

Een bestuurlijke en financiële analyse van intergemeentelijk samenwerkingsverband Het Plein.

Een bacheloropdracht voor de opleiding Technische Bedrijfskunde aan de Universiteit Twente

Harm van Schaik (S0170208)

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
Afkortingenlijst	7
1. Probleemstelling.....	7
§1.1 Introductie.....	7
§1.2 Waarom dit onderzoek	8
§1.3 Probleemstelling	9
2. Deelvraag 1: Wat is gemeentelijke samenwerking?	10
§2.1 Introductie.....	10
§2.2 Belangen overheid	10
§2.3 Belangen gemeente	12
§2.4 Samenwerken	14
§2.5 Juridische vormen van Verbonden Partijen.....	15
§2.6 Algemene bepalingen in de Wgr.....	16
§2.7 Resumé.....	18
3. Deelvraag 2: Welke taken (publieke belangen) worden door Het Plein uitgevoerd en hoeveel geld is hiermee gemoeid?	19
§3.1 Introductie.....	19
§3.2 Publieke belangen.....	19
§3.3 Beschrijving van de financiële situatie	24
§3.4 Resumé.....	25
4. Deelvraag 3: Hoe kunnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?	26
§4.1 Introductie.....	26
§4.2 Vier borgingsmechanismen.....	26
§4.3 Concurrentie	26
§4.4 Institutionele waarden.....	28
§4.5 Hiërarchie.....	29
§4.6 Regels	30
§4.8 Resumé.....	33
5. Deelvraag 4: Hoe dient Het Plein te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?	33
§5.1 Introductie.....	33
§5.2 Democratie concept.....	33
§5.3 Verlengd lokaal bestuur concept	34
§5.4 Dubbele petten problematiek.....	38
§5.5 Verlengd lokaal bestuur en de borgingsmechanismen ‘regels’ en ‘hiërarchie’	39

§5.6 Resumé.....	40
6. Deelvraag 5: Hoe wordt Het Plein gestuurd, beheerst en gecontroleerd?.....	41
§6.1 Gemeenschappelijke regeling.....	41
§6.2 Aanwijzingsbevoegdheden.....	46
§6.3 Beleidsnota.....	49
§6.4 Resumé.....	49
7. Conclusie en discussie.....	50
§7.1 Inleiding.....	50
§7.2 Conclusie.....	50
§7.2.1 Publieke belangen.....	50
§7.2.2 Beleidsnota.....	51
§7.2.3 Merkwaardigheden gemeenschappelijke regeling Het Plein.....	51
§7.2.4 Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden.....	52
§7.3 Discussie.....	53
Bibliografie.....	55
Bijlage.....	57
Bijlage 1: Financiële data.....	57
Bijlage 2: Bestuursrelaties tussen de advies-, bestuurscommissies en portefeuillehouderoverleggen.....	58

Voorwoord

Dit door mij verrichte onderzoek is voor mij een behoorlijke uitputtingslag geworden. Waar ik er bij de start halverwege mei 2010 van uit ging dat ik binnen drie maanden klaar zou zijn, is het nu al februari 2011 en zit ik in de negende maand van mijn onderzoek. Deze vertraging heeft natuurlijk wel een oorzaak: onbekendheid en dus ook kennisgebrek met de bestuurlijke aspecten van de overheid - in casu gemeente - en onbekendheid met het verrichten van een grootschalig onderzoek. Om het kennisgebrek aan te vullen heb ik de eerste twee á drie maanden mij volledig toegespitst in het verdiepen van het onderwerp 'intergemeentelijke samenwerking'. Gelukkig is er over dit onderwerp veel geschreven. Vooral het stuk van de WRR 'het borgen van publiek belang' en het proefschrift 'intergemeentelijke samenwerking' van J.M.E. Traag hebben mij veel geholpen met het doorgronden van het onderwerp. Het proefschrift van Traag mag dan al 17 jaar oud zijn, de inzichten die erin worden gegeven kunnen heden ten dage nog steeds worden toegepast. Dit komt mede doordat er de afgelopen 25 jaar juridisch gezien weinig is veranderd aan de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking. Alleen de hervorming van het gemeentebestuur in 2002 van monisme naar dualisme heeft invloed gehad op de bestuurlijke relaties tussen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de daarin deelnemende gemeenten.

Voor de mogelijkheid die mij gegund is om eens een kijkje te nemen in de keuken van de overheid wil ik de gemeente Lochem bedanken. In het bijzonder wil ik Veronique Vroege bedanken die mij de vrijheid verleende om naar eigen inzicht het onderzoek op te zetten, in te richten en af te ronden. Deze vrijheid heeft mij in meerdere opzichten goed gedaan. Daarvoor bedankt!

Naast Veronique Vroege, wil ik nog één persoon bedanken: mijn UT-begeleider Nico Mol. Ik heb heel veel gehad aan zijn kritische opmerkingen. Het vele corrigeren naar aanleiding van de opmerkingen

heeft mij veel geleerd. Daar ben ik blij mee. Ik hoop zo in de toekomst minder voor de hand liggende fouten te maken. Daarnaast (moet ik zeggen) bewonder ik Nico's geduld met mij. Ik heb er namelijk af en toe een potje van gemaakt.

Samenvatting

In de samenvatting zullen de hoofdzaken worden benoemd die tijdens dit door mij verricht onderzoek naar voren zijn gekomen. De structuur, die zal worden aangehouden in de samenvatting, is in grote mate dezelfde als die in de hoofdtekst: vier van de vijf deelvragen en de conclusie gebruikt in de hoofdtekst zullen de structuur van de samenvatting bepalen. Alleen de laatste deelvraag zal niet apart deel uitmaken van de structuur, omdat de hoofdzaken in het antwoord van die deelvraag in grote mate terugkomen in de conclusie.

Wat is gemeentelijke samenwerking?

Intergemeentelijke samenwerking is een manier van de gemeente is om publieke belangen (taken waarvoor de overheid - in casu gemeente - verantwoordelijk voor is) te waarborgen. De manier houdt in dat er samenwerking plaatsvindt tussen naburige gemeenten. Deze samenwerking kan zich in twee vormen manifesteren: publiek- en privaatrechtelijk. Mijn onderzoek heeft zich gericht op publiekrechtelijke samenwerking.

Publiekrechtelijke samenwerking is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr maakt vier vormen van samenwerking mogelijk: openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeentenconstructie en de regeling zonder meer. Het openbaar lichaam is juridisch gezien de meest zware vorm van de vier, omdat deze vorm als enige rechtspersoonlijkheid kent, waardoor het zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen. Vanwege deze eigenschap kunnen openbare lichamen zelfstandig belangen waarborgen. Wanneer een openbaar lichaam zelfstandig belangen waarborgt, komt de beslissingsbevoegdheid bij het openbaar lichaam te liggen en niet meer bij de gemeente; de gemeente dient besluiten genomen door het openbaar lichaam te aanvaarden. Wanneer dit het geval is, waarborgt het openbaar lichaam medebewinds publieke belangen.

Welke publieke belangen worden door openbaar lichaam Het Plein gewaarborgd en hoeveel geld is hiermee gemoeid?

Het Plein waarborgt een groot aantal publieke belangen. Er worden belangen gewaarborgd die voortvloeien uit wetten die de sociale zekerheid garanderen. Met name zijn van belang de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wat opvalt is dat Het Plein niet voor de gemeenten Lochem en Zutphen dezelfde belangen waarborgt; voor de gemeente Lochem worden bijvoorbeeld de belangen die voortvloeien uit de Wmo niet door Het Plein gewaarborgd.

Als men kijkt naar het soort belangen die Het Plein waarborgt kan men concluderen dat Het Plein belangen waarborgt, waarvoor Het Plein zelf verantwoordelijk voor is; de bevoegdheid is door de participerende gemeenten verleend om zelfstandig belangen te waarborgen die voortvloeien uit wetten die de sociale zekerheid verzekeren.

Ten aanzien van de gelden die omgaan in Het Plein om de publieke belangen te waarborgen valt het volgende op: 1. met een gemiddelde van €33.691.112 heeft Het Plein één van de hoogste lasten, als wordt vergeleken met de andere openbare lichamen waarin de gemeente Lochem participeert, 2. in vergelijking met andere openbare lichamen wordt door de gemeente Lochem een hoge bijdrage geleverd aan Het Plein:€6.500.000 en 3. een stabiele trend qua lasten en een stijgende trend qua bijdragen vallen waar te nemen. Uit voorgaande opvallendheden valt op te maken dat er veel geld gemoeid is met de activiteiten die Het Plein ontplooit.

Hoe kunnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

Vier borgingsmechanismen kunnen worden gebruikt om publieke belangen te waarborgen; vier manieren waarmee kan worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd. Dit zijn concurrentie, institutionele waarden, hiërarchie en regels. 'Concurrentie' is bij intergemeentelijke samenwerking slecht te gebruiken, omdat geen andere partijen zijn waarmee competitie kan worden aangegaan. Daarom is in dit onderzoek dit borgingsmechanisme niet verder besproken. 'Institutionele waarden' speelt wel een rol. Maar omdat institutionele waarden moeilijk te veranderen is, is uitdieping niet noodzakelijk geacht. De laatste twee borgingsmechanismen zijn wel verder uitgediept. 'Hiërarchie' betekent: de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikte. 'Regels' betekent: bepalingen in contracten en wetten zijn vastgelegd waaraan de actoren, die genoemd worden in de bepalingen, zich aan moeten houden.

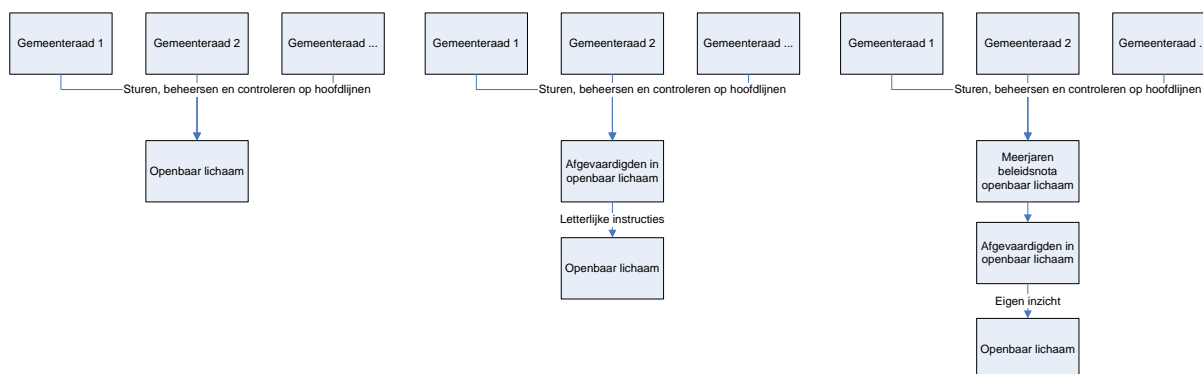
Onderdeel van het borgingsmechanisme 'hiërarchie' is een beleidsnota. De gemeenteraad van gemeente Lochem kan via een beleidsnota leiding geven, aangezien kaders worden gesteld in de nota die als leidraad kunnen dienen voor de afgevaardigden.

Het borgingsmechanisme 'regels' bestaat uit wetten en contracten. Ten aanzien van een openbaar lichaam moet men rekening houden met de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr). De Wgr bepaalt in grote mate hoe de gemeenschappelijke regeling (oprichtingscontract) er uit moet komen te zien.

Hoe dient Het Plein te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

Vanuit het oogpunt van de wetgever is het de bedoeling om openbare lichamen volgens het concept van verlengd lokaal bestuur te organiseren. Het concept gaat uit van één principe: de gezagdrager (gemeenteraad) dient op hoofdlijnen te kunnen sturen, beheersen en controleren. Dit principe komt tot uiting in drie verschillende manieren van leiding geven door de gezagdrager. Deze drie manieren zijn in onderstaand figuur weergegeven.

Fig. 1: Drie manieren waarop op hoofdlijnen geleid kan worden.



Manier één gaat uit van absolute hiërarchie; het aanwijzingen geven van de gezagdrager (gemeenteraad) aan het openbaar lichaam (onderschikte). Deze manier wordt voornamelijk toegepast bij constitutionele besluiten, waarbij gezagdragers het gremium vormen, wat tot gevolg heeft dat puur aan de notie van verlegd lokaal bestuur wordt voldaan. Omdat deze manier van besluitvorming nogal veel besluitvormingskosten kent, wordt er voor normale besluiten gebruik gemaakt van manieren twee en drie. Bij deze manieren wordt het gremium gevormd door de afgevaardigden van de gemeenten in het bestuur (AB, DB en voorzitter) van het openbaar lichaam.

Bij manier twee wordt er gewerkt met letterlijke instructies van de gezagdrager aan de afgevaardigden. Dit betekent dat voor iedere vergadering van de afgevaardigde in het bestuur van het openbaar lichaam de gezagdrager instructies moet meegeven. Deze manier van werken is

omslachtig en leidt wederom tot hoge besluitvormingskosten. Daarom is manier drie - afgeleide vorm van manier twee - in het leven geroepen. De gemeenteraden geven bij deze manier instructies door aan de afgevaardigden door middel van een meerjarenbeleidnota. In deze nota wordt het beleid voor de aankomende vier jaar van de gezagdrager voor het openbaar lichaam geschetst. Uit deze nota kunnen de afgevaardigden instructies halen die zij dienen aan te nemen.

Men dient wel goed te begrijpen dat als volgens manieren twee of drie wordt gewerkt en er geen instructies worden meegegeven aan de afgevaardigden, dat de hiërarchie van de gemeente met zienderogen afneemt. Dit komt omdat de afgevaardigden, in plaats van het belang van de gemeente, het belang van de regio kunnen gaan waarborgen.

Conclusie

Door gebruik te maken van de antwoorden op de deelvragen kan op de centrale vraag een antwoord worden gegeven. De centrale vraag is *Hoe kan gemeente Lochem haar invloed op samenwerkingsverband Het Plein vergroten, zodat de taken, die het uitvoert, naar behoren worden uitgevoerd en de gelden, die met de uitvoering van taken gemoeid zijn, effectief en efficiënt worden beheerd?* Twee aanbevelingen worden gedaan om de invloed van de gemeente Lochem te versterken. Tevens worden de belangrijkste merkwaardigheden naar aanleiding van een analyse naar de gemeenschappelijke regeling genoemd. Door het aanpakken van de merkwaardigheden kan de invloed van de gemeente Lochem worden vergroot.

De eerste aanbeveling richt zich op de afvaardiging van beide gemeenten aan het algemeen bestuur (AB). De gemeente Lochem vaardigt nu twee en de gemeente Zutphen vaardigt drie mensen af aan het AB. Door deze ongelijkheid heeft de gemeente Lochem minder invloed dan de gemeente Zutphen. De aanbeveling wordt gedaan om de ongelijkheid weg te nemen. Een obstakel om deze ongelijkheid weg te nemen is het verschil in financiële bijdrage van beide gemeenten aan Het Plein. De gemeente Zutphen draagt aanzienlijk meer bij aan Het Plein dan de gemeente Lochem. Dit komt onder andere doordat Het Plein de publieke belangen, die voortvloeien uit de Wmo, extra voor de gemeente Zutphen waarborgt. Om het obstakel weg te nemen dient Het Plein voor beide gemeenten de Wmo te waarborgen of voor beide gemeenten niet.

De tweede aanbeveling richt zich op de beleidsnota. Het verdient de aanbeveling om een beleidsnota specifiek voor Het Plein door de gemeente Lochem vast te stellen. Het is bewezen dat een beleidsnota helpt om de invloed van de gemeente Lochem te versterken.

De belangrijkste merkwaardigheden zijn: 1. de publieke belangen die worden gewaarborgd, worden niet specifiek in de gemeenschappelijke regeling genoemd, 2. Het Plein waarborgt voor de gemeenten Lochem en Zutphen verschillende publieke belangen, 3. in plaats van dat de gemeenteraad zijn afgevaardigden kiest, kiest het college de afgevaardigden, 4. er wordt geen criterium gebruikt bij het aantal af te vaardigden afgevaardigden per gemeente, 5. de gemeenteraad heeft beperkte invloed op constitutionele besluiten, 6. de uittreedkosten zijn niet specifiek kenbaar gemaakt in de regeling, 7. het is raar dat niet duidelijk is welke besluiten onder normale besluiten vallen, 8. naast afgevaardigden van de gemeenten, nemen in het DB externen plaats, 9. de voorzitter wordt niet door het AB bepaald, 10. in de regeling wordt beperkt melding gemaakt over de vorming en functioneren van portefeuillehouderoverleggen, bestuurs- en adviescommissies, 11. niet de raad kan, nadat het vertrouwen is verloren, een AB lid ontslaan, maar het college, 12. het AB en DB kennen geen actieve informatieplicht jegens de gemeenteraad, 13. het interpellatierecht van gemeenteraadsleden naar de eigen afgevaardigden is niet opgenomen in de regeling, 14. de verantwoordingsplicht van de afgevaardigden naar de eigen gemeenteraad is niet in de regeling opgenomen en 15. de procedures omtrent begrotingswijzigingen ontbreken.

Naar de bovengenoemde 15 merkwaardigheden dient verder onderzoek te worden verricht. Het gaat daarbij vooral om wat de gevolgen zijn op de invloed, de haalbaarheid en de wenselijkheid van het aanpakken van de merkwaardigheden. Naar aanleiding van een analyse naar de gevolgen kan het bestuur van de gemeente Lochem besluiten welke, hoe en wanneer welke merkwaardigheden dienen te worden aangepakt. Deze besluiten kunnen onderdeel worden van een beleidsnota specifiek gericht op Het Plein.

Afkortingenlijst

AB	Algemeen bestuur
BZK	Binnenlandse Zaken
DB	Dagelijks bestuur
Fig.	Figuur
Gemw.	Gemeentewet
GHOR	Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
Mil.	Miljoen
PIOFACH	Personeel, informatie, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting
SETA	Samen en toch apart
UT	Universiteit Twente
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNOG	Veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland
VP	Verbonden Partij
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wgr	Wet gemeenschappelijke regeling
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke raad voor regeringsbeleid
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wvr	Wet veiligheidsregio's
Wwb	Wet werk en bijstand

1. Probleemstelling

§1.1 Introductie

Wat zomaar een stukje uit een nieuwsbericht kan zijn: *“Vanwege het niet in voldoende mate kunnen uitvoeren van taken door en de toegenomen kosten van intergemeentelijk samenwerkingsverband ‘Het goede leven’ heeft de raad van de gemeente Haansteden het vertrouwen in de wethouder sociale zaken dhr. Janssen opgezegd. De wethouder heeft naar aanleiding van het gebrek aan vertrouwen ontslag genomen. Nu is het interessant wat de kiezer vindt van de problematiek omtrent het samenwerkingsverband; zal de kiezer de politieke partijen, die plaatsnemen in het college, afrekenen op het disfunctioneren van het samenwerkingsverband en zal dit naar voren komen in de aankomende gemeenteraadsverkiezingen?”*

In bovenstaand fictief nieuwsbericht wordt duidelijk gemaakt dat besturen van participerende gemeenten verantwoordelijk zijn voor het functioneren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Dit betekent dat bij disfunctioneren van een samenwerkingsverband een bestuur van een participerende gemeente ter verantwoording kan worden geroepen. In het nieuwsbericht wordt eerst de wethouder door de raad ter verantwoording geroepen en ten tweede

wordt de raad ter verantwoording geroepen door de kiezer. Disfunctioneren kan op twee manieren plaatsvinden: operationeel en financieel. Onder operationeel disfunctioneren wordt verstaan het niet naar behoren uitvoeren van taken die het samenwerkingsverband dient uit te voeren. Met financieel disfunctioneren wordt bedoeld dat de taken, die het samenwerkingsverband uitvoert, te veel geld kosten. De normen, die nodig zijn om het disfunctioneren vast te stellen, worden gesteld door het bestuur van een participerende gemeente.

Waarom is het nieuwsbericht interessant? Omdat als onderwerp in het bericht iedere willekeurige gemeente in Nederland kan worden genomen. Iedere gemeente participeert in samenwerkingsverbanden en dus heeft iedere gemeente ook te maken met dezelfde problematiek: hoe en welke invloedspositie dient de gemeente in te nemen, zodat de kans op disfunctioneren van het samenwerkingsverband beperkt blijft.

Het onderwerp in mijn onderzoek is de gemeente Lochem. De gemeente Lochem heeft ook te maken met bovenstaande problematiek. Voor de gemeente Lochem zal daarom worden onderzocht hoe de kans op disfunctioneren van samenwerkingsverband Het Plein kan worden gereduceerd. Wanneer het samenwerkingsverband zijn taken naar behoren uitvoert, hoeft er ook geen verantwoording door het bestuur over disfunctioneren worden afgelegd. De gemeente kan in grote mate voorkomen dat het samenwerkingsverband disfunctioneert wanneer er op een goede manier wordt geleid; sturings-, beheers- en controle-instrumenten worden op een juiste manier toegepast.

Het Plein is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Lochem en Zutphen en is opgericht op 1 januari 2010. Het verband richt zich met name op taken die te maken hebben met de sociale zekerheid. Het betekent dat veel taken van de afdeling sociale zaken van beide gemeenten zijn overgenomen. Het doel van Het Plein is om taken efficiënter en effectiever uit te voeren, zodat minder mensen een uitkering nodig hebben en dat de klantenwaardering beter wordt. Het Plein denkt dit te bereiken door integratie van taken, waardoor “mogelijkheden voor actieve bemiddeling ontstaan vanaf het eerste contact, verbreding van het zoekgedrag in een eerder stadium en creatievere, beter op de klantwens aansluitende oplossingen.” (Gemeenten Zutphen en Lochem, 2009)

§1.2 Waarom dit onderzoek

De gemeente Lochem heeft behoefte aan een analyse naar samenwerkingsverbanden, omdat de rekenkamercommissie van, onder andere, de gemeente Lochem in het rapport ‘Is de verbinding sterk genoeg’ de conclusie heeft getrokken dat de gemeente Lochem onvoldoende invloed heeft op samenwerkingsverbanden; sturings-, beheers- en controle-instrumenten worden niet voldoende ingezet. Zo ontbreken er beleidskaders en zijn de gemeenschappelijke regelingen niet allemaal van voldoende niveau.

Hoewel de gemeente Lochem behoefte heeft aan een analyse naar alle samenwerkingsverbanden, zal alleen samenwerkingsverband Het Plein in dit onderzoek worden onderzocht. Het Plein is voor dit onderzoek gekozen, omdat dit een net nieuw opgericht samenwerkingsverband is, waarin tevens slechts twee gemeenten participeren. Dit leidt tot onbekendheid en dus vergrote risico's op disfunctioneren.

Mijn onderzoek zal zich richten op de taken die Het Plein uitvoert, hoeveel geld gemoeid is met de taken en hoe vanuit de gemeente Het Plein wordt/moet worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd. Ik hoop met dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan het vergroten van invloed van de gemeente Lochem op Het Plein; hoe er beter kan worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd.

Dit onderzoek zal ook dienen als bacheloropdracht voor de opleiding Technische Bedrijfskunde. Ik hoop zo in april 2011 mijn bachelor Technische Bedrijfskunde af te kunnen ronden.

§1.3 Probleemstelling

In deze paragraaf zal het onderzoek worden afgebakend met behulp van een centrale vraag en een aantal deelvragen. Het onderzoek kent de volgende centrale vraag, die gebaseerd is op de conclusie getrokken door de rekenkamercommissie:

Hoe kan gemeente Lochem haar invloed op samenwerkingsverband Het Plein vergroten, zodat de taken, die het uitvoert, naar behoren worden uitgevoerd en de gelden, die met de uitvoering van taken gemoeid zijn, effectief en efficiënt worden beheerd?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, is er meer kennis nodig. Deze kennis wordt vergaard door het beantwoorden van onderstaande vijf deelvragen:

1. Wat is gemeentelijke samenwerking?
2. Welke taken worden door Het Plein uitgevoerd en hoeveel geld is hiermee gemoeid?
3. Hoe kunnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?
4. Hoe dient Het Plein te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?
5. Hoe wordt Het Plein gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

De vijf deelvragen zullen de kern vormen van het onderzoek. Aan iedere deelvraag zal een hoofdstuk worden gewijd. De eerste deelvraag - wat is gemeentelijke samenwerking? - is van belang, omdat kennis nodig is over wat een samenwerkingsverband inhoudt. Kennis leidt tot beter begrip, zodat samenwerkingsverband Het Plein beter kan worden begrepen. De kennis wordt vergaard door analyses te verrichten. De analyses leiden tot antwoorden op de vragen: wat is de rol van de overheid?, wat is de rol van de gemeente?, waarom gaan gemeenten samenwerking aan? en wat zijn de kenmerken van publiekrechtelijke samenwerking?

Deelvraag twee heeft een meer praktische invalshoek dan deelvraag één en zal zich richten op het feitelijk onderzoeken van de taken, die Het Plein uitvoert, en de gelden, die met het uitvoeren van de taken gemoeid zijn. Deze deelvraag is nodig, omdat het antwoord op de deelvraag duidelijk maakt voor welke taken en gelden de gemeente Lochem verantwoordelijk is. Taken, waarvoor de overheid - in casu de gemeente - verantwoordelijk voor is en die door een samenwerkingsverband uitgevoerd worden, worden publieke belangen genoemd. Het Plein waarborgt dus publieke belangen. Met het onderzoeken van de publieke belangen wordt bedoeld dat de publieke belangen die Het Plein waarborgt worden opgesomd en onderverdeeld in typen. Aan de hand van de opsomming en de typen worden conclusies getrokken.

Met het onderzoeken van de gelden wordt bedoeld dat de gelden die nodig zijn om de publieke belangen te waarborgen zullen worden aangemerkt. De resultaten van het onderzoek zullen in een beschrijving van de financiële situatie worden gepresenteerd.

Deelvraag drie - hoe kunnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd? - is van belang, omdat het antwoord kennis zal opleveren die nodig is om te bepalen hoe de gemeente Lochem invloed kan uitoefenen, zodat de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de belangen en gelden kan worden gedragen. Een viertal manieren, waarmee publieke belangen kunnen worden gewaarborgd, zal in het antwoord worden besproken. Deze manieren komen uit het rapport 'het borgen van publiek belang' van de WRR en worden borgingsmechanismen genoemd. Twee van de vier borgingsmechanismen zijn met name interessant, omdat deze rechtstreeks in relatie staan met sturen, beheersen en controleren door de gemeente van

samenwerkingsverbanden. Onderdeel van één van deze twee borgingsmechanismen is de regelgeving opgelegd vanuit de centrale overheid. Relevante regelgeving voor samenwerken van gemeenten is de Wgr. Bepalingen in de Wgr zullen in dit hoofdstuk uitvoerig worden geanalyseerd.

