

Structurering van de uitvoering van de WSW in Sittard-Geleen

Rekenkamercommissie Sittard-Geleen

Oktober 2007

Colofon

De Rekenkamercommissie Sittard-Geleen (verder de rekenkamercommissie) bestaat uit drie externe leden. De rekenkamercommissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad te ondersteunen bij zijn controlerende taak. Hiervoor voert de rekenkamercommissie onderzoek uit, waarbij zij antwoord wil krijgen op vragen zoals: zijn de doelen van het gemeentelijk beleid bereikt? Zijn de voorbereiding en de uitvoering van het beleid efficiënt verlopen? Welke aanbevelingen zijn nodig om de doeltreffendheid te vergroten?

De rekenkamercommissie wil door middel van haar onderzoeken een constructieve bijdrage leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Sittard-Geleen. Zij spant zich in om de resultaten van haar onderzoeken op een begrijpelijke manier over te brengen en te bevorderen dat de burgers van Sittard-Geleen er kennis van nemen.

Samenstelling:

mw. drs. A.M.S. Corzilius (voorzitter)
dr. J.Ch. Caanen
drs. W.J.H.S. Lindelauf RA RO

mw. mr. N.A.P.G. Bisschoff (ambtelijke ondersteuning)
mw. D.J.M. Offermans-Rompelberg (ambtelijk secretaris)

Contact:

Post Postbus 18
 6130 AA Sittard

Telefoon 046-4778699

Email rekenkamer@sittard-geleen.nl

Website www.sittard-geleen.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
1.1 Doelgroep en bestuurlijke kwaliteit als vertrekpunt.....	4
1.2 De opzet van ons verslag.....	5
2. Doel en voorschriften voor de structuur	7
2.1 Het doel van de wet en de structuur.....	7
2.2 Het budgetrecht en de structuur	15
2.3 Voorkeur voor private of publiekrechtelijke sfeer?	17
2.4 Samenvatting en conclusies	18
3. Goed Bestuur.....	20
3.1 Normen voor goed bestuur zijn van alle tijden	20
3.2 Good Governance	20
3.3 Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden.....	22
3.4 Uitgangspunten goed bestuur bij de uitvoering van de WSW.....	25
4. De huidige structuur.....	27
4.1 Hoofdpijnen van de gekozen structuur.....	27
4.2 Argumenten voor de structuur.....	28
4.3 Toetsing van de structuur als basis van goed bestuur	30
4.4 Conclusie	32
5. Het feitelijk functioneren	33
5.1 Sturing op basis van de structuur	33
5.2 De keten sturen, beheersen, toezien en verantwoorden	35
5.3 Conclusies	36
6. Conclusies en aanbevelingen.....	37

1. Inleiding

Op verzoek van de raad hebben wij onderzoek gedaan naar de juridische structuur ten behoeve van de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening door de gemeente Sittard-Geleen¹.

De raad wil weten met welke juridische structuur zijn kaderstellende en controlerende rol het beste kan worden verankerd en wat hiervoor in de praktijk daadwerkelijk plaats moet vinden.

Kort omschreven hebben wij deze vraag als volgt opgevat:

- Welke sturende en controlerende taken van de raad vloeien voort uit de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)?
- Aan welke voorwaarden moet een structuur voor de uitvoering van de WSW voldoen, opdat de raad zijn sturende en controlerende rol kan waarmaken?

1.1 Doelgroep en bestuurlijke kwaliteit als vertrekpunt

Op dit moment is voor de gemeente Sittard-Geleen de volgende vorm van toepassing:

- Er is een Gemeenschappelijke Regeling Vixia (GR Vixia), waarin naast de gemeente Sittard-Geleen de gemeenten Stein, Schinnen en Beek participeren. Deze GR heeft een zorgtaak op basis van de WSW (de GR Vixia);
- De GR Vixia heeft de uitvoering van de wet ondergebracht bij een BV (Vixia BV).

