Rekenkamercommissie

ONDERZOEKSRAPPORT

REKENKAMERCOMMISSIE
DE WOLDEN

De macht over het stuur!

Een rekenkameronderzoek naar sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente De Wolden

Rekenkamercommissie De Wolden

Samenstelling:
Mevrouw Mr. A.E. Schiphuis-Piël, voorzitter;
Mevrouw Mr. C.E. Wolf, lid;
De heer J.A.Tjalsma, AA RC EMFC, lid.

Contact:
De heer R.R. van Loon, secretaris.
Postadres: Postbus 20, 7920 AA Zuidwolde
Telefoon: 0528-378377
Email: r.vanloon@dewolden.nl

November 2007

Voorwoord

In de afgelopen maanden heeft de rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden onderzoek gedaan naar de sturing die door de gemeente wordt gegeven aan de volgende gemeenschappelijke regelingen: de GGD Drenthe, het werkvoorzieningschap Reestmond, het werkvoorzieningschap Alescon en het Regionaal Instituut voor Musische Vorming (Scala).

Ook in de gemeenten Meppel, Westerveld en Steenwijkerland werden de gemeenschappelijke regelingen onderzocht. Hoofdstuk 5 van dit rapport biedt een benchmark waarmee de praktijk van sturing met deze gemeenten kan worden vergeleken.
De rekenkamercommissie wil met dit rapport de gemeenteraad van De Wolden een handreiking bieden om de 'stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen' te vergroten.

De rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen voor hun bereidheid om aan het onderzoek mee te werken. Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie verricht door de heer dr. ing. P.O. de Jong van De Jong Beleidsadvies te Assen. Wetenschappelijke begeleiding werd uitgevoerd door de heer prof. Dr. M. Herweijer (Rijksuniversiteit Groningen).

Samenvatting

De rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden heeft onderzoek verricht naar de sturing die vanuit de gemeente wordt gegeven aan gemeenschappelijke regelingen.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende vraagstelling, die in vier onderdelen uiteenvalt:

1. *Hebben het college van B&W en de gemeenteraad instrumenten om invloed uit te oefenen op het beleid en bestuur van gemeenschappelijke regelingen?*
2. *Kunnen zij deze instrumenten toepassen?*
3. *Worden deze instrumenten in de praktijk gebruikt?*
4. *Heeft de inzet van deze instrumenten het door de raad beoogde effect?*

Het onderzoek concentreert zich op de sturingsrelaties tussen de gemeente en de volgende vier gemeenschappelijke regelingen: de GGD Drenthe, het werkvoorzieningschap Reestmond, het werkvoorzieningschap Alescon en het Regionaal Instituut voor Musische Vorming (ofwel: Scala). Van alle gemeenschappelijke regelingen vragen de geselecteerde vier 80 procent van de totale gemeentelijke bijdragen.

Buiten de eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) dienen in dit onderzoek de principes van ‘governance’ en ‘planning en control’ als normatieve uitgangspunten. Het hebben van een visie, het stellen van kaders, het uitoefenen van controle en het afleggen van verantwoording vormen belangrijke toetsstenen. Deze vier aspecten dienen binnen een sturingsrelatie goed ontwikkeld te zijn. Daarnaast is gekeken of er institutionele omstandigheden zijn die het geven van sturing belemmeren.

Visie en kaders

Kaderstelling blijkt binnen de gemeente De Wolden niet sterk ontwikkeld te zijn. De focus van de gemeenteraad is gericht op beheersing van de kosten. Over de door de gemeenschappelijke regelingen geleverde producten wordt weinig gesproken. De vraag van de gemeente De Wolden wordt doorgaans niet uitgewerkt in een ‘programma van eisen’ met een duidelijk gedefinieerde output. Kwaliteitsnormen waaraan getoetst kan worden, zijn in de meeste gevallen niet gedefinieerd. Ook in de kadernota worden weinig toetsbare doelen gesteld. Daarmee komt het ‘opdrachtgeverschap’ van de gemeente niet goed uit de verf. Het zou wenselijk zijn dat De Wolden met betrekking tot de prestaties van de regelingen, vertaald in concrete producten, beleidsinhoudelijke kaders zou gaan stellen aan de regelingen. Daarbij dient niet te worden gefocust op de bedrijfsvoering, maar op de geleverde producten.

Controle en verantwoording

De gemeenteraad heeft op basis van de Wgr altijd het recht op informatie en het recht het AB van de gemeenschappelijke regeling (of hun individuele leden) ter verantwoording te roepen. Een beperkt aantal raadsleden geeft aan van deze mogelijkheden gebruik te maken.

Informatievoorziening moet tijdig en congruent zijn. De behandeling van de begroting en de jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen zijn volgens de raadsleden de belangrijkste momenten waarop sturing kan worden gegeven. Met betrekking tot deze jaarstukken zijn drie hoofdproblemen waargenomen:

1. De jaarstukken van de regelingen worden soms na de wettelijke termijn ingediend, waardoor het voor gemeenten lastig wordt om nog sturing te geven.
2. Zowel de begrotingen als de jaarrekeningen van de regelingen geven onvoldoende sturingsinformatie. Zowel de beleidsinhoudelijke als de financiële informatie is ontoereikend voor kaderstelling en controle.
3. Begrotingen en rekeningen van de gemeenschappelijke regelingen volgen nog te weinig de systematiek van een productenbegroting.

De ambtelijke ondersteuning is er tot op heden te weinig op toegerust om ook de raad van informatie te voorzien. In ieder geval biedt de informatie die tot nu toe wordt verstrekt voor de raad onvoldoende basis om haar kaderstellende en controlerende functie uit te oefenen.

Een gevolg is dat de nadruk van de discussie in de raad komt te liggen bij de kostenontwikkeling. De vraag die door de raad wordt gesteld is “wat kost dat?” en niet “wat krijg ik voor mijn geld?”. De vraag over de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde producten blijft daardoor te veel buiten beeld. Het bovenstaande impliceert dat er door de gemeente De Wolden onvoldoende invulling wordt geven aan de sturingsrelatie met de gemeenschappelijke regelingen.

Institutionele belemmeringen

Uit het onderzoek blijkt dat sturing geven aan een gemeenschappelijke regeling als gevolg van allerlei institutionele kenmerken lastig is. De volgende vijf institutionele sturingsbelemmeringen zijn gevonden.

1. Door de summiere informatieverschaffing hebben raadsleden weinig inzicht in de bedrijfsmatige processen van de regelingen. Strikt genomen hoeft dit diepgaande inzicht niet te bestaan. Raadsleden zouden meer moeten sturen op output. Daarvoor moet een goede informatievoorziening over te leveren en geleverde prestaties op gang komen.
2. Eén gemeente heeft geen meerderheid in het AB van een gemeenschappelijke regeling. Daardoor kan één gemeente vaak geen initiatief doorzetten en kunnen er besluiten worden genomen die een individuele gemeente niet bevallen.
3. Gemeenten zijn zowel opdrachtgever van een gemeenschappelijke regeling (in de zin dat zij producten afnemen) als eigenaar. Het financieel afrekenen van een gemeenschappelijke regeling op haar prestaties is lastig als de gemeente tevens de kosten moet dragen voor het eventueel ontstaan van een exploitatietekort bij een regeling.
4. Bestuurders hebben een ‘dubbele pet’. Enerzijds behartigen zij de belangen van de gemeenschappelijke regeling, anderzijds die van de gemeente. Wanneer deze belangen divergeren, zouden zij voor de belangen van hun gemeente kiezen.
5. Er is sprake van gedwongen winkelnering. Soms bestaat er een wettelijke verplichting om gebruik te maken van een gemeenschappelijke regeling. Soms kunnen producten niet elders worden ingekocht, of is dat te duur. Als producten niet bij de regeling worden afgenomen, ontstaat bij de regeling een exploitatietekort dat alsnog door de deelnemende gemeenten moet worden gedicht. Uittreding uit de regeling is vanwege de hoge desintegratiekosten vaak niet kosteneffectief. Gemeenten hebben zo nogal eens het gevoel in een ‘fuik’ te zijn gezwommen.

Structuurdiscussies

De bovenstaande problemen hebben ertoe geleid dat er over enkele gemeenschappelijke regelingen structuurdiscussies zijn ontstaan. Vooraf staat echter niet vast dat nieuwe structuren tot betere sturingsrelaties leiden. Ook wanneer wordt gekozen voor een meer private samenwerking zal moeten worden nagedacht over beleid, kaders en producten. In een private sturingsrelatie zal de gemeente ook een 'programma van eisen' moeten neerleggen en controle uitoefenen.

Eindoordeel

De hoofdconclusie die uit het onderzoek mag worden getrokken is dat het college en de gemeenteraad de instrumenten hebben om invloed uit te oefenen, maar dat zij deze instrumenten onvoldoende in de praktijk weten te gebruiken. Het ontbreken van sturing heeft twee belangrijke oorzaken. In de eerste plaats is de gemeenschappelijke regeling een institutie met een complexe verantwoordelijkheidstructuur en meerdere spelers, die daardoor lastig te besturen is. In de tweede plaats is het zo dat de raad het spel onvoldoende intensief speelt en te weinig werk maakt van kaderstelling en controle.

Inhoud

1. Inleiding…… ..... ……8
1.1 Aanleiding en doelstelling……..… 8
1.2 Afbakening onderzoek……. 8
1.3 Object van onderzoek……..... 9
1.4 Definitie van sturing……..... 10
1.4.1 Formele of materiële sturing……..... 11
1.4.2 Sturing via programmabegroting……..... 11
1.4.3 Strategie……..... 12

2. Onderzoeksopzet, probleemstelling en normenkader… .....……13
2.1 Onderzoeksopzet 13
2.2 Probleemstelling..... 13
2.3 Normatief kader..... 14
2.3.1 Wettelijk kader..... 14
2.3.2 Ideaalbeeld van sturing 15

3. De gemeenschappelijke regelingen 17
3.1 Werkvoorzieningschap Reestmond 17
3.1.1 Openbaar lichaam 17
3.1.2 Organisatie 17
3.1.3 Doelstelling 18
3.1.4 Wettelijk kader 18
3.1.5 Ontwikkelingen..... 18
3.1.6 Verantwoording 18
3.1.7 Begrotingscyclus..... 18
3.1.8 Uittreden 19
3.2 Werkvoorzieningschap Alescon..... 19
3.2.1 Openbaar lichaam 19
3.2.2 Organisatie 19
3.2.3 Doelstelling 20
3.2.4 Wettelijk kader en ontwikkelingen 20
3.2.5 Verantwoording 20
3.2.6 Begrotingscyclus 20
3.2.7 Uittreden 21
3.3 Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Drenthe 21
3.3.1 Doelstelling 21
3.3.2 Wettelijk kader 22
3.3.3 Openbaar lichaam en organisatie 22
3.3.4 Verantwoording..... 22
3.3.5 Begrotingscyclus 23
3.3.6 Uittreden 23
3.4 Regionaal Instituut voor Musische Vorming 23
3.4.1 Organisatie 23
3.4.2 Personele unie 24
3.4.3 Structuuronderzoek..... 24
3.4.4 Doelstelling..... 24
3.4.5 Verantwoording, begroting, jaarrekening en uittreden 24

4. Bevindingen 25
4.1 Algemeen beeld 25
4.2 Bestuurlijke participatie 25
4.2.1 Opkomst bij vergaderingen 26
4.2.2 Taakopvatting DB 26
4.2.3 Taakopvatting AB 26
4.2.4 Vertegenwoordiging in besturen 27
4.3 Visie en kaders 29
4.3.1 Doelstellingen als toetsingskader 29
4.3.2 Sturing vanuit de raad beperkt 29
4.3.3 Beleidsmatige sturing 30
4.4 Sturing nader beschouwd 31
4.4.1 Opdrachtgeverschap 32
4.5 Controle en verantwoording 33
4.5.1 Recht op informatie 33
4.5.2 Controle via jaarrekening en begroting 33
4.5.2.1 Relatie met programmabegroting 34
4.5.2.2 Congruente informatie 34
4.5.2.3 Ambtelijke ondersteuning 35
4.6 Institutionele factoren 35
4.6.1 Inzicht in bedrijfsmatige processen 36
4.6.2. Geen meerderheid in het AB 36
4.6.3. Meervoudige financiële relaties met de gemeenschappelijke regeling 37
4.6.4. Dubbele pettenproblematiek 37
4.6.5 Noodzaak voor regeling 38
4.7 Structuurdiscussie 38
4.7.1 Reestmond en Alescon blij met regeling 38
4.7.2 GGD Drenthe voert andere structuurdiscussie 39
4.7.3 RIMV/Scala 39
4.7.4 Pseudo wettelijke taken 39
4.7.5 Privatisering niet de oplossing 40
4.7.6 Programma van eisen nodig 40

5. Benchmark 41
5.1 Visie en beleid 41
5.2 Controle 42
5.3 Verantwoording 42
5.4 Interventie 43
5.5 Institutionele knelpunten 43
5.6 Structuurdiscussie 44

6. Conclusies 45
6.1 Stuurbaarheid wordt belangrijk gevonden 45
6.2 Wgr biedt basis voor sturing 45
6.3. Praktijk: weinig sturing 45
6.4 Oorzaken van ontbreken sturing 46
6.5 Dualisme en sturing 46
6.6 Leidend principe: raadsleden niet in bestuur regeling 46
6.6.1 Staatsrechtelijke kanttekening: democratisch gehalte 46
6.6.2 Praktische kanttekening: collegeleden controleren elkaar 47

6.7 'Duale' benadering: andere sturingsrelatie 47
6.7.1 Geen structuur 48
6.7.2 Te weinig kennis 48
6.7.3 Te weinig informatie 48
6.7.4 Te weinig controle 48
6.7.5 Te weinig discussie 49
6.7.6 Te weinig sparring partner 49
6.7.7 Te weinig ambtelijke ondersteuning 49
6.8 Algemeen bestuur: geen debat 49
6.9 Planning en control niet congruent 50
6.9.1 Financiële verantwoording schiet tekort 50
6.9.2 Verantwoording niet conform BBV 50
6.10 Te weinig opdrachtgever 50
6.11 Verschil wettelijke taken en vrijwillige taken diffuus 51
6.12 Institutionele knelpunten 51
6.12.1 Rolconflict 52
6.12.2 Besluitvorming bij meerderheid van stemmen 52
6.12.3 Prisoners dilemma 52
6.12.4 Gemeenten blijven verantwoordelijk 52
6.12.5 Kennisachterstand 53
6.13 Oplossingsrichtingen voor sturingsproblemen 53
6.13.1 Sturingsvraagstuk belangrijker dan structuurdiscussies 53
6.13.2 Inhoudelijke sturing is mogelijk 53

7. Aanbevelingen: zonder inspanning geen sturing 54

Literatuur 56

Bijlage 1: De uitvoering van het onderzoek 57

Bijlage 2: Enquête De Wolden 61

Bijlage 3: Theoretisch model van sturing 64

Bestuurlijke reactie 66

1. Inleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente De Wolden heeft besloten om de '*stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen*' te onderzoeken. Het onderzoek heeft betrekking op de sturingsrelaties tussen de gemeente De Wolden en een viertal geselecteerde gemeenschappelijke regelingen, te weten: de GGD Drenthe, het werkvoorzieningschap Reestmond, het werkvoorzieningschap Alescon en het Regionaal Instituut voor Musische Vorming (ofwel: Scala).

Ook in de gemeenten Meppel, Westerveld en Steenwijkerland werden de gemeenschappelijke regelingen onderzocht. De rekenkamercommissie heeft er daarom voor gekozen om het onderzoek samen met de rekenkamercommissies van bovengenoemde gemeenten op te pakken en in de vier gemeenten tegelijkertijd de '*stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen*' te onderzoeken. Doordat het onderzoek in vier gemeenten is gehouden, kan worden bekeken in hoeverre de gemeenten van elkaar kunnen leren.

In deze inleiding wordt een nadere definitie van het begrip '*sturing*' gegeven. Dit begrip staat centraal in het onderzoek. Vervolgens wordt de probleemstelling uitgewerkt en het normenkader omschreven.

1.1 Aanleiding en doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamercommissie de gemeenteraad te ondersteunen in zijn controlefunctie en kaderstellende taakstelling. De rekenkamercommissie verwacht met dit onderzoek de grip van de gemeenteraad van De Wolden op de gemeenschappelijke regelingen waaraan deelgenomen wordt te versterken.

In dit onderzoek zijn niet alle regelingen betrokken waaraan of waarin de gemeente deelneemt. De rekenkamercommissie beperkt zich tot vier gemeenschappelijke regelingen waaraan de gemeente een grote financiële bijdrage levert.

1.2 Afbakening onderzoek

Onderzoek naar gemeenschappelijke regelingen stond tot nog toe voornamelijk in het teken van vragen met betrekking tot de financiële doelmatigheid, het democratisch gehalte, de bestuurskracht en de slagvaardigheid van de samenwerking.[1] In veel onderzoeken ging het om het in kaart brengen van de proceskant van samenwerking. Daarbij stonden vooral zaken als politieke participatie, politieke representatie en het primaat van de politiek centraal. Weinig evaluatiestudies hebben zich (nog) bezig gehouden met de inhoudelijke kant van doelbereiking, met andere woorden de *doelmatigheid* en *doeltreffendheid* van de samenwerking.[2]

[1] Zie onder andere "De WGR in het Noorden", Everink en Van Montfoort e.a., 1993.
[2] "Trendstudies, samenwerking Decentrale overheden", Pröpper e.a., 2005, p. 20

De rekenkamercommissie maakt, voor wat betreft de inhoudelijke kant van doelbereiking, onderscheid tussen regievoering (*controlemechanismen*) en de realisatie van doelstellingen (*doelmatigheid en doeltreffendheid*). Er wordt in dit onderzoek derhalve niet alleen gekeken naar de '*formele*' invloed van gemeenten op besluitvormingsprocessen, maar ook naar de '*materiële*' invloed op de producten en prestaties ('*de output'*) van de gemeenschappelijke regelingen.

Het onderzoek naar '*stuurbaarheid'* heeft daarmee voor een belangrijk deel betrekking op de mate van doelbereiking binnen gemeentelijke samenwerking en de invloed die de deelnemende gemeenten daarop uitoefenen.

Om historische redenen participeert de gemeente De Wolden op het gebied van sociale werkvoorziening in twee werkvoorzieningschappen (Reestmond en Alescon). Ook wordt musische vorming van twee organisaties afgenomen (Scala Hoogeveen en Meppel). Dit onderzoek richt zich op sturing. De vraag of de gemeente op beide beleidsvelden beter in één regeling kan zitten, valt buiten het bereik van dit onderzoek. Ook richt het onderzoek zich niet op een vergelijking van de kosten van bovengenoemde 'dubbele' regelingen.

1.3 Object van onderzoek

Het onderzoeksobject wordt gevormd door de sturingsrelaties van de gemeente De Wolden ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen. In totaal participeert De Wolden in acht gemeenschappelijke regelingen, te weten Alescon, Reestmond, GGD Drenthe, de regionale brandweer, RIMV/Scala Meppel, het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Zuidwest Drenthe, het recreatieschap Drenthe en de GHOR (Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen). Deze acht regelingen ontvangen – volgens de begroting 2007 – financiële bijdragen van de gemeente De Wolden van in totaal 623.771 euro. Daarnaast worden in de begroting nog in een aantal stichtingen als 'verbonden partij' aangemerkt (Scala Hoogeveen, Stichting Kobalt[3], Bestuursacademie Noord Nederland en Stichting Drentse Bedrijvenlocaties). Ten slotte heeft de gemeente aandelen in een aantal NV's (Essent NV, NV Rendo, Waterleidingmaatschappij Drenthe en NV BNG). Deze gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en NV's vormen tezamen de 'verbonden partijen'.

Er is gekozen om vier gemeenschappelijke regelingen in het onderzoek te betrekken om zo het onderzoek beheersbaar te houden. Er zijn regelingen geselecteerd die volgens de begroting 2007 en de rekening 2006 een grote financiële bijdrage van de gemeente De Wolden vragen. Daarnaast is aansluiting gezocht bij de regelingen die bij twee andere Drentse gemeenten zijn onderzocht.[4] Dat laatste om een benchmark mogelijk te maken. Op basis van deze twee criteria is gekeken naar de sturingsrelaties met de GGD Drenthe, het werkvoorzieningschap Reestmond, het werkvoorzieningschap Alescon en het RIMV/Scala. Binnen een aantal van deze regelingen zijn belangrijke ontwikkelingen gaande, zoals de herziening van de WSW in relatie met de werkvoorzieningschappen en de oprichting van de veiligheidsregio's in

[3] Gegevens over verbonden partijen zijn gehaald uit de begrotingen en rekeningen van 2005 en 2006. Kobalt is per 3-4-2007 failliet verklaard.
[4] Op grond van dit criterium is er niet voor gekozen om de regionale brandweer (met een begrote financiële bijdrage van 101.747 euro) in de selectie op te nemen.

relatie met de GGD. Daardoor is het sturingsvraagstuk hier extra van belang. In tabel 1.1 wordt een overzicht gegeven van de onderzochte regelingen en de bijdrage die de gemeente aan die regelingen levert in financiële zin.