Deelvraag vier gaat in op de vraag hoe Het Plein vanuit de gemeente dient te worden geleid; hoe er dient te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd. De kennis die het antwoord oplevert vormt een leidraad waarmee kan worden bepaald hoe de relevante borgingsmechanismen toegepast moeten worden. Aan de hand van de leidraad kunnen de borgingsmechanismen, die ten aanzien van Het Plein worden gebruikt, worden bekritiseerd; een oordeel kan worden geveld over de toegepaste sturings-, beheers- en controle-instrumenten. Een tweetal concepten zal in het antwoord de revue passeren: het democratie en het verlengd lokaal bestuur concept. Met name zal er aandacht worden geschonken aan het laatste concept.

In de laatste deelvraag zal de gemeenschappelijke regeling Het Plein en de beleidsnota worden geanalyseerd. Hierbij zal een groot aantal bepalingen worden aanschouwd. Het wordt duidelijk hoe sturings-, beheers- en controle-instrumenten worden toegepast door welke actoren. Met actoren worden bedoeld de gemeenteraad, het college, afgevaardigden in het AB en DB en eventueel afgevaardigde als voorzitter. De informatie die deze deelvraag oplevert is van belang, omdat het antwoord inzicht geeft in hoe de gemeente Lochem zijn verantwoordelijkheid neemt voor de in het geding zijnde publieke belangen en de gelden die er mee zijn gemoeid.

Na het beantwoorden van de deelvragen komt er een hoofdstuk conclusie en discussie. De conclusie zal de centrale vraag beantwoorden. In de conclusie zullen enkele merkwaardigheden ten aanzien van de borgingsmechanismen die van toepassing zijn, worden geschetst die tijdens het onderzoek zijn opgevallen. Deze merkwaardigheden zijn gebaseerd op de antwoorden van deelvragen twee t/m vijf. De merkwaardigheden kunnen dienen als input om de invloed van de gemeente te vergroten. Ook zal een tweetal aanbevelingen worden gegeven. In de discussie zullen nog enkele punten worden aangestipt die mij tijdens het onderzoek zijn opgevallen.

Met deze onderzoekopzet hoop ik een compleet beeld te geven van de problematiek omtrent samenwerkingsverband Het Plein.

2. Deelvraag 1: Wat is gemeentelijke samenwerking?

§2.1 Introductie

Zoals de titel van dit hoofdstuk al vermeld, zal de vraag *wat is gemeentelijke samenwerking?* worden behandeld. Gedurende de paragrafen zal op deze vraag antwoord worden gegeven. Zo zal een aantal analyses worden verricht, die zich focussen op de rol van de overheid en in het bijzonder de rol van de gemeente, samenwerkingsvormen en kenmerken van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. In de resumé zal een samengevat antwoord, wat gebaseerd is op de analyses, op de deelvraag worden gegeven.

§2.2 Belangen overheid

Gemeenten moeten een groot aantal belangen behartigen. Deze belangen zijn in grote mate door de centrale overheid (het Rijk) opgelegd en vastgelegd in wetten. Vergeet natuurlijk niet dat provincies en gemeenten hun eigen speelruimte hebben om bepaalde belangen al dan niet te waarborgen. Denk bijvoorbeeld aan verordeningen die waarborging van plaatselijke belangen door gemeenten mogelijk maken, zoals het belang 'geen hondenpoep in de publieke ruimte'. Niet alle belangen zal de overheid op zich nemen; alleen publieke belangen zal de overheid waarborgen. Publieke belangen

zijn maatschappelijke belangen die de markt niet goed kan waarborgen. “Belangen zijn maatschappelijke belangen als hun behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is.” (WRR, 2000) De samenleving wenst bijvoorbeeld dat:

- Voldoende, betaalbare en overal verkrijgbaar drinkwater beschikbaar is.
- Brood voor een schappelijke prijs te koop wordt aangeboden.
- Alle burgers onder een dak kunnen slapen.
- Mensen zonder werk recht hebben op een uitkering.
- Dijken/wegen goed worden onderhouden.

Van alle maatschappelijke belangen moet de politiek een afweging maken of deze publieke belangen moeten worden of niet. Hierbij dient de politiek met één criterium rekening te houden: welke actor - de markt of de overheid - kan in voldoende mate het maatschappelijk belang waarborgen? Het in voldoende mate voldoen aan het maatschappelijk belang is een norm die is gesteld door de politiek naar aanleiding van de wensen van het volk. De norm zal in dit onderzoek niet verder worden onderzocht, omdat het geen wetenschappelijke, maar een politieke achtergrond kent.

De overheid analyseert eerst of de markt in voldoende mate het maatschappelijk belang kan waarborgen. Wanneer de markt te kort schiet, zal worden geanalyseerd of de overheid zelf het maatschappelijk belang in voldoende mate kan waarborgen. Wanneer ook de overheid te kort schiet, zal de politiek een keuze moeten maken: welke actor kan het best het maatschappelijk belang waarborgen. Als de overheid er voor kiest om het maatschappelijke belang op zich te nemen, dan wordt het maatschappelijke belang als publiek belang aangemerkt. In de voorbeelden hierboven blijkt dat het maatschappelijke belang ‘beschikbaarheid van brood’ prima door de markt kan worden gewaarborgd, omdat de markt genoeg aanbieders en vragers kent, waardoor het brood tegen een aanvaardbare prijs kan worden verkocht. Tevens zorgt deze markt er zelf voor dat het product (brood) voldoet aan de minimale gewenste kwaliteitseisen.

In tegenstelling tot voorgaand belang, is het belang ‘dijken/wegen onderhouden’ een publiek belang. Niet omdat de markt te weinig vragers en aanbieders kent, maar omdat de markt niet kan voldoen aan de verlangde minimale kwaliteitseisen. Dit komt mede doordat de kwaliteit door de vrager moeilijk kan worden gemeten, omdat het moment van consumeren pas op het moment plaatsvindt wanneer de dijken nodig zijn (wateroverlast). Als aan de kwaliteitseisen op het moment van consumeren niet is voldaan, betekent het dat de dijken doorbreken en dat grootschalige problemen ontstaan; mensenlevens kunnen verloren gaan. Het is dus een vereiste dat aan de minimum kwaliteitseisen wordt voldaan. Private partijen kunnen niet aan deze minimum kwaliteitseisen voldoen, omdat zij zich veelal primair richten op het maken van winst en niet zo zeer op het zo veilig mogelijk maken van dijken. Om de veiligheid van de burgers te garanderen heeft de overheid dit belang op zich genomen.

Bij bovengenoemde twee belangen is de markt op twee criteria geanalyseerd: kent de markt geen monopolie (weinig aanbieders en vragers) en kan de markt voldoen aan de minimale kwaliteitseisen. Waarom soms de markt te weinig aanbieders en vragers kent, moet worden gezocht achter het feit dat de concurrentie die nodig is om de markt te laten werken niet een natuurlijk fenomeen is. Vooral bij markten waar maatschappelijke belangen te risicovol zijn, om te waarborgen op te grote schaal moet worden georganiseerd, te moeilijk aan te verdienen valt, is het lastig om een goed functionerende markt met veel aanbieders en vragers te organiseren. Vaak zal dan de politiek beslissen dat deze maatschappelijke belangen, publieke belangen worden.

Waarom soms de markt niet aan de minimale kwaliteitseisen kan voldoen is omdat de markt voornamelijk vanuit één principe redeneert: het optimaliseren van de winst. Hierdoor kan het voorkomen dat niet aan de minimale kwaliteitseisen wordt voldaan. Zo is het bijvoorbeeld door de samenleving gewenst dat iedereen met de telefoon bereikbaar dient te zijn, zelfs in dunbevolkte

(onrendabele) gebieden. Als het aan de telefoonbedrijven zou liggen, zouden deze gebieden ontsloten worden van telefonische bereikbaarheid, zodat er minder kosten worden gemaakt, waardoor de winst toeneemt. Dit heeft als gevolg dat niet aan het minimale kwaliteitsniveau kan worden voldaan. Het maatschappelijk belang 'telefonische bereikbaarheid voor iedereen' dient aangemerkt te worden als een publiek belang.

Als de politiek besloten heeft om bepaalde maatschappelijke belangen te kenmerken als publieke belangen, zal de overheid deze belangen gaan waarborgen. Wanneer het gaat om publieke belangen, is de overheid eindverantwoordelijke voor de waarborging van de in het geding zijnde publieke belangen. De overheid kan publieke belangen op meerdere manieren waarborgen:

1. "Concurrerende private partijen onder regie van de overheid.
2. Private partijen aan wie de behartiging wordt uitbesteed.
3. Professionele private partijen.
4. Behartiging onder directe ministeriele verantwoordelijkheid.
5. Inschakeling van zelfstandige bestuursorganen."

(WRR, 2000)

Onderscheid in de verschillende manieren wordt hier gemaakt tussen intern organiseren en privatisering. Intern organiseren betekent dat de publieke belangen door publieke organisaties worden behartigd. Privatisering betekent dat de publieke belangen door private partijen worden behartigd. Het begrip privatisering moet hier niet worden verward met de andere betekenis: publieke organisaties die verkocht worden aan private partijen. In dit onderzoek betekent privatisering het borgen van publieke belangen door private partijen. (WRR, 2000) Zo zijn de eerste drie manieren van borging van publieke belangen - concurrerende private partijen onder regie van de overheid, uitbesteding en professionele private partijen - een vorm van privatisering, omdat de behartiging plaatsvindt door private partijen. Men moet wel in gedachte blijven houden dat de overheid (ook al worden de publieke belangen gewaarborgd door private partijen) eindverantwoordelijke blijft voor de waarborging van de in het geding zijnde publieke belangen. Dit heeft als gevolg dat de private partijen zich niet in een vrije markt bevinden, omdat de overheid de markt vanwege de eindverantwoordelijkheid via wetten en regels reguleert. Kortom, er ontstaan dus twee soorten private partijen: gebonden en vrije.

Omdat door het gebruik van privatisering er twee soorten private partijen zijn ontstaan dient er duidelijkheid te komen naar de definitie. De term 'private partijen' zal in het verdere verloop van het onderzoek de volgende betekenis hebben: private partijen die een publiek belang behartigen. Met 'private partijen' zal dus niet meer worden bedoeld: private partijen die geen publiek belang behartigen. Zo zal bijvoorbeeld de NS in het verdere onderzoek een private partij worden genoemd, omdat de NS een publiek belang behartigt. Maar zo zal het bedrijf Buhrmans in dit onderzoek niet meer onder het kopje 'private bedrijven' vallen, omdat het geen publiek belang behartigt.

De onderste twee manieren van borging van publieke belangen - onder directe ministeriele verantwoordelijkheid en zelfstandige bestuursorganen - worden intern georganiseerd. De publieke belangen worden dan door publieke organisaties behartigd. Omdat het hier ook om publieke belangen gaat, is de overheid eindverantwoordelijke. De overheid zal dus proberen om controle op de publieke organisaties te behouden en dit doet zij voornamelijk door bestuurlijke inmenging: afgevaardigden uit de overheid zitten in het bestuur van de publieke organisatie en bepalen het beleid wat gevoerd wordt.

§2.3 Belangen gemeente

De overheid maakt keuzes in hoe publieke belangen moeten worden gewaarborgd. Vaak vindt de centrale overheid dat een decentrale overheid - in casu gemeente - het meest geschikt is om

bepaalde publieke belangen te waarborgen. Naast dat de centrale overheid publieke belangen bij decentrale overheden belegt, hebben decentrale overheden - in casu gemeente - zelf de autonomie om plaatselijke publieke belangen op zich te nemen.

Publieke belangen die de gemeente waarborgt, spelen zich vaak plaatselijk af en waarbij het doel 'democratische legitimiteit' een grote rol speelt. Het gaat daarbij vooral om dat de burgers van de gemeente (belanghebbenden) via het concept van democratie invloed kunnen uitoefenen op de plaatselijke publieke belangen. Het democratie concept houdt in dat burgers kunnen stemmen, dat de stemmen leiden tot een democratisch gekozen bestuur en dat het bestuur verantwoording aflegt.

Het bestuur van de gemeente - de gemeenteraad, het college van B&W en de burgermeester - en het ambtelijk apparaat borgen publieke belangen. Een voorbeeld van een publiek belang dat de gemeente waarborgt is het publieke belang 'bijstandswet rechtszeker en rechtsgelijk uitvoeren'. Het gaat met name over de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb). Dit publiek belang is op gemeentelijk niveau georganiseerd, omdat, zo wordt beredeneerd, de belanghebbenden (werklozen) op gemeentelijk niveau beter kunnen worden geholpen; werklozen zoeken veelal werk in de gemeente waarin ze wonen, waardoor de gemeente ze beter kan helpen dan de overheid. De gemeente is namelijk beter op de hoogte van de plaatselijke sociaal economische omstandigheden (arbeidsmarkt) dan de centrale overheid en kan specifiek ingaan op de behoeften van de werklozen.

Gemeenten moeten van de centrale overheid een groot aantal publieke belangen behartigen. Gelukkig heeft de gemeente een aanzienlijke beleidsvrijheid. Zij kunnen namelijk soms zelf beslissen hoe bepaalde publieke belangen moeten worden behartigd (regelbepalingen). Hierbij moet er wel op worden gelet dat het om publieke belangen gaat en dat de overheid - in casu gemeente - de eindverantwoordelijkheid draagt. De gemeente kan kiezen voor de volgende drie manieren om publieke belangen te behartigen:

1. Een publiek belang intern laten waarborgen. Het publiek belang 'rechtszekere en rechtsgelijke basisbrandweerzorg' wordt vaak/altijd intern behartigd.
2. Een publiek belang laten uitbesteden aan private partijen. De gemeente sluit dan een contract af met een private partij. In het contract komt te staan hoe het publiek belang gewaarborgd moet worden en tegen welke kosten. Privatisering leidt wel tot toezicht-, monitor-, contract- en andere transactiekosten. Het publiek belang 'efficiënte uitvoering van plantsoenbeheer' wordt vaak door private partijen gewaarborgd.
3. Een publiek belang laten uitvoeren door een samenwerkingsverband tussen gemeenten, provincies, waterschappen en private partijen. Samenwerkingsverbanden krijgen vaak een eigen organisatiestructuur, waardoor deze op afstand komen te staan ten opzichte van de deelnemende organisaties. Het publiek belang 'bijstandswet rechtszeker en rechtsgelijk uitvoeren' kan door een samenwerkingsverband tussen gemeenten worden behartigd.

Bovenstaande drie manieren zijn de reguliere manieren om publieke belangen van gemeenten te waarborgen. De keuze van een gemeente tussen de verschillende manieren hangt voor een groot gedeelte af van de capaciteit van de gemeente. Deze capaciteit wordt met name bepaald door de grootte van het inwonersaantal, omdat hoe hoger het aantal, hoe hoger de inkomsten (belastingen), waarmee weer een grotere capaciteit kan worden gefinancierd. Wanneer een gemeente een grote capaciteit heeft, zal de gemeente eerder gebruik maken van manier één - interne waarborging - dan de andere twee manieren. Dit omdat via manier één de gemeente zelf - zonder invloeden van buitenaf - het beleid kan bepalen.

De eerste manier van publieke belangen waarborging kan een impuls krijgen als twee of meer (kleinere) gemeenten gaan samenvoegen. Samenvoegen van twee of meer gemeenten wordt ook wel gemeentelijke herindeling genoemd. Gemeentelijke herindeling leidt tot een groter ambtelijk apparaat, vanwege de samenvoeging van afzonderlijke ambtelijke apparaten. Door het vergrote

ambtelijk apparaat kan theoretisch gezien de gemeente effectiever en efficiënter opereren (schaalvoordelen). Hierdoor kan de gemeente zelf vaak beter publieke belangen waarborgen, waardoor manieren twee - uitbesteden - en drie - samenwerken - minder nodig zijn. Omdat gemeentelijke herindeling niet veel voorkomend is, zal dit verschijnsel in het verdere onderzoek niet worden besproken.

Naast de centrale overheid zal ook de gemeente een afweging moeten maken in hoe publieke belangen het best kunnen worden gewaarborgd. Hierbij zal het bestuur van de gemeente een analyse doen naar de doelen achter publieke belangen en hoe de doelen door de drie manieren van publieke belangen waarborging kunnen worden bereikt. De manier waarop het best de doelen achter publieke belangen kunnen worden bereikt, dient te worden gekozen.

Dit onderzoek zal zich voornamelijk richten op de laatste manier van hoe publieke belangen in de gemeente kunnen worden behartigd. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert worden onderzocht.

§2.4 Samenwerken

Gemeenten werken op regionaal niveau samen met provincies, waterschappen en privaatrechtelijke organisaties om publieke belangen naast rechtgeleijk en rechtszeker voornamelijk effectiever en efficiënter te waarborgen dan dat als men het intern zou organiseren. Theoretisch gezien wordt de vergrote effectiviteit en efficiëntie van een samenwerkingsverband ten opzichte van intern organiseren veroorzaakt door schaalvoordelen. De vergrote schaal waarop publieke belangen worden gewaarborgd zorgt voor een grotere capaciteit van ambtenaren, waardoor er meer specialisatie onder de ambtenaren kan plaatsvinden. Specialisatie zorgt voor effectiever en efficiënter waarborging van publieke belangen.

Tegenover de effectiviteit en efficiency winst van specialisatie komen er wel weer andere kosten om de hoek kijken: toezicht-, monitor-, contract- en andere transactiekosten. Deze kosten zijn het gevolg van de organisatiestructuur die wordt opgericht om het samenwerkingsverband te leiden. Organisatiestructuur heeft te maken met de verdeling van activiteiten over afdelingen en de taken van werknemers. Organisatiestructuren van samenwerkingsverbanden zijn ingewikkelder dan van normale organisaties, omdat - naast de directie - participerende partijen aanwijzingen willen kunnen geven; invloed behouden. Om dit te bereiken is er extra structuur nodig. Extra structuur leidt tot de bovengenoemde kosten.

De toezicht-, monitor-, contract- en andere transactiekosten zullen stijgen, wanneer de participerende partijen veel invloed willen behouden. Dit heeft te maken met dat de partijen dan meer en intensiever sturings-, beheers- en controle-instrumenten zullen gebruiken. Meer gebruik leidt tot hogere kosten.

Doordat decentrale overheden in samenwerkingsverbanden participeren blijft enige democratische legitimiteit behouden, aangezien de decentrale overheden veelal de bestuurders van zulk soort samenwerkingsverbanden aanleveren, waardoor er controle kan plaatsvinden op de bestuurders door een door het volk gekozen volksvertegenwoordiging (gemeenteraad).

Het kunnen aanleveren van bestuurders of het kiezen van bestuurders voor een samenwerkingsverband door de gemeente wordt gezien als het hebben van een bestuurlijk belang door de gemeente. Naast een bestuurlijk belang bestaat er ook nog een financieel belang. Een decentrale overheid heeft een financieel belang wanneer het geld heeft ingelegd in het samenwerkingsverband of dat het aansprakelijk kan worden gesteld voor de kosten die het samenwerkingsverband maakt. Als de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een

financieel belang heeft in een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie dan noemen we dat een Verbonden Partij. (Min. BZK, 2003)

Bij de oprichting van een Verbonden Partij verliest de gemeente wel invloed over het te borgen belang; invloed moet namelijk gedeeld worden met andere publiekrechtelijke en of privaatrechtelijke organisaties. De vraag is hoe de gemeente hier om mee dient te gaan: hoe kan de gemeente in een verbonden partij zo veel mogelijk invloed behouden en tevens toch te kunnen profiteren van de (effectiviteit en efficiency)voordelen van samenwerken? Deze vraag is zeer interessant. Voor een gedeelte zal op deze vraag antwoord worden gegeven. De centrale vraag gaat namelijk in op hoe de gemeente Lochem de invloed op samenwerkingsverband (verbonden partij) Het Plein kan vergroten. De centrale vraag zal daarentegen niet ingaan op wat het optimum is van invloed uitoefening door de gemeenten en de daarmee samenhangende effectiviteit en efficiëntie van Het Plein.

§2.5 Juridische vormen van Verbonden Partijen.

Verbonden partijen bestaan uit meerdere vormen. Het is daarom handig om een duidelijk overzicht te hebben van de verschillende vormen. Juridisch gezien kent de Verbonden Partij twee klassen: privaot- en publiekrechtelijk. Deze twee klassen kennen weer meerdere juridische vormen.

Publiekrechtelijke vormen: gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) (Min. BZK , 1984) onderscheidenlijk (staan in volgorde van zwaarte):

- Openbaar lichaam
- Gemeenschappelijk orgaan
- Centrumgemeente
- Regeling zonder meer. Hierbij valt te denken aan een publiekrechtelijk convenant. (Min BZK en IPO, 2005)

Privaatrechtelijke vormen:

- Vennootschappen (besloten vennootschappen (BV) en naamloze vennootschappen (NV))
- Stichtingen
- Maatschappen
- Coöperaties
- Onderlinge waarborgmaatschappijen
- Verenigingen (Min. BZK , 1992)
- Contract
- Bestuursakkoord/intentieverklaring of convenant. (Partners+Pröpper, 2005)

In de gemeentewet artikel 160, lid 2 (Min. BZK , 1992) en ook in de provinciewet artikel 158, lid 2 (Min. BZK , 1992) wordt er op gewezen dat deelneming van een decentrale overheid in een privaatrechtelijke organisatie “bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen publiek belang”. In de Gemeentestem van 2006 wordt de beredenering achter art. 160 lid 2 Gemw. verduidelijkt: “Art. 160 lid 2 Gemw. belichaamt het beginsel dat publieke belangen langs publiekrechtelijke weg moeten worden behartigd vanwege de “waarborgen in de sfeer van bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid die juist met het oog op een goede behartiging van het publiek belang zijn opgenomen”” (Kamerstukken II 2001/02, 27 008, nr. 5, p. 3 (NV bij de wijzigingswet), 2001/02), (Vries, 2006).

Om deze bepaling te benadrukken en de achterliggende gedachte te doen gelden valt er vervolgens in het volgende lid (lid 3) van art. 160 de Gemw. te lezen dat deelneming van een gemeente in een privaatrechtelijk samenwerkingsverband goedkeuring vereist is van het bovenliggende orgaan. In het geval van de gemeente, Gedeputeerde Staten. Het bovenliggend orgaan kan goedkeuring

“onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.” (Min. BZK , 1992) en (Min. BZK , 1992)

Ondanks deze regelgeving wordt de goedkeuring van Gedeputeerde Staten zelden onthouden. Het gedachtegoed achter deze opstelling van het goedkeurend orgaan is dat gemeenten hun eigen beleidsvrijheid hebben - vanwege de democratische legitimiteit - waar zo min mogelijk aan dient te worden getornd.

Door de opstelling van Gedeputeerde Staten is de drempel om samenwerking volgens privaatrechtelijke vorm te smeden klein tot zeer klein geworden. Hierdoor ontstaan de laatste decennia veel privaatrechtelijke Verbonden Partijen. Dit valt onder meer waar te nemen in de trendstudie van Partners+Pröpfer die is gehouden in 2005 in opdracht van de VNG. Het onderzoek toont aan dat het aantal privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden de afgelopen 15 jaar flink is gestegen als men het vergelijkt met het aantal decentrale overheden.

Dit onderzoek zal zich niet verder richten op privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Alleen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen zullen verder worden onderzocht. Dit omdat samenwerkingsverband Het Plein in publiekrechtelijke vorm is georganiseerd: het is een openbaar lichaam. De grondslag van publiekrechtelijke samenwerking is de Wgr. Daarom zal in de volgende paragraaf de Wgr in algemene zin worden geanalyseerd. Hiermee wordt bedoeld dat bepalingen in de Wgr worden geanalyseerd die te maken hebben met de oprichting, soorten belangen die kunnen worden gewaarborgd en de gelden die zijn gemoeid met het waarborgen van de belangen. Bepalingen in de Wgr die ingaan op de organisatiestructuur van openbare lichamen zullen in deelvraag drie worden beantwoord.

§2.6 Algemene bepalingen in de Wgr

De manier van samenwerking via de Wgr wordt ook wel bovenlokaal bestuur genoemd. “Bovenlokaal bestuur wordt in de Wgr primair beschouwd als een afgeleide vorm van lokaal bestuur, ingesteld voor de behartiging van gemeentelijke publieke belangen met een reikwijdte die de grenzen van de afzonderlijke gemeenten overstijgt.” (Traag, 1993) De Wgr maakt vier vormen van publiekrechtelijke samenwerking mogelijk (gemeenschappelijke regelingen): openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente en regeling zonder meer.

De beslissing tot oprichting van een gemeenschappelijke regeling ligt bij de gemeenten die een gemeenschappelijke regeling willen aangaan. Twee of meer gemeenten kunnen een gemeenschappelijke regeling aangaan. Het orgaan van de gemeente dat bevoegd is bepaalde publieke belangen te waarborgen, neemt de beslissing tot samenwerking, omdat dat orgaan de bevoegdheden moet afstaan aan de gemeenschappelijke regeling. Wanneer het gaat op publieke belangen die onder de bevoegdheid staan van de raad, kan de raad zelfstandig beslissen tot het treffen van een regeling. Wanneer het gaat om publieke belangen die onder de bevoegdheid staan van het college of de burgemeester, kan het college of de burgemeester niet zelfstandig een regeling treffen, aangezien zij toestemming behoeven van de raad. De raad kan zijn toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. (art. 1 Wgr) Onder het ‘treffen’ van een regeling wordt ook het ‘wijzigen van’, het ‘toetreden tot’ en ‘uittreden uit’ een regeling verstaan. (art. 8 Wgr)

Voorbeeld: het college is bevoegd om het belang ‘beheren van gemeenschappelijke ruimten’ te waarborgen. Daarom kunnen de colleges van naburige gemeenten de beslissing nemen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling die het belang ‘beheren van de gemeenschappelijke ruimten’ waarborgt. Hierbij dienen de colleges wel eerst de toestemming van de raden te ontvangen.

