De raadsleden zijn geselecteerd op basis van vertegenwoordiging in het bestuur van het werkvoorzieningschap. Op deze wijze is getracht niet alleen informatie van het in het bestuur van de sociale werkvoorziening afgevaardigde raadslid te verkrijgen, maar ook van een raadslid dat niet als lid actief is in dat bestuur. Om het onderzoek afgebakend te houden, is per gemeente één collegelid geïnterviewd. Hierbij is het collegelid benaderd dat het werkvoorzieningschap in zijn portefeuille heeft.

Uitgesplitst naar samenwerkingsverband leidt dit tot het volgende overzicht (fig.4.1):

Fig. 4.1 Overzicht van onderzochte gemeenten en geïnterviewde actoren per samenwerkingsverband

Werkvoorzieningschap (# aan regeling deelnemende gemeenten)	Aan onderzoek deelnemende gemeenten	Aantal inwoners 01-01-06 ¹⁶	Geïnterviewden ¹⁷
Felua-groep (3)	Apeldoorn	156.051	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
	Epe	32.978	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
	Heerde	18.330	Afgevaardigd raadslid
Permar WS (5)	Ede	107.048	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
	Barneveld	50.448	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid
	Renkum	31.603	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
Lander (8)	Tiel	40.966	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
	Geldermalsen	26.258	Afgevaardigd collegelid
	Buren	25.584	Afgevaardigd raadslid Niet-afgevaardigd raadslid Afgevaardigd collegelid
	Neder-Betuwe	22.378	Afgevaardigd raadslid

De documentanalyse richt zich op het in beeld brengen van de (kwaliteit van de) informatie die raad bij de controle op de sociale werkvoorziening als gemeenschappelijke regeling gebruikt en ter beschikking staat. Ook is onderzocht of de vastgelegde informatie voldoet aan het in de paragraaf 4.2 ontwikkelde normenkader. De focus van de documentanalyse ligt op de diverse financiële en formele publiekrechtelijke documenten. Hierbij is een onderverdeling te maken naar documenten van gemeenten en documenten van de werkvoorzieningschappen. Van de gemeenteraden zijn de beleidsbegrotingen geanalyseerd op inhoudelijke vereisten. Van de werkvoorzieningschappen zijn van in ieder geval 1 jaar (of meer) de begrotingen, jaarrekeningen, de formele regelingen opgevraagd en aan onderzoek onderworpen.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode 2004 t/m 2007. Na januari 2007 zijn geen ontbrekende gegevens meer opgevraagd. Waar nodig wordt hier in het onderzoek naar verwezen.

¹⁶ Website Centraal Bureau voor de Statistiek (www.cbs.nl), d.d. 30-06-06)

¹⁷ In niet alle gevallen is het gelukt om ofwel vier gemeenten (van de twee grotere regelingen) in het onderzoek te betrekken, ofwel de drie verschillende actoren te spreken. Dit heeft te maken met non-respons of met het niet kunnen komen tot een afspraak i.v.m. een te drukke agenda van het betreffende raads- en/of collegelid.

§4.2 Operationalisering

De democratische controle op gemeenschappelijke regelingen is in de probleemstelling (H1) gedefinieerd als *alle voorzieningen, regelingen, maatregelen, procedures, etc. in de Wgr, in gemeenschappelijke regelingen en bij individuele gemeenten die bedoeld zijn de gemeenteraad in staat te stellen invloed en controle uit te oefenen op de besluitvorming en het functioneren van samenwerkingsverbanden*. In hoofdstuk 2 en 3 is naar voren gekomen dat de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt de werkvoorziening aan te sturen op de gewenste resultaten afhankelijk is van de mate waarin de raad in zijn controle-instrumentarium gebruik maakt van: het recht op informatie van (de individuele leden van) het bestuur van het samenwerkingsverband, het afvaardigen van raadsleden in het bestuur, financiële controle en resultaatsturing. Daarnaast is van belang op welke wijze de bevoegdhedenverdeling is ingericht en bekostigingsprikkel worden toegepast. Met het oog op deze gegevens kan de democratische controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad operationeel gedefinieerd worden als: *het door de gemeenteraad zodanig inbedden van zijn mogelijkheden tot resultaatsturing, afvaardiging, periodieke informatievoorziening en financiële controle in de cyclus van kaderstelling, beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband en verantwoording dat de gemeenteraad in staat is sturing en controle uit te oefenen op de resultaatverwezenlijking en het functioneren van de sociale werkvoorziening*.

In de volgende subparagrafen zullen de variabelen kaderstelling, beheersing en verantwoording verder geoperationaliseerd worden. Het uitvoeren van controle als laatste stap in de P&C-cyclus op basis van government governance (§3.4) zal niet als afzonderlijke variabele worden geoperationaliseerd. Controle is omschreven als de gebeurtenis dat de gemeenteraad zich een oordeel vormt over het functioneren van het samenwerkingsverband in termen van beoogde realisatie van doelstellingen en gerealiseerde doelstellingen. De mate waarin de gemeenteraad controle uitoefent wordt als onderdeel van de variabelen kaderstelling, beheersing en verantwoording meetbaar gemaakt.

In het proces van operationaliseren wordt per variabele wordt een uitsplitsing naar dimensies en indicatoren gemaakt. De dimensies worden vervolgens onderling vergeleken op hun relatieve belang. Aan de hand hiervan kan een waardering van de dimensies plaatsvinden. Ook wordt aangegeven op welke wijze de informatie m.b.t. de indicatoren verzameld is. De wijze van dataverzameling wordt in de tabel aangegeven. Per indicator is aangegeven of er sprake is van meting via een documentanalyse (D) en/of via vragen in het interview (i). In het geval een indicator via het interview is gemeten, is tevens het nummer van de vraag toegevoegd (bijvoorbeeld (i,2)). De vragenlijst is terug te vinden in de bijlage, pag. ii.

§4.2.1 Kaderstelling (resultaten in hoofdstuk 5)

De sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad vindt plaats vanuit de kaderstellende rol. Door middel van de kaderstelling geeft de gemeenteraad aan wat de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid zijn en wat daarbinnen – via de (beleids)uitvoering – bereikt dient te worden. In het theoretisch kader is naar voren gebracht dat resultaatsturing vanuit de deelnemende gemeenteraad een belangrijke factor is in het stimuleren van het samenwerkingsverband de vooraf geformuleerde doelstellingen als gedefinieerd vanuit de gemeenteraad te verwezenlijken. Binnen de kaderstelling zal resultaatsturing aanwezig moeten zijn.

Kaderstelling m.b.t. de sociale werkvoorziening kan worden gedefinieerd als: *het op grond van resultaatsturing beleidsinhoudelijk, financieel en procedureel normeren van het speelveld van de sociale werkvoorziening*. In tabel 4.2 wordt uiteengezet wat onder deze dimensies van kaderstelling wordt verstaan en via welke indicatoren de mate van gebruik van kaderstelling gemeten kan worden.

Tabel 4.2: Operationalisering kaderstelling

Variabele	Dimensie	Indicator
Kaderstelling <i>Het inhoudelijk, financieel en procedureel normeren van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de door de sociale werkvoorziening te bereiken resultaten, als gedefinieerd vanuit de gemeenteraad.</i>	Beleidsmatige kaderstelling <i>het vastleggen van (beleids)inhoudelijke doelstellingen in de beleidsbegroting die de sociale werkvoorziening dient te verwezenlijken om het door de raad gewenste maatschappelijke effect te bereiken</i>	Kb1) mate waarin de door het samenwerkingsverband te bereiken doelstellingen in beleidsbegroting zijn vastgelegd (D)
		Kb2) mate waarin doelstellingen SMART zijn geformuleerd (D)
		Kb3) Mate waarin doelstellingen output gericht zijn (D)
		Kb4) Mate waarin m.b.t. de sociale werkvoorziening is voldaan aan de eisen van het BBV gericht op de paragraaf 'verbonden partijen' (D)
		Kb5) Mate waarin er een ondersteunend kaderstellend document is waarin het doel en de uitgangspunten van de samenwerking zijn vastgelegd (D)
	Financiële kaderstelling <i>mate waarin gemeenteraad de kosten van de samenwerking alloceert in de eigen beleidsbegroting</i>	Kf6) Mate waarin de kosten voor de uitvoering van het beleid door het samenwerkingsverband in de beleidsbegroting is vastgelegd (D)
		Kf7) Mate waarin financiële doelstellingen zijn gekoppeld aan te bereiken beleidsmatige doelstellingen (D)
	Procedurele kaderstelling <i>mate waarin de gemeenteraad vooraf vastlegt hoe zij wordt geïnformeerd over belangrijke aangelegenheden in het samenwerkingsverband</i>	Kp8) Mate waarin er sprake is van afspraken over de terugkoppeling van afgevaardigde vertegenwoordigers naar de gemeenteraad (i,1)

Waardering van de dimensies

Het controleren van de bereikte resultaten biedt meer perspectief in vergelijking met een eerder vastgelegd referentiekader. Het vastleggen van beleidsinhoudelijke doelstellingen, het financiële kader en de wijze waarop en wanneer de gemeenteraad betrokken wenst te worden in de besluitvorming zijn daarbij gelijkwaardige uitgangspunten. Indien een van deze drie elementen niet goed functioneert, zal de kaderstelling aan effectiviteit inboeten. De drie elementen wegen daardoor even zwaar in de beoordeling.

Dataverzameling

De mate waarin gemeenteraden gebruik maken van beleidsmatige en financiële kaderstelling wordt onderzocht aan de hand van de gemeentelijke beleidsbegrotingen. De beleidsbegroting is voor de gemeenteraad het sturingsdocument m.b.t. de te bereiken maatschappelijke effecten. De verwachting is dat de beleidsbegroting de inhoudelijke doelstellingen en de allocatie van financiële middelen m.b.t. de uitvoering van het beleid door het samenwerkingsverband vastgelegd zijn. Voor de analyse van de procedurele kaderstelling zijn in het interview vragen opgenomen.

§4.2.2 Beheersing van de relatie (resultaten in hoofdstuk 6)

Via de beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband moet de gemeenteraad de zekerheid bieden dat het bestuur van het samenwerkingsverband zich inzet voor de door de gemeenteraad geformuleerde doelstellingen. Het begrip is als volgt geoperationaliseerd:

Tabel 4.3: Operationalisering beheersing relatie met het samenwerkingsverband

Variabele	Dimensie	Indicator
Beheersing <i>het zodanig vormgeven van de relatie tussen het gemeentebestuur en het bestuur van het samenwerkingsverband dat de gemeenteraad de zekerheid heeft dat de sociale werkvoorziening de beleidsdoelstellingen realiseert.</i>	Bestuurlijke inrichting en vormgeving van de uitvoerende organisatie <i>mate waarin de bestuurlijke vormgeving van de relatie tussen het gemeentebestuur en het bestuur van het samenwerkingsverband zodanig is ingericht dat er sprake is van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden, en bijdraagt in een adequate rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur</i>	Bb1) Mate van eenduidige en expliciete overdracht van taken en bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur naar het bestuur van het samenwerkingsverband (D)
		Bb2) Mate van duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden binnen het samenwerkingsverband (D)
		Bb3) Mate waarin het algemeen en dagelijks bestuur functioneren op basis van de rolverdeling zoals bedoeld in de formele regeling (D / i,3)
	Inspraak via afvaardiging <i>mate van vertegenwoordiging door deelnemende gemeenteraden in het bestuur van het samenwerkingsverband</i>	Bi4) De mogelijkheid voor de gemeenteraad leden af te vaardigen in het bestuur (D)
		Bi5) De mate waarin de gemeenteraad gebruik maakt van het afvaardigen van gemeenteraadsleden in het bestuur van het samenwerkingsverband (i,4)
	Procedure voor beheersing financiële risico's <i>mate waarin de gemeenteraad via financiële documenten inzicht heeft in de financiële risico's van het samenwerkingsverband</i>	Bp6) Mate waarin de gemeenteraad de ontwerpbegroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband ontvangt en bespreekt in raadsverband (D / i,5 t/m 7).
	Financiering <i>mate waarin de financiering het samenwerkingsverband prikkelt te handelen in het belang van de gemeente</i>	Bf7) Mate waarin de financiering van het samenwerkingsverband door de gemeente is gebaseerd op een systematiek waarin betaald wordt naar geleverde prestaties door het samenwerkingsverband voor diezelfde gemeente (D)

Waardering van dimensies

Doordat alle dimensies een belangrijk onderdeel vormen, wordt aan alle dimensies een gelijk gewicht toebedeeld. Door bijvoorbeeld het ontbreken van een moment waarop de begroting en jaarrekening van het samenwerkingsverband, zal de raad geen goed zicht hebben op de activiteiten van het samenwerkingsverband. Indien een gemeenteraad geen afvaardiging heeft in het bestuur van het samenwerkingsverband, is er een minder directe invloed op de resultaatverwezenlijking. En ook de financieringssystematiek is van invloed op de resultaatverwezenlijking van doelen zoals geformuleerd door de raad.

Dataverzameling

Voor het meten van de indicatoren van de bestuurlijke inrichting van de uitvoerende organisatie wordt de formele regeling van het samenwerkingsverband geanalyseerd. Dit document vormt de juridische en wettelijke grondslag van het samenwerkingsverband en zal inzicht moeten geven in de bestuurlijke inrichting en vormgeving. De mate waarin het algemeen en dagelijks bestuur in de bestuurlijke praktijk een adequate taakvervulling ervaren, wordt gemeten via het interview. Het gaat hierbij immers om de ervaring die de afgevaardigde leden hebben. Het onderzoek naar de aanwezigheid van een procedure voor de behandeling van het jaarverslag en de begroting van het samenwerkingsverband door de gemeenteraad wordt in de eerste plaats via een analyse van de formele regelingen onderzocht, waarbij de aandacht uit gaat naar regelgeving met betrekking tot het toezenden van financiële documenten. In de tweede plaats zal via het interview worden onderzocht of raadsleden deze documenten ook inzien en in de raad behandelen. De bekostigingssystematiek wordt geanalyseerd door onderzoek naar de financiële bepalingen van de formele regeling en eventuele financiële verordeningen. Ook zal hier in de interviews aandacht aan worden besteed.

§4.2.3 Verantwoording en informatievoorziening (resultaten in hoofdstuk 7)

Verantwoording speelt binnen het openbaar bestuur een belangrijke rol. De (democratisch gekozen) controlerende organen moeten van de uitvoerende organen voldoende informatie ontvangen om zich een beeld te kunnen vormen over de doelmatig- en doeltreffendheid van het beleid. Verantwoording vindt binnen het openbaar bestuur plaats via documenten of mondelinge toelichtingen. De informatievoorziening m.b.t. gemeenschappelijke regelingen is dan ook van groot belang. Verantwoording kan worden gedefinieerd als: *het afleggen van rekenschap over alle opgedragen taken*. De informatievoorziening is de infrastructuur waarlangs de (verantwoordings)informatie gecommuniceerd wordt. Omdat er sprake is van verlengd lokaal bestuur en vanuit de deelnemende gemeenten bestuursleden afgevaardigd zijn, is het van belang na te gaan hoe de verantwoording binnen het samenwerkingsverband tot stand komt en doorwerkt tot aan de gemeenteraad als sluitstuk van de controle. Dit leidt tot het volgende overzicht van de operationalisering van het begrip verantwoording:

Tabel 4.4: Operationalisering verantwoording/ informatievoorziening

Variabele	Niveau	Indicator
<i>De mate waarin het afleggen van rekenschap de controlerende organen voldoende informatie geeft over het functioneren van het werkvoorzieningschap, met nadruk op de realisatie van doelstellingen, financiële positie en alle overgedragen taken en bevoegdheden.</i>	Binnen samenwerkingsverband	Vb1) Mate waarin het dagelijks bestuur door het management van het werkvoorzieningschap van voldoende informatie m.b.t. realisatie van doelstellingen, financiële positie en andere overgedragen taken en bevoegdheden voorzien wordt om tot zijn taakvervulling te komen (i, 9&10).
		Vb2) Mate waarin het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur van voldoende informatie m.b.t. realisatie van doelstellingen, financiële positie en andere overgedragen taken en bevoegdheden voorzien wordt om tot zijn taakvervulling te komen (i,10 t/m 12)
	Tussen bestuur samenwerkingsverband en deelnemende gemeenten	Vt3) Mate waarin de gemeenteraad door het bestuur van het werkvoorzieningschap van voldoende informatie m.b.t. realisatie van doelstellingen, financiële positie en andere overgedragen taken en bevoegdheden voorzien wordt (i, 13)
	Tussen individuele vertegenwoordigers en de gemeenteraad	Vt4) Mate waarin de gemeenteraad door afgevaardigde raadsleden periodiek wordt ingelicht over ontwikkelingen m.b.t. de sociale werkvoorziening (i, 14 t/m 16)

Waardering van dimensies

De controle van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur heeft als doel te controleren of het gevoerde beleid als zodanig tot de juiste resultaten leidt. De controle van de gemeenteraad op het functioneren van het samenwerkingsverband en op de individuele vertegenwoordigers heeft ten doel om te kunnen beoordelen of het samenwerkingsverband de beleidsdoelstellingen zoals geformuleerd door de gemeenteraad weet te bereiken en of het afgevaardigde bestuurslid daarin de goede keuzes heeft gemaakt. Doordat de informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband naar de gemeenteraad getrapt verloopt en de twee vormen van controle in elkaar kunnen overlopen, wordt aan alle dimensies een gelijk belang gehecht.

Dataverzameling

Voor het beoordelen van de verantwoording binnen het samenwerkingsverband zal worden onderzocht op welke wijze en in welke mate het dagelijks bestuur informatie (ter verantwoording) aan het algemeen bestuur overlegt. Deze informatie wordt verzameld via het interview. De informatie van het samenwerkingsverband naar de gemeenteraad zal zich concentreren op financiële beleidsdocumenten als begroting, jaarverslag en jaarrekening. Deze zullen met het oog op de inhoud en daarmee de bruikbaarheid voor de gemeenteraad ook beoordeeld worden. De verantwoording van de individuele afgevaardigden naar de gemeenteraad zal in kaart worden gebracht via vragen in het interview.

5. Kaderstelling in de bestuurlijke praktijk

In §5.1 wordt de kwaliteit van de *beleidsmatige* en *financiële* kaderstelling uitgewerkt en besproken aan de hand van geanalyseerde beleidsbegrotingen. Na de bespreking van deze resultaten wordt ingegaan op de wijze waarop de gemeenteraad gebruik maakt van *procedurele* kaderstelling (§5.2). Vervolgens staat de ervaring van raadsleden met de kaderstellende rol voor het werkvoorzieningschap centraal (§5.3). Afsluitend volgt een conclusie over de mate waarin de gemeenteraad in de bestuurlijke praktijk in de controle op het werkvoorzieningschap gebruik maakt van kaderstelling (§5.4).

§5.1 Beleidsmatige en financiële kaderstelling

In de tabellen 5.1 en 5.2 is uiteengezet in welke mate de gemeentelijke begroting beleidsmatige en financiële kaderstellende informatie bevatten over de uitvoering van de Wsw en het werkvoorzieningschap. Tabel 5.1 toont de resultaten van het onderzoek naar de programmabegroting, tabel 5.2 toont de resultaten van de analyse van de paragraaf 'verbonden partijen'. De tabellen laten zien in welke mate de beleidsbegroting van de betreffende gemeente inhoudelijk voldoet aan het normenkader (§4.2.1). Per cel worden twee waarden weergegeven: de eerste waarde toont het absolute aantal, de tweede waarde toont het percentage exclusief de ontbrekende gegevens. De ontbrekende gegevens zijn opgenomen in de kolom 'nb' (niet bekend). De tabellen zijn gebaseerd op de meer gedetailleerde tabellen 4 t/m 7 van bijlage 6 (pag. vii), welke per gemeente de score op het normenkader laten zien.

Tabel 5.1: Resultaten analyse gemeentelijke beleidsbegrotingen op beleidsmatige en financiële kaderstelling

Jaartal begroting → ↓ Indicator	2005					2006				
	+	+/-	-	tot.	nb.	+	+/-	-	tot.	nb.
Wordt de WSW expliciet genoemd in een programma?	1 8%	-	12 92%	13 100%	3	3 19%	-	13 81%	16 100%	-
Wordt de sociale werkvoorziening expliciet genoemd in een programma?	6 46%	-	7 54%	13 100%	3	7 44%	1 6%	8 50%	16 100%	-
Is de werkvoorziening in de programmabegroting gekenmerkt als een product?	2 15%	3 23%	8 62%	13 100%	3	1 6%	2 13%	13 81%	16 100%	-
Komt de betekenis van de werkvoorziening duidelijk in het programma naar voren?	1 8%	3 23%	9 69%	13 100%	3	1 6%	5 31%	10 63%	16 100%	-
Is vastgelegd wat de gemeente m.b.t. WSW wil bereiken in termen van prestaties?	-	1 8%	12 92%	13 100%	3	-	3 19%	13 81%	16 100%	-
Is vastgelegd wat de gemeente m.b.t. het werkvoorzieningschap wil bereiken in termen van prestaties?	-	4 31%	9 69%	13 100%	3	-	5 31%	11 69%	16 100%	-
Is vastgelegd wat gemeente gaat doen om de genoemde doelstellingen te bereiken?	-	3 23%	10 76%	13 100%	3	1 6%	4 25%	11 69%	16 100%	-
Zijn de vastgelegde doelstellingen:										
- Specifiek	1 8%	-	12 92%	13 100%	3	2 13%	1 6%	13 75%	16 100%	-
- Meetbaar	1 8%	-	12 92%	13 100%	3	2 13%	1 6%	13 81%	16 100%	-
- Realistisch	-	1 8%	12 92%	13 100%	3	1 6%	2 13%	13 81%	16 100%	-
- Tijdsgebonden	1 8%	-	12 92%	13 100%	3	2 12%	-	14 88%	16 100%	-
Subtotaal beleidsmatige kaderstelling	13 9%	15 11%	115 80%	143 100%	33	20 11%	24 14%	132 75%	176 100%	-
Komen de kosten van de werkvoorziening expliciet naar voren in het programma?	-	2 15%	11 85%	13 100%	3	-	1 6%	15 94%	16 100%	-
- Is meerjarig aangegeven wat de gemeentelijke bijdrage in exploitatiekosten is?	1 8%	-	12 92%	13 100%	3	-	2 12%	14 88%	16 100%	--
- Is meerjarig aangegeven of omvang bijdrage in exploitatie jaren verandert?	2 15%	1 8%	10 77%	13 100%	3	1 6%	1 6%	14 88%	16 100%	-
Is aangegeven welke documenten de grondslag voor de vastgelegde gegevens vormen?	3 23%	-	10 77%	13 100%	3	4 25%	-	12 75%	16 100%	-
Subtotaal financiële kaderstelling	6 11%	3 6%	43 83%	52 100%	12	5 8%	4 6%	55 86%	64 100%	-
Totaal:	19 10%	18 9%	158 81%	195 100%	45	25 10%	28 12%	187 78%	240 100%	-

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm

+/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.

- resultaat niet aanwezig

Tabel 5.2: Resultaten analyse paragrafen gemeentelijke beleidsbegroting op beleidsmatige en financiële kaderstelling

Jaartal paragraaf → ↓ Indicator	2005					2006				
	+	+/-	-	tot.	nb.	+	+/-	-	tot.	nb.
De werkvoorziening is in de paragraaf verbonden partijen opgenomen	11 100%	-	-	11 100%	5	15 100%	-	-	15 100%	1
- Er is een omschrijving van een visie m.b.t. de werkvoorziening	-	-	11 100%	11 100%	5	-	1 7%	14 93%	15 100%	1
- Er is een omschrijving van de taak van de werkvoorziening	1 9%	6 55%	4 36%	11 100%	5	3 20%	9 60%	3 20%	15 100%	1
- Er is een koppeling met de beleidsdoelstellingen	-	-	11 100%	11 100%	5	-	-	15 100%	15 100%	1
- Er zijn beleidsvoornemens omschreven	1 9%	1 9%	9 82%	11 100%	5	1 7%	-	14 93%	15 100%	1
- De risico's van de samenwerking worden benoemd	-	3 27%	8 73%	11 100%	5	1 7%	8 53%	6 40%	15 100%	1
- Er is een overzicht van lasten m.b.t. de bijdrage in de exploitatie van de werkvoorziening	6 60%	-	4 40%	10 100%	6	10 71%	-	4 29%	14 100%	2
De werkvoorziening wordt in een andere paragraaf genoemd	2 18%	-	9 82%	11 100%	5	3 19%	-	12 75%	15 100%	1
Er is een doorverwijzing naar een ander document waarin nader wordt ingegaan op verbonden partijen	1 9%	2 18%	8 73%	11 100%	5	3 20%	2 13%	10 67%	15 100%	1
Totaal	23 23%	12 12%	63 64%	98 100%	46	36 27%	20 15%	78 58%	134 100%	10

Betekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.
- resultaat niet aanwezig

Op basis van de informatie uit de tabellen 5.1 en 5.2 wordt per indicator besproken welke de resultaten zijn

- Gebruik van doelstellingen m.b.t. werkvoorziening in programma (indicator Kb1)

In een enkele begroting worden doelstellingen of kentallen gebruikt m.b.t. de werkvoorziening. Zo wordt bijvoorbeeld vermeld dat de gemeente het werkvoorzieningschap gaat betrekken bij nieuw op te zetten trajecten (bijv. 'Work first'), of dat het komende jaar opnieuw afspraken met de werkvoorziening gemaakt worden over de (inkoop van nieuwe) reïntegratietrajecten. Neder-Betuwe benoemt in 2006 voor het programma 'Werk, inkomen en zorg' zeer specifiek de doelstelling: "Het in stand houden van een Wet Sociale Werkvoorziening bedrijf." In de taakstelling voor het programma-onderdeel 'Werk' wordt daarbij in absolute aantallen aangegeven hoeveel trajecten (uitgesplitst naar 'Direct Werk', 'loonkostensubsidie' en 'Ander Werk') de gemeente door LANDER wil laten starten. Tevens wordt aangegeven hoeveel cliënten de gemeente wil plaatsen via Wsw-verband. Daarbij wordt niet alleen LANDER genoemd, maar ook Presikhaaf Bedrijven (Arnhem e.o.), IW4-bedrijven en de werkvoorziening van Veenendaal.

Het duidelijk uiteenzetten wat de gemeente met de WSW of de sociale werkvoorziening verwacht te bereiken of wil bereiken in termen van doelstellingen, prestaties of percentages komt weinig voor. Uit de beleidsbegrotingen blijkt dat de Wsw en het werkvoorzieningschap geen prominente rol spelen in de programma's. In veel gevallen wordt de rol van de werkvoorziening voor het gemeentelijk beleid niet duidelijk. Vaak wordt slechts verwezen naar de functie van de werkvoorziening voor een specifieke taak, bijvoorbeeld als beheerder van groenvoorzieningen bij een bedrijvencomplex. De werkvoorziening wordt met name genoemd in de context van 'sociale activering' waarbij de gemeenten ernaar streven dat de gebruikers van de regelingen moeten worden gestimuleerd zo goed als mogelijk te reïntegreren en/of te blijven participeren in de samenleving.

- ***Mate waarin doelstellingen SMART en output gericht zijn (indicator Kb2 en Kb3)***

Het gebruik van doelstellingen met koppeling aan specifieke prestaties of percentages voor de WSW of de werkvoorziening is in de onderzochte begrotingen summier. Een voorbeeld – naast de begroting 2006 van Neder-Betuwe 2006 - waarin concreet gebruik wordt gemaakt van prestaties en output-cijfers, is de begroting van Apeldoorn van 2005, waarin per programma(sub)doelstelling – bijvoorbeeld 'participatie van uitkeringsgerechtigden' – een outputgetal is opgenomen. Het programma 'Werk en Inkomen' in de begroting van 2005 toont dat in 2003 er 925 niet-direct bemiddelbaren aan een traject van sociale activering deelneemt. In 2006 is dat de gemeente echter overgestapt van een absolute waarde in 2005 naar het vermelden van de 'participatiequote'. In deze quote komt tot uitdrukking 'hoeveel uitkeringsgerechtigden t.o.v. het totaal aantal uitkeringsgerechtigden gebruik maken van een participatietraject in het kader van sociale activering, vrijwilligerswerk of anderszins'. De participatiequote geeft echter niet aan of een uitkeringsgerechtigde via de werkvoorziening of een ander reïntegratiebureau een traject doorloopt.

Uit de begrotingsanalyse kan worden geconcludeerd dat binnen de programma's het gebruik van specifieke, meetbare, realistische en tijdsgebonden doelstellingen specifiek gericht op de WSW en de werkvoorziening eerder uitzondering dan regel is. De doelstellingen worden op een hoger niveau gebruikt, zoals het te bereiken percentage instroom en uitstroom van uitkeringsgerechtigden. De doelstellingen en kentallen zijn meer gericht op geabstraheerde maatschappelijke effecten (outcome) van de verschillende programma's en programmapunten in de gemeentelijke begrotingen.

- ***Verwijzing naar beleidsdocumenten Wsw of werkvoorziening in programma (indicator Kb4)***

In enkele van de onderzochte programmabegrotingen zijn de beleidskaders bij de specifieke programma's toegevoegd. Zo is vrij makkelijk herleidbaar welke nota's, verordeningen en andere documenten de beleidsmatige ondergrond van het specifieke programma vormen. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar de nota 'Wet werk en bijstand' of de 'Reïntegratieverordening'. Er is geen specifieke verwijzing naar financiële of beleidsdocumenten van de werkvoorziening zelf. Wellicht dat deze verwijzing is terug te vinden in de beleidsdocumenten. Er is geen onderzoek verricht naar de inhoud van deze beleidskaders. Derhalve kan geen uitspraak worden gedaan over de aanvullende werking van de onderliggende beleidskaders voor het programma.