Regeling	Doelstelling	Bijdrage rekening 2005	Bijdrage rekening 2006	Bijdrage begroting 2007
RIMV/Scala	In stand houden en exploiteren regionale school musische vorming	€ 90.399[5]	€ 114.166	€ 100.000
GGD Drenthe	Behartigen belangen van gemeenten op het terrein van volksgezondheid	€ 264.437[6]	€ 309.526	€ 309.525
Reestmond	Behartigen belangen van gemeenten ten aanzien van sociale werkvoorziening	€ 0	€ 0[7]	€ 22.500
Alescon	Behartigen belangen van gemeenten ten aanzien van sociale werkvoorziening	€ 12.993	€ 46.337	€ 50.000

Tabel 1.1: Betrokken gemeenschappelijke regelingen van De Wolden.

Voor de vier geselecteerde gemeenschappelijke regeling tezamen is voor 2007 een bedrag begroot van 504.524 euro. De vier geselecteerde cases vertegenwoordigen daarmee ruim 80 procent van het totale bedrag dat De Wolden voor gemeentelijke bijdragen van gemeenschappelijke regelingen heeft gereserveerd.[8]

1.4 Definitie van sturing

Een gangbare definitie van *sturing* (of de stuurfunctie) is '*het richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, onder meer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van processen*'. Voor een nadere inkleuring van het begrip sturing zoekt de rekenkamercommissie aansluiting bij het begrip '*governance*'. Het leerstuk van '*governance*' kent in de praktijk een viertal deelprocessen: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Voor de mate van doelbereiking is vooral het onderscheid tussen '*sturen*' en '*beheersen*' van belang.

[5] Dit is een raming. Ten tijde van het vaststellen van de gemeentelijke jaarrekening was de jaarrekening van RIMV/Scala nog niet ingediend.
[6] Dit is een raming. Ten tijde van het vaststellen van de gemeentelijke jaarrekening was de jaarrekening van GGD Drenthe nog niet ingediend.
[7] Naast de gemeentelijke bijdrage wordt tevens een rijksbijdrage aan de werkvoorzieningschappen overgemaakt. Voor alle deelnemende gemeenten tezamen bedraagt dit voor Reestmond ongeveer € 15 miljoen en voor Alescon ongeveer € 45 miljoen. Uit de jaarrekeningen van de beide werkvoorzieningschappen werd niet duidelijk hoeveel dit voor De Wolden is. Dit budget zal per 1 januari 2008 waarschijnlijk worden overgeheveld naar de gemeenten. Dit is een belangrijke reden geweest om beide werkvoorzieningschappen in de caseselectie op te nemen.
[8] Het gaat hier om de gemeentelijke bijdrage aan de gemeenschappelijke regelingen. De kosten voor bijvoorbeeld ambtelijke ondersteuning binnen de gemeente zijn niet in dit bedrag opgenomen.

'*Sturen*' ofwel '*sturing*' is met name gericht op het realiseren van vastgestelde beleidsdoelstellingen door beïnvloeding van beleidsmatige en bedrijfsmatige processen en procedures.[9]

'*Beheersen*' is het geheel van maatregelen en procedures dat de zekerheid moet geven aan bestuurders dat de kosten van de aangevatte activiteiten niet uit de hand lopen.

Toezicht houden betekent dat ten behoeve van alle belanghebbenden moet kunnen worden vastgesteld dat de doelstellingen van de organisatie worden gerealiseerd.

Ten slotte betekent *verantwoording* dat over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie moet worden verschaft. Hieraan is gekoppeld het recht op decharge.[10]

In het kader van het onderhavige onderzoek zijn de deelprocessen toezicht houden en verantwoorden van ondergeschikt belang omdat het met name gaat om de feitelijke mate van doelbereiking en de inzet die daarvoor vanuit de gemeente wordt gepleegd. Met andere woorden: behaal je de resultaten die je beoogd hebt te halen?

1.4.1 Formele of materiële sturing

Betrokkenheid van gemeenten bij gemeenschappelijke regelingen lijkt in de praktijk veel meer gericht op het (al dan niet) uitoefenen van formele invloed via besluitvorming (in feite '*beheersen*') dan op het effectueren van materiële invloed op de output (in feite '*sturen*'). Belangrijke vragen zijn daarom: participeert de gemeente actief in formele besluitvormingsprocessen, hoe effectief manifesteert de gemeente zich daarbij en tracht de gemeente ook daadwerkelijk invloed uit te oefenen op het behalen van de beoogde prestaties?

1.4.2 Sturing via programmabegroting

In recente onderzoeken naar gemeenschappelijke regelingen wordt meer de nadruk gelegd op het begrip '*governance*' en de feitelijke *'sturing'* die wordt uitgeoefend binnen de '*planning en control cyclus'* van de gemeenten.[11] Voor het in kaart brengen van de mate van doelbereiking en de invloed van de gemeente daarop, is daarom in dit onderzoek aansluiting gezocht bij de '*planning en control cyclus*' van de gemeenten. Deze cyclus hangt samen met het duale stelsel. De programmabegroting vormt daarbinnen een wezenlijk element.

In de programmabegroting dienen beleidsdoelstellingen (producten of prestaties) duidelijk omschreven te worden, evenals de beleidsinstrumenten die ingezet worden om die beleidsdoelstellingen te realiseren en de financiële middelen die daarvoor aangewend worden.[12] Voor een optimale sturingsrelatie tussen de gemeente enerzijds en de gemeenschappelijke regelingen anderzijds is van belang dat de '*planning en control cycli*' van de regelingen aansluiten bij die van de gemeente.

---

[9] Vgl. 'Public governance, leidraad voor goed bestuur en management', Bossert, 2003.
[10] Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance, 2000; p. 13.
[11] Zie bijvoorbeeld: Rekenkamer Zaanstad, Sociale werkvoorziening in Zaanstad, 2006.
[12] De financiële bijdrage van gemeenten aan gemeenschappelijke regelingen dient opgenomen te worden in de gemeentelijke programmabegroting onder de paragraaf 'verbonden partijen'.

Gemeenten dienen daarbij tijdig en adequaat geïnformeerd te worden. De gemeenteraad kan via de programmabegroting invloed uitoefenen op het beleid en bestuur van de regelingen.

De programmabegroting bevat een paragraaf verbonden partijen. Ook de gemeenschappelijke regelingen vallen onder deze categorie. De programmabegroting is mede gericht op het zichtbaar maken van de output van beleid. Aangenomen wordt dat de financiering van gemeenschappelijke regelingen vaak meer in de sfeer van budgetfinanciering ligt en dus minder outputgericht is.[13] Een vraag is in dat verband dan ook in hoeverre binnen in de gegeven financieringsrelatie ruimte voor de gemeente bestaat om te sturen op een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

1.4.3 Strategie

Veel hangt vervolgens af van de strategie die door of vanwege gemeenten gekozen wordt ten opzichte van de regelingen. Welke rolopvatting hanteren de leden van de algemene en dagelijkse besturen ten opzichte van de gemeente en de regelingen? Kiest men voor een formele controlerende positie of stuurt men actief op beleidsdoelstellingen en kosten?

[13] Er zouden uiteraard ook doelen met betrekking tot de outcome kunnen zijn gesteld. Als dat het geval is, zal worden gekeken op welke manier wordt getoetst of deze outcomes worden gehaald.

2. Onderzoeksopzet, probleemstelling en normenkader

In dit hoofdstuk wordt uitgewerkt op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd. Er wordt voorts een omschrijving van de probleemstelling gegeven en ten slotte wordt het normenkader uitgewerkt dat als referentiepunt in het onderzoek gebruikt werd.

2.1 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen bestond uit een literatuuronderzoek, gesprekken, een enquête en een dossieronderzoek. In dat verband zijn de akten van oprichting en de verslagen van de algemene en dagelijkse besturen van de regelingen bestudeerd. Het dossieronderzoek had betrekking op de periode 2005 t/m 2006.

Vervolgens zijn interviews met sleutelfiguren gehouden, zoals verantwoordelijke bestuurders, directeuren van regelingen en betrokken beleidsmedewerkers. Ook is er een enquête onder raadsleden gehouden. Uiteindelijk zijn de bevindingen uit het literatuuronderzoek, het dossieronderzoek, de interviews en de enquête verwerkt in dit rapport. Op basis van de bevindingen zijn conclusies getrokken en op basis daarvan worden aanbevelingen gedaan. Voor een uitgebreidere beschrijving van de aanpak van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage 1.

2.2 Probleemstelling

Bij het in kaart brengen van het begrip sturing spelen drie vragen een wezenlijke rol. In de eerste plaats kan de vraag gesteld worden welke controlemechanismen de raad heeft om te sturen.

In de tweede plaats kan de vraag worden gesteld of van deze mechanismen in de praktijk (effectief) gebruik gemaakt wordt.

In de derde plaats kan de vraag worden gesteld of de gemeenten binnen het kader van de regelingen de met die regelingen beoogde doelstellingen in de praktijk weten te realiseren.

Gemeenteraden beschikken over bestuurlijke en financiële controlemechanismen om invloed op gemeenschappelijke regelingen uit te oefenen via hun vertegenwoordiging in het algemeen bestuur en met name het dagelijks bestuur. Bovendien moet een ontwerp van de begroting van de regeling zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden worden toegezonden aan de gemeenteraden (Wgr art. 35). Deze kunnen daarop hun visie geven.

Het bestaan van controlemechanismen wil niet zeggen dat daar in de praktijk ook effectief gebruik van wordt gemaakt. Deze vraag is, nu aangenomen mag worden dat er

controlemechanismen aanwezig zijn, van groter belang. Evenals de vraag in hoeverre invloed wordt uitgeoefend op een doelmatige en doeltreffende uitvoering.

De rekenkamercommissie hanteert de volgende vraagstelling, die in vier onderdelen uiteenvalt:[14]

1. *Hebben het college van B&W en de gemeenteraad instrumenten om invloed uit te oefenen op het beleid en bestuur van gemeenschappelijke regelingen?*
2. *Kunnen zij deze instrumenten toepassen?*
3. *Worden deze instrumenten in de praktijk gebruikt?*
4. *Heeft de inzet van deze instrumenten het door de raad beoogde effect?*

2.3 Normatief kader

Het normatieve kader dat bij dit onderzoek gebruikt wordt, bestaat in de eerste plaats uit het wettelijke kader ten aanzien van de sturing van regelingen. In de tweede plaats is gebruik gemaakt van een ideaalbeeld van sturing.

2.3.1 Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor gemeenschappelijke regelingen is neergelegd in de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr). Alle in het onderzoek betrokken gemeenschappelijke regelingen hebben een openbaar lichaam.[15] In de Wgr liggen een aantal controlemechanismen besloten die door de deelnemende gemeenten gebruikt kunnen worden om invloed op het beleid en bestuur van de regelingen uit te oefenen.

In de eerste plaats gaat het om de bevoegdheid om vertegenwoordigers aan te wijzen die namens de deelnemende gemeenten zitting hebben in het algemeen bestuur en vaak ook het dagelijks bestuur van de regelingen. In tabel 2.1 zijn de in de Wgr genoemde organen binnen de gemeente en de gemeenschappelijke regelingen weergegeven. Tussen deze organen bestaan verschillende verantwoordingsrelaties. Personen kunnen worden aangewezen of ontslagen door het orgaan dat de regeling is aangegaan.[16] In het verlengde hiervan bestaat er een recht op informatie en verantwoording voor het orgaan dat een vertegenwoordiger heeft afgevaardigd. De raad heeft altijd recht op informatie en verantwoording ten opzichte van de regeling en de vertegenwoordiger.

Niveau	**Gemeente**	**Gemeenschappelijke regeling**
Bestuurlijk	College van B&W	DB
Politiek	Gemeenteraad	AB
Commissies		Bestuurscommissies
Ambtelijk	Gemeenteambtenaren	Ambtenaren in dienst GR

Tabel 2.1: formele organen binnen de gemeente en de gemeenschappelijke regeling

[14] Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid dat de vraagstelling gedurende het onderzoek enigszins is bijgesteld.
[15] De Wgr geeft bij oprichting van een gemeenschappelijke regeling te kiezen voor een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan, een centrumgemeenteconstructie of een 'regeling zonder meer'.
[16] Gemeenschappelijke regelingen kunnen aangegaan worden door de gemeenteraad, het college of door de burgemeester of door deze organen gezamenlijk.

De Wgr voorziet in een systeem van financiële controle dat is afgestemd op de gemeentelijke begrotingscyclus. Op grond van artikel 34 lid 4 Wgr wordt de jaarrekening binnen twee weken nadat deze is vastgesteld, doch uiterlijk voor 15 juli van het daaropvolgende jaar, aan Gedeputeerde Staten toegezonden.

Op grond van artikel 35 lid 1 Wgr dient het dagelijks bestuur van de regeling de ontwerpbegroting zes weken voordat het aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, toe te zenden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen hun zienswijze ten aanzien van het ontwerp kenbaar maken en eventueel commentaar van de raden kan bijgevoegd worden. Nadat het algemeen bestuur de begroting heeft vastgesteld, zendt het algemeen bestuur de begroting aan de raden.

Gemeenten hebben grote vrijheid om de controlerelaties zelf in te vullen. Wanneer, door wie, welke informatie moet worden gegeven en wat moet worden verstaan onder informatie zijn onderwerpen die in de gemeenschappelijke regelingen zelf moeten worden geregeld.

2.3.2 Ideaalbeeld van sturing

Het hebben van formele sturingsbevoegdheden zegt weinig over het gebruik ervan in de praktijk. Als een gemeente geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om te sturen, hoeft dat niet onmiddellijk als 'fout' te worden gekwalificeerd. In specifieke omstandigheden kan er weinig reden voor sturing zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer sprake is van een stabiel beleidsveld (met weinig of geen ontwikkelingen) gecombineerd met een gemeenschappelijke regeling die naar behoren functioneert. Voert een regeling *verplichte wettelijke* taken uit, waarbij weinig discretionaire ruimte bestaat, dan bestaat weinig behoefte aan beleidsinhoudelijke sturing. De uitvoering van taken wordt dan, bijvoorbeeld zoals op het terrein van de sociale werkvoorziening of gemeentelijke gezondheidszorg, min of meer wettelijk 'gestuurd'.

In tegenstelling tot bij de zogenaamde verplichte wettelijke taken met weinig discretionaire ruimte, kan de behoefte aan sturing bij '*autonome'* ofwel '*onverplichte*' taken, bijvoorbeeld muziekonderwijs, groter zijn. Voorts kan bij veranderingen in het beleidsveld en/of wanneer volgens de gemeenteraad de regeling niet goed functioneert, de sturingsbehoefte groot zijn.

In een optimale situatie wordt sturing gegeven als de sturingsbehoefte groot is en wordt geen sturing gegeven als daar geen behoefte aan is. Een probleem ontstaat als wordt gestuurd terwijl er geen sturingsbehoefte is, of omgekeerd, als een duidelijke sturingsbehoefte bestaat en het college of de raad toch geen sturing geeft. Een en ander wordt weergegeven in onderstaande tabel 2.2.

	Sturingsbehoefte groot	Sturingsbehoefte gering
Veel sturing door college of raad	Adequaat	Onevenwichtig
Weinig sturing door college of raad	Onevenwichtig	Adequaat

Tabel 2.2: Relatie tussen sturing en sturingsbehoefte.

Het bovenstaande veronderstelt dat het college en de gemeenteraad, om goed te kunnen sturen, een adequaat beeld moeten hebben van het functioneren van de regeling en de dynamiek van zijn omgeving. Daarnaast moet een adequaat beeld bestaan van het functioneren van het bestuur van de regeling. Zowel de keuze om te sturen als de keuze om daarvan af te zien dient bewust door de raad gemaakt te worden op basis van een adequaat inzicht in de vereiste sturingsbehoefte. Dat vraagt om een duidelijke visie op te leveren prestaties. Voor zover de prestaties van de regelingen niet aan de gemaakte afspraken c.q. de vastgelegde doelstellingen beantwoorden, dient interventie ofwel bijsturing plaats te vinden. Voor een schematische weergave van de totstandkoming van sturing wordt verwezen naar bijlage 3.

Om te sturen kunnen de raden instrumenten inzetten. Er zijn de volgende aangrijpingspunten voor sturing door de raad:

1. Raden kunnen invloed uitoefenen op benoemingen van bestuursleden.
2. Raden kunnen door middel van het vaststellen van verordeningen invloed uitoefenen op uitbreidingen van het takenpakket van de gemeenschappelijke regeling.
3. Raden kunnen zich uitspreken over de begroting. In het AB kan vervolgens worden getracht de begroting te amenderen en/of het AB-lid kan weigeren goedkeuring te verlenen aan een (onderdeel van) de begroting. Wordt een onderdeel van de begroting niet goedgekeurd, dan mag de regeling hierop geen uitgaven doen.
4. Raden kunnen zich uitspreken over de rekening.

In een ideaaltype van een sturingsrelatie is sturing geen ritueel. Sturing is in een ideale situatie gebaseerd op een duidelijke, beleidsinhoudelijke visie die wordt vertaald in heldere prestatieafspraken. In deze situatie is een effectief systeem dat controleert of prestaties daadwerkelijk gerealiseerd worden. Daarbij vindt interventie plaats als prestaties afwijken. Ten slotte wordt verantwoording afgelegd over de geleverde prestaties.

3. De gemeenschappelijke regelingen

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de binnen het kader van dit onderzoek onderzochte gemeenschappelijke regelingen. Daarbij wordt aandacht besteed aan de oprichting, de samenwerking, de wettelijke verankering en aan de financiën.

3.1 Werkvoorzieningschap Reestmond

De gemeente De Wolden neemt deel aan twee werkvoorzieningschappen, te weten Alescon en Reestmond. Dit is het gevolg van het feit dat De Wolden na de gemeentelijke herindeling van 1998 is ontstaan uit een viertal gemeenten[17], die waren aangesloten bij verschillende werkvoorzieningschappen. Uittreding uit één van beide werkvoorzieningschappen is door De Wolden onderzocht, maar dit bleek niet kosteneffectief te zijn.

Het werkvoorzieningschap Reestmond is in 1955 ontstaan door het aannemen van de gemeenschappelijke regeling betreffende 'De Centrale Werkplaats'. Bij de oprichting namen negen gemeenten deel aan de regeling.[18] Sedert de Drentse gemeentelijke herindeling van 1998 nemen vier gemeenten deel aan de regeling, te weten: Meppel, Westerveld, Staphorst en De Wolden. De regeling is laatstelijk gewijzigd per 6 november 2003.

3.1.1 Openbaar lichaam

Reestmond is een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, wat betekent dat met de regeling een zelfstandige overheid is gecreëerd. Binnen Reestmond werken meer dan 900 mensen. Het openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De raden van de deelnemende gemeenten wijzen uit hun midden en de wethouders elk twee leden aan voor het algemeen bestuur.[19] Het dagelijks bestuur van de regeling bestaat uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste vier door het algemeen bestuur uit zijn midden gekozen overige leden.

3.1.2 Organisatie

Reestmond bestaat uit meerdere divisies. Een aantal bedrijfsonderdelen zijn ondergebracht in besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeenschappelijke regeling. De betreffende bedrijfsonderdelen zijn ondergebracht in vennootschappen om risico's af te dekken. De regeling heeft een directeur.

[17] De Wijk, Ruinerwold, Ruinen en Zuidwolde.
[18] Zie www.reestmond.nl onder historie; deelnemende gemeenten waren: Diever, Dwingeloo, Havelte, Nijeveen, Meppel, Ruinerwold, Staphorst, Vledder en De Wijk.
[19] Door de dualisering van het gemeentebestuur worden de wethouders sedert 2003 afzonderlijk genoemd ter zake van afvaardiging in het algemeen bestuur

3.1.3 Doelstelling

Op grond van artikel 4 van de regeling heeft het werkvoorzieningschap tot taak om de gemeenschappelijke belangen van de gemeenten te behartigen ter zake van de sociale werkvoorziening. De regeling is ingesteld met het oog op de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en het in dienst nemen van de in de gemeenten woonachtige personen die onder de werking van de WSW vallen.

3.1.4 Wettelijk kader

Burgemeester en wethouders hebben op grond van artikel 2 van de WSW een zorgplicht dat zoveel mogelijk ingezetenen die daarvoor in aanmerking komen, werkzaam kunnen zijn in een sociale werkvoorziening. Voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening ontvangen de werkvoorzieningschappen rechtstreeks een subsidie van het Rijk. Het ligt in de bedoeling. Dat per 1 januari 2008 de subsidie van het rijk naar de gemeenten gaat.

3.1.5 Ontwikkelingen

In 2008 wordt een modernisering van de WSW verwacht. Gemeenten worden dan regievoerder en krijgen meer vrijheid bij het inzetten van de middelen die vanwege het Rijk voor de sociale werkvoorziening ontvangen worden.

3.1.6 Verantwoording

Op grond van artikel 15 van de regeling van Reestmond is elk lid van het algemeen bestuur, aan de raad van de gemeente die hem heeft aangewezen, verantwoording verschuldigd ten aanzien van het gevoerde beleid. De afgevaardigde in het algemeen bestuur geeft de raad de door een of meer leden gevraagde inlichtingen. Elke raad stelt op grond van het derde lid van genoemd artikel nadere regels over de toepassing van de verantwoordingsverplichting en het geven van inlichtingen. De leden van het dagelijks bestuur zijn verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur over het gevoerde en te voeren beleid. De voorzitter is voor het door hem gevoerde beleid verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur. Dit hangt er mee samen dat hij belast is met de uitvoering van besluiten.