De praktijk wijst uit dat colleges vaak de beslissing nemen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling. Dit omdat gemeenschappelijke regelingen uiterst geschikt zijn om publieke belangen te behartigen die onder bevoegdheid van de colleges staan, omdat de belangen vaak uitvoeringsgericht zijn, waardoor er beperkt beleidsbeïnvloeding nodig is van de gemeenteraad. De publieke belangen die een gemeenschappelijke regeling behartigt dienen in de gemeenschappelijke regeling, oprichtingsakte, vermeld te staan. (art. 10 Wgr)

Zoals gezegd is in de vorige alinea dienen de publieke belangen die de gemeenschappelijke regeling waarborgt in de oprichtingsakte te staan. Publieke belangen die de gemeenschappelijke regeling waarborgen, kunnen worden onderverdeeld in twee soorten: 1. autonome en 2. medebewinds publieke belangen. Welk soort het publiek belang is, hangt af van de bevoegdheden die de gemeenten hebben afgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. Om het onderscheid beter te begrijpen zijn definities nodig van de begrippen autonomie en medebewind. Autonomie betekent het zonder last van externen zelf beleid kunnen bepalen. Een goed synoniem van autonomie is ook wel zelfbestuur. Een voorbeeld van autonomie is het door de gemeente zelfstandig kunnen beslissen over de hoogte van rechten die worden geheven op de burgers van de gemeente. Daartegenover staat de betekenis van medebewind. Medebewind betekent het opvolgen van aanwijzingen gegeven door een externe partij. Een voorbeeld van medebewind is de relatie tussen de gemeenten en de centrale overheid: via wetgeving worden door de centrale overheid aanwijzingen gegeven aan gemeenten welke en hoe publieke belangen gewaarborgd moeten worden. Zo heeft de overheid via de Wwb bepaald dat gemeenten uitkeringen moeten verstrekken aan werklozen.

Met de betekenissen van de begrippen autonomie en medebewind kan nu worden uitgelegd wat bedoeld wordt met autonome en medebewinds publieke belangen. De begrippen moeten vanuit het oogpunt van de gemeente worden aanschouwd. Een gemeenschappelijke regeling waarborgt een autonoom publiek belang als de bevoegdheid tot waarborging van het in het geding zijnde publieke belang bij de gemeenten blijft liggen; de gemeenten hebben de bevoegdheid niet afgedragen. Dit betekent dat de gemeenten zelf gaan over de waarborging van het in het geding zijnde publieke belang en dat het gemeenschappelijke orgaan geen beslissingsmacht heeft; de autonomie van de gemeenten blijft behouden. Voorbeeld: het publieke belang 'regionale samenwerking' is belegd bij een gemeenschappelijke regeling. De gemeenten hebben alleen niet de bevoegdheid tot waarborging afgegeven. Dit betekent dat de gemeenschappelijke regeling zelfstandig geen beslissingsmacht heeft over het publiek belang; gemeenten beslissen zelf over het publieke belang (behouden autonomie). Deze gemeenschappelijke regeling zal voornamelijk dienen als overlegorgaan tussen de gemeenten.

Wanneer een gemeenschappelijke regeling medebewinds publieke belangen waarborgt, dienen besluiten genomen door het bestuur van de regeling uitgevoerd te worden over het grondgebied van de deelnemende gemeenten (medebewind); gemeenten verliezen autonomie om zelfstandig besluiten te nemen aangaande de publieke belangen die de regeling waarborgt. Van medebewinds publieke belangen is sprake wanneer de gemeenten de bevoegdheid tot waarborging hebben afgedragen aan de gemeenschappelijke regeling. (Traag, 1993) en (art. 11 Wgr)

Alleen de vorm 'openbaar lichaam' mag medebewinds publieke belangen waarborgen. Volgens art. 8 lid 1 geniet het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid, waardoor het zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deelneemt. Vanwege de rechtspersoonlijkheid kunnen openbare lichamen medebewinds publiek belangen waarborgen.

Het soort publieke belangen dat de regeling waarborgt dient in de regeling aangegeven te zijn. (art. 10 Wgr) Deze bepaling helpt om de volgende deelvraag te beantwoorden.

Gemeenschappelijke regelingen hebben geld nodig om de activiteiten te ontplooiën waarmee de in het geding zijnde publieke belangen worden gewaarborgd. Gemeenschappelijke regelingen hebben een aantal financieringsbronnen: bijdragen en subsidies van gemeente, provincie en rijk en soms retributies en belastingen die gemeenschappelijke regelingen zelf heffen.

Een bijdrage is een geldbedrag waar geen wederdienst tegenover staat. Daartegenover zijn subsidies en retributies wel gerichte inkomstenbronnen voor gemeenschappelijke regelingen. Subsidies moeten gespendeerd worden aan activiteiten waarvoor de subsidie zijn bedoeld en retributies zijn een gedwongen betaling van een rechtspersoon voor een aan deze rechtspersoon bewezen dienst. Retributies worden tegenwoordig rechten genoemd. Rechten kunnen worden geheven door gemeenschappelijke regelingen, omdat dat is vastgelegd in art. 30 Wgr en art. 229 Gemeentewet. Gemeenschappelijke regelingen kunnen ook belastingen heffen. Belastingen die gemeenschappelijke regelingen kunnen heffen zijn: precariobelasting, rioolheffing en milieubelasting (art. 30 Wgr). Een gemeenschappelijke regeling kan alleen rechten en of belastingen heffen, als de participerende gemeenten hun bevoegdheid hiertoe hebben afgeven. (art. 30 Wgr).

Er bestaan in financiële termen twee soorten begrotingen: 1. gesloten en 2. variabele begrotingen. Gesloten begrotingen vindt men bij normale gemeenschappelijke regelingen en variabele bij open einde regelingen. Gesloten begrotingen hebben de eigenschap dat wanneer de begroting is vastgesteld, zonder goedkeuring weinig meer kan worden veranderd aan de begroting in het begrotingsjaar. Natuurlijk kunnen tijdens het begrotingsjaar wel wijzigingen in de begroting plaatsvinden, maar hierbij dient goedkeuring te worden gegeven door het bovenliggend orgaan: afgevaardigden van de gemeenten of de gemeenten zelf.

Bij gemeenschappelijke regelingen die onder de noemer open einde regelingen vallen is de begroting variabel. De letterlijke betekenis volgens Schöndorff en c.s. is "regeling op grond waarvan derden (buiten de overheid) onder voorwaarden recht hebben op een overdracht van inkomen door de overheid. Anders dan door het aanpassen van deze voorwaarden kan de overheid het beroep op een open einde regeling niet beheersen." Volgens deze definitie komen met name gemeenschappelijke regelingen die het publieke belang rond de sociale zekerheid, zoals een 'rechtszekere en rechtsgelijke uitvoering van de bijstand verlening', in aanmerking. Zo kennen dat soort regelingen een grote onzekerheid in de hoeveelheid uitkeringsgerechtigden in een begrotingsjaar, waardoor het moeilijk is om een begroting vast te stellen, wat weer zorgt dat het voor de deelnemende gemeenten lastig is om te bepalen hoeveel zij voor verleende diensten/aan bijdragen moeten afstaan. Door deze onzekerheid in de begroting komt het vaak voor dat in het begrotingsjaar een groot aantal posten die in de begroting zijn vastgesteld wordt over- en onderschreden. Batig saldo op de afrekening is voor de deelnemende gemeenten niet erg, maar nadelig saldo wel, omdat de gemeenten moeten opdraaien voor de extra gemaakte kosten. Gemeenschappelijke regelingen met een open einde regelingen zijn daarom voor de gemeenten risicovol en dus vervelend.

§2.7 Resumé

De vraag 'wat is gemeentelijke samenwerking' heeft centraal gestaan in dit hoofdstuk. Het volgende antwoord kan worden gegeven wanneer informatie uit bovenstaande paragrafen wordt samengevat: gemeentelijke samenwerking is een manier van de gemeente om publieke belangen effectiever en efficiënter te waarborgen dan als men dit intern zou doen. Door samenwerking wordt wel invloed verloren: invloed moet worden gedeeld met andere participerende organisaties. Het invloedverlies hangt wel af van welk type belangen er door de gemeente worden afgestaan aan het samenwerkingsverband. Als het gaat om autonome publieke belangen verliest de gemeente beperkt invloed; de gemeente behoudt de autonomie over de te borgen belangen. Als het gaat om medebewinds publieke belangen verliest de gemeente invloed; het samenwerkingsverband gaat over

de te borgen belangen en de participerende gemeenten dienen hun medewerking te verlenen aan besluiten genomen door het samenwerkingsverband. Er is sprake van medebewind.

Van de vier samenwerkingsvormen gestoeld op de Wgr kan alleen samenwerkingsvorm 'openbaar lichaam' medebewinds publieke belangen waarborgen. Dit is vanwege de rechtspersoonlijkheid die deze vorm kent. Hierdoor wordt deze vorm ook wel getypeerd als zwaar. Samenwerkingsverband Het Plein is georganiseerd in de vorm openbaar lichaam. Dit betekent dat Het Plein een publiekrechtelijke samenwerking is en dient te voldoen aan de Wgr.

Als wordt gekeken naar de gelden, die nodig zijn om de activiteiten te ontplooiën waarmee publieke belangen worden gewaarborgd, zijn bijdragen en subsidies van gemeenten, provincies en de centrale overheid en rechten en belastingen, die de gemeenschappelijke regeling kan heffen, financieringsbronnen.

3. Deelvraag 2: Welke taken (publieke belangen) worden door Het Plein uitgevoerd en hoeveel geld is hiermee gemoeid?

§3.1 Introductie

Deze deelvraag zal in twee delen worden opgesplitst: 1. publieke belangen en 2. de gelden, die gemoeid zijn met de waarborging van de publieke belangen genoemd in het eerste gedeelte. In het gedeelte van de publieke belangen, zullen de publieke belangen die Het Plein waarborgt, worden opgesomd en onderverdeeld in typen. Ook zal onderscheid gemaakt worden in de publieke belangen ten aanzien van voor welke gemeente(n) - gemeenten Lochem en of Zutphen - de publieke belangen worden gewaarborgd. Met de onderverdeling in typen wordt bedoeld dat de publieke belangen aangemerkt worden als autonome of als medebewinds publieke belangen.

Om te bepalen welke publieke belangen Het Plein waarborgt, zal een analyse plaatsvinden naar de gemeenschappelijke regeling van Het Plein en de relevante wetgeving. Ook zal het businessplan van Het Plein worden aanschouwd.

In het gedeelte van de gelden, zullen de gelden die gemoeid zijn met de activiteiten waarmee publieke belangen worden gewaarborgd, worden onderzocht. De onderzoeksresultaten zullen in een beschrijving van de financiële situatie van Het Plein worden weergegeven. Voor het onderzoek zullen de begrotingen van 2010 en 2011 van Het Plein en de gemeente worden aanschouwd. Begrotingen worden gebruikt, omdat Het Plein pas sinds 1 januari 2010 bestaat, waardoor er geen beschikking is over jaarrekeningen.

Om de financiële data, die het onderzoek oplevert, beter te kunnen interpreteren zijn financiële data uit jaarrekeningen van andere openbare lichamen, waarin de gemeente Lochem participeert, gebruikt als vergelijkingsmateriaal.

§3.2 Publieke belangen

Het Plein waarborgt een groot aantal publieke belangen voor de gemeenten Lochem en Zutphen op het gebied van de Wet werk en bijstand (Wwb). Naast dat Het Plein de Wwb waarborgt, waarborgt het ook een groot aantal bepalingen uit andere wetten. Zo heeft Het Plein te maken met: Wet inburgering, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet investeren in jongeren, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 en Wet maatschappelijke ondersteuning.

In onderstaande drie tabellen zijn de publieke belangen, die Het Plein waarborgt, weergegeven. In de tabellen wordt onderscheid gemaakt in de typen belangen: autonome of medebewinds publieke belangen. De publieke belangen, die in de eerste twee tabellen worden genoemd, worden voor beide gemeenten - gemeenten Lochem en Zutphen - gewaarborgd. In de onderste tabel (tabel 3) worden belangen genoemd die alleen door gemeente Zutphen worden gewaarborgd.

Tabel 1: Publieke belangen die Het Plein voor beide gemeenten waarborgt.

Het Plein	
Deelnemende gemeenten: Lochem en Zuthpen	
Publieke belangen	
Autonome publieke belangen	1. Beleidsbepaling (beleidsprioritering en het bepalen van ambities)
	2. Het Plein kan de volgende verordeningen voorbereiden:
	a. het verlagen van de bijstand.
	b. het verhogen en of verlagen van de norm voor de verschillende categoriën.
	c. het verlenen van een langdurigheidstoelage.
	d. opleiding aanbieden aan belanghebbenden.
	e. bepalen van de premie die belanghebbenden ontvangen wanneer zij gedurende 6 maanden een opleiding hebben gevolgd.
	f. een verordening opstellen waarin de informatievoorziening naar inburgeringsplichtigen ter sprake komt.
	g. de procedure die moet worden gevolgd door het bestuur van het Plein ten aanzien van inburgeringsvoorzieningen.
	h. het bepalen van de eigen bijdrage voor inburgeringsplichtige en de manier waarop de eigen bijdrage wordt geïnd.
	i. het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen aan vrijwillige inburgeraars.
	j. vaststellen van streefgetallen ten aanzien van schoolverlaters.
	k. inhoud van het werkleeraanbod.
	l. verlagen van het bedrag van de inkomensvoorziening.
	m. het bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de WWB
	n. de wijze waarop jongeren, of hun vertegenwoordigers worden betrokken bij de uitvoering van deze wet.
	o. het verhogen of verlagen van de norm voor werkloze jongeren en of ouders van werkloze jongeren.
Medebewindspublieke belangen	Zorgen van een vruchtbare samenwerking met het Uivoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV).
	Het ministerie op de hoogte houden van ontwikkelingen op het gebied van de bijstandverlening en inburgeringsactiviteiten.
	Het verrichten van diensten voor één van de deelnemende gemeente buiten de belangen die hieronder staan vermeld, als deze haar bevoegdheden heeft afgedragen
	Het verrichten van diensten voor gemeenten buiten de deelnemende gemeenten, als deze hun bevoegdheden hebben afgedragen.
	1. uitvoeren van de WWB
	a. het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, personen met een nabestaanden- of halfwezenuikering op grond van de algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsinschakeling en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling noodzakelijk acht, voor het bepalen en aanbieden van deze voorziening.
	b. het verlenen van bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.
	c. of de uitvoering van de WWB, behoudens de vaststelling van de rechten en plichten van de belanghebbende en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, intern of extern geschiedt.
	d. het vaststellen en beoordelen van belanghebbenden kan aan bestuursorganen worden gemandateerd.
	e. het indien nodig terugvorderen van bijstand.

Tabel 2: Vervolg tabel 1

Medebewindspublieke belangen	2. uitvoeren van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004
	a. het onderzoeken of een werkloze zelfstandige recht heeft op bijstand.
	b. bijstand verlenen aan rechtmatige werkloze zelfstandigen.
	c. het vaststellen van het netto inkomen wat de zelfstandige heeft verdiend.
	d. n.a.v. het netto inkomen een beslissing nemen met betrekking tot de verleende bijstand.
	e. hulpverlening aanbieden voor mensen die een bedrijfsschuld hebben opgelopen.
	f. het onderzoeken of het bedrijf/zelfstandige beroep levensvatbaar is.
	g. het verlenen van een geldlening aan een zelfstandige diens bedrijf/beroep levensvatbaar is.
	h. het beoordelen van de aflossingsverplichtingen.
	i. het indien nodig terugvorderen van bijstand/lening.
	3. Uitvoeren van de wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
	a. behandelen van verzoeken tot bijstand.
	b. onderzoek doen naar de juistheid van verzoeken tot bijstand.
	c. het verlenen van bijstand.
	d. het indien nodig terugvorderen van bijstand.
	4. Uitvoeren van de wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
	a. behandelen van verzoeken tot bijstand.
	b. onderzoek doen naar de juistheid van verzoeken tot bijstand.
	c. het verlenen van bijstand.
	d. het indien nodig terugvorderen van bijstand.
	5. Uitvoeren van de wet inburgering.
	a. het aanbieden van een inburgeringsvoorziening of een taalkennisvoorziening aan de inburgeringsplichtige die houder is van een verblijfsvergunning.
	b. het indien mogelijk maken van een inburgeringsvoorziening die aansluit bij de beroepsvoorkeur van de inburgeringsplichtige.
	c. het verplichten van inburgeringsplichtige om gegevens te verstrekken ten aanzien van de te kunnen toepassen inburgeringsvoorzieningen.
	6. wet educatie in beroepsonderwijs
	a. bestrijden van vroegtijdige schoolverlaters.
	b. verzamelen van informatie van vroegtijdige schoolverlaters.
	7. Uitvoeren van de wet investeren in jongeren.
	a. het aanbieden van een werkleeraanbod.
	b. verstrekken van een inkomensvoorziening.
	c. uitvoering van de wet, behoudens vaststelling van de rechten en plichten van de jongere en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden, kan geschieden door externen.
	d. het vaststellen van rechten en plichten van de jongere en de daarvoor noodzakelijke beoordeling van zijn omstandigheden kan geschieden door mandatering aan bestuursorganen.
	8. Uitvoeren van de wet kinderopvang, voor zover het de uitvoering voor vastgestelde doelgroepen betreft.
	a. het tegemoet komen van ouders, waarbij het kind naar de kinderopvang moet, die gebruik maken van voorzieningen die in dienst staan van de arbeidsparticipatie.

Tabel 3: Publieke belangen die Het Plein alleen voor gemeente Zutphen waarborgt

Autonome publieke belangen	1. Het Plein kan de volgende verordeningen voorbereiden:
	a. een plan waarin duidelijk wordt welke en hoe de doelen ten aanzien van maatschappelijke ontwikkeling bereikt dienen te worden.
	b. de te verlenen individuele voorzieningen en over de voorwaarden waaronder personen die een aanspraak hebben op dergelijke voorzieningen recht hebben op het ontvangen van die voorziening in natura, het ontvangen van een financiële tegemoetkoming of een persoonsgebonden budget.
	c. hoogte van de eigen bijdrage.
Medebewinds publieke belangen.	Uitvoering van de gemeentelijke regelingen van de gemeente Zutphen op het gebied van minimabeleid.
	Uitvoering van de gemeentelijke regelingen van de gemeente Zutphen op het gebied van schuldhulpverlening.
	9. Uitvoeren van de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO)
	a. het aanbieden van ondersteuning aan gerechtigden.
	b. het ieder jaar publiceren van uitkomsten van het onderzoek naar de klantvriendelijkheid.
	c. het betrekken van de ingezetenen van de gemeente bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning.
	d. het vragen van advies aan representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.
	e. het innen van de eigen bijdrage.
	f. uitkeren van een vergoeding aan mantelverzorgers.
g. versterken van gegevens over de maatschappelijke ondersteuning aan de overheid.	

Bronnen tabellen 1 t/m 3: (Min. BZK, 2003), (Min. BZK, 1995), (Min. BZK en Koninkrijksrelaties, 2006), (Min. BZK en Koninkrijksrelaties, 2009), (Min. BZK en Koninkrijksrelaties, 1987), (Min. BZK en Koninkrijksrelaties, 1986), (Min. BZK, 2003), (Gemeenten Zutphen en Lochem, 2009), (Min. BZK, 2006) (Gemeenschappelijke regeling Het Plein, 2009)

Wat opvalt aan de publieke belangen is dat het Plein voor alleen de gemeente Zutphen het minimabeleid, de schuldhulpverlening en de Wmo waarborgt (tabel 3) en dat dit het niet doet voor de gemeente Lochem. Er wordt dus onderscheid gemaakt in de dienstverlening. Dat onderscheid wordt gemaakt in de dienstverlening komt niet vaak voor bij openbare lichamen.

Naast dat Het Plein medebewinds publieke belangen waarborgt, borgt het ook een groot aantal autonome publieke belangen. De autonome publieke belangen richten zich voornamelijk op tot het komen van beleid ten aanzien van de uitvoering van wetten en bedrijfsvoering.

Naar aanleiding van de publieke belangen, die Het Plein waarborgt, kan een aanduiding worden gegeven van de complexiteit. De complexiteit wordt door middel van een typering aangeduid: is Het Plein een enkel- of een meervoudige regeling. In de literatuur worden gemeenschappelijke regelingen, die meer dan op één beleidsterrein belangen waarborgen, 'meervoudige regelingen' genoemd. Tegenover meervoudige regelingen staan enkelvoudige regelingen. Deze waarborgen belangen die zich op één beleidsterrein afspelen. Vanwege dat meervoudige regelingen belangen op meerdere beleidsterreinen waarborgen, worden zij als complex ervaren.

Het Plein waarborgt op meerdere beleidsterreinen publieke belangen. Zo waarborgt het belangen op de terreinen van inburgering, onderwijs, bijstandverlening en maatschappelijke ondersteuning. Er kan worden geconcludeerd dat Het Plein een complex openbaar lichaam. De complexiteit wordt nog

eens extra aangewakkerd vanwege het feit dat Het Plein niet voor de gemeenten Lochem en Zutphen dezelfde publieke belangen waarborgt.

§3.3 Beschrijving van de financiële situatie

Geld gaat pas een rol gaan spelen wanneer een openbaar lichaam is opgericht. Openbare lichamen - in casu Het Plein - hebben gelden nodig om de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen. De gelden die nodig zijn voor Het Plein om publieke belangen te waarborgen, dienen door het openbaar lichaam effectief en efficiënt te worden beheerd. Dit omdat het gaat om gemeenschapsgeld.

Openbare lichamen, die medebewinds publieke belangen waarborgen, zullen naar waarschijnlijkheid meer gelden nodig hebben dan openbare lichamen, die autonome publieke belangen waarborgen. Dit omdat openbare lichamen, die medebewinds publieke belangen waarborgen, naast beleidsbepalingsgericht, zelfstandig de activiteiten verrichten tot het waarborgen van de in het geding zijnde publieke belangen (uitvoeringsgericht) en dit ook zelfstandig financieren. Deze activiteiten nemen gelden in beslag, omdat personeel en materiaal moeten worden betaald. Daarentegen zullen openbare lichamen, die autonome publieke belangen waarborgen, overwegend dienen om te komen tot beleidsbepaling (overlegplatform). De activiteiten om de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen, zullen door de uitvoerende diensten van de deelnemende gemeenten worden uitgevoerd. Hierdoor behoeven openbare lichamen, die autonome publieke belangen waarborgen, minder gelden; er worden minder kosten gemaakt. Aangezien Het Plein een openbaar lichaam is dat medebewinds publieke belangen waarborgt, kan worden verwacht dat aanzienlijke hoeveelheden gelden in het openbaar lichaam omgaan.

Als naar de begrotingen van Het Plein wordt gekeken, kan men inderdaad constateren dat veel geld omgaat in Het Plein. Begrotingen worden gebruikt, omdat Het Plein het afgelopen jaar is opgericht. Vanwege dit, zijn er nog geen jaarrekeningen opgemaakt. In dit onderzoek zal daarom alleen gebruik worden gemaakt van de begrotingen voor de jaren 2010 en 2011. Wat opvalt is dat deze begrotingen gelijk zijn aan elkaar. Zie ook bijlage 1 *'financiële data'* tabel 1. Jammerlijk genoeg wordt er in de begrotingen niks genoemd over een aan te houden balans. Alleen de toekomstige resultatenrekeningen (begrotingen) komen ter sprake. Hierdoor kunnen de waarden van de balans niet worden gebruikt voor de financiële analyse. Waarden op de balans worden gebruikt om de solvabiliteit of liquiditeit te berekenen, waarmee de financiële gezondheid van Het Plein had kunnen worden aangeduid.

De begroting maakt lasten kenbaar die worden verwacht in aankomend jaar. Omdat de begrotingen hetzelfde zijn, zijn de lasten voor beide jaren ook hetzelfde. Om de lasten aan te duiden zal er worden gewerkt met gemiddelde lasten. Gemiddelde lasten geven een betrouwbaarder beeld geven van de lasten, omdat spreiding in de lasten wordt tegengegaan. De gemiddelde lasten van Het Plein zijn €33.691.112. Met dit bedrag worden de activiteiten gefinancierd waarmee de in het geding zijnde publieke belangen worden gewaarborgd. Als men deze lasten deelt door de totale gemiddelde lasten van de openbare lichamen, waarin de gemeente Lochem participeert, komt men uit op een percentage van 27%. Dit betekent dat meer dan ¼ van de totale lasten op rekening komt van Het Plein. Zie ook bijlage 1 *'financiële data'* tabel twee. Men kan concluderen dat Het Plein hoge gemiddelde lasten heeft. De verwachting dat Het Plein hoge gemiddelde lasten heeft komt uit.

Een uitgave waar geen direct aantoonbare tegenprestatie tegenoverstaat wordt een bijdrage genoemd. Bijdragen maken deel uit van het bedrag waarmee de publieke belangen worden gewaarborgd. Uitvoeringsgerichte (productgerichte) openbare lichamen, in tegenstelling tot beleidsgerichte, zullen voor de financiering minder gebruik maken van bijdragen van de deelnemende gemeenten, omdat de kostprijzen voor de producten goed te bepalen zijn. Beleid

daarentegen is moeilijk in een kostprijs te vatten, omdat beleid slecht in afzonderlijke producten - waarvoor men een kostprijs kan bepalen - kan worden geknipt. Beleidsgerichte openbare lichamen zullen daarom meer gebruik maken van bijdragen van gemeenten. Omdat Het Plein overwegend een uitvoeringsgericht openbaar lichaam is, kan men verwachten dat de kosten in productkosten worden gealloceerd, waardoor de bijdragen laag behoren te zijn.

De bijdragen van de gemeente Lochem aan Het Plein voor de jaren 2010 en 2011 zijn respectievelijk €6.376.061 en €6.505.402. Deze bijdragen laten een licht stijgende trend zien. Voor het jaar 2011 wordt een stijging verwacht van 2%.