- **Mate waarin m.b.t. de sociale werkvoorziening is voldaan aan de eisen van het BBV gericht op de paragraaf 'verbonden partijen' (Indicator Kb5)**

Uit de analyse van de paragrafen is naar voren gekomen dat evenals de opzet en inhoud van de programma's ook de opzet en inhoud van de paragraaf verbonden partijen per gemeente verschilt. De tabellen 6 en 7 uit bijlage 6 (p. xi en xii) laten zien dat de ene paragraaf meer informatie over het werkvoorzieningschap bevat als een andere. Maar zoals tabel 5.2 laat zien, is bij alle gemeenten de werkvoorziening waaraan zij deelnemen in de paragraaf verbonden partijen opgenomen.

In veel gevallen wordt de werkvoorziening slechts bij naam genoemd en is er zeer beperkt sprake van een omschrijving van de taken en activiteiten van de werkvoorziening als uitvoerder van de Wsw. De gemeenten Apeldoorn en Barneveld hebben in vergelijking met andere gemeenten een vrij uitgebreide omschrijving, aangezien zij voor het werkvoorzieningschap – en andere verbonden partijen – een duidelijk onderscheid maken in doel, betrokkenen, bestuurlijk belang, financieel belang, ontwikkelingen en beleidsvoornemens.

Een meer uitgebreide visie op wat de werkvoorziening specifiek voor het gemeentelijk beleid betekent, is slechts in enkele paragrafen aangetroffen. Ditzelfde geldt voor de beleidsvoornemens m.b.t. de werkvoorziening. En toch zijn deze twee elementen verplicht volgens het BBV. Een verklaring hiervoor kan in sommige gevallen worden gevonden in het verder ontwikkelen van de paragrafen en ondersteunende documenten als beleidsnotities. Zo geeft de gemeente Geldermalsen in de paragraaf verbonden partijen over 2006 aan dat een kaderstellende visie nog in ontwikkeling is. Deze zal vervolgens ook de beleidsvoornemens bevatten. Dit staat echter lang niet in alle paragrafen zo duidelijk vermeld.

- **Opname van kosten van de werkvoorziening voor de gemeente in programma (indicator Kf6)**

Wat betreft de kosten van de sociale werkvoorziening voor de deelnemende gemeenten bieden de onderzochte programma's geen duidelijk inzicht. Er wordt slechts in een enkel geval in het programma aandacht besteed aan de omvang van de afdracht, of aan de uit een heroverweging vloeiende gevolgen voor de afdracht en daarmee voor de baten en lasten van het programma als geheel. Bij enkele programmabegrotingen is een financiële begroting of een productenlijst gevoegd. Hierin worden per programma kort de baten en lasten opgesomd en/of wordt per programma duidelijk gemaakt welke producten hierin een rol spelen. In een enkel geval wordt het werkvoorzieningschap in deze lijst vermeld. De onderzochte beleidsbegrotingen bieden geen gestructureerd overzicht van de uitvoeringskosten van de Wsw en de sociale werkvoorziening.

- **Mate waarin in de paragrafen is aangegeven wat het financieel belang van de gemeente in het werkvoorzieningschap is (Indicator Kf7).**

Waar in 2005 iets meer dan de helft van de gemeenten de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie van het werkvoorzieningschap in de paragraaf verbonden partijen heeft opgenomen, is dit aantal in 2006 geklonnen tot 2/3^e deel.

Door verschillende gemeenten worden de risico's van de samenwerking in het werkvoorzieningschap aangestipt. Daarbij gaat het met name om de mogelijkheid tot toekomstige financiële verplichtingen vanuit de gemeente. Dit gebeurt veelal onder de noemer van een omschrijving van de financiële ontwikkelingen binnen de werkvoorziening. De risico's worden door enkele gemeenten in een andere paragraaf ondergebracht, namelijk de paragraaf 'Weerstandsvermogen'. Daarbij worden dan de risico's genoemd die de gemeente loopt via de exploitatie van de werkvoorziening. Barneveld noemt in 2006 bijvoorbeeld de garantstelling voor een lening die bij liquidatie bepaalde kosten voor de gemeente met zich meebrengt.

In de paragraaf weerstandsvermogen 2006 van de gemeente Culemborg wordt genoemd dat er sprake is van exploitatietekorten bij LANDER en dat er in de toekomst rekening gehouden moet worden met een eventuele gemeentelijke bijdrage. Het benoemen van de risico's blijft in het overgrote deel van de onderzochte paragrafen echter op een niveau die voor elke verbonden partij op kan gaan.

- **Conclusie beleidsmatige en financiële kaderstelling in de beleidsbegroting**

De lage score op de verschillende indicatoren voor beleidsmatige en financiële kaderstelling met betrekking tot het werkvoorzieningschap, toont aan dat de beleidsbegroting in de aansturing en controle van de sociale werkvoorzieningen door de gemeenteraad in beperkte mate gebruikt wordt. Wanneer de jaren 2005 en 2006 met elkaar vergeleken worden, is een lichte stijging van het aantal waarnemingen dat voldoet aan de norm zichtbaar. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de kaderstelling in zijn algemeenheid nog in ontwikkeling is. Een andere verklaring kan zijn dat de beleidsinhoudelijke en financiële kaderstelling met betrekking tot het werkvoorzieningschap op een andere wijze plaatsvindt. Wellicht dat de analyse van de procedurele kaderstelling of verklaringen van de raadsleden zelf hier nader inzicht kan bieden.

§5.2 Procedurele kaderstelling

Om de mate van procedurele kaderstelling te meten, is in de interviews met de raads- en collegeleden geïnformeerd naar het bestaan van afspraken tussen de afgevaardigde leden in het bestuur van het werkvoorzieningschap en de gemeenteraad over het verschaffen van informatie (*indicator Kp1*). Op basis van de interviews kunnen helaas geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan over concrete afspraken tussen de gemeenteraad en de afgevaardigde leden over het informeren van de gemeenteraad over de ontwikkelingen inzake het werkvoorzieningschap. Uit de interviews is wel naar voren gekomen dat er in een merendeel van de gemeenten sprake is van een vast terugkoppelmoment naar de gemeenteraad. Hierbij is geen verschil gemaakt tussen terugkoppeling in een vergadering van de gemeenteraad of van een raadscommissie. Tabel 5.3 toont de resultaten.

Tabel 5.3: aanwezigheid van vast terugkoppelmoment van afgevaardigd lid in bestuur samenwerkingsverband naar de eigen gemeenteraad in absolute en relatieve aantallen.

Vast terugkoppelmoment aanwezig?	Ja	Nee	Geen data	Totaal
Aantal gemeenten	6 (60%)	2 (20%)	2 (20%)	10 (100%)

In 6 van de 10 gemeenten bestaat een vast terugkoppelmoment tussen het afgevaardigde raadslid in het bestuur van het samenwerkingsverband en de gemeenteraad. In twee gemeenten is er geen sprake van een vast moment. Daarnaast is van een tweetal gemeenten uit de interviews niet naar voren gekomen of er al dan niet sprake is van een vast terugkoppelmoment. Door van deze twee gemeenten over de jaren 2004 en 2005 via de websites de raadsagenda's, commissie-agenda's en notulen van de raadsvergaderingen te raadplegen, is getracht deze informatie alsnog te verkrijgen. Uit de gevonden documenten kan echter niet worden opgemaakt dat er sprake is van een vast terugkoppelmoment, maar ook niet dat er geen vast terugkoppelmoment aanwezig is.

Uit de interviews met raads- en collegeleden uit de gemeenten waarin wel een vast terugkoppelmoment aanwezig is, komt naar voren dat tijdens dit vaste agendapunt in de raads- of commissievergadering alle afgevaardigde raadsleden van alle verbonden partijen de gelegenheid wordt geboden informatie terug te koppelen. Het blijkt echter een persoonlijke inschatting van het afgevaardigde lid of van dit moment gebruik wordt gemaakt. De mate waarin afgevaardigde vertegenwoordigers informatie terugkoppelen, raakt echter het inhoudelijke onderdeel van de verantwoording en komt in §5.4 aan de orde.

Een concreet voorbeeld van procedurele kaderstelling betreft het voorstel voor de 'Richtlijn voor bestuurlijk handelen in verbonden partijen' van de gemeente Renkum. Aanleiding voor dit voorstel was de ervaring van de gemeente met een andere verbonden partij, waar grote financiële consequenties aan verbonden waren. Ten tijde van het onderzoek werd het voorstel besproken in commissieverband. De richtlijn omvat de uitgangspunten die gelden voor deelname van de gemeente Renkum aan (nieuwe) verbonden partijen. Zo worden op hoofdlijnen de randvoorwaarden voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerking, de afvaardiging van gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur en het ontwikkelen van een toezichtsarrangement omschreven. Eén van de punten uit het voorstel betreft artikel 8:

"Participatie in een verbonden partij vindt alleen plaats nadat door burgemeester en wethouders, de raad geconsulteerd, een toezichtarrangement is vastgesteld. In het toezichtarrangement krijgt de aansturing, het beheer en het toezicht vorm en inhoud. Daarbij dient aandacht te worden gegeven aan:

- *duidelijkheid van de doelstelling en taakomschrijving en de meetbaarheid van prestaties van de verbonden partij*
- *financiële, maar ook maatschappelijke risico's en de wijze waarop de risico's worden beheerd en beheerst. Een risicoanalyse zal hiervoor de basis moeten zijn*
- *de sturingsvisie (het geheel van regels en afspraken over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen bestuursorganen, waaronder de bestuurlijke verhoudingen, vertegenwoordiging, benoeming bestuurders, functiescheiding)*
- *de wijze waarop de publieke belangen zijn geborgd en op welke wijze de democratische controle plaatsvindt (bekostigingsvoorwaarden, vaststellen tarieven/ heffingen, goedkeuring begroting, goedkeuren/vaststellen van regelingen van het uitvoeringsorgaan)*
- *de wijze van verantwoording (informatieplicht, controlerechten, verplichtingen tot het indienen van verantwoordingsinformatie) en de bevoegdheden om zonedig in te grijpen (aanwijzingen, richtlijnen)*
- *de wijze (inhoud en tijdstippen) waarop er wordt geëvalueerd inclusief doorlichtingen op effectiviteit en efficiency."*

Als conclusie kan worden gesteld dat over de mate waarin de gemeenteraad vooraf vastlegt op welke wijze zij betrokken wil worden bij de besluitvorming met betrekking tot belangrijke aangelegenheden in samenwerkingsverband op basis van dit onderzoek geen algemene uitspraak kan worden geformuleerd. In veel gemeenten bestaat wel een vast terugkoppelmoment waarin de afgevaardigde gemeentelijke vertegenwoordigers de raad kunnen inlichten over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Of er meer gemeenten zijn als de gemeente Renkum waarin de gemeenteraad een voorstel heeft gedaan inzake het handelen in verbonden partijen, is niet bekend. De richtlijn is een voorbeeld van procedurele kaderstelling waarmee de raad een bruikbaar kader heeft om verbonden partijen – en dus het werkvoorzieningschap – te sturen en controleren en ook de gemeentelijke vertegenwoordigers op hun verantwoordelijkheden wijst.

§5.3 Ervaring van raadsleden met kaderstellende rol

Een belangrijke factor die een verklaring kan geven over de mate waarin de gemeenteraad m.b.t. de werkvoorziening gebruik maakt van zijn kaderstellende rol en de beleidsbegroting als instrumentarium, is de mate waarin de raad deze rol zich aangemeten heeft. Om te onderzoeken hoe de raad de kaderstellende rol ervaart, is aan de raadsleden gevraagd hoe zij de kaderstelling door de gemeenteraad met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen zouden omschrijven. Tabel 5.4 biedt het overzicht van de reacties.

Tabel 5.4: De standpunten over de kaderstellende rol van de raad met betrekking tot de gemeenschappelijke regelingen c.q. de werkvoorziening

Visie op de kaderstellende rol	
Kaderstellende rol is nog in ontwikkeling	5
Geen gegevens	11
Totaal:	16

Vorm van kaderstelling zoals die nu ervaren wordt	
Actief (vanuit gemeenteraad)	0
Passief (GR stelt kaders voor)	6
Geen gegevens	10
Totaal:	16

Uit 5 van de 16 interviews met raadsleden is duidelijk naar voren gekomen dat volgens hen de kaderstellende rol binnen de gemeenteraad nog in ontwikkeling is. De 11 andere interviews bieden helaas onvoldoende onderbouwing om als valide en betrouwbare meting in deze gegevens te worden opgenomen. Uit de antwoorden van de 5 raadsleden blijkt dat de raad nog zoekende is naar de invulling van de kaderstelling op de verschillende beleidsterreinen en niet zozeer alleen gericht op het werkvoorzieningschap. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het antwoord van een raadslid: *"Ik denk dat het ook te maken heeft met het proces waarin wij zitten, waarbij het in het verleden gewoon anders was. Je had te maken met het monisme, nu het dualisme, je had te maken met een meerjarenbegroting en dat was het dan en niet zozeer als met de kadernota. Dus ik denk dat dat ook wel een groeiproces is, waarbij de Wsw-instelling niet direct de eerste is die aan bod zal komen. Er is ook meer belang bij, net wat je zegt, lokale wegen, lantaarnpalen, maar ook bijvoorbeeld sport en recreatie, om daar harde doelen te stellen om dat je daar als gemeente zijnde, binnen de gemeente, er ook veel meer over te zeggen hebt, dan met de Wsw-instelling. De Wsw-instelling zal uiteraard in de komende tijd ook meer onderdeel worden van dat proces, alleen op dit moment nog niet. Ik zie het wel als iets waar we naar toe groeien."*

Uit de interviews is ook een onderscheid te maken naar de ervaring van actieve of passieve kaderstelling. Bij actieve kaderstelling omschrijft de gemeenteraad zelf kaders, bij passieve kaderstelling hanteert de gemeenteraad de kaders zoals die door het college of het werkvoorzieningschap worden aangeleverd, of maakt een keuze uit de aangeboden alternatieven. Van de 16 interviews met raadsleden zijn uit 6 interviews valide en betrouwbare uitspraken gebruikt. Geen van deze raadsleden heeft aangegeven dat de raad zich actief richt op de kaderstelling voor de sociale werkvoorzieningen of gemeenschappelijke regelingen in het algemeen.

Een raadslid zegt hierover: *“Als we vinden dat een aantal zaken heel belangrijk zijn, politiek gezien, dan kunnen we afspreken dat er een actieve kaderstelling moet plaatsvinden, of als we het iets minder belangrijk vinden, passieve kaderstelling, dan komt het college met een aantal voorstellen en variaties waaruit wij een keuze kunnen maken. (...) Nou, bij de Wsw-instelling is op zich niets aan de hand om daarmee aan de slag te gaan.”*

Door het hoge percentage van niet valide en betrouwbare data als gevolg van het afwijken van de vragenlijst, is het niet mogelijk de harde conclusie te trekken dat gemeenteraden nog op zoek zijn naar een goede invulling van hun kaderstellende rol. Uit de beperkte bruikbare gegevens komt wel naar voren dat raadsleden nog steeds op zoek zijn. Ook over de vorm van de kaderstelling – actief of passief – is geen harde conclusie te trekken. Een voorzichtig oordeel dat de gemeenteraad voor de kaderstelling m.b.t. de werkvoorziening zelf niet actief de kaders stelt, lijkt echter gezien de reacties mogelijk. Beide elementen kunnen ook onderlinge samenhang vertonen: Juist doordat de kaderstellende rol nog in ontwikkeling is, richt de gemeenteraad zich (met actieve kaderstelling) op de meer prominente politieke (beleids)onderdelen.

§5.4 Conclusie kaderstelling

De gemeenteraad lijkt op grond van dit onderzoek weinig gebruik te maken van de drie vormen van kaderstelling. De begrotingsanalyse toont dat de beleidsbegroting geen prominente rol speelt voor de beleidsmatige en financiële kaderstelling inzake de Wsw en de sociale werkvoorziening. Er vindt binnen programma's weinig beleidsmatige kaderstelling met betrekking tot de Wsw en de werkvoorziening plaats. Ook worden de (totale) kosten voor de werkvoorziening – zowel de bijdrage in de exploitatie en de kosten voor het plaatsen van een inwoner in het traject bij de werkvoorziening – zeer beperkt vermeld. De paragraaf verbonden partijen biedt meer ruimte voor het schetsen van de rol van de werkvoorziening voor het gemeentelijk beleid en wordt door gemeenten hiertoe beperkt gebruikt. De procedurele kaderstelling is beperkt tot het vaste terugkoppelmoment van de afgevaardigde raads- en/of collegeleden in de raadsvergadering. De afwezigheid van een concrete kaderstelling m.b.t. de Wsw en sociale werkvoorziening kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en verklaard.

Zo wordt de gemeenteraad binnen het dualisme gestimuleerd zich te concentreren op hoofdlijnen. De beleidsbegroting is om die reden ook meer beleidsmatig ingericht. Het is zeer goed mogelijk dat gedetailleerde informatie over de uitvoering van de Wsw en het werkvoorzieningschap is vastgelegd in separate beleidsnota's of rapportages. Deze zijn echter niet in het onderzoek betrokken.

Daarnaast kan ook de relatie met andere beleidsterreinen van invloed zijn. De uitvoering van de Wsw is te beschouwen als onderdeel van het lokale of regionale arbeidsmarktbeleid en/of werkgelegenheidsbeleid. Het kan zijn dat de populatie die via de Wsw en het werkvoorzieningschap een traject doorloopt relatief klein is ten opzichte van andere populaties binnen het arbeidsmarktbeleid. Het opnemen van deze gedetailleerde cijfers druist dan in tegen de doelstelling van de beleidsbegroting en 'sturen op hoofdlijnen'.

De belangrijkste verklaring vloeit voort uit de interviews, waarin naar voren komt dat de kaderstellende rol van de raad in zijn algemeenheid nog in ontwikkeling is. Daardoor zal ook het instrument van de begroting zelf nog in ontwikkeling zijn. En wanneer de gegevens van de programma's en paragrafen van 2005 en 2006 met elkaar vergeleken worden, blijkt inderdaad een lichte positieve stijging aanwezig van het aantal waarnemingen dat voldoet aan het normenkader. Maar ook de wijze waarop de raad zich profileert in de procedurele kaderstelling via verordeningen of andere middelen, zal zich wellicht nog verder ontplooiën.

6. Beheersing van relatie gemeenten en werkvoorzieningschap

In de beheersing van de relatie met het werkvoorzieningschap staat centraal dat de deelnemende gemeenteraden de zekerheid moeten hebben dat de door hen gewenste doelstellingen ook door de werkvoorziening worden bereikt. In het normenkader (§4.3.2, tabel 4.3) zijn hieraan een viertal dimensies gekoppeld:

- de bestuurlijke inrichting en vormgeving van de uitvoerende organisatie (§6.1)
- inspraak via afvaardiging (§6.2)
- procedure voor beheersing van risico's (§6.3)
- de financieringssystematiek (§6.4)

In de komende subparagrafen zullen de resultaten van de documentanalyse van de formele regelingen, mandaatregelingen, delegatiebesluiten en interviews met de afgevaardigde raads- en collegeleden worden gepresenteerd en besproken. Ten slotte vormt §6.4 de conclusie.

§6.1 Beheersing via de bestuurlijke vormgeving

De mate waarin de bestuurlijke vormgeving van de relatie tussen het gemeentebestuur en het bestuur van het samenwerkingsverband zodanig is ingericht dat er sprake is van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden en bijdraagt in een adequate taakvervulling door het algemeen en dagelijks bestuur, is gemeten via een drietal indicatoren (zie tabel 5.2, p.41). Per indicator zal worden aangegeven wat op basis van de gevonden resultaten de score is.

- **Mate van eenduidige en expliciete overdracht van taken en bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur naar het bestuur van het werkvoorzieningschap (indicator Bb1)**

Formeel moet de regeling volgens de Wgr bepalingen omvatten wat de taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband zijn. Middels de analyse van de formele regelingen op de taken en bevoegdheden van het samenwerkingsverband is onderzocht op welke wijze de bevoegdheden door het gemeentebestuur op het bestuur van het samenwerkingsverband zijn overgedragen. Tabel 6.1 toont in welke mate de formele regelingen hieraan voldoen.

Tabel 6.1: overzicht van expliciete benoeming van belang, taken en bevoegdheden in formele regeling werkvoorzieningschap

Criteria expliciete overdracht van taken en bevoegdheden tussen gemeente en werkvoorziening in de formele regeling	Werkvoorzieningschap		
	Permar WS	Felua-groep	LANDER
Is het belang van de regeling expliciet vermeld?	ja	ja	ja
Is het takenpakket van de werkvoorziening expliciet en afgebakend vermeld?	ja, uitputtende lijst	ja, open formulering	ja, open formulering
Is de overdracht van bevoegdheden van gemeente aan SW-bedrijf expliciet vastgelegd?	ja, uitputtende lijst	ja, open formulering	ja, open formulering
Zijn de vanuit de gemeente overgedragen bevoegdheden specifiek en expliciet aan het algemeen of het dagelijks bestuur toegekend?	nee	nee	nee

Tabel 6.1 is gebaseerd op tabel 1 van bijlage 3 (pag. *iii*), welke in detail de verschillende taken en bevoegdheden toont. Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat de drie formele regelingen conform de Wgr de bepalingen bevatten die verwijzen naar het belang, de taken en de bevoegdheden van (het bestuur van) het samenwerkingsverband. Voor wat betreft het te noemen belang laten de regelingen van de Felua-groep en LANDER expliciet weten dat het werkvoorzieningschap “(...) *de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening behartigt.*” In de regeling van Permar WS wordt verwezen naar het in de regeling vastgelegde takenpakket door de formulering “*De (...) genoemde taak wordt uitgevoerd ten behoeve van alle deelnemende gemeenten.*”

De regeling van Permar WS omschrijft de overdracht van taken in de vorm van een uitputtende lijst, dit in tegenstelling tot de regeling van Felua-groep en LANDER. Waarom voor deze formulering is gekozen, is niet onderzocht. Een vermoeden is dat een werkvoorziening met een ruimere formulering flexibeler is in het ontplooiën en ter uitvoering brengen van een nieuwe activiteit m.b.t. de Wsw in opdracht van een of meerdere deelnemende gemeenten. Desalniettemin biedt de formulering in de regeling van Permar WS voldoende ruimte om nieuwe activiteiten in de werkvoorziening onder te brengen, zoals blijkt uit de omschrijving van art. 4 dat het werkvoorzieningschap ook als taak kan hebben: “ (...) *het tegen een geldelijke vergoeding aan derden bieden van faciliteiten en diensten gericht op de verbetering van arbeidskansen van daarvoor in aanmerking komende personen.*”

In de drie formele regelingen is voor de uitoefening van de aan het bestuur van het werkvoorzieningschap toekomende bevoegdheden aansluiting gezocht met de bevoegdheden van de bestuursorganen van de gemeente inzake die specifieke taken. Zolang in de formele regelingen niet van dit standpunt wordt afgeweken, zijn de bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van de Wsw van het algemeen bestuur gelijk aan die van de gemeenteraad, de bevoegdheden van het dagelijks bestuur gelijk aan die van het college van B&W en de bevoegdheden van de algemeen-directeur van het samenwerkingsverband gelijk aan die van de burgemeester. Deze formulering en wijze van overdracht van bevoegdheden is daarmee in overeenstemming met art. 10, lid 2 Wgr¹⁸. Maar bevoegdheden worden dus niet expliciet over het algemeen of dagelijks bestuur verdeeld.

Geconcludeerd kan worden dat de formele regelingen voorzien in een overdracht van taken en bevoegdheden en daarbij voldoen aan de verplichtingen van de Wgr. Het belang van de regeling is in de formele regelingen duidelijk omschreven, het takenpakket is vastgelegd en uit de regelingen is tevens op te maken welke bevoegdheden zijn overgedragen. Echter, de overdracht van de bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur naar het algemeen of dagelijks bestuur kan meer expliciet en transparanter gemaakt worden.

¹⁸ Art. 10, lid 2 Wgr luidt: “Een regeling, (...), geeft aan welke bevoegdheden de besturen van de deelnemende gemeenten aan het bestuur van het openbaar lichaam onderscheidenlijk aan het gemeenschappelijk orgaan bij het aangaan van de regeling overdragen. Een regeling als hier bedoeld kan bepalingen inhouden omtrent de wijze waarop verandering kan worden gebracht in de overgedragen bevoegdheden.”

- **Verdeling van taken en bevoegdheden binnen het werkvoorzieningschap (indicator Bb2)**

In hoeverre er sprake is van een expliciete verdeling van taken en bevoegdheden tussen het algemeen en dagelijks bestuur laat tabel 6.2 zien. Bijlage 4, tabel 2 (p. iv en v) omvat een gedetailleerd overzicht van de taken en bevoegdheden.

Tabel 6.2: Verdeling van taken en bevoegdheden over het algemeen en dagelijks bestuur in de formele regeling van het werkvoorzieningschap

Expliciete verdeling van taken en bevoegdheden tussen de bestuursorganen van het samenwerkingsverband	Werkvoorzieningschap		
	Permar WS	Felua-groep	LANDER
Is er sprake van een expliciete verdeling van taken en bevoegdheden over het algemeen en dagelijks bestuur?	ja	ja	ja
In welk document is deze verdeling vastgelegd?	formele regeling en directiestatuut	formele regeling	formele regeling

Uit de analyse van de formele regelingen blijkt dat Permar WS gebruik maakt van een duidelijke en expliciete scheiding tussen de taken van het algemeen en dagelijks bestuur middels een directiestatuut. Het directiestatuut is een bijlage bij de formele regeling, maar is in het zelfde document vervat. Met het statuut is in een oogopslag duidelijk voor welke taken het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de algemeen-directeur verantwoordelijk zijn. Daarnaast wordt in de bepalingen van de regeling zelf ook stilgestaan bij de taken en verantwoordelijkheden van het algemeen en dagelijks bestuur (respectievelijk art. 14 en art. 20 GR Permar WS). In de formele regelingen van de Felua-groep en LANDER is geen sprake van een directiestatuut en zijn de taken en bevoegdheden omschreven in diverse bepalingen van de regeling.

Opvallend is dat in het directiestatuut van Permar WS ook de taken en bevoegdheden van de algemeen directeur worden genoemd. In de regeling van de Felua-groep en LANDER is vastgelegd dat de taken en bevoegdheden van de algemeen-directeur door het algemeen bestuur in een (separate) instructie worden vastgelegd. Deze instructie is niet in de formele regeling van de Felua-groep of LANDER opgenomen of als bijlage toegevoegd. Doordat deze instructies niet zijn opgevraagd, heeft er geen vergelijkend onderzoek kunnen plaatsvinden.

De mate waarin tussen het algemeen en dagelijks bestuur op grond van de formele regelingen sprake is van een expliciete scheiding van taken en bevoegdheden, kan als goed worden beschouwd. Hoewel de regelingen van Felua-groep en LANDER eveneens voorzien in een duidelijke scheiding van taken en bevoegdheden tussen de bestuursorganen, leidt het gebruik van een directiestatuut en aparte artikelen in de formele regeling – zoals door Permar WS is toegepast – tot meer transparantie.

- **Mate waarin het algemeen en dagelijks bestuur functioneren op basis van de rolverdeling zoals bedoeld in de formele regeling (indicator Bb3)**

Om te kunnen bepalen in welke mate het algemeen en dagelijks bestuur functioneren op basis van de rolverdeling zoals bedoeld in de formele regeling, is in de eerste plaats een analyse verricht naar de rolverdeling zoals deze is vastgelegd in de formele regelingen van de drie werkvoorzieningschappen, het directiestatuut van Permar WS en de delegatiebesluiten van de Felua-groep en LANDER. Vervolgens is via het interview met afgevaardigde raads- en collegeleden onderzocht of hun opvattingen overeenkomen met de rolverdeling zoals formeel vastgelegd.

De resultaten van de analyse van de diverse documenten zijn opgenomen in bijlage 4, tabel 2 (p. iv). Uit deze analyse vloeit voort het algemeen bestuur bevoegdheden bezit die zijn gericht op het vaststellen van o.a. de begroting, jaarrekening en beleidsplannen. Daarnaast kan het algemeen bestuur het dagelijks bestuur controleren via het recht op informatie. In de regelingen van de Felua-groep en LANDER heeft het algemeen bestuur de bevoegdheid om uitvoeringsregelingen vast te stellen. Deze uitvoeringsregelingen zijn regelingen op basis van het (meerjaren)beleidsplan, waarin de activiteiten van het beleidsplan voor elk jaar zijn vastgelegd. Ook het vaststellen van de financiële en controleverordening (gebaseerd op art. 212 en 213 Gemeentewet) behoort in meer of mindere mate tot de bevoegdheid van het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur van Felua-groep en LANDER stelt beide verordeningen vast. Het algemeen bestuur van Permar WS is alleen bevoegd tot het vaststellen van de controleverordening. Naast deze verordeningen is het algemeen bestuur van Felua-groep en LANDER ook bevoegd tot het vaststellen van de verordening m.b.t. de afdracht van de deelnemende gemeenten.