3.1.7 Begrotingscyclus

Het dagelijks bestuur maakt op grond van artikel 39 van de regeling jaarlijks voor 1 april een ontwerp begroting op voor het volgende kalenderjaar en zendt deze naar het algemeen bestuur en de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen voor 1 juni hun visie op het ontwerp geven. Vervolgens stuurt het dagelijks bestuur zo spoedig mogelijk na 1 juni doch uiterlijk 15 juni de opmerkingen van de raden en eventueel een nota van wijzigingen aan het algemeen bestuur. De begroting wordt door het algemeen bestuur vastgesteld voor 1 juli van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting moet dienen. Binnen twee weken na vaststelling doch in ieder geval voor 15 juli wordt de vastgestelde begroting naar gedeputeerde staten gezonden.

De jaarrekening wordt voor 1 juli vastgesteld door het algemeen bestuur. Deze wordt na vaststelling binnen twee weken, doch vóór 15 juli ter goedkeuring aan gedeputeerde staten gezonden.

3.1.8 Uittreden

Een deelnemende gemeente kan uittreden door een daartoe strekkend besluit van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Binnen zes maanden regelt het algemeen bestuur de gevolgen van uittreding. Een specifieke regeling van de gevolgen van uittreding wordt niet gegeven. Zo is bijvoorbeeld niet geregeld op welke wijze de desintegratiekosten worden bepaald. Er geldt een opzegtermijn van twee jaar.

3.2 Werkvoorzieningschap Alescon

Het werkvoorzieningschap Alescon ontstond op 1 januari 2000 uit een fusie tussen de werkvoorzieningschappen Cewaco, Howerco, Oostermoer en Stichting Werkkring. Aan de gemeenschappelijke regeling Alescon nemen zes gemeenten deel, te weten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Hoogeveen, De Wolden en Tynaarlo. De regeling is laatstelijk gewijzigd per 1 januari 2006.

3.2.1 Openbaar lichaam

Alescon is net als Reestmond een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Binnen Alescon werken meer dan 2000 mensen. Het openbaar lichaam heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De raden van de deelnemende gemeenten wijzen uit hun midden en de wethouders elk twee leden aan voor het algemeen bestuur.[20] Het dagelijks bestuur bestaat uit één bestuurslid per gemeente, waaronder begrepen de voorzitter. Het dagelijks bestuur wordt aangewezen door en uit het algemeen bestuur.

3.2.2 Organisatie

Alescon kent twee werkmaatschappijen, waarin bedrijfsunits hangen. In de werkmaatschappij Diensten & Industrie zijn vooral de bedrijfsunits die in de private sector werkzaam zijn ondergebracht. In de werkmaatschappij Groen & Bouw zitten vooral de werkmaatschappijen die in de publieke sector actief zijn. De bedrijfsunits worden geleid door budgetverantwoordelijke managers, die aangestuurd worden door de directeur van hun werkmaatschappij. Een aantal bedrijfsonderdelen zijn ondergebracht in besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, waarvan alle aandelen in handen zijn van de gemeenschappelijke regeling. De betreffende bedrijfsonderdelen zijn ondergebracht is vennootschappen om risico's af te dekken. De regeling als totaal heeft een directeur.

[20] Door de dualisering van het gemeentebestuur worden de wethouders sedert 2003 afzonderlijk genoemd ter zake van afvaardiging in het algemeen bestuur

Omdat een gemeente slechts bij één werkvoorzieningschap kan zijn aangesloten, neemt de gemeente De Wolden deel aan het samenwerkingsverband zonder bevoegdheden en verplichtingen uit de Wet sociale werkvoorziening over te dragen aan het samenwerkingsverband. De verdeling van werknemers over beide werkvoorzieningschappen gebeurt door Reestmond en vindt plaats op geografische criteria. Inwoners die in de voormalige gemeenten Ruinen en Zuidwolde wonen, worden zo mogelijk via Reestmond geplaatst bij Alescon. Hiertoe is tussen De Wolden, Alescon en Reestmond een tripartiete overeenkomst gesloten.

3.2.3 Doelstelling

Op grond van artikel 4 van de regeling heeft het werkvoorzieningschap tot taak om activiteiten te bevorderen of uit te voeren welke gericht zijn op het creëren, bevorderen of instandhouden van werkgelegenheid voor natuurlijke personen die een afstand hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. Deze doelstelling is vergelijkbaar met die van Reestmond.

3.2.4 Wettelijk kader en ontwikkelingen

Het wettelijk kader en de ontwikkelingen zijn vergelijkbaar met die van het werkvoorzieningschap Reestmond.

3.2.5 Verantwoording

Op grond van artikel 13 van de regeling is elk lid van het algemeen bestuur verantwoording voor het door hem in het algemeen bestuur gevoerde beleid verschuldigd aan de raad van de gemeente die hem heeft aangewezen. Hij geeft de raad van de gemeente de door één of meer leden gevraagde inlichtingen. De raden van de gemeenten kunnen nadere regels stellen inzake de toepassing van dit artikel en doen daarvan schriftelijk mededeling aan het samenwerkingsverband. Op grond van artikel 10 kan de raad van een gemeente een door hem aangewezen lid van het algemeen bestuur ontslag verlenen als deze het vertrouwen van de raad niet meer bezit. De voorzitter is voor het door hem gevoerde beleid verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur.

3.2.6 Begrotingscyclus

De beleidsbegroting van het samenwerkingsverband wordt op grond van artikel 28 van de regeling door het algemeen bestuur uiterlijk op 1 juli vastgesteld. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerp beleidsbegroting zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de gemeenten kunnen omtrent de ontwerp beleidsbegroting het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband van hun gevoelen laten blijken. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin dit gevoelen is vervat, bij de ontwerp beleidsbegroting zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Nadat de beleidsbegroting van het samenwerkingsverband door het algemeen bestuur is vastgesteld wordt deze toegezonden aan gedeputeerde staten.

De jaarrekening van het samenwerkingsverband wordt volgens artikel 29 door het algemeen bestuur vastgesteld uiterlijk op 1 juli volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerpjaarrekening zes weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden van de gemeenten kunnen omtrent de ontwerpjaarrekening het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband van hun gevoelen laten blijken. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren, waarin dit gevoelen is vervat, bij de ontwerpjaarrekening zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Nadat de jaarrekening van het samenwerkingsverband door het algemeen bestuur is vastgesteld wordt deze toegezonden aan gedeputeerde staten.

In 2005 is er een bonus-malusregeling ingevoerd bij Alescon. In deze regeling is de gemeentelijke bijdrage voor de helft afhankelijk is gesteld van het aantal opdrachten (bijvoorbeeld in het kader van onderhoud van groenvoorzieningen) dat de deelnemende gemeenten aan Alescon gunnen. Naarmate meer opdrachten worden gegund, daalt dit deel van de bijdrage. De overige helft van de financiële bijdrage van de gemeenten wordt bepaald door een vast bedrag per WSW-geïndiceerde werknemer die bij Alescon aan het werk is.

3.2.7 Uittreden

Een deelnemende gemeente kan uittreden door een daartoe strekkend besluit van de raad en het college van burgemeester en wethouders. Er geldt net als bij Reestmond een opzegtermijn van twee jaar. Gedurende de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling kan er niet worden uitgetreden. Binnen zes maanden regelt het algemeen bestuur de financiële gevolgen van uittreding. Een specifieke regeling van de gevolgen van uittreding wordt niet gegeven. Zo is bijvoorbeeld niet geregeld op welke wijze de desintegratiekosten worden bepaald.

3.3 Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Drenthe

De GGD Drenthe is ontstaan uit een drietal GGD'en, namelijk: de GGD Noord en Midden Drenthe in Assen, de GGD Zuidwest Drenthe in Hoogeveen en de GGD Zuidoost Drenthe in Emmen. In juli 2002 heeft de fusie tussen de drie GGD'en plaatsgevonden. De regionale GGD'en bestonden ten tijde van de fusie ongeveer 25 jaar. Op grond van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) hebben burgemeester en wethouders de zorgplicht om op het terrein van de gezondheidszorg een aantal voorzieningen te treffen, onder andere op het terrein van epidemiologie, preventie en jeugdgezondheidszorg. Vanuit de Wcpv zijn veel taken die de GGD Drenthe uitvoert (ongeveer 90%) aan te merken als wettelijk verplichte taken. Sturingsruimte is daardoor beperkt.

3.3.1 Doelstelling

Op grond van artikel 4 van de gemeenschappelijke regeling heeft de GGD Drenthe tot taak om de belangen van de deelnemende gemeenten te behartigen op het terrein van de volksgezondheid in brede zin. Voor zover de uitvoering van wetten, regelingen en

voorschriften op het terrein van gezondheidszorg is opgedragen aan gemeenten, is het de doelstelling van de GGD Drenthe om mee te werken aan deze uitvoering.

3.3.2 Wettelijk kader

GGD Drenthe werkt voor de twaalf Drentse gemeenten. De Wcpv vereist op grond van artikel 3b dat de gemeenteraad elke vier jaar een nota gemeentelijk gezondheidsbeleid vaststelt. Gemeenten ontwikkelen samen met de GGD een kadernota volksgezondheidsbeleid. Deze nota kan vervolgens lokaal worden ingekleurd of aangevuld tot een lokale nota volksgezondheidsbeleid. De GGD Drenthe levert de gegevens welke van belang zijn voor het gemeentelijke gezondheidsbeleid.

De regeling sluit niet uit dat ook de uitvoering van zogenaamde buitenwettelijke taken opgedragen kunnen worden. In de praktijk voert de regeling ook taken uit die niet tot de wettelijk 'verplichte' taken gerekend kunnen worden. Een voorbeeld daarvan zijn reizigersvaccinaties.

3.3.3 Openbaar lichaam en organisatie

De regeling heeft een openbaar lichaam. Het bestuur van de regeling bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Op grond van artikel 7 van de regeling bestaat het algemeen bestuur uit twaalf leden. De twaalf gemeenteraden wijzen uit hun midden en uit de wethouders, de voorzitter inbegrepen, elk een lid en een plaatsvervangend lid aan. Het dagelijks bestuur van de regeling bestaat uit vijf leden, namelijk: de voorzitter, de plaatsvervangend voorzitter en drie overige leden uit het algemeen bestuur. De regeling heeft verder een directeur voor de dagelijkse gang van zaken.

3.3.4 Verantwoording

De regeling bevat verder bepalingen omtrent inlichtingen, verantwoording, ontslag en uittreden. Het algemeen bestuur geeft gevraagd en ongevraagd informatie aan de raden die voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid nodig is. Tot deze informatie behoren de verslagen van de vergaderingen. Inlichtingen worden door het algemeen bestuur gegeven uiterlijk binnen twee maanden nadat ze gevraagd zijn.

Het dagelijks bestuur legt over het gevoerde bestuur verantwoording af aan het algemeen bestuur.[21] Gevraagd en ongevraagd verstrekt het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur informatie over het te voeren en gevoerde bestuur. De leden van het dagelijks bestuur geven uiterlijk binnen twee maanden de door het algemeen bestuur gevraagde informatie. Ontslag van een dagelijks bestuurslid kan plaatsvinden wanneer deze het vertrouwen van het algemeen bestuur niet langer heeft. De directeur wordt benoemd en ontslagen door hetzelfde algemeen bestuur.

[21] Zie artikel 22 van de regeling

3.3.5 Begrotingscyclus

Op grond van artikel 37 van de regeling stelt het dagelijks bestuur jaarlijks voor 1 april van het jaar voorafgaande aan dat waarop de ontwerp-begroting betrekking heeft, een ontwerp-begroting op. De ontwerp-begroting en de begrotingswijzigingen worden tenminste acht weken voordat het ontwerp aan het algemeen bestuur ter vaststelling wordt voorgelegd, toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. De raden kunnen commentaar geven op het ontwerp. Dit commentaar wordt gevoegd bij het ontwerp dat aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Het algemeen bestuur stelt vervolgens de begroting vast voor 1 juli van het betreffende jaar voorafgaand aan het jaar waarop de begroting betrekking heeft.

De jaarrekening wordt vastgesteld door het algemeen bestuur voor 1 juli van het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.

3.3.6 Uittreden

Uittreden uit de regeling is mogelijk door een besluit van de raad of het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente die uit wil treden. In de regeling is een algemene formulering gegeven voor de gevolgen van uittreden. Voor uittreding geldt een opzegtermijn van twee jaar.

3.4 Regionaal Instituut voor Musische Vorming

Het Regionaal Instituut voor Musische Vorming (Scala Meppel) is een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Sedert 1989 bestaat deze regeling. In de gemeenschappelijke regeling participeren de gemeenten Meppel, Steenwijkerland, De Wolden, Westerveld en Staphorst. Doel van de regeling is blijkens artikel 4 van de regeling het behartigen van belangen van de deelnemende gemeenten op het vlak van musische vorming. In het bijzonder omvat dit het verzorgen van cursusactiviteiten in deelnemende gemeenten, alsmede alle andere wijzen, die voor de uitoefening van de taak bevorderlijk wordt geacht.

Naast RIMV/Scala Meppel participeert De Wolden ook in Scala Hoogeveen. Vanaf 1 januari 2006 is Scala Hoogeveen overgegaan in de stichting Scala. Door de stichtingvorm valt Scala Hoogeveen buiten het onderzoek.

3.4.1 Organisatie

Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De raden van de deelnemende gemeenten, de voorzitters van de raden inbegrepen, wijzen elk uit hun midden en de wethouders twee leden alsmede een plaatsvervanger aan. Het dagelijks bestuur van de regeling bestaat uit een voorzitter, een plaatsvervangend voorzitter, de secretaris en twee leden door het algemeen bestuur uit zijn midden aangewezen.

3.4.2 Personele unie

Het RIMV staat ook bekend als Scala, Centrum voor de Kunsten. Voor de dagelijkse gang van zaken heeft de regeling een directeur in dienst. Voor deze directeur geldt dat zij tevens werkzaam is voor de Stichting Scala te Hoogeveen. Deze 'private' organisatie heeft dezelfde doelstelling als het RIMV. Er is met andere woorden sprake van een personele unie.

3.4.3 Structuuronderzoek

Voor het RIMV geldt dat op dit moment onderzocht wordt in hoeverre de structuur van de gemeenschappelijke regeling omgezet zou kunnen worden in een private structuur. De stichtingsvorm wordt in dat verband genoemd.

3.4.4 Doelstelling

Het RIMV voert geen wettelijk verplichte taken uit. De taken die door de regeling worden uitgevoerd, zijn te typeren als vrije, onverplichte taken. Daardoor bestaat er in principe veel sturingsruimte binnen deze regeling. De gemeenten hebben, zonder daartoe van hoger hand geroepen te zijn, de musische vorming als autonoom taakveld aangemerkt en derhalve gemeend dit via een gemeenschappelijke regeling te moeten regelen. Het is daarmee een publieke taak geworden.

3.4.5 Verantwoording, begroting, jaarrekening en uittreden

Ten aanzien van verantwoording en het geven van inlichtingen kent het RIMV in zijn regeling dezelfde voorzieningen als GGD Drenthe. Ook ten aanzien van de begroting en de jaarrekening gelden vergelijkbare voorzieningen. Uittreden uit de regeling is mogelijk door een besluit van de raad of het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente die uit wil treden. In de regeling is een algemene formulering gegeven voor de gevolgen van uittreden. Voor uittreding geldt een opzegtermijn van twee maanden.

4. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven die in het kader van dit onderzoek zijn gedaan. De bevindingen zijn afgezet tegen het ideaalbeeld van sturing en het wettelijk kader, zoals dat in de Wgr is vastgelegd. Hierbij vormen aspecten van sturing als bestuurlijke participatie, visie en beleid, controle, verantwoording en interventie de rode draad. Het hoofdstuk begint met het schetsen van een algemeen beeld van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen.

4.1 Algemeen beeld

De gemeenteraden vinden de stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen een belangrijk onderwerp. 91 procent van de ondervraagde raadsleden geeft desgevraagd aan meer sturing aan de gemeenschappelijke regelingen te willen geven. Alle ondervraagde raadsleden geven aan dat zij wel eens over een van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen hebben vergaderd. Het blijkt dat alle vier de onderzochte gemeenschappelijke regelingen wel eens in een vergadering aan de orde zijn geweest. Al met al geeft een behoorlijk aantal raadsleden aan dat gemeenschappelijke regelingen op gezette tijden worden besproken in de gemeenteraad. Ook bij portefeuillehouders en directieleden blijkt sturing een belangrijk issue te zijn.

Hoewel sturing van gemeenschappelijke regelingen een grote belangstelling geniet, blijkt uit het dossieronderzoek en de interviews dat het ‘sturen’ van gemeenschappelijke regelingen als zeer lastig wordt ervaren. De algemene indruk is dat vanuit de deelnemende gemeenten onvoldoende sturing wordt gegeven aan gemeenschappelijke regelingen. In dit verband wordt naar een aantal institutionele belemmeringen verwezen.

Het algemene beeld bij politici en bestuurders in De Wolden is dat de regelingen, als vorm van verlengd lokaal bestuur, niet werkbaar zijn om effectief te sturen. Daar staat tegenover dat uit het onderhavige onderzoek blijkt dat sturing vaak alleen maar beperkt is tot financiële controle. Bovendien bleek dat de financiële controle in de praktijk belemmerd wordt doordat de begroting vaak niet conform wettelijke voorschriften aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Op inhoudelijke punten wordt in zeer beperkte mate gestuurd.

4.2 Bestuurlijke participatie

Voor de vier regelingen waaraan De Wolden deelneemt, geldt dat de raden uit hun midden en uit de wethouders de leden van het algemeen bestuur aanwijzen. Het algemeen bestuur wijst uit haar midden de dagelijks bestuurders aan. Vanuit het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur kan sturing worden gegeven aan de regelingen. In het kader van dit onderzoek is bekeken in hoeverre bestuurders aan bestuursvergaderingen deelnemen, op welke wijze zij in de praktijk aan hun taak invulling geven en hoe de afvaardiging in de besturen van de regelingen is geregeld.

4.2.1 Opkomst bij vergaderingen

Het AB en het DB van de gemeenschappelijke regelingen vergaderen met enige regelmaat. Normaliter worden de vergaderingen van het AB en het DB van de gemeenschappelijke regelingen door de gemeentelijke vertegenwoordigers van De Wolden goed bezocht.

Gemeenschappelijke regeling	Opkomstpercentage AB	Opkomstpercentage DB
Reestmond	100% / 83%[22]	92%
Alescon	100% / 80%[23]	84%
RIMV/Scala	P.M.	P.M.
GGD Drenthe	100%	100%

Tabel 4.1: Deelname afgevaardigden van de gemeente De Wolden aan bestuursvergaderingen van de vier gemeenschappelijke regelingen

4.2.2 Taakopvatting DB

In het DB van de vier regelingen worden de lopende zaken afgehandeld, worden afspraken gemaakt over de bedrijfsvoering en worden voorstellen voor de belangrijkste beslissingen voorbereid in samenspraak met de directeur.

Gebruikelijk is dat deze voorstellen in het AB in stemming worden gebracht. Veel onderwerpen die in het DB worden besproken, worden voorbereid door de ambtenaren van de gemeenschappelijke regeling zelf. Volgens de geïnterviewde bestuurders ligt het centrum van de macht in de regel bij de voorzitter van het DB en de directeur van de gemeenschappelijke regeling. Overigens blijkt uit de interviews dat het DB als geheel veelal wordt gezien als agendacommissie.

4.2.3 Taakopvatting AB

De belangrijkste jaarstukken, zoals de begroting, het jaarverslag, de jaarrekening en andere beleidsdocumenten moeten worden vastgesteld door het AB. Hoeveel invloed het AB heeft en hoe actief zijn bijdrage aan de besluitvorming is, verschilt in de praktijk nogal per gemeenschappelijke regeling.

Uit het dossieronderzoek blijkt bijvoorbeeld dat in het AB van de GGD Drenthe serieuze discussies worden gevoerd. Het AB stelt zich – vooral als het gaat om het besluiten over vaststelling van de begroting – kritisch op. Een enkele keer wordt de vergadering zelfs geschorst. Over de vaststelling van begrotingen wordt steevast gestemd. Een behoorlijk aantal AB-leden stemt (gedeeltelijk) tegen de (ontwerp)begroting. Het aantal tegenstemmen is tot op heden echter onvoldoende voor een meerderheid, waardoor de

[22] De deelnemende gemeenten hebben twee vertegenwoordigers in het AB van Reestmond. Opkomstpercentage is weergegeven per vertegenwoordiger.
[23] De deelnemende gemeenten hebben twee vertegenwoordigers in het AB van Alescon. Opkomstpercentage is weergegeven per vertegenwoordiger.

begroting tot op heden altijd ongewijzigd werd aangenomen. Begrotingen kunnen op onderdelen worden geamendeerd. In de praktijk gebeurt dit echter weinig.

Voorts blijkt uit het dossieronderzoek dat vertegenwoordigers van de gemeente De Wolden kritisch zijn over de kwaliteit en de kosten van de GGD, maar dat kostenverhoging soms onvermijdelijk is om te komen tot een betere kwaliteit. Ook over andere agendapunten wordt vaak uitvoerig gediscussieerd. Deze discussies leiden echter lang niet altijd tot amendementen. Van de 32 geconstateerde 'besluitpunten' werd het voorstel in 22 gevallen ongewijzigd aangenomen (eventueel na het plaatsen van veel opmerkingen en tegenstemmen van gemeenten). Amendementen komen weinig voor. De indruk bestaat dat dit komt omdat een enkele gemeente daarvoor onvoldoende stemmacht heeft en het kennelijk niet goed mogelijk is draagvlak te mobiliseren.