De doelgroep voor de uitvoering van de WSW bestaat uit mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

Ons onderzoek en de daaruit voortvloeiende adviezen naar de juridische structuur zijn gebaseerd op het uitgangspunt dat de juridische structuur ertoe dient om publieke en democratisch tot stand gekomen doelen te realiseren. Concreet betreft dit het bereiken van de doelen van de WSW. Daarnaast is het van belang dat de uitvoering voldoet aan de Gemeentewet en andere wettelijke voorschriften.

Het functioneren van een overheid moet leiden tot goed bestuur. Wettelijke voorschriften zijn instrumenten voor een overheid en dienen dus bij te dragen aan goed bestuur. De vorm van een (uitvoerings)organisatie en de verdere randvoorwaarden zijn afgeleiden van specifieke doelen van de wetgever (het rijk of lokale overheden). In dit onderzoek gaat het om de doelen van de WSW en algemene doelen van goed bestuur.

Om de vraag van de raad te kunnen beantwoorden hebben wij ons eerst verdiept in de bedoelingen van de WSW en vervolgens in de vraag welke bestuurlijke

¹ Wij hebben ons bij de uitvoering van dit onderzoek laten ondersteunen door Dolmans Opleiding en Onderzoek, in de persoon van Louis Dolmans.

kwaliteit nodig is om deze doelen te realiseren. Wat dit laatste betreft hebben we ons gericht op:

- algemene regels voor de uitvoering van taken door gemeenten;
- de betekenis van het fenomeen "gemeenschappelijke regeling";
- argumenten voor en tegen privatisering;
- de gedachtevorming over "goed bestuur".

Op deze wijze zijn we tot een aantal normen gekomen waaraan de structuur kan worden getoetst.

De kern van ons onderzoek is dat wij de vraag proberen te beantwoorden op welke wijze door middel van een juridische structuur zodanige randvoorwaarden kunnen worden gecreëerd, dat er een redelijke zekerheid bestaat dat de gemeente ten behoeve van de doelgroep de goede dingen doet en dat de raad in staat is daarbij naar behoren zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

1.2 De opzet van ons verslag

Wij kijken in ons onderzoek terug naar de bestaande structuur en proberen uitspraken te doen met het oog op de toekomstige structuur. Wij hebben een aantal stukken doorgenomen die betrekking hebben op de GR Vixia en hebben een aantal rapporten bestudeerd die iets zeggen over het feitelijk functioneren van dit samenwerkingsverband in relatie tot de gemeente Sittard-Geleen. Om onze beelden en conclusies te toetsen voerden we gesprekken met enkele sleutelfiguren, zoals de behandelend ambtenaar, de concerncontroller, de portefeuillehouder en de directeur (a.i.) van Vixia BV.

De opzet van onze verslaglegging is als volgt.

In paragraaf 2 beginnen we met een korte beschrijving van de doelen van de WSW en van de historie van deze wet. Daarna beschrijven een aantal wettelijke voorschriften dat naar onze mening bij het beoordelen van de structuur van belang is.

In paragraaf 3 zetten we nader uiteen wat we onder goed bestuur verstaan. De normen voor goed bestuur zijn behalve voor het beoordelen van de structuur ook van belang bij het beantwoorden van de tweede vraag van de raad, aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te verzekeren dat conform de bedoelingen van de gekozen structuur wordt gewerkt.

In paragraaf 4 brengen we voor het voetlicht welke argumenten destijds (in 2000) zijn gehanteerd om voor de bestaande structuur te kiezen. Wij toetsen de gemaakte keuze aan ons normenkader.

De volgende stap betreft het feitelijk functioneren van de bestaande structuur. De centrale vraag in paragraaf 5 is of het feitelijk functioneren in overeenstemming is met verwachtingen die er waren bij het kiezen voor huidige de structuur. Omdat de meeste informatie over het feitelijk functioneren inmiddels bekend is bij de raad, onder meer door de beantwoording van raadvragen, kiezen wij voor een globale benadering. De meerwaarde ten opzichte van de bekende feiten, is dat wij deze plaatsen in het normenkader voor

goed bestuur. Wij hebben globaal enkele begrotingen en jaarrekeningen bekeken en wij analyseerden enkele reeds door anderen verrichte onderzoeken.