Het dagelijks bestuur bezit met name de beleidsvoorbereidende bevoegdheden en uitvoerende taken. Binnen de regeling van Felua-groep en LANDER komt dit o.a. naar voren via de bevoegdheid tot het opstellen van de ontwerp-begroting en het ontwerp beleidsplan. In de regeling van Permar WS komt de voorbereidende rol van het dagelijks bestuur expliciet naar voren via o.a. art. 20, lid 1, sub a: *“Het voorbereiden van al hetgeen aan het algemeen bestuur ter informatie, ter overweging en ter beslissing wordt voorgelegd en het voorbereiden van de vergaderingen van het algemeen bestuur.”* De uitvoerende rol komt in de regeling van Permar naar voren via art. 20, lid 1, sub b: *“Het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur.”*

Om te onderzoeken in hoeverre de ervaring van de afgevaardigde raads- en collegeleden in het algemeen en dagelijks bestuur overeenstemt met de rolverdeling zoals die is vastgelegd in de formele regelingen, is aan de geïnterviewde afgevaardigden via een open vraag gevraagd hoe zij de rol van het algemeen bestuur of dagelijks bestuur zouden typeren. Tabel 6.3 biedt een overzicht van de functie van het algemeen bestuur omschreven door leden van het algemeen bestuur, tabel 6.4 biedt een overzicht van de functie van het dagelijks bestuur omschreven door leden van het dagelijks bestuur.

Tabel 6.3: Functie algemeen bestuur omschreven door lid algemeen bestuur

Rol algemeen bestuur	Aantal reacties
Controlerend	2 (25%)
Vaststellend	1 (12,5%)
Controlerend en vaststellend	4 (50%)
Overig	1 (12,5%)
Bruikbare interviews	8 (100%)
Onbekend	2
Totaal aantal interviews	10

In acht van de tien interviews met afgevaardigde raadsleden zijn valide en betrouwbare uitspraken gedaan op basis waarvan een duidelijke typering van de rol van het algemeen bestuur mogelijk is. In een tweetal interviews is de vraag niet aan bod gekomen of biedt het antwoord geen valide of betrouwbare meting. Door vier raadsleden is een combinatie van taken aangegeven. Eén antwoord valt in de categorie overig. Op basis van het gegeven antwoord kan niet worden vastgesteld dat het controlerend dan wel vaststellend is, maar het antwoord typeert wel het gevoel van het raadslid: *“Meestal ja-knikken, daar komt het op neer.”* Door geen van de afgevaardigde leden is de typering ‘kaderstellend’ genoemd.

In vier van de tien interviews is in aanvulling op het oordeel van de functie van het algemeen bestuur aan de afgevaardigde raadsleden ook gevraagd naar het oordeel over de functie van het dagelijks bestuur. Deze vier raadsleden geven aan dat het dagelijks bestuur sturend en uitvoerend is. Het dagelijks bestuur komt met de voorstellen en het algemeen bestuur besluit daarover.

Tabel 6.4: Functie dagelijks bestuur omschreven door lid dagelijks bestuur

Rol dagelijks bestuur	Aantal reacties
Vorbereidend	2 (40%)
Uitvoerend	2 (40%)
Overig	1 (20%)
Bruikbare interviews	5 (100%)
Onbekend	2
Totaal aantal interviews	7

Uit tabel 6.4 komt naar voren dat de afgevaardigde collegeleden in het dagelijks bestuur de functie van het dagelijks bestuur als voorbereidend en uitvoerend beschouwen. Onder de categorie ‘Overig’ valt de uitspraak dat het dagelijks bestuur *“(…) reageert op dagelijkse gang van zaken.”* In de tabel is niet weergegeven dat tijdens drie van de vijf interviews ook gevraagd is naar het oordeel over de rol van het algemeen bestuur. Een afgevaardigd lid meldt hierover: *“Algemeen bestuur zou je kunnen zeggen is toch echt voor het budgetrecht. Het budgetrecht ligt natuurlijk altijd bij een algemeen bestuur, bij de gemeenteraad, en door de regel, voor zo ver ik die ervaring heb, want ik zit er ook nog niet zo heel lang in, 2002. (...) Maar het ab komt doorgaans twee keer per jaar bij elkaar. Waarbij het vooral gaat over hoofdlijnen en het budgetrecht. Dus vaststellen van de begroting, cq. bijstellen begroting, aanbieden van de jaarrekening, dat is eigenlijk de hoofdmoot van het ab.”*

Op basis van bovenstaande gegevens kan worden geconcludeerd dat de rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur in de praktijk niet afwijkt van de rolverdeling zoals die formeel in de regelingen is vastgelegd. De resultaten uit de interviews laten zien dat de afgevaardigde leden in het algemeen bestuur van mening zijn dat het algemeen bestuur een controlerende en/of vaststellende rol heeft. Dit is in overeenstemming met de rol die het algemeen bestuur op grond van de formele regeling via de toegekende bevoegdheden krijgt toebedeeld. Ook de afgevaardigde leden in het dagelijks bestuur zijn van mening – gelijk de rolverdeling in de formele regeling – dat het dagelijks bestuur met name uitvoerend en voorbereidend is.

§6.1.1 Conclusie beheersing via bestuurlijke vormgeving

Uit de resultaten van de analyse naar de mate van beheersing van de relatie met het werkvoorzieningschap via de bestuurlijke vormgeving en inrichting kan worden geconcludeerd dat:

1. In de formele regelingen is aangegeven welke taken en bevoegdheden zijn overgedragen van het gemeentebestuur aan het bestuur van het samenwerkingsverband.
2. Tussen het algemeen en dagelijks bestuur op grond van de formele regelingen sprake is van een scheiding van taken en bevoegdheden.
3. Dat er tussen de functies van het algemeen en dagelijks bestuur zoals vastgelegd in de formele regelingen en zoals ervaren in de bestuurlijke praktijk weinig tot geen verschil bestaat. Het algemeen bestuur stelt de belangrijkste documenten vast en controleert het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur richt zich op de voorbereiding en uitvoering van de taken en besluitvorming.

Ondanks deze positieve resultaten, is wel een kanttekening te plaatsen bij de transparantie overdracht van bevoegdheden van het gemeentebestuur naar het bestuur van het werkvoorzieningschap. Voor de overdracht van bevoegdheden over de bestuursorganen van het werkvoorzieningschap, is in de drie formele regelingen voor de verdeling en uitoefening van de aan het bestuur van het werkvoorzieningschap toekomende taken direct aansluiting gezocht met de verdeling van bevoegdheden over de bestuursorganen van de gemeente. Maar onder invloed van de dualisering is de koppeling tussen de bestuurlijke vormgeving van het gemeentebestuur en het bestuur van het samenwerkingsverband losgelaten. Deze ont koppeling – waarbij door toepassing van art. 8a Wet Dualisering gemeentebestuur¹⁹ het bestuur op monistische leest geschoeid blijft – kan in de formele regelingen duidelijker gemaakt worden. Gedeeltelijk wordt dit ondervangen door de duidelijke vermelding in de regelingen van de taken en bevoegdheden van het algemeen en dagelijks bestuur. Maar in het kader van transparantie zouden de formele regelingen op dit punt kunnen worden aangepast.

§6.2 Beheersing via afvaardiging vertegenwoordigers

Voor de gemeenteraad is het afvaardigen van gemeenteraadsleden in het bestuur van het samenwerkingsverband een wezenlijk instrument om sturing en controle te kunnen uitoefenen op de besluitvorming in het samenwerkingsverband. Om die reden is onderzocht:

- of iedere deelnemende gemeenteraad een afvaardiging naar het bestuur van het samenwerkingsverband mag afvaardigen (indicator Bi4);
- in welke mate de gemeenteraad – indien de formele regeling de raad hiertoe gerechtigd – ook daadwerkelijk gebruik maakt van het recht tot afvaardigen (indicator Bi5).

In aanvulling op het gebruik van de mogelijkheid tot afvaardiging, is onderzocht hoe de afgevaardigde raads- en collegeleden over de toekomst van de afvaardiging van gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van het werkvoorzieningschap denken.

¹⁹ Artikel VIIIa, Wet dualisering gemeentebestuur luidt:

“1. Voor zover bij of krachtens de Wet gemeenschappelijke regelingen en bij of krachtens de Kaderwet bestuur in verandering bij of krachtens de Gemeentewet gestelde regels van toepassing zijn verklaard, blijven de bij of krachtens de Gemeentewet gestelde regels zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wet, van toepassing.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op de artikelen 186 tot en met 213 van de Gemeentewet en de krachtens deze artikelen vastgestelde regels.”

De informatie is verzameld via documentanalyse van de formele regelingen en de interviews met afgevaardigde raads- en collegeleden. In tabel 6.5 zijn de resultaten weergegeven van het onderzoek naar de twee genoemde indicatoren.

Tabel 6.5: omvang en samenstelling van de gemeentelijke afvaardiging en bestuur van het samenwerkingsverband.

Werkvoorzieningschap	Omvang afvaardiging per gemeente	Omvang en afkomst leden algemeen bestuur (excl. externe leden dagelijks bestuur)	Omvang en afkomst leden dagelijks bestuur (excl. externe leden)	Externe leden dagelijks bestuur
Permar WS (5 gemeenten)	2 leden per gemeente waarvan 1 van college van b&w	10 leden: - 5 raadsleden - 5 leden van colleges van b&w	5 totaal: - 5 leden van colleges van b&w	1 lid: - adviseur is lid van dagelijks bestuur
Felua-groep (3 gemeenten)	Apeldoorn: 5 leden Epe: 3 leden Heerde: 3 leden per gemeente 1 lid van college van b&w	11 leden: - 8 raadsleden - 3 leden van colleges van b&w	3 totaal: - 1 raadslid - 2 leden van colleges van b&w	Mogelijkheid niet in formele regeling vastgelegd
LANDER (8 gemeenten)	3 leden per gemeente waarvan 1 lid van college van b&w	24 leden: - 16 raadsleden - 8 leden van colleges van b&w	8 totaal: - 8 leden van colleges van b&w	2 leden: - 1 vertegenwoordiger ondernemers (lid KvK) - 1 vertegenwoordiger werknemers (Vakbond)

- Mate waarin de gemeenteraad gebruik maakt dan wel mag maken van de afvaardiging van gemeenteraadsleden in het bestuur van het werkvoorzieningschap (indicatoren Bi4 en Bi5)

Uit onderzoek van de formele regelingen is gebleken dat alle deelnemende gemeenten recht hebben op het afvaardigen van zowel raads- als collegeleden in het algemeen en/of dagelijks bestuur. Alle gemeenten maken ook van deze mogelijkheid gebruik. Uit tabel 6.5 blijkt dat de samenstelling van het bestuur in de drie regelingen verschillend is. In de formele regelingen van Permar WS en LANDER is vastgelegd dat alleen de afgevaardigde leden van de colleges van B&W van de gemeenten (met de zorg voor de Wsw in hun portefeuille) door het algemeen bestuur aangewezen kunnen worden als leden van het dagelijks bestuur. Binnen de Felua-groep is dit voorschrift niet opgenomen en het blijkt dan ook dat een raadslid zitting heeft in het dagelijks bestuur. Dit is echter op grond van praktische en strategische overwegingen dat het raadslid voorzitter is van het bestuur van de Felua-groep.

Een ander element in de samenstelling van het bestuur van het samenwerkingsverband is de ruimte voor externe leden. In twee regelingen bestaat de mogelijkheid om het dagelijks bestuur uit te breiden met twee externe leden, die niet afkomstig zijn uit het eigen bestuur. In de praktijk zijn die functies ook vervuld. Het dagelijks bestuur van Permar WS wordt bijgestaan door een commissaris 'welke beschikt over aantoonbare deskundigheid met betrekking tot met name bedrijfseconomische aspecten van de aan het werkvoorzieningschap opgedragen taak'. Het dagelijks bestuur van LANDER is uitgebreid met twee externe leden. Eén extern lid is lid van de Kamer van Koophandel – ter bevordering van de contacten met ondernemers in de regio – en één lid van de vakbond – ter vertegenwoordiging van de werknemers. De externe leden spelen een rol in het aanvullen van het algemeen en dagelijks bestuur met expertise.

Met betrekking tot de omvang van het bestuur, is uit tabel 6.5 af te leiden dat het bestuur van Permar WS in vergelijking met de twee andere besturen relatief slank is. Het bestuur van Permar WS bestaat namelijk per gemeente uit het minst aantal afgevaardigden. Ook valt op dat de Felua-groep als enige een onderscheid maakt in de omvang van de afvaardiging van de deelnemende gemeenten. De drie werkvoorzieningen hebben gemeen dat van de deelnemende gemeenten één gemeente groter is qua inwoneraantal dan de andere aan dezelfde regeling deelnemende gemeenten²⁰. Daarbij zou te verwachten zijn dat de grotere deelnemende gemeenten meer afgevaardigden in het bestuur zouden hebben om zo hun 'grotere' belang veilig te stellen. Deze verschillen tussen de samenwerkingsverbanden kunnen worden verklaard op basis van de historie van de werkvoorziening, gemeentelijke herindeling en andere manieren om invloed aan te wenden.

De historie speelt in het geval van de Felua-groep een belangrijke rol. In het verleden had de gemeente Apeldoorn een eigen werkvoorzieningschap en onderhielden Heerde en Epe zelf een eigen sociale werkplaats. Bij de samenvoeging van de werkvoorzieningen van Apeldoorn, Heerde en Epe is bepaald dat Apeldoorn een stem minder dan de meerderheid zou krijgen. In eerdere perioden leverde Apeldoorn dan wel de voorzitter van het bestuur. Later heeft Heerde gedurende een langere periode de voorzitter geleverd. In de praktijk komt het er dus op neer dat voor het invoeren van een besluit ten minste twee van de drie deelnemende gemeenten samen voor het besluit moeten stemmen. Dit kan wel eens tot bestuurlijke spanning leiden. Een bestuurslid formuleerde het als volgt: *"Want aan de ene kant betekent dat, dat de twee kleintjes kunnen vertellen wat de grote moet doen. Daarmee kun je dus als twee kleintjes de grote in tang houden. Anderzijds, de grote is natuurlijk in financieel risico en in belang, zit wel op 70, 80%, dus dat is best wel een ingewikkeld vraagstuk. (...) Dus daar zit best wel enige frictie."* Op zo'n moment blijkt dat het belang van een grote gemeente niet in alle gevallen middels de afvaardiging gewaarborgd wordt.

Het verschil tussen de wensen en belangen van grotere en kleinere gemeenten speelt ook in andere besturen een rol. Binnen LANDER heeft enige tijd geleden ook een bestuurlijke hervorming plaatsgevonden. De gemeente Tiel had destijds 5 raadsleden in het algemeen bestuur, wat na de hervorming teruggebracht is naar 2 afgevaardigde raadsleden per gemeente. Daarvoor is wel de constructie bedacht dat voordat de begroting de procedure van vaststelling in gaat, er ambtelijk vooroverleg plaatsvindt met de gemeente Tiel. Bovendien blijken de verhouding tussen inwoneraantallen van Tiel en de andere deelnemende gemeenten niet zo extreem meer is als voor de gemeentelijke herindeling van enkele aan de regeling deelnemende gemeenten. Dit beeld komt ook duidelijk naar voren in figuur 3 in de bijlage. Ook binnen Permar WS is de gemeente Ede qua inwoneraantal in vergelijking met de individuele andere gemeenten veel groter. Maar zo scherp op de snede wordt het volgens een dagelijks bestuurslid niet gespeeld: *"...op het moment dat wij ergens voor of tegen zijn, dan geldt dat ook al vrij gauw voor de rest. Dat klinkt wat aanmatigend, maar dat is wel de praktijk een beetje."*

²⁰ Zie voor een overzicht van de relatieve verhoudingen van de deelnemende gemeenten binnen het samenwerkingsverband bijlage 5, p.vi, figuur 3

- **Samenstelling bestuur in toekomst**

Een belangrijke vraag die naar voren komt als gevolg van de dualisering is de rol van het gemeenteraadslid in het bestuur van het samenwerkingsverband. Via een open vraag is onderzocht hoe afgevaardigde bestuursleden in de toekomst de positie van het raadslid in het bestuur van het samenwerkingsverband beschouwen. Hierbij is een onderscheid gemaakt in de mening van afgevaardigde raadsleden in het algemeen bestuur en de mening van in het dagelijks bestuur afgevaardigde collegeleden.

Tabel 6.6: hoe afgevaardigde leden in algemeen en dagelijks bestuur n.a.v. de dualisering van het gemeentebestuur naar de rol van raadsleden in het bestuur GR kijken

Samenstelling bestuur	Reacties leden algemeen bestuur	Reacties leden dagelijks bestuur	Totaal
Raadsleden in ab, wethouders in db	8 (89%)	4 (57%)	12 (75%)
Raadsleden en wethouders in gemeenschappelijk orgaan	1 (11%)	0	1 (6%)
Alleen raadsleden	0	0	0
Alleen wethouders	0	3 (43%)	3 (19%)
Totaal	9 (100%)	7 (100%)	16 (100%)

Tabel 6.6 laat zeer duidelijk zien dat 12 van de 16 geïnterviewde bestuursleden van mening is dat de huidige samenstelling van het bestuur van het samenwerkingsverband ook in de toekomst gehandhaafd moet blijven. Opvallend is dat de afgevaardigde raadsleden in het algemeen bestuur unaniem van mening zijn dat zij betrokken moeten blijven in het bestuur van het werkvoorzieningschap. Deze mening zijn de wethouders niet unaniem toegedaan.

§6.2.1 Conclusie beheersing via afvaardiging

De gemeentelijke afvaardiging is een belangrijk instrument om de zekerheid te krijgen dat het samenwerkingsverband zich inzet voor de resultaatverwezenlijking van doelstellingen van de gemeente, waarbij tegelijkertijd het werkvoorzieningschap op haar functioneren kan worden gecontroleerd. De formele regelingen van de drie werkvoorzieningschappen voorzien alle aan de regeling deelnemende gemeenten van het recht tot vertegenwoordiging in het bestuur van het samenwerkingsverband. Alle gemeentebesturen maken ook van deze mogelijkheid gebruik. De mate waarin gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid tot afvaardiging is daarmee optimaal.

Er wordt tussen de regelingen wel een onderscheid gemaakt in de omvang van de afvaardiging per gemeente. Dit leidt dit in de praktijk wel eens tot frictie, maar lijkt niet frequent voorkomend. In de samenstelling van de afvaardiging verschillen de formele regelingen onderling niet. Zowel raads- als collegeleden kunnen in het bestuur van het samenwerkingsverband afgevaardigd worden. Formeel en in de praktijk zijn raadsleden afgevaardigd in het algemeen bestuur en collegeleden in het dagelijks bestuur. Deze verdeling van raads- en collegeleden over het algemeen en dagelijks bestuur, sluit aan bij de rolverdeling van de gemeenteraad en het college in het gemeentebestuur.

Met raadsleden in de afvaardiging staat de gemeenteraad dicht bij de uitvoering van de gemeentelijke taak en zal het vertegenwoordigende raadslid beter geïnformeerd zijn over het functioneren van het samenwerkingsverband en kan de raad zichzelf beter informeren. Dat raadsleden betrokken moeten blijven in het bestuur van het samenwerkingsverband blijkt uit het feit dat 75% van de geïnterviewde bestuursleden de huidige samenstelling van raadsleden in het algemeen bestuur en wethouders in het dagelijks bestuur in de toekomst gehandhaafd ziet.

§6.3 Beheersing financiële risico's

Voor de raad speelt in het verkrijgen van de zekerheid over het bereiken van de gestelde beleidsdoelstellingen ook het financieel beheer een rol. Als norm hiervoor wordt de ontvangst van de begroting en het jaarverslag met jaarrekening gehanteerd. Het onderzoek is daarbij gericht op de ontvangst van deze informatie, waarbij een onderscheid is gemaakt naar wat formeel is vastgelegd in de regelingen en 'het weten van de ontvangst van die stukken' door het raadslid.

- **Formele informatievoorziening (indicator Bp6)**

In de formele regelingen is onderzocht welke informatie door het werkvoorzieningschap aan de gemeenteraad moet worden toegezonden. Daarbij is een onderscheid gemaakt in het jaarverslag (met jaarrekening), de begroting, beleidsplannen en overige informatie. Tabel 6.7 biedt het overzicht:

Tabel 6.7: Wat is in de regelingen formeel vastgelegd m.b.t. het toezenden van informatie aan gemeenteraad?

Werk- Voorziening	Documenten			
	Jaarverslag met – rekening	(Ontwerp)begroting	Meerjaren Beleidsplan	Overige
Permar WS	Niet opgenomen in regeling	Ja (art. 29, lid 2 GR)	Niet in regeling opgenomen	- Begrotingswijzigingen (art. 29, lid 7)
Felua-groep	Ja, met accountantsverslag m.b.t. controle (art. 33 GR)	Ja, met meerjarenraming (art. 32, lid 2 GR)	Ja, ontwerp beleidsplan (art. 27, lid 4 en art. 32, lid 2 GR)	- Ontwerp uitvoeringsprogramma* (art. 27, lid 4 en art. 32, lid 2 GR) - begrotingswijzigingen (art. 32, lid 10 GR)
LANDER	Ja, met accountantsverslag m.b.t. controle (art. 33 GR)	Ja, met meerjarenraming (art. 32, lid 2 GR)	Ja, ontwerp beleidsplan (art. 27, lid 4 en art. 32, lid 2 GR)	- ontwerp uitvoeringsprogramma (art. 27, lid 4 en art. 32, lid 2 GR) - gevoelens van de raden en evt. de nota van wijzigingen (art. 32, lid 5 GR) - begrotingswijzigingen (art. 32, lid 10 GR)

* Uitvoeringsprogramma is een programma op basis van het (meerjaren)beleidsplan, waarin de activiteiten van het beleidsplan voor elk jaar worden aangegeven met vermelding van de daarvoor benodigde financiële en personele middelen.

De tabel toont een aantal verschillen tussen de regeling van Permar WS enerzijds en de regelingen van Felua-groep en LANDER anderzijds. Zo is er een verschil in welke informatie naar de deelnemende raden op basis van de formele regelingen wordt verzonden. Waar de formele regeling van Permar WS niet voorziet in de verplichting om de deelnemende raden de jaarrekening toe te zenden, voorzien de formele regelingen van de Felua-groep en LANDER hier wel in. Uit een interview blijkt echter dat Permar WS de jaarstukken gemeenteraden wel toezendt. In de formele regelingen van Felua-groep en LANDER is eveneens vastgelegd dat de gemeenteraden voor vaststelling van de jaarrekening en het jaarverslag door het algemeen bestuur, het algemeen bestuur nog van hun gevoelens ter zake kunnen doen blijken.

De drie regelingen bieden de gemeenteraden even vaak de mogelijkheid om met betrekking tot de ontwerpbegroting en vastgestelde begroting 'van hun gevoelens doen blijken'. In eerste instantie voor de vaststelling van de ontwerpbegroting bij het dagelijks bestuur en in tweede instantie na vaststelling bij Gedeputeerde Staten. In de regelingen van LANDER en Felua-groep is eveneens vastgelegd dat gemeenteraden voordat het beleidsplan, het uitvoeringsprogramma en begrotingswijzigingen worden vastgesteld, het dagelijks bestuur van hun gevoelens doen blijken. Dergelijke bepalingen zijn in de regeling van Permar WS niet opgenomen.

- Ontvangst begroting en jaarstukken (indicator Bp6)

Hoewel formeel kan zijn vastgelegd dat het werkvoorzieningschap begrotings- en jaarstukken naar de gemeenteraad moet zenden, is het van belang dat de gemeenteraad hier weet van heeft. Voor het uitoefenen van controle is de behandeling van deze stukken door de gemeenteraad ook belangrijk. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in het interview een aantal vragen opgenomen. Tabel 6.8 toont het overzicht.

Tabel 6.8: overzicht van ontvangst en inzage van begroting en jaarverslag van werkvoorzieningschap

	Ontvangst jaarverslag	Ontvangst begroting / jaarplan	Behandeling stukken in commissie	Behandeling stukken in raad	Ontvangst overige stukken	Stukken ter inzage in raadskamer
dit gebeurt	8 gemeenten (80%)	5 gemeenten (50%)	5 gemeenten (50%)	3 gemeenten (30%)	2 gemeenten (20%)	7 gemeenten (70%)
geen data	2 gemeenten (20%)	5 gemeenten (50%)	5 gemeenten (50%)	7 gemeenten (70%)	8 gemeenten (80%)	3 gemeenten (30%)
Totaal:	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)	10 (100%)

Uit de interviews komt naar voren dat de raadsleden weten dat het werkvoorzieningschap hen de begroting en de jaarstukken toezend. In enkele gevallen ontvangen de raadsleden ook andere documenten. Dit zijn bijvoorbeeld een tweemaandelijks blaadje over SW-bedrijven, of een tussentijdse rapportage over waar LANDER in betrokken is, of informatie vanuit het CWI met cijfers over in- en uitstroom.

Over de behandeling van de begrotings- en jaarstukken in de raad is weinig exacte data voor het onderzoek bruikbaar. Het bespreken van de begroting en jaarstukken lijkt bij de meeste gemeenten in ieder geval binnen commissieverband plaats te vinden. Slechts van drie gemeenten kan met zekerheid worden gezegd dat de stukken in de gemeenteraadsvergadering worden behandeld. Een raadslid merkt hierover op: *"In zijn algemeenheid houdt men zich er niet zo mee bezig en dat geldt voor meer dingen natuurlijk wel, maar bij de begrotingsbehandeling en de voorjaarsnota is wel een hele discussie onder meer gegaan over de gemeentelijke bijdrage en aangezien er een behoorlijke reserve gebouwd is binnen de Wsw-instelling, is dus toen op gang gekomen om behoorlijk te korten op de gemeentelijke bijdrage."* De bespreking van de begroting of het jaarverslag lijkt dus in het teken te staan van (korting op) de afdracht aan de werkvoorziening en/of financiële positie van de werkvoorziening. Maar door de lage bruikbaarheid van de gegevens zijn weinig directe conclusies te verbinden aan het behandelen van financiële documenten van het werkvoorzieningschap door de raad.

§6.3.1 Conclusie beheersing financiële risico's

De beheersing van de financiële risico's is gemeten door te onderzoeken in welke mate de gemeenteraden financiële (verantwoordings)documenten van het werkvoorzieningschap ontvangen. Tegelijkertijd is onderzocht of de raden deze documenten in de raad behandelen. Uit de analyse van de formele regelingen is gebleken dat conform de Wgr iedere werkvoorziening door de formele regeling is verplicht de gemeenteraad de ontwerpbegroting toe te zenden, waarover zij vervolgens aan het bestuur van het samenwerkingsverband van hun gevoelens kunnen doen blijk geven. De Wgr stelt echter geen verplichtingen t.a.v. het toezenden van jaarverslagen en jaarrekeningen. Maar juist ook deze documenten bieden de gemeenteraad handvaten om te beoordelen in welke mate het werkvoorzieningschap de resultaten heeft kunnen waarmaken die in de begroting waren beoogd. Felua-groep en LANDER hebben in hun regeling opgenomen dat zij verplicht zijn de deelnemende raden de jaarrekening, het jaarverslag en het verslag van de accountant toe te zenden. De regeling van Permar WS voorziet hier formeel niet in. Op basis van de formele informatievoorziening kan worden gezegd dat de regelingen van de Felua-groep en LANDER de gemeenteraden de beste handvaten bieden voor het vergaren van informatie. De regeling van Permar WS zou op dit punt aangepast kunnen worden.

Maar zoals uit de interviews is gebleken, betekent het niet vastleggen van de verplichting tot toezending niet dat deze documenten niet worden toegezonden. Raadsleden weten veelal ook dat de stukken in de raadskamer ter inzage liggen. Doordat de vraag in veel interviews niet aan de orde is geweest, is het niet mogelijk harde conclusies te trekken over het behandelen van de financiële documenten in de gemeenteraadsvergadering. Wel is zichtbaar dat de begroting en jaarstukken in commissieverband worden besproken.

§6.4 Financieringssystematiek (indicator Bf7)

De financieringssystematiek is geen instrument dat de gemeenteraad zomaar kan toepassen, maar speelt een belangrijke rol in het stimuleren van het werkvoorzieningschap om tot (financieel) goede resultaten te komen. Deze paragraaf omschrijft de resultaten van de analyse van de formele regelingen naar de mate waarin de financiering van het samenwerkingsverband door de gemeente is gebaseerd op een systematiek waarin betaald wordt naar geleverde prestaties door het samenwerkingsverband voor diezelfde gemeente.

De financieringssystematiek is in de drie formele regelingen vastgelegd, al dan niet ondersteund met een verordening. De formele regelingen van Felua-groep en LANDER (art. 30) verwijzen naar een verordening. De financieringssystematiek van Permar WS is direct in de formele regeling omschreven (art. 30). De verordening van LANDER en de inhoud van de financiële bepaling (art. 30 GR) van Permar WS zijn qua functie identiek. De verordening van Felua-groep is niet opgevraagd.

Uit de onderzochte documenten is op te maken dat de subsidie die door het Rijk voor de uitvoering van de Wsw ter beschikking wordt gesteld, in het geval van Permar WS, LANDER en de Felua-groep²¹ direct aan deze werkvoorzieningschappen ter beschikking wordt gesteld. De deelnemende gemeenten kunnen in dit geval geen voorwaarden stellen aan de uitkering van dit budget, bijvoorbeeld door subsidiëring op basis van gerealiseerde arbeidsplaats uit de betreffende gemeente. De werkvoorzieningschappen zullen veelal geconcentreerd zijn op het bereiken van de taakstelling van het Rijk.