De leden van het AB van Reestmond kiezen voor een passievere opstelling. In minder dan de helft van de gevallen is hier sprake van punten waarover in de onderzochte vergaderingen besluiten moeten worden genomen. Er worden weinig discussies gevoerd die leiden tot amendementen. Discussies hebben vooral betrekking op financiële zaken en zo nu en dan op de bedrijfsvoering. Vergaderingen hebben vaak het karakter van 'het informeren van het bestuur'. Uit de vergaderverslagen blijkt dat weinig inhoudelijke sturing op resultaten plaatsvindt. Beleidsvisies werden zonder amendementen goedgekeurd.

Ook de leden van het AB van Alescon blijken voor een vergelijkbare opstelling te kiezen als die van Reestmond. Discussies vinden vooral plaats over de vaststelling van de (beheers)begroting en soms over het financiële beheer. Er werden in de onderzochte periode nagenoeg geen voorstellen van het DB of de directie geamendeerd of 'afgestemd'. Een amendement ingebracht door Assen heeft alleen plaatsgevonden bij de vaststelling van de toetsingsnota bonusmalus.

Een verklaring voor deze passieve houding van de AB's van beide werkvoorzieningsschappen is gelegen in het feit dat veel ambtelijke sturing plaatsvindt. Inhoudelijke sturing komt vooral via het ambtelijk overleg tot stand. De directie van het werkvoorzieningschap komt met een strategisch plan. Wijzigingsvoorstellen worden in het ambtelijk overleg besproken. Bij dat overleg zit ook een directielid. Wijzigingen worden zo al in een vroeg stadium doorgevoerd. Op de bestuursvergaderingen (AB en DB) worden derhalve weinig amendementen doorgevoerd.

Voor RIMV geldt, blijkens de bestudeerde verslagen, dat relatief weinig voorstellen worden geamendeerd en dat ook verwerping van voorstellen een uitzondering vormt. Ook hier kiest het AB voor een passieve houding.

4.2.4 Vertegenwoordiging in besturen

De laatste jaren is een trend waarneembaar waarin geen raadsleden, maar portefeuillehouders zitting hebben in het AB van de gemeenschappelijke regelingen. De argumentatie is dat er sinds de invoering van het duale stelsel een nadrukkelijke scheiding is gekomen tussen kaderstelling en controle enerzijds en uitvoering anderzijds. De regelingen zijn in deze visie uitvoeringsorganisaties en uitvoering is in het duale stelsel voorbehouden aan het college. De gemeenschappelijke regelingen

zijn overigens nog niet aan deze nieuwe zienswijze aangepast. In de interviews geven bestuurders daarnaast aan dat het met het oog op professionaliteit en deskundigheid de voorkeur heeft om collegeleden af te vaardigen. De gemeente De Wolden heeft geen raadsleden vertegenwoordigd in de onderzochte gemeenschappelijke regelingen.

Hoewel er argumenten tegen deze redenering zijn in te brengen – zo is het de vraag in hoeverre de gemeenschappelijke regelingen zuivere uitvoeringsorganisaties zijn – valt de keuze van De Wolden om portefeuillehouders af te vaardigen samen met een landelijke trend. Mogelijk dient een differentiatie te worden aangebracht in de 'bevolking' van de besturen van de gemeenschappelijke regelingen. Als er sprake is van zuiver uitvoerende taken, kan voor afvaardiging van uitsluitend bestuurders worden gekozen. Is dat niet het geval, dan zou een model in de rede liggen waarin raadsleden zitting nemen in het AB en bestuurders in het DB.

Wanneer voor het afvaardigen van alleen collegeleden naar de AB's van de gemeenschappelijke regelingen wordt gekozen, dient te worden gewaakt voor het ontstaan van een democratisch deficit en een achteruitgang ten opzichte van de controle- en verantwoordingsrelaties zoals die binnen het monistische stelsel golden. Binnen een structuur waarin het AB bestaat uit bestuurders en het DB een selectie is uit het AB, bestaat het risico dat het DB in het AB geen actieve verantwoording meer hoeft af te leggen over het gevoerde beleid. Daarmee worden AB-vergaderingen een herhaling van zetten en volgens sommigen overbodig.[24] Uitgangspunt is dat in belangrijke besluitvorming in een open debat verantwoording blijft plaatsvinden.

Een eerste vraag die kan worden opgeworpen is of de DB-leden – die uit een selectie van AB-leden bestaan – in het AB in een open debat verantwoording moeten afleggen. In ieder geval moet binnen dit stelsel worden voorkomen dat het DB een meerderheid in het AB heeft.

Een tweede vraag die kan worden gesteld is of het beleid van de gemeenschappelijke regeling ter sprake komt in de collegevergaderingen van de gemeente De Wolden, zodat er collegiale verantwoording moet worden afgelegd.

Een derde vraag is of de bestuurder binnen het college in een open debat werkelijk verantwoording dient af te leggen, of dat er eerder sprake is van non-interventiegedrag binnen het college.

Een vierde vraag is of de informatievoorziening en de verantwoording van het AB-lid naar de gemeenteraad voldoende is.

De indruk bestaat bij de rekenkamercommissie dat bovengenoemde vormen van verantwoording onvoldoende uit de verf komen. De gemeenteraad zal er op moeten aandringen dat bovengenoemde vier vormen van verantwoording daadwerkelijk (blijven) plaatsvinden. Wanneer er weinig tegenspel is binnen het AB van de gemeenschappelijke regeling, er binnen de colleges te weinig discussie plaatsvindt, en de gemeenteraad van weinig informatie wordt voorzien, komt de besluitvorming al gauw te sterk bij het DB te liggen

[24] Dit zien we onder andere bij de Regio IJssel-Vecht, die niet in deze caseselectie is opgenomen, maar waarin het AB feitelijk weinig taken uitoefent.

4.3 Visie en kaders

Sturing begint bij het formuleren van beleidsinhoudelijke uitgangspunten. Het stellen van financiële en beleidsinhoudelijke kaders is van belang om invloed op de activiteiten van de regelingen uit te kunnen oefenen. Een gemeenteraad die inhoudelijk invloed wil hebben op het beleid van een gemeenschappelijke regeling, moet hebben nagedacht over de vraag welke inhoudelijke doelen hij nastreeft en met welke activiteiten deze doelen kunnen worden bereikt.

4.3.1 Doelstellingen als toetsingskader

Van de ondervraagde raadsleden van De Wolden zegt 91 procent op de hoogte te zijn van de doelstellingen van de vier regelingen. Toch blijken deze doelstellingen geen belangrijke toetsingscriteria voor de raadsleden te zijn. In totaal geeft 64 procent van de raadsleden van De Wolden aan bij de beoordeling van het beleid en bestuur van de gemeenschappelijke regelingen de doelstellingen niet te gebruiken als toetsingscriterium. 18 procent weet het niet en 18 procent van de raadsleden geeft aan deze wel als toetsingscriterium te gebruiken. De cijfers lijken aan te geven dat de raad onvoldoende actief betrokken is bij het formuleren van beleidsinhoudelijke kaders ten behoeve van de regelingen. 36 procent van de ondervraagde raadsleden geeft aan wel eens inhoudelijke kaders aan een van de onderzochte gemeenschappelijke regelingen te hebben gesteld. Misschien heeft een en ander zich afgespeeld in het verleden en hebben voormalig gemeenteraadsleden zich daarover uitgesproken. Het bestuurlijk geheugen schiet dan tekort.

4.3.2 Sturing vanuit de raad beperkt

Het beeld van een weinig sturende gemeenteraad werd in de interviews bevestigd door de bestuurders en de directeuren van de gemeenschappelijke regelingen. Door de directeuren van de regelingen en ook door bestuurders, wordt het optreden van raad voornamelijk als reactief getypeerd. De focus van de gemeenteraad is voornamelijk gericht op beheersing van kosten. Over de door de regelingen geleverde en te leveren prestaties wordt weinig gesproken. Wel worden kwalitatief goede producten verwacht, maar normen waaraan de kwaliteit getoetst kan worden zijn hier in de meeste gevallen niet gedefinieerd.

Bij collegeleden die als bestuurder in de regeling zitten, bestaat het beeld dat zolang de kosten van de regeling niet toenemen en binnen de begroting passen, er voor de raad weinig noodzaak is om te sturen op beleidsinhoudelijke punten. In veel gevallen ontbreekt dan ook een inhoudelijke visie op de prestaties die de gemeenschappelijke regeling levert. Uit onderzoek door het ministerie van BZK blijkt ook dat gemeenten in het algemeen weinig kaderstellend zijn. De minister schrijft hier het volgende over. "*Uit mijn notitie blijkt dat raden betere kaders kunnen stellen voor gemeenschappelijke regelingen. De democratische legitimatie wordt verbeterd als raden scherper formuleren wat de gemeenschappelijke regeling gaat realiseren en tegen welke prijs. Een scherp afgebakend kader is immers een voorwaarde voor een goede controle. Ik merk hierbij*

op dat deze verbetering te realiseren is binnen het huidige wettelijke instrumentarium van de Wet gemeenschappelijke regelingen."[25]

Vanuit zijn kaderstellende taak zou het goed voorstelbaar zijn, mogelijk zelfs wenselijk, dat de gemeenteraad van De Wolden ook ten aanzien van de prestaties van de regelingen, vertaald in concrete producten, geprofileerde beleidsinhoudelijke kaders zou stellen. De raad wenst, waar het gaat om financiële kwesties, vaak wel kaderstellend op te treden. Deze wens lijkt vooral ingegeven te zijn door de gedachte dat de regeling vooral niet meer mag gaan kosten. Zowel in de begroting als in de rekening kan echter worden gevraagd om concrete informatie over de prestaties en de te bereiken effecten.

De enige mogelijkheid om aan de kosten van de regeling te ontkomen is uittreden, maar ook die optie heeft de nodige financiële en operationele consequenties. Uit de tekst van de verschillende regelingen blijkt dat er geen duidelijke regels zijn vastgelegd omtrent de gevolgen van uittreden. Het algemeen bestuur stelt de gevolgen vast, maar wat die precies zijn ligt van tevoren niet vast. In algemene zin leeft de opvatting dat een uittredende gemeente aan de overblijvende gemeenten een vergoeding betaalt voor de kosten die de uittreding met zich mee brengt. Voor gemeenten kan dat een reden zijn om niet dan wel gefaseerd uit te treden.

4.3.3 Beleidsmatige sturing

In een aantal gevallen rust er een wettelijke verplichting op de gemeenten om kaders vast te stellen. Met betrekking tot het volksgezondheidsbeleid zien we dat gemeenten op basis van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (Wcpv) verplicht zijn een gemeentelijk volksgezondheidsbeleid vast te stellen.

In De Wolden wordt op deze wijze, evenals in de andere Drentse gemeenten, aan beleidsontwikkeling gedaan in samenwerking de GGD. Gemeenten kunnen lokale accenten aanbrengen in het regionale volksgezondheidsbeleid. In het geval van De Wolden zijn op het punt van de volksgezondheid geen lokale accenten aangebracht. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe kadernota. Hiervoor is een (intergemeentelijke) projectgroep opgesteld. Hierin zitten goed ingevoerde ambtenaren die hiervoor tijd vrij maken voor alle gemeenten.

Op het gebied van musische vorming bestaat er geen wettelijke verplichting tot het opstellen van een beleidsplan. In de kadernota 2008 van de gemeente De Wolden staat alleen een verwijzing naar het muziekonderwijs naar de ontwikkeling van beleidsregels voor huisvesting. Verder zijn geen concrete verwijzingen gevonden naar muzische vorming door RIMV/Scala.[26] Bij RIMV/Scala is de historische afname van producten maatgevend voor de toekomstige afname. In de loop der jaren zijn er slechts minimale afwijkingen op basis van de begroting waar te nemen. Feitelijk werd het oude beleid geconsolideerd.

[25] Brief minister Remkes aan Tweede Kamer, 13 oktober 2005, http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Bb/wgrVerbeteringdemocratischecontrole.doc; geraadpleegd op 3 mei 2007.
[26] Kadernota 2008 De Wolden.

Op het gebied van WSW zijn het aantal WSW-ers en de grootte van de wachtlijst de belangrijkste kentallen. Per 1 januari 2007 waren er in De Wolden 155 WSW-ers en stonden er 33 op de wachtlijst.[27] In de kadernota wordt geanticipeerd op nieuw Rijksbeleid. Vanuit de gemeenteraad ondervinden zowel Alescon als Reestmond in de praktijk nauwelijks beleidsinhoudelijke sturing. Beleidsinhoudelijke en strategische plannen worden door of vanuit de beide werkvoorzieningschappen gemaakt en die worden steevast zonder veel discussie in het AB aangenomen. Doordat Reestmond in voorgaande jaren geen additionele financiële bijdrage van de gemeente vroeg, hebben de raden nauwelijks een prikkel tot sturing ervaren. Bij Alescon was er wel voortdurend een gemeentelijke bijdrage nodig. In 2004 is er een meningsverschil met de gemeente De Wolden geweest over het onderhoud van het groen. In 2003 zat De Wolden in een lastige financiële situatie. De toenmalige wethouder Openbare Werken, wilde vervolgens het groenonderhoud openbaar aanbesteden. Daarmee zou Alescon zo'n vier ton aan opdrachten verliezen. Naar aanleiding van dit incident is in 2004 besloten een bonus-malusregeling in te stellen. Deze regeling is in 2006 inwerking getreden. Door de bonus-malusregeling is de verwachting dat de gemeentelijke bijdragen geleidelijk zullen afnemen. Bij Reestmond is een dergelijke regeling ook genoemd in het DB en het AB. Een voorstel daartoe zal worden uitgewerkt en definitieve besluitvorming moet nog plaatsvinden.

Over sommige uitvoeringsvragen worden wel regelmatig vragen gesteld in de raden, zoals over lange wachttijden voor WSW-geïndiceerden. De wachtlijst is weliswaar als kental in de kadernota opgenomen, maar er wordt geen kwantitatief doel gesteld om de wachtlijst te verkorten.

In de interviews werd aangegeven dat de macro-economische ontwikkelingen (vooral de toenemende concurrentie uit lage lonenlanden) naar verwachting invloed hebben op de prestaties van de regeling.[28] Daardoor kan de prikkel om te sturen in de toekomst groter worden. Ook het afbouwen van de rijkssubsidie heeft volgens het college van De Wolden en de directie van de regeling invloed op het financiële resultaat. Behoefte aan sturing ontstaat in beide gevallen vanuit financiële motieven.

Verwacht wordt dat met de modernisering van de WSW het belang van financiële en ook beleidsinhoudelijke sturing groter zal worden. De gemeenten worden, waarschijnlijk per 2008, regievoerder, wat betekent dat ze meer vrijheid krijgen om de WSW-middelen in te zetten. Daarbij wordt de gemeentelijke verantwoordelijkheid groter, wat om meer inhoudelijke sturing vraagt. Zowel bij Reestmond en Alescon als bij de gemeente De Wolden bestaat dit besef.

4.4 Sturing nader beschouwd

Bij zowel de bestuurders als de gemeenteraad bestaat over het algemeen weinig detailinzicht in de bedrijfsvoering van de vier gemeenschappelijke regelingen. Dit lijkt een rechtstreeks gevolg te zijn van het gekozen model van besturen op afstand. Binnen de huidige opvatting van de minister van BZK hoeft er geen gedetailleerd inzicht in de

[27] Kadernota 2008 De Wolden.
[28] In de begroting voor 2007 hield Reestmond voor het eerst rekening met een bijdrage voor de gemeenten van maximaal € 125.000. Dit bedrag zou uiteindelijk lager uitvallen. Dit tekort is wel een prikkel geweest om vooral op financieel vlak sterker te willen gaan sturen.

bedrijfsvoering te zijn om toch te kunnen sturen.[29] De raad zou op *resultaten* moeten afrekenen. Dit vergt een sterk inhoudelijke benadering, zonder dat in de valkuil van sturen op details wordt gestapt. Sturing zou zich, onder andere volgens de Minister van BZK, tot het definiëren van producten, kwaliteitsnormen en bijbehorende maximale kosten moeten beperken. Deze werkwijze ontbreekt in de meeste gevallen voor wat betreft de voor De Wolden onderzochte regelingen.

4.4.1 Opdrachtgeverschap

Sturen op resultaten vereist een vorm van opdrachtgeverschap. Binnen de onderzochte relaties is van opdrachtgeverschap nog weinig sprake. In de ideale situatie dient de gemeente als opdrachtgever, in samenspraak met de andere gemeenten, beleid te formuleren en heldere uitgangspunten te stellen ten aanzien van te leveren prestaties. Daarnaast moeten normen worden geformuleerd waar deze prestaties aan getoetst kunnen worden. Uit het onderzoek blijkt dat nog te weinig wordt nagedacht over de producten en de kwaliteit daarvan. Er zijn weinig kwantitatieve outputdoelstellingen in de begrotingen opgenomen. Gevolg is dat prestatiecriteria niet of onvoldoende helder zijn geformuleerd.

De vraag van een gemeente wordt doorgaans niet uitgewerkt in een ‘bestek’ of ‘programma van eisen’ met een duidelijk omschreven of gekwantificeerde output of duidelijk geformuleerde gewenste resultaten.

Het afrekenen van een gemeenschappelijke regeling op haar resultaten is door het ontbreken van duidelijke kaders vrijwel onmogelijk. Uit het onderzoek is gebleken dat de het college van De Wolden zich binnen de AB’s onvoldoende als opdrachtgever doet gelden.

Het gevolg van het ontbreken van een duidelijke visie op de kwaliteit en de kwantiteit van de beleidsresultaten is dat nauwelijks een inhoudelijk debat in de gemeenteraad van De Wolden plaatsvindt. Discussie over regelingen beperkt zich daardoor vooral tot beheersmatige vragen ten aanzien van de financiën en de grip daarop is zeer beperkt. De raad zou om dit te veranderen niet alleen moeten vragen “wat kost het?”, maar ook “wat wil ik terugkrijgen voor mijn geld en krijg ik dat ook?”. Deze laatste vraagstelling ligt besloten in de essentie van de gemeentelijke programmabegroting en de daarbij behorende planning en control cyclus.

Evaluatie zou een belangrijke rol kunnen spelen bij de ontwikkeling en bijstelling van prestatienormen (zowel kwantitatief als kwalitatief) voor de gemeenschappelijke regelingen. *Met het huidige instrumentarium dat de Wgr biedt, is het ook mogelijk om regelingen te evalueren. (…) De raden van de deelnemende gemeenten zouden periodiek – doch minimaal eenmaal per vier jaar – de taakuitvoering door de verbonden partij kunnen evalueren*.[30] Sturing wordt op deze wijze een incrementeel[31] proces.

---

[29] Brief minister Remkes aan Tweede Kamer, 13 oktober 2005, http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Bb/wgrVerbeteringdemocratischecontrole.doc; geraadpleegd op 3 mei 2007.
[30] Brief minister Remkes aan Tweede Kamer, 13 oktober 2005, http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Bb/wgrVerbeteringdemocratischecontrole..doc; geraadpleegd op 3 mei 2007.
[31] Van Dale woordenboek: (pol.) ‘geleidelijk verder gaand’.

Uit ons onderzoek is niet gebleken dat – buiten het onderhavige onderzoek – dergelijke structurele evaluaties uitgevoerd worden.

Mogelijk kan voor de gemeenschappelijke regelingen een eigen cyclus worden vormgegeven waarin – buiten de normale begrotingscyclus om – verantwoording wordt afgelegd door het college aan de raad over de prestaties van de gemeenschappelijke regeling. Tevens kan in een dergelijke sessie een visie op het beleid van de regeling worden ontwikkeld. Door evaluatie en visieontwikkeling buiten de reguliere begrotingscyclus te plaatsen, bestaat er minder risico dat de problematiek van de gemeenschappelijke regelingen 'ondersneeuwen' in de normale begrotingsbehandeling.

4.5 Controle en verantwoording

Voor het afrekenen op prestaties is een systeem van controle en verantwoording vereist. Daarbij is van belang dat de informatievoorziening met betrekking tot de geleverde diensten adequaat geregeld is. De Wgr voorziet een genuanceerde verantwoordingsstructuur.

4.5.1 Recht op informatie

De gemeenteraad heeft in dit stelsel wel het recht op informatie. Eventueel moet hierom worden verzocht. Ook heeft de raad het recht om DB- en AB-leden ter verantwoording te roepen. Van de raadsleden geeft 33 procent aan wel eens een bestuurder van een gemeenschappelijke regeling om informatie te hebben gevraagd. Een even groot percentage geeft aan dat zij een bestuurder wel eens ter verantwoording hebben geroepen.

Discussiestuk	Percentage
Begroting	91
Jaarrekening	91
Beleid	46
Bestuurlijke aangelegenheden	36
Strategische visies	9
Anders	9

N = 11

Tabel 4.2: belangrijkste aanleiding voor raadsdiscussie over gemeenschappelijke regelingen

4.5.2 Controle via jaarrekening en begroting

Uit tabel 4.2 blijkt dat de behandeling van de begroting en de jaarrekening in de gemeenteraad als het belangrijkste moment worden gezien waar discussies over gemeenschappelijke regelingen plaatsvinden. Daarnaast vormen de vaststelling van beleidsdocumenten en bestuurlijke aangelegenheden – los van de begroting – een belangrijke aanleiding voor debatten in de gemeenteraad.