De gemiddelde bijdrage is extreem groot te noemen, als men kijkt naar de verwachting (kleine bijdrage) en als er wordt gekeken naar bijdragen van andere openbare lichamen; geen enkele bijdrage aan een ander openbaar lichaam komt in de buurt van Het Plein. Dit kan worden verklaard doordat de definitie van 'bijdrage' ten aanzien van Het Plein anders wordt gebruikt. Bij dit openbaar lichaam wordt met bijdrage subsidies bedoeld die van de gemeente naar het openbaar lichaam vloeien. Een groot gedeelte van de bijdrage bestaat uit subsidies van het inkomens- en werkdeel, wat de gemeenten uitgekeerd krijgen van het Rijk. Het inkomensdeel is gebaseerd op de uit te keren bijstand aan werklozen in de gemeente en het werkdeel is gebaseerd op de nodig geachte re-integratieactiviteiten om de werklozen weer aan het werk te krijgen. Tekorten op beide subsidies worden aangevuld door de gemeente, maar overschotten mogen gemeenten houden. Deze manier van subsidieverstrekking kan men zien als een poging van het Rijk tot prikkeling. Zo wordt door het Rijk gepoogd om de waarborging van de WBB effectiever en efficiënter te laten plaatsvinden.

Risico op begrotingswijzigingen. Het Plein is een regeling zonder einde, omdat derden uitkeringen ontvangen van dit openbaar lichaam. Het Plein kent dus veel variabele kosten. Omdat het een regeling zonder einde is, loopt Het Plein een hoog risico op begrotingswijzigingen. Deze waardering van het risico wordt mede ondersteund doordat de regeling net nieuw is. Het nieuw oprichten van een openbaar lichaam brengt onzekerheid met zich mee over de te verwachte en de te realiseerbare baten en lasten.

§3.4 Resumé

De vragen welke publieke belangen worden door Het Plein uitgevoerd? en hoeveel geld is hiermee gemoeid? stonden centraal in dit hoofdstuk. Het antwoord op de eerste vraag kan men terug vinden in tabellen 1 t/m 3. Als de publieke belangen in de tabellen worden geanalyseerd valt op dat Het Plein op meerdere beleidsterreinen publieke belangen waarborgt. Vanwege dit feit kan Het Plein worden aangemerkt als een meervoudige regeling, wat betekent dat Het Plein een complex openbaar lichaam is. De complexiteit wordt verder aangewakkerd doordat Het Plein niet voor beide gemeenten dezelfde publieke belangen waarborgt; voor gemeente Zutphen worden extra belangen behartigd.

De tweede vraag - hoeveel geld is gemoeid met de publieke belangen waarborging? - is beantwoord door het geven van een beschrijving van de financiële situatie, waarin enkele kengetallen worden gegeven. Één van deze kengetallen is de gemiddelde lasten. Deze lagen van Het Plein rond de 33,5 miljoen euro. Er wordt dus verwacht dat de activiteiten om de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen 33,5 miljoen euro kosten. En dit is alleen een schatting. We hebben het hier over een schatting, omdat voor de financiële analyse van Het Plein alleen begrotingen beschikbaar zijn; Het Plein is pas vanaf 1 januari 2010 opgericht. Deze schatting is nogal onbetrouwbaar, omdat Het Plein een regeling zonder einde is. Dit kan betekenen dat gedurende een begrotingsjaar de kosten kunnen stijgen, wanneer sprake is van een hoger dan verwachte vraag naar uitkeringen. De participerende gemeenten moeten inspringen wanneer er tekorten ontstaan. In financiële zin is Het Plein voor de participerende gemeenten dus risicovol.

4. Deelvraag 3: Hoe kunnen gemeentelijke samenwerkingsverbanden worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

§4.1 Introductie

Volgens het rapport van de WRR zijn er een viertal manieren waarmee publieke belangen kunnen worden gewaarborgd. Deze manieren worden borgingsmechanismen genoemd. Twee van de vier borgingsmechanismen staan in directe relatie met het kunnen sturen, beheersen en controleren door de gemeente van publieke belangen en zullen daarom uitvoeriger worden behandeld. Dat zijn 'hiërarchie' en 'regels'. Een onderdeel van 'regels' is de regelgeving opgelegd door de centrale overheid. Relevante regelgeving is de Wgr. De Wgr is kort in hoofdstuk twee al behandeld. In dit hoofdstuk zullen bepalingen in de Wgr ten aanzien van de vorm openbaar lichaam uitvoeriger worden besproken.

§4.2 Vier borgingsmechanismen

Volgens de WRR dient er naar één criterium te worden gekeken om te besluiten op welke manier het publiek belang moet worden gewaarborgd en dat is *in welke sector - publiek of privaat - het publiek belang het best kan worden gewaarborgd*. Bij dit criterium speelt een viertal borgingsmechanismen een rol:

1. "Concurrentie (zowel concurrentie op als om de markt, bij uitbesteding van taken)
2. Institutionele waarden (versterking van de waarden en normen binnen een organisatie die de behartiging van het betreffende publieke belang ondersteunen)
3. Hiërarchie (de politieke bestuurder geeft aanwijzingen aan zijn ondergeschikten)
4. Regels (vastgelegd in wetten of contracten)"

(WRR, 2000)

Borgen staat voor het niet verliezen van iets. "Mechanisme is een constructie van onderling beweegbare aan elkaar verbonden delen." (Wikipedia) Een borgingsmechanisme is dus een constructie, die bestaat uit delen die coherent zijn aan elkaar. De constructie zorgt ervoor dat iets niet verloren gaat. Met 'iets' wordt in dit onderzoek publieke belangen bedoeld. Een borgingsmechanisme zorgt er dus voor dat publieke belangen worden gewaarborgd; het niet verloren laten gaan van publieke belangen.

Borgingsmechanismen kunnen worden toegepast. Het gaat daarbij om in welke mate de delen van een borgingsmechanisme worden toegepast om de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen. Delen van één of meer borgingsmechanismen kunnen zorgen dat de publieke belangen worden gewaarborgd. De vier borgingsmechanismen zullen nu apart in afzonderlijke paragrafen worden besproken.

§4.3 Concurrentie

In algemene zin wordt onder het begrip 'concurrentie' verstaan het strijden tussen aanbieders om de gunsten van de vrager(s). De strijd vindt plaats op de markt: de vrager maakt een behoefte kenbaar en de aanbieder, die de behoefte kan bevredigen, probeert de vrager over te halen om met hem in zee te gaan. Hierbij moet de aanbieder rekening houden met andere aanbieders die de behoefte van de vrager ook kunnen bevredigen; de aanbieder wil de andere aanbieders (concurrentie) voor blijven. Wanneer de algemene betekenis van 'concurrentie' vertaald wordt naar de economie, betekent 'behoefte' de vraag naar een product - kan zowel materieel als immaterieel van aard zijn - door de vrager en 'het bevredigen van een behoefte' het leveren van het product door de aanbieder na akkoord met de vrager. De vrager zal vanuit economisch oogpunt overgaan tot een akkoord met

de aanbieder, wanneer de aanbieder een product kan leveren wat de laagste prijs heeft en waarbij tevens wordt voldaan aan de eisen die gesteld worden aan het product door de vrager. Om te weten of de aanbieder de laagste prijs aanbiedt, zal de vrager gebruik maken van de markt. Op de markt wordt informatie uitgewisseld over de prijs en kwaliteit. Een ideale markt is een markt met volkomen concurrentie, omdat op deze markt alleen wordt gestreden om de prijs, waardoor het voor de vrager makkelijker is om de aanbieders te vergelijken. Deze markt heeft een viertal eigenschappen: 1. een groot aantal vragers en aanbieders, waardoor een individuele vrager en of aanbieder niet zelfstandig invloed kan uitoefenen op de prijsvormingsprocessen, 2. de producten die worden verhandeld zijn hetzelfde, zodat producten van aanbieders kunnen worden vergeleken op alleen de prijs, 3. informatie over de markt is voor iedereen vrij toegankelijk en 4. de markt is voor iedereen toetreedbaar en uitreedbaar, zowel voor vrager als aanbieder. Deze eigenschappen zorgen ervoor dat alleen op de prijs wordt gestreden. Helaas zal een markt met volkomen concurrentie zich in de praktijk nooit voordoen, maar de eigenschappen kunnen wel helpen om het principe van concurrentie - competitie tussen aanbieders - beter te begrijpen.

Volgens het rapport van de WRR werkt concurrentie discipline van aanbieders op de markt in de hand. (WRR, 2000) Met discipline wordt bedoeld het onder tucht brengen. Concurrentie in de private sector zorgt voor het onder tucht brengen vanwege de financiële gevolgen voor aanbieders die de competitie, die inherent is aan concurrentie, niet aankunnen; ondermaats presteren wordt afgestraft. Want wanneer de aanbieder niet in staat is om beter te presteren dan de andere aanbieders zal deze failliet gaan. Dit omdat een aanbieder inkomsten nodig heeft om te kunnen overleven. Inkomsten worden gegenereerd door verkoop van producten aan vragers.

In een markt met veel concurrentie waarin private partijen participeren, ook wel een markt die de eigenschappen van een markt met volkomen concurrentie benaderd, zullen de aanbieders op de markt neigen tot effectiviteit, kostenefficiëntie en allocatieve efficiëntie (preferenties van de burgers worden optimaal bediend). De aanbieders neigen tot deze effecten, vanwege de bovengenoemde financiële gevolgen.

De vraag is of de overheid gebruik kan maken van concurrentie waardoor bovengenoemde positieve effecten - effectiviteit, kostenefficiëntie en allocatieve efficiëntie - plaats kunnen vinden. Het gaat er om hoe de overheid - in casu gemeente - concurrentie kan gebruiken voor de waarborging van publieke belangen.

Één van de drie manieren, die de gemeente kan toepassen om publieke belangen te waarborgen, is uitbesteding. Zie ook hoofdstuk twee. Deze manier maakt gebruik van concurrentie. Bij uitbesteden sluit de gemeente (vrager) een contract met een private partij (aanbieder). Voordat het contract wordt afgesloten strijden private partijen om het contract. Wanneer bij de strijd meerdere partijen zijn betrokken, waarbij wordt geconcurrereerd op prijs en kwaliteit, kan het leiden tot verbeterde effectiviteit en efficiëntie. Maar uitbesteding zal niet leiden tot allocatieve efficiëntie, omdat de gemeente optreedt als vrager en niet de burger.

De gemeente kan ook kiezen om de publieke belangen intern te waarborgen. Hoe kan concurrentie hier een rol in spelen? Het is beperkt mogelijk om een aanbesteding intern te organiseren, omdat tussen de vrager (veelal wethouder) en aanbieder (afdeling van de gemeente) een hiërarchisch verband bestaat, vanwege de verantwoordelijkheid van de wethouder. Dit verband leidt ertoe dat de afdeling zelfstandig geen eigen beleidsvrijheid heeft, waardoor de afdeling geen onderhandelingen kan voeren met de wethouder. Er kunnen dus geen contracten worden afgesloten. Ook speelt mee dat als wel een contract is afgesloten tussen afdeling en wethouder, de afdeling autonomie verkrijgt en zelfstandig, zonder mogelijkheid van inter-viering van de wethouder, beleid gaat voeren. Dit is uit den boze, omdat de wethouder verantwoordelijk blijft, waardoor deze ten alle tijden zeggenschap moet blijven behouden.

De definitie 'concurrentie', zoals we het kennen: partijen die worden afgerekend op hun prestaties en die naar aanleiding van de prestaties failliet kunnen gaan, kan niet worden gebruikt. Als 'concurrentie' wordt gezien "als een vorm van competitie zonder het bij het prijsmechanisme behorende 'afrekenen' in financiële termen, dan zijn er meer mogelijkheden". (WRR, 2000) Het gaat hierbij vooral om dat de transparantie, die kenmerkend is voor de markt, een plaats veroverd binnen de gemeente. Men kan denken aan financiële verrekeningen van diensten uitgevoerd door de ene afdeling voor de ander, waarbij deze verrekeningen openbaar worden gemaakt. Ook kunnen resultaten van kwaliteitsonderzoeken, die ook openbaar worden gemaakt, meehelpen in de transparantie.

De laatste manier waarop publieke belangen door de gemeenten kan worden gewaarborgd is gemeentelijke samenwerking. Deze manier is interessant, omdat Het Plein een samenwerkingsverband is. Ook hier ontstaan net als bij interne waarborging problemen met het gebruik van concurrentie, aangezien de wethouder de verantwoordelijk blijft behouden voor de publieke belangen die het samenwerkingsverband waarborgt, waardoor beperkt contracten kunnen worden afgesloten. In de zin van het vergroten van de transparantie kan concurrentie wel worden gebruikt. Het gaat dan met name om het publiceren van interne verrekeningen en resultaten van kwaliteitscontroles.

Heel soms kan concurrentie in de zin van strijd tussen aanbieders om de gunsten van de vrager bij de manier van gemeentelijke samenwerking wel worden toegepast. Dit is het geval wanneer er in de nabijheid van de gemeente meerdere samenwerkingsverbanden opereren die dezelfde publieke belangen waarborgen. De gemeente (vrager) kan dan om de in het geding zijnde publieke belangen te waarborgen kiezen uit meerdere aanbieders. Hierbij kunnen de prijs voor het borgen van de publieke belangen en de kwaliteit die wordt geleverd als criteria worden gebruikt. Voorbeeld van een type samenwerkingsverband waarbij dit mogelijk is, zijn samenwerkingsverbanden die zich richten op de waarborging van de WBB, omdat vaak in de buurt meerdere aanbieders zijn en omdat het product wat de samenwerkingsverbanden aanbieden ongeveer hetzelfde is.

Het mag dus duidelijk zijn dat concurrentie in de enge zin van het woord een beperkt borgingsmechanisme is wanneer men het gebruikt om publieke belangen via samenwerkingsvormen te waarborgen. Omdat concurrentie te beperkt gebruikt kan worden als borgingsmechanisme zal er in het verdere onderzoek geen aandacht meer aan worden geschonken.

§4.4 Institutionele waarden

Bij de borging van publieke belangen via institutionele waarden wordt gebruik gemaakt van de intrinsieke motivatie van de mensen die werken bij een organisatie die publieke belangen waarborgt. Met intrinsieke motivatie wordt bedoeld dat de mensen geneigd zijn (motivatie) om handelingen te verrichten waarmee een bepaald doel wordt gewaarborgd. Wanneer het doel overeenkomt met het publieke doel, is er sprake van institutionele borging.

Mensen van bepaalde beroepsgroepen hebben sterke intrinsieke motieven om een bepaald doel te waarborgen. Met name professionals kennen sterke intrinsieke motieven. Een professional is iemand die zelfstandig een beroep uit kan oefenen. Voorbeelden van professionals zijn een onderwijzer, wetenschapper, arts, advocaat en architect. De overheid kan publieke belangen door professionals waarborgen wanneer de publieke belangen in lijn staan met de doelen die de professionals nastreven. Veelal zal het om publieke belangen gaan waarbij het doel efficiëntie niet hoog op de prioriteitlijst staat. Dit omdat de professional niet zozeer kijkt naar de kosten, maar meer naar het bereiken van het doel van het beroep wat hij beoefent. Zo zal bijvoorbeeld de arts op de eerste

plaatst denken aan het verbeteren van de gezondheid van de patiënt, dan pas aan het minimaliseren van de kosten die gemoeid zijn met de behandeling.

Niet alleen professionals hoeven een sterke intrinsieke motivatie te hebben. Ook mensen die in dienst zijn van organisaties kunnen sterke intrinsieke motieven hebben. Zo hebben mensen die in dienst zijn van private organisaties vaak doelen gesteld die overeenkomen met de doelen gesteld door de private organisatie. Vaak zal een private organisatie het doel 'winst behalen' hebben. Dit doel zal dan vaak doorslaan naar de mensen die in dienst zijn. Om het doel te bereiken zullen de mensen zo effectief en efficiënt mogelijk te werk gaan, omdat om winst te behalen er zo effectief en efficiënt mogelijk moet worden geopereerd. De overheid kan private organisaties gebruiken wanneer de doelen van de private organisatie overeenkomen met het publieke belang. Vaak zal het om publieke belangen gaan waarbij de doelen effectiviteit en efficiëntie een grote rol spelen.

Naast private organisaties zijn er publieke organisatie. Mensen die werken bij publieke organisaties (ambtenaren) streven vaak - net als mensen die in dienst zijn bij private organisaties - naar dezelfde doelen die de publieke organisatie stelt. De doelen effectiviteit en efficiëntie zullen publieke organisaties beperkt nastreven, omdat deze doelen in beperkte mate kunnen worden gewaarborgd. Dit omdat het borgingsmechanisme 'concurrentie' beperkt kan worden toegepast in de publieke sector. Zie ook de vorige paragraaf. Ambtenaren zullen zich dus beperkt bezig houden met het zo effectief en efficiënt mogelijk te werk gaan. Daarentegen zullen ambtenaren gericht zijn op het dienen van de burger; het borgen van de in het geding zijnde publieke belangen. De publieke belangen zullen voornamelijk gericht zijn op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, wat betekent dat de dienstverlening gebaseerd is op de wetgeving en dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

Bekend is dat samenwerkingsverbanden waarin omringende gemeenten participeren publieke organisaties zijn. Dit betekent dat er ambtenaren actief zijn die voor de samenwerkingsverbanden werken. Deze ambtenaren zullen voornamelijk streven naar de doelen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en niet naar effectiviteit en efficiëntie.

Wat is de relevantie van het borgingsmechanisme 'institutionele waarden' voor dit onderzoek? Ambtenaren die in dienst zijn bij samenwerkingsverband Het Plein kunnen worden onderzocht op de doelen die zij nastreven en of deze doelen overeenkomen met de publieke belangen. Op zich is het best interessant om te weten of het overeenkomt. Maar in dit onderzoek zal hier verder geen aandacht aan worden besteed, omdat met het antwoord weinig kan worden gedaan; de intrinsieke waarden van ambtenaren zijn moeilijk te veranderen. Het is vaak een gegeven.

§4.5 Hiërarchie

Het borgingsmechanisme 'hiërarchie' speelt alleen een rol bij publieke waarborging via de publieke sector. Dit omdat hiërarchie staat voor het kunnen geven van aanwijzingen door de politiek gelegitimeerde bestuurder. In het geval van de gemeente de wethouder. Politiek gelegitimeerd betekent dat de wethouder gekozen is door de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad) en dat de wethouder verantwoording moet afleggen aan dezelfde volksvertegenwoordiging over het gevoerde beleid. De wethouder zal nooit aanwijzingen kunnen geven aan een private partij. Simpelweg omdat hij hier de bevoegdheid niet voor heeft; wetten staan dit niet toe. Wel kan de wethouder aanwijzingen aan ambtenaren binnen zijn gemeente geven. Oftewel, de wethouder heeft zeggenschap.

Er wordt verwacht dat de wethouder deze zeggenschap op de juiste manier gebruikt. Anders zou het natuurlijk geen borgingsmechanisme zijn. De reden waarom wordt verwacht dat de wethouder zijn zeggenschap goed gebruikt om publieke belangen te waarborgen is simpel: het verantwoording afleggen dwingt hem; bij het niet goed gebruiken van zijn zeggenschap zal de gemeenteraad zijn

vertrouwen in hem opzeggen, wat betekent dat de wethouder moet opstappen. Dit wil de wethouder voorkomen, omdat opstappen gelijk staat aan persoonlijke vernedering. “Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de tucht van de politieke verantwoordelijkheid” (WRR, 2000)

Hoe kan hiërarchie worden toegepast door de wethouder om publieke belangen, die zijn geborgd bij een samenwerkingsverband, te waarborgen? Dit is een lastige vraag, omdat het samenwerkingsverband op afstand is komen te staan van de gemeente. De wethouder heeft geen directe zeggenschap meer. Zeggenschap moet namelijk gedeeld worden met andere participerende gemeenten. Gelukkig kan de wethouder wel enigszins hiërarchie uitoefenen. Hierbij moet men denken aan binding vooraf. Kaders worden vooraf gesteld waarbinnen het samenwerkingsverband de publieke belangen moeten waarborgen. De kaders zullen in beleidsnota's van de gemeente komen te staan. Deze beleidsnota's zullen dan specifiek gericht moeten zijn op het samenwerkingsverband.

In tegenstelling tot voorgaande twee borgingsmechanismen, zal het borgingsmechanisme hiërarchie in dit onderzoek wel worden onderzocht. Voor de gemeente Lochem zal de beleidsnota worden geanalyseerd die specifiek gericht is op samenwerkingsverband Het Plein. In deelvraag vijf zal hierop terug worden gekeerd. In deze deelvraag zal namelijk antwoord worden gegeven op hoe Het Plein wordt geleid; hoe relevante borgingsmechanismen worden toegepast.

§4.6 Regels

Last but not least, het borgingsmechanisme 'regels'. Onder dit borgingsmechanisme vallen contracten en wetten. Met wetten disciplineert de overheid private en publieke organisaties. Iedere keer wanneer zich een situatie voordoet die beschreven is in een artikel, zal overeenkomstig die artikel gehandeld moeten worden. Binding vooraf wordt dit genoemd. Omgekeerd betekent dit dat situaties die niet in een artikel zijn omschreven, niet overeenkomstig die artikel gehandeld hoeft te worden. Vrije beslisruimte ontstaat er. Deze ruimte kan een bijdrage leveren aan de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie.

Een wet is een algemeen voorschrift hoe bepaalde zaken moeten worden geregeld. Bepalingen in wetten kennen vaak voorschriften en regelverplichtingen. Voorschriften zijn bepalingen waarin precies staat aangegeven hoe een actor bepaalde activiteiten dient te verrichten. Regelverplichtingen zijn bepalingen waarin een actor enige beleidsvrijheid heeft om de activiteit uit te voeren. Een voorschrift is bijvoorbeeld dat iedere burger, die een auto heeft, een autoverzekering moet afsluiten. Een regelverplichting is bijvoorbeeld dat de burger zelf mag kiezen bij welke verzekeraar hij de verzekering wil afsluiten.

Wetten mogen alleen door de overheid worden vastgesteld. De overheid kan dus organisaties dwingen om te voldoen aan bepaalde regels; gedrag wordt ingeperkt. Het tegenovergestelde gebeurt ook. Met regels kan gedrag worden bevorderd. Dit is het geval wanneer via wetgeving subsidies ter beschikking komen en heffingskortingen worden gegeven als bepaald gedrag optreedt. Denk maar aan de landelijke subsidie voor zonnepanelen, waardoor actoren eerder geneigd zijn om een zonnepaneel te plaatsen op hun dak, wat het milieu weer ten goed komt.

De kenmerken van contracten zijn anders dan die van wetten. In plaats van algemeen bindend, gelden bepalingen in contracten alleen voor de rechtspersonen die het contract hebben ondertekend. Tevens kan de overheid niet eenzijdig contracten afsluiten; contracten worden in onderhandeling tussen één of meerdere actoren afgesloten. Dit heeft als gevolg dat een contract alleen kan worden ontbonden/gewijzigd als alle partijen hier hun goedkeuring aan geven.

Een voordeel van een contract ten opzichte van een wet is dat specifiek afspraken kunnen worden gemaakt met de relevante actoren. Vooral wanneer het gaat om waarborging van publieke belangen is dit van belang. In contracten wordt dan omschreven wat het publiek belang is, hoe het gewaarborgd moet worden en tegen welke kosten. Tevens kunnen er instrumenten in het contract worden opgenomen waarmee kan worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd.

Het borgingsmechanisme 'regels' is een veelgebruikt borgingsmechanisme om publieke belangen te waarborgen. Dit omdat het makkelijk toepasbaar is. Wel moet er op worden gelet dat er toezicht plaatsvindt. Zonder toezicht zal niet aan de regels worden gehouden.

De gemeente zal gebruik moeten maken van het borgingsmechanisme 'regels' om publieke belangen via een samenwerkingsverband tussen gemeenten te waarborgen. Dit omdat een contract tussen de gemeenten moet worden afgesloten. Waarom? De Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) verlangt dit. Tevens bepaalt de Wgr veel bepalingen in het contract. Het contract, oftewel gemeenschappelijke regeling, legt in grote mate de organisatiestructuur vast van het samenwerkingsverband.

De gemeenschappelijke regeling Het Plein zal in hoofdstuk vijf worden behandeld; hoe de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling Het Plein zijn vastgelegd. Nu zal de Wgr worden behandeld. De Wgr is al kort besproken in deelvraag twee. Nu zal uitvoerig de Wgr worden behandeld. Aandacht zal uitgaan naar wat de Wgr bepaalt ten aanzien van de vorm openbaar lichaam. Dit omdat samenwerkingsverband Het Plein de vorm heeft van openbaar lichaam.

Wgr

Het openbaar lichaam is de zwaarste vorm die de Wgr te bieden heeft. Volgens art. 8 lid 1 geniet het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid, waardoor het zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deelneemt. Vanwege de rechtspersoonlijkheid kunnen openbare lichamen medebewinds publiek belangen waarborgen. Als dit het geval is, kunnen openbare lichamen, die medebewinds publieke belangen waarborgen, op een zelfstandig bestuursorgaan gaan lijken. Zelfstandige bestuursorganen zijn organisaties die qua beleid een onafhankelijke koers aanhouden ten opzichte van de gemeenten, wanneer de gemeenten beperkte hiërarchie uitoefenen; het niet toepassen van sturings-, beheers- en controle-instrumenten door de gemeente.

Aan openbare lichamen hoeven niet perse medebewinds publieke belangen worden gekoppeld. Openbare lichamen kunnen ook alleen autonome publieke belangen waarborgen. Als dit het geval is dan zal het openbaar lichaam dienen als overlegplatform, waarbij iedere gemeente zelf besluit tot uitvoering van besluiten die genomen zijn door het openbaar lichaam.

Artikel 9 bepaalt dat een openbaar lichaam voor onbepaalde tijd kan worden aangegaan. Is dit het geval dan zal in de gemeenschappelijke regeling moeten komen te staan hoe wijziging, opheffing, toetreding en uittreding moeten worden geregeld.

Omdat hiërarchie vanwege de reikwijdte niet volledig kan worden toegepast, kunnen er geschillen ontstaan tussen gemeenten. Dit zal vooral het geval zijn wanneer visies van deelnemende gemeenten niet overeenkomen. Daarom is bepaald dat geschillen omtrent toepassing bij gemeenschappelijke regelingen kunnen worden aangekaart bij Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zijn gemachtigd om een dwingende uitspraak te doen. Art. 28 Wgr. (Min. BZK , 1984).