²¹ Hoewel de verordening van de Felua-groep niet is onderzocht, blijkt uit navraag bij de Dienst Samenleving van de gemeente Apeldoorn dat ook de Felua-groep de Rijkssubsidie direct ontvangt.

Voor het bepalen van (de omvang van) de bijdrage van de gemeenten in de exploitatie- en/of bestuurskosten van het werkvoorzieningschap, worden twee systemen gehanteerd. Door Permar WS en Felua-groep wordt vooraf de bijdrage voor een gemeente in de bestuurs- en exploitatiekosten van de werkvoorziening berekend. Bij LANDER wordt deze bijdrage pas bij de deelnemende gemeenten in rekening gebracht indien het werkvoorzieningschap een nadelig exploitatiesaldo verwacht op grond van de begroting of heeft op grond van de jaarrekening. De gemeenten die deelnemen aan Permar WS en Felua-groep zijn op voorhand verplicht een budget vrij te maken voor de bijdrage in de exploitatie. Uit de interviews is gebleken dat LANDER functioneert zonder de gemeentelijke bijdrage in de exploitatiekosten.

De omvang van de gemeentelijke bijdrage wordt in de eerste plaats bepaald door het gebruik van de verschillende diensten van het werkvoorzieningschap. Bij LANDER wordt de bijdrage per deelnemende gemeente onderscheiden naar: Wsw, Wiw, ID-banen, Wet op de integratie arbeidsgehandicapten of regelingen die hieruit voortkomen. Bij Permar WS vindt tevens een dergelijk onderscheid plaats. Maar Permar WS maakt bij het bepalen van de omvang van de bijdrage ook een onderscheid naar de specifieke onderdelen van de taakuitvoering door het werkvoorzieningschap voor de betreffende gemeenten. Zo is per onderdeel van de taakuitvoering een onderscheid gemaakt in het *financieel gedeeltelijk bijdragen* in de jaarlijkse kosten en het *dragen van de volledige kosten* voor de taakuitvoering. In de tweede plaats wordt de omvang van de gemeentelijke bijdrage bepaald aan de hand van het aantal bij het werkvoorzieningschap geplaatste werknemers afkomstig uit de betreffende gemeente. Deze verdeelsleutel wordt zowel in de regeling van Permar WS als bij LANDER toegepast.

Een ander karakter van de open-einde regeling van een werkvoorzieningschap op basis van de Wgr komt naar voren in de garantstellingen voor rente en aflossing van leningen. In de formele regelingen van Felua-groep en LANDER (art. 31 GR) is omschreven dat de deelnemende gemeenten garant staan voor de betaling van de rente en aflossing van de door het werkvoorzieningschap te sluiten of afgesloten geldleningen, voor zover ter zake door andere overheden geen garanties worden of zijn verstrekt. Deze bepaling ontbreekt in de formele regeling van Permar WS. Echter, het ontbreken van deze bepaling zal de deelnemende gemeenten niet ontslaan van hun financiële eindverantwoordelijkheid.

§6.4.1 Conclusie financieringssystematiek

Geconcludeerd kan worden dat mate waarin de werkvoorzieningschappen via de financieringssystematiek worden gestimuleerd om te handelen in het belang van de gemeente in eerste aanleg zeer beperkt is. Doordat de subsidie van het Rijk direct wordt overgemaakt aan het werkvoorzieningschap, is er voor de gemeente weinig ruimte om via de financiering op resultaten te sturen. Aan het budget van het Rijk is wel een taakstelling gekoppeld die het samenwerkingsverband zal stimuleren om die taakstelling ook te realiseren. Een dergelijke prikkel is echter niet aanwezig in de bijdrage in de exploitatie van de gemeente. Indien de individuele gemeenten zelf het Rijksbudget ontvangen – wat formeel mogelijk is – kunnen zij via afspraken met het werkvoorzieningschap een beloningssystematiek introduceren. De gemeente neemt hierdoor een betere onderhandelingspositie in. Deze financieringssystematiek wordt ook toegepast door modernisering van de Wsw, die per 1 januari 2008 in werking zal treden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004 – 2005, 29817, nr.1). De Rijksmiddelen zullen jaarlijks aan de gemeenten worden verstrekt. Het is dan aan de gemeenten hoe zij de financiële relatie met het werkvoorzieningschap inrichten. Maar in beide vormen van financiering is het aan de gemeente zelf actief te handelen (in het bestuur) en zorg te dragen voor voldoende werkgelegenheid voor het werkvoorzieningschap.

§6.5 Conclusie beheersing relatie gemeente en werkvoorzieningschap

De beheersing van de relatie tussen de gemeente en het werkvoorzieningschap is onderzocht om een beeld te ontwikkelen over de mate waarin de bestuurlijke vormgeving van de uitvoeringsorganisatie door de gemeenteraad gebruikt kan worden om het werkvoorzieningschap te stimuleren te komen tot een resultaatverwezenlijking zoals gedefinieerd door de raad. De bestuurlijke vormgeving van een werkvoorzieningschap op grond van een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam biedt hierbij zowel voordelen als nadelen.

De formele regelingen van de drie werkvoorzieningschappen bieden een duidelijke basis voor de bestuurlijke vormgeving en inrichting van het werkvoorzieningschap. De overdracht van taken en bevoegdheden van de gemeente naar het werkvoorzieningschap is duidelijk vastgelegd. Maar met betrekking tot de verdeling van deze bevoegdheden over en uitvoering door de organen van het samenwerkingsverband kan onduidelijkheid ontstaan. Het zou de transparantie ten goede komen, wanneer in de formele regelingen expliciet wordt vermeld dat er sprake is van een monistisch bestuursstelsel waarbij bepaalde bevoegdheden direct aan het algemeen bestuur worden toegekend. Het algemeen bestuur kan vervolgens bepalen welke bevoegdheden aan het dagelijks bestuur worden overgedragen. Op deze wijze wordt de positie van het algemeen bestuur op monistisch natuurlijke wijze versterkt. In de dualistische denkwijze zou het passen om een scheiding te maken tussen enerzijds overdracht van besluitvormende en controlerende bevoegdheden aan het algemeen bestuur, en anderzijds de uitvoerende en verantwoordende bevoegdheden aan het dagelijks bestuur. De monistische verhouding blijft dan – meer symbolisch – bestaan, waarbij de overdracht en toekenning van bevoegdheden transparant is.

Voor een deel wordt de monistische bestuursverhouding in de formele regelingen indirect helder door het overzicht van de taken en bevoegdheden van het algemeen en dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur handelt vaststellend en controlerend, terwijl het dagelijks bestuur zich concentreert op de uitvoering en verantwoording hierover. In die zin is er ook sprake van een duidelijke rolverdeling tussen algemeen en dagelijks bestuur. Maar een adequate rolverdeling staat tevens onder invloed van de vigerende ideeën over de functie van het algemeen bestuur in een openbaar lichaam. Enerzijds kan op basis van de gevonden resultaten worden beargumenteerd dat er sprake is van een adequate rolverdeling doordat het algemeen bestuur uiteindelijk het laatste woord heeft en zodoende het dagelijks bestuur kan beïnvloeden en controleren. Anderzijds blijkt het algemeen bestuur geen actieve rol in de voorbereiding van beleid te hebben. Dan ontstaat de vraag in welke mate het niet betrokken zijn van het algemeen bestuur bij de voorbereiding van beleids- en besluitvorming van invloed is op het kunnen nemen van (democratische) besluiten. Vervolgens rijst de vraag in welke mate het algemeen bestuur voldoende door het dagelijks bestuur geïnformeerd wordt en zich voldoende geïnformeerd voelt. Dit valt onder het aspect van de informatievoorziening en verantwoording, want in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Op basis van de gevonden resultaten kan voorlopig alleen worden geconcludeerd dat er sprake is van een duidelijke verdeling van taken en bevoegdheden tussen het algemeen en dagelijks bestuur en er een duidelijke rolverdeling herkenbaar is.

Het afvaardigen van gemeentelijke vertegenwoordigers in het bestuur van het werkvoorzieningschap is een belangrijk middel om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid. Alle gemeenten blijken niet alleen recht te hebben op een afvaardiging, maar maken er ook gebruik van. Dat het algemeen bestuur wordt gevormd door raadsleden en het dagelijks bestuur uit collegeleden, sluit goed aan bij de bestuurlijke verhouding en rolverdeling tussen beide organen. Hiermee is de inrichting van de uitvoeringsorganisatie afgedekt.

Voor de deelnemende gemeenteraden zijn de begroting en jaarrekening belangrijke instrumenten om te kunnen monitoren in welke mate het werkvoorzieningschap tot een resultaatverwezenlijking komt zoals gewenst door die betreffende raad. Het toezenden van de jaarrekening aan de gemeenteraad is het werkvoorzieningschap op grond van de Wgr niet verplicht. In de praktijk worden de jaarrekeningen wel aan alle raden toegezonden. Desondanks zal een verplichting in de Wgr tot toezending van de jaarrekening zou de controlerende rol van de gemeenteraad sterk ondersteunen.

Ook de ontwerp-begroting is een belangrijk instrument voor de gemeenteraad om te kunnen sturen op hetgeen de raad met het werkvoorzieningschap wil bereiken. Voorwaarde is wel dat de raad hiertoe een eigen kaderstelling hanteert. Maar uit het onderzoek naar de kaderstelling door de gemeenteraad met betrekking tot de Wsw en het werkvoorzieningschap is gebleken dat er geen actieve kaderstelling plaatsvindt. In ieder geval kan de raad van zijn gevoelens doen blijk geven over de ontwerp-begroting. Helaas kan door een gebrek aan gegevens geen valide beeld worden omschreven van de daadwerkelijke behandeling van de financiële documenten in de raadsvergadering.

Omdat gemeenten financieel eindverantwoordelijk zijn voor de exploitatie van het werkvoorzieningschap, is het bedrijfseconomisch gezond functioneren van het samenwerkingsverband van belang. Er zijn in de huidige financieringssystematiek voor de deelnemende gemeenten echter weinig prikkels toepasbaar om het werkvoorzieningschap tot een optimaal resultaat te stimuleren. De modernisering van de Wsw met vernieuwde financieringssystematiek zal de gemeente beter in staat stellen het werkvoorzieningschap te sturen op resultaten.

Samengevat blijkt uit de analyse dat de gemeenteraad en de gemeentelijke organisatie zeker de ruimte hebben om de relatie met het werkvoorzieningschap te beheersen. In die zin kan worden geconcludeerd dat de het systeem voldoende ruimte biedt, maar de invulling hiervan – onder invloed van nieuwe ontwikkelingen – door de gemeente(raden) nog kan worden verbeterd. Maar de inhoud van de verantwoording en informatievoorziening door het samenwerkingsverband speelt hierin ook een zeer belangrijke rol. Hierover meer in het volgende hoofdstuk.

7. Verantwoording en informatievoorziening

In deze paragraaf worden de resultaten gepresenteerd en besproken van het onderzoek naar de mate waarin het afleggen van rekenschap op alle niveaus voldoende informatie geeft over het functioneren van het samenwerkingsverband, met nadruk op de realisering van de doelstellingen, financiële positie en alle overgedragen taken en bevoegdheden. Om ten aanzien van de in het normenkader (§4.2.3, tabel 4.4, p.43) opgenomen dimensies en bijbehorende indicatoren heldere conclusies te kunnen formuleren, is:

- een overzicht gemaakt van de verplichtingen van de werkvoorzieningschappen ten aanzien van de verantwoording en informatievoorziening (§7.1);
- onderzoek verricht naar de informatievoorziening en verantwoording binnen het samenwerkingsverband in de bestuurlijke praktijk (§7.2);
- een analyse uitgevoerd over de verantwoording en informatievoorziening vanuit het werkvoorzieningschap aan de deelnemende gemeenteraden dan wel gemeenten (§7.3), en
- de verantwoording van de individuele vertegenwoordigers naar de eigen achterban onder de loep genomen (§7.4).

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (§7.5).

§7.1 Inrichting verantwoording en informatievoorziening

De Wgr stelt verplicht om bepalingen in de formele regelingen op te nemen over de wijze waarop binnen het samenwerkingsverband en tussen het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeenten verantwoording dient te worden afgelegd. In tabel 7.1 is weergegeven wat hierover in de formele regelingen van de werkvoorzieningschappen is vastgelegd.

Tabel 7.1: Verantwoording en informatievoorziening zoals formeel vastgelegd in de regelingen

Van	Naar	Wat	Permar WS	Felua- groep	LANDER
Tussen samenwerkingsverband en deelnemende gemeente					
DB	Deelnemende raden	Gevraagde Inlichtingen	J	J	J
		Ongevraagde inlichtingen	N	J	J
DB-lid individueel	Eigen raad (dubbele loyaliteit)	Gevraagde inlichtingen	N	N	N
		Verantwoording	N	N	N
AB-lid individueel	eigen raad	Gevraagde inlichtingen	J	J	J
		Verantwoording	J	J	J
		Terugroeping	J	J	J
AB	Deelnemende raden	Gevraagde Inlichtingen	J (schriftelijk)	J	J
		Ongevraagde inlichtingen	N	J	J
Binnen samenwerkingsverband					
DB	AB	Gevraagde inlichtingen	J	J	J
		Ongevraagde inlichtingen	N	J	J
		Verantwoording	J	J	J
DB-lid individueel	AB	Gevraagde inlichtingen	J	J	J
		Ongevraagde inlichtingen	N	J	J
		Verantwoording	J	J	J
		Ontslag	J	J	J
Alg. directeur	DB	Verantwoording	J	n.b.	n.b.

Uit tabel 7.1 komen verschillen tussen de regelingen naar voren. Zo blijken de regelingen van Felua-groep en LANDER in de verantwoording en informatievoorziening op alle niveaus gelijk te zijn. De formele regeling van Permar WS wijkt sterk af van de regelingen van Felua-groep en LANDER op het punt van het ongevraagd leveren van informatie, oftewel *de actieve informatieplicht*. In de formele regelingen van de Felua-groep en LANDER geldt op alle niveaus de actieve informatieplicht. Een ander opvallend punt in de regeling van Permar is de bepaling dat het algemeen en dagelijks bestuur (en de voorzitter) verplicht zijn de door een of meer leden van de aan de regeling deelnemende raden gevraagde inlichtingen *schriftelijk* te verstrekken. Er is geen onderzoek verricht naar de reden om dit schriftelijk te doen. Een vermoeden is dat de schriftelijke procedure ertoe leidt dat de gevraagde inlichtingen als ingekomen stuk in de raads- of commissievergadering zullen worden behandeld en zodoende binnen de formele vergadermomenten blijven.

Met betrekking tot de verantwoording door de directeur voorziet alleen (het directiestatuut van) de formele regeling van Permar WS in de verplichting dat de algemeen directeur verantwoording schuldig is aan het dagelijks bestuur. Wellicht dat de verantwoording door de directeur aan het dagelijks bestuur voor de Felua-groep en LANDER is vastgelegd in de separate instructie van de taken en bevoegdheden van de algemeen directeur. Dit document is echter geen onderdeel van de beide formele regelingen en ook niet onderzocht.

Op basis van de formele regeling kan worden geconcludeerd dat in theorie op de verschillende niveaus er voor de gemeenteraad een duidelijke aanspraak is op – en voor het (bestuur van het) werkvoorzieningschap een verplichting tot – verantwoording en informatievoorziening. De actieve informatieplicht is hierbij een belangrijk instrument voor de controlerende taak van het algemeen bestuur en gemeenteraad.

§7.2 Informatievoorziening en verantwoording binnen het werkvoorzieningschap

Het onderzoek naar de informatievoorziening en verantwoording binnen de werkvoorziening richt zich op het aanleveren van informatie ten behoeve van de verantwoording en informatievoorziening van het management van het samenwerkingsverband aan het dagelijks bestuur (indicator Vb1), en van het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur (indicator Vb2).

- *Informatievoorziening van management samenwerkingsverband aan dagelijks bestuur (indicator Vb1)*

Uit de 7 interviews met de leden van het dagelijks bestuur blijkt dat zij op verschillende manieren door het management van het samenwerkingsverband worden geïnformeerd over de bedrijfsvoering. Het dagelijks bestuur ontvangt maand- en/of kwartaalrapportages met daarin gegevens over ziekteverzuim, orderportefeuille, budgettering, etc. Daarnaast ontvangen zij nog andere financiële en beleidsinhoudelijke informatie. Bijvoorbeeld de verslagen van het directieteam, overleg van de ondernemingsraad en de verstrekking van kredieten. De leden ontvangen deze informatie voor vergaderingen, in een enkel geval mailt de directeur tussentijds ook nog wel eens stukken die van belang zouden kunnen zijn.

Andere belangrijke documenten die zij onder ogen krijgen, zijn de beleidsplannen, de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. Een bestuurslid meldt specifiek: “ (...) ik vind dat ik eerder nog te veel informatie krijg dan te weinig. Ik vind dat we zeer goed geïnformeerd worden, zeer adequaat, en ja, ik zou eigenlijk de Wsw-instelling als een voorbeeld willen noemen waarbij het db en het ab, en daar dus ook de raden, maar indirect dan, zo geïnformeerd worden dat ze in staat zijn hun taak uit te voeren, hun verantwoordelijkheid te nemen. En we hebben al lange tijd dat gevoel.” Een ander bestuurslid wil wel graag meer output-gerichte informatie: “ (...) Ja, output op beleidsniveau. Ik vind het prima om te weten hoeveel sloten er in elkaar gesleuteld zijn, maar ik wil weten of dat heeft bijgedragen aan een van de doelstellingen, namelijk het op een zo goed mogelijke wijze laten functioneren van mensen die anders met een handicap thuis zaten, zo dat soort dingen.”

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het dagelijks bestuur zich in de bestuurlijke praktijk voldoende door het management van het werkvoorzieningschap geïnformeerd voelt. Er is geen onderzoek verricht naar de inhoud van de verschillende informatiebronnen die het dagelijks bestuur van het management ontvangt. Bij deze conclusie past daarom de kanttekening dat vertrouwd wordt op het gevoel van geïnformeerd zijn van de bestuursleden.

- **Informatievoorziening van dagelijks bestuur naar algemeen bestuur (indicator Vb2)**

Uit de interviews met de 10 afgevaardigde raadsleden in het algemeen bestuur, blijkt dat de informatie die zij van het dagelijks bestuur ontvangt per regeling verschilt. Door de drie afgevaardigde raadsleden in het algemeen bestuur van Permar WS worden genoemd: de verslagen van de vergaderingen van het dagelijks bestuur, regelingen van orde, statuten, jaarrekening, jaarplan en begroting. Een lid bemerkt hierbij wel een verandering in de wijze van communiceren: “Nou, dat is eigenlijk, wat we vorig jaar gezien hebben met die statuten, dat ook daar een andere manier van communiceren komt. Ik denk dat wij als ab zeker schriftelijk meer betrokken worden bij de echte beslismomenten. Eerder was het zo dat je uiteraard de jaarrekening kreeg met daarbij het jaarplan en de begroting voor het komend jaar, of de komende jaren, ik zie dat er nu gewoon meer informatie naar ons toekomt.”

Door de vier afgevaardigde leden van het algemeen bestuur in LANDER worden als stukken genoemd: verslagen van het dagelijks bestuur, de besluitenlijst van het dagelijks bestuur, de financiële kwartaalrapportages, jaarrekening, jaarstukken, jaarverslag, beleidsplan en mandaatbesluiten.

Uit de interviews met de algemeen bestuursleden van de Felua-groep blijkt dat zij onder andere de notulen van vergaderingen van het dagelijks bestuur met daarin de bespreking van management rapportages, de verslagen van de ondernemingsraad en van de adviescommissie met externe leden ontvangen. Er wordt opgemerkt dat alles op kantoor ook ter inzage ligt: een maandrapportage vanuit het management, de directie, waarin per dienstonderdeel aangegeven wordt wat de omzet is, wat de inkomsten zijn, wat de verhouding is met de dekking en de toegevoegde waarde, met een toelichting daarbij ook van wat bijzondere afwijkingen zijn en dat is dus voor alle onderdelen die binnen de sociale werkvoorziening.

In de interviews is in aanvulling op het soort informatie gevraagd of de leden van het algemeen bestuur een informatieachterstand op het dagelijks bestuur ervaren en of deze van invloed is op de uitvoering van de controlerende taak. Tabel 7.2 biedt een overzicht van de reacties.

Tabel 7.2: Ervaren de algemeen bestuursleden een kennisachterstand?

Ervaring informatieachterstand	Aantal reacties
Ja, en deze is van invloed op de taakuitvoering	2 (29%)
Ja, maar desondanks voldoende informatie voor taakuitvoering	4 (57%)
Nee	1 (14%)
Totaal:	7 (100%)
Geen bruikbare data	2

Uit de tabel blijkt dat zeven van de negen interviews valide en betrouwbare data bevatten op grond waarvan een eenduidige interpretatie van het antwoord mogelijk is. Zes van de zeven algemeen bestuursleden uiten dat zij een informatieachterstand op het dagelijks bestuur ervaren. Van deze zes ervaren twee leden dat deze achterstand van invloed is op het kunnen uitvoeren van de controlerende taak. Vier bestuursleden zijn van mening dat er wel sprake is van een informatieachterstand, maar dat zij desondanks voldoende informatie ontvangen om hun taak uit te kunnen voeren. Een raadslid merkt over de informatieachterstand op dat hij dit met name als een kennisachterstand ervaart: “ (...) Ja, dat denk ik toch wel, te meer omdat de dagelijks bestuursleden wethouders zijn die dagelijks met de materie bezig zijn en algemeen bestuursleden raadsleden zijn die het er naast moeten doen. (...) Maar dat heb je hier in huis ook, je loopt altijd tegen een kennisachterstand aan. Maar het is meer een kennisachterstand dan een informatieachterstand. Wij krijgen heus wel alle stukken van de Wsw-instelling. De Wsw-instelling doet ons ook alle verslagen van de algemeen bestuursvergaderingen krijgen wij ook toegestuurd. Dus het is geen informatie-, maar meer de kennisachterstand, dat je denkt van ingewikkelde materie. En je bent er niet de hele dag mee bezig.”

Op grond van de resultaten kan worden geconcludeerd dat er door de algemeen bestuursleden een informatieachterstand op kennisniveau op het dagelijks bestuur wordt ervaren, maar deze informatieachterstand wordt door hen niet als beperkend in de taakuitvoering ervaren. Een gedeeltelijke verklaring voor de informatie- of kennisachterstand kan worden gegeven door het verschil in aantal vergaderingen tussen het dagelijks en algemeen bestuur. Via een analyse van de formele regelingen en een vraag in het interview is nagegaan welke verschillen er tussen de vergaderfrequentie van de twee bestuursorganen aanwezig zijn. Tabel 7.3 laat deze verschillen in vergaderfrequentie duidelijk zien:

tabel 7.3: Verschil in vergaderfrequentie dagelijks en algemeen bestuur

Werkvoorziening	Dagelijks bestuur		Algemeen bestuur	
	Formeel	Praktijk volgens afgevaardigden	Formeel	Praktijk volgens afgevaardigden
Permar WS	Ten minste 4x p.j.	Iedere maand	Ten minste 2x p.j.	3x p.j.
Felua-groep	Onbekend	Iedere maand	Ten minste 2x p.j.	3 -4x p.j.
LANDER	Schema wordt vastgesteld door vz.	Iedere maand	Ten minste 2x p.j.	2-3x p.j.

Doordat het algemeen bestuur minder vergadert, zijn er minder formele overlegmomenten waarop het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur wordt geïnformeerd over de gang van zaken. Dit betekent echter niet dat er geen informele momenten zijn waarop de in het algemeen en dagelijks bestuur afgevaardigde leden van één gemeente samen e.e.a. inzake het werkvoorzieningschap bespreken en afstemmen. Bovendien hangt het verschil tussen het aantal vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur mede samen met de uit te voeren taak. Het dagelijks bestuur richt zich meer op de uitvoerende elementen en zal daardoor intensiever bij de beleidsuitvoering betrokken moeten zijn. Aangezien het algemeen bestuur in de praktijk met name een vaststellende en controlerende rol heeft, zal een lagere vergaderfrequentie voldoende zijn.

Een hogere vergaderfrequentie van het algemeen bestuur zal kunnen leiden tot een vermindering van het gevoel van informatie- dan wel kennisachterstand. Zo zijn er meer contacturen met het dagelijks bestuur. Bovendien kan de vaststellende en controlerende rol van het algemeen bestuur inhoudelijk een verdieping krijgen. Als bezwaar tegen een verhoging van de vergaderfrequentie kan worden aangevoerd dat afgevaardigde raadsleden daardoor meer tijd zullen moeten besteden aan het werkvoorzieningschap. In dit onderzoek zijn deze vermoedelijke verbanden en bijbehorende veronderstellingen niet onderzocht.

§7.2.1 Conclusie verantwoording en informatievoorziening binnen werkvoorzieningschap

Uit de praktijk blijkt dat de leden van het algemeen en dagelijks bestuur tevreden zijn over de mate waarin zij over het functioneren van het werkvoorzieningschap van informatie worden voorzien. Zowel het dagelijks bestuur is te spreken over de wijze waarop zij door het management wordt ingelicht, als de leden van het algemeen bestuur zoals zij door het dagelijks bestuur worden ingelicht. Over het algemeen zijn de geïnterviewde bestuursleden van mening dat zij over voldoende informatie beschikken voor de taakuitvoering. Er wordt door een aantal leden van het algemeen bestuur wel een informatieachterstand op het dagelijks bestuur ervaren, maar dit staat volgens het merendeel de taakuitvoering niet in de weg.

§7.3 Verantwoording en informatievoorziening naar gemeenteraad (indicator Vt3)

Een groot deel van deze paragraaf bestaat uit de analyse van de inhoud van de verschillende (verantwoordings)documenten die door het werkvoorzieningschap – al dan niet verplicht volgens de formele regeling (tabel 6.8) – aan de deelnemende raden of gemeenten worden toegezonden. Het betreft een inhoudelijke beschouwing van de begroting van het werkvoorzieningschap (§7.3.1) en het jaarverslag met bijbehorende jaarrekening (§7.3.2) en het meerjarenbeleidsplan (§7.3.3). Door deze documenten inhoudelijk te beoordelen, is onderzocht in welke mate de gemeenteraad inzicht kan verkrijgen in de financiële positie van het werkvoorzieningschap, de jaarlijkse en meerjarige beoogde en gerealiseerde doelstellingen, en wat de toekomst voor het werkvoorzieningschap voor de gemeenten kan betekenen.

§7.3.1 Analyse begrotingen werkvoorzieningschappen

Bij de inhoudelijke analyse van de begrotingen van de werkvoorzieningschappen is gelet op de indeling naar programma's en paragrafen, en welke informatie de begroting omvat. Het uitgangspunt hierbij is dat de begroting de gemeenteraad in staat moet stellen zich een oordeel te kunnen vormen over de door het werkvoorzieningschap te bereiken doelstellingen en financiële positie. Per werkvoorzieningschap is getracht een tweetal begrotingen te analyseren. Bij de Felua-groep is dit niet gelukt, door het beëindigen van het vergaren van onderzoeksinformatie op dit punt eind 2006. Tabel 7.4 biedt een overzicht van de resultaten:

Tabel 7.4: Begroting samenwerkingsverband

Formele eis	Aan voldaan?					
	Felua-groep		Permar WS		LANDER	
<u>De begroting bestaat uit:</u>						
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
- Het programmaplan	-		-	-	+/-	+/-
- Paragrafen	-		+/-	+/-	+/-	+/-
<u>De begroting omvat:</u>						
- Beoogde doelstellingen van wat de werkvoorziening als organisatie het komende jaar wil bereiken	-		+	+	+	-
- Beoogde doelstellingen in termen van prestaties en te leveren diensten aan de individuele gemeenten	-		-	-	-	-
- De aanwezige doelstellingen zijn:						
• Specifiek	-		+	+	+	-
• Meetbaar	-		+/-	+/-	+/-	-
• Realistisch	-		+/-	+/-	+/-	-
• Tijdsgebonden	-		+/-	+/-	+	-
- Overzicht van lasten en baten	+		+	+	+	+
• Uitgesplitst naar onderdeel/lichaam	+		+	+	-	-
- Overzicht van inkomsten	+		+	+	+	+
• Uitgesplitst naar eigen inkomsten en subsidies van Rijk en gemeenten	+		+	+	+	+
• Uitgesplitst naar inkomsten per onderdeel/lichaam/productgroep	+		-	-	-	-
- Overzicht van financiële bijdrage per gemeente	-		+/-	+/-	-	-
• Voor komend jaar	-		+/-	+/-	-	-
• In meerjarenperspectief	-		+/-	+/-	-	-
- De financiële positie van het samenwerkingsverband in meerjarenperspectief	-		+/-	+/-	-	-
- Ontwikkelingen in meerjarenperspectief	+/-		+	+	+	+
• Overzicht van bedreigingen/risico's die van invloed kunnen zijn op exploitatie en resultaatverwezenlijking	+/-		+	+	+	+

Betekenis waarden:

(+) resultaat voldoet aan norm

(+/-) resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm

(-) resultaat niet aanwezig

De begrotingen verschillen onderling sterk. In de bespreking is hierbij een onderscheid gemaakt in de opzet van de begroting volgens het stramien van programma en paragrafen enerzijds, en de vastgelegde informatie in de begrotingen anderzijds.