In paragraaf 6 behandelen wij aan de hand van de informatie en de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken de vragen van de raad. Wij beschrijven de nadelen van de bestaande structuur en geven de punten aan die daarin in elk geval aangepast dienen te worden. Op basis van de ervaringen in het verleden en de aangekondigde wetswijzigingen geven wij aanbevelingen voor een structuur die de raad beter in staat stelt om zijn sturende en controlerende rol waar te maken.

2. Doel en voorschriften voor de structuur

We beschrijven in deze paragraaf eerst heel kort het **doel van de WSW**. Daarna leggen we uit hoe de wetgever aankijkt tegen de structuur van de uitvoering van de wet. Vervolgens behandelen we een aantal algemeen geldende wettelijke voorschriften op het gebied van **het budgetrecht** van de raad, omdat deze belangrijk zijn voor de te kiezen structuur. Aan het eind van deze paragraaf stellen we de vraag of er wezenlijke verschillen zijn tussen uitvoering in de publieke sfeer en uitvoering in de private sfeer en vatten we de uitgangspunten voor keuzes voor een structuur samen.

Om de raad behulpzaam te zijn bij het vaststellen van eventuele wijzigingen van de bestaande structuur, hebben wij in dit hoofdstuk alle uit wetgeving voortvloeiende uitgangspunten in kaders geplaatst.

2.1 Het doel van de wet en de structuur

Wetshistorie

De essentie van de WSW is al vanaf 1967 hetzelfde. De wet regelt dat rijk en gemeenten **gezamenlijk** verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap daarop aangewezen zijn. Doelstelling is tevens het op een zodanige manier behouden dan wel bevorderen van de arbeidsbekwaamheid van de werknemer dat deze onder normale omstandigheden arbeid kan gaan verrichten.

Voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid van rijk en gemeenten is destijds gekozen vanuit de overweging dat het tot stand brengen van arbeid onder aangepaste omstandigheden het beste op lokaal niveau kan geschieden. De **zorgplicht** voor de doelgroep ligt ten principale bij **gemeenten**. Tegelijkertijd vindt de wetgever het van groot belang dat de voorzieningen die gemeenten bij hun taakuitoefening tot stand brengen over het hele land gezien van voldoende kwalitatief en kwantitatief niveau zijn. Vandaar dat de wet een

voorwaardenscheppende en toetsende rol regelt voor **het Rijk**. In dat verband is erin voorzien dat het parlement de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te allen tijde kan aanspreken en verantwoordelijk stellen voor een juiste wijze van uitvoering van de wet². Vanwege de rol van het Rijk wordt de uitvoering vanouds gefinancierd door middel van de zogenaamde specifieke uitkeringen en dus niet via de algemene uitkering aan gemeenten. Ook bij de jongste herziening van de wet is aan deze beginselen niet getornd.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24.787, nr. 3, pagina 6

In 1997 is de WSW geheel vernieuwd. Deze wet kwam in de plaats voor de WSW van 1984. De drie belangrijkste argumenten daarbij waren:

- Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap. Dit heeft onder meer geleid tot een nieuwe, strakkere omschrijving van de doelgroep en een nieuwe wijze van indicering van kandidaat-werknemers;
- Veranderingen in de bestuurlijke omgeving. In de lijn van de herziening van de Gemeentewet van 1992, die beoogde de zelfstandigheid van de gemeenten te versterken, is aan het lokale niveau meer eigen beslissingsruimte bij de uitvoering gegeven. Op grond van de beginselen van rechtsgelijkheid en van doelmatigheid van het openbaar bestuur blijft de wet specifieke regels geven ten aanzien van de toelating en het ontslag uit de sociale werkvoorziening, ten aanzien van enkele aspecten van de arbeidsvoorwaarden en ten aanzien van de verdeling van de rijksmiddelen³;
- De noodzaak tot afstemming met andere geïntroduceerde arbeidsmarktinstrumenten. Dit hield onder meer verband met de invoering van de Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW).

In de toelichting op de wet van 1997 wordt op het grote belang gewezen van begeleid werken op reguliere arbeidsplaatsen. Dat was in die tijd een nieuwe benadering, waarmee al goede ervaringen waren opgedaan. Het kabinet ondersteunde verdere ontwikkelingen op dit gebied.