Aan het hoofd van het openbaar lichaam staat het algemeen bestuur (AB). Dit bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de samenwerkende gemeenten. De vertegenwoordigers worden door de gemeenteraad van iedere gemeente gekozen en kunnen gemeenteraadsleden, wethouders en of burgermeesters zijn. (art. 12). De gemeenteraad kan ook ontslag verlenen aan de vertegenwoordiger

van de eigen gemeente in het AB. Dit vindt alleen plaats als de gemeenteraad mede of uitsluitend de regeling heeft getroffen (dus niet alleen toestemming heeft verleend) en dat de raad het vertrouwen in de vertegenwoordiger heeft verloren. (art. 16)

Niet iedere gemeente hoeft dezelfde stemverhouding te hebben in het AB. Vaak gebeurt het dat een grotere gemeente in een openbaar lichaam een grotere stem heeft dan een kleinere gemeente. Dit kan zich uiten in meer afgevaardigden van de grotere gemeente in het AB of dat afgevaardigden in het AB een meervoudig stemrecht hebben. (art. 4) Het meervoudig stemrecht is dan meestal gebaseerd op de hoeveelheid inwoners van de gemeente (per 10.000 inwoners één stem).

Het AB komt minimaal twee x per jaar samen om te vergaderen. Hierbij stelt zij de afrekening en begroting vast. Tevens controleert zij het dagelijks bestuur. Het AB is daarom te vergelijken met de gemeenteraad: het AB, net als de raad, stuurt, beheerst en controleert op hoofdlijnen de organisatie - in casu het openbaar lichaam. (art. 22) en (art. 34)

Het dagelijks bestuur (DB) staat onder het AB. Het dagelijks bestuur wordt gekozen door het AB en bestaat uit minimaal 3 leden: de voorzitter en twee andere leden. Het is gebruikelijk dat in het DB, AB-leden plaatsnemen. Ook kunnen in het DB onafhankelijke (externe) leden plaatsnemen. Hierbij moet op worden gelet dat de onafhankelijke leden nooit de meerderheid in het DB kunnen vormen. (art. 14)

In tegenstelling tot gemeenten zijn openbare lichamen dus in een monistische vorm georganiseerd; wetgevende en uitvoerende macht zijn door elkaar verweven. (Wikipedia, 2010) Vanwege de monistische vorm, kent het DB alleen afgeleide AB bevoegdheden. Om het voor de leek toch wat duidelijker te maken wat het DB doet, kan men het DB vergelijken met het college van de gemeente: het DB stuurt, beheerst en controleert op aangeven van het AB operationeel de organisatie - in casu het openbaar lichaam. (art.14)

Mensen die in dienst zijn van een openbaar lichaam, personeel, krijgen de status van ambtenaar. Zij kunnen onder contract staan van het openbaar lichaam of nog steeds in dienst zijn van één van de participerende gemeente: detachering. In de praktijk gebeurt het vaak dat het DB al het personeel aanstelt, behalve de directeur. De directeur wordt dan door het AB aangesteld.

Naast het AB en DB bestaat er nog een derde bestuursorgaan: de voorzitter. De voorzitter wordt door en uit het midden van het AB gekozen en staat aan het hoofd van de AB en DB vergaderingen. Naast het leiding geven aan vergaderingen, besluit de voorzitter grotendeels over de agenda en extra vergaderingen. Tevens is de voorzitter meestal diegene die met de buitenwereld communiceert. (art. 9)

De gelden die nodig zijn om een openbaar lichaam te financieren worden door de deelnemende gemeenten aangeleverd. Afspraken over de hoeveelheden gelden die de deelnemende gemeente aan het openbaar lichaam moeten afdragen worden in de begroting vastgesteld. In de Wgr staat een aantal bepalingen omtrent hoe moet worden gegaan met de begroting. De ontwerp-begroting - een begroting die nog niet is vastgesteld - dient minimaal zes weken voordat de ontwerp-begroting wordt aangeboden aan het AB door het DB naar de raden van deelnemende gemeenten worden gestuurd. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen in die zes weken hun zienswijzen over de ontwerp-begroting naar voren brengen bij het DB van het openbaar lichaam. Het DB voegt de zienswijzen van de raden toe als commentaar bij de ontwerp-begroting en biedt deze aan het AB aan. Het AB is gemachtigd om de ontwerp-begroting vast te stellen. Wanneer een deelnemende gemeente het oneens is met de vaststelling van de ontwerp-begroting, kan deze zijn zienswijze voorleggen aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten zijn gemachtigd om naar aanleiding van

de zienswijze een dwingende uitspraak te doen over de vaststelling van de begroting. (art 28) en (art. 35)

§4.8 Resumé

Ieder voor zich en te samen kunnen de vier borgingsmechanismen ervoor zorgen dat de publieke belangen, waarvoor de gemeente verantwoordelijk voor is, worden gewaarborgd door publieke en private partijen. In de private sector spelen de borgingsmechanismen concurrentie, institutionele borging en regels een rol. Hiërarchie speelt geen rol, omdat een private partij geen ondergeschikte is van de politieke bestuurder, waardoor geen aanwijzingen kunnen worden gegeven door de politieke bestuurder. In de publieke sector kunnen wel alle vier de borgingsmechanismen worden toegepast. Hetzij dat het begrip 'concurrentie' anders moet worden gedefinieerd. De definitie 'concurrentie', zoals we het kennen: partijen die worden afgerekend op hun prestaties en die naar aanleiding van de prestaties failliet kunnen gaan, kan niet worden gebruikt. Als 'concurrentie' wordt gezien "als een vorm van competitie zonder het bij het prijsmechanisme behorende 'afrekenen' in financiële termen, dan zijn er meer mogelijkheden". (WRR, 2000) Met name is aandacht besteed aan de borgingsmechanismen 'hiërarchie' en 'regels', omdat deze twee in relatie staan tot het direct kunnen sturen, beheersen en controleren van samenwerkingsverbanden. In deelvraag vijf zal de toepassing van deze twee borgingsmechanismen door de gemeente op Het Plein worden aangeduid; uitdieping van de beleidsnota vastgesteld door de gemeente Lochem specifiek gericht op Het Plein en hoe de gemeenschappelijke regeling Het Plein in elkaar steekt.

5. Deelvraag 4: Hoe dient Het Plein te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

§5.1 Introductie

Het antwoord op deze deelvraag zal een indruk geven van hoe de borgingsmechanismen hiërarchie en regels toegepast moeten worden door de gemeente Lochem om openbaar lichaam Het Plein te leiden; vanuit welk idee de twee borgingsmechanismen moeten worden ingericht. Een leidraad zal worden gegeven. Heel zwart wit gekeken zijn er twee manieren om een openbaar lichaam te leiden: via het verlengd lokaal of democratisch bestuur. Om het verschil duidelijk te maken tussen de twee zal eerst het democratie concept kort worden belicht. Na het democratie concept zal een uitgebreide beschrijving worden gegeven van het verlengd lokaal bestuur concept; drie manieren waarop door de gemeenten op hoofdlijnen kan worden gestuurd. Tevens wordt er aandacht geschonken aan het operationeel leiden. Ook zal in deze deelvraag aandacht worden geschonken aan de dubbele petten problematiek. De problematiek staat in relatie met het kunnen sturen door de gemeente van de afgevaardigden.

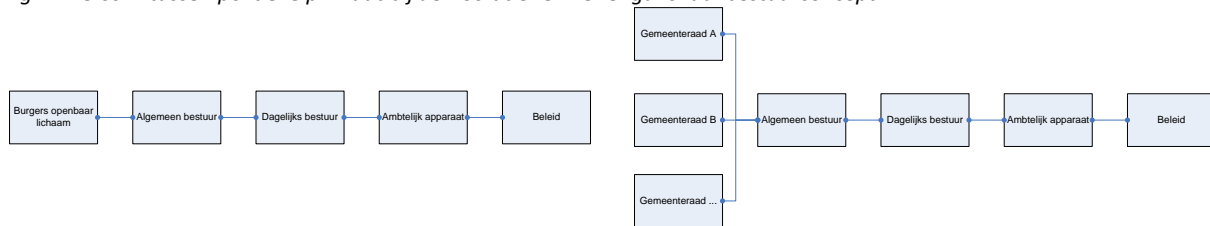
§5.2 Democratie concept

Tegenoverstaand het concept van 'verlengd lokaal bestuur', bestaat het democratieconcept. Met drie eisen kan worden verklaard wanneer een organisatie democratisch wordt geleid: 1. de eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht, 2. de eis van democratische sturing en 3. de eis van democratische verantwoording. Kiesrecht en democratische verantwoording afleggen spreken voor zich, democratische sturing niet. Democratische sturing houdt in dat het bestuur actief of passief wordt gekozen en dat het bestuur de macht in handen krijgt, zodat zij leiding kunnen geven om het gewenste beleid uit te voeren.

Openbare lichamen zouden in theorie democratisch kunnen worden georganiseerd (eerste kluwen in fig. 2), wanneer het voldoet aan de drie eisen. Wanneer dit het geval zou zijn, zouden openbare

lichamen een vierde bestuurslaag worden. Dan wordt het huis van Thorbecke naast het Rijk, de Provincie en de Gemeente verreikt met het niveau van regionale samenwerking via openbare lichamen op basis van de Wgr.

Fig. 2: Verschil tussen politieke primaat bij democratie- en verlengd lokaal bestuurconcept



Bron: (Traag, 1993)

De landelijke politiek heeft besloten dat een vierde bestuurslaag niet gewenst is en dus ook niet het democratieconcept. De reden is heel simpel. Men acht een vierde bestuurslaag niet wenselijk vanwege de bestuurlijke drukte die dan ontstaat, omdat iedere actor zich met deze nieuwe actor zal moeten gaan bemoeien. De bestuurlijke drukte (en daarmee toegenomen kosten) wegen niet op tegen de beoogde voordelen; meer democratie.

§5.3 Verlengd lokaal bestuur concept

Vanwege het feit dat de democratienotie te veel bestuurlijke drukte oplevert, heeft de politiek besloten om de openbare lichamen via het concept 'verlengd lokaal bestuur' te organiseren (tweede kluwen in fig. 2). Dit valt heel duidelijk terug te zien in de Wgr, omdat veel bepalingen gestoeld zijn op het concept van 'verlengd lokaal bestuur'.

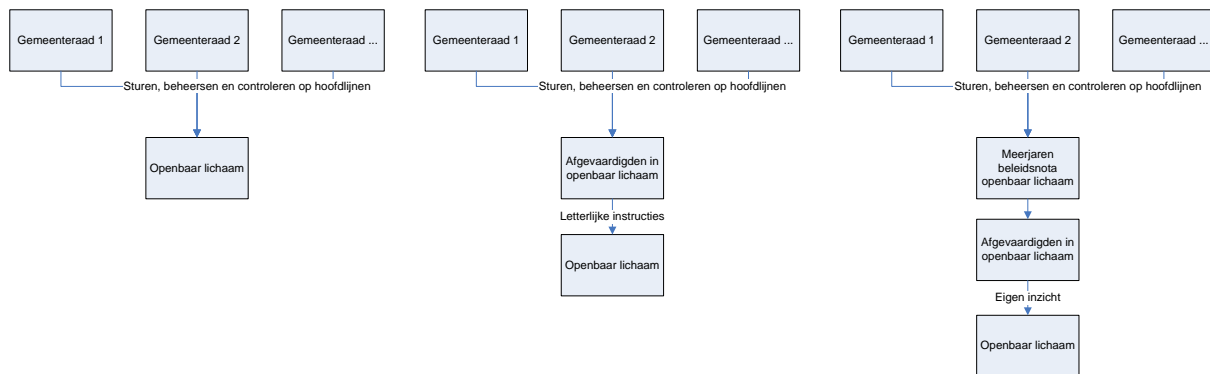
In hoofdstuk twee is er een definitie gegeven van de term bovenlokaal bestuur: "Bovenlokaal bestuur wordt in de Wgr primair beschouwd als een afgeleide vorm van lokaal bestuur, ingesteld voor de behartiging van gemeentelijke publieke belangen met een reikwijdte die de grenzen van de afzonderlijke gemeenten overstijgt." Deze definitie kan worden gebruikt om de term 'verlengd lokaal bestuur' te definiëren. Bij verlegd lokaal bestuur gaat het er om dat de politieke gezagdragers - volksvertegenwoordigingen van gemeenten (gemeenteraden) - een vorm van absolute hiërarchie behouden, soevereiniteit, op het bovenlokaal bestuur. Het betekent dat het politieke primaat bij de gemeenteraden ligt en niet bij het bestuur (AB of DB) van het openbaar lichaam. Met verlengd lokaal bestuur kan worden voorkomen dat het openbaar lichaam zich verzelfstandigt.

Men dient onderscheid te maken op het strategische (hoofddijnen) en op het operationeel niveau sturen, beheersen en controleren. Dit onderscheid zal ook in dit onderzoek worden gemaakt. Eerst zal het besturen op hoofddijnen worden besproken en daarna het besturen op operationeel niveau .

Besturen op hoofddijnen

De politieke gezagdragers van de gemeenten behoren over het primaat te beschikken. "Dat betekent dat hun opvattingen in de beleidsvorming doorslaggevend dienen te zijn. Het optreden van de politieke gezagdragers verleent het politieke systeem legitimiteit, omdat zij de verantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het externe beleid." (Traag, 1993) Bij openbare lichamen is het goed mogelijk dat het politieke primaat bij de gezagdragers van de gemeenten blijft. Dit is op twee afzonderlijke en één afgeleide manier mogelijk:

Fig. 3: Drie manieren van op hoofddijnen sturen, beheersen en controleren van de politieke gezagdragers



1. De gemeenteraden - zonder gebruik te maken van het AB - sturen, beheersen en controleren zelfstandig op hoofdlijnen het openbaar lichaam. Zie eerste manier in fig. 3. Deze manier van leiding geven aan het openbaar lichaam is nogal omslachtig, omdat besluitvorming nogal traag zal verlopen, omdat de besluitvorming over meerdere schijven moet lopen (meerdere raden). De traagheid gaat ten koste van de effectiviteit en efficiency van het openbaar lichaam, maar daartegenover staat wel dat het verlengd lokaal bestuur verzekerd is, omdat de gezagdragers beslissen. Deze manier van sturen, beheersen en controleren zal voornamelijk worden gebruikt voor het maken van belangrijke besluiten binnen het openbaar lichaam. Vaak zijn dit constitutionele besluiten; toetredings-, wijzigings-, uittredings en opheffingsbesluiten.
2. Ten opzichte van manier één, zullen bij manier twee (tweede manier in fig. 3) politieke gezagdragers afgevaardigden afstaan aan het bestuur (AB, DB en voorzitter) van het openbaar lichaam. Uit het figuur kan men afleiden dat de manier volgens het concept van verlengd lokaal bestuur werkt, omdat de gezagdragers nog steeds het beleid bepalen. Het beleid bepalen gebeurt dan indirect via de afgevaardigden in het bestuur van het openbaar lichaam. Het bestuur van het openbaar lichaam is volgens het concept van monisme georganiseerd, waardoor afgevaardigden in het AB, op hoofdlijnen aanwijzingen kunnen geven aan het DB en dus aan de gehele organisatie.

De afgevaardigden sturen, beheersen en controleren het openbaar lichaam op hoofdlijnen, maar zij kunnen hierbij wel instructies meekrijgen van de gezagdragers. Dit is af te leiden uit het feit dat de Wgr geen bepaling kent tot het verbod op last. De Wgr wijkt daarmee af van de gemeentewet, ten aanzien van mandatering van de achterban. "In de Wgr is namelijk een vergelijkbaar verbod op last niet opgenomen en het vertegenwoordigingsprincipe, dat geldt bij intergemeentelijke samenwerking, is daarmee niet in overeenstemming met wat in het Nederlands publiekrecht onder vertegenwoordiging wordt verstaan. De norm van het vrije mandaat, zoals dat in de Gemw. vastligt (art. 27 Gemw.), is vervangen door de norm van gebonden mandaat, zulks conform het idee van verlengd lokaal bestuur. De mogelijkheid van lastgeving is weliswaar niet expliciet geregeld in de Wgr, maar kan worden afgeleid uit het feit dat het verbod op last niet is overgenomen." (Traag, 1993)

Tegenoverstaand letterlijke bepalingen omtrent mandatering kunnen uit de Wgr wel drie bepalingen terug worden gevonden die het concept van verlengd lokaal bestuur versterken. De gezagdragers beschikken namelijk over een drietal rechten: 1. "het recht informatie te vragen aan hun individuele afgevaardigde(n), 2. het recht hen ter verantwoording te roepen en 3. het recht hen te ontslaan." (Traag, 1993)

Deze rechten kunnen ervoor zorgen dat er vanuit de kant van de gezagdrager druk komt te staan op de gemandateerde afgevaardigde om zijn instructies in de vergaderingen van het bestuur op te volgen. Wanneer de afgevaardigde zijn instructies niet nakomt, kan de gezagdrager deze ter verantwoording roepen en, als uiterste maatregel, ontslaan.

De gemeenteraden kunnen dus instructies meegeven aan de afgevaardigden. De instructies zullen zich voornamelijk op een strategisch niveau afspelen; sturen op hoofdlijnen.

Net als manier één, is deze manier van verlengd lokaal bestuur nogal omslachtig. Als men letterlijk de manier zou gebruiken, zou het betekenen dat de gemeenteraad elke keer - als er een vergadering van de afgevaardigde in het bestuur is - instructies zou moeten voorbereiden en geven aan de afgevaardigden. Tevens zullen de gemeenteraden de afgevaardigden moeten controleren op of de instructies goed zijn uitgevoerd.

Deze manier van besturen wordt heden ten dagen impliciet bij alle openbare lichamen gebruikt, omdat wettelijk is bepaald dat het bestuur - AB, DB en voorzitter - van openbare lichamen bestaan uit afgevaardigden gekozen door de gezagdragers. Het enige probleem bij deze manier van verlengd lokaal bestuur is dat de gemeenteraden het vaak nalaten om instructies aan de afgevaardigden mee te geven. De afgevaardigden kunnen zich dan dus vrij en zonder last van de gezagdrager besluiten nemen ten aanzien van beleidsbepaling aangaande de publieke en financiële belangen die het openbaar lichaam waarborgt. Het zonder last besluiten nemen is wel kostenefficiënt, maar of het ook effectief is, is maar de vraag, omdat de belangen op een verkeerde manier (in tegenstelling tot wat de gezagdragers willen) kunnen gaan worden gewaarborgd. Het openbaar lichaam kan op een zelfstandig bestuursorgaan gaan lijken. Dit is niet gewenst, omdat het geen vorm van verlengd lokaal bestuur is. In de volgende paragraaf 'dubbele petten problematiek' zal een onderzoek worden besproken wat een indicatie geeft van wat er gebeurt met de belangen waarborging van de afgevaardigden als er geen instructies zijn meegegeven.

Manieren één en twee zijn beide nogal omslachtig; ze zijn beide niet kostenefficiënt en manier twee kan zelfs de rol van - wanneer de gezagdragers te lui zijn om instructies mee te geven aan de afgevaardigden - zelfstandigheid binnen het openbaar lichaam aanwakkeren. De vraag die opreist is hoe de openbare lichamen effectief en kostenefficiënt te werk kunnen gaan en waarbij tevens gewerkt wordt volgens het concept van verlengd lokaal bestuur. Deze vraag kan worden beantwoord door manier twee iets aan te passen, waardoor er een derde manier ontstaat.

3. In plaats dat voor ieder besluit de raden worden geraadpleegd om instructies mee te geven, zal de afgevaardigde in het openbaar lichaam vanuit een meerjaren beleidsnota zelfstandig zijn instructies moeten bepalen. Met een meerjaren beleidsnota wordt bedoeld dat over een horizon van de aankomende vier jaar wordt bekeken welke koers de gemeente wil varen met het openbaar lichaam. De gemeente kan bijvoorbeeld wensen dat er kwaliteitverbetering plaatsvindt ten aanzien van borging van de publieke belangen, maar de gemeente kan net zo goed wensen dat er een kwaliteitsvermindering dient plaats te vinden, waardoor de lasten voor de gemeente omlaag gaan. Vanuit zo'n meerjarig beleidsnota heeft een afgevaardigde houvast ten aanzien welk standpunt hij of zij dient aan te nemen in het bestuur van het openbaar lichaam. Fig. 3, derde manier belichaamt de aangepaste vorm van manier twee.

Het gevolg van manier drie is dat de gemeenteraad niet voor elke vergadering van de afgevaardigde in het bestuur standpunten dient in te nemen en instructies dient mee te geven. De raad dient alleen eens in de vier jaar voor ieder openbaar lichaam een meerjaren beleidsnota vast te stellen. Een ander gevolg van manier drie is dat afgevaardigden vanuit de meerjaren beleidsnota een eigen interpretatie moeten kunnen ontwikkelen die overeenstemt met de gedachten van de raad. Dit kan voor de afgevaardigden nogal lastig zijn, omdat in de nota niet alles even duidelijk vermeld staat. Ook kan het zo zijn dat kort na het uitbrengen van de nota, de nota naar aanleiding van recente ontwikkelingen niet meer actueel is, waardoor deze moeilijk kan worden gevolgd, omdat de gedachten van de raad niet meer overeenkomen met de meest

recente ontwikkelingen. Het kan dus gebeuren dat de raad achteraf kan concluderen dat de interpretatie van de afgevaardigde (standpunt) niet overeenkomt met de gedachten van de raad. Om dit te voorkomen dienen de meerjaren beleidsnota's van de openbare lichamen actueel te worden gehouden en concrete beleidsinstructies te bevatten. Vooral als het gaat om belangrijke openbare lichamen. Dit is afhankelijk van de prioritering van de openbare lichamen door de politiek.

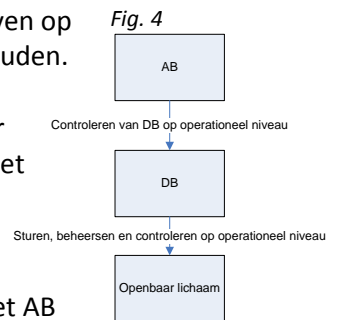
De gevolgen van manier drie leiden ertoe dat het sturen, beheersen en controleren op hoofdlijnen kostenefficiënter kan plaatsvinden dan manieren één en twee en toch tevens via het concept van verlengd lokaal bestuur kan worden gewerkt. De raad zal wel de afgevaardigden moeten controleren op of dat de standpunten die worden ingenomen overeenkomen met de gedachten van de raad. Vertrouwen van de raad in dat de afgevaardigden de juiste inschattingen, ten aanzien van de standpunten die dienen te worden aangenomen, kunnen maken is van groot belang. Zonder vertrouwen zal deze manier niet werken.

Conclusie: besturen op hoofdlijnen

Er zijn dus in totaal drie manieren om te zorgen dat het politieke primaat voornamelijk bij de gezagdragers blijft. Al deze drie manieren worden toegepast ten aanzien van openbare lichamen om besluiten te nemen. Belangrijke besluiten, waaronder constitutionele besluiten, waarbij absoluut het concept van het verlengd lokaal bestuur dient te worden gevolgd, zullen worden genomen via manier één. Andere (normale) besluiten zullen gebruik maken van manieren twee en drie. Het dient wel worden gezegd dat ten alle tijden moet worden voorkomen dat manier twee verkeerd wordt toegepast. Met verkeerd toepassen wordt bedoeld het niet geven van instructies door de raden aan de afgevaardigden. Wanneer dit gebeurt wordt er beperkt gewerkt volgens het concept van verlengd lokaal bestuur en hebben de gemeenten beperkte hiërarchie op de openbare lichamen.

Besturen op operationeel niveau

De politieke gezagdragers kunnen via de bovenstaande drie manieren prima op strategisch niveau leiding geven aan het openbaar lichaam. Maar wanneer het komt op het leiding geven op operationeel niveau is het beter om de politieke gezagdragers buiten de kring te houden. Dit omdat de politieke gezagdragers zich voornamelijk met beleidstechnische zaken dienen bezig te houden en niet met operationele. Operationele zaken kunnen beter worden overgelaten aan de afgevaardigden van de gemeenten in het bestuur van het openbaar lichaam (fig. 4). Voornamelijk het DB houdt zich bezig met de operationele zaken. Dit bestuursorgaan voert de strategische besluiten/beleidsplannen uit die door de gezagdragers of door het AB zijn vastgesteld en bereidt de strategische besluiten voor die worden voorgelegd aan het AB en de gezagdragers.



Omdat het operationele functioneren van het openbaar lichaam belangrijk is, dienen vanuit het oogpunt van verlengd lokaal bestuur de afgevaardigden van de gemeente in het AB controle te houden op het DB.

De afgevaardigden in het DB zullen voornamelijk op zichzelf worden aangewezen als het komt op het leiding geven op het operationeel gebied. Vanuit het verlengd lokaal bestuur concept is het gewenst dat de DB-leden de belangen van de gemeenten, waaruit ze vandaan komen, waarborgen. Maar omdat er beperkt instrumenten beschikbaar zijn om de DB-leden instructies van de gezagdragers mee te geven, is het belangrijk dat het gevoerde beleid van de DB-leden in lijn is met de meerjarenbeleidsnota.

Waarom die benadrukking opdat AB- en DB-leden geleid moeten worden vanuit een meerjarenbeleidsplan vastgesteld door de eigen gemeente? Het zal duidelijk worden in de volgende

paragraaf. In de volgende paragraaf zal een analyse plaatsvinden van een statisch onderzoek naar waarborging van publieke belangen onder AB- en DB-leden. Het statisch onderzoek dat wordt gebruikt voor de analyse, komt uit het proefschrift van dr. J.M.E. Traag. Het onderzoek maakt een causaal verband duidelijk tussen instructies en de publieke belangen waarborging van afgevaardigden

§5.4 Dubbele petten problematiek

Één keer eerder is in dit onderzoek de term ‘dubbele petten problematiek’ ter sprake gekomen. De dubbele petten problematiek betekent niks anders dan dat afgevaardigden twee soorten belangen kunnen waarborgen. Enerzijds zijn er de gemeentelijke en anderzijds de regionale belangen. Omdat afgevaardigden de keuze hebben tussen de twee soorten belangen, vinden zij het moeilijk om te bepalen welke belangen zij dienen te borgen. De keuzevrijheid wordt ervaren als een probleem. Als de afgevaardigde een collegelid van de gemeente is en die tevens ook de portefeuillehouder is ten aanzien van de in het geding zijnde publieke belangen, kan er een bijkomend probleem ontstaan: het onderscheid tussen de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwatert. Dit probleem heeft ook te maken met vanuit welk oogpunt de publieke belangen worden gewaarborgd.