- **Opzet begrotingen**

Een zeer opvallend punt bij de analyse van de begrotingen is de mate waarin zij voldoen aan de eisen van het BBV m.b.t. de opbouw van de begroting aan de hand van programma's en paragrafen. Met name het programmatische deel – zoals bekend van de gemeentelijke begrotingen – is in alle begrotingen nog niet als zodanig herkenbaar aanwezig. Alleen LANDER neemt in de begroting informatie op over de gevolgen van het BBV voor de begrotingsindeling en wijze van begroten. In de begroting voor 2005 is een hoofdstuk "BBV en de programmabegroting" opgenomen. De belangrijkste passage daarin luidt: "*(...)LANDER kiest er op dit moment voor om de gesubsidieerde arbeid als één programma te zien waarmee zij geen structurele wijzigingen in haar begrotingsopzet hoeft aan te brengen. LANDER zal dit uitgangspunt herijken ter gelegenheid van komende begrotingen.*" Deze werkwijze lijkt ook van toepassing op de andere onderzochte begrotingen. Echter, het programma 'gesubsidieerde arbeid' als zodanig is in geen van de onderzochte begrotingen goed herkenbaar. Dit is met name het gevolg van het ontbreken van een duidelijke structuur op grond van de 3 w-vragen zoals die in de beleidsbegroting van de raad kan worden aangetroffen.

- **Inhoud begrotingen**

Ook inhoudelijk bestaat een groot verschil tussen de begrotingen. Opvallend is het verschil in gebruik van geconsolideerde overzichten van baten en lasten, en overzichten uitgesplitst naar de verschillende diensten of productgroepen van de werkvoorziening. In de begrotingen van de Felua-groep over 2005 en van Permar WS over 2006 worden de baten en lasten voor de verschillende productgroepen van de werkvoorziening opgesomd. In de begroting van Permar WS over 2005 en de begrotingen van LANDER is sprake van een geconsolideerd overzicht van baten en lasten. Een uitgesplitst overzicht van de baten en lasten van alle productgroepen biedt een duidelijk inzicht in de kosten en opbrengsten van een productgroep. Dit biedt meer informatie dan alleen de geconsolideerde balans.

De kosten van de samenwerking komt voor de individuele deelnemende gemeente niet duidelijk naar voren. In de begroting van Permar WS over 2005 wordt wel gesproken over de geïndexeerde gemeentelijke bijdrage per geplaatst persoon. Er wordt vervolgens een totaalbedrag aan gemeentelijke afdracht weergegeven, maar er is geen overzicht wat dit voor een afzonderlijke gemeente betekend. Dit geldt ook voor 2006. In de begrotingen van de Felua-groep en LANDER ontbreken gegevens over de afdracht per geplaatste werknemer uit de betreffende gemeente. Bij LANDER moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de gemeenten in de periode van de begrotingen geen afdracht betalen.

Er is ook een verschil aanwezig in de mate van het aanbieden van beleidsmatige informatie. De begroting van de Felua-groep besteedt in vergelijking met de begrotingen van Permar WS en LANDER relatief weinig aandacht aan de beleidsmatige achtergronden waarop deze gegevens gebaseerd zijn. In de begrotingen van Permar WS en LANDER wordt inzicht gegeven in de diverse van belang zijnde ontwikkelingen en beïnvloedende factoren op de baten en lasten. Permar WS is hierin weer uitvoeriger dan LANDER.

In de begrotingen van Permar WS is een overgang merkbaar waarin er in 2006 t.o.v. 2005 meer aandacht is voor de beleidsmatige achtergrond en er sprake is van een toename in expliciet vermelden van maatregelen. Hierdoor wordt voor de lezer beter duidelijk welke positie Permar WS in het beleidsveld inneemt, welke sterke punten Permar heeft en aan welke punten het komende jaar (en daaropvolgende) gewerkt zal gaan worden. Er worden dan ook in het hoofdstuk 'Strategieën en plannen' maatregelen genoemd ter verbetering van de omschreven aandachtsgebieden. Deze kunnen worden beschouwd als een soort doelstellingen, maar zijn dit lang niet in alle gevallen. Het zijn meer geplande acties, maar laten wel zien wat het werkvoorziening wil bereiken.

- **Conclusie**

De onderzochte begrotingen scoren niet sterk op het punt van de indeling naar programma's en paragrafen. Zowel het programmatische deel als de paragrafen – hoewel de paragrafen reeds in beperkte mate aanwezig zijn – kunnen verbeterd worden. In geen enkele begroting is de systematiek van de 3 w-vragen terug te vinden. Nu geeft LANDER reeds duidelijk aan dat er sprake is van een ontwikkelingsfase m.b.t. het toepassen van het BBV. Maar juist nu raads- en collegeleden steeds meer gewend raken aan de beleidsmatige begrotingen, zal het wenselijk worden deze manier van begroten ook binnen de werkvoorzieningen te gebruiken.

De begrotingen omvatten weinig specifieke informatie wat relateert aan de financiële bijdrage van de individuele gemeente. Ook is nauwelijks terug te vinden hoeveel trajecten een bepaalde gemeente bij de werkvoorziening heeft lopen. Voor een individuele gemeente is er geen inzicht in de bijdrage van de eigen gemeente, of welke activiteiten die het werkvoorzieningschap het komende jaar voor de betreffende gemeente gaat ondernemen. In het onderzoek naar de kaderstelling door de gemeenteraad op het punt van de uitvoering van de Wsw of het werkvoorzieningschap blijkt dat ook in de eigen gemeentelijke begroting nauwelijks concreet in beeld wordt gebracht wat de raad op dit punt wenst te bereiken. De raad zal op dit punt toch duidelijk een slag moeten (willen) maken.

Geconcludeerd kan worden dat op grond van de gehanteerde normen, de begrotingen van de werkvoorzieningschappen in de huidige vorm de aan de verschillende regelingen deelnemende gemeenteraden weinig concrete handvaten voor controle en aansturing bieden. De te bereiken doelstellingen en de financiële positie zijn in beperkte mate vastgelegd. Maar door (de systematiek van) de beleidsbegroting verder te ontwikkelen kan een individuele gemeenteraad duidelijker in beeld krijgen wat het werkvoorzieningschap wil bereiken, wat het werkvoorzieningschap daarvoor gaat doen en wat de verwachte kosten hiervan zijn.

§7.3.2 Analyse jaarverslagen

Waar de begroting aan het begin van de begrotingscyclus een rol speelt, is het jaarverslag aan het einde van de cyclus van belang. In de analyse van de jaarverslagen is gelet op de mate waarin de beleidsmatige informatie de gemeenteraad informeert over de resultaatverwezenlijking en de mate waarin de jaarrekening de financiële resultaten aanbiedt. Per werkvoorzieningschap is getracht een tweetal jaarverslagen en jaarrekeningen te analyseren. Door het beëindigen van het vergaren van onderzoeksinformatie op dit punt eind 2006, is dit voor de Felua-groep en LANDER niet gelukt. Tabel 7.5 toont de resultaten:

Tabel 7.5: Jaarverslag samenwerkingsverband

Formele eis		Aan voldaan?					
		Felua-groep	Permar WS		LANDER		
Het jaarverslag omvat:							
- Het jaarverslag							
		2004	2005	2004	2005	2004	2005
§	Is voldaan aan BBV		+	+	+	+	
§	Inzicht in ondernomen activiteiten		+	+	+	+	
§	Koppeling van ondernomen activiteiten aan doelstellingen in jaarplan / begroting		-	+/-	+/-	+	
§	Aandacht voor de realisatie van voorgenomen plannen / doelstellingen		+/-	+/-	+/-	+/-	
§	Overzicht van de beoogde versus de gerealiseerde doelstellingen in termen van prestaties en – indien werkzaamheden zich hiervoor lenen – geleverde diensten		+/-	+/-	+/-	+/-	
	- overzicht voor werkvoorzieningschap als organisatie		+	+	+	+	
	- overzicht per deelnemende gemeente		-	-	-	-	
§	Worden verklaringen gegeven voor (majeure) afwijkingen tussen beoogde en gerealiseerde doelstellingen?		+/-	+	+	+	
§	Overzicht beheersing van risico's						
	- uiteenzetting van uitwerking opgetreden risico's op beleid en besluitvorming		+/-	+	+	+	
	- uiteenzetting van financiële consequenties als gevolg van opgetreden risico's		-	+/-	+/-	+/-	
	- wordt duidelijk of risico's beheerst zijn en op welke wijze?		+/-	+/-	+/-	+	
	- wordt duidelijk of risico's komende jaren weer kunnen optreden?		-	+/-	+/-	+/-	
§	Word op onderdelen verwezen naar individuele gemeenten?		+/-	+/-	+/-	-	
- De jaarrekening							
§	Is voldaan aan BBV		+	+	+	+	
§	Overzicht van financieel resultaat t.o.v. begroting		+	+	+	+	
§	Overzicht van financieel resultaat t.o.v. voorgaande jaarrekening		+		+	+	
§	Overzicht besteding bijdrage gemeenten		-	+/-	+/-	-	
§	Bevat een accountantsverklaring omtrent de getrouwheid van het beeld		+	+	- ²²	+	
§	Bevat een accountantsverklaring omtrent de rechtmatigheid		+	+	- ²⁵	+	

²² Het jaarverslag van Permar WS over 2005 was ten tijde van het onderzoek nog een concept. Derhalve bevat deze geen accountantsverklaring inzake het getrouwe beeld en de rechtmatigheid van de bestedingen.

In het algemeen bieden de ontvangen jaarverslagen de deelnemende gemeentebesturen een duidelijk inzicht in de verrichte werkzaamheden en ondernomen activiteiten van het betreffende werkvoorzieningschap. In het jaarverslag komt echter niet naar voren wat het werkvoorzieningschap aan activiteiten voor welke deelnemende gemeenten heeft ondernomen. In de jaarverslagen worden kentallen van het afgelopen begrotingsjaar afgezet tegen kentallen van eerdere jaren. Grote afwijkingen in deze getallen worden in het jaarverslag wel verklaard. Dit kan uitgebreider, zodat ook de betekenis ervan – in meerjarig perspectief – duidelijker wordt.

De jaarrekeningen van de werkvoorzieningen zijn eveneens duidelijk en compleet. In de jaarrekeningen komt de financiële positie van het werkvoorzieningschap duidelijk naar voren. De gegevens betreffende het begrotingsjaar worden vergeleken met de gegevens van de jaarrekening over het voorgaande jaar. Daardoor wordt duidelijk waar de afwijkingen zitten. De inmiddels vastgestelde rekeningen bezitten zowel de goedkeuring van de accountant over de rechtmatigheid als de getrouwheid.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeenteraad zich op basis van het jaarverslag een goed oordeel kan vormen over de prestaties van het werkvoorzieningschap als organisatie. Voor een gemeenteraad zal het echter nog lastig zijn te concretiseren in welke mate de prestaties van het werkvoorzieningschap hebben bijgedragen aan het realiseren van de afzonderlijke gemeentelijke doelstellingen. Hierbij past de kanttekening dat op grond van dit onderzoek het beeld wordt geschetst dat de deelnemende gemeenteraden zelf ook nog geen concrete heldere doelstellingen hebben m.b.t. de WSW en het werkvoorzieningschap (zie hfd. 5 over kaderstelling). Zodoende zal het werkvoorzieningschap op haar beurt de geleverde prestaties ook niet kunnen relateren aan gerealiseerde (individuele) gemeentelijke doelstellingen.

§7.3.3 Analyse beleidsplannen

Beleidsplannen maken inzichtelijk welke beleid men wil realiseren en de wijze waarop de (beleids)doelstellingen bereikt moeten worden. Voor de gemeenteraden bieden de beleidsplannen van de werkvoorzieningschappen om die reden een belangrijk aanknopingspunt om te onderzoeken in welke mate de plannen van het werkvoorzieningschap aansluiten bij de gemeentelijke doelstellingen. In tabel 7.6 zijn de resultaten van de analyse uiteengezet.

Tabel 7.6 Beleidsplan samenwerkingsverband

	Felua-groep	Permar WS	LANDER
	2005-2008	2002-2006	2005-2007
Het meerjarenbeleidsplan omvat:			
– Een visie / missie m.b.t. uitvoering taak voor gemeenten	+	+	+
– Omschrijving van de algemene doelen van de organisatie	-	+	+
– Omschrijving van:			
– Beleidsmatige ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op taakuitvoering	-	+	+
– Economische / financiële ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op taakuitvoering	-	+	+
– Wijze waarop de genoemde ontwikkelingen al dan niet beleidsmatig opgevangen worden	-	+	+
– Ontwikkelingen m.b.t. de interne bedrijfsvoering	-	+	+
– Koppeling tussen beleid werkvoorziening en gemeentelijk beleid	-	+	+
– Expliciete doelstellingen m.b.t. te bereiken resultaten in taakuitvoering	+	+/-	+
– Zijn deze doelstellingen uitgedrukt in prestaties / kentallen?	+	-	+
– Zijn de doelstellingen meerjarig?	-	+	-
– De doelstellingen zijn:			
o Specifiek	+	+	+
o Meetbaar	+	-	+
o Acceptabel	+	+	+
o Tijdsgebonden	+	+	+
– Een duidelijk onderbouwd plan hoe alle genoemde doelstellingen bereikt gaan worden	-	+/-	+
– Een financieel meerjaren overzicht	-	-	+

De inhoud van de drie meerjarige beleidsplannen (MBP) verschilt sterk, met name de MBP's van LANDER en Permar enerzijds en anderzijds het MBP van de Felua-groep. Het MBP van de Felua-groep omvat 7 pagina's terwijl de MBP's van LANDER en Permar respectievelijk 72 en 61 pagina's tellen. Dit verschil vloeit voort uit de kernachtige vorm van het MBP van de Felua-groep. Het MBP van de Felua-groep richt zich zeer sterk op een korte omschrijving van de missie, de doelstellingen, de te volgen strategie en te ondernemen acties voor het jaar 2005. Hierdoor wordt zeer overzichtelijk weergegeven waar Felua-groep voor staat en wat men het komende jaar wil bereiken en daarvoor gaat doen. De reikwijdte van de doelstellingen en acties richten zich met name op 2005 en niet op de jaren daarna. Hierdoor lijkt het meer een jaarplan. Een ander substantieel onderdeel van het MBP – het financieel meerjaren overzicht – ontbreekt ook. Het wordt niet duidelijk wat het bereiken van de doelstellingen voor 2005 kost en is er geen inzicht in baten en lasten voor toekomstige jaren.

Permar WS en LANDER besteden veel aandacht aan omschrijving van de beleidsterreinen waar men de komende jaren aan wil werken. Daarbij wordt op heldere wijze omschreven wat het beleidsterrein betekend voor de organisatie. In het MBP van Permar WS worden per beschreven beleidsterrein uitgangspunten of speerpunten genoemd, welke vervolgens kort zijn uitgewerkt. De punten die men de komende jaren wil aanpakken komen in de tekst wel naar voren, maar zijn in mindere mate meetbaar. Het MBP van LANDER kent een soortgelijke beleidsmatige insteek. Er wordt duidelijk naar voren gehaald op welke beleidsterreinen de komende jaren de nadruk ligt. Maar in dit MBP geldt dat de nadruk op 2005 ligt en niet zozeer op de navolgende jaren waarvoor het MBP geldt. LANDER heeft voor 2005 wel concrete doelstellingen geformuleerd, die goed meetbaar zijn.

Een financieel meerjarenoverzicht ontbreekt in het MBP van zowel de Felua-groep als van Permar WS. Beiden geven wel kort aan wat zij de komende jaren als financieel (eind)resultaat willen boeken. Dit resultaat laat niet zien wat de omvang van baten en lasten van alle posten over de komende jaren doen. Van Permar is duidelijk dat men dit ondervangt door het toevoegen van een meerjarig financieel overzicht aan het jaarplan. In de p&c-cylcus van Permar is het jaarplan dan ook de externe output van het MBP (Permar, febr.2003:48). Het nut van het toevoegen van een meerjarig financieel overzicht aan het MBP is groot, omdat in die context duidelijk gemaakt kan worden wat het te voeren beleid over meerdere jaren betekend voor de financiële positie van de werkvoorziening. Dit komt namelijk duidelijk naar voren in het meerjarig financieel overzicht van LANDER. LANDER heeft daarbij ook een uitsplitsing gemaakt naar een beleidsarm en beleidsrijk eindresultaat. Dit maakt het zeer overzichtelijk welke financiële implicaties de beleidskeuzen hebben. Het zou de MBP's van Permar WS en de Felua-groep goed doen deze overzichten toe te voegen.

Geconcludeerd kan worden dat de deelnemende gemeenteraden via het MBP van het betreffende werkvoorzieningschap kunnen inschatten wat de komende jaren de trend voor de werkvoorziening wordt. Er kunnen wel verbeteringen worden aangebracht. De belangrijkste aandachtspunten zijn het meer expliciet formuleren van doelstellingen en te ondernemen acties en het opnemen van een meerjarig financieel overzicht.

§7.4 Informatiebehoefte gemeenteraad

In de voorgaande paragrafen is in de analyse van de verschillende verantwoordingsdocumenten vanuit een theoretisch standpunt gekeken naar de inhoud van deze documenten en of de inhoud de raad van voldoende informatie zou kunnen voorzien om een adequate invulling te kunnen geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. In deze paragraaf staat de informatiebehoefte van de raad in de bestuurlijke praktijk centraal.

Uit 6 van de 23 interviews is naar voren gekomen dat de gemeenteraad sterk geïnteresseerd is in informatie over het financiële plaatje. Een raadslid merkt hierover op: *“Je stelt als gemeente het beleid vast en als gemeente kijk je ook van wethouder heb je dat goed gedaan? En de Wsw-instelling zit voor mij dan toch wel wat stappen verder, dus het wordt pas interessant zoals een paar maanden geleden dat ze minder winst hadden gemaakt, of in ieder geval dat het financieel wat minder rooskleurig was dan het tot dan toe leek, en daar worden dan zeker ook vragen over gesteld in de raad. Maar zolang daar geen gemeentegeld bij hoeft en toch de doelstellingen gehaald worden, ja...dan zijn we blij te horen dat er maatregelen genomen worden, gewoon toekomstgericht.”* Een ander raadslid merkt op: *“Het management van de sociale werkvoorziening is goed, college stuurt goed, dus er zijn maanden dat er niet over gesproken wordt.”*

Een lid van het dagelijks bestuur laat weten: *“Gemeenteraden zijn dus geïnteresseerd, niet in de regeling, maar die zijn geïnteresseerd in van wat hier gebeurd en wat het financiële nadeel zou kunnen zijn. En als er geen financieel nadeel is, is het hoera en hosanna.”*

Bovenstaande citaten creëren een beeld waarin de gemeenteraad zich pas met het werkvoorzieningschap bezighoudt op het moment dat het financieel minder gaat en de gemeente (extra) zal moeten bijspringen in de exploitatie. Echter, dit beeld is gebaseerd op zes interviews waarin de vraag aan bod is gekomen. Een harde conclusie kan hier dus niet aan worden verbonden.

Terugkoppeling door afgevaardigde raadsleden naar gemeenteraad (indicator Vt4)

In tabel 5.3 (§5.2, p. 46) is reeds getoond dat in zes van de tien gemeenten er sprake is van een vast terugkoppelmoment van afgevaardigde raadsleden in verbonden partijen. Dat er een vast agendapunt is, betekent niet dat het afgevaardigde raadslid ook altijd informatie teruggekoppeld. Uit de negen interviews met afgevaardigde raadsleden blijkt dat de frequentie van de terugkoppeling naar de raad door het afgevaardigde raadslid sterk verschilt. Eén raadslid koppelt consequent na iedere bestuursvergadering van het werkvoorzieningschap mondeling terug naar de raad en na de raadsvergadering is er een schriftelijk verslag van dit raadslid beschikbaar. Andere afgevaardigde raadsleden koppelen alleen terug op het (vaste) moment van begroting en jaarverslag terug en incidenteel tussendoor. De afgevaardigde raadsleden maken hier zelf ook een afweging in. Zo antwoordt een raadslid: “ (...) *Is op dit moment een afweging die ik zelf maak. Waarbij uiteraard er wel verwacht wordt dat er in november of in oktober dan er dan een jaarplan ligt en dat er op gereageerd kan worden. En dat als er een jaarrekening is, dat er dan ook teruggekoppeld van het staat er zo en zo voor met de Wsw-instelling.*”

Collega raadsleden ervaren dat lang niet altijd terugkoppeling in commissie of raadsvergadering plaatsvindt. Een raadslid merkt hier ook over op: “*Ja, maar de raad staat heel ver af wat ze daar gaan uitvoeren. Eigenlijk is er een keer besloten van daar gaan we heen, en eigenlijk vraagt ook niemand van wat doen jullie daar nu, of wat zijn jullie daar... net wat ik zeg, zij koppelen zelf ook eigenlijk nooit terug. Dus voor de andere raadsleden is het gewoon heel onduidelijk.*” Dit heeft mede te maken met het feit dat er niet in alle gemeenten afspraken zijn gemaakt met de afgevaardigde leden over tijdstip van terugkoppeling of inhoud. Tekenend is dat in vier van de zeven interviews naar voren komt dat deze raadsleden voor informatie zich niet eerst tot het eigen afgevaardigde raadslid wenden, maar hun oor bij de wethouder te luister leggen of zelfs direct contact met het werkvoorzieningschap opnemen.

Over de mate dan wel frequentie waarin de afgevaardigde raadsleden informatie terugkoppelen naar de gemeenteraad kan op basis van de bovenstaande resultaten geen harde uitspraak worden gedaan. Dat er wordt teruggekoppeld door de afgevaardigde leden, blijkt zeker het geval.

§7.5 Conclusie verantwoording en informatievoorziening

De verantwoording en informatievoorziening binnen het werkvoorzieningschap en vanuit het werkvoorzieningschap naar de deelnemende gemeenten komt op verschillende manieren tot uiting. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat er op alle niveaus sprake is van een verantwoording en informatievoorziening die de (controleerende) organen ertoe in staat stelt zich een beeld te vormen van het functioneren van het werkvoorzieningschap, maar er zijn punten ter verbetering aanwezig.

Zo blijkt dat het dagelijks bestuur door het management van het werkvoorzieningschap van voldoende informatie m.b.t. realisatie van doelstellingen, financiële positie en andere overgedragen taken en bevoegdheden wordt voorzien om tot zijn taakvervulling te komen. Ook de informatievoorziening van het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur wordt door de leden van het algemeen bestuur als voldoende beschouwd om zijn controlerende taak uit te kunnen voeren. Het algemeen bestuur ontvangt diverse documenten – of heeft daar toegang tot – waarmee inzicht verworven kan worden in het functioneren van het samenwerkingsverband op operationeel vlak.

Het betreft hier bijvoorbeeld managementrapportages, verslagen van de ondernemingsraad en verslagen van de vergaderingen van het dagelijks bestuur. Door het overgrote deel van de leden van het algemeen bestuur wordt wel een informatieachterstand dan wel kennisachterstand op het dagelijks bestuur ervaren. Maar dit zou de taakvervulling van vaststelling en controle niet beïnvloeden. In die zin kan worden geconcludeerd dat het algemeen bestuur door het dagelijks bestuur van voldoende informatie m.b.t. realisatie van doelstellingen, financiële positie en andere overgedragen taken en bevoegdheden wordt voorzien om tot zijn taakvervulling te komen.

In de informatievoorziening vanuit het werkvoorzieningschap naar de gemeenteraad spelen zowel de begroting, de jaarrekening en het meerjarenbeleidsplan een grote rol. Uit de inhoudelijke analyse is gebleken dat deze documenten de gemeenteraden over het algemeen voldoende inzicht in de taakuitvoering van het betreffende werkvoorzieningschap en de financiële positie. De begrotingen van de drie werkvoorzieningschappen kunnen nog verder ontwikkeld worden naar het gedachtegoed van de te bereiken effecten en doelstellingen. Het stramien van de 3 w-vragen is hierbij een goed uitgangspunt en sluit mooi aan bij de gemeentelijke begroting. Door deze systematiek toe te passen, komt in de begroting beter naar voren komen wat het bestuur van de werkvoorziening wil bereiken, wat het bestuur daarvoor gaat doen en wat het mag kosten. Hetzelfde geldt voor de jaarrekeningen en de (meerjaren)beleidsplannen. Er wordt reeds gewerkt met doelstellingen, maar dit kan nog verder ontwikkeld worden. Dit kan voor de deelnemende raden de leesbaarheid vergroten.

Er wordt binnen de begroting en het jaarverslag met -rekening weinig gedifferentieerd naar de individuele gemeenten. De documenten zijn gericht op het werkvoorzieningschap als organisatie. In feite is het ook de taak van de gemeente zelf om na te gaan wat de eigen (beleids)doelstellingen m.b.t. de uitvoering van de Wsw zijn, de kosten die hiermee gemoeid zijn en achteraf vaststellen of het werkvoorzieningschap deze doelstellingen gerealiseerd heeft. Het is immers de gemeente zelf die contracten met het werkvoorzieningschap sluit en zal daar binnen de eigen begroting en jaarrekening aandacht aan moeten besteden. Maar ook het werkvoorzieningschap zal in de administratie inzicht hebben in welke diensten door welke gemeente wordt afgenomen, hoeveel cliënten uit welke gemeente een traject bij het werkvoorzieningschap doorlopen en welke kosten hiermee zijn gemoeid. Door aan het einde van het jaar hiervan een overzicht op te nemen in de jaarrekening, ontstaat richting de deelnemende raden ook een duidelijk beeld van wat het werkvoorzieningschap voor de gemeente (heeft) betekend. Mits er sprake is van een duidelijke eigen kaderstelling door de gemeenteraad, wordt met dit overzicht een vergelijking met de realisatie van de eigen gemeentelijke doelstellingen makkelijker. Ook de functie van het samenwerkingsverband voor het gemeentelijk beleid komt hierdoor duidelijker naar voren, waarbij de verantwoording door het bestuur van het samenwerkingsverband en de eigen afgevaardigde bestuursleden meer inhoud en betekenis krijgt.

Inzake de mate waarin de gemeenteraad door afgevaardigde raadsleden periodiek wordt ingelicht over ontwikkelingen m.b.t. de sociale werkvoorziening kan worden geconcludeerd dat het beeld is dat de relatie tussen de afgevaardigde raadsleden en de gemeenteraad verbeterd kan worden. Er zijn wel terugkoppelmomenten in de commissie- en raadsvergaderingen, maar dit moment lijkt nog niet door alle gemeenteraden gebruikt te worden als 'formeel' verantwoordingsmoment. Afgevaardigde raadsleden maken zelf ook een afweging of zij terugkoppelen of niet. Door een protocol te verbinden aan de functie van de afgevaardigde in het bestuur van een samenwerkingsverband, kan ook in de raadsvergadering het betreffende raadslid aangesproken worden op zijn functie. Zodoende is er sprake van een duidelijk moment van terugkoppeling en verantwoording.

8. Toekomst

Het kabinet Balkenende II heeft besloten om het bestuur van een gemeenschappelijke regeling niet te dualiseren, maar de positie van het algemeen bestuur te versterken door introductie van een tweetal instrumenten, te weten het ontslagrecht van leden van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur en de actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur jegens het algemeen bestuur. Om te onderzoeken wat het oordeel van raads- en collegeleden hierover is, is over de introductie van beide instrumenten een vraag in het interview opgenomen.

- Invoering ontslagrecht leden dagelijks bestuur

De invoering van het ontslagrecht van leden van het dagelijks bestuur is op zich geen nieuw instrument. Momenteel is dit recht pas van kracht wanneer de regeling daarin voorziet, maar het doel van dit voorstel is om het in de Wgr op te nemen en het voor alle regelingen toe te passen. Aan de geïnterviewde raads- en collegeleden is gevraagd een oordeel te geven over de idee om ter versterking van de positie van het algemeen bestuur het ontslagrecht in te voeren. Tabel 8.1 toont de resultaten:

Tabel 8.1 : reacties van geïnterviewden m.b.t. voorstel tot invoering ontslagrecht van leden van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur

Reacties	Afgevaardigde is lid van			Totaal
	DB	AB	Raad	
Goed idee	2 100%	2 40%	1 50%	5 56%
Goed idee, maar twijfels over praktische toepassing		3 60%	1 50%	4 44%
Geen goed idee	-	-	-	-
Totaal	2 100%	5 100%	2 100%	9 100%
Geen data	5	4	5	14
Totaal aantal interviews	7	9	7	23

Uit tabel 7.1 (§7.1) is naar voren gekomen dat de drie formele regelingen het algemeen bestuur – via een verwijzing naar art. 49 Gemeentewet – ook van de bevoegdheid voorzien om de leden van het dagelijks bestuur, indien zij geen vertrouwen meer geniet van het algemeen bestuur, te ontslaan. Meer specifiek gaat het voor Felua-groep om art. 14, lid 5 GR, voor LANDER om art. 14, lid 6 GR en ten slotte voor Permar WS om art. 21, lid 3 GR. Opvallend is dus dat de afgevaardigde bestuursleden die het een goed idee vinden, deze bevoegdheid nu al kunnen (laten) toepassen. En ook degenen die het wel een goed idee vinden, maar twijfels over de praktische uitvoerbaarheid hebben, beschikken reeds over de bevoegdheid. Er is niet onderzocht of het in de praktijk ook al binnen de regelingen is toegepast. De bezwaren zijn algemeen van aard; het toepassen van deze bevoegdheid ziet men in de praktijk niet snel gebeuren.