Op dit moment is een herziening van de wet van 1997 in voorbereiding. De lijn van begeleid werken wordt daarin doorgetrokken. Er wordt een ontwikkeling beschreven, waarin steeds minder sprake zal zijn van een productiebedrijf en steeds meer van een zogenaamd mensontwikkelingsbedrijf. Dit zal, volgens de toelichting bij het wetsontwerp, tot een afname leiden van grootschalige kapitaalsintensieve werkvormen⁴.

Het is de bedoeling dat de wetsherziening in 2008 in werking gaat treden. Uit het wetsontwerp, dat is ingediend in augustus 2006, blijkt duidelijk dat de essentie van de wet van 1997 wordt gehandhaafd. De belangrijkste doelen van de beoogde wijzigingen zijn het bevorderen van aangepast werken in een zo regulier mogelijke omgeving (bij reguliere werkgevers) en het verder versterken

³ idem, pagina 7.

⁴ idem, pagina 5

van gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet.⁵
Bestaande lijnen worden derhalve doorgetrokken.

Onder meer wil de wetgever bereiken dat bij de indicatie de WSW'r meer centraal komt te staan. Bepaalde onderdelen van de uitvoering, te weten het wachtlijstenbeheer, het verzorgen van de aanvraag voor herindicatie bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en bekostigen van plaatsen voor begeleid werken ziet de wetgever als **publieke taken**, die niet aan privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen worden overgelaten. Onder de bestaande wet kan dat wel. De wetgever wil de gemeenten door de nieuwe regels stimuleren om vooraf na te denken op welke wijze zij het doel van de wet, te weten "het realiseren van aangepaste arbeid welke aansluit bij de capaciteiten en mogelijkheden van de WSW-geïndiceerde", het beste kunnen realiseren.⁶

Tot de herzieningsvoorstellen is mede besloten vanwege belangentegenstellingen in de SW-bedrijven. Hierbij wordt gedoeld op een uit de praktijk gebleken probleem: het actief bevorderen van uitstroom van relatief productieve WSW-geïndiceerden uit het SW-bedrijf naar begeleid werken, dat volgens de wet zou moeten, is in bedrijfseconomisch opzicht niet in het belang van het SW-bedrijf. Door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de taken op dit gebied bij de gemeente of het Wgr-verband te houden, (en dus de mogelijkheid af te snijden deze op te dragen aan een bedrijf in de private sfeer) wordt volgens de wetgever voorkomen dat dergelijke tegengestelde belangen van doorslaggevende invloed zijn op het beleid dat voor individuele Wsw-geïndiceerden wordt gevoerd.

De gemeente moet volgens de toelichting bij de wetsherziening een samenhangend beleid hebben op het gebied van werk en bijstand en tegelijkertijd specifieke aandacht blijven geven aan de doelgroep van de WSW. Dit maakt de uitvoering van de WSW complex. Financiële aspecten versterken deze complexiteit. Daarnaast gaat de gemeente volgens de herzieningsvoorstellen ook in financieel opzicht meer eigen financiële verantwoordelijkheid krijgen. Bovendien zullen, anders dan thans nog het geval is, de rijkssubsidies altijd via de gemeente lopen. Op basis van de huidige wet gaat het subsidie bij uitvoering in WGR-verband nog rechtstreeks naar het openbaar lichaam. Als het beleid niet goed wordt uitgevoerd, kan dat, na de

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30673, nr. 3 ,pagina 1-4

⁶ idem, pagina 8

invoering van de herziene WSW bij de vaststelling van het rijkssubsidie schade voor de gemeente gaan opleveren.

Gezien het doel van ons onderzoek volstaan we met het kort vermelden van deze vernieuwingen. Wij hebben het beeld gekregen dat het door de aanscherpingen in de verhouding tussen rijk en gemeenten nóg belangrijker gaat worden dat de gemeente de diverse regelingen op het gebied van werk en bijstand goed op elkaar afstemt.