Vanuit het verlengd lokaal bestuur concept is het gewenst dat de afgevaardigden in het bestuur van een openbaar lichaam alleen de belangen van de gemeente - de gemeente waar de afgevaardigden vandaan komen - waarborgen. Met manieren twee en drie die genoemd zijn in de vorige paragraaf kan met grote mate van zekerheid worden bewerk gesteld dat de gemeentelijke belangen door de afgevaardigden op strategisch niveau (hoofdlijnen) worden gewaarborgd. Maar de vraag is of de afgevaardigden ook de gemeentelijke belangen waarborgen wanneer er geen instructies zijn gegeven. Dit zal voornamelijk plaatsvinden wanneer er operationele besluiten dienen worden gemaakt, omdat de gezagdragers geen instructies op dit niveau kunnen/moeten vormen. Uit het statistische onderzoek van J.M.E. Traag zullen enkele resultaten worden geciteerd en geanalyseerd ten aanzien van de bovenstaande beweringen.

Eerst zal de bewering worden onderzocht of de afgevaardigden, die instructies meekrijgen van de gemeente, de gemeentelijke instructies opvolgen. In het statistisch onderzoek van Traag is de volgende vraag aan algemeen en dagelijks bestuurders gesteld: “Als een gemeente in een belangrijke kwestie nadrukkelijk een andere mening is toegedaan dan de meerderheid in het algemeen of dagelijks bestuur, zou een vertegenwoordiger van die gemeente zich dan naar uw mening moeten conformeren aan de meerderheid of zou die moeten blijven vasthouden aan het standpunt van het eigen gemeentebestuur?” De bestuurders aan wie deze vraag is gesteld konden kiezen tussen twee antwoorden: 1. ‘conformeren aan meerderheidsstandpunt’ of 2. ‘vasthouden aan gemeentelijk standpunt’. In totaal hebben 421 bestuurders van openbare lichamen over heel Nederland deze vraag beantwoord. De resultaten zijn te vinden in fig. 5, eerste tabel. Wat tussen haakjes in de figuren staat is het aantal afgevaardigden dat dit antwoord heeft gekozen.

Fig. 5: Publieke belangen waarborging van afgevaardigden

Opvatting van algemeen en dagelijks bestuurders ten aanzien van het vasthouden aan gemeentelijk standpunt.			
	Algemeen bestuurders	Dagelijks bestuurders	Totaal
Conformeren aan meerderheidsstandpunt	24% (82)	47% (38)	29% (120)
Vasthouden aan gemeentelijk standpunt	76% (259)	53% (42)	71% (301)
Totaal	100% (341)	100% (80)	100% (421)

Bron: (Traag, 1993)

Opvatting van algemeen en dagelijks bestuurders ten aanzien van de gewenste focus van representatie.			
	Algemeen bestuurders	Dagelijks bestuurders	Totaal
Regionaal belang	78% (279)	84% (70)	79% (349)
Belang van de eigen gemeente	22% (78)	16% (13)	21% (91)
Totaal	100% (357)	100% (83)	100% (440)

Wat opvalt aan de eerste tabel in fig. 5 is dat niet alle afgevaardigden in het bestuur de mening delen met de norm van het vasthouden van het gemeentelijk standpunt, zoals die kan worden gesteld vanuit het verlengd lokaal bestuur concept. Vooral dagelijks bestuursleden hebben hier moeite mee, aangezien maar liefst 47% zich zou conformeren aan een meerderheidsstandpunt. Voor de gezagdragers is deze uitkomst vervelend; dagelijks bestuursleden lappen vaak de instructies van de

gezagdragers aan hun laars. Om toch te zorgen dat DB-leden hun instructies opvolgen kan door de gezagdragers gebruik worden gemaakt van de drie rechten die genoemd zijn in de vorige paragraaf: 1. het recht informatie te vragen, 2. het recht hen ter verantwoording te roepen en 3. het recht hen te ontslaan

De resultaten in tabel 1, fig. 5 openbaren een zorgelijke situatie qua publieke belangen waarboring wanneer de gezagdragers instructies meegeven aan de afgevaardigden. Maar de vraag die nu rijst is hoe de publieke belangen waarborging is als er helemaal geen instructies worden gegeven aan de afgevaardigden. Deze vraag zal nu worden beantwoord met behulp van de focus die wordt gehanteerd door de afgevaardigden (tweede tabel in fig. 5).

De focus staat gelijk aan “het belang dat een vertegenwoordiger meent te moeten verdedigen in het openbaar lichaam.” Om de focus van de afgevaardigden te bepalen is de volgende vraag gesteld: “Welk belang dient een lid van het algemeen of van het dagelijks bestuur in een samenwerkingsverband volgens hen primair te behartigen.” De afgevaardigden konden kiezen tussen twee antwoorden: het regionaal en het gemeentelijk belang.

Wanneer wordt gekeken naar de resultaten in fig. 5, tweede tabel dan valt op dat de publieke belangen waarborging van de AB- en DB-leden primair bij de regio liggen. Maar liefst 78% van de AB en 84% van de DB-leden menen dat de gewenste focus, die zij dienen aan te houden, die is van de regio. Deze resultaten druisen behoorlijk in tegen het verlengd lokaal bestuur concept. Het is namelijk gewenst dat de afgevaardigden primair de gemeentelijke belangen in ogenschouw nemen.

Uit de resultaten kan men concluderen dat zonder instructies de afgevaardigden niet optimaal de publieke belangen waarborgen zoals die gewenst is. Met instructies verbetert de publieke belangen waarboring van afgevaardigden in grote mate. Het verdient vanuit het verlengd lokaal bestuur concept dus de voorkeur om instructies mee te geven aan de afgevaardigden.

§5.5 Verlengd lokaal bestuur en de borgingsmechanismen ‘regels’ en ‘hiërarchie’

In voorgaande paragrafen is duidelijk gemaakt hoe de gemeenten het openbaar lichaam moeten leiden. Het gaat erom dat het concept van verlengd lokaal bestuur wordt aangehouden. Drie manieren om op hoofdlijnen te kunnen sturen zijn aan de orde geweest. Deze drie manieren moeten uitgewerkt worden in de borgingsmechanismen ‘regels’ en ‘hiërarchie’, zodat volgens het concept kan worden gewerkt. De gemeente zal gebruik moeten maken van een contract, oftewel gemeenschappelijke regeling ,(‘regels’) en kan gebruik maken van een beleidsnota (‘hiërarchie’).

In de gemeenschappelijke regeling worden de meeste sturings-, beheers- en controle-instrumenten vastgelegd. Het is daarom van belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met het opzetten van de gemeenschappelijke regeling, aangezien eenmaal vastgesteld de gemeenschappelijke regeling moeilijk kan worden gewijzigd; een constitutioneel besluit is nodig. De bepalingen in de gemeenschappelijke regeling moeten gericht zijn op het versterken van het gezag van de politieke gezagdragers. Hieronder wordt op concrete wijze aangegeven hoe het verlengd lokaal bestuur kan worden verbeterd; op een achttal punten wordt de vertaalslag gemaakt van het concept van verlengd lokaal bestuur naar hoe bepalingen in de gemeenschappelijke regeling ingericht kunnen worden.

1. “De norm dat elke gemeente even zwaar moet meetellen in de besluitvorming - conform de gedachte van gelijkheid tussen samenwerkende gemeentebesturen - impliceert dat elke gemeente en of gemeentelijke delegatie (afgevaardigden) in de besluitvorming een even zware

stem zou moeten hebben. Bij dit beginsel staat de soevereiniteit van de delen voorop, in plaats van de soevereiniteit van het geheel." (Traag, 1993)

2. Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat alleen uit afgevaardigden van de gemeenten.
3. Het AB behoort niet dezelfde samenstelling te hebben als het DB. Dit omdat het AB dan niet meer goed het DB op operationele zaken kan controleren.
4. Als er belangrijke besluiten - constitutionele besluiten - dienen te worden genomen, is het gewenst dat dit op manier één gebeurt. Een grote kwalitatieve meerderheid of zelf unanimitéit van de gemeentebesturen is gewenst. Zo wordt namelijk verzekerd dat het openbaar lichaam niet tegen de wensen ingaat van de gemeenten, wat leidt dat de soevereiniteit van de gemeenten gewaarborgd blijft. Grote kwalitatieve meerderheid en unanimitéit zorgen wel voor hoge besluitvormingskosten, omdat naar verwachting de gemeenten en of de afgevaardigden veel inspanningen moeten verlenen om tot overeenstemming te komen. Maar daarentegen zijn de externe kosten laag; omdat (zeer) beperkt tegen de wensen van de gemeenten in wordt gegaan.
5. Minder belangrijke besluiten (normale besluiten) - tegenoverstaand constitutionele besluiten - dienen goedkeuring te krijgen van een (middel)grote kwalitatieve meerderheid van het AB en of DB. De besluitvormingskosten zullen - vanwege een andere opzet qua goedkeuring - flink dalen, maar de externe kosten zullen iets stijgen. De andere opzet zorgt wel dat het openbaar lichaam bestuurbaar blijft.
6. Verlangd wordt dat duidelijk is welke besluiten het AB en DB nemen.
7. Het DB heeft doorzettingsmacht, wanneer alle gemeenten met het hetzelfde aantal afgevaardigden plaatsnemen in het DB. Is dit het geval dan wordt het DB een gemachtigd bestuursorgaan. Het DB heeft beperkte doorzettingsmacht, wanneer niet alle gemeenten met hetzelfde aantal afgevaardigden plaatsnemen in het DB.
8. Bij voorkeur worden voorzitters unaniem gekozen door de afgevaardigden. Zo wordt verzekerd dat alle gemeenten instemmen met de verkiezing van de voorzitter.

Bovenstaande acht punten zullen worden gebruikt om kritiek te kunnen leveren op gemeenschappelijke regeling Het Plein; noemen van merkwaardigheden ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling. De merkwaardigheden zullen pas in de conclusie worden genoemd.

Naast het borgingsmechanisme 'regels', gaat in dit onderzoek ook aandacht uit naar het borgingsmechanisme 'hiërarchie'. Onderdeel van hiërarchie - het kunnen geven van aanwijzingen - is de beleidsnota vastgesteld door de gemeente specifiek gericht op een openbaar lichaam. In de beleidsnota kunnen kaders worden gesteld. Deze kaders geven aan wat de gemeente van plan is met het openbaar lichaam in de aankomende paar jaren. Het zijn meteen ook instructies voor de afgevaardigden (AB- en DB-leden). Met instructies zullen de afgevaardigden sneller de publieke belangen van de gemeente waar zij vandaan komen in ogenschouw nemen.

§5.6 Resumé

De deelvraag 'hoe dient Het Plein te worden gestuurd, beheerst en gecontroleerd' stond in dit hoofdstuk centraal. Één antwoord kan worden gegeven: Het Plein dient vanuit het concept verlengd lokaal bestuur te worden geleid. Op een drietal manieren kan er op hoofdlijnen leiding worden gegeven: 1. de gezagdragers geven direct leiding aan het openbaar lichaam, 2. gezagdragers geven indirect leiding d.m.v. directe instructies aan de afgevaardigden en 3. gezagdragers geven indirect leiding d.m.v. indirecte instructies aan de afgevaardigden. Al deze drie manieren kunnen worden toegepast. Om ze toe te passen zullen de borgingsmechanismen 'regels' en 'hiërarchie' in stelling moeten worden gebracht. In het bijzonder de gemeenschappelijke regeling en de beleidsnota. In de volgende deelvraag zal de gemeenschappelijke regeling Het Plein en de beleidsnota worden geanalyseerd.

6. Deelvraag 5: Hoe wordt Het Plein gestuurd, beheerst en gecontroleerd?

In deze deelvraag zal een analyse plaatsvinden naar hoe de borgingsmechanismen 'regels' en 'hiërarchie' vanuit de gemeente worden toegepast om leiding te geven aan Het Plein. Voor de analyse zullen de gemeenschappelijke regeling Het Plein en eventueel de beleidsnota worden onderzocht. Van belang is hoe de gemeenteraad (gezagdrager) leiding geeft aan Het Plein. De gemeenteraad kan zelf leiding geven; de gezagdrager geeft instructies (verlengd lokaal bestuur). Niet alleen de gemeenteraad geeft leiding. Andere actoren spelen ook een rol in het leiding geven. Vanuit het gezichtspunt van de gemeenteraad hebben het college, de afgevaardigden als AB-lid, de afgevaardigde als DB-lid en eventueel de afgevaardigde als voorzitter allemaal aanwijzingsbevoegdheden. Actoren kunnen aanwijzingsbevoegdheden alleen hebben wanneer deze aan hen zijn toebedeeld. Toebedeling is alleen mogelijk wanneer in 'regels' dit is vastgelegd; in de gemeenschappelijke regeling zijn aanwijzingsbevoegdheden toebedeeld.

Deze deelvraag zal vanwege het feit dat alleen bepalingen worden geanalyseerd een procedurele analyse uitvoeren op Het Plein en in beperkte mate een procesmatige. Bij een procesmatige analyse vindt er onderzoek plaats op de werkvloer naar hoe de procedures (bepalingen) worden nageleefd door de actoren.

§6.1 Gemeenschappelijke regeling

Voordat per actor de aanwijzingsbevoegdheden worden genoemd, zal eerst de gemeenschappelijke worden onderzocht. Een gemeenschappelijke regeling kan men zien als het basisdocument waarop een openbaar lichaam is gebaseerd, oftewel de fundering waarop het lichaam is gebouwd. In de gemeenschappelijke regeling staan de belangrijkste afspraken over de sturings-, beheers- en controle-instrumenten die van toepassing zijn. Ook aanwijzingsbevoegdheden worden toebedeeld aan actoren in de regeling.

De gemeenschappelijke regeling moet zich houden aan verplichtingen en regelbepalingen vastgesteld in de Wgr. De Wgr snijdt een groot aantal onderwerpen aan. Onderstaande twaalf onderwerpen worden onder andere behandeld in de Wgr en zullen worden gebruikt om de gemeenschappelijke regeling Het Plein door te lichten en te commentariëren. Per onderwerp zullen verschillende subonderwerpen worden behandeld.

1. Belangen
 - Belangen waarborging
 - Soort belangen
2. Algemeen bestuur (AB):
 - Samenstelling
 - Zwaarte stem AB lid
 - Normale besluiten
3. Procedure nodig geacht tot:
 - Toetreding
 - Uittreding
 - Geschillenbeslechting
 - Wijziging gemeenschappelijke regeling (GR), behalve publieke belangen
 - Wijziging publieke belangen
 - Opheffing GR
4. Kosten uittreding
5. Dagelijks bestuur (DB):
 - Samenstelling
 - Zwaarte stem
 - Besluiten
6. Voorzitter:
 - Benoeming
7. Commissies:
 - Leden portefeuillehouderoverleg en voorzitter
 - Bestuurscommissie
 - Adviescommissie
8. Benoeming/ontslag:
 - Verhoging financiële bijdrage
 - Besluiten inzake de begroting, rekening en prestatieafspraken

- Management
 - Overig personeel
 - Ontslag DB lid door AB
 - Ontslag AB lid door gemeenteraad
9. Informatievoorziening:
- DB -> AB
 - AB/DB/besturscommissies -> colleges en raden
 - DB/AB -> gemeenteraad
 - AB lid -> gemeenteraad
10. Toezending jaarstukken:
- Beleidsplan
 - Ontwerp-begroting naar raden/colleges
- Reactietijd gemeente
 - Jaarrekening
 - Vaststelling ontwerp-begroting en jaarrekening door AB
 - Wijziging begroting gedurende begrotingsjaar
11. Zienswijze:
- Het naar voren brengen van de zienswijze bij Provinciale Staten
12. Aantal vergaderingen per jaar:
- AB en extra vergaderingen
 - DB en extra vergaderingen
 - Portefeuillehouderoverleg

Waarom deze twaalf onderwerpen?

1. Belangen. In de regeling dient vermeld te staan het aantal en het soort publieke belangen wat door het openbaar lichaam wordt gewaarborgd. Mensen die de regeling lezen horen namelijk in één oogopslag te kunnen weten welke belangen het openbaar lichaam waarborgt.

2. Algemeen bestuur (AB). Het AB is het hoogste orgaan van het openbaar lichaam. Het is daarom interessant om te weten hoe het AB is ingericht en functioneert. Om dit te kunnen duiden wordt er een drietal subonderwerpen behandeld: samenstelling, zwaarte stem en normale besluiten.
Samenstelling. Het subonderwerp ‘samenstelling’ gaat in op welk bestuursorgaan de regeling heeft getroffen, het soort (uit welk bestuursorgaan van de gemeente de afgevaardigden komen) en de hoeveelheid afgevaardigden die gemeenten afstaan aan het openbaar lichaam. Vaak zullen raads- en of collegeleden van de gemeenten in het bestuur van het openbaar lichaam plaatsnemen.
Zwaarte stem. Het kan bij bepaalde openbare lichamen voorkomen dat er onderscheid is gemaakt in de zwaarte van de stem. Afvaardigingen van grotere gemeenten in het AB zullen dan een zwaardere stem hebben dan kleinere. Vaak is de zwaarte van de stem gebaseerd op de hoeveelheid inwoners van de gemeenten.

Normale besluiten. De vraag die hierbij interessant is: bij welke stemverhouding in het AB worden normale besluiten genomen en welke besluiten vallen onder het kopje van ‘normale besluiten’? Vaak zijn normale besluiten, besluiten die niet specifiek zijn aangegeven in de gemeenschappelijke regeling.

3. Procedure nodig geacht tot. Behandeling van dit onderwerp geeft uitsluiting over hoe de procedures omtrent belangrijke besluiten, ook wel constitutionele besluiten, werken. Onder constitutionele besluiten vallen: toetredings-, uittredings-, wijzigings- en opheffingsbesluiten. Per constitutioneel besluit zal een drietal zaken worden aanschouwd: 1. welke bestuursorganen een verzoek mogen doen tot een constitutioneel besluit, 2. welke bestuursorganen beslissen en 3. welke stemverhouding nodig is om een constitutioneel besluit vast te stellen. Het gaat dus om besluiten waarbij de regeling wordt aangepast.

Het mogen verzoeken tot constitutionele besluiten is vaak gebonden aan regels; niet ieder bestuursorgaan mag een verzoek plaatsen. Het is daarom interessant welke bestuursorganen dit wel mogen doen.

4. Kosten uittreding. Uittredende gemeenten moeten een onkostenvergoeding betalen. Hoeveel is de onkostenvergoeding en waarop is deze gebaseerd zijn interessante vragen. Vaak speelt het AB een rol in het vaststellen van de onkostenvergoeding.

5. Dagelijks bestuur (DB). Het DB vervult een belangrijke taak binnen het openbaar lichaam: het leidt het openbaar lichaam op operationeel niveau. Omdat het een belangrijk bestuursorgaan is, dient men te weten hoe en uit welke actoren het DB bestaat.

6. Voorzitter. De voorzitter heeft veel invloed. Het geeft leiding geven aan de vergaderingen van het AB en DB. Tevens is de voorzitter een aanspreekpunt voor de buitenwereld. Vanwege de mate van invloed is het interessant of er bepalingen zijn gebonden aan de benoeming van de voorzitter.

7. Commissies. Openbare lichamen kunnen een drietal commissies oprichten: portefeuillehouderoverleggen, bestuurs- en adviescommissies. Iedere commissie kan een bepaald advies uitbrengen. Deze adviezen zijn vaak zwaarwegend. De commissies hebben daarom veel macht en het is interessant om te weten hoe deze functioneren. In bijlage 3 kan men een uitgebreidere uitleg vinden van hoe de commissies functioneren en hoe andere actoren met de commissies te doen hebben. Om het functioneren te analyseren zal er voornamelijk worden gekeken naar welk bestuursorgaan het recht heeft om een commissies op te richten en hoe de leden van de commissies worden gekozen. Dit zal per commissie worden gedaan.

8. Benoeming/ontslag. Bij dit onderwerp zal ter sprake komen welke bestuursorganen recht hebben op het benoemen/ontslaan van het management, overig personeel, AB- en DB-leden. De bestuursorganen waartoe dit recht toekomt kunnen veel macht uitoefenen op de gang van zaken binnen het openbaar lichaam. Het is daarom interessant voor gemeenten om te weten hoe deze bepalingen in elkaar zitten. Zeker als een gemeente invloed wil uitoefenen via het benoemen en ontslaan.

9. Informatievoorziening. Alle relevante actoren dienen met informatie te worden ingelicht over de gang van zaken binnen het openbaar lichaam. Met kwalitatieve informatie kunnen actoren op de juiste manier sturen. Het is voor de gemeente interessant om te weten hoe de informatiestromen werken, omdat de gemeente zo er achter kan komen of de informatiestromen werken zoals ze horen te werken. Zo zal worden aangeduid of er actieve of geen actieve informatieplicht is. Actieve informatieplicht houdt in dat de actoren binnen het openbaar lichaam gevraagd en ongevraagd informatie verstrekken aan actoren binnen het openbaar lichaam en aan actoren binnen de gemeente. De volgende informatiestromen zullen ter sprake komen: DB -> AB; AB/DB/bestuurscommissies -> colleges en raden; DB/AB -> gemeenteraad; en AB lid -> gemeenteraad.

10. Toezending jaarstukken. De jaarstukken zijn hele belangrijke documenten die in een openbaar lichaam om gaan. De twee belangrijkste jaarstukken zijn de jaarrekening en de meerjaren(begroting). Deze stukken leggen de financiële lasten voor de gemeenten vast. Het is belangrijk dat de jaarstukken goed worden geanalyseerd door de bestuursorganen voordat deze worden vastgesteld. Om de stukken goed te kunnen analyseren hebben de bestuursorganen tijd nodig. De subonderwerpen van dit onderwerp gaan in op wanneer bepaalde stukken verstuurd moeten worden en wanneer welke stukken worden vastgesteld. Gekeken zal worden naar het beleidsplan, ontwerp-begroting naar raden/colleges, reactietijd gemeente, jaarrekening en datum vaststelling ontwerp-begroting en jaarrekening door AB.

11. Zienswijze. Gemeenteraden kunnen hun zienswijzen geven op de vaststelling van de ontwerp-begroting. Voor de gemeente is het interessant om te weten waar ze met hun zienswijze terecht kunnen als naar hun oordeel er niet goed mee om is gegaan.

12. Aantal vergaderingen per jaar. Het aantal vergaderingen per jaar zegt iets over hoe actief bepaalde bestuursorganen binnen het openbaar lichaam zijn. Als een bestuursorgaan binnen het openbaar lichaam regelmatig vergadert, zal de betrokkenheid groot zijn, wat als gevolg heeft dat

informatie frequenter wordt uitgewisseld, waardoor er beter kan worden gestuurd. Vaak zal de frequentie van vergaderingen afhangen van hoe belangrijk de gemeentepolitiek het openbaar lichaam vindt. De gemeentepolitiek zal naar aanleiding van de publieke belangen en de gelden die ermee gemoeid haar oordeel vellen. De volgende bestuursorganen komen ter sprake: AB, DB en portefeuillehouderoverleggen.

Gemeenschappelijke regeling Het Plein.

Hieronder worden de onderwerpen en de subonderwerpen voor gemeenschappelijke regeling Het Plein behandeld. Wanneer achter een bepaald onderwerp of subonderwerp niks staat, betekent dat in de regeling van Het Plein niks vermeld staat over het onderwerp. Vaak betekent een blanco dat 1. geen afspraken zijn gemaakt over het onderwerp of 2. het onderwerp wordt in de Wgr staat vastgesteld, waardoor er geen noodzaak heeft bestaan om het onderwerp in de regeling van Het Plein te behandelen. In de tekst hieronder wordt wel eens gesproken over 'goedkeuring van het bestuur van de gemeente' of 'toezending van het besluit van de gemeente'. Hiermee wordt bedoeld dat het college zijn goedkeuring dient te geven met daarbij toestemming van de raad.

1. Belangen

- *Belangen waarborging.* In de regeling van Het Plein wordt voor de belangen verwezen naar een aantal socialezekerheidswetten verwezen.
- *Soort belangen.* Voor het soort belangen dat wordt gewaarborgd wordt er naar een aantal socialezekerheidswetten verwezen.

2. Algemeen bestuur (AB):

- *Samenstelling.* De regeling van Het Plein is getroffen door het college. De colleges van de gemeenten Lochem en Zutphen wijzen uit hun midden de leden van het algemeen bestuur aan. Twee leden van de gemeente Lochem en drie leden van gemeente Zutphen nemen plaats in het AB. In ieder geval zit de portefeuillehouder van iedere gemeente in AB. Het AB bestaat uit $2 + 3 = 5$ leden.
- *Zwaarte stem AB lid.* Ieder AB lid heeft één stem.
- *Normale besluiten.* Besluiten worden bij meerderheid van het AB genomen.

3. Procedure nodig geacht tot:

- *Toetreding.* Toezending van de besluiten van het bestuur van de toetredende gemeente. Bij unaniem besluit van de raden en de colleges vindt er toetreding plaats.
- *Uittreding.* Bij unaniem besluit van de colleges en raden vindt er uittreding plaats. In de eerste vijf jaar dat deze regeling van toepassing is, kan er niet worden uitgetreden.
- *Geschillenbeslechting.* De regeling kent de mogelijkheid om een geschil aan te kaarten bij de geschillencommissie. Het DB benoemt in samenspraak met gemeenten de commissie. In de regeling wordt er tevens ook verwezen naar Gedeputeerde Staten voor geschillenbeslechting.
- *Wijziging gemeenschappelijke regeling (GR), behalve publieke belangen.* DB en de colleges van de deelnemende gemeenten kunnen een voorstel doen tot wijziging. Indien het AB wijziging nodig acht zendt het AB het verzoek door naar de colleges. Goedkeuring vindt plaats bij unaniem besluit van de colleges en raden.
- *Wijziging publieke belangen.* In de regeling wordt niet specifiek aangegeven hoe om moet worden gegaan met wijzigingen van publieke belangen. Maar men kan er van uitgaan dat dezelfde score als op de vorige indicie van toepassing is.
- *Opheffing GR.* Bij unaniem besluit van de colleges van de deelnemende gemeenten.
- *Verhoging financiële bijdrage.*
- *Besluiten inzake de begroting, rekening en prestatieafspraken.* Besluiten inzake de begroting, rekening en prestatieafspraken worden bij unaniem besluit door het AB genomen.