- Invoering actieve informatieplicht dagelijks bestuur

De invoering van de actieve informatieplicht is een instrument dat direct aan de dualisering van het gemeentebestuur is ontleend. Het leidt ertoe dat alle gevraagde en ongevraagde informatie moet worden overlegd die inzicht bieden in de beleidsuitvoering. Om te onderzoeken hoe raads- en collegeleden over deze ontwikkeling oordelen, is een vraag in het interview opgenomen. Tabel 8.2 biedt het overzicht van deze uitkomsten.

Tabel 8.2: reacties van geïnterviewden m.b.t. voorstel tot invoering actieve informatieplicht voor het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur

Reacties	Afgevaardigde is lid van			Totaal
	DB	AB	Raad	
Goed idee	2 67%	5 83%	2 100%	9 82%
Goed idee, maar twijfels over praktische toepassing	1 33%	1 17%	-	2 18%
Geen goed idee	-	-	-	
Totaal	3 100%	6 100%	2 100%	11 100%
Geen data	4	3	5	12
Totaal aantal interviews	7	9	7	23

De actieve informatieplicht bestaat al in de regelingen van Felua-groep en LANDER (zie tabel 6.13). Alleen voor Permar WS geldt deze regeling nog niet. In het geval van de twijfels in de praktische toepassing zien de betreffende afgevaardigden – van verschillende gemeenten – een gevaar in een ‘teveel’ van informatie. Een dagelijks bestuurder antwoordde: *“Ja, kijk je moet natuurlijk zeker oppassen dat je, zeker als het gaat om uitvoering en bedrijfsvoering, dat je de ab-leden daarvoor niet naar binnen haalt.”* Een algemeen bestuurslid antwoordde: *“Die actieve informatieplicht, ik denk dat dat niet verkeerd is. Het bestuur, dat zie je dus ook bij die regionale besturen, het bestuurt gewoon niet makkelijk als je het algemeen bestuur overal bij betreft. (...) Ja, kijk dan zouden ze mij ook eerder moeten vertellen hun eigen discussiepunten die niet altijd in het verslag staan, dan zou je er over kunnen meedenken, maar dan zit je alweer op de stoel van het dagelijks bestuur. Dus ja zij moeten er gewoon als wethouders van de verschillende gemeenten met elkaar uitkomen, bepaalde lijnen, en dan ben je toch altijd in het algemeen bestuur, de tweede, je reageert altijd op wat men voorgesteld. Ik zie dat niet echt anders gebeuren.”*

- Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat de formele regelingen het algemeen bestuur via een link met de Gemeentewet al voorzien van de mogelijkheid om leden van het dagelijks bestuur te ontslaan. Bij twee van de drie werkvoorzieningschappen is de actieve informatieplicht reeds vastgelegd in de formele regeling. Voor het algemeen bestuur van Permar WS kan de invoering van de actieve informatieplicht leiden tot een actievere informatievoorziening vanuit het dagelijks bestuur. De vraag blijft echter of de positie van het algemeen bestuur ook daadwerkelijk verbeterd. De rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur en de monistische bestuursconstellatie blijven immers ongewijzigd.

§8.1 Ruimte voor verbetering in de controle

De laatste onderzoeksvraag die in de inleiding van het onderzoek is genoemd, is de vraag of er ruimte voor verbetering is in de wijze waarop de controle op gemeenschappelijke regelingen plaatsvindt. In de interviews is via een open vraag onderzocht of en waar (afgevaardigde) raads- en collegeleden zelf ruimte zien voor verbeteringen in de controle op de sociale werkvoorziening of gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. De door hen genoemde items zijn in tabel 8.3 uiteengezet.

Tabel 8.3: genoemde mogelijkheden voor verbetering van de controle op gemeenschappelijke regelingen

Item genoemd door lid:	AB	DB	Raad	Totaal
Men ziet verbetering controle door:				
Wijzigingen aanbrengen in bestuurlijke verhoudingen				8 (35%)
§ Wijzigen bestuursstructuur van bestuur samenwerkingsverband	2 (20%)	1 (17%)	2 (29%)	5 (22%)
§ Verbetering van bestuurlijke posities van ab t.o.v. db		1 (17%)	1 (14%)	2 (9%)
§ Verbetering van positie raad in bestuur samenwerkingsverband	1 (10%)			1 (4%)
Verbetering rol gemeenteraad in aansturing en controle samenwerkingsverband				9 (39%)
§ Verbetering van de kaderstellende rol van de gemeenteraad	3 (30%)	2 (33%)	3 (43%)	8 (35%)
§ Verbetering van de controlerende rol van de gemeenteraad	1 (10%)			1 (4%)
Verbetering m.b.t. inhoud van de verantwoordingsinformatie				2 (9%)
§ Binnen samenwerkingsverband van db naar ab	2 (20%)			2 (9%)
§ Tussen samenwerkingsverband en gemeente				
Niets	1 (10%)	1 (17%)	1 (14%)	3 (13%)
Overige items		1 (17%)		1 (4%)
Totaal aantal items	10 (100%)	6 (100%)	7 (100%)	23 (100%)
Onbekend (gemeenten)		3	2	

Tijdens de interviews is in mogelijkheden ter verbetering van de controle op gemeenschappelijke regelingen door een aantal geïnterviewde naar voren gebracht om de structuur van het samenwerkingsverband geheel te veranderen. Daarbij zijn de volgende voorbeelden genoemd:

- Maak van ab en db een orgaan met zowel raadsleden als wethouders (1 maal, door raadslid ab);
- het toepassen van het bestuursmodel Raad van Toezicht (1 maal, door raadslid);
- Raad van Commissarissen bestaande uit raadsleden met daarnaast de directie van de werkvoorziening (1 maal, door raadslid), en
- het ab eruit en alleen een orgaan met wethouders (2 maal, door raadslid (ab) en collegelid).

De verbetering van de posities van het algemeen ten opzichte van het dagelijks bestuur betreft de invoering van het ontslagrecht van een lid van het dagelijks bestuur door het algemeen bestuur. Ook werd als voorbeeld genoemd om het algemeen bestuur meer in dialoog te betrekken, meer in de beleidsvoorbereiding te betrekken. Dus niet sec begroting vaststellen, maar hen de kaders laten bepalen.

Met betrekking tot de verbetering van de positie van de raad in het bestuur van het samenwerkingsverband betrof het het gevoel van het algemeen bestuurslid dat zij meer gewicht moest kunnen bieden tegen dubbele rol van eigen wethouder die ook voorzitter van het algemeen bestuur is. Wellicht zou volgens dit raadslid in dat opzicht twee raadsleden in het algemeen bestuur beter zijn.

Als voorbeelden ter verbetering van de rol van de gemeenteraad betreft het vooral de procedurele kaderstelling, oftewel de afspraken met afgevaardigde algemeen bestuursleden in hun verantwoording richting de raad. Van de acht genoemde ideeën betrof het zeven maal het protocol en eenmaal de 3 w-vragen in de eigen programmabegroting. De verbetering van de controlerende rol van de raad moest worden gezocht in het recht van onderzoek met behulp van de rekenkamercommissie (audits, etc.)

Met betrekking tot de verbetering van de inhoud van de verantwoordingsinformatie was er een lid van het algemeen bestuur dat graag de notulen van de vergadering van het dagelijks bestuur wilde ontvangen.

De (afgevaardigde) raads- en collegeleden zien voldoende ruimte voor verbetering van de controle. Daarbij is een veelvoud van voorbeelden genoemd. De meeste veranderingen zijn genoemd in de vormgeving van het bestuur van het werkvoorzieningschap en de kaderstelling door de gemeenteraad. In welke mate deze gevoelens van de raad overeenkomen met de conclusies van dit onderzoek, zal in het volgende hoofdstuk blijken.

9. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal ten aanzien van het onderzoek naar de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad in respectievelijk §9.1 en §9.2. Tevens aandacht voor een reflectie op de kwaliteit van de onderzoeksopzet (§9.3).

§9.1 Conclusies

De centrale onderzoeksvraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt is: *Op welke wijze geeft de gemeenteraad op grond van zijn kaderstellende en controlerende rol invulling aan de controle op gemeenschappelijke regelingen met een openbaar lichaam, hoe kan deze controle beoordeeld worden en is het mogelijk om de wijze waarop deze controle plaatsvindt te verbeteren?* Om deze vraag te beantwoorden zijn een vijftal onderzoeksvragen opgesteld. Per onderzoeksvraag zullen de voornaamste conclusies besproken worden.

1. Wat is de institutionele vormgeving van een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr?

Uitgangspunt is de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hierin is vastgelegd op welke wijze een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam is vormgegeven en op welke wijze de bestuurlijke organisatie is verweven met het gemeentebestuur. Het belangrijkste uitgangspunt is dat het samenwerkingsverband een vorm van verlengd lokaal bestuur is, waarbij het politieke primaat ligt bij (de afgevaardigden van) het gemeentebestuur, waarvan zowel de raad als het college deel uit maken. Via vertegenwoordiging in het bestuur van het samenwerkingsverband, recht op informatie over het functioneren van het samenwerkingsverband en verantwoording door het bestuur en individuele afgevaardigde leden, zijn de mogelijkheden voor bestuurlijke en financiële aansturing en controle van het beleid door het samenwerkingsverband voor de deelnemende gemeente gewaarborgd.

Het bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en de voorzitter. Hierbij is sprake van een monistische bestuursconstellatie, waarbij de leden van het dagelijks bestuur door en uit het midden van de leden van het algemeen bestuur worden gekozen. Ook de voorzitter wordt op deze wijze door het algemeen bestuur gekozen. Het algemeen bestuur bezit vaststellende bevoegdheden en controlerende bevoegdheden. De controlerende bevoegdheden bestaan uit het recht op informatie en inlichtingen van het dagelijks bestuur en kan het dagelijks bestuur ter verantwoording roepen. Het dagelijks bestuur legt zich toe op de voorbereiding van de besluitvorming en uitvoerende taken.

2. Welke zijn de criteria voor de beoordeling van de controle door de gemeenteraad in het licht van de agentschapstheorie en theorie van government governance?

Government governance en de agentschapstheorie streven naar een effectieve en efficiënte realisatie van beleidsdoelstellingen, oftewel de realisatie van de doelstellingen van de principaal door de agent. Het gebruik van de beide theorieën heeft een aanvullend karakter. In het onderzoek zijn de uitgangspunten van de twee theorieën gecombineerd tot een reeks criteria waarmee de aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad in kaart is gebracht en beoordeeld. Het betreft de vraag in welke mate:

- resultaatsturing,
- een eenduidige en expliciete overdracht van taken en bevoegdheden,
- prikkel via de bekostiging, en
- een periodieke terugkoppeling van informatie uit het samenwerkingsverband en de afgevaardigde individuele leden

ingebod is in de p&c-cyclus van de gemeente, bestaande uit sturing van het samenwerkingsverband via kaderstelling door de gemeenteraad, beheersing van de relatie tussen gemeente en samenwerkingsverband, verantwoording en informatievoorziening en de controle door de gemeenteraad.

3. Hoe kan de controle op gemeenschappelijke regelingen door de raad worden omschreven en beoordeeld in het licht van de gestelde criteria?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is onderzocht in welke mate de criteria toegepast worden in de kaderstelling door de gemeenteraad, de beheersing van de relatie tussen deelnemende gemeente en het samenwerkingsverband, en de verantwoording en informatievoorziening. De conclusies zullen per onderdeel besproken worden.

- Gebruik van inhoudelijke, financiële en procedurele kaderstelling

In het normenkader wordt de kaderstelling beschouwd als een belangrijk middel om achteraf het eigen beleid en het functioneren van het werkvoorzieningschap te toetsen. De inhoudelijke te bereiken doelstellingen en de financiële consequenties hiervan zijn voor de raad duidelijke handvaten. De programmabegroting en paragraaf verbonden partijen bevatten over de te bereiken doelstelling m.b.t. de Wsw en het werkvoorzieningschap weinig informatie in vergelijking met het normenkader. In veel programmabegrotingen wordt het werkvoorzieningschap wel genoemd, maar is er geen sprake van aanduiding van concrete doelstellingen die de gemeenteraad m.b.t. de Wsw en/of het werkvoorzieningschap wil realiseren. Dit laatste vindt bij hoge uitzondering plaats. Er wordt veelal op een hoger programmaniveau, bijvoorbeeld sociale activering, gestuurd. Maar ook daarin ontbreekt het nog vaak aan SMART-geformuleerde doelstellingen. In de paragraaf verbonden partijen wordt aan het werkvoorzieningschap weinig aandacht besteed. Slechts in een enkel geval wordt duidelijk verwezen naar het bestaan van een separate notitie over verbonden partijen en weet het raadslid – of andere geïnteresseerde – dat er meer informatie voor handen is. In de meeste gevallen is hiervan geen sprake, waardoor de informatie in de paragraaf verbonden partijen vrij summier is. Het potentieel aan mogelijkheden van resultaatsturing via de gemeentelijke beleidsbegroting wordt nog te weinig benut.

Het toepassen van procedurele kaderstelling is voor de raad van belang om voorwaarden aan te geven wanneer en op welke wijze de raad geïnformeerd wil worden. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat er specifieke inhoudelijke eisen door raad de gesteld worden, maar wel dat er sprake is van een (vast) terugkoppelmoment van de afgevaardigde raadsleden in de commissie- of raadsvergaderingen. In het merendeel van de gemeenten is dit moment aanwezig. De effectiviteit van dit terugkoppelmoment wordt echter beïnvloed door de mate waarin het afgevaardigde raadslid ook daadwerkelijk informatie terugkoppelt. In een enkel geval is sprake van een door de raad vastgestelde richtlijn over hoe afgevaardigde leden worden geacht te handelen.

De conclusie die op basis van deze resultaten uit dit onderzoek kan worden getrokken, is dat de gemeenteraad in de aansturing en controle van het werkvoorzieningschap nauwelijks gebruik maakt van inhoudelijke en financiële kaderstelling via de begroting. De procedurele kaderstelling kan echter meer formeler worden gemaakt, waardoor relaties en processen duidelijker worden vastgelegd.

- Gebruik van mogelijkheden om de relatie met het werkvoorzieningschap te beheersen

De bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam moet de gemeenteraad in staat stellen de zekerheid te verkrijgen dat het bestuur van het samenwerkingsverband de door de gemeenteraad geformuleerde doelstellingen verwezenlijkt. In het onderzoek is een onderscheid gemaakt in de bestuurlijke inrichting van de uitvoerende organisatie, het gebruik van mogelijkheden tot afvaardiging van raadsleden, het bestaan van een procedure voor beheersing van de financiële risico's en de financieringssystematiek.

Uit het onderzoek blijkt dat de overdracht van taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur naar het bestuur van het samenwerkingsverband op zich duidelijk is. In de formele regelingen is voor de verdeling van taken en bevoegdheden over het algemeen en dagelijks bestuur inzake de Wsw namelijk aansluiting gezocht bij de verdeling van taken en bevoegdheden over de gemeenteraad en het college. Maar door het niet dualiseren van de posities en bevoegdheden van het algemeen en dagelijks bestuur, en de bestuurlijke verhouding bevroren is als ware er geen dualisering van het gemeentebestuur, zal op den duur een minder helder beeld ontstaan over de wijze waarop de taken en bevoegdheden aan het bestuur van het werkvoorzieningschap zijn toegekend. Zonder de monistische bestuursconstellatie schade te berokkenen - en toch in enige mate aan te sluiten bij de dualisering van het gemeentebestuur - kan door het specifiek overdragen van de taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur naar het algemeen en dagelijks bestuur transparanter.

Er is binnen het werkvoorzieningschap wel sprake van een duidelijke rolverdeling tussen het algemeen en dagelijks bestuur. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de functie van het algemeen bestuur met name vaststellend en controlerend is. De rol van het dagelijks bestuur is beleidsvoorbereidend en -uitvoerend. Evenals uit onderzoeken van o.a. het SGB (1991 en 1997) blijkt uit dit onderzoek dat algemeen bestuur geen rol van betekenis speelt in de beleidsvoorbereiding.

Alle gemeentebesturen maken gebruik van de mogelijkheid tot het afvaardigen van vertegenwoordigers in het bestuur van het werkvoorzieningschap. De formele regelingen staan toe dat zowel raads- als collegeleden vanuit de deelnemende gemeenten kunnen worden afgevaardigd. Hoewel het niet in alle formele regelingen is vastgelegd, is duidelijk zichtbaar dat het algemeen bestuur wordt gevormd door afgevaardigde raadsleden en de collegeleden van de betreffende gemeenten het dagelijks bestuur vormen. Dit sluit goed aan bij de rolverdeling van het algemeen en dagelijks bestuur en de rolverdeling van de raad en het college in het gemeentebestuur.

De procedure voor de beheersing van de risico's is aanwezig, maar kan beter. Als indicator is hiervoor het ontvangen van de begroting en jaarrekening gehanteerd. Alle gemeenteraden ontvangen van het werkvoorzieningschap de ontwerp-begroting en de jaarrekening. Voor de raad is het van belang dat het toezenden van deze documenten in de formele regeling is vastgelegd. Hierdoor ontstaat een goede mogelijkheid tot financiële controle. Het beeld is dat de raad deze stukken behandelt, al dan niet als hamerstuk en met een sterke financiële focus gericht op het al dan niet moeten bijleggen in de kosten.

Gemeenten hebben de keuze om de rijkssubsidie voor de uitvoering van de Wsw in de eigen kas te storten, of rechtstreeks naar het werkvoorzieningschap over te boeken. De drie onderzochte werkvoorzieningschappen ontvangen de rijkssubsidie zonder tussenkomst van de deelnemende gemeenten. De gemeenten dragen vervolgens bij wat het werkvoorzieningschap in de exploitatie tekort komt. De gemeenten ontbreekt het in deze financieringssystematiek aan de mogelijkheid het werkvoorzieningschap te sturen op resultaat. Dit is een belangrijke ommissie.

Er zijn een reeks punten die de beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband en de beheersing van de uitvoering van het beleid in de weg staan. Met name het feit dat het algemeen bestuur een zeer marginale rol speelt in het bestuur van het samenwerkingsverband en er geen sprake is van een stimulerende financieringssystematiek, beperkt de gemeente zeer in het beheersen van de relatie. Dit betekent niet dat de gemeenschappelijke regeling geen goede organisatievorm is. De beperkende factor is de wijze waarop aan de beheersing invulling gegeven wordt.

- Verantwoording en informatievoorziening

Het onderzoek naar de verantwoording en informatievoorziening heeft zich gericht op de mate waarin het afleggen van rekenschap de controlerende organen voldoende informatie geeft over het functioneren van het werkvoorzieningschap, met nadruk op de realisatie van doelstellingen, financiële positie en alle overgedragen taken en bevoegdheden. Uit de analyse van de drie formele regelingen blijkt dat zij de voorwaarden omvatten waardoor het algemeen bestuur en de gemeenteraad – als controlerende organen – zich een goed beeld zouden moeten kunnen vormen van het functioneren en de resultaatverwezenlijking van het werkvoorzieningschap. Daarbij valt op dat in twee van de drie regelingen de actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur naar het algemeen bestuur, maar ook van het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur naar de gemeenteraad reeds is vastgelegd.

In de praktijk ervaren de leden van het algemeen bestuur naar hun idee in voldoende mate worden geïnformeerd om tot een goede taakuitoefening te komen. Ook de leden van het dagelijks bestuur ervaren dat zij voldoende informatie van het management van het werkvoorzieningschap ontvangen om tot een goede taakuitvoering te kunnen komen. De informatieachterstand van de leden van het algemeen bestuur op het dagelijks bestuur wordt meer als een kennisachterstand ervaren, wat verklaard kan worden door de rol van het algemeen bestuur als vaststellend en controlerend orgaan.

De gemeenteraad ontvangt via de (ontwerp)begroting, jaarverslag met -rekening en het (meerjaren)beleidsplan informatie om zich een beeld te kunnen vormen over de financiële positie van het samenwerkingsverband en andere ontwikkelingen. Binnen de documenten wordt echter weinig gedifferentieerd naar de taken en activiteiten van het werkvoorzieningschap voor de verschillende deelnemende gemeenten. De gemeenteraden krijgen daardoor weinig inzicht in de mate waarin het werkvoorzieningschap bijdraagt aan het bereiken van de eigen gemeentelijke doelstellingen. Doordat ook in de eigen gemeentelijke begroting nauwelijks helder in beeld wordt gebracht wat de gemeenteraad op het punt van de Wsw en/of het werkvoorzieningschap wil bereiken, is er sprake van een witte vlek. Voor het werkvoorzieningschap is er daardoor een ruime mate van vrijheid om zelf de beleidslijnen uit te zetten. De inhoud en opzet van de verantwoording en informatievoorziening via de begroting, het jaarverslag met jaarrekening en het (meerjaren)beleidsplan bieden voor de raad een redelijk duidelijk inzicht in het functioneren van het werkvoorzieningschap. Echter, door het verbeteren van de kaderstelling door de raad en het toepassen van enige differentiatie in de verantwoording naar de gemeenten door het werkvoorzieningschap kan zeker nog een slag gemaakt worden.

Inzake de mate waarin de gemeenteraad door afgevaardigde raadsleden periodiek wordt ingelicht over ontwikkelingen m.b.t. de sociale werkvoorziening kan worden geconcludeerd dat het beeld is dat de relatie tussen de afgevaardigde raadsleden en de gemeenteraad verbeterd kan worden. Er zijn wel terugkoppelmomenten in de commissie- en raadsvergaderingen, maar dit moment lijkt nog niet door alle gemeenteraden gebruikt te worden als 'formeel' verantwoordingsmoment. Afgevaardigde raadsleden maken zelf ook een afweging of zij terugkoppelen of niet.

Over de verantwoording en informatievoorziening kan worden geconcludeerd dat er op alle niveaus sprake is van een zodanig niveau van verantwoording en informatievoorziening dat de (controlende) organen zich een beeld kunnen vormen van het functioneren van het werkvoorzieningschap, maar er zijn punten ter verbetering aanwezig.

4. Bieden de resultaten van de analyse reden tot een aanpassing van de werkwijze van de raad met betrekking tot de aansturing en controle van gemeenschappelijke regeling, de inrichting van de organisatie en/of het instrumentarium? Of zijn er aanwijzingen dat het normenkader op punten aangepast dient te worden?

Nu de controle op het werkvoorzieningschap in de bestuurlijke praktijk is getoetst aan de op basis van het government governance en de agentschapstheorie ontwikkelde normenkader, kan worden gesteld dat zowel in de kaderstelling, beheersing van de relatie met het werkvoorzieningschap, en de verantwoording en informatievoorziening mogelijkheden zijn tot verbetering. Dit betreft echter de aanbevelingen, welke in de volgende paragraaf zullen worden besproken.

Dat op veel punten in de bestuurlijke praktijk niet aan het normenkader wordt voldaan, betekent niet direct dat het normenkader op punten dient te worden aangepast. Onderzoeken van lokale rekenkamers of –commissies naar de wijze van sturing en controle door gemeenten van gemeenschappelijke regeling of werkvoorzieningschappen²³ hanteren een gelijksoortig normenkader. Veelal wordt daarbij alleen uitgegaan van het normenkader van government governance, zonder aanvulling van de agentschapstheorie. Uit een nadere beschouwing van de conclusies en aanbevelingen van deze onderzoeken blijken deze veel overeenkomsten vertonen met de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Zo wordt bijvoorbeeld met betrekking tot de kaderstelling wordt in deze onderzoeken geconcludeerd dat de betreffende gemeenten geen eigen beleidsinhoudelijke visie of doelstellingen op het specifieke terrein van de Wsw hebben neergelegd in beleidsnota's of begroting (Rekenkamer Zaanstad, 2006:48, Rekenkamercommissie Rheden, 2006:20, Rekenkamercommissie De Bilt, 2006:48). En met betrekking tot de organisatievorm van de gemeenschappelijke regeling wordt door de Rekenkamercommissie van Rheden (2006:27) heel duidelijk gesteld dat: *“Bij de gemeenschappelijke regeling als bestuurlijke en juridische constructie zijn kritische kanttekeningen te plaatsen (...). Hoewel deze kanttekeningen geplaatst kunnen worden, concluderen wij dat niet zozeer de bepalingen in de Wgr en in de verschillende gemeenschappelijke regelingen leiden tot problemen zoals die zich bij (...) voordoen, maar veel meer de manier waarop de besturen en de gemeenten daarmee omgaan.”*

²³ Het betreft bijvoorbeeld een onderzoek van de Nijmeegse Rekenkamer naar verbonden partijen (2004), een onderzoek van de Rekenkamer Zaanstad naar de Sociale werkvoorziening in Zaanstad (2006), een onderzoek van de Werkgroep Hameland van de gemeenteraad van Winterswijk naar het werkvoorzieningschap Hamelandgroep (2006), een onderzoek van rekenkamercommissie De Bilt naar de positie van de raad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen (2006), een onderzoek van de rekenkamercommissie van Rheden naar gemeenschappelijke regelingen (2006).

§9.2 Aanbevelingen

Bij het uitvoeren van het onderzoek naar de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad zijn een aantal punten gesignaleerd, die indien deze verbeterd worden, leiden tot een effectievere aansturing en controle van het werkvoorzieningschap door de gemeenteraad. Het gaat daarbij met name om kaderstelling door de raad, de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling op zichzelf en de wijze waarop afgevaardigde leden verantwoording afleggen.

Aanbevelingen voor verbetering kaderstelling

- ***Verricht nader onderzoek naar de wijze waarop de raad gebruik maakt van aanvullende documenten naast de beleidsbegroting als kaderstellend instrument met betrekking tot werkvoorzieningschappen of andere uitvoerende verbonden partijen.***

Er is in dit onderzoek geen aandacht besteed aan de inhoud van ondersteunende documenten als nota's op het terrein van sociale activering, arbeidsmarktbeleid, werkgelegenheid of reïntegratie. Uit onderzoek naar de kaderstelling m.b.t. de Wsw en het werkvoorzieningschap in de beleidsbegroting is gebleken dat de kaders op een hoger beleidsniveau worden vastgelegd. Door in een volgend onderzoek na te gaan in welke mate nota's of andere beleidsstukken meer specifieke kaderstellende informatie omvatten, kan een meer nauwkeurig beeld worden getoond over hoe de kaderstelling m.b.t. de uitvoering van de Wsw en de sociale werkvoorziening plaatsvindt.

- ***Maak in de beleidsbegroting meer gebruik van mogelijkheden tot vastleggen van doelstellingen.***

Het gebruik van doelstellingen is het voorbeeld van resultaatsturing. De beleidsbegroting is voor de gemeenteraad het document bij uitstek voor het vastleggen van de inhoudelijke en financiële kaderstelling voor de te bereiken maatschappelijke effecten. De Wsw en het werkvoorzieningschap zijn hier onderdeel van. Hoewel de Wsw onderdeel is van een groter beleidsterrein, biedt de beleidsbegroting – zonder afbreuk te doen aan het sturen op hoofdlijnen – ruimte voor het gebruik van een percentage of een quotiënt. Met een dergelijke output-indicator kan de gemeenteraad aangeven wat zij m.b.t. de Wsw-populatie willen bereiken en wat dat mag kosten.

- ***Laat in een programma duidelijk naar voren komen dat de sociale werkvoorziening (en andere verbonden partijen) bijdragen in het gemeentelijk beleid***

In aansluiting op de voorgaande aanbeveling, is het belangrijk dat de raad zicht houdt op de onderdelen die deel uitmaken van dit beleid. Op het moment dat in een programma – met als onderdeel de uitvoering van de Wsw – geen aandacht wordt besteedt aan de rol van het werkvoorzieningschap, zal voor de raad de zichtbaarheid van het werkvoorzieningschap verminderen. In veel beleidsbegrotingen is het werkvoorzieningschap financieel moeilijk terug te vinden, terwijl aan de exploitatie van het werkvoorzieningschap wel gemeentelijke kosten verbonden zijn. Bovendien komen deze gegevens voor een individuele gemeente ook niet helder naar voren in de begroting en jaarrekening van het werkvoorzieningschap. Een overzicht van producten per programma en bijbehorende financiële lasten is bijvoorbeeld een hulpmiddel. Dit betekent niet dat de paragraaf verbonden partijen minder relevant wordt. In de programma's moet echter duidelijker naar voren komen dat het werkvoorzieningschap of een andere verbonden partij een bijdrage aan het te bereiken maatschappelijke effect levert.

- **Verbeter het gebruik van de paragraaf verbonden partijen.**

Door in de paragraaf verbonden partijen over het werkvoorzieningschap een omschrijving te geven van de visie van de gemeente op (de taak van) het werkvoorzieningschap, de omschrijving van de beleidsvoornemens, het vermelden van de (verwachte) gemeentelijke bijdrage in de exploitatie, en het benoemen en kwantificeren van risico's die de gemeente loopt in de samenwerking leidt tot een effectiever gebruik van de paragraaf. Het biedt de raad in een kort overzicht welke rol het werkvoorzieningschap speelt.

- ***Maak binnen de gemeente afspraken over de rolverdeling tussen de raad en het college in de controle en aansturing van de sociale werkvoorziening. Leg hierbij vast wanneer en op welke wijze de afgevaardigde leden in het bestuur van de werkvoorziening jegens de raad verantwoording afleggen en de raad informeren.***

De procedurele kaderstelling biedt de raad de mogelijkheid om vooraf aan te geven wanneer zij geïnformeerd wil worden over het functioneren van het samenwerkingsverband. De gemeenteraad geeft nu nog weinig richting aan de verantwoording van het afgevaardigde raadslid of collegelid. Er is vaak nog sprake van een 'vrijwillige' terugkoppeling door het afgevaardigde lid, waarbij hij zijn eigen afweging maakt. Door vooraf een protocol vast te leggen waarin is opgenomen dat het afgevaardigde raads- of collegelid verplicht is de raad actief te informeren, kan de raad dit lid voor zijn rol als gemeentelijke vertegenwoordiger in het samenwerkingsverband ter verantwoording roepen. Dit leidt bovendien tot een duidelijkere omschrijving van taken en bevoegdheden van een afgevaardigd lid, wat de bestuurlijke verhoudingen – en daarmee de beheersing van de relatie met het werkvoorzieningschap – verheldert.