Begroting en rekening moeten volgens de Wgr tijdig zijn ingediend en moeten daarnaast de juiste informatie op een gestructureerde en overzichtelijke manier aanbieden. Met betrekking tot het inzicht in de prestaties van de gemeenschappelijke regelingen treft de rekenkamercommissie een aantal knelpunten aan.

4.5.2.1 Relatie met programmabegroting

Uit het onderzoek komt naar voren dat de begrotingen van de regelingen soms te laat worden aangeboden, dat wil zeggen na de wettelijk verplichte data. [32] Inhoudelijke sturing op het vakgebied wordt vertaald in de gemeentelijke programmabegroting. De vereiste informatie dient wel tijdig te worden aangeleverd en voldoende inzichtelijk zijn. In dit verband wordt opgemerkt dat de beschrijving van de regelingen in de gemeentelijke programmabegroting uiterst beperkt is en zich niet of nauwelijks leent voor sturing.

De ambtelijke ondersteuning geeft aan dat het in die gevallen waarin de stukken te laat binnenkomen het lastig is om nog kanttekeningen bij begrotingen en rekeningen te maken. Dit terwijl als wèl door de regeling wordt voldaan aan de wettelijke termijnen, toch al een strakke werkplanning moet worden aangehouden om de gemeentelijke begroting op tijd af te krijgen. Het geven van sturing in de begroting wordt hierdoor aanzienlijk bemoeilijkt. De sturingsmogelijkheden, waarin de wet voorziet voor wat betreft de begroting, worden gefrustreerd doordat de begroting tijdens de behandeling in de gemeenteraad al is vastgesteld door het AB van de regeling.

4.5.2.2 Congruente informatie

Begroting en rekening moeten niet alleen tijdig overgelegd worden om te kunnen sturen, maar moeten ook congruente informatie bieden. Vrijwel alle raadsleden (91 procent) geven aan dat zij voor hun inhoudelijke kaderstelling te weinig informatie over de gemeenschappelijke regelingen hebben. Zowel de begrotingen als de jaarrekeningen bieden te weinig informatie (55 procent van de ondervraagden vindt dit). Een mogelijke verklaring voor het lage informatiegehalte is dat nog niet alle begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen zijn te kwalificeren als volledig doorontwikkelde productbegrotingen, waardoor de aansluiting met de gemeentelijke systematiek niet optimaal is. Slechts één raadslid is van mening dat de inhoudelijke informatie van de begrotingen en jaarrekeningen voldoende is om inhoudelijke sturing te geven.

De jaarstukken geven volgens de raadsleden niet alleen onvoldoende *beleidsinhoudelijke* informatie. 82 procent van de respondenten is van mening dat de jaarstukken van de gemeenschappelijke regelingen onvoldoende informatie verschaffen om goede *financiële* kaders te kunnen stellen. Een kleine 30 procent weet het niet en slechts één raadslid vond dat de jaarstukken voldoende helder voor financiële kaderstelling.

[32] Zie hiervoor paragraaf 2.3.1

4.5.2.3 Ambtelijke ondersteuning

Kritische controle van beleidsstukken, begrotingen en jaarrekeningen van de gemeenschappelijke regelingen vergt adequate ambtelijke ondersteuning. De mate waarin bestuursleden worden ondersteund laat in het algemeen een sterk wisselend beeld zien. Uit de interviews is gebleken dat in De Wolden de ambtenaren een goed kennisniveau hebben en weten wat er speelt. Met betrekking tot sociale werkvoorziening wordt er bijvoorbeeld tijd vrijgemaakt door een beleidsmedewerker. Er is periodiek ambtelijk overleg met de directies van de beide schappen. Jaarstukken worden beoordeeld door de controller en de financieel consulent.

Daarentegen wordt door sommige bestuursleden en vanuit de directie van enkele gemeenschappelijke regelingen de kritiek geuit dat de kwaliteit van ambtelijke ondersteuning vaak versnipperd is over de deelnemende gemeenten en dat er door de gemeenten soms te weinig in hun medewerkers wordt geïnvesteerd. Het feit dat een intergemeentelijke projectgroep is opgesteld voor de ontwikkeling van het volksgezondheidsbeleid op basis van de Wcpv is in dit licht een positieve ontwikkeling te noemen.

De ambtelijke ondersteuning is er tot op heden te weinig op toegerust om de *raad* van informatie te voorzien. In ieder geval blijkt uit de enquêteresultaten dat de informatie die tot nu toe aan de raad wordt verstrekt onvoldoende basis biedt om haar kaderstellende functie uit te oefenen.

4.6 Institutionele factoren

Enerzijds bestaat bij raadsleden en bestuurders de wens om sturing te geven aan de gemeenschappelijke regelingen, anderzijds is er het besef dat de mogelijkheden hiertoe door allerlei institutionele condities worden belemmerd. Uit de enquête onder raadsleden blijkt, dat zij vinden dat zij onvoldoende instrumenten hebben om te voorkomen dat de gemeentelijke bijdragen aan de regelingen stijgen. Veel raadsleden constateren dat zij weinig kunnen uitrichten tegen stijging van de gemeentelijke bijdrage van gemeenschappelijke regelingen. De vraag over uittreding komt dan ook wel eens aan de orde. 82 procent van de ondervraagden heeft in de afgelopen twee jaar aangegeven uit een gemeenschappelijke regeling te willen treden.

Het merendeel van de raadsleden (90 procent) is van mening dat het niet mogelijk is om meer sturing te geven aan de in het onderzoek betrokken gemeenschappelijke regelingen. Daarvoor worden zeer uiteenlopende redenen aangegeven (zie tabel 4.3). Uit de tabel springt een aantal belangrijke redenen naar voren waarom sturing van gemeenschappelijke regelingen lastig is, te weten onvoldoende inzicht in bedrijfsprocessen van de gemeenschappelijke regeling en het feit dat één gemeente geen meerderheid in het AB heeft. Daarnaast is de kwantiteit van de producten soms lastig definieerbaar. Deze en enkele andere beperkingen zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

Beperking van stuurbaarheid door:	percentage
Gemeente heeft geen meerderheid in AB	73
Onvoldoende inzicht in bedrijfsprocessen GR	55
Kwantiteit producten lastig definieerbaar	46
Sturing onevenredige inspanning	27
Taken van de regelingen dichtgetimmerd in de regeling zelf	18
Kwaliteit producten lastig definieerbaar	18
Taken van de regelingen liggen wettelijk vast	9
Specialistische kennis vereist	9
Inhoud jaarstukken onduidelijk	0
Niet mijn portefeuille	0
Geen prioriteit	0
Sturing bemoeilijkt door iets anders	0
Weet niet	0

N = 11
Tabel 4.3: Waarom is sturing beperkt?

4.6.1 Inzicht in bedrijfsmatige processen

Raadsleden geven aan onvoldoende inzicht in de bedrijfsmatige processen van de gemeenschappelijke regelingen te hebben. Dit lijkt het gevolg te zijn van het sturen op afstand en de summiere informatieverschaffing. Zoals gezegd hoeft de raad geen diepgaand inzicht te hebben in bedrijfsmatige processen om te kunnen sturen, maar wel moet tijdig een adequaat overzicht van bedrijfsmatige resultaten beschikbaar zijn. Voor beleid moet de raad weten welke producten en prestaties er worden geleverd. Voor sturing op beheer moet wel informatie over de bedrijfsvoering aanwezig zijn. Wellicht heeft de raad een andere informatiebehoefte dan de portefeuillehouder financiën. Van belang is dat de raad om kaders te kunnen stellen, de begroting en jaarrekening tijdig moet krijgen en dat deze voldoende en duidelijke informatie bieden. Er dient vooral duidelijkheid te zijn over geleverde prestaties, te leveren prestaties en kosten. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn.

4.6.2. Geen meerderheid in het AB

Eén gemeente heeft in het algemeen bestuur geen meerderheid, hetgeen de ruimte om te sturen aanzienlijk beperkt. Deze visie vindt brede steun, zowel onder raadsleden (enquête) als onder portefeuillehouders (interviews). Een gemeente alleen kan daarom geen beslissing van een regeling doorzetten, tegenhouden of amenderen. Overleg met andere gemeenten is vereist om draagvlak te krijgen om besluitvorming merkbaar te beïnvloeden en bindende kaders te stellen. Dit vereist in de praktijk een effectief lobbymechanisme om vooraf de vereiste meerderheid tot stand te brengen.

Een voorbeeld hiervan deed zich bij de GGD Drenthe voor. Het kwam recentelijk voor dat het onaanvaardbaar door bestuurders werd uitgesproken over de jaarrekening, maar dat de daarop gebaseerde begroting vervolgens wel bij acclamatie werd vastgesteld. Dit voorbeeld geeft aan dat op financieel vlak de ruimte om te sturen beperkt wordt door het moeten hebben van draagvlak.

Naast de belemmeringen in de stuurbaarheid die door raadsleden worden genoemd, wordt stuurbaarheid volgens de geïnterviewde bestuurders en directieleden door nog een aantal zaken beperkt. Deze worden hieronder besproken.

4.6.3. Meervoudige financiële relaties met de gemeenschappelijke regeling

De gemeente De Wolden heeft een meervoudige relatie met de regelingen waaraan zij deelneemt. De Wolden is zowel opdrachtgever als eigenaar van de regeling. De gemeente heeft de regieverantwoordelijkheid (dat de voorziening daadwerkelijk wordt aangeboden) en de verantwoordelijkheid over de feitelijke uitvoering van de taak. Deze feitelijke uitvoering kan eventueel worden uitbesteed.

Een gemeenschappelijke regeling afrekenen op zijn prestaties is lastig als de gemeente tegelijkertijd verantwoordelijk is voor het bestaan en voortbestaan van diezelfde gemeenschappelijke regeling. In feite ontstaat hierdoor een '*prisoners dilemma*', waarbij de ruimte om te sturen als opdrachtgever beperkt wordt. Wanneer gemeenschappelijke regelingen door de financiële sturing van de gemeenten voor een exploitatietekort staan, moeten de deelnemende gemeenten alsnog financieel bijspringen. Uiteindelijk zijn het de deelnemende gemeenten die de kosten moeten dragen, in die situaties waarin de regeling niet of onvoldoende presteert.

Een mogelijke oplossing om aan dit dilemma te ontkomen, zou zijn om de regeling op te heffen omdat de taak binnen het kader van die regeling moeilijk uitvoerbaar is. Dit ligt lastig voor de zogenaamde wettelijk verplichte taken. Deze kunnen moeilijk opgeheven worden. Voor wat betreft de onverplichte taken, zoals musische vorming, ligt dat iets genuanceerder. Daar is het voorbestaan afhankelijk van de vraag in hoeverre de gemeente deze taak tot zijn domein blijft rekenen. Lastig wordt het wanneer gemeenten naast de verantwoordelijkheid voor de exploitatie, ook in relatie tot de regeling komen te staan als subsidiënt. In dat geval ontstaat er nog een extra relatie.

4.6.4. Dubbele pettenproblematiek

Hiervoor is aangegeven dat het hebben van meervoudige relaties met een regeling de sturing door gemeenten kan bemoeilijken. Deze problematiek hangt samen met een ander, in de interviews naar voren gekomen, probleem waarmee de ruimte om te sturen wordt beperkt. Het gaat daarbij om de problematiek van de 'dubbele petten', zoals dit door een aantal geïnterviewde personen werd aangeduid.

Portefeuillehouders in het AB of het DB kunnen in een belangenconflict terecht komen. Enerzijds wordt verwacht dat ze loyaal zijn aan de gemeenschappelijke regeling, anderzijds wordt loyaliteit jegens de eigen gemeente verondersteld. De belangen van de Gemeenschappelijke regeling zijn niet altijd congruent aan die van de deelnemende gemeenten. Deze 'dubbele loyaliteit' levert in een aantal gevallen tegenstrijdige belangen op. Bij botsende belangen kiezen AB- en DB-leden doorgaans – zo is het beeld bij enkele directieleden – voor de belangen van de eigen gemeenten.

In een aantal interviews werd aangegeven dat de indruk bestaat dat algemeen bestuurders binnen de regeling vooral belang hechten aan beheersing van kosten om binnen de eigen gemeente geen slecht nieuws (bijvoorbeeld een hogere bijdrage) te hoeven brengen. In de praktijk kan dit tot een 'status quo' situatie leiden.

4.6.5 Noodzaak voor regeling

Uit de interviews kwam naar voren dat bij raadsleden en collegeleden de indruk bestaat dat De Wolden in bepaalde gevallen min of meer genoodzaakt is om van gemeenschappelijke regelingen gebruik te maken.

Een aantal factoren kan beïnvloeden dat gemeenten min of meer gedwongen gebruik maken van regelingen. De volgende factoren kunnen een rol spelen: er is sprake van een wettelijke verplichting, het is onmogelijk om producten elders in te kopen of het is te duur om producten op de markt in te kopen. Als voorbeeld kan Alescon worden genoemd. Omdat Alescon erg duur was, heeft De Wolden serieus gekeken wat uittreding uit de regeling zou kosten. Behalve hoge desintegratiekosten zouden ook 60 tot 70 mensen moeten worden overgezet naar een andere voorziening. Alles bij elkaar was uittreding niet kosteneffectief.

Ten aanzien van de wettelijke verplichting geldt dat het vaak geen absolute verplichting is om voor een regeling te kiezen, maar dat de wetgever daar in het verleden zijn voorkeur voor heeft uitgesproken.

Bij de vertegenwoordigende bestuurders leeft sterk het gevoel dat men tegen wil en dank aan de regeling vastzit en daar producten van moet afnemen. Er is voor de gemeente een belang om als aandeelhouder van de regeling te zorgen voor voldoende omzet. In sommige gevallen passeert een deelnemende gemeente de eigen gemeenschappelijke regeling bij het verstrekken van lucratieve opdrachten, zoals het groenonderhoud door WSW-ers bij Alescon. Om die reden is bij Alescon een bonus-malusregeling ingevoerd en wordt hier door Reestmond aan gewerkt.

4.7 Structuurdiscussie

De heersende opvatting over de gemeenschappelijke regeling als institutie is dat dit geen 'heilig huisje' is. Bestuurders – vooral bij enkele andere aan de regelingen deelnemende gemeenten – en directieleden filosoferen openlijk over andere institutionele vormen. Genoemd worden de stichtingsvorm en de naamloze vennootschap (NV).

4.7.1 Reestmond en Alescon blij met regeling

Opvallend is dat het samenwerkingsverband Reestmond hecht aan zijn status als gemeenschappelijke regeling en niet kiest voor de NV-vorm zoals een aantal andere werkvoorzieningschappen. Ook binnen Alescon speelt geen structuurdiscussie. Vanuit Alescon en Reestmond wordt aangegeven dat juist de betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenten van belang is voor de sociale werkvoorziening.

4.7.2 GGD Drenthe voert andere structuurdiscussie

Voor de GGD Drenthe lijkt de structuurdiscussie, vertaald in de vraag welke rechtsvorm te kiezen, veel minder sterk te spelen. Redenen hiervoor kunnen zijn dat het gaat om de uitvoering van wettelijk verplichte taken en dat die taken moeilijk aan de markt kunnen worden overgelaten (bijvoorbeeld grootschalige vaccinaties). De structuurdiscussie manifesteert zich bij de GGD'en op een andere manier. In de eerste plaats speelt daar de discussie over de relatie met de Veiligheidsregio.

In de tweede plaats speelt een discussie over het combineren van wettelijke en autonome taken. Voor GGD Drenthe geldt dat door deze instantie zowel wettelijke als vrije taken worden uitgevoerd. De vraag komt daarbij naar voren in hoeverre de regelingen van de deelnemende gemeenten de ruimte moeten krijgen om de autonome taken op te pakken.

4.7.3 RIMV/Scala

Binnen RIMV/Scala is de structuurdiscussie actueel. De gemeenschappelijke regeling wordt daar als te knellend ervaren voor een slagvaardige besluitvorming en een goede bedrijfsvoering. De wens bestaat in brede kring om de relatie van opdrachtgever los te knippen van de relatie als eigenaar van de regeling. Op dit moment wordt er een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om de musische vorming in een andere vorm te gieten dan een gemeenschappelijke regeling. De stichtingsvorm wordt daarbij als meest voor de hand liggend genoemd. In dat geval zou RIMV/Scala dezelfde rechtsvorm hebben als Scala in Hoogeveen. Dit zou samenwerking vergemakkelijken.

De gemeentebestuurders die nu zitting hebben in de het DB en het AB van het RIMV/Scala zien een stichtingsvorm als oplossing voor de dubbele-petten-problematiek. Ze komen dan buiten het bestuur van de stichting te staan en kunnen – volgens hen – zuiverder als opdrachtgever optreden. Dat neemt niet weg dat bestuurders, ook in het geval musische vorming vanuit een stichtingsvorm georganiseerd wordt, het nog steeds als gemeentelijke taak gezien wordt om zorg te dragen voor muziek onderwijs en dergelijke. Er wordt in dit verband door bestuurders gesteld dat een mogelijke structuurwijziging niet als bezuiniging gezien moet worden. In theorie zou het voor de gemeentelijke overheden relatief gemakkelijk zijn om de relatie met een private stichting te verbreken, dan moet echter wel gemotiveerd worden dat investeren in musische vorming en dergelijke niet langer een taak van de overheid is.

4.7.4 Pseudo wettelijke taken

Op zichzelf is de scheiding tussen wettelijke en vrije onverplichte taken relatief eenvoudig te trekken. Sommige bestuurders stellen zich op het standpunt dat de regelingen die wettelijke taken uitvoeren, zich ook tot die taken zouden moeten beperken. Vanuit de regelingen wordt dit standpunt genuanceerd door te stellen dat sommige niet wettelijke taken in de loop der tijd toch een verplichtend 'pseudo wettelijk' karakter kunnen krijgen. Gemeenten gaan taken na verloop van tijd tot hun vaste domein rekenen en geven expliciet opdracht de betreffende taken uit te voeren.

De gemeente is echter ook een eigen wetgever, die eigen verordeningen kan opstellen en herroepen.

4.7.5 Privatisering niet de oplossing

In algemene zin is niet gezegd dat nieuwe structuren ook tot betere verhoudingen leiden. Ook in nieuwe privaatrechtelijk georganiseerde structuren blijven sturingsvraagstukken bestaan. Ook bij een stichting die een 'publieke taak' uitvoert is sturing nodig op financieel en beleidsinhoudelijk vlak.

4.7.6 Programma van eisen nodig

Ook in een privaatrechtelijke relatie dient de gemeente De Wolden, net als de andere gemeenten, een 'programma van eisen' neer te leggen met een duidelijke definitie van de te leveren prestaties en te hanteren kwaliteitsnormen. Voorts zullen nog steeds financiële kaders gesteld moeten worden. In feite is het switchen van een gemeenschappelijke regeling naar een stichtingsvorm een vorm van 'outsourcing', waarbij de uitvoering van een publieke gemeentelijke taak in de private sfeer wordt gebracht. Een transparantere en daarmee effectievere sturingsrelatie leidt, behoeft niet zonder meer het resultaat te zijn van de outsourcing. De uitvoerende organisatie krijgt meer 'beleidsvrijheid' doordat de overheid meer op afstand komt te staan, maar het risico bestaat dat met het outsourcen van de publieke taak tevens de kennis ten aanzien van het beleidsveld verdwijnt. Dit risico bestaat overigens ook bij het uitbesteden van taken aan een gemeenschappelijke regeling.

Vanuit het perspectief van sturing zou dat negatieve effecten kunnen hebben. De gedachte van sturing binnen het kader van '*good governance*' is immers dat duidelijke beleidsinhoudelijke kaders worden geformuleerd.

Het voordeel van de Wgr-constructie boven een privaatrechtelijke relatie zou zijn dat het DB de directie kan beïnvloeden met tussentijdse sturing. Het DB kan zo gedurende het hele jaar een vinger aan de pols houden. Indien dat voordeel niet door de gemeente wordt benut, kan er wellicht net zo goed worden uitbesteed.

In de interviews werd er ook op gewezen dat de gemeenschappelijke regeling 'Scala Hoogeveen' enige tijd geleden is omgevormd tot een stichting. Het zou goed zijn om alvorens de structuur van Scala Meppel te veranderen een evaluatiestudie uit te voeren, waarin wordt getoetst of de verwachte positieve effecten van een stichting daadwerkelijk in Hoogeveen worden gerealiseerd.

5. Benchmark

In dit hoofdstuk wordt de praktijk van sturing vanuit De Wolden vergeleken met de praktijk, zoals die in Meppel, Westerveld en Steenwijkerland is. In de vier gemeenten zijn de volgende gemeenschappelijke regelingen onderzocht: de werkvoorzieningschappen Reestmond en Alescon[33], RIMV/Scala Meppel[34], Regio IJssel Vecht (alleen de brandweerzorg en de volksgezondheid) en GGD Drenthe. Door de bevindingen van de vier gemeenten en de vijf gemeenschappelijke regelingen te vergelijken kunnen overeenkomsten en verschillen geduid worden. Op basis daarvan kunnen verbeteringen worden aangedragen.