4. Kosten uittreding. Onafhankelijk onderzoeksbureau bepaalt de uittreedkosten. Uitgangspunt: uittredende gemeente draagt de kosten die het rechtstreekse gevolg zijn van de uittreding en dat de overige gemeenten geen financieel nadeel van de uittreding ondervinden. Van 2010-2014 kunnen gemeenten niet uittreden.
5. Dagelijks bestuur (DB):
 - *Samenstelling.* Het DB bestaat uit drie leden. Per deelnemende gemeente de portefeuillehouder en één extern lid. In de regeling staat niet specifiek dat het AB de leden van het DB kiest. Er staat alleen wel specifiek dat het AB het extern lid kiest.
 - *Zwaarte stem.* 1 stem per DB lid
 - *Besluiten.*
6. Voorzitter:
 - *Benoeming.* Tussen de portefeuillehouders van Lochem en Zutphen wisselt het voorzitterschap beurtelings. Van 2010-2014 is het de portefeuillehouder van Zutphen.
7. Commissies:
 - *Leden portefeuillehouderoverleg en voorzitter.*
 - *Bestuurscommissie.*
 - *Adviescommissie.* AB kan vaste commissies van advies instellen. Voor de precieze bepalingen wordt er verwezen naar de Wgr. Het DB kan tijdelijke commissies van advies instellen.
8. Benoeming/ontslag:
 - *Management.* DB
 - *Overig personeel.* DB
 - *Ontslag DB lid door AB.* DB lid kan door het AB worden ontslagen.
 - *Ontslag AB lid door gemeenteraad.* AB lid kan door het eigen college worden ontslagen. In de regeling wordt niet genoemd dat de gemeenteraad het eigen AB lid kan ontslaan.
9. Informatievoorziening:
 - *DB -> AB.* 1. De leden van het DB zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan het AB verantwoording verschuldigd voor het door hen gevoerde beleid. 2. Het DB of afzonderlijke leden van het DB geven aan het AB of afzonderlijk AB-leden gevraagd en ongevraagd advies. (actieve informatieplicht)
 - *AB/DB/bestuurscommissies -> colleges en raden.* 1. Een lid van het AB is verantwoording schuldig aan het college die hem heeft aangewezen voor het door hem in dat bestuur gevoerde beleid. 2. De portefeuillehouder werk en inkomen (AB lid) geeft ongevraagd alle inlichtingen aan het eigen college. (geen actieve informatieplicht, omdat geen bepaling is opgenomen over het interpellatierecht van raadsleden naar de portefeuillehouder toe)
 - *AB/DB -> gemeenteraad.* AB en DB verstrekken alle gevraagde inlichtingen die door één of meerdere leden van de raad gewenst zijn. (geen actieve informatieplicht)
 - *AB lid -> gemeenteraad.* De portefeuillehouder werk en inkomen (één van de AB-leden) geeft ongevraagd alle inlichtingen aan de eigen raad. (geen actieve informatieplicht)
10. Toezending jaarstukken:
 - *Beleidsplan.*
 - *Ontwerp-begroting naar raden/colleges.* Voor 1 april zendt het DB de ontwerp-begroting naar de raden van de deelnemende gemeenten. Voor 15 juni stuurt het DB de ontwerp-begroting door naar het AB.
 - *Reactietijd gemeente.* De raden hebben tot 1 juni de mogelijkheid om hun zienswijzen te geven. Dit betekent een reactietijd van acht nominale weken.
 - *Jaarrekening.* Voor 1 april wordt de ontwerp-jaarrekening naar de raden van de deelnemende gemeenten gestuurd.
 - *Vaststelling ontwerp-begroting en -jaarrekening door AB.* Ontwerp-begroting: voor 1 juli, ontwerp-jaarrekening: voor 1 juli

- *Wijziging begroting gedurende begrotingsjaar.* Er zijn geen bepalingen opgenomen ten aanzien van begrotingswijzigingen.

11. Zienswijze:

- *Het naar voren brengen van de zienswijze bij Provinciale Staten.* De regeling heeft niet een specifieke bepaling opgenomen dat naar aanleiding van de vaststelling van de begroting de gemeenten hun zienswijze naar voren kunnen brengen bij Gedeputeerde Staten. De regeling kent, voordat er naar Gedeputeerde Staten wordt gegaan, een geschillencommissie. Het DB benoemt in samenspraak met gemeenten de commissie.

12. Aantal vergaderingen per jaar:

- *AB en extra vergaderingen.* Minimaal wordt er door het AB twee keer per jaar vergaderd en voorts zo dikwijls als de voorzitter dit nodig acht of tenminste twee leden van het AB daarom vragen.
- *DB en extra vergaderingen.* Vergaderfrequentie wordt bepaald door de voorzitter en of de DB-leden.
- *Portefeuillehouderoverleg.*

§6.2 Aanwijzingsbevoegdheden

In de vorige paragraaf is de gemeenschappelijke regeling Het Plein doorgelicht. In de analyse werd gesproken over vijf actoren en hun aanwijzingsbevoegdheden. De vijf actoren zijn: 1. de gemeenteraad, 2. het college, 3. afgevaardigde als AB-lid, 4. afgevaardigde als DB-lid en 5. eventueel afgevaardigde als voorzitter. Omdat de aanwijzingsbevoegdheden van de actoren door elkaar stonden, zal in deze paragraaf de aanwijzingsbevoegdheden netjes worden onderschreden. Per actor zal duidelijk worden wat zijn aanwijzingsbevoegdheden zijn. Niet iedere actor heeft op dezelfde onderwerp aanwijzingsbevoegdheden. Hieronder wordt duidelijk gemaakt op welke onderwerpen een actor bevoegdheden kan hebben.

Raad

1. Samenstelling AB
2. Toetreding
3. Uittreding
4. Wijziging Gemeenschappelijke regeling zonder publieke belangen
5. Wijziging Gemeenschappelijke regeling met publieke belangen
6. Opheffing
7. Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, jaarrekening en prestatieafspraken
8. Ontslag AB lid door gemeenteraad
9. Ontwerp-begroting
10. Jaarrekening

7. Opheffing

8. Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, jaarrekening en prestatieafspraken
9. Leden portefeuillehouderoverleg
10. Leden bestuurscommissie
11. Ontwerp-begroting

Afgevaardigde als AB-lid

1. Normale besluiten
2. Toetreding besluiten
3. Wijziging GR zonder publieke belangen
4. Wijziging GR met publieke belangen
5. Verhoging financiële bijdrage
6. Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, rekening en prestatieafspraken

College

1. Samenstelling AB
2. Toetreding
3. Uittreding
4. Wijziging Gemeenschappelijke regeling zonder publieke belangen
5. Wijziging Gemeenschappelijke regeling met publieke belangen
6. Ontslag AB lid door gemeenteraad

7. Kosten uittreding
8. Samenstelling DB
9. Benoeming voorzitter
10. Benoeming bestuurscommissie
11. Benoeming adviescommissie
12. Benoeming/ontslag management
13. Ontslag DB lid
14. Jaarrekening

15. Vaststelling ontwerp-begroting en jaarrekening
16. AB vergaderingen

Afgevaardigde als DB-lid

1. Normale besluiten
2. Toetreding
3. Wijziging GR zonder publieke belangen
4. Wijziging GR met publieke belangen
5. Kosten uittreding
6. Benoeming voorzitter
7. Vorming portefeuillehouderoverleg
8. Benoeming adviescommissie
9. Benoeming/ontslag management

10. Benoeming/ontslag overig personeel
11. Het toezenden van de ontwerp-begroting
12. Reactietijd gemeente
13. AB vergaderingen
14. DB vergaderingen
15. Portefeuillehouderoverleggen

Afgevaardigde eventueel als voorzitter

1. Wijziging publieke belangen
2. Besluiten dagelijks bestuur
3. Adviescommissie
4. AB vergaderingen
5. DB vergaderingen

Gemeenschappelijke regeling Het Plein

Ten aanzien van Het Plein wordt hieronder de aanwijzingsbevoegdheden per onderwerp aangeduid. Achter een onderwerp kan niks vermeld staan. Een blanco betekent net als in de vorige paragraaf dat geen informatie beschikbaar is. Zonder informatie kunnen de aanwijzingsbevoegdheden van een actor niet bepaald worden.

Aanwijzingsbevoegdheden van de raad

1. *Samenstelling AB.*
2. *Toetreding.* 1. Bij het verzoek dient een toetredingsbesluit van de raad van de toetredende gemeente bijeengevoegd te zijn. 2. Bij unaniem besluit van de raden kan er toetreding plaatsvinden.
3. *Uittreding.* Bij unaniem besluit van de raden kan uittreding plaatsvinden.
4. *Wijziging Gemeenschappelijke regeling zonder publieke belangen.* Bij unaniem besluit van de raden kan de regeling worden gewijzigd.
5. *Wijziging Gemeenschappelijke regeling met publieke belangen.* Bij unaniem besluit van de raden kan de regeling worden gewijzigd.
6. *Opheffing.*
7. *Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, jaarrekening en prestatieafspraken.*
8. *Ontslag AB lid door gemeenteraad.*
9. *Ontwerp-begroting.* Raad heeft acht nominale weken de tijd om een zienswijze te formuleren.
10. *Jaarrekening.* Voor 1 april wordt de ontwerp-rekening naar de raden van de deelnemende gemeenten gestuurd. Zij kunnen deze analyseren en de afgevaardigden van de eigen gemeente ter verantwoording roepen.

Aanwijzingsbevoegdheden van het college

1. *Samenstelling AB.* Het college van de gemeente Lochem kiest uit hun midden twee vertegenwoordigers in het AB. In ieder geval neemt de portefeuillehouder zitting.
2. *Toetreding.* Bij het verzoek dient een toetredingsbesluit van het college van de toetredende gemeente bijeengevoegd te zijn. Bij unaniem besluit van de colleges kan er toetreding plaatsvinden.
3. *Uittreding.* Bij het verzoek dient een uittredingsbesluit van het college van de uittredende gemeente bijeengevoegd te zijn. Bij unaniem besluit van de colleges kan er uittreding plaatsvinden.
4. *Wijziging Gemeenschappelijke regeling zonder publieke belangen.* Het college kan een wijzigingsverzoek indienen. Wijziging vindt plaats bij unaniem besluit van de colleges.
5. *Wijziging Gemeenschappelijke regeling met publieke belangen.* Het college kan een wijzigingsverzoek indienen. Wijziging vindt plaats bij unaniem besluit van de colleges

6. *Ontslag AB lid door gemeenteraad.* In de regeling staat vastgelegd dat het college de eigen afgevaardigden kan ontslaan.
7. *Opheffing.* Bij unaniem besluit van de colleges.
8. *Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, jaarrekening en prestatieafspraken.*
9. *Leden portefeuillehouderoverleg.*
10. *Leden bestuurscommissie.*
11. *Ontwerp-begroting.*

Aanwijzingsbevoegdheden van de afgevaardigde als AB-lid

1. *Normale besluiten.* AB-leden nemen besluiten bij meerderheid.
2. *Toetreding besluiten.*
3. *Wijziging GR zonder publieke belangen.* Als AB het wenselijk acht, stuurt het AB het verzoek door naar de colleges van de gemeenten.
4. *Wijziging GR met publieke belangen.*
5. *Verhoging financiële bijdrage.*
6. *Besluiten inzake de strafbepaling, bestuursdwang, begroting, rekening en prestatieafspraken.*
Besluiten inzake de begroting, rekening en prestatieafspraken worden door het AB bij unaniem besluit genomen.
7. *Kosten uittreding.*
8. *Samenstelling DB.*
9. *Benoeming voorzitter.*
10. *Benoeming bestuurscommissie.*
11. *Benoeming adviescommissie.* AB kan commissies instellen.
12. *Benoeming/ontslag management.*
13. *Ontslag DB lid.* In de regeling is vastgelegd dat het AB een DB lid kan ontslaan.
14. *Jaarrekening.*
15. *Vaststelling ontwerp-begroting en jaarrekening.* Voor 1 juli dienen de ontwerp-begroting en ontwerp-rekening door het AB te zijn vastgesteld.
16. *AB vergaderingen.* Als tenminste twee leden het nodig achten.

Aanwijzingsbevoegdheden van de afgevaardigde als DB-lid

1. *Normale besluiten.*
2. *Toetreding.*
3. *Wijziging GR zonder publieke belangen.* DB kan een voorstel doen tot wijziging.
4. *Wijziging GR met publieke belangen.* DB kan een voorstel doen tot wijziging.
5. *Kosten uittreding.*
6. *Benoeming voorzitter.*
7. *Vorming portefeuillehouderoverleg.*
8. *Benoeming adviescommissie.* Het DB kan tijdelijk commissies van advies instellen.
9. *Benoeming/ontslag management.* Na het advies van de commissie van advies te hebben gehoord, kan het DB de directie benoemen, schorsen of ontslaan.
10. *Benoeming/ontslag overig personeel.* DB
11. *Het toezenden van de ontwerp-begroting.* Voor 1 april zendt het DB de ontwerp-begroting door naar de raden. Voor 15 juni verstuurt het DB de ontwerp-begroting naar het AB.
12. *Reactietijd gemeente.*
13. *AB vergaderingen.*
14. *DB vergaderingen.* DB kan besluiten tot extra DB vergaderingen.
15. *Portefeuillehouderoverleggen.*

Aanwijzingsbevoegdheden van de afgevaardigde als voorzitter

1. *Wijziging publieke belangen.*
2. *Besluiten dagelijks bestuur.*

3. *Adviescommissie*.
4. *AB vergaderingen*. Voorzitter kan beslissen over extra AB vergaderingen.
5. *DB vergaderingen*. Voorzitter kan mede de frequentie van de DB vergaderingen bepalen.

§6.3 Beleidsnota

Onderdeel van het borgingsmechanisme 'hiërarchie' is de beleidsnota. Met behulp van een beleidsnota kunnen instructies door de gemeenteraad worden meegegeven aan de afgevaardigden.

De beleidsnota specifiek gericht op Het Plein zal op een tweetal onderwerpen worden geanalyseerd: 1. aanwezigheid en 2. kwaliteit. Bij het onderwerp 'aanwezigheid' is de volgende vraag van belang: is er een beleidsnota gericht op Het Plein vastgesteld door de gezagdrager? Wanneer op deze vraag een nee wordt geantwoord, zal behandeling van het tweede onderwerp niet van belang zijn, omdat de kwaliteit niet kan worden getoetst vanwege het ontbreken van de beleidsnota. Als er wel een beleidsnota aanwezig is, zal de kwaliteit beoordeeld worden door gebruik te maken van de volgende drie criteria: 1. up to date, 2. volkomenheid en 3. concrete instructies. Het criterium 'up to date' wordt gebruikt om een conclusie te trekken of de nota nog overeenkomt met de instructies van de gezagdrager. De score op het criterium 'volkomenheid' moet antwoord geven of de nota een periode van vier jaar vooruitblijft. Het laatste criterium 'concrete instructies' wordt gebruikt om te analyseren of de afgevaardigden zonder al te veel eigen interpretatie instructies kunnen vormen.

Beleidsnota gericht op Het Plein

Gemeente Lochem heeft geen beleidsnota ten aanzien van openbaar lichaam Het Plein vastgesteld. Wel is de gemeente Lochem bezig met een overkoepelde beleidsnota ten aanzien van alle verbonden partijen: nota verbonden partijen. Omdat in deze nota een groot aantal verbonden partijen de revue zal passeren, kan verwacht worden dat het beleid per verbonden partij - in casu openbaar lichaam Het Plein - oppervlakkig blijft; de kwaliteit zal te wensen over laten, omdat men beperkt in kan gaan op de huidige en gewenste situatie van de verbonden partijen.

Omdat de nota verbonden partijen nog niet is vastgesteld, zal hier geen verdere analyse qua kwaliteit op worden verricht. Ten aanzien van de beleidsnota is het enkel en alleen duidelijk dat er op het ogenblik geen nota is vastgesteld.

§6.4 Resumé

Op de deelvraag 'hoe wordt Het Plein gestuurd, beheerst en gecontroleerd?' is in dit hoofdstuk gedurende de paragrafen antwoord gegeven. Voornamelijk wordt gebruik gemaakt van het borgingsmechanisme 'regels', in de vorm gemeenschappelijke regeling Het Plein, om te leiden. In de gemeenschappelijke regeling Het Plein is een groot aantal sturings-, beheers- en controle-instrumenten vastgelegd. Uit de regeling Het Plein kan men de aanwijzingsbevoegdheden van de raad, het college, de afgevaardigde als AB-lid, de afgevaardigde als AB-lid en eventueel afgevaardigde als voorzitter destilleren. Voor ieder van de voorgaande actoren zijn de aanwijzingsbevoegdheden in dit hoofdstuk genoemd.

Naast de gemeenschappelijke regeling, is de beleidsnota vastgesteld door de gemeente Lochem specifiek gericht op Het Plein geanalyseerd. De beleidsnota is onderdeel van het borgingsmechanisme 'hiërarchie' en bevat kaders oftewel instructies. Uit de analyse is naar voren gekomen dat de gemeente Lochem geen beleidsnota specifiek op Het Plein heeft vastgesteld. Via de beleidsnota wordt dus niet geleid.

7. Conclusie en discussie

§7.1 Inleiding

In de conclusie zal geprobeerd worden om antwoord te geven op de centrale vraag: *hoe kan gemeente Lochem haar invloed op samenwerkingsverband Het Plein vergroten, zodat de taken, die het uitvoert, naar behoren worden uitgevoerd en de gelden, die met de uitvoering van taken gemoeid zijn, effectief en efficiënt worden beheerd?* Op deze vraag wordt geprobeerd antwoord te geven door gebruik te maken van de antwoorden op de deelvragen.

In de discussie wordt een achttal punten aangestipt die mij tijdens het onderzoek zijn opgevallen. De discussie zal zich richten op andere openbare lichamen waarin de gemeente Lochem participeert en aan verwante onderwerpen.

§7.2 Conclusie

Er zal gebruik worden gemaakt van de antwoorden op de deelvragen om de centrale vraag te beantwoorden. Van het antwoord op deelvraag twee zal gebruik worden gemaakt om een aanbeveling te doen aan de gemeente Lochem over publieke belangen waarborging door Het Plein om de invloed te versterken. De antwoorden van deelvragen vier en vijf helpen om kritisch te zijn op de beleidsnota specifiek gericht op Het Plein en de gemeenschappelijke regeling Het Plein. Ten aanzien van de beleidsnota zal een aanbeveling worden gedaan. Daarentegen zal er ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling niet worden gewerkt met aanbevelingen, alleen merkwaardigheden zullen worden genoemd. De merkwaardigheden zijn een startpunt om bepalingen in de gemeenschappelijke regeling Het Plein en de beleidsnota te verbeteren, zodat de gemeente Lochem meer invloed kan uitoefenen. Of de merkwaardigheden moeten worden aangepakt is de vraag. Hier is verder onderzoek voor nodig. Dit onderzoek zal zich moeten gaan richten op de gevolgen van de invloed, de haalbaarheid en de wenselijkheid van het aanpakken van de merkwaardigheden. Met de resultaten van het onderzoek kan het bestuur van de gemeente Lochem besluiten welke, hoe en wanneer welke merkwaardigheden moeten worden aangepakt. De reden waarom dit onderzoek niet door mij is uitgevoerd is simpel: tijdgebrek.

§7.2.1 Publieke belangen

De regeling van Het Plein is vrij nieuw: de regeling is namelijk in het jaar 2010 getroffen door de gemeenten Lochem en Zutphen. Het Plein wordt voornamelijk gebruikt om de Wwb te waarborgen, maar voor de gemeente Zutphen wordt tevens ook de Wmo gewaarborgd. Deze scheefgroei in belangen waarborging leidt ertoe dat de gemeente Zutphen aanzienlijk meer geld bijdraagt. Omdat de gemeente Zutphen meer bijdraagt, heeft het ertoe geleid dat de afvaardiging tussen de twee gemeenten verschillend is: gemeente Zutphen vaardigt drie personen af in het AB en gemeente Lochem twee. Dit is allemaal niet gewenst, omdat het de gelijkheid tussen de gemeenten verstoort. Om deze ongelijkheid op te lossen heeft het de voorkeur dat Het Plein voor iedere deelnemer dezelfde belangen gaat waarborgen. Uit twee opties kan men kiezen: 1. Het Plein gaat voor beide gemeenten de Wmo waarborgen of 2: de Wmo belangen die voor Zutphen gewaarborgd worden, worden in een aparte gemeenschappelijke regeling ondergebracht. Men kan ook voor een schijnoplossing kiezen: de huidige ongelijkheid in financiële belangen zal niet doorslaan in ongelijkheid in het bestuur van het openbaar lichaam. Dit betekent dat de afvaardiging van de gemeenten aan het bestuur gelijk wordt getrokken. Er bestaat ook nog voor de gemeente Lochem een onrealistische optie om uit het openbaar lichaam te stappen. Deze optie is onrealistisch, omdat in de regeling is opgenomen dat de eerste vijf jaar na het treffen van de regeling niet kan worden uitgetreden. Pas vanaf 1 januari 2015 kan er worden uitgetreden.

De aanbeveling wordt gedaan dat de afvaardiging van beide gemeenten gelijk wordt getrokken. Dit kan allen als Het Plein voor beide gemeenten dezelfde publieke belangen waarborgt. De

gemeentepolitiek zal een keuze moeten maken: Het Plein waarborgt voor beide gemeenten de Wmo of niet.

§7.2.2 Beleidsnota

De statistische analyse in deelvraag vier heeft duidelijk gemaakt dat een beleidsnota vastgesteld door de gemeenteraad wenselijk is. Dit omdat de afgevaardigden in het AB en DB met instructies meer geneigd zijn om de publieke belangen van de gemeente in ogenschouw te nemen. Verlengd lokaal bestuur wordt versterkt. In deelvraag vijf kan men lezen dat de gemeente Lochem geen beleidsnota specifiek voor Het Plein heeft vastgesteld. Een instrument om te leiden wordt niet gebruikt. De aanbeveling wordt daarom gedaan dat de gemeente Lochem een beleidsnota waarin voor de aankomende vier jaar wordt vooruitgeblikt moet gaan gebruiken. Het betekent dat een beleidsnota specifiek gericht op Het Plein moet worden opgesteld en vastgesteld.

§7.2.3 Merkwaardigheden gemeenschappelijke regeling Het Plein

1. In de regeling van Het Plein wordt naar de wetgeving verwezen voor de in het geding zijnde publieke belangen.
2. De gemeenteraad is niet bevoegd tot het kiezen van afgevaardigden. Het college kiest namelijk uit zijn midden de afgevaardigden.
3. De hoeveelheid afgevaardigden die gemeenten mogen afstaan wordt niet bepaald volgens een criterium, zoals bijvoorbeeld 'het aantal inwoners'.
4. Het is raar dat niet duidelijk is welke besluiten van het AB en DB onder een normaal besluit vallen.
5. Het is opvallend dat constitutionele besluiten alleen bij unaniem besluit van colleges en raden worden genomen.
6. Verwacht mag worden dat een uittredingsverzoek van een gemeente automatisch - zonder bemoeienis van andere bepalingen - wordt gehonoreerd. Dit is niet het geval bij Het Plein: unanieme besluiten van de raden en colleges zijn vereist. Tevens kent de regeling van Het Plein een tijdsbepaling: eerst vijf jaar na oprichting mag er niet worden uitgetreden.
7. In de regeling zijn de kosten voor uittreding niet specifiek bepaald.
8. In de regeling van Het Plein is geen specifieke verwijzing opgenomen over de wijziging van publieke belangen.
9. Het is niet duidelijk vermeld welke actor een verzoek tot opheffing mag plaatsen.
10. Het is opvallend dat bij Het Plein als één van de weinige openbare lichamen een onafhankelijke commissie onderzoek doet naar de uittreedkosten. Algemeen geldt dat het AB de kosten vaststelt.
11. In het DB van Het Plein maken naast AB-leden externen deel uit van het DB. De externe leden worden gekozen door het AB.
12. Het is gebruikelijk dat de ABen uit hun midden zonder beperkingen een voorzitter kiezen. Dit is niet het geval bij Het Plein. Bij Het Plein wisselt het voorzitterschap om en om tussen de portefeuillehouder van de gemeenten Lochem en Zutphen.
13. In de regeling worden beperkt bepalingen gewijd aan de vorming van portefeuillehouderoverleggen, bestuurs- en adviescommissies.
14. Normaal gesproken kan het AB het management benoemen/ontslaan. Dit is niet het geval bij Het Plein: het DB kan na de commissie van advies te hebben gehoord het management ontslaan.
15. Het is raar dat het college een AB lid kan ontslaan. Dit omdat normaal gesproken de raad deze bevoegdheid tot zijn beschikking heeft.
16. Het is opvallend dat van het AB en DB geen actieve informatieplicht uitgaat naar de gemeenteraad.
17. Niet iedere afgevaardigde verstrekt informatie binnen de eigen gemeente: alleen de portefeuillehouder verstrekt actief informatie.

18. Er zijn in de regeling van Het Plein geen bepalingen opgenomen ten aanzien van het interpellatierecht van individuele leden van de raad naar de eigen AB-leden toe en ten aanzien van de verantwoordingsplicht van AB-leden naar de eigen raad toe.
19. Er zijn geen bepalingen opgenomen over de vorming van beleidsplannen.
20. Het valt op dat Het Plein als enige openbaar lichaam de bepalingen rondom het toezenden van de jaarstukken uitgebreid heeft toegelicht.
21. In de regeling van Het Plein zijn geen bepalingen opgenomen omtrent de procedures die dienen te worden gevolgd om begrotingswijzigingen tijdens een begrotingsjaar rechtmatig goed te keuren.
22. Bepalingen omtrent het naar voren brengen van de zienswijzen naar aanleiding van de vaststelling van de begroting ontbreken.
23. In de regeling van Het Plein zijn er geen bepalingen vermeld over een minimum aan te houden DB vergaderfrequentie.
24. Het valt op dat het DB van Het Plein geen extra AB vergaderingen kan in gelasten.
25. Bepalingen omtrent de vergaderfrequentie van de portefeuillehouderoverleggen ontbreken.