Aanbeveling voor verbetering van de beheersing van de relatie

- ***Werk aan een meer transparante overdracht van taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur naar het (algemeen en dagelijks) bestuur van het werkvoorzieningschap of andere gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam***

In de drie onderzochte formele regelingen van de werkvoorzieningschappen is voor de overdracht van taken en bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur aan het bestuur van het samenwerkingsverband in zeer algemene bewoordingen aansluiting gezocht bij de verdeling van taken en bevoegdheden over de raad en het college inzake de uitvoering van de Wsw. Maar door het loslaten van de koppeling tussen de bestuurlijke gelijkenis tussen het gemeentebestuur en het bestuur van een gemeenschappelijke regeling op basis van een openbaar lichaam, ontstaat door deze wijze van overdracht van taken en bevoegdheden (op den duur) een zwakke schakel in beheersing van de relatie met het werkvoorzieningschap. Formeel is de constructie van verlengd lokaal bestuur gewaarborgd door het wettelijk bevroren van de bestuurlijke vormgeving van de gemeenschappelijke regeling als ware er geen dualisering van het gemeentebestuur. Maar door de overdracht van taken en bevoegdheden aan het bestuur van het werkvoorzieningschap meer specifiek te benoemen, wordt transparant gemaakt wat de rolverdeling van de raad en het college voor de dualisering was, en hoe deze overdracht nu naar het algemeen en dagelijks bestuur plaatsvindt. Het regelen van taken en bevoegdheden biedt tegelijkertijd ruimte aan het voortbestaan van de monistische bestuursverhouding binnen het bestuur van het werkvoorzieningschap.

- **Betrek het algemeen bestuur meer bij de voorbereiding van besluitvorming**

Binnen het dualistische stelsel van het gemeentebestuur, lijkt de aansturing en controle van de sociale werkvoorziening als uitvoerende modaliteit onderdeel uit te maken van de portefeuille van het collegelid. Uit dit onderzoek blijkt echter dat raadsleden graag betrokken willen blijven in het bestuur van het samenwerkingsverband. Het algemeen bestuur – voornamelijk bestaande uit afgevaardigde raadsleden – vervult echter een kleine rol. Het kabinet Balkenende II heeft de functie van het algemeen bestuur willen versterken door de invoering van het ontslagrecht van leden van het dagelijks bestuur en de actieve informatieplicht. Maar tijdens dit onderzoek bleek dat binnen de drie werkvoorzieningschappen het algemeen bestuur reeds leden van het dagelijks bestuur mocht ontslaan en dat deze vorm van actieve informatieplicht reeds bij twee van de drie werkvoorzieningen bestond. Of dit instrumentarium de positie van het algemeen bestuur ook versterkt is zeer de vraag. Want hoewel het algemeen bestuur al over deze bevoegdheden beschikte, gaven de leden aan dat het algemeen bestuur nog controlerend en vaststellend handelt.

Niet het uitbreiden van het instrumentarium, maar een beter gebruik van de bestuurlijke vormgeving en bestaande instrumenten leidt tot een versterking van de positie van het algemeen bestuur. Door bij het delegeren van taken en bevoegdheden vanuit het gemeentebestuur aan het algemeen en dagelijks bestuur zo goed als mogelijk aan te sluiten bij de governance-cyclus van kaderstelling, uitvoering, verantwoording en controle zoals aanwezig op gemeentelijk niveau, kan de rolverdeling tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur meer in evenwicht gebracht worden. Doordat het algemeen bestuur zich reeds in een uitvoerende organisatie bevindt, zal het karakter van de kaderstelling anders zijn dan de kaderstelling door gemeenteraad op gemeentelijk niveau. Maar door het algemeen bestuur meer ruimte te geven in het uitzetten van de kaders van het werkvoorzieningschap – die vervolgens met de achterban moeten worden gecommuniceerd – raakt zij meer betrokken bij de voorbereiding van de besluitvorming. Tegelijkertijd zal tussentijdse monitoring en de controle achteraf voor het algemeen bestuur aan belang toenemen, aangezien de leden zullen willen toezien op het bereiken van de door hen gestelde kaders. Een bijkomend voordelig effect is dat door de grotere betrokkenheid bij de voorbereiding de kennis van de bestuursleden over het werkvoorzieningschap naar een hoger niveau getild zal worden.

- **Pas een financieringssystematiek toe die gemeenten meer in staat stelt te sturen op resultaten.**

Door de Rijkssubsidies direct uit te laten keren aan het werkvoorzieningschap ontbeert het de deelnemende gemeenten aan een sterk instrument. Gemeenten hebben echter de keus de Rijkssubsidie zelf te ontvangen, maar hebben wellicht ter voorkoming van extra administratieve lasten voor de huidige constructie gekozen. De reden dat drie werkvoorzieningschappen de Rijkssubsidie direct ontvangen, is in dit onderzoek niet onderzocht.

Per 1 januari 2008 wijzigt de financieringssystematiek. Per die datum treedt de modernisering van de Wsw in werking, waarin voor gemeenten een aantal veranderingen worden doorgevoerd en instrumenten worden aangereikt. In het kort komen die op het volgende neer (VNG, 2006:23):

- de rijkssubsidie wordt direct overgemaakt naar de gemeenten;
- de verantwoording richting het rijk wordt door individuele gemeenten gedaan;
- gemeenten moeten individueel wachtlijstbeheer gaan voeren en inzicht in de wachtlijst geven.

De gemeente zal een meer actieve rol gaan spelen bij het vormgeven van het beleid ten aanzien van de sociale werkvoorziening. Doordat de gemeente een steeds grotere eigen verantwoordelijkheid krijgt in het vormgeven van het lokale dan wel regionale arbeidsmarktbeleid, zal ook het belang van de kaders waarbinnen dit beleid uitgevoerd moet worden toenemen, evenals wat de gemeenteraad wil nu exact wil bereiken, wat de gemeente of het werkvoorzieningschap daarvoor gaat doen, en wat het mag kosten. Het belang van (financiële) kaderstelling zal dus toenemen. Door de rijkssubsidie over te maken naar de individuele gemeenten zullen gemeenten beter in staat zijn financiële prikkels toe te passen in het sturen van het werkvoorzieningschap.

Aanbevelingen met betrekking tot de verantwoording en informatievoorziening

- *Pas het stramien van 3 w-vragen in begroting en jaarrekening werkvoorzieningschap toe*

De begroting en jaarrekening van de werkvoorzieningschappen zijn op zichzelf duidelijke en leesbare documenten. Voor de gemeenteraad wordt redelijk duidelijk gemaakt wat de financiële positie is en welke (beleids)doelstellingen het werkvoorzieningschap voor het komende jaar beoogd of in het afgelopen jaar heeft gerealiseerd. Het stramien van de 3 w-vragen wordt echter nog niet toegepast zoals in de beleidsbegroting of jaarrekening van de gemeente. De werkvoorzieningschappen zouden ernaar moeten streven verschillende programma's te gebruiken, waarin duidelijker naar voren komt wat het werkvoorzieningschap wil bereiken, wat zij daarvoor gaat doen en wat het mag kosten.

- *Besteed in begrotingsdocumenten en jaarstukken van werkvoorziening meer aandacht voor individuele gemeente*

In de begrotingen en jaarstukken van de drie werkvoorzieningschappen is weinig informatie terug te vinden die zich richt op de individuele gemeenten. Er wordt bijvoorbeeld in geen geval een uitsplitsing gemaakt van welke diensten door welke gemeente zijn afgenomen. Door deze informatie meer naar voren te laten komen, wordt voor de raad duidelijk wat het werkvoorzieningschap in de praktijk voor de gemeente betekent. Daarnaast kan ook tussen gemeenten een betere vergelijking gemaakt worden, want als uit deze cijfers bijvoorbeeld duidelijk wordt dat in gemeente a meer trajecten begeleid werken in een regulier bedrijf worden weggezet ten opzichte van gemeenten b en c, kunnen laatstgenoemde gemeenten eens bij gemeente a te rade gaan over hoe deze gemeente zich inzet bij het betrekken van het lokale bedrijfsleven. Ook het uitsplitsen van de gemeentelijke bijdragen biedt de raad meer inzicht in de kosten van de uitvoering van de Wsw.

§9.3 Reflectie op kwaliteit onderzoek

In deze paragraaf aandacht voor het sterke en zwakke punten van de onderzoeksmethode en –opzet, door bespreking van de betrouwbaarheid en validiteit (§9.3.1). Ook wordt kort stilgestaan bij de opbouw van het onderzoek (§9.3.2).

§9.3.1 Betrouwbaarheid en validiteit

In wetenschappelijk onderzoek spelen betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksmethode en –gegevens een belangrijke rol. De betrouwbaarheid is een maatstaf voor de reproduceerbaarheid van de resultaten van het onderzoek. Het betreft de mate waarin indien het onderzoek voor een tweede maal zou worden uitgevoerd, dezelfde resultaten tot gevolg zou hebben. De validiteit van het onderzoek kan worden gesplitst in interne en externe validiteit. De mate van interne validiteit zegt iets over de mate waarin de gevonden resultaten ook toe te schrijven zijn aan de gemeten variabelen en niet door andere (niet-gemeten) variabelen beïnvloed worden. De mate van externe validiteit is een maatstaf voor de generaliseerbaarheid van de conclusies van het onderzoek, oftewel de mate waarin de uitkomsten van dit onderzoek ook gelden voor andere samenwerkingsverbanden.

Aan de betrouwbaarheid van het onderzoek is ruime aandacht besteed. De wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, is beschreven. Ook zijn alle voor dit onderzoek gebruikte documenten en interviews gearchiveerd. Hierdoor zijn de onderzoeksresultaten controleerbaar en inzichtelijk. De mate van betrouwbaarheid wordt wel beperkt door de wijze waarop de interviews zijn afgenomen. De vragenlijst is niet tijdens alle interviews consequent doorlopen. Door de open vraagstelling en daardoor mogelijkheden voor respondenten om uit te wijden, is tijdens een aantal interviews afgeweken van de vragenlijst. Enerzijds is hierdoor wel additionele en/of verdiepende informatie vrijgekomen, anderzijds heeft dit geleid tot onzekerheid in het onderzoek door verminderde onderbouwing van de resultaten.

De interne validiteit van het onderzoek is gewaarborgd door de variabelen te meten via duidelijk geformuleerde indicatoren. De interne validiteit wordt wel bedreigd doordat de eerste interviews zijn afgenomen in de periode dat ook is gewerkt aan de operationalisering. De in deze gevallen gebruikte vragenlijst was daarbij nog niet volledig gebaseerd op het uiteindelijke normenkader en de indicatoren. De eerste vragenlijst zal daarmee niet alle variabelen juist gemeten hebben.

De externe validiteit van dit onderzoek is op het eerste gezicht beperkt. Dit onderzoek is specifiek gericht op de sociale werkvoorziening. Dit is een wettelijk verplichte regeling en sterk gericht op uitvoering. Generalisering van de onderzoeksuitkomsten op basis van dit onderzoek naar andere vormen van gemeenschappelijke regelingen is om die reden lastig. Een nadere beschouwing van andere onderzoeken door lokale rekenkamers of – commissies naar de wijze van sturing en controle door gemeenten van gemeenschappelijke regeling of werkvoorzieningschappen²⁴ laat zien dat de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek overeenkomsten hebben met deze onderzoeken (zie ook §9.1, conclusie onderzoeksvraag 4). Dit betekent dat de raad in het algemeen nog moet werken aan de aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen. De resultaten van dit onderzoek zijn door de sterke overeenkomst met resultaten van andere onderzoeken wel degelijk te generaliseren. De externe validiteit is daarom in tweede aanleg als goed te beschouwen.

²⁴ Het betreft bijvoorbeeld onderzoek van de Nijmeegse Rekenkamer naar verbonden partijen (2004), een onderzoek van de Rekenkamer Zaanstad naar de Sociale werkvoorziening in Zaanstad (2006), een onderzoek van de Werkgroep Hameland van de gemeenteraad van Winterswijk naar het werkvoorzieningschap Hamelandgroep (2006), een onderzoek van rekenkamercommissie De Bilt naar de positie van de raad ten opzichte van gemeenschappelijke regelingen (2006), een onderzoek van de rekenkamercommissie van Rheden naar gemeenschappelijke regelingen (2006).

§9.3.2 Reflectie op opbouw en uitvoering onderzoek

De kern van dit onderzoek bestaat uit de ontwikkeling van een normenkader waaraan de bestuurlijke werkelijkheid wordt getoetst en beoordeeld. Het normenkader is opgebouwd aan de hand van twee theorieën, te weten de agentschapstheorie en theorie van government governance. Reeds eerder is aangegeven dat beide theorieën in feite een gedeelde noemer hebben: het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van beleidsdoelstellingen. Echter, de combinatie van beide theorieën is niet optimaal uitgewerkt in het normenkader of de resultaten. De veronderstellingen over informatieasymmetrie en doelincongruentie die in het theoretisch kader zijn geuit, zijn in het onderzoek niet voldoende getoetst. In die zin zou de behandeling van de theorie van government governance in het theoretisch hebben volstaan. Dit neemt niet weg dat de agentschapstheorie voor dit onderzoek niet bruikbaar zou zijn, of niet gecombineerd zou kunnen worden. Juist de agentschapstheorie onderstreept meer dan government governance van het belang van een goede inrichting van de uitvoeringsorganisatie waarin de uitvoerende organisatie optimaal gestimuleerd wordt te handelen in het belang van de beleidsvormende organisatie. Door dit te combineren met het belang van een goede p&c-cyclus gericht op democratische controleprocessen, zou een sterk normenkader gevormd kunnen worden. Dit is echter voor een volgend onderzoek.

Ook in de uitvoering van het onderzoek zijn verbeterpunten aan te dragen. Het afnemen van interviews en de documentanalyse waren op zich goede instrumenten. De interviews zijn echter afgenomen op het moment dat de operationalisering nog niet volledig was afgerond. Door in een volgend onderzoek eerst de operationalisering volledig te hebben afgerond, een tweetal proefinterviews af te nemen, en vervolgens de definitieve interviews af te nemen, zal duidelijker zijn hoe het interview moet worden afgenomen om tot goede en zekere resultaten te komen. Tijdens dit onderzoek is vaak afgeweken van de vragenlijst, waardoor veel onzekerheid is ontstaan over bepaalde metingen en resultaten.

Ook de afstemming van documentanalyse en het afnemen van de interviews vraagt nadere aandacht. In dit onderzoek heeft de documentanalyse plaatsgevonden tijdens en na de periode waarin de interviews zijn afgenomen. Hierdoor zijn de oorzaken of redenen voor opvallende zaken – als het ontbreken van kaderstelling in de programmabegroting – niet nader door raadsleden toegelicht.

Door het uitvoeren van dit onderzoek heb ik veel geleerd over het daadwerkelijk opzetten en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. De planning, keuze van theoretisch kader, afbakenen, het beperken van schrijven en herschrijven, verzamelen van voldoende en bruikbare data, het zijn allemaal onderdelen van het opzetten en uitvoeren van onderzoek waar ik tegen aan ben gelopen. Met name het consequent volgen van methodologische stappen zal in het vervolg meer aandacht krijgen. Hoewel je veelvuldig voor dergelijke valkuilen gewaarschuwd wordt door docenten, blijkt het toch een kuil te zijn die je zelf aan het graven bent. De volgende kuil zal met bovenstaande verbeterpunten in gedachte echter minder diep zijn.

Geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, 1998, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 1*, 2000a, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoord verslaggeven over sociale verzekeringen*, 2000b, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 2*, 2001, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3*, 2002, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Algemene Rekenkamer, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 4*, 2004, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, 2000c, Den Haag
- Baarda, D.B. & M.P.M. de Goede, *Basisboek Methoden en Technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*, derde druk, Groningen: Wolters-Noordhoff bv, 2001, ISBN: 9020730304
- Baerends, J., Prestatiemeting en prestatiesturing bij gemeenten, in: *Overheidsmanagement*, 2004, nr. 2, p. 40-42
- Bakker, J.M. Bakker, Intergemeentelijke samenwerking in vele maten, in: *Bestuursmiddelen*, nummer 11, 24 december 2002
- Bax, R., *Deelnemingen doorgelicht: Is er inzicht in de financiële risico's?* Afstudeerscriptie Information Management, NIVRA Nyenrode, maart 2000
- Beek, Th.A. van & C. van Dam, *Financieel Management; analyse, planning en beheer*, tweede druk, Groningen: Stenfert Kroese, 2001, ISBN 9020721887
- Bogt, H.J. ter & G.J. van Helden, Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden, in: *Bestuurskunde*, jrg. 3, 1994, nr. 1, p. 2-12
- Bogt, H.J. ter, *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisaties*, 1997, Capelle aan de IJssel: Labyrint Publication, ISBN 9072591488
- Bogt, H.J. ter, Verzelfstandiging van overheidsorganisatie: Theorie en praktijk, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, nr. 1, p. 2-19
- Bosch, J.A.P.M. van den, 'Bestuurlijke samenwerking en democratische controle', in: *Handboek Bestuurlijke Organisatie (losbladig)*, Alphen aan de Rijn: Samsom, december 2000

- Cook, T.D. & D.T. Campbell, *Quasi-Experimentation, Design & analysis issues for field settings*, 1979, Boston: Houghton Mifflin Company, ISBN: 0395307902
- CPB Document No 45, *Centrale doelen, decentrale uitvoering*, januari 2004, CPB Den Haag, www.cpb.nl, ISBN: 9058331520
- Derksen, W., *Macht in de gemeente*, Amsterdam: Uitgeverij Kobra, 1985, ISBN 9063935145
- Gaastra, A.F., Traag, J.M.E. & C.J.N. Versteden, *Info Wet gemeenschappelijke regelingen*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij BV, 1995, ISBN 9052507686
- Gaastra, A.F., et al, *Handboek bestuurlijk organisatierecht*, 's-Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie BV, 1997, ISBN 905749048X in ringband
- Gruijter, J. & D.W.E. van IJpen, *Politiek-bestuurlijke sturing op de sociale werkvoorziening*, Alblaserdam/Dordrecht, oktober 2002, een uitgave ter gelegenheid van 50 jaar sociale werkvoorziening in de Drechtsteden (1952-2002)
- Helden, G.J. van, Prestatiemeting bij de overheid en management control, in: *Beleidsanalyse*, 1991, nr. 4, p. 5-14
- Herweijer, M., De Wgr als blokkade voor intergemeentelijke samenwerking, in: *Bestuursforum*, januari 2004, p. 12-15
- Hollander, J., *Sturen op afstand*, Elsevier, 1^e druk, 1995, ISBN 9051895313
- Hopman, J.P. & E.M.J.A. Loos, Beleid en beheer: spanning en evenwicht, in: *Openbaar bestuur*, 1993, nr.8, pp.11-16
- Jensen, M. & W.H. Meckling, Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: *Journal of financial economics*, oktober 1976, V.3, No. 4, pp.305-360
- Kunz, A.H. & D. Pfaff, Agency theory, performance evaluation, and the hypothetical construct of intrinsic motivation, in: *Accounting, Organizations and Society*, nr. 27, 2002, pp 275-295
- Künneke, R.W., *Op armlengte van de overheid*, Enschede: Febo, 1^e druk, 1991, ISBN 9036504511
- Montfort, C.J., 'Dimensies van politieke verantwoordelijkheid', in: *Bestuurskunde*, jrg. 10, nr. 4, 2001, pp. 152-160
- Miles, M.B. and M.A. Huberman, 1994, *Qualitative Data Analysis: an Expanded sourcebook*, second edition ed. Thousand Oaks: SAGE
- Ministerie van Financiën, Directie Accountancy Rijksoverheid, *Handreiking government governance*, 2000
- Migué, J.L. & G. Belangér, Towards a general theory of managerial discretion, in: *Public Choice*, 1974, nr. 17, pp.27-47

- Neelen, G.H.J.M., *Principal-agent relations in non-profit organisations*, Enschede: Universiteit Twente, 1^e druk, 1993, ISBN 9036506255
- OECD, *Distributed public governance. Agencies, Authorities and other autonomous bodies*, 2002, Paris: OECD
- OECD, *Financial management and control of public agencies*, Sigma papers nr.32, april 2001, Paris: OECD-PUMA
- Ouchi, W.G., A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms, in: *Management science*, 1979, nr. 79, september
- Peereboom Voller, A.F., 'Stuurgroep Krachtige gemeenten', in: *Handboek Bestuurlijke Organisatie (losbladig)*, Alphen aan de Rijn: Samsom, december 2000
- Platform Rechtmatigheid Provincies en Gemeenten, *Notitie gemeenschappelijke regelingen en rechtmatigheidscontrole*, verschenen 26 mei 2006, download van: www.platformrechtmatigheid.nl
- Projectbureau Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, *Uit de praktijk: de kaderstellende rol van de raad*, Den Haag: VNG Uitgeverij, 2004, ISBN: 903228133X
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Bestuurlijke samenwerking en democratische controle*, juni 2000
- Rekenkamer Nijmegen, *Onderzoek verbonden partijen*, verschenen 5 jan. 2004, download van: www.delokalerekenkamer.nl
- Rekenkamer Zaanstad, *Sociale werkvoorziening in Zaanstad*, verschenen sept. 2006, ISBN: 9078166096, download van: www.zaanstad.nl/bpo/organisatie/rekenkamer
- Rekenkamercommissie De Bilt, *Gemeenschappelijke regelingen in De Bilt*, verschenen jan. 2006, download van: www.delokalerekenkamer.nl
- Schram, A.J.H.C. , Verbon, H.A.A. & F.A.A.M. van Winden, *Economie van de overheid*, 2^e editie, 2^e oplage, Schoonhoven: Academic Service, 1999, ISBN: 9052611580
- Smallenbroek, A.J.H., 'Trends in de samenwerking tussen gemeenten', in: *Handboek Bestuurlijke Organisatie (losbladig)*, Alphen aan de Rijn: Samsom, mei 2000
- SGBO, *De Wgr gewaardeerd*, 1^e druk, Den Haag: VNG Uitgeverij, 1991, ISBN: 90 322 2658 4
- SGBO, *Samenwerking tussen decentrale overheden: Aantallen, motieven en trends*, Den Haag: Afdeling Repro VNG, juni 1997
- SGBO, *Democratische controle op gemeenschappelijke regelingen*, Den Haag: Document Processing, VNG, 1999

- Taphoorn, R., Prestatiemeting: Papieren tijger of effectief instrument?, in: *B&G*, jrg. ..., maart 2003, p. 22 – 26
- Thiel, S. van, *Lokale verzelfstandiging*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001, ISBN: 9075289065
- Traag, J.M.E., *Intergemeentelijke samenwerking: Democratie of verlengd lokaal bestuur?*, eerste druk, Enschede: Febodruk b.v., 1993
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *De WSW in beweging*, eerste druk, Den Haag: drukkerij Exelsior B.V., 2006, download van: www.vng.nl
- Verhoest, K., 2002, *Resultaatgericht verzelfstandigen*, Faculteit Sociale Wetenschappen – Departement Politieke Wetenschappen, K.U. Leuven
- Verschuren, P. & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek*, derde druk, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV, 2000, ISBN 905189886X
- Vries, R. de, *Deelnemingen doorgelicht*, Afstudeerscriptie Bestuurskunde, Universiteit Twente, juni 2000
- Werf, J. van der, *Onderzoek naar de mate van inzicht in verbonden partijen van de gemeenten Midden-Drenthe*, Afstudeerscriptie Bedrijfseconomie, Rijksuniversiteit Groningen, 2002
- Werkgroep Hameland van de raad van Winterswijk, *Hameland*, verschenen 6 juli 2006, download van: www.winterswijk.nl
- Wessel, A., Planning en control in het duale bestel, in: *Overheidsmanagement*, jrg. Juni 2004, pp. 172-175
- Wijk, H.D. van & W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, tiende druk, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V., 1997, ISBN: 9057490382
- WRR, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam University Press, 2004, ISBN 9053567313
- Yin, R.K., 1994, *Casestudy Research. Designs and Methods*, second edition, ed. Thousand Oaks, London, SAGE
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:
 - o Handleiding artikel 12 Fw Begroten en verantwoorden (2003)
 - o Respons; een scan voor bestuurlijke planning en control, verslag van congres 5 september 2001, reeks finfun 2002V5
 - o Circulaire Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten (2003)
 - o De eerste ervaringen met de duale begroting, reeks finfun 2003B1, DBFO
 - o Handreiking duale begroting (2002)
 - o Notitie *De gevolgen van dualisering van het gemeentebestuur voor de Wet gemeenschappelijke regelingen*

Bijlagen

Bijlage 1:	Vormen van gemeenschappelijke regelingen	p. <i>i</i>
Bijlage 2:	Vragenlijst interview	p. <i>ii</i>
Bijlage 3:	Overzicht belang, taken en bevoegdheden van de werkvoorzieningschappen	p. <i>iii</i>
Bijlage 4:	Overzicht taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de algemeen directeur van de werkvoorzieningschappen	p. <i>iv</i>
Bijlage 5:	Overzicht van de verhouding tussen de aan de regeling deelnemende gemeenten naar inwoners, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal inwoners vallend in het samenwerkingsgebied van de regeling	p. <i>vi</i>
Bijlage 6:	Overzicht van de documentanalyse van het programmaplan en paragraaf verbonden partijen	p. <i>vii</i>
Bijlage 7:	Financieel overzicht van de werkvoorzieningschappen	p. <i>xiii</i>
Bijlage 8:	Overzicht van de Wsw-populatie	p. <i>xiv</i>

Bijlage 1

Vormen van gemeenschappelijke regelingen

Onderstaande tekst is ontleend aan een artikel van Mevr. Drs. J.M. Bakker in: *Bestuursmiddelen*, nummer 11, 24 december 2002

Gemeenschappelijk lichaam

De Wgr bepaalt dat een gemeenschappelijke regeling 'in daarvoor in aanmerking komende gevallen' ook kan voorzien in de instelling van een gemeenschappelijk orgaan. Een gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid, en kan dus ook geen eigen personeel in dienst hebben. Een tweede verschil ten opzicht van het openbaar lichaam is dat aan een gemeenschappelijk orgaan geen regelgevende bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd. Dit betekent dat de deelnemende gemeenten krachtens de gemeenschappelijke regeling bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen overdragen aan het gemeenschappelijk orgaan; maar het gemeenschappelijk orgaan mag dus geen algemeen verbindende voorschriften stellen.

De regels omtrent inlichtingen, verantwoording en tussentijds ontslag gelden – gelijk het openbaar lichaam – ook voor het gemeenschappelijk orgaan. Het gemeenschappelijk orgaan kan geen commissie in het leven roepen. Ook ten aanzien van de begroting geldt hetzelfde regime als bij het openbaar lichaam.

In de praktijk wordt het gemeenschappelijk orgaan veelal ingezet als intergemeentelijk overleg- of adviesorgaan voor een enkelvoudig belang op bijvoorbeeld het terrein van welzijn of volkshuisvesting.

Centrumgemeente constructie

Op basis van deze variant kunnen deelnemende gemeenten overeenkomen dat bevoegdheden van de ene partij krachtens de regeling worden uitgeoefend door een bestuursorgaan van een andere partij. Er is sprake van mandaat van bevoegdheden door het ene aan het andere gemeentebestuur. Om begrijpelijke redenen zullen gemeenten niet snel geneigd zijn hun bestuurlijke bevoegdheden in handen te geven van het bestuur van een andere gemeente. Bij deze constructie is dan ook feitelijk meer sprake van het gebruik van het ambtelijk apparaat van één van de gemeenten door de andere gemeenten.

Deze constructie komt nogal eens voor bij gemeenten die al op basis van een openbaar lichaam met elkaar samenwerken. De taken die op deze manier intergemeentelijk worden vormgegeven zijn meestal uitvoerend (ambtelijk) van aard, zoals de huisvuilophaal, die wordt 'uitbesteed' aan een grotere buurgemeente.

Blote regeling / regeling zonder meer

Een 'regeling zonder meer' is een overeenkomst, aangegaan op basis van de Wgr, waarbij geen van de overige drie (incl. openbaar lichaam) varianten in het leven is geroepen. In een lichte regeling kan niet worden gedelegeerd of gemandateerd aan de regeling. Er wordt geen organisatorisch verband opgericht maar alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd. In dit geval is sprake van een bestuursovereenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Deze variant wordt overigens niet expliciet genoemd in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit de wet (artikel 1, eerste lid). Deze visie kan echter worden betwist als gekeken wordt naar art. 8 Wgr, waar slechts de eerste drie vormen worden genoemd.²⁵

²⁵ Platform rechtmatigheid provincies en gemeenten, *notitie Gemeenschappelijke regelingen en rechtmatigheidscontrole*, www.platformrechtmatigheid.nl, d.d. 29-05-2006

Bijlage 2

Vragenlijst interview

Kaderstelling

1. Is er sprake van een vast terugkoppelmoment van afgevaardigde raadsleden in de commissie- of raadsvergadering?
2. Wat is uw oordeel over de kaderstelling door uw gemeenteraad met betrekking tot de sociale werkvoorziening?