5.1 Visie en beleid

In het voorgaande is aangegeven dat vanuit de gemeente De Wolden in beperkte mate invloed wordt uitgeoefend op de regelingen via het formuleren van een visie en het vaststellen van beleid. Op dit punt verschilt De Wolden weinig van de andere drie gemeenten. Het ontwikkelen van een duidelijke inhoudelijke visie, vertaald in beleidsmatige uitgangspunten, is bij de vier gemeenten geen praktijk.

In het geval van Reestmond wordt het formuleren van visie en beleid overgelaten aan het werkvoorzieningschap. Verwacht wordt dat de deelnemende gemeenten met de wijziging van de structuur van de WSW meer behoefte zullen hebben om op inhoudelijk vlak te sturen. Binnen de GGD Drenthe is er geen eenduidige visie, met die kanttekening dat vanuit het Ministerie van VWS gemeenten verplicht zijn om een volksgezondheidsbeleid te formuleren. Dit beleid wordt in de praktijk door de GGD Drenthe geformuleerd, waarbij de deelnemende gemeenten lokale accenten kunnen leggen. Het leggen van accenten gebeurt slechts in beperkte mate. Hetzelfde beeld bestaat voor Steenwijkerland ten aanzien van de Regio IJssel Vecht voor wat betreft de GGD. In het geval van Steenwijkerland geldt dat het beleid van de gemeente nagenoeg overeenkomt met het concept beleid van de GGD. Dat zelfde geldt voor De Wolden.

Voor wat betreft RIMV/Scala valt op te merken dat Meppel, De Wolden en Steenwijkerland in beperkte mate sturen op visie en beleid. Oplossing voor de breed levende gedachte dat sturing beperkt mogelijk is, wordt gezocht in een wijziging van de bestaande rechtsvorm in een stichting. Dat terwijl RIMV/Scala concrete producten levert die sturing op inhoudelijke keuzes mogelijk zou kunnen maken.

Opvallend is in dit verband dat Westerveld wel een duidelijke inhoudelijke beleidsvisie lijkt te hebben ontwikkeld ten aanzien van de van het RIMV/Scala te verwachten prestaties en producten. In Westerveld is een inhoudelijke discussie gevoerd om te komen tot een beleidsinhoudelijk kader. Ofschoon deze inhoudelijke aanpak ingegeven is door financiële motieven, demonstreert het onderstaande voorbeeld dat het mogelijk is om binnen de eigen gemeente een discussie te starten over te verwachten producten en over de gewenste kwaliteit.

[33] Steenwijkerland heeft de uitvoering van de WSW uitbesteed aan de Noordwestgroep NV. Door de NV-structuur van dit WSW-bedrijf valt deze buiten de selectie voor het onderzoek.
[34] Door de stichtingstructuur valt Scala Hoogeveen buiten de selectie voor dit onderzoek.

Best practice: Westerveld en RIMV/Scala
De raad van Westerveld was erg kritisch over het functioneren RIMV/Scala. Het grootste bezwaar was dat met het muziekonderwijs onvoldoende kinderen werden bereikt. Aanvankelijk was de reactie van Westerveld hierop dat ze uit de regeling wilde treden, maar de desintegratiekosten bleken zo hoog te zijn, dat dit niet meer als een haalbare optie werd gezien.
De kritische houding van de raad leidde ertoe dat zij duidelijk geregeld wilde zien welke producten Westerveld afneemt. Het ging de raad er vooral om op welke wijze Scala meer kinderen in contact kon brengen met muziek. Een en ander zou kostenneutraal moeten worden doorgevoerd. Op initiatief van de raad heeft het college in juni 2006 een kadernota muzikale vorming uitgebracht. Hierin wordt een wijziging in de afname van producten van Scala nagestreefd. Er is met deze nota getracht invulling te geven aan de kaderstelling van de raad.
In verband met verplichtingen met betrekking tot het arbeidsrecht (veel muziekdocenten hebben een ambtenarenstatus) en de hoge kosten die wachtgelden met zich mee zouden brengen. Voor de gemeente als risicodragend deelnemer aan de regeling zijn de marges om te kunnen veranderen aanvankelijk klein. In de eerste jaren zijn daarom geen grote veranderingen te realiseren, maar op een langere termijn zijn die wel voorzien.

5.2 Controle

De Wgr bevat, zoals gezegd, controlemechanismen om vanuit de deelnemende gemeenten sturing te geven. In het onderzoek kwam naar voren dat deze controlemechanismen door de drie gemeenten slechts in beperkte mate gebruikt worden. Er wordt door de raden van de drie gemeenten weinig tot geen gebruik gemaakt van het recht om informatie te vragen.

Voor de onderzochte vijf regelingen – voor Steenwijkerland is ook de Regio IJssel Vecht onderzocht – geldt dat de controle vooral geconcentreerd is op de begroting en de jaarrekening. Niet altijd worden de begroting en de jaarrekening tijdig overgelegd, zodat de controle daarvan weinig effect meer heeft. De planning en control cycli van de regelingen sluiten onvoldoende aan op de planning en control cycli van de gemeenten. De programmabegrotingen van de gemeenten bieden daarnaast te summiere info om te kunnen controleren, laat staan te sturen.

5.3 Verantwoording

Het ter verantwoording roepen van vertegenwoordigers is een andere optie die de Wgr aan de raden van de deelnemende gemeenten biedt. In de praktijk wordt deze mogelijkheid door de drie gemeenten niet of nauwelijks benut. Op hun beurt doen de gemeentelijke vertegenwoordigers er het nodige aan om de eigen gemeente mee te krijgen in besluitvorming. Het betreft dan voornamelijk de besluitvorming omtrent begroting en jaarrekening. In de gemeenteraden komen inhoudelijke besluiten van de

regelingen sporadisch aan de orde. Dat maakt dat het ook niet gemakkelijk is om een vertegenwoordiger ter verantwoording te roepen.

In het geval van RIMV/Scala is uit het onderzoek gebleken dat de jaarrekening over een bepaald jaar twee jaar later dan wettelijk voorgeschreven werd overgelegd aan de raden. Dit wordt als een incident beschouwd. Vanuit het oogpunt van elementaire sturing mag dit niet gebeuren.

Opvallend is dat in het geval van de GGD Drenthe de opstelling van gemeenten aanmerkelijk kritisch is ten aanzien van de financiële verantwoording. Stijgende gemeentelijke bijdragen vormden hiervoor de belangrijkste voedingsbodem. Voor wat betreft de andere gemeenschappelijke regelingen geldt, dat daar in mindere mate sprake was van stijgende bijdragen. In die gevallen was de houding van de deelnemende gemeenten minder scherp en kritisch.

5.4 Interventie

Slechts zelden interveniëren de vier gemeenten ten opzichte van de regelingen waaraan zij deelnemen. Interventie vindt bij hoge uitzondering plaats, zoals in het geval van de GGD Drenthe, waar stijgende gemeentelijke bijdragen aanleiding vormden voor een discussie over de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Vanuit de gemeenten is op dit punt een onderzoek gestart. Het betreffende onderzoek is in dit kader buiten beschouwing gelaten. Wel illustreert dit voorbeeld dat interventie kennelijk vooral wordt ingegeven vanuit financieel oogpunt. De GGD Drenthe heeft in het kader van het onderzoek aangegeven dat de verhouding tussen prijs en kwaliteit genuanceerd benaderd moet worden. De GGD Drenthe vraagt landelijk gezien, volgens de GGD Drenthe zelf, ten opzichte van andere GGD'en minder dan de gemiddelde gemeentelijke bijdrage. Daar staat tegenover dat de gemeenten aangeven dat de geleverde kwaliteit achter blijft in vergelijking tot andere GGD'en. Dit probleem speelt niet bij de Regio IJssel-Vecht.

5.5 Institutionele knelpunten

In de vier gemeenten wordt genuanceerd aangekeken tegen de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Enkele leden van de colleges van de vier gemeenten zijn niet overtuigd van de waarde van een gemeenschappelijke regeling als publieke entiteit. Dubbele petten en ingewikkelde besluitvormingsprocessen worden in dit verband genoemd om aan te geven dat sturing binnen een regeling moeilijk valt te realiseren. De casus RIMV/Scala is hiervan een voorbeeld. De geïnterviewde leden van het college van Meppel willen daarom af van gemeenschappelijke regelingen, terwijl ook het college van Steenwijkerland de gemeenschappelijke regeling als bestuursvorm kritisch benadert. Westerveld en De Wolden zijn op dit punt het minst uitgesproken.

De casus RIMV/Scala
In verband met de exploitatie van het gebouw heeft de beheersstichting Cultureel Centrum Meppel (De Plataan) contact met de gemeente. In deze beheersstichting zijn alle gebruikers van het gebouw vertegenwoordigd.
Deze stichting is in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat de kleinere gebruikers van het gebouw niet zouden worden overruled door het veel grotere Scala. De beheersstichting krijgt vanaf het jaar 2006 de exploitatie niet rond. In de begroting stond dat de beheerskosten door de hoofdhuurders die worden gesubsidieerd door de gemeente Meppel. De gemeente Meppel heeft in 2005 de vaste huurlasten t.a.v. de beheersstichting verlaagd. De beheersstichting heeft in die periode tevens aangegeven dat de servicekosten hoger zouden uitvallen. De gemeente Meppel heeft toen mondeling toegezegd hiervoor het vrijkomende bedrag uit de huurverlaging op in te zetten en daarvoor de oorspronkelijke begrotingen van de beheersstichting CCM intact te laten. De gemeente Meppel heeft vervolgens intern deze afspraak niet afgestemd waardoor de 50.000 euro tussen wal en schip is geraakt. De nieuwe wethouder van Meppel heeft vervolgens tegen de begroting 2007 gestemd, maar omdat zij slechts één van de vijf gemeenten is die deelneemt, en de rest van de gemeenten de begroting heeft geaccepteerd, is de begroting toch aangenomen. Ongeacht dit besluit heeft Meppel de subsidie met 50.000 euro verlaagd. Meppel betaalt de subsidie dus niet conform de oorspronkelijke begroting. De toenmalige wethouder was DB-voorzitter en tevens gemeentelijke portefeuillehouder. Als bestuurslid van Scala zou hij echter moeten aandringen op het overmaken van het begrote bedrag. De twee petten gaven hem echter ook de speelruimte om voor de 'wethoudersposition' te kiezen en de exploitatiekosten van de beheersstichting zo met 50.000 euro per jaar omlaag te brengen. Anders had hij het pand waarschijnlijk niet door de raad kunnen krijgen. Politiek strategisch was dat handig, maar Scala wordt nu met een probleem opgezadeld, waardoor de gemeente waarschijnlijk toch weer moet bijspringen. Gevolg is dat Scala nu in een mooi, maar duur pand zit.

5.6 Structuurdiscussie

Voor RIMV/Scala lijkt een structuurwijziging, met als achtergrond de institutionele knelpunten, een kwestie van tijd te zijn. Opvallend is dat de portefeuillehouder in Meppel, anders dan Westerveld en De Wolden, ook heeft aangegeven voor wat betreft Reestmond van de regeling af te willen. Reestmond en Alescon zien juist voordelen in het behouden van de gemeenschappelijke regeling als organisatievorm.

Bij de GGD Drenthe en Regio IJssel Vecht (voor wat betreft het onderdeel GGD) speelt geen discussie over het wijzigen van de regeling in een andere rechtsvorm, maar wordt er gesproken over het onderscheid tussen wettelijke en niet wettelijke taken. In de praktijk is dit onderscheid diffuus, omdat niet alleen de centrale wetgever een taak als publieke taak kan bestempelen. Ook een gemeentelijke overheid kan een van oorsprong buitenwettelijke taak tot een verplichte wettelijke taak maken door lokale verordeningen uit te vaardigen. Daarnaast wordt gesproken over de ontwikkeling van een veiligheidsregio. Bij de Regio IJssel-Vecht levert dat problemen op met betrekking tot de territoriale congruentie van verschillende regio's. Deze discussie speelt niet in Drenthe omdat de territoria daar al congruent zijn.

6. Conclusies

In dit onderzoek staat het vraagstuk van de '*stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen*' centraal. De probleemstelling van dit onderzoek is opgesplitst in vier deelvragen. Het betreft de volgende deelvragen:

1. *Hebben het college van B&W en de gemeenteraad instrumenten om invloed uit te oefenen op het beleid en bestuur van gemeenschappelijke regelingen?*
2. *Kunnen zij deze instrumenten toepassen?*
3. *Worden deze instrumenten in de praktijk gebruikt?*
4. *Heeft de inzet van deze instrumenten het door de raad beoogde effect?*

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de vier deelvragen als rode draad gebruikt voor de conclusies. Niet alleen is gekeken naar de vraag of er instrumenten zijn om te kunnen sturen, maar ook of in de praktijk (effectief) van die instrumenten gebruik wordt gemaakt.

6.1 Stuurbaarheid wordt belangrijk gevonden

Uit het onderzoek blijkt dat '*stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen*' door zowel raadsleden als collegeleden belangrijk gevonden wordt. Het algemene beeld dat bij hen bestaat, is dat de organisaties van gemeenschappelijke regelingen moeilijk te besturen zijn. Vooral onder raadsleden leeft dit beeld sterk.

6.2 Wgr biedt basis voor sturing

Het wettelijke stelsel van de Wgr biedt, zo blijkt uit eerdere onderzoeken, voldoende instrumenten om te sturen. De wet geeft specifieke mogelijkheden voor de raden van de deelnemende gemeenten om via de jaarrekening en de begroting te kunnen sturen. Daarnaast kan door de raden invloed uit worden geoefend door bestuurders te benoemen in de algemene en dagelijkse besturen. Deze bestuurders dienen informatie te verschaffen aan de raad die hen afgevaardigd heeft. Ook kunnen zij, zo nodig, ter verantwoording geroepen worden.

Vraag 1 en 2
De Wgr biedt het college en de raad een aantal concrete instrumenten om invloed uit te oefenen. Deze variëren van benoemingsbesluiten en het goedkeuren van de begroting tot het vragen van informatie of het ter verantwoording roepen van bestuurders. Niets staat er aan in de weg dat de raad en het college deze instrumenten gebruiken.

6.3. Praktijk: weinig sturing

Van de wettelijke mogelijkheden om te sturen blijkt in de praktijk weinig tot geen gebruik te worden gemaakt. Sturing via de begroting en jaarrekening beperkt zich tot het achteraf constateren of de kosten van de regeling zijn gestegen of niet. In de algemene en dagelijkse besturen blijkt zeer weinig interventie plaats te vinden en ook in de

gemeenteraad vormen de producten en prestaties van regelingen bij hoge uitzondering onderwerp van discussie. Begrotingen van de regelingen zijn in de raad vaak hamerstukken.

Vraag 3
In de praktijk worden de instrumenten om sturing te geven niet of nauwelijks gebruikt door het college of de raad.

6.4 Oorzaken van ontbreken sturing

Voor het ontbreken van sturing kunnen meerdere oorzaken aangewezen worden. In de eerste plaats kennen gemeenschappelijke regelingen een complexe bestuurlijke structuur met verschillende deelnemers, die ieder hun eigen belang hebben. De invloed van een deelnemende gemeente is relatief beperkt, zodat men afhankelijk is van draagvlak bij andere deelnemers. In de tweede plaats is bij de deelnemende gemeenten vaak te weinig vakinhoudelijke kennis aanwezig om te kunnen sturen op inhoud. Mede daardoor ontbreekt een inhoudelijk debat. In de derde plaats worden de raden van de deelnemende gemeenten nog te weinig voorzien van concrete en relevante informatie om op hoofdlijnen te kunnen sturen.

6.5 Dualisme en sturing

In het kader van het duale stelsel doet zich de ontwikkeling voor dat niet langer raadsleden afgevaardigd worden in de besturen van de regelingen. Ook in De Wolden vindt deze ontwikkeling steun. De gedachte achter deze ontwikkeling is dat gemeenschappelijke regelingen uitvoerende taken behartigen en dat uitvoering het domein van het college is. De raad heeft in het duale stelsel een kaderstellende en controlerende functie. Hij dient zich niet met uitvoerende taken te bemoeien. Dus ook niet met het bestuur van regelingen.

6.6 Leidend principe: raadsleden niet in bestuur regeling

Ofschoon de wetgever zich nog niet eenduidig uit heeft gelaten over de gevolgen van het duale stelsel voor het bestuur van gemeenschappelijke regelingen, lijkt de hiervoor geschetste ontwikkeling voor veel gemeenten in Nederland het leidende principe te zijn. Toch kunnen kanttekeningen geplaatst worden bij de legitimiteit van de geschetste ontwikkeling.

6.6.1 Staatsrechtelijke kanttekening: democratisch gehalte

Vanuit staatsrechtelijk oogpunt zouden de duale verhoudingen ook in de regelingen doorgetrokken moeten worden. Het zou logisch zijn als er een duidelijk onderscheid komt tussen de taakstelling van het algemeen bestuur (kaderstellen en controleren) en die van het dagelijks bestuur (uitvoeren en besturen). Het algemeen bestuur zorgt voor democratische legitimatie en zou uit raadsleden moeten bestaan, terwijl het dagelijks

bestuur belast is met uitvoering van besluiten en uit collegeleden of experts zou moeten bestaan.

De onderzochte gemeenschappelijke regelingen schrijven voor dat het algemeen bestuur uit zijn midden een dagelijks bestuur aanwijst. In het duale stelsel maken wethouders niet langer deel uit van de raad en kunnen ook van buiten de raad gehaald worden. Voor gemeenschappelijke regelingen zou dat betekenen dat in de tekst van de desbetreffende regeling een opening geboden moet worden om de bestuurders ook van buiten de kring van het algemeen bestuur te halen. De Wgr geeft die ruimte, bijvoorbeeld om experts op een bepaald vakgebied bij het bestuur te kunnen betrekken. Leden van het dagelijks bestuur die van buiten het algemeen bestuur worden gehaald, mogen echter niet de meerderheid vormen.

6.6.2 Praktische kanttekening: collegeleden controleren elkaar

In de praktijk is van groter belang dat het afvaardigen van enkel bestuurders, een open en kritisch debat binnen de regelingen mogelijk in de weg staat. Collegeleden in het algemeen bestuur controleren collegeleden in het dagelijks bestuur. Het risico bestaat daarbij dat deze bestuurders zich zozeer met elkaar vereenzelvigen, dat van een effectieve controle geen sprake is.

De keuze om raadsleden buiten het bestuur van de regelingen te laten, kan moeilijk los worden gezien van het sturingsvraagstuk. Het vraagt een andere opstelling van collegeleden die in het algemeen of dagelijks bestuur zitten en van raadsleden die deze collegeleden moeten controleren. De raad neemt in dit geval niet direct actief deel aan het debat binnen de besturen van de regelingen, maar dient te sturen via de afgevaardigde collegeleden. De raad staat op grote afstand.

6.7 'Duale' benadering: andere sturingsrelatie

Worden alleen collegeleden afgevaardigd, zoals in dit geval, dan is van belang dat de raad zich kritisch opstelt. De wettelijke beïnvloedingsmogelijkheden van de raad blijven gewoon intact, ook als er geen raadsleden in de besturen van de regelingen zitting hebben. Belangrijk is dan wel dat de raad zich bewust is van de wijze waarop sturing gegeven kan worden en dat er een open debat plaatsvindt. Op dit moment is dat bewustzijn er slechts in beperkte mate. In de raad vindt niet of nauwelijks een inhoudelijke discussie plaats over de risico's en het beleid van de regelingen. Het voorbeeld van Westerveld en Scala illustreert dat inhoudelijke sturing (ook al vindt deze zijn oorsprong in financiële afwegingen) tot resultaat kan leiden.

Vraag 4
Uit het onderzoek blijkt dat zelden tot nooit gebruik wordt gemaakt van de wettelijke instrumenten om te sturen. Slechts in een enkel geval, dat van Westerveld en Scala, komt tot uitdrukking dat een inhoudelijk debat op gemeentelijk niveau van invloed kan zijn het bestuur van de betrokken regeling. In de meeste gevallen worden de instrumenten ongebruikt gelaten, zodat een effectanalyse niet gegeven kan worden.

6.7.1 Geen structuur

Op dit moment bestaat er nog geen structuur waarbinnen een inhoudelijke discussie over de prestaties en producten van gemeenschappelijke regelingen plaatsvindt of plaats kan vinden en van waaruit sturing gegeven wordt of kan worden. Sturing beperkt zich vooral tot de financiële aspecten en niet tot de inhoudelijke. In feite vindt er geen sturing plaats en is de aandacht alleen gericht op beheersing van kosten. Een volwaardige sturingsrelatie omvat ook sturing op beleidsinhoudelijk vlak.

6.7.2 Te weinig kennis

In de praktijk wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de gang van zaken bij de gemeenschappelijke regelingen. De raad heeft daardoor onvoldoende kennis om te kunnen sturen. Ook is er binnen de raad onvoldoende kennis ten aanzien van de instrumenten om te sturen. Er dient op dit punt een bewustwordingsslag gemaakt te worden. Juist nu de raad meer op afstand is komen te staan, is het van belang om over voldoende kennis te beschikken.