Inmiddels heeft het nieuwe kabinet aangegeven te verwachten dat met de vaststelling van de wetsherziening de vraagstukken rond de WSW niet zijn opgelost. Er is verdergaande afstemming nodig met andere wetgeving op het gebied van arbeidsparticipatie, zoals de Wet Werk en Bijstand, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. Al deze wetten richten zich op mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Het niet afgestemd zijn van de WSW op deze wetten leidt volgens het kabinet tot een voortgaande groei van het beroep op deze wet en dus tot snel toenemende wachtlijsten. Dit wordt versterkt door de beperkte uitstroom. De Staatssecretaris van SZW acht over dit alles een meer fundamentele bezinning nodig en heeft aangekondigd daarover separaat met informatie te komen ⁷.

De wetgever over de organisatievorm

De gemeenschappelijke regeling Vixia is tot stand gekomen enkele jaren na de "nieuwe" WSW van 1997. Daarom is het interessant om aan te geven hoe in die tijd en daarna over de structuur van de uitvoering werd gedacht. We kunnen daarna bezien in hoeverre deze gedachten bij de afwegingen rond de vorming van GR Vixia en Vixia BV een rol hebben gespeeld.

Als een gemeente de wet niet zelf kan of wil uitvoeren, kan zij volgens de voorschriften van 1997 van de volgende mogelijkheden gebruik maken:

- Het aanwijzen van een private rechtspersoon voor de uitvoering van de WSW;
- Het in zijn geheel overdragen van de uitvoering van de wet aan het bestuur van een openbaar lichaam, zoals bedoeld in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen;
- Het op basis van bilaterale afspraken overdragen van taken aan een andere gemeente, waarbij de overdragende gemeente veelal betrokken blijft door middel van een bestuurscommissie.

Op de eerste twee mogelijkheden gaan we hier nader in. De derde laten we buiten beschouwing, omdat deze voor Sittard-Geleen in onze ogen minder relevant is.

⁷ Brieven van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 21 mei en 2 juli 2007 (AM/SAM/ 07, resp. /15124 en /20229)

Volgens artikel 155 de gemeentewet (thans artikel 160), was in 1997 en is nog steeds de hoofdregel dat publieke taken langs publieke weg behartigd dienen te worden. In een gezaghebbend proefschrift over de praktijk van privatisering uit 1999 door dr. J.J. (Joyce) Sylvester wordt in dit verband gesproken over **de “princiële” voorkeur voor de publiekrechtelijke vorm**⁸. Daar zit de gedachte achter, dat het publiekrechtelijk instrumentarium waarborgen bevat in de sfeer van bevoegdheidsverdeling, besluitvormingsstructuur, beïnvloedingsmogelijkheden, toezicht, democratische controle en openbaarheid, die juist met het oog op een goede behartiging van het algemeen belang zijn opgenomen⁹. Oprichting van of deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen is slechts toegestaan indien dit in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor het behartigen van het daarmee te behartigen openbaar belang. Het is aan het College van BenW, of aan het bestuur van het WGR-verband om deze afweging te maken. Genomen besluiten door BenW behoeven goedkeuring van Gedeputeerde Staten, die daarbij ook moeten toetsen of de voorgelegde constructie voldoet aan eisen van onder meer transparantie en democratisch gehalte¹⁰.

De commissie Houben, die de minister over het ontwerp van de wet van 1997 adviseerde, pleitte voor verzelfstandiging. Op die manier zou **een scheiding aangebracht kunnen worden tussen de verantwoordelijkheid voor de sociale doelstellingen** (die bij de gemeente ligt) **en de exploitatie van de voorziening** (die verzelfstandigd zou kunnen worden). Tevens zag de commissie in verzelfstandiging een mogelijkheid om het bedrijfsmatige karakter van de uitvoering te versterken, waarbij een voorkeur bestond voor privaatrechtelijke verzelfstandiging. De minister nam in het wetsontwerp afstand van de opvatting van de commissie dat een publieke rechtsvorm een belemmering is voor bedrijfsmatig werken. Hij wees op het kabinetsstandpunt dat een eventuele verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld door de keuze van een privaatrechtelijke rechtsvorm, **een gemeentelijke verantwoordelijkheid** is.