§7.2.4 Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden

Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden raad:

1. De raad heeft geen enkele bevoegdheid om de afgevaardigden in het AB te bepalen.
2. De raad kan geen verzoeken doen tot constitutionele besluiten.
3. De raad kan niet zelfstandig besluiten tot constitutionele besluiten.
4. De raad kan niet de eigen afgevaardigden ontslaan.
5. Het wordt aan de raad niet duidelijk gemaakt wat de uittredekosten zijn.
6. Er is geen bepaling opgenomen waarin duidelijk wordt gemaakt hoe de raad kan reageren op de ontwerp-jaarrekening.

Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden college:

1. De colleges kiezen uit hun midden de vertegenwoordigers in het AB.
2. Voor constitutionele besluiten is goedkeuring vereist van de colleges.
3. De colleges kunnen, nadat het vertrouwen verloren is, de afgevaardigden in het bestuur ontslaan.

Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden afgevaardigde in AB:

1. Het is opvallend, omdat het AB de beslissing tot wijziging niet neemt, dat het AB een wijzigingsverzoek wenselijk moet achten, voordat het verzoek wordt doorgestuurd naar de gemeentebesturen.
2. Vaak zie je dat bij toetredingsverzoeken instemming nodig is van het AB. Dit kan je niet terugvinden bij Het Plein.
3. De kosten van de uittreding worden over het algemeen door het AB bepaald. Dit is niet het geval bij Het Plein: een onafhankelijk commissie bepaalt de kosten.
4. Normaal gesproken wordt door en uit het AB de leden voor het DB gekozen. Dit is niet het geval bij Het Plein. Standaard zitten de portefeuillehouders van Lochem en Zutphen in het DB. Wel kan het AB zelfstandig een extern lid aanwijzen.
5. De AB-leden kunnen niet door en uit hen de voorzitter kiezen.
6. Het valt op dat het AB het management niet kan ontslaan.
7. Wel kan het AB, nadat het vertrouwen verloren is, een DB lid ontslaan.
8. In de regeling wordt niks specifiek genoemd over hoe het AB commissies kan instellen.

Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden afgevaardigde in DB:

1. Het is niet duidelijk hoe normale besluiten binnen het DB worden genomen.
2. Het DB kan een voorstel doen tot wijziging gemeenschappelijke regeling.

3. Het is opvallend dat het DB gaat over het benoemen/ontslaan van het management. Dit omdat over het algemeen een taak is van het AB.
4. Het DB heeft invloed op de verzending van de jaarstukken: het kan namelijk voor 1 april de stukken al versturen.
5. Het is opvallend dat het DB niet kan besluiten tot extra AB vergaderingen.

Merkwaardigheden aanwijzingsbevoegdheden afgevaardigde als voorzitter:

1. Institutioneel gezien heeft de voorzitter beperkte macht: over het algemeen beslist de voorzitter over de vergaderfrequentie van het AB en DB.

§7.3 Discussie

Tijdens het verrichten van het onderzoek is mij het één en ander opgevallen. Niet alleen ten aanzien van Het Plein, maar ook ten aanzien van andere openbare lichamen waar de gemeente Lochem in participeert. Ook andere onderwerpen komen aan bod. De volgende acht punten zijn mij opgevallen:

1. Het is mij ten aanzien van andere openbare lichamen tijdens de financiële analyse opgevallen dat bij sommige openbare lichamen de gemiddelde lasten stijgen terwijl de publieke belangen die door het openbaar lichaam worden gewaarborgd dezelfde blijven. Dit kan men zien aan het feit dat de gemeenschappelijke regelingen van de openbare lichamen al een aantal jaar oud zijn, waardoor de afgelopen jaren weinig kan zijn veranderd aan de publieke belangen die worden gewaarborgd.

Zo is er aan de regelingen Regio Stedendriehoek (2005) en Recreatieschap Achterhoek-Liemers (2006) de afgelopen paar jaar niks veranderd, maar toch stijgen de lasten. De interessante vraag die hierbij oprijst is die van 'hoe is dit mogelijk?' Mogelijke verklaring is dat beide openbare lichamen tegenwoordig kwalitatief de belangen beter waarborgen dan voorheen. Deze kwaliteitsimpuls gaat natuurlijk gepaard met extra lasten. Maar om zeker te weten wat de oorzaak is van de stijgende lasten van de openbare lichamen, waarbij de gemeenschappelijke regelingen al een aantal jaar hetzelfde, is onderzoek nodig.

2. Zo is mij ook tijdens de financiële analyse opgevallen dat in openbaar lichaam 'Regio Stedendriehoek' veel geld om gaat als men bedenkt dat alleen autonome publieke belangen worden gewaarborgd. Zelfs in openbare lichamen, die medebewinds publieke belangen waarborgen, gaat niet zoveel geld om als in de Regio. Deze constatering is verbazingwekkend en zeker als men bedenkt dat de Regio bij de oprichting bedoeld is geweest als overlegorgaan tussen bestuurders van gemeenten in de provincie Gelderland. In overlegorganen hoort in principe niet veel geld in om te gaan. Maar tegenwoordig gebeurt dat wel bij de Regio. Dit komt voornamelijk doordat er naast overleg ook heel veel beleidsvorming plaatsvindt. Beleidsvorming gaat gepaard met hoge kosten aan personeel.

3. Helaas heeft er in dit onderzoek geen financiële vergelijking plaatsgevonden tussen gelijkgestemde openbare lichamen in Nederland: openbare lichamen die dezelfde structuur hebben als Het Plein. Met de vergelijking zou men normen kunnen achterhalen die van dienst kunnen zijn om de scores van de financiële subonderwerpen te interpreteren. De interpretaties konden dan weer worden gebruikt om de financiële belangen scherper aan te merken. De reden waarom er geen vergelijkingen zijn gemaakt in dit onderzoek is simpel: tijdgebrek en complexiteit. Complexiteit, omdat gelijkgestemde openbare lichamen niet of nauwelijks bestaan; ieder openbaar lichaam is uniek qua omvang, publieke belangen en participeerden gemeenten. Als men beter de financiële belangen wil aanmerken, kan hier verder onderzoek naar worden verricht.

4. Tevens kunnen de financiële belangen beter worden aangescherpt als er een grootschalig onderzoek plaatsvindt naar de financiële risico's die een rol spelen in openbaar lichaam Het Plein. In

dit onderzoek is kleinschalig geprobeerd om de financiële risico's in de financiële belangen te betrekken. Dit is gebeurd door gebruik te maken van de financiële indicie 'regeling zonder einde'. De score op dit indicie bepaalt of de gemeente tekorten moet aanvullen na afloop van een begrotingsjaar. Maar het is natuurlijk veel interessanter om de processen die leiden tot een begrotingstekort aan te duiden. Bij Het Plein zal het dan vooral gaan om macro economische ontwikkelingen, zoals de ontwikkeling op de arbeidsmarkt. Naar de processen die tot een begrotingstekort leiden, kan meer onderzoek naar worden verricht.

5. Dit onderzoek heeft zich met name gericht op het onderzoeken van procedurele achtergronden van intergemeentelijke samenwerking. Met procedureel wordt bedoeld dat bepalingen in de gemeenschappelijke regeling zijn geanalyseerd. Concreet betekent het dat via het borgingsmechanisme 'regels' in het bijzonder gemeenschappelijke regeling Het Plein en beleidsnota sturings-, beheers- en controle-instrumenten zijn aangeduid. Met deze instrumenten is de hiërarchie van de actoren bepaald.

In het verlengde van procedureel vergelijken, kent men procesmatig vergelijken. Hierbij worden de bepalingen in de gemeenschappelijk regeling vergeleken met wat er in de werkelijkheid (werkvloer) gebeurd; hoe de instrumenten in werkelijkheid worden toegepast en wat voor gevolgen dit heeft voor de hiërarchie van de actoren. Hierin is in dit onderzoek beperkt analyse naar verricht. Spreekwoordelijk gezegd: het huis, gebouwd op de fundering van bepalingen is niet bouwtechnisch onderzocht. Het heeft de voorkeur dat deze spreekwoordelijke 'bouwtechnische analyse' wel plaatsvindt. Er dient dus meer onderzoek te worden verricht naar hoe de bepalingen zich in de werkelijkheid manifesteren.

6. Helaas is er geen onderzoek verricht naar het borgingsmechanisme 'regels' in het bijzonder verordeningen ten aanzien van Het Plein. Hier is geen tijd voor geweest. Verordeningen kunnen invloed hebben op de hierarchie van de actoren omdat in de verordeningen sturings-, beheers- en controle-instrumenten staan vastgelegd. Men kan naar de verordeningen meer onderzoek verrichten.

7. Men kan zich afvragen of het gewenst is dat openbare lichamen volledig volgens het concept van verlengd lokaal bestuur worden ingericht en geleid. De besluitvormingskosten zullen namelijk aanzienlijk stijgen; de regelingen dienen te worden aangepast aan de hiërarchie van de raad. De kosten worden ook nog verhoogd doordat de raad er drie extra taken dan bij krijgt: 1. de raad dient, als via manier één wordt gewerkt, zelfstandig standpunten in te nemen ten aanzien van constitutionele besluiten, 2. letterlijke instructies dient de raad, als via manier twee wordt gewerkt, te vormen en 3. als via manier drie wordt gewerkt, dient de raad meerjarenbeleidsnota's vast te stellen ten aanzien van de openbare lichamen. Deze nota's dienen tevens ook nog regelmatig te worden geüpdate.

Vanwege de verhoogde besluitvormingskosten zal de kosten(efficiëntie) behoorlijk afnemen. Dit is natuurlijk niet gewenst door de gezagdrager, omdat dan één van de belangrijkste doelen tot oprichting van openbare lichamen, de zogenaamde schaalvoordelen, waardoor openbare lichamen (kosten)efficiënter kunnen werken dan een individuele gemeente, niet worden behaald. Maar men moet goed begrijpen dat er voor de gezagdrager geen andere keuze is dan het verlengd lokaal bestuur om de openbare lichamen op hoofdlijnen te sturen, beheersen en te controleren. Dit omdat de gezagdrager de verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de publieke en financiële belangen die voor de gemeente worden gewaarborgd via openbare lichamen en zich naar deze verantwoordelijkheid dient te gedragen en dat dit alleen kan door middel van het concept van verlengd lokaal bestuur. De hoge besluitvormingskosten zal men voor lief moeten nemen!

8. In het verleden zijn er veel discussies gevoerd over de beperkingen van het verlengd lokaal bestuur; intergemeentelijke samenwerking. Met name ging het er over dat de regionale belangen door het verlengd lokaal bestuur beperkt worden gewaarborgd, aangezien er alleen aan de gemeentelijke belangen dient te worden gedacht. Om de regionale belangen toch aan bod te laten komen is er geopperd om de regionale samenwerkingsverbanden een eigen democratische legitimiteit te geven; een nieuwe bestuurslaag. De democratisering zou er dan voor zorgen dat de gezagdragers van de regio alleen de belangen van de regio dienen te waarborgen, waardoor de beperkingen van het verlengd lokaal bestuur zouden worden opgeheven. Helaas is de democratisering van de regio er niet van gekomen. Zie voor de beredenering deelvraag vier.

Bibliografie

- Bakker, W. e. (1999). *Ruimte rond regels; stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- CBS. (2005). *bestuurlijke samenwerking groeit in 2004*. Voorburg/Heerlen: CBS.
- Gemeenschappelijke regeling GGD Gelre-IJssel*. (2007).
- Gemeenschappelijke regeling Het Plein*. (2009).
- Gemeenschappelijke regeling Het Plein*. (2010). *Jaarrekening 2010 en 2011*. Gemeenschappelijke regeling Het Plein.
- Gemeenschappelijke regeling Recreatieschap Achterhoek-Limmers*. (2006).
- Gemeenschappelijke regeling Regio Stedendriehoek*. (2005).
- Gemeenschappelijke regeling regio Zutphen 'Delta'*. (2006).
- Gemeenschappelijke regeling Stadsbank Oost Nederland*. (2005).
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland*. (2009).
- Gemeenschappelijke regelingen register*. (2007). Lochem: Gemeente Lochem.
- Gemeente Emmen. (2008). *Nota Verbonden Partijen*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Gemeente Lochem. (2010). *Gemeente Lochem "onderzoek naar verbonden partijen"*.
- Gemeente Lochem. (2009). *Jaarrekening*. Gemeente Lochem.
- Gemeente Lochem. (2008). *Jaarrekening 2007*. Gemeente Lochem.
- Gemeente Lochem. (2010). *Jaarrekening 2009*. Gemeente Lochem.
- Gemeente Lochem. (2010). *Jaarrekening 2009*. Gemeente Lochem.
- Gemeente Ridderkerk. (2009). *Nota Verbonden Partijen*. Ridderkerk: Gemeente Ridderkerk.
- Gemeente Zaanstad. (2006). *Nota Verbonden Partijen*. Zaanstad: Gemeente Zaanstad.
- Gemeenten Zutphen en Lochem. (2009). *Businessplan Het Plein*. Gemeenten Zutphen en Lochem.
- GGD Gelre-IJssel. (2008). *Jaarrekening 2007*. GGD Gelre-IJssel.
- GGD Gelre-IJssel. (2009). *Jaarrekening 2008*. GGD Gelre-IJssel.
- GGD Gelre-IJssel. (2010). *Jaarrekening 2009*. GGD Gelre-IJssel.
- Jaarstukken 2009 van de gemeente Lochem*. (2010). Lochem: Gemeente Lochem.
- kalla. In *jaap* (pp. 5-10).
- Kamerstukken II 2001/02, 27 008, nr. 5, p. 3 (NV bij de wijzigingswet)*. (2001/02). Den Haag.
- Korsten, A. e. (1986). *Uitvoering van overheidsbeleid*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Korsten, A. (2002). *Samen en toch apart*.
- Min BZK en IPO. (2005). *Verbonden Partijen*. Den Haag: Min BZK en koninkrijkrelaties en Interprovinciaal Overleg.
- Min. Binnenlandse zaken en koninkrijkrelaties. (1985). WGR.
- Min. BZK . (2003). *Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties.
- Min. BZK . (1992). *Gemeentewet*. Den Haag: BZK en koninkrijkrelaties.
- Min. BZK . (1992). *Provinciewet*. Den Haag: Min. BZK en Koninkrijkrelaties.
- Min. BZK . (1995). *Wet eductatie en beroepsonderwijs*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties.

Min. BZK . (1984). *Wet gemeenschappelijke regeling*. Den Haag: Ministerie van BZK en koninkrijkrelaties.

Min. BZK . (1997). *Wet Sociale Werkvoorziening*. Den Haag: Min. BZK en Koninkrijkrelaties.

Min. BZK. (2003). *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie BZK en koninkrijkrelaties.

Min. BZK en Koninkrijkrelaties . (2006). *Wet inburgering*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties .

Min. BZK en Koninkrijkrelaties . (1987). *Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties .

Min. BZK en Koninkrijkrelaties . (1986). *Wet inkomensvoorziening oudere en geeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties .

Min. BZK en Koninkrijkrelaties . (2009). *wet investeren in jongeren*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties .

Min. BZK en koninkrijkrelaties. (1984). *Wet gemeenschappelijke regeling*. Den Haag: Ministerie van BZK en koninkrijkrelaties.

Min. BZK en Koninkrijkrelaties. (2010). *Wet veiligheidsregio's*. Den Haag: Min. BZK en koninkrijksrelaties.

min. bzk en koninkrijkrelaties. (1985). WGR. Art. 8.

Min. BZK. (2008). *Grondwet*. Den Haag.

Min. BZK. (2003). *Wet werk en bijstand*. Min. BZK en Koninkrijkrelaties.

Min. BZK. (2006). *WMO*. Den Haag: Min. BZK.

Min. Justitie. (1990). *Wet collectieve preventie volksgezondheid*. Min. Justitie.

Min. justitie. (1990). *wet op het consumentenkrediet*. Min. justitie.

Min. Justitie. (2006). *wet op het financiële toezicht*.

Min. Justitie. (2008). *Wet publieke gezondheid*. Min. Justitie.

Ministerie BZK en koninkrijkrelaties. (2003). *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*. Den Haag: Ministerie BZK en koninkrijkrelaties.

Partners+Pröpper. (2005). *Trendstudie - Samenwerking decentrale overhede*. Den Haag: VNG.

Recreatieschap Achterhoek-Liemers. (2008). *Jaarrekening 2007*. Recreatieschap Achterhoek-Limmers.

Recreatieschap Achterhoek-Liemers. (2009). *Jaarrekening 2008*. Recreatieschap Achterhoek-Limmers.

Recreatieschap Achterhoek-Liemers. (2010). *Jaarrekening 2009*. Recreatieschap Achterhoek-Limmers.

Regio Stedendriehoek. (2008). *Jaarrekening 2007*. Regio Stedendriehoek.

Regio Stedendriehoek. (2009). *Jaarrekening 2008*. Regio Stedendriehoek.

Regio Stedendriehoek. (2010). *Jaarrekening 2009*. Regio Stedendriehoek.

Rekenkamercommissie. (2009). *Nota van Bevindingen onderzoek Verbonden Partijen*.

Rekenkamercommissie. (2010). *Vergelijking gemeenten en best practices*.

Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem, Montferland. (2010). *is de verbinding sterk genoeg/*. Montferland: Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem, Montferland.

Ringeling, A. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Schaik, H. v. (2010). *Plan van aanpak bacheloropdracht*. Enschede.

Stadsbank Oost-Nederland. (2008). *Jaarstukken 2007*.

Stadsbank Oost-Nederland. (2009). *Jaarstukken 2008*.

Stadsbank Oost-Nederland. (2010). *Jaarstukken 2009*.

Traag, J. (1993). *Intergemeentelijke samenwerking*. Enschede: Febodruk b.v.

Tweede Kamer. (1981). *zitting 1980-1981, 16538, nr3, p. 6*. Den Haag.

Veen, R. v. (1990). *De sociale grenzen van beleid*. Leiden: Stenfert Kroese.

VNG. (2007). *samenwerking tussen gemeenten op basis van de WGR*. Den Haag: VNG.

VNOG. (2008). *Jaarrekening 2007*.

VNOG. (2009). *Jaarrekening 2008*.

VNOG. (2010). *Jaarrekening 2009*.

Vries, M. D. (2006). De wet gemeenschappelijke regelingen per 1 januari 2006. *de Gemeentestem*, 515-626.

Werkvoorzieningschap Delta. (2008). *Jaarrekening 2007*. Werkvoorzieningschap Delta.

Werkvoorzieningschap Delta. (2009). *jaarrekening 2008*. Werkvoorzieningschap Delta.

Werkvoorzieningschap Delta. (2010). *Jaarrekening 2009*. Werkvoorzieningschap Delta.

Wikipedia. (sd). Opgehaald van <http://nl.wikipedia.org/wiki/Mechanisme>

Wikipedia. (2011, februari 8). Opgehaald van <http://nl.wikipedia.org/wiki/Mededinging>

Wikipedia. (sd). *Eigen vermogen*. Opgeroepen op december 27, 2010, van Wikipedia:

http://nl.wikipedia.org/wiki/Eigen_vermogen

Wikipedia. (2010, september 25). *Monisme*. Opgeroepen op september 25, 2010, van

http://nl.wikipedia.org/wiki/Monisme_%28politiek%29

WRR. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage

Bijlage 1: Financiële data

Tabel 1:

Balans, resultatenrekening, bijdragen en regeling zonder einde. Alleen de begrotingen van 2010 en 2011 zijn	
2010	
Balans (activa en passiva)	
Vaste activa	
Viottende activa	
Eigen vermogen	
Voorziening	
Vreemd vermogen (schulden)	
Resultaat voor bestemming	
Baten	€ 33.691.112
Lasten	€ 33.691.112
2011	
Balans (activa en passiva)	
Vaste activa	
Viottende activa	
Eigen vermogen	
Voorziening	
Vreemd vermogen (schulden)	
Resultaat voor bestemming	
Baten	€ 33.691.112
Lasten	€ 33.691.112
Gemeentelijke bijdrage van gemeente Lochem (begroot)	
2010	€ 6.376.061
2011	€ 6.505.402
Regeling zonder einde (ja/nee)	
	ja

Bron: (Gemeenschappelijke regeling Het Plein, 2010) en (Gemeente Lochem, 2010)

Tabel 2:

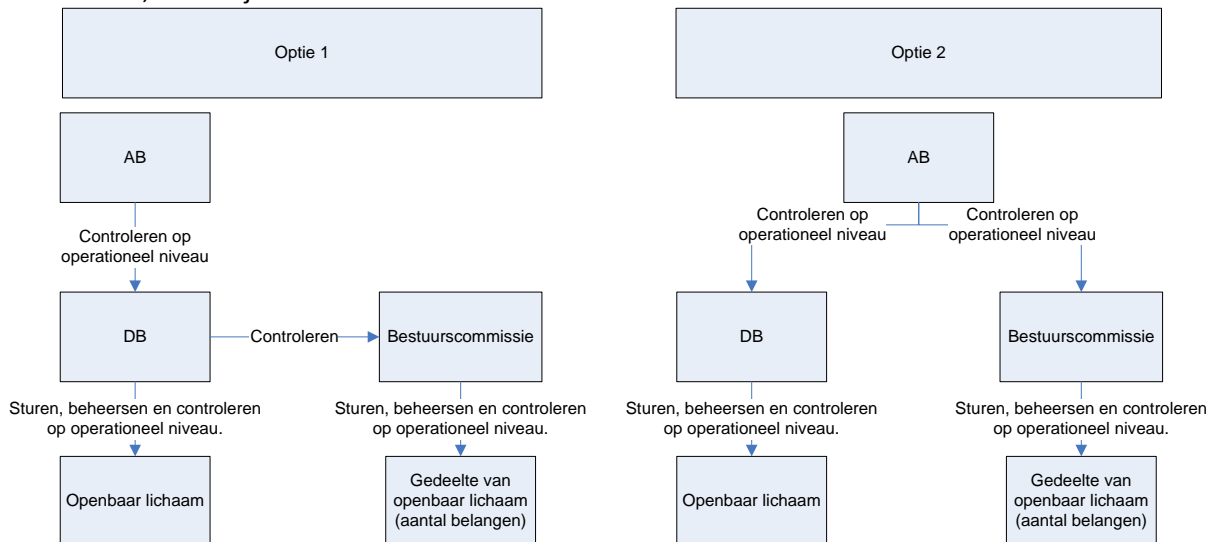
Openbare lichamen (2007 t/m 2009)	Regio Stedendriehoek	VNOG	Werkvoorzieningschap Delta	Recreatieschap Achterhoek-Limmers	Stadsbank Oost-Nederland	GGD Geire-IJssel	Het Plein*	Totaal	Gemeente Lochem
Trend qua totale vermogen	dalend	licht dalend	stabiel	licht stijgend	stabiel	stijgend	-		
Trend qua lasten	stijgend	licht stijgend	licht stijgend	licht stijgend	stijgend	fors stijgend	stabiel		
Trend qua bijdragen (2007 t/m 2011)	zeer licht stijgend	stijgende trend	licht stijgend	stijgend	stabiel	licht dalend	stijgend		
Open einde regeling	nee	twijfel	ja	nee	ja	twijfel	ja		
Gemiddeld totaal vermogen (GTV)	€ 13.439.667	€ 8.864.357	€ 10.100.667	€ 9.509.640	€ 25.318.167	€ 6.793.444	€ 0	€ 74.025.942	€ 104.379.000
GTV openbare lichamen/GTV gemeente	13%	8%	10%	9%	24%	7%	0%	71%	
Gemiddeld totaal eigen vermogen (GTEV)	€ 943.000	€ 2.496.026	€ 5.156.333	€ 8.136.896	€ 3.046.667	€ 1.692.484	€ 0	€ 21.471.406	€ 57.079.000
GTEV openbare lichamen/GTEV gemeente	2%	4%	9%	14%	5%	3%	0%	38%	
Gemiddelde lasten (GL)	€ 14.350.404	€ 15.830.301	€ 33.875.667	€ 1.675.877	€ 7.744.900	€ 17.504.333	€ 33.691.112	€ 124.672.594	€ 83.672.333
GL openbare lichamen/GL totaal	12%	13%	27%	1%	6%	14%	27%		
GL openbare lichamen/GL gemeente	17%	19%	40%	2%	9%	21%	40%	149%	
Gemiddelde bijdrage (2007 t/m 2011)	€ 66.871	€ 265.300	€ 19.970	€ 80.198	€ 52.281	€ 383.682	€ 6.440.732	€ 7.309.033	

Bron: (Regio Stedendriehoek, 2008), (Regio Stedendriehoek, 2009), (Regio Stedendriehoek, 2010), (VNOG, 2008), (VNOG, 2009), (VNOG, 2010), (Werkvoorzieningschap Delta, 2008), (Werkvoorzieningschap Delta, 2009), (Werkvoorzieningschap Delta, 2010), (Recreatieschap Achterhoek-Limmers, 2008),

(Recreatieschap Achterhoek-Liemers, 2009), (Recreatieschap Achterhoek-Liemers, 2010), (Stadsbank Oost-Nederland, 2008), (Stadsbank Oost-Nederland, 2009), (Stadsbank Oost-Nederland, 2010), (GGD Gelre-IJssel, 2008), (GGD Gelre-IJssel, 2009), (GGD Gelre-IJssel, 2010), (Gemeenschappelijke regeling Het Plein, 2010), (Gemeente Lochem, 2008), (Gemeente Lochem, 2009) en (Gemeente Lochem, 2010)

Bijlage 2: Bestuursrelaties tussen de advies-, bestuurscommissies en portefeuillehouderoverleggen.

Twee opties in bestuursrelaties bij bestuurscommissie. Enerzijds kan het AB de bestuurscommissie controleren, anderzijds het DB.



Portefeuillehouderoverleggen (onderstaande figuur) denken vooral mee op ambtelijk niveau. Concreet betekent het dat het ambtelijk apparaat input krijgt van de portefeuillehouderoverleggen over het komen tot voorstellen/beleid. Men gaat er van uit dat, doordat de wensen van de portefeuillehouders voor een groot deel zijn opgenomen in de voorstellen/beleid, de goedkeuring aan voorstellen/beleid door het AB en DB effectiever zal plaatsvinden. Dus dat de voorstellen in één keer zonder amendementen worden goedgekeurd. Adviescommissies brengen daarentegen ten aanzien van de belangen die zij waarborgen voornamelijk advies uit aan of het AB of het DB. Het doel van adviescommissies is meer gericht op het onafhankelijk uitbrengen van advies ten aanzien van voorstellen/beleid.