6.7.3 Te weinig informatie

Uit het onderzoek volgt dat de raad onvoldoende geïnformeerd wordt ten aanzien van beleidsinhoudelijke zaken. De raad is onvoldoende op de hoogte en er is geen format voor handen waarmee of waarbinnen de raad geïnformeerd wordt. Ook op dit punt dient nagedacht te worden over hoe de raad het beste geïnformeerd kan worden. De raadsgriffie zou hier een rol in kunnen spelen. Ook zou gestimuleerd kunnen worden vanuit de griffie om van de bestaande sturingsmogelijkheden gebruik te maken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door op gezette tijden, buiten de wettelijke begrotingscycli van de regelingen en de gemeente om, inhoudelijke punten te agenderen. Vervolgens kan op basis van een inhoudelijke discussie bezien worden op welke wijze binnen de regelingen op resultaten (gewenste producten) gestuurd kan worden.

6.7.4 Te weinig controle

Op dit moment is er, mede gelet op de beperkte kennis binnen de raad, weinig tot geen controle op de inbreng van afgevaardigde collegeleden. Met de praktijk om alleen collegeleden af te vaardigen, is de raad, zoals gezegd, op afstand komen te staan. De sturingsrelatie ten opzichte van de regelingen beperkt zich daardoor in eerste instantie tot kaderstellen en controleren ten opzichte van de afgevaardigde collegeleden. Binnen het college dient er in dat geval ook een open discussie te zijn, waarbij de niet-afgevaardigde leden het afgevaardigde lid bevragen op zijn of haar inbreng. Deze interne controle vergt de nodige discipline binnen het college, maar kan de betrokkenheid bij de regelingen versterken en daarmee ook de invloed op het bestuur van de regelingen.

6.7.5 Te weinig discussie

Niet alleen van de raadsleden, maar ook van de door de gemeente afgevaardigde collegeleden wordt een positief kritische opstelling verwacht. Vooral de leden van het algemeen bestuur dienen hun collega's in het dagelijks bestuur kritisch te bevragen over de risico's van gevoerd en te voeren beleid. Niets wijst er op dat een dergelijke kritische opstelling binnen de besturen van de onderzochte regelingen bestaat. In de bestuursvergaderingen vindt niet of nauwelijks discussie plaats, noch vinden er van de zijde van de deelnemende gemeenten interventies plaats.

6.7.6 Te weinig sparring partner

De collegeleden/bestuurders lijken in de praktijk veelal te steunen op de directeuren van de regelingen. Besluitvorming is vaak gebaseerd op informatie die van de kant van de directeur afkomstig is. Niet gebleken is dat van de mogelijkheid om contra-expertise in te winnen gebruik wordt gemaakt. Een voorbeeld daarvan is het gemeentelijk gezondheidsbeleid, dat in belangrijke mate steunt op een model van de GGD Drenthe. Van de zijde van de directeuren van de regelingen wordt een minder lijdelijke opstelling als een positieve ontwikkeling gezien. De behoefte aan een stevige "*sparring partner*" wordt door de verschillende directeuren gedeeld.

6.7.7 Te weinig ambtelijke ondersteuning

Willen bestuurders sparring partner van de directie zijn, dan dient er binnen het ambtelijk apparaat voldoende kennis (en ervaring) te zijn ten aanzien van de taken van de gemeenschappelijke regelingen. Het gaat daarbij om financiële kennis, maar veel belangrijker nog om beleidsinhoudelijke expertise.

In het onderzoek kwam naar voren dat binnen de gemeente kennis in beperktere mate of fragmentarisch aanwezig is. De ambtelijke ondersteuning ten aanzien van de deelname aan de regelingen heeft geen prioriteit. Voor het verbeteren van de sturing is juist deze ambtelijke ondersteuning van belang. Vooral op het punt van informatieverschaffing en controle. Een mogelijkheid is, met het oog op kosten en efficiency, om de kennis in gezamenlijkheid met andere deelnemende gemeenten in huis te hebben.

6.8 Algemeen bestuur: geen debat

Verontrustend is dat het inhoudelijke debat in het algemeen bestuur met regelmaat wordt overgeslagen. Hierdoor is er geen effectieve controle op het functioneren van de directeur en het dagelijks bestuur. Pas als op grond van de jaarrekening blijkt dat een en ander negatieve consequenties heeft voor de deelnemende gemeenten, zoals in het geval van de GGD Drenthe, komt het algemeen bestuur in actie en worden vragen gesteld. Vanuit het perspectief van sturing bezien is dat veel te laat: voorkomen is immers beter dan genezen. Hoe eerder bijgestuurd wordt, hoe beter het is.

6.9 Planning en control niet congruent

Gebleken is dat de planning en control cycli van de gemeenschappelijke regelingen niet congruent zijn met die van de gemeente. De regelingen hebben ieder hun eigen cyclus en houden onvoldoende rekening met momenten waarop financiële besluiten door de raad genomen moeten worden. Evenmin wordt rekening gehouden met de wettelijke voorschriften uit de Wgr. Deze voorschriften moeten bewaken dat de cycli op elkaar aansluiten. In een volwaardige sturingsrelatie is het van groot belang dat de cycli congruent zijn.

6.9.1 Financiële verantwoording schiet tekort

Hiervoor is opgemerkt dat de aandacht voor gemeenschappelijke regelingen zich voornamelijk beperkt tot financiële en niet tot inhoudelijke aspecten. Opmerkelijk is dat juist op het punt van de financiële verantwoording en controle de regelingen tekort schieten. De begroting en jaarrekening worden vaak niet tijdig en conform wettelijke voorschriften aangeboden. Besluitvorming daarover vindt achteraf en dus te laat plaats. Sturing via de begroting is in dergelijke gevallen niet mogelijk.

6.9.2 Verantwoording niet conform BBV

Ook de wijze, waarop financiële verantwoording plaatsvindt, schiet tekort. Uit het onderzoek komt naar voren dat de begrotingen van de regelingen het karakter hebben van een inputbegroting, terwijl voor de aansluiting op de gemeentelijke programmabegroting een productenbegroting nodig is. Voor de gemeenschappelijke regelingen zou het BBV onverkort van toepassing moeten zijn, waarmee planning en controlcycli van de regelingen beter aansluiten bij die van de gemeente. Voor de raadsleden, die op hoofdlijnen moeten sturen, vergroot dat ook de inzichtelijkheid van de begrotingen. Er kan op productniveau gestuurd worden.

6.10 Te weinig opdrachtgever

In het ideaaltype sturingsrelatie, dat eerder in dit onderzoek is uitgewerkt, past een meer productgerichte benadering. Deze productgerichte benadering vraagt van de deelnemende gemeenten dat zij zich als opdrachtgever opstellen. In het onderzoek is gebleken dat de gemeente De Wolden te weinig als opdrachtgever optreedt. Waar de dagelijks bestuursleden vooral als taak hebben om de financiële gezondheid van de regeling te bewaken, zouden algemene bestuursleden veel meer kunnen kijken of de producten die geleverd worden ten goede komen van de eigen deelnemende gemeente en of de producten van de vereiste kwaliteit zijn. Dit versterkt de interne controle binnen de regelingen en vergroot daarmee de ruimte om effectief te kunnen sturen.

6.11 Verschil wettelijke taken en vrijwillige taken diffuus

Hiervoor is in dit onderzoek gewezen op het verschil tussen wettelijke en vrijwillige taken. Voor zowel Alescon, Reestmond als de GGD Drenthe geldt dat zowel wettelijke als vrijwillige taken uitgevoerd worden. Het onderscheid daartussen lijkt in de praktijk niet altijd even duidelijk te zijn. Taken die niet op een wettelijke basis zijn gefundeerd, kunnen na verloop van tijd tot het publieke domein gaan behoren en daarmee een pseudo-wettelijk karakter krijgen. De algemene doctrine is bij de raad en het college dat regelingen zich tot wettelijke taken zouden moeten beperken en dat vrijwillige taken zoveel mogelijk in de private sfeer geregeld worden. Een duidelijke scheiding op basis van heldere beleidslijnen is er niet, zodat het onderscheid tussen wettelijke en verplichte taken diffuus is.

Voor de mate van sturing lijkt het onderscheid tussen wettelijke en vrijwillige taken overigens niet van doorslaggevend belang te zijn. Zowel bij Scala (vrijwillige taken) als bij de andere drie regelingen (vooral wettelijke taken) wordt een gebrek aan sturing ervaren. Het gebrek aan sturing lijkt veel meer gelegen te zijn in de complexiteit van het instituut gemeenschappelijke regeling of in het onvermogen om op beleidsinhoudelijk vlak te sturen.

Het onderscheid tussen wettelijke en vrijwillige taken lijkt wel een rol te spelen bij privatisering van taken. In algemene zin lijkt het makkelijker om vrijwillige taken in de private sfeer te brengen. Belangrijk is dat vaststaat of de betreffende taak wordt afgestoten of op afstand wordt gezet. In het laatste geval (op afstand zetten) kan er een sturingsrelatie blijven bestaan. De betreffende taak behoort in dat geval nog steeds tot het publieke domein. In de situatie van Scala wordt er vanuit gegaan dat er nog een sturingsrelatie blijft bestaan. Niet duidelijk is of het gaat om het op afstand zetten of het afstoten van het muziekonderwijs.

Overigens zijn ook regelingen die wettelijke taken uitvoeren, zoals WSW-bedrijven, bij andere gemeenten getransformeerd in een private rechtsvorm (naamloze vennootschap). Opvallend is in dat verband dat Alescon en Reestmond juist grote waarde hechten aan hun identiteit als gemeenschappelijke regeling. Gewezen wordt vanuit Reestmond op het publieke karakter van het werkvoorzieningschap. Alescon en Reestmond geven aan dat de gemeente er wijs aan zou doen om bij zijn inkoopfunctie meer gebruik te maken van de diensten van de regeling. Het gaat immers om publiek geld en dat kan, volgens de beide werkvoorzieningschappen, het beste in de publieke sfeer besteed worden. Een logische argumentatie. Ook hier geldt dat de scheiding tussen wettelijke en vrijwillige taken in de praktijk flinterdun kan zijn.

6.12 Institutionele knelpunten

Hiervoor is gesteld dat sturing tekort schiet, omdat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van wettelijke instrumenten. Wanneer wettelijke instrumenten beter worden gebruikt en de gemeente zijn rol als opdrachtgever beter vervult, kan effectiever gestuurd worden. In het onderzoek zijn een aantal institutionele knelpunten naar voren gekomen die maken dat, ook al wordt meer werk gemaakt van sturing, het lastig blijft om te sturen. Hieronder worden deze knelpunten besproken.

6.12.1 Rolconflict

Een institutioneel knelpunt om sturing te geven aan een gemeenschappelijke regeling vloeit voort uit een rolconflict dat de deelnemende gemeenten hebben als opdrachtgever en mede-eigenaar van de regeling. In De Wolden wordt dit rolconflict breed gedeeld. Enerzijds verwacht je als gemeente in de rol van opdrachtgever prestaties, aan de andere kan staat de gemeente als mede-eigenaar van de regeling voor (tegenvallende) resultaten. Dit rolconflict wreekt zich wanneer gemeenten andere belangen hebben dan de regelingen. Uit het onderzoek komt naar voren dat men dit rolconflict vermijdt door afstand te nemen en niet te sturen.

6.12.2 Besluitvorming bij meerderheid van stemmen

Besluitvorming wordt bemoeilijkt doordat men afhankelijk is van de meerderheid (consensus) van de deelnemende gemeenten. Voor individuele gemeenten kan het knellend zijn wanneer gemeentelijke belangen en belangen van het samenwerkingsverband niet congruent zijn. In dergelijke gevallen kunnen gemeenten zich met handen en voeten aan de regeling gebonden voelen, omdat uittreden tot aanzienlijke kosten zou leiden en de taak toch uitgevoerd moet worden.

6.12.3 Prisoners dilemma

Hiervoor is gewezen op de financiële consequenties voor uittredende gemeenten. Bij wettelijke taken kan uittreden aanzienlijk lastiger zijn dan bij vrijwillige taken. In het eerste geval moet de taak uitgevoerd blijven en leidt uittreden vaak tot het moeten betalen van kosten als wachtgeldverplichtingen en desintegratiekosten. Een en ander brengt met zich mee dat gemeenten zich soms gevangene voelen van hun eigen regeling en dat ze geen ruimte zien om daar uit te stappen. Of de gemeente ook naar dit beeld moet gaan leven als gemeente is maar zeer de vraag. Passiviteit leidt zeker niet tot een grotere invloed op beleid en prestaties. Sturing van gemeenschappelijke regelingen wordt door dit punt wel aanzienlijk beïnvloed, zo niet beperkt.

6.12.4 Gemeenten blijven verantwoordelijk

De financiële verantwoordelijkheid voor de exploitatie van de gemeenschappelijke regelingen dragen, blijkt een negatief effect te hebben op de mogelijkheid om slecht presterende gemeenschappelijke regelingen af te rekenen op hun resultaten. Indien door de deelnemende gemeenten zou worden geconstateerd dat een regeling kwalitatief of kwantitatief onder de maat scoort, zou er besloten kunnen worden de gemeenschappelijke regeling hierop financieel af te rekenen. Als dit echter tot gevolg zou hebben dat er daarmee exploitatietekorten bij de gemeenschappelijke regeling ontstaan, moeten de deelnemende gemeenten alsnog financieel bijspringen. De financiële relatie tussen de gemeenschappelijke regeling en de deelnemende gemeenten is meervoudig en daarmee complex. Sturen en afrekenen op output wordt daardoor bemoeilijkt.

6.12.5 Kennisachterstand

Een consequentie van het 'uitbesteden' van gemeentelijke taken aan een gemeenschappelijke regeling is dat de gemeenteraad, en daarmee de democratische controle, op afstand wordt geplaatst. Zo blijken de raden een kennisachterstand te ervaren. De raden geven onder andere aan dat zij weinig inzicht hebben in de bedrijfsvoering van de gemeenschappelijke regeling.

6.13 Oplossingsrichtingen voor sturingsproblemen

6.13.1 Sturingsvraagstuk belangrijker dan structuurdiscussies

De heersende opvatting over de gemeenschappelijke regeling als institutie is dat dit geen heilig huisje is. Bestuurders en directieleden filosoferen openlijk over mogelijke andere constructen. Een aantal bestuurders (vooral bij enkele andere gemeenten) vindt dat het instituut gemeenschappelijke regeling zoveel mogelijk ontmanteld moet worden. Genoemd worden private figuren zoals de stichtingsvorm en de NV.

Niet gezegd is dat nieuwe structuren ook tot betere verhoudingen leiden. Ook in nieuwe structuren blijven er sturingsvraagstukken en 'dubbele petten' bestaan. De conclusie dat het vereiste spel om effectief te kunnen sturen niet of onvoldoende gespeeld wordt, doet ook de vraag stellen of het wel gerechtvaardigd is om de essentie van intergemeentelijke samenwerking via de gemeenschappelijke regeling als institutie zonder meer ter discussie te stellen. Verplaatsing van het probleem lost het probleem niet op.

Een meer private vorm van samenwerking garandeert overigens niet dat sturingsproblemen worden opgelost. Bij private samenwerking is het nodig na te denken over de af te nemen producten, prijzen en hoeveelheden. Daarbij moet werk worden gemaakt van de definitie van de kwaliteit van de af te nemen producten. Ook in private samenwerkingsvormen kunnen rolconflicten optreden. In dat geval kan een subsidierelatie bestaan naast de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor een bepaalde publieke taak. Bovendien dient ook in private samenwerkingsrelaties een vorm van consensus gevonden te worden, aangezien gemeenten ook dan met elkaar samen werken.

6.13.2 Inhoudelijke sturing is mogelijk

Het voorbeeld van Westerveld en RIMV/Scala illustreert dat het mogelijk is om via een discussie ten aanzien van beleid en te verwachten prestaties, een eigen koers binnen een regeling uit te zetten. Hierbij dient wel opgemerkt dat een dergelijke strategie bij de vrijwillige taken effectiever kan zijn dan bij wettelijke taken. Bovendien werd uittreden in het geval van Westerveld niet wenselijk geacht met het oog op de kosten daarvan. Gekozen is voor een meer selectieve deelname. Dit voorbeeld geeft aan dat sturing pas mogelijk is als de raad een inhoudelijke visie ontwikkeld heeft.

7. Aanbevelingen: zonder inspanning geen sturing

Op basis van het onderhavige rapport, de daarin besloten bevindingen en conclusies, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen, teneinde de 'stuurbaarheid van de gemeenschappelijke regelingen' te vergroten.

1. Bepaal als raad in welke mate sturing gegeven wordt aan gemeenschappelijke regelingen. De mate van sturing kan afhankelijk zijn van de aard van de regeling en de uit te voeren taken. Bedenk daarbij dat sturing energie kost. Wordt voor meer sturing gekozen, dan nemen de bestuurlijke lasten toe. Of men geeft geen aandacht aan gemeenschappelijke regelingen en stuurt niet, of men maakt er werk van en stuurt actief. Meer sturing betekent in principe meer invloed op de afgenomen output, en daarmee een kwalitatief hoogwaardiger product.

2. Zorg dat de wettelijke planning en controlcyclus adequaat doorlopen wordt en spreek de gemeenschappelijke regelingen er op aan als dat niet gebeurt. Als de gemeenteraad goed sturing wil geven moeten de begroting en de jaarrekening van de regelingen tijdig aangeleverd worden, zodat ze in de raad besproken kunnen worden, voorzien van adviezen van het college.

3. Maak in de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting zichtbaar welke beleidsinhoudelijke keuzes ten aanzien van de regelingen gemaakt zijn, welke middelen daarvoor ingezet worden en hoe de gewenste resultaten bereikt worden. Producten moeten gedefinieerd worden.

4. Werk als gemeenten meer samen op het vlak van kaderstelling en controle ten opzichte van de regelingen. De leden van het algemeen bestuur uit de deelnemende gemeenten kunnen elkaar ondersteunen. Ambtelijke werkgroepen met specialisten op het betreffende beleidsterrein zouden voor alle deelnemende gemeenten zaken kunnen voorbereiden met het oog op kaderstelling en controle. Laat de raadsgriffiers van de deelnemende gemeenten in overleg met elkaar er voor zorgen dat de stukken van het samenwerkingsverband van kritisch commentaar worden voorzien voordat deze ter goedkeuring aan de raden worden voorgelegd. Het is goed voorstelbaar dat de secretaris van het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband contact onderhoudt met de raadsgriffiers.

5. Zorg dat op het gemeentehuis een ambtenaar aanwezig is die voldoende tijd heeft om zowel beleidsinhoudelijk als financieel de gemeenschappelijke regelingen te beoordelen. Deze ambtenaar dient de gemeenteraad te voorzien van informatie, zoals beleidsvoorstellen, helpt bij het ontwikkelen van een duidelijke visie en ondersteunt bij het uitzetten van kaders. De betreffende ambtenaar ondersteunt niet alleen de bestuurders die vanuit de gemeente in het bestuur van de regeling zitten, maar ook de raadsleden. Hij is tevens sparringpartner voor de directie van de gemeenschappelijke regeling. Op het terrein van ambtelijke ondersteuning kan ook samenwerking met andere gemeenten gezocht worden, maar dan moeten de uitgangspunten van deze gemeenten in grote mate overeenstemmen.

6. Overweeg om naast collegeleden beleidsinhoudelijke experts af te vaardigen in het dagelijks bestuur van de regelingen. Deze experts dienen om deze functie uit te oefenen, voldoende tijd en deskundigheid te hebben. Belangrijk is belang dat zij ervaring hebben met de bestuurlijke verhoudingen binnen de gemeenschappelijke regelingen. Gedacht kan worden aan voormalige bestuurders die tijd hebben om zich in de gemeenschappelijke regeling te verdiepen.

7. Zorg dat er meer dan nu niet één, maar twee sturingsrelaties zijn tussen de gemeente en de gemeenschappelijke regelingen. Beperk sturing niet tot de financiële kaders, maar stuur vooral ook op beleidsinhoudelijk vlak. Geef aan welke producten verwacht worden tegen welke kwaliteitsnormen, welke prestaties geleverd moeten worden en koppel daaraan de financiële ruimte die daarvoor beschikbaar is.

8. Betrek de uitkomsten van een evaluatie naar de effecten van de privatisering van het centrum voor musische vorming in Hoogeveen bij een besluit tot het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling RIMV/Scala in een stichting. Kijk daarbij goed of de sturingsrelatie in het geval van Hoogeveen verbeterd is, zoals wordt aangenomen, alvorens tot privatisering over te gaan. Stel in dat geval ook duidelijk vast met welk doel privatisering plaatsvindt (taken afstoten of op afstand zetten).

9. Bevorder de kennis van raadsleden over gemeenschappelijke regelingen. Zorg dat raadsleden op de hoogte zijn van de doelstellingen, de taken en de producten van de verschillende regelingen. Zorg ook dat raadsleden inzicht hebben in de wijze waarop sturing gegeven kan worden. De griffie zou op dit punt een initiërende rol kunnen spelen door discussies te agenderen en door voorlichting en training te verzorgen.

10. Plan buiten de planning en controlcyclus van de gemeente zelf en die van de regelingen om vaste momenten in, waarop inhoudelijke discussie gevoerd wordt over gemeenschappelijke regelingen. Daarbij gaat het om het bepalen van kaders ten aanzien van het beleid en bestuur van de regelingen.

11. Neem actief deel aan mogelijke discussies over het onderscheid tussen wettelijke en vrijwillige taken. Bepaal daarbij als raad duidelijk welke taken tot het publieke domein (wettelijk of pseudo-wettelijk) gerekend moeten worden en welke door de regelingen uitgevoerd moeten worden.