Beheersing van de relatie met het samenwerkingsverband

3. Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van het algemeen bestuur / dagelijks bestuur?
4. Hoe is het algemeen / dagelijks bestuur van het werkvoorzieningschap samengesteld?
5. Ontvangt u binnen de gemeenteraad de begroting van het werkvoorzieningschap?
6. Ontvangt u binnen de gemeenteraad het jaarverslag met jaarrekening van de werkvoorziening?
7. Worden de begroting en het jaarverslag ook in de raad behandeld? Liggen deze documenten ter inzage?
8. Ervaart u als lid van het algemeen bestuur een informatieachterstand op het dagelijks bestuur? Is dit van invloed op de taakuitoefening?

Informatievoorziening en verantwoording

9. Wat is uw informatiebehoefte als lid van het algemeen / dagelijks bestuur?
10. Welke informatie ontvangt u als lid van het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband?
11. Waar ligt uw interesse als raadslid bij de controle op de werkvoorziening?
12. Welke informatie ontvangt u als lid van het algemeen bestuur van het dagelijks bestuur?
13. Op welke wijze is de informatieverstrekking vanuit de gemeenschappelijke regeling naar de gemeenteraad ingericht? Welke documenten spelen hierin een belangrijke rol?
14. Op welke wijze verstrekt u als afgevaardigde informatie aan uw gemeente?
15. Op welke wijze verstrekken de door uw gemeente afgevaardigden informatie aan uw gemeente? Welke documenten spelen hierin een rol?
16. Is in de wijze waarop u als afgevaardigde informatie naar uw gemeente terugkoppelt iets veranderd door de dualisering van het gemeentebestuur?

Controle

17. Zijn er naar uw oordeel mogelijkheden tot verbetering in de controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad?

Overig

18. Wat is uw oordeel over de plannen om de positie van het algemeen bestuur t.o.v. het dagelijks bestuur te versterken door:
 1. Het algemeen bestuur de mogelijkheid te bieden een lid van het dagelijks bestuur te ontslaan?
 2. Het invoeren van een actieve informatieplicht van het dagelijks bestuur jegens het algemeen bestuur?

Bijlage 3:

Tabel 1: Overzicht belang, taken en bevoegdheden van het werkvoorzieningschap zoals vastgelegd in de formele regeling.

Formele regeling	Belang	Taken	Bevoegdheden
Permar WS	De volledige uitvoering van de Wsw, voor zover deze is opgedragen aan de deelnemende gemeenten, wordt uitgevoerd t.b.v. alle deelnemende gemeenten. (art. 4, lid 2)	Volledige uitvoering van de Wsw, voor zover deze is opgedragen aan de deelnemende gemeenten (art. 4, lid 1, sub a) (...) in uitvoering nemen van of ondersteuning bieden aan de uitvoering van (...) opgedragen werkgelegenheidsmaatregelen of (...) regionaal geïnitieerde werkgelegenheidsprojecten (art. 4, lid 1, sub b) (...) in uitvoering nemen of ondersteuning bieden aan de uitvoering van lokale of regionale dagbestedingsprojecten voor gehandicapten met een arbeidsmatig karakter (art. 4, lid 1, sub c) (...) het tegen een geldelijke vergoeding aan derden bieden van faciliteiten en diensten gericht op verbetering van arbeidskansen (...) (art. 4, lid 1, sub d) Het plaatsen van personen van de aanmeldings- of wachtlijst bij derden middels de uitzendformule (art. 4, lid 1, sub e)	Het bestuur van het werkvoorzieningschap oefent ter uitvoering (...) de bevoegdheden uit welke toekomen aan besturen van de deelnemende gemeenten (...) (art. 5, lid 1) t.a.v. de bevoegdheden van het bestuur van het werkvoorzieningschap zijn van overeenkomstige toepassing de regels, (...), welke bij of krachtens de Gemeentewet zijn gesteld voor de verdeling van bevoegdheden van de gemeentebesturen over de gemeentelijke bestuursorganen voor de uitvoering van die bevoegdheden, alsmede voor het toezicht daarop. Dit geldt niet voor zover bij of krachtens de Wgr of bij of krachtens deze regeling is afgeweken. (art. 5, lid 2)
Felua- groep	Behartigt het belang van de deelnemende gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening (art. 4, lid 1) Mogelijke behartiging van vormen van gesubsidieerde arbeid anders dan op het gebied van sociale werkvoorziening (art. 4, lid 2)	Volledige verantwoordelijkheid en uitvoering van de Wsw en van de uit deze wet voortvloeiende uitvoeringsregelingen (art. 5, lid 1) Mogelijke verantwoordelijkheid en uitvoering andere vormen van gesubsidieerde arbeid anders dan op het gebied van de sociale werkvoorziening (art. 5, lid 2)	(...) komen aan de bestuursorganen van de Felua-groep (...) de bevoegdheden toe, die aan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten behoren, met dien verstande dat het Algemeen bestuur in plaats treedt van de raad, het Dagelijks bestuur in plaats van het college van b&w en de voorzitter in plaats van de burgemeester (art. 6, lid 1)
LANDER	Behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de sociale werkvoorziening (art. 4, lid 1) Behartigt de gemeenschappelijke belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van andere werkvormen van gesubsidieerde arbeid anders dan op het gebied van de sociale werkvoorziening (art. 4, lid 2)	Volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW en hieruit voortvloeiende uitvoeringsregelingen (art. 5, lid 1) Mogelijke verantwoordelijkheid voor uitvoering van andere vormen van gesubsidieerde arbeid anders dan op het gebied van sociale werkvoorziening en de uit deze wet voortvloeiende uitvoeringsregelingen (art. 5, lid 2)	(...) komen aan de bestuursorganen van LANDER (...) de bevoegdheden toe, die aan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten behoren, met dien verstande dat het Algemeen bestuur in plaats treedt van de raad, het Dagelijks bestuur in plaats van het college van b&w en de voorzitter in plaats van de burgemeester (art. 6, lid 1)

Bijlage 4:

Tabel 2: Overzicht taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de algemeen directeur zoals vastgelegd in de formele regeling.

	Permar WS	Felua-groep	LANDER
Algemeen bestuur	- Komen overeen met taken en bevoegdheden raad (art. 5:2) - Vaststelling van de algemene beleidsplannen incl. jaarlijkse bijstelling en/of aanpassing - Vaststelling van het jaarplan - Vaststelling van de begroting - Vaststelling van het jaarverslag - Vaststelling van de jaarrekening - Vaststelling van het toelatings-, plaatsings- en instroombeleid - Benoeming en ontslag van de algemeen directeur Inzake te nemen beslissingen niet opgenomen in het beleidsplan maar wel verstrekkende consequenties voor Permar zal de algemeen directeur voorstellen vooraf via het DB overleggen aan het AB m.b.t.: - vaststelling van wijzigingen in organisatie voor zover deze belangrijke personele, financiële en structurele consequenties tot gevolg hebben - begrotingswijzigingen - samenwerking met andere rechtspersonen - ook: ontslag op grond van art. 49 en 50 Gemeentewet	- Komen overeen met taken en bevoegdheden raad (art. 6:1) - Vaststelling Reglement van orde m.b.t. zijn vergaderingen - Kan leden van DB ontslaan - Vaststelling jaarlijkse begroting - Vaststellen jaarrekening - Kan commissie van advies instellen, tot zo ver bevoegdheid hier in voorziet - Kan DB ter verantwoording roepen - Legt verantwoording af aan raad – gevraagd en ongevraagd - Stelt in een instructie regels vast betreffende taken en bevoegdheden van de algemeen directeur - Vaststellen beleidsplan jaarlijks voor periode van 4 jaar - Vaststellen uitvoeringsprogramma - Vaststellen verordening met uitgangspunt voor financieel beleid, alsmede regels voor financieel beheer en inrichting van de financiële organisatie - Vaststellen verordening met regels voor de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie - Vaststellen verordening vast m.b.t. afdracht deelnemende gemeenten	- Komen overeen met taken en bevoegdheden raad (art. 6:1) - Stelt Reglement van orde vast m.b.t. zijn vergaderingen - Kan leden van DB ontslaan - komen ten minste 2 maal per jaar bijeen - Stelt jaarlijkse begroting vast - Stelt jaarrekening vast - Kan commissie van advies instellen, tot zo ver bevoegdheid hier in voorziet - Kan DB ter verantwoording roepen - Legt verantwoording af aan raad – gevraagd en ongevraagd - Stelt in een instructie regels vast betreffende taken en bevoegdheden van de algemeen directeur - Stelt beleidsplan jaarlijks vast voor periode van 4 jaar - Stel uitvoeringsprogramma vast - Stelt verordening vast met uitgangspunt voor financieel beleid, alsmede regels voor financieel beheer en inrichting van de financiële organisatie - Stelt verordening vast met regels voor de controle op het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie - Stelt verordening vast m.b.t. afdracht deelnemende gemeenten

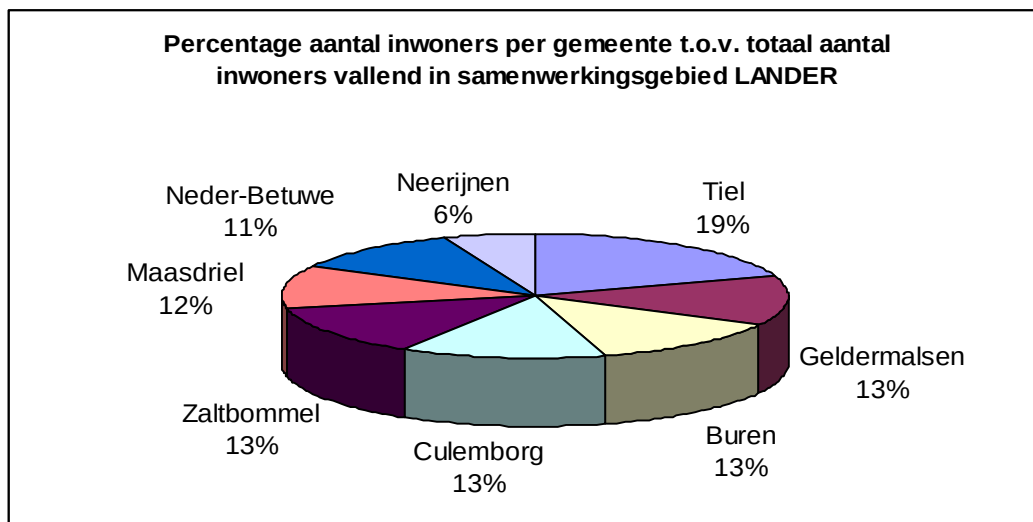
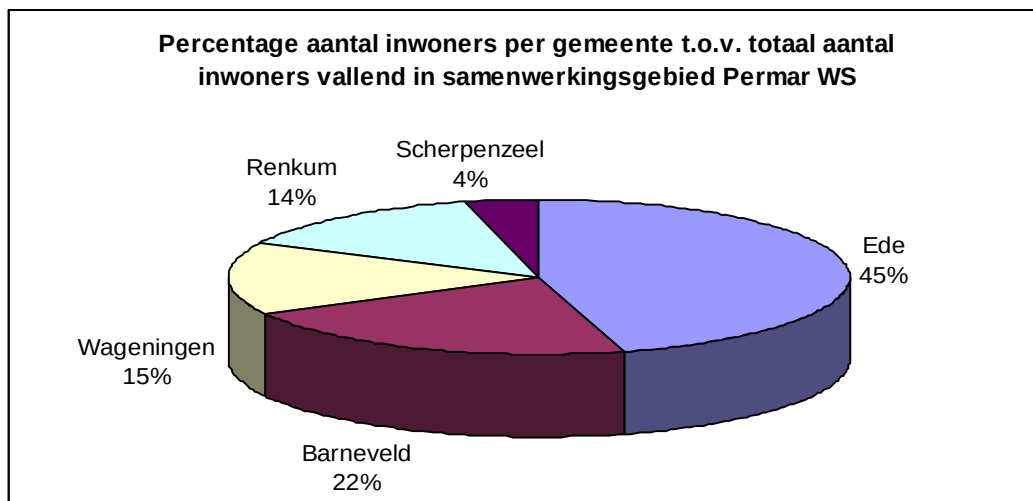
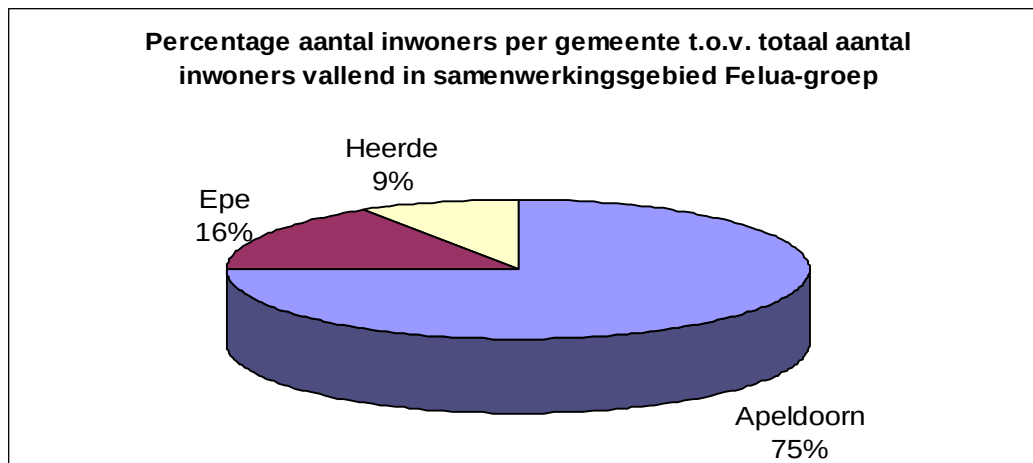
Bijlage 4 (vervolg):

Tabel 2 (vervolg): Overzicht taken en bevoegdheden zoals vastgelegd in de formele regeling van het algemeen bestuur, dagelijks bestuur en de algemeen directeur.

	Permar WS	Felua-groep	LANDER
Dagelijks bestuur	- Komen overeen met taken en bevoegdheden college (art. 5:2) - Het voorbereiden van de vergaderingen van het AB - Het voorbereiden van al hetgeen aan het AB ter informatie, ter overweging en ter beslissing wordt voorgelegd - Het uitvoeren van besluiten van het AB - Het nemen van spoedeisende besluiten - Het behandelen van bezwaarschriften - Benoeming en ontslag van de managers van de stafafdelingen, op voorstel van de algemeen directeur - Al hetgeen nodig is voor de goede uitvoering van de WSW - Teneinde het algemeen bestuur te informeren over de uitvoering van het beleid zoals vooraf is vastgesteld, dient er een regelmatig rapportage plaats te vinden omtrent de voortgang.	- Komen overeen met taken en bevoegdheden college (art. 6:1) - Stelt reglement van orde vast m.b.t. zijn vergadering en andere werkzaamheden - Stelt onafhankelijke commissie in - Legt verantwoording aan AB af – gevraagd en ongevraagd - Legt verantwoording aan raad – gevraagd en ongevraagd - Stelt ontwerp beleidsplan op - Stelt ontwerp begroting en meerjarenraming op - Verantwoordelijk voor financieel beheer	- Komen overeen met taken en bevoegdheden college (art. 6:1) - Stelt reglement van orde vast m.b.t. zijn vergadering en andere werkzaamheden - Stelt onafhankelijke commissie in - Legt verantwoording aan AB af – gevraagd en ongevraagd - Legt verantwoording aan raad – gevraagd en ongevraagd - Stelt ontwerp beleidsplan op - Stelt ontwerp begroting en meerjarenraming op
Algemeen directeur	Primair belast met de uitvoering van de Wsw, voor zover deze opgedragen is aan de gemeenten. Daartoe zijn alle bevoegdheden aan de algemeen directeur overgedragen, met uitzondering van die, welke d.m.v. de gemeenschappelijke regeling en het directiestatuut zijn voorbehouden aan het algemeen bestuur dan wel dagelijks bestuur In die gevallen waarin het directiestatuut niet voorziet, treft de algemeen directeur de door hem noodzakelijk geachte maatregelen. Hij informeert hieromtrent het dagelijks bestuur.	Niet in formele regeling vastgelegd	Niet in formele regeling vastgelegd

Bijlage 5:

Figuur 3: Werkvoorzieningschappen en de verhouding tussen de aan de regeling deelnemende gemeenten naar inwoners, uitgedrukt als percentage van het totaal aantal inwoners vallend in het samenwerkingsgebied van de regeling



Bijlage 6

Tabel 4: Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de programmabegroting m.b.t. werkvoorzieningen Permar WS en Felua-groep vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?												Scherpenzeel		
	Apeldoorn	Epe	Heerde	2006	2005	2006	2005	Ede	2006	2005	2006	2005	Renkum	2006	2005
De begroting omvat:															
• Een programmaplan waarin voor de Wsw expliciet wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken en wordt een raming van baten en lasten gegeven m.b.t. de uitvoering door de werkvoorziening.	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
▪ Wordt de Wsw expliciet genoemd in een programma?	+	+	-	-	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-
▪ Wordt de sociale werkvoorziening expliciet genoemd in een programma?	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	+	-	-	-	-
▪ Is de werkvoorziening in de programmabegroting expliciet gekenmerkt als een product?	+/-	+/-	-	-	-	-	+	+	+/-	+/-	-	-	-	-	-
▪ Komt de betekenis van de werkvoorziening duidelijk in het programma naar voren?	+	+	+	-	-	+/-	-	+	-	+/-	-	-	-	-	-
▪ Is expliciet vastgelegd wat de gemeente m.b.t. Wsw wil bereiken in termen van te bereiken niveau van prestaties / percentages?	+/-	+/-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
▪ Is expliciet vastgelegd wat de gemeente m.b.t. de sociale werkvoorziening wil bereiken in termen van prestaties / percentages?	+/-	+/-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
▪ Is vastgelegd wat gemeente gaat doen om de doelstellingen Wsw te bereiken?	+/-	+/-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-	-	-	-
▪ Zijn de vastgelegde doelstellingen:															
- Specifiek	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
- Meetbaar	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
- Realistisch	+/-	+/-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
- Tijdsgebonden	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Betekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.
- resultaat niet aanwezig

Bijlage 6 (vervolg)

Tabel 4 (vervolg): Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de programmabegroting m.b.t. werkvoorzieningen Permar WS en Felua-groep vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?													
	Apeldoorn	Epe	Heerde	Ede	Bameveld		Wageningen		Renkum	Scherpenzeel				
De begroting omvat:														
Een programmaplan waarin voor de Wsw expliciet wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken en wordt een raming van baten en lasten gegeven m.b.t. de uitvoering door de werkvoorziening.	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Is expliciet vastgelegd wat de werkvoorziening de gemeente kost?	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Is meerjareng aangegeven wat de gemeentelijke bijdrage in exploitatiekosten is?	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Is meerjareng aangegeven of omvang bijdrage in exploitatie jaren verandert?	+	+	+	+	-	-	-	-	+/-	-	-	-	-	-
Is aangegeven welke documenten de grondslag voor de vastgelegde gegevens vormen (nota's, etc.)?	+	+	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	+

Betekenis waarden:

+ resultaat voldoet aan norm

+/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.

- resultaat niet aanwezig

Bijlage 6 (vervolg)

Tabel 5: Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de programmabegroting m.b.t. werkvoorziening LANDER vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?																
	Tiel	Geldermalsen		Buren		Culemborg		Zaltbommel		Maasdriel		Neder-Betuwe		Neerijnen			
De begroting omvat:																	
• Een programmaplan waarin voor de Wsw expliciet wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken en wordt een raming van baten en lasten gegeven m.b.t. de uitvoering door de werkvoorziening.	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	
▪ Wordt de Wsw expliciet genoemd in een programma?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	
▪ Wordt de werkvoorziening genoemd in een programma?	+	+	+	+/-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	-	
▪ Is de werkvoorziening in de programmabegroting expliciet gekenmerkt als een product?	+/-	+/-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
▪ Komt de rol van de werkvoorziening duidelijk in het programma naar voren?	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	-	
▪ Is expliciet vastgelegd wat de gemeente m.b.t. Wsw wil bereiken in termen van te bereiken niveau van prestaties / percentages?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	-	
▪ Is expliciet vastgelegd wat de gemeente m.b.t. de sociale werkvoorziening wil bereiken in termen van prestaties / percentages?	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	-	-	-	+	+/-	+/-	+/-	-	-	
▪ Is vastgelegd wat gemeente gaat doen om de genoemde doelstellingen te bereiken?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	+/-	-	-	
▪ Zijn de vastgelegde doelstellingen:																	
- Specifiek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	-	
- Meetbaar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	
- Realistisch	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	-	-	
- Tijdsgebonden	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	

Betekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.
- resultaat niet aanwezig

Bijlage 6 (vervolg)

Tabel 5 (vervolg): Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de programmabegroting m.b.t. werkvoorziening LANDER vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?													
	Tiel	Geldermalsen		Buren		Culemborg		Zaltbommel		Maasdriel		Neder-Betuwe	Neerijnen	
De begroting omvat:														
• Een programmaplan waarin voor de Wsw expliciet wordt ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken en wordt een raming van baten en lasten gegeven m.b.t. de uitvoering door de werkvoorziening.	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
▪ Is expliciet vastgelegd wat de werkvoorziening de gemeente kost?	-	-	-	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Is meerjarig aangegeven wat de gemeentelijke bijdrage in exploitatiekosten is?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Is meerjarig aangegeven of omvang bijdrage in exploitatie jaren verandert? (heroverweging of vanuit werkvoorzieningschap?)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
▪ Is aangegeven welke documenten de grondslag voor de vastgelegde gegevens vormen?	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Betekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm.
- resultaat niet aanwezig

Bijlage 6 (vervolg)

Tabel 6: Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de paragraaf verbonden partijen m.b.t. werkvoorziening Permar WS en Felua-groep vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?												Scherpenzeel	
	Apeldoorn		Epe		Heerde		Ede		Barneveld		Wageningen		Renkum	
De begroting omvat:														
• Paragrafen	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
▪ De werkvoorziening is in de paragraaf verbonden partijen opgenomen		+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Er is een omschrijving van een visie m.b.t. de werkvoorziening		-	-	-		-	-	-	-	-	-	-	-	+/-
- Er is een omschrijving van de taak van de werkvoorziening		+	-	-	+/-	-	+	+	+	+/-	+/-	+	+	+/-
- Er is een koppeling met de beleidsdoelstellingen		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Er zijn beleidsvoornemens omschreven		-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-
- De risico's van de samenwerking worden benoemd		-	-	-	-	-	-	-	-	-	+/-	+	+	+/-
- Er is een overzicht van lasten m.b.t. de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie van de werkvoorziening		+	+	+	-	n.b.	n.b.	+	+	-	-	-	-	+
▪ De werkvoorziening wordt in een andere paragraaf dan de paragraaf verbonden partijen genoemd		-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
- Welke paragraaf is dit en welke informatie bevat deze paragraaf?									WSV					
▪ Is in de paragraaf verbonden partijen sprake van een doorverwijzing naar nota of ander document waarin nader wordt ingegaan op verbonden partijen?		-	+/-	+/-	-	+/-	+/-	-	-	-	-	+	+	-

Belekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm
- resultaat niet aanwezig
- WSV paragraaf weerstandsvormen

Bijlage 6 (vervolg)

Tabel 7: Inhoudelijke en financiële kaderstelling via de paragraaf verbonden partijen m.b.t. werkvoorziening LANDER vanuit de deelnemende gemeente(n)

Formele eis	Aan voldaan?		Gelder- mensen		Buren		Culemborg		Zalt-bommel		Maasdriel		Neder-Betuwe		Neerijnen	
	Tiel															
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
De begroting omvat:																
• Paragrafen																
▪ De werkvoorziening is in de paragraaf verbonden partijen opgenomen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
- Er is een omschrijving van een visie m.b.t. de werkvoorziening	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Er is een omschrijving van de taak van de werkvoorziening	+/-	+/-	-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	-	-
- Er is een koppeling met de beleidsdoelstellingen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- Er zijn beleidsvoornemens omschreven	+/-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- De risico's van de samenwerking worden benoemd	+/-	+/-	-	+/-	-	+/-	+/-	+/-	-	-	+/-	+/-	+/-	-	-	-
- Er is een overzicht van lasten m.b.t. de gemeentelijke bijdrage in de exploitatie van de werkvoorziening	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+	-	-	-
▪ De werkvoorziening wordt in een andere paragraaf dan de paragraaf verbonden partijen genoemd	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-
- Welke paragraaf is dit en welke informatie bevat deze paragraaf?							wsv	wsv			wsv	wsv				
▪ Is in de paragraaf verbonden partijen sprake van een doorverwijzing naar nota of ander document waarin nader wordt ingegaan op verbonden partijen?	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+

Belekenis waarden:

- + resultaat voldoet aan norm
- +/- resultaat is aanwezig, maar wijkt negatief af van norm
- resultaat niet aanwezig
- wsv paragraaf weerstandsvormen

Bijlage 7

Figuur 8: Financieel overzicht werkvoorzieningschappen Permar WS, Felua-groep en LANDER

	Taakstelling (x 1 SE)		Subsidie Rijk (x € 1.000,-)		Gemeentelijke bijdragen Wsw (x € 1.000,-)		Bedrijfsresultaat voor subsidie (TO-TK) (x € 1.000,-)		Bedrijfsresultaat na subsidie (x € 1.000,-)		Omzet (x € 1.000,-)		Eigen vermogen (x € 1.000,-)	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Permar ¹	796,7	776,7	18.584	19.125	543	491	-17.102	-19.931	2.025	-315	9.727	9.486	4.781	4.185
Felua-groep ²	1363,4	1371,3	33.369	33.849	620 ³	42 ⁴	-34.680	-38.469	-472	-4.578	18.173	16.139	14.170	9.593
Lander ⁵	883,4	901,2	26.717 ⁶	28.380 ⁷	0	0	-26.819	-29.530	-101	-1.150	7.928	8.050	10.699	n.b.

¹ Gegevens Permar voor jaren 2004 en 2005 gebaseerd op vastgestelde jaarrekening 2004 en voorlopige jaarrekening 2005

² Gegevens Felua-groep voor jaren 2004 en 2005 gebaseerd op geactualiseerde begroting 2005

³ Incl. vergoeding WWV

⁴ De onttrekking aan de bestemmingsreserve van de voor gemeenten uitgevoerde projecten ad. € 372.000,- is niet in de begroting opgenomen. Vanuit de bestemming van het winstsaldo uit voorgaande jaren is hieraan door het Bestuur reeds goedkeuring verleend (jaarverslag Felua-groep, 2005).

⁵ Gegevens LANDER voor 2004 gebaseerd op jaarrekening 2004, voor 2005 gebaseerd op begroting 2005, 1^{ste} wijziging

⁶ incl. € 5.138.065 (Rijks)vergoedingen via gemeenten betreffende ontvangsten uit aan de WWB gerelateerde opdrachten aan LANDER, veelal afkomstig van gemeenten en UWV. Het betreft zowel bijdragen in loonkosten/te verstrekken loonsubsidies, als begeleidingsvergoedingen voor LANDER

⁷ Incl. € 6.700.000 (Rijks)vergoedingen via gemeenten betreffende ontvangsten uit aan de WWB gerelateerde opdrachten aan LANDER, veelal afkomstig van gemeenten en UWV. Het betreft zowel bijdragen in loonkosten/te verstrekken loonsubsidies, als begeleidingsvergoedingen voor LANDER

Bijlage 8

Tabel 9: Overzicht van aantal werkzame personen in de Wsw in 2004 en 2005

Onderwerpen	Algemene gegevens			
	Aantal werkzame personen eind september		Aantal werknemers van de eigen loonlijst	
	Werkzame Wsw-ers	Werkzame personen overig personeel	Wsw-ers op de loonlijst	Overig personeel op de loonlijst
Perioden				
2003	82.400	14.600	93.600	13.600
2004	82.500	14.800	95.900	13.500

Toelichting gegevens volgens CBS

Aantal werkzame personen eind september

Tot de werkzame personen van een bedrijf worden gerekend alle personen die arbeid verrichten onder auspiciën van dat bedrijf, ongeacht of zij als werknemer op de loonlijst staan van dat bedrijf. Dit laatste impliceert dat:

- ook meewerkende eigenaren en gezinsleden meetellen;
- uitzendkrachten worden geteld bij het bedrijf, en dus in de branche, waarin zij daadwerkelijk werkzaam zijn.

Werkzame WSW-ers

Het aantal werkzame personen met een dienstverband in het kader van de Wet Sociale Werkvoorziening (W.S.W.).

Werkzame personen overig personeel

Het aantal werkzame personen dat niet tot de werkzame WSW-ers behoort.

Aantal werknemers van de eigen loonlijst

Tot de werknemers van een bedrijf worden gerekend alle personen die op de loonlijst staan van dat bedrijf, ook als ze daadwerkelijk in een ander bedrijf werkzaam zijn. Dit impliceert dat:

- meewerkende eigenaren en gezinsleden die niet op de loonlijst staan, niet meetellen;
- uitzendkrachten worden geteld bij het (uitzend-)bedrijf van waaruit ze worden uitgezonden, dus in de uitzendbranche.

WSW-ers op de loonlijst

Het aantal WSW-ers op de loonlijst;

Overig personeel op de loonlijst

Het aantal personeelsleden op de loonlijst dat niet tot de WSW-ers behoort. Dit betreft overig gesubsidieerd personeel, ambtelijk en overig personeel.