12. Bepleit als raad dat de Minister van Binnenlandse Zaken duidelijkheid schept in de gevolgen van de dualisering van het gemeentebestuur voor gemeenschappelijke regelingen. Vraag de Minister een standpunt te bepalen en pleit daarbij voor het doortrekken van de duale verhoudingen.

Literatuur

Bossert, Public governance, leidraad voor goed bestuur en management, 2003.

Everink en Van Montfoort e.a., De WGR in het Noorden, 1993.

Gemeente De Wolden, Kadernota 2008 De Wolden, 2007.

Ministerie van Financiën, Handleiding Government Governance, 2000.

Pröpper e.a., Trendstudies, samenwerking Decentrale overheden, 2005

Rekenkamer Zaanstad, Sociale werkvoorziening in Zaanstad, 2006.

Brief minister Remkes aan Tweede Kamer, 13 oktober 2005, http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Bb/wgrVerbeteringdemocratischecontrole.doc; geraadpleegd op 3 mei 2007.

www.reestmond.nl

www.alescon.nl

www.rijv.nl

www.scalameppel.nl

Bijlage 1: De uitvoering van het onderzoek

Object van onderzoek

Bij het onderzoek zijn vier gemeenten betrokken, te weten de gemeenten De Wolden, Meppel, Westerveld en Steenwijkerland. Deze gemeenten nemen deel aan meerdere gemeenschappelijke regelingen, waarvan een aantal gezamenlijk. Onderzoeksobject zijn de gemeenschappelijke regelingen. Omdat het binnen het kader van het onderzoek niet mogelijk is om alle regelingen te bestuderen, is per gemeente gekozen voor de drie regelingen waarmee grote financiële lasten gemoeid zijn.

Algemene omschrijving van het onderzoek

Het onderzoek richtte zich op sturing door de gemeenteraad in de besluitvorming binnen de gemeenschappelijke regelingen. In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen *reguliere* besluitvorming en *gepolitiseerde* besluitvorming. Vanuit de oprichtingsbesluiten, beleidsnota's en financiële stukken is een zo compleet mogelijk beeld geconstrueerd van de (financiële) sturing door de gemeenteraad op de organen en het beleid van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij is aansluiting gezocht bij de planning- en controlcyclus van de gemeente. Omdat stukken weinig inzicht geven in achterliggende gedachten en processen, zijn daarnaast interviews gehouden en schriftelijke enquêtes afgenomen.

Het onderzoek had een in hoofdzaak kwalitatieve opzet. Welke databronnen in dit onderzoek zijn gebruikt wordt in deze bijlage beschreven. De volgende stukken zijn bestudeerd.

De gemeenschappelijke regeling

Het startpunt van het onderzoek was het *besluit tot oprichting* van de gemeenschappelijke regeling. Het was belangrijk te weten voor welke organisatievorm is gekozen en welk orgaan de gemeenschappelijke regeling is aangegaan. Dit was vooral van belang omdat beantwoording van deze vragen normatieve informatie geeft over de formele aspecten met betrekking benoemingen, de samenstelling en (controle)bevoegdheden van de organen binnen de gemeenschappelijke regeling en bij de gemeente.

De begroting en jaarrekening van de gemeente

De gemeentelijke begrotingen en jaarrekeningen van het jaar 2005 en 2006 zijn doorgenomen.

De begroting en rekening van de Gemeenschappelijke Regeling

De begroting en rekening van de gemeenschappelijke regelingen zijn over het jaar 2005 en 2006 opgevraagd. Welke producten worden tegen welke prijs geleverd en welke meerjarige trends zijn hierin te vinden? Heeft de begroting de vorm van een productenbegroting en wordt er op output gestuurd? Wordt er afgerekend? Belangrijk is hier of de cyclus van de begroting en jaarrekening zijn afgestemd op die van de gemeenten. Dat wil zeggen dat de wettelijke termijnen door de gemeenschappelijke regeling gehaald moeten worden.

Benoemingsbesluiten

Een formeel punt is dat afgevaardigden van gemeenten in de gemeenschappelijke regeling bij besluit benoemd moeten worden. Er zal worden nagegaan of deze benoeming tijdig is gebeurd. Daarnaast zal worden getoetst of er plaatsen in het bestuur vacant zijn.

Kader- en beleidsnota's

Indien er gemeentelijke kader- en beleidsnota's zijn vastgesteld die betrekking hebben op het beleid dat door de gemeenschappelijke regeling wordt uitgevoerd, zal worden bestudeerd op welke wijze de doelstellingen uit deze nota's doorwerken in het beleid van de gemeenschappelijke regeling. Hoe wordt rekening gehouden met gemeentespecifieke beleidsdoelen? Welke effecten heeft dit specifieke beleid op de kosten?

Notulen

Teneinde zicht te krijgen op de wijze waarop invulling aan sturing wordt gegeven, zijn de notulen over de jaren 2005 – 2006 van de algemeen en dagelijks besturen – en bij de Regio IJssel Vecht de portefeuillehoudersoverleggen – van de verschillende regelingen bestudeerd op discussies, activiteiten en correcties.

Interviews

Per gemeenschappelijke regeling zijn de volgende personen geïnterviewd:
1. De portefeuillehouder.
2. De directeur / secretaris van de regeling.
3. De verantwoordelijk beleidsmedewerker.

Er zijn in vier gemeenten en vijf gemeenschappelijke regelingen in totaal 23 interviews gehouden, die allemaal voor het onderzoek van De Wolden relevant waren. Alle interviews zijn uitgewerkt in een interviewverslag en door de geïnterviewde geautoriseerd. Het aantal geïnterviewden is in De Wolden wat beperkter dan bij sommige andere gemeenten. Dat komt omdat er een aantal dubbelfuncties zijn. Op het bestuurlijk niveau wordt de gemeente voor alle vier de onderzochte gemeenschappelijke regelingen vertegenwoordigd door wethouder A. Damming. Ook de geïnterviewde ambtenaren houden zich elk met twee regelingen bezig. De Regio IJssel Vecht lijkt te zijn oververtegenwoordigd. Dit is omdat hier voor Steenwijkerland binnen één regeling twee onderwerpen (GGD en fysieke veiligheid) als aparte cases zijn bestudeerd.

Met de volgende betrokkenen zijn interviews gehouden:

Naam	Functie	Gemeente	Gemeenschappelijke regeling
H. Apotheker	Burgemeester	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht (veiligheid)
P.A. van der Terp	Wethouder	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht (algemeen)
N.A. v.d. Nadort	Wethouder	Steenwijkerland	Scala (voorzitter)
J.P. Scheele	Wethouder	Meppel	GGD Drenthe, Reestmond
E. van Dijk	Wethouder	Meppel	Scala
G. Timmer	Wethouder	Westerveld	GGD Drenthe, Scala
R. Martens	Wethouder	Westerveld	Reestmond (voorzitter)
A. Damming	Wethouder	De Wolden	GGD Drenthe (voorzitter), Reestmond, Scala, Alescon
J. Jongman	Ambtenaar	Meppel	GGD Drenthe, Scala
R. Horstmanshof	Ambtenaar	Meppel	Reestmond
J. van Ek	Ambtenaar	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht (GGD), Scala
J. ter Horst	Ambtenaar	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht (GGD)
C. Dollekamp	Ambtenaar	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht (veiligheid)
C. Vonk	Ambtenaar	Steenwijkerland	Scala
R. van der Galiën	Ambtenaar	Westerveld	Reestmond
G. Tijms	Ambtenaar	De Wolden	GGD Drenthe, Scala
B. Jansen	Ambtenaar	De Wolden	Reestmond, Alescon
C.S.J.M. de Vet	Directeur (a.i)	Westerveld, De Wolden, Meppel	GGD Drenthe
A. Bruins Slot	Directeur	De Wolden	Alescon
G. Veld	Directeur	Meppel, Westerveld, De Wolden	Reestmond
A.C.M. Smits	Directeur	Steenwijkerland	Regio IJssel Vecht
A. Nysingh	Directeur	Westerveld, De Wolden, Meppel	Scala

Enquête onder raadsleden

In het onderzoek zijn de raadsleden van de gemeente De Wolden gevraagd een schriftelijke enquête in te vullen. Deze enquête ging onder ander over inhoudelijke en financiële kaders en redenen waarom stuurbaarheid beperkt is. Ook de informatievoorziening kwam aan bod. De volledige enquête is opgenomen in bijlage 2.

Het percentage raadsleden dat in De Wolden op de schriftelijke enquête heeft gereageerd bedroeg 58 procent. Dit is van de vier gemeenten de hoogste respons. De gepresenteerde resultaten geven een indicatie van de belangrijkste gepercipieerde problemen rondom de stuurbaarheid.

Gemeente	Aantal raadsleden	Aantal respondenten	Percentage
Steenwijkerland	27	15	55
Meppel	23	7	30
Westerveld	17	6	35
De Wolden	19	11	58
Totaal	86	39	45

Tabel: Respons per gemeente

Tijdpad

In december 2006 is begonnen met de voorbereiding van het onderzoek. In deze periode is geschaafd aan de uitgangspunten van het onderzoek. Dit is uitgewerkt in een normenkader en een onderzoeksplan. In totaal hebben gedurende het onderzoek 8 gesprekken plaatsgevonden met prof. Dr. M. Herweijer.

De interviews en dossieronderzoeken voor de gemeenten Steenwijkerland, Meppel en Westerveld zijn eind maart 2007 gestart. Vanaf eind mei zijn de interviews en het dossieronderzoek in De Wolden van start gegaan.

Op 19 april zijn de eerste resultaten aan de rekenkamercommissies van Meppel, Steenwijk en Westerveld teruggekoppeld. Naar aanleiding van deze terugkoppeling is eind april jl. een schriftelijke enquête opgesteld en uitgezet onder de gemeenteraadsleden van Steenwijkerland, Meppel en Westerveld. Een verbeterde enquête in de raad van De Wolden volgde kort daarop. Eind mei zijn de enquêteresultaten statistisch verwerkt tot een kort verslag dat als input diende voor het bevindingenhoofdstuk.

Aan de analyse en verslaglegging voor de vier gemeenten is gedurende het gehele onderzoeksproces gewerkt. In de periode juni tot augustus is intensief gewerkt aan de definitieve analyse en de eindverslaglegging.

Bijlage 2: Enquête De Wolden

Sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad

De rekenkamercommissie doet onderzoek naar de stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen. Het onderzoek is er voor bedoeld om de raad inzicht te verschaffen in de mogelijkheden van sturing ten opzichte van de regelingen en hoe daar in de praktijk gebruik van wordt gemaakt.

In het kader van dit onderzoek hebben we de onderstaande enquête opgesteld, om een beeld te krijgen van hoe de raad zelf de stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen ervaart. Het beeld dat bij de raad bestaat wordt meegenomen in het onderzoek en het wordt door ons dan ook zeer op prijs gesteld dat de enquête door alle raadsleden wordt ingevuld.

Bij voorbaat dank!
De rekenkamercommissie

Vragen:

1. Heeft de raad – voor zover bij u bekend – in de afgelopen 2 jaar vergaderd over gemeenschappelijke regelingen of onderwerpen die deze regelingen betroffen?
a. Ja, namelijk……..
b. Nee
c. Weet niet

2. Indien u de vraag 1 met “ja” hebt beantwoord, kunt u in dat geval aangeven welke van de volgende gemeenschappelijke regelingen het betrof?
a. Reestmond
b. Alescon
c. Regionaal Instituut Musische Vorming (Scala)
d. GGD Drenthe

3. Voor zover in de raad gesproken is over gemeenschappelijke regelingen, waar ging dat over?
a. Begroting
b. Jaarrekening
c. Beleid
d. Bestuurlijke aangelegenheden
e. Strategische visies
f. Anders…….

4. Bent u er van op de hoogte wat de doelstellingen van de gemeenschappelijke regelingen zijn?
a. Ja, welke dan ……
b. Nee
c. Weet niet

5. Toetst de raad het beleid en bestuur van de regelingen ook aan de doelstellingen van die regelingen?
a. Ja, hoe dan…….
b. Nee
c. Weet niet

6. Hebt u wel eens in de afgelopen 2 jaar de portefeuillehouders c.q. bestuurders van de gemeenschappelijke regelingen om informatie gevraagd over de regeling?
a. Nee
b. Ja, namelijk …
c. Weet niet

7. Hebt u in de afgelopen twee jaar wel eens een portefeuillehouder c.q. bestuurder van een regeling ter verantwoording geroepen?
a. Ja
b. Nee
c. Weet niet

8. Indien uw antwoord op de vorige vraag "ja" was, waar ging dat dan over?

9. Hebt u voldoende informatie over de ontwikkelingen binnen de regeling om financiële kaders te kunnen stellen?
a. Nee
b. Ja
c. Weet niet

10. Bent u van mening dat de bijdragen van de gemeente aan de gemeenschappelijke regelingen ieder jaar aanzienlijk toenemen?
a. Ja, want ……..
b. Nee
c. Weet niet

11. Heeft de raad volgens u adequate instrumenten om te voorkomen dat de met de regelingen gepaard gaande bijdragen jaarlijks aanzienlijk stijgen?
a. Ja
b. Nee
c. Weet niet

12. Hebt u in de afgelopen 2 jaar wel eens in een raadsvergadering aangegeven dat de kosten van de regeling te hoog zijn?
a. Nee
b. Ja, namelijk …
c. Weet niet

13. Hebt u in de afgelopen 2 jaar inhoudelijke kaders gesteld aan de regeling?
a. Nee
b. Ja, namelijk …
c. Weet niet

14. Hebt u in de afgelopen 2 jaar wel eens in een raadsvergadering aangegeven uit de regeling te willen treden?
a. Nee
b. Ja, namelijk …
c. Weet niet

15. Hebt u voldoende informatie over de ontwikkelingen binnen de regeling om inhoudelijke c.q. beleidsmatige kaders te kunnen stellen?
a. Nee
b. Ja
c. Weet niet

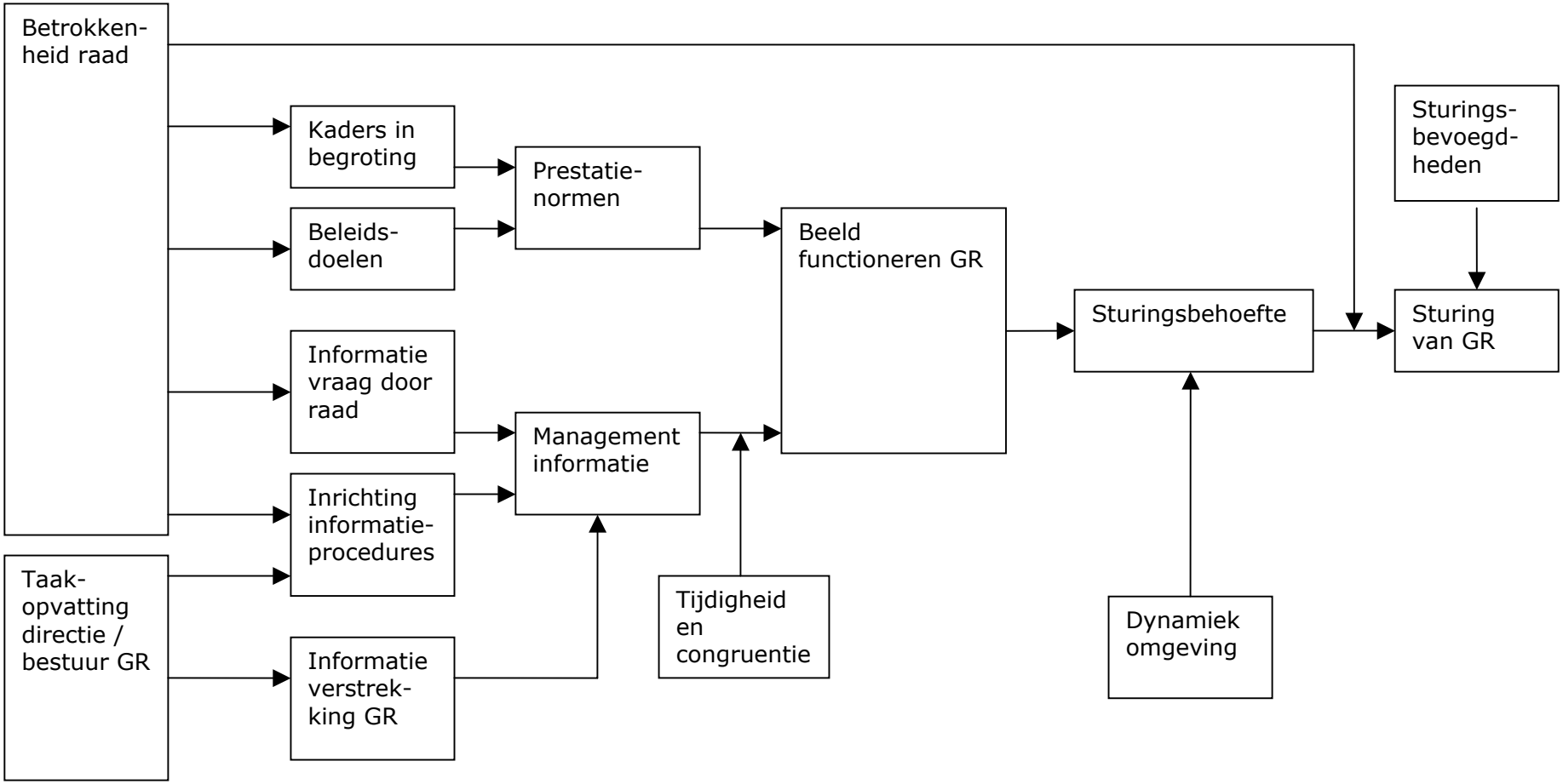
16. Biedt de begroting van de regeling voldoende informatie om sturing te geven?
a. Nee
b. Ja
c. Weet niet

17. Biedt de jaarrekening van de regeling voldoende informatie om sturing te geven?
a. Nee
b. Ja
c. Weet niet

18. Als de raad inhoudelijke sturing aan de regeling zou willen geven, zou zij dat dan kunnen? (meer antwoorden mogelijk)
a. Ja.
b. Nee, omdat dit beleidsterrein niet mijn portefeuille is.
c. Nee, deze gemeenschappelijke regeling heeft niet de hoogste prioriteit.
d. Nee, omdat ik onvoldoende inzicht heb in de bedrijfsprocessen van de regeling.
e. Nee, omdat inhoudelijke sturing op het betreffende beleidsterrein vergaande specialistische kennis vereist, die ik niet in huis heb.
f. Nee, omdat de kwantiteit van de af te nemen producten moeilijk kan worden gedefinieerd.
g. Nee, omdat de kwaliteit van de af te nemen producten moeilijk kan worden gedefinieerd.
h. Nee, omdat de inhoud van de jaarstukken onduidelijk is.
i. Nee, omdat de taken van de regeling wettelijk volledig vastliggen.
j. Nee, omdat de taken van de regeling volledig zijn dichtgetimmerd in de regeling zelf.
k. Nee, omdat één gemeente in het AB geen meerderheid heeft.
l. Nee, omdat sturing geven aan deze regeling een onevenredige inspanning vereist, terwijl de te verwachten resultaten gering zijn.
m. Nee, anders, namelijk …
n. Weet niet

19. Wat vindt u het belangrijkste probleem in de stuurbaarheid van gemeenschappelijke regelingen?

Bijlage 3: Theoretisch model van sturing


Betrokken-
heid raad
Kaders in
begroting
Prestatie-
normen
Beleids-
doelen
Beeld
functioneren GR
Sturingsbehoefte
Sturings-
bevoegd-
heden
Sturing
van GR
Informatie
vraag door
raad
Management
informatie
Inrichting
informatie-
procedures
Taak-
opvatting
directie /
bestuur GR
Informatie
verstrek-
king GR
Tijdigheid
en
congruentie
Dynamiek
omgeving

Bestuurlijke reactie

Op 18 oktober 2007 zond de rekenkamercommissie het definitieve rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen - overeenkomstig het protocol van de rekenkamercommissie - aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie.

Op 21 november 2007 werd per brief, gedateerd 20 november 2007, de bestuurlijke reactie van het college door de rekenkamercommissie ontvangen.

De tekst van de reactie is hieronder integraal opgenomen:

'Geachte commissie,

Het door de Rekenkamercommissie uitgebrachte rapport inzake bovengenoemd onderwerp (aanbieding rapport over sturing van gemeenschappelijke regelingen door de gemeente De Wolden) is besproken in de collegevergadering van 6 november 2007. Het college heeft besloten:

1. *De conclusies en aanbevelingen van het rapport "de macht over het stuur" integraal over te nemen.*
2. *In de Kadernota 2009 de uitwerking van een hiertoe wenselijk stappenplan aan te geven, met inachtneming van de inhoud van de VDG-notitie (mei 2007) over dit onderwerp.*
3. *Concrete sturingsmaatregelen die genomen kunnen worden in relatie tot de modernisering van de Wet Sociale Werkvoorziening gelijktijdig met de implementatie van deze nieuwe wet door te voeren.*

Uw eindrapport zien wij met belangstelling tegemoet,

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van De Wolden

secretaris	*burgemeester,*
A. van Walstijn	*P.H. Snijders'*

Gezien de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders heeft de rekenkamercommissie geen nawoord in dit eindrapport opgenomen.