Ook vóór 1997 bestond, zoals aangegeven, al de mogelijkheid de uitvoering van de wet bij een private rechtspersoon onder te brengen. Bij gebruikmaking daarvan moest de rechtsbetrekking tussen de gemeente en de private rechtspersoon geregeld worden in een aanwijzingsbesluit. In de huidige wet (artikel 2) is dit vereiste gehandhaafd¹¹. Op grond van aanwijzingsbesluiten nemen privaatrechtelijke rechtspersonen namens de gemeente een gedeelte van wetsuitvoering voor hun rekening. **Algehele overdracht** van de uitvoering van de wet aan een **privaatrechtelijk** rechtspersoon is **niet** mogelijk. De arbeidsovereenkomst met de WSW werknemer moet altijd worden aangegaan met de gemeente. De zorgplicht blijft derhalve altijd bij de gemeente liggen. Verder is het van belang dat het aanwijzingsbesluit uitdrukkelijk **niet** een vorm van **delegatie** is. Het is een opdracht van de gemeente (**mandaat**). Wat er verder in een aanwijzingsbesluit moet staan, blijkt niet uit de toelichting. Dat

⁸ Joyce Sylvester, de praktijk van de privatisering, 1999, pagina 219

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27008, nr. 5, pagina 3

¹⁰ Uit de wetstoelichting wordt niet duidelijk of ook dit soort besluiten van besturen van gemeenschappelijke regelingen, die voor de uitvoering van de WSW in plaats treden van de colleges van BenW, de goedkeuring van GS behoeven. Het zou in onze logisch zijn deze vraag bevestigend te beantwoorden.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24787, nr.3, pagina 12

past bij de zienswijze van de minister om uitvoeringszaken aan de gemeente over te laten.

Wat betreft de uitvoering van de WSW is overdracht van uitvoering aan een openbaar lichaam in de praktijk de meest voorkomende uitvoeringsvorm. Slechts negentien, over het algemeen grotere, gemeenten voeren ten tijde van de totstandkoming van de wet 1997 de wet zelfstandig uit¹². In de gevallen waarin **alle taken** zijn overgedragen zijn, treedt een gemeenschappelijke regeling in de plaats van de colleges van BenW van de betrokken gemeenten. Een WGR-verband kan, als "plaatsvervanger" van de betrokken colleges een privaatrechtelijke rechtspersoon aanwijzen voor uitvoeringstaken. Langs deze weg is Vixia BV tot stand gekomen.

In onze ogen is een zeer wezenlijke vraag wat precies de verantwoordelijkheid is van een gemeentebestuur, dat de uitvoering van de WSW volledig aan een gemeenschappelijke regeling heeft overgedragen. In de memorie van toelichting bij de wet van 1997 is het antwoord op deze vraag niet te vinden, de toelichting bij de eerdergenoemde in 2006 ingediende wetsherziening geeft wel uitsluitel, zij het kort. Als wordt gesteld dat de uitvoering van bepaalde onderdelen tot het publieke domein behoren, wordt met het publieke domein bedoeld op de gemeente of het WGR-verband als **verlengd lokaal bestuur**. Meer informatie over de betekenis van het begrip "verlengd bestuur" is te vinden in diverse Tweede Kamerstukken over de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Daaruit blijkt dat de uitgangspunten ten aanzien van het begrip verlengd lokaal bestuur vanaf 1995 onveranderd zijn. De WGR-verbanden moeten worden gezien als **een functionele hulpstructuur**, met een van gemeenten afgeleid karakter. Ze moeten uitdrukkelijk niet als een zelfstandige bestuursseenheid of bestuurslaag worden beschouwd. Sinds 1995 wordt hierop in rijksbeleid en wetgeving nóg meer dan voordien de nadruk gelegd¹³.

¹² Uit het trendrapport reïntegratiemarkt 2004 (onderzoek Research voor Beleid BV in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) blijkt dat in dat jaar 57 % van de SW-bedrijven de vorm heeft van een gemeenschappelijke regeling. Elf bedrijven, 15 % van het totaal hebben de vorm van een gemeentelijk dienst. De rest heeft een privaatrechtelijke vorm, meestal die van een NV. Overdracht van taken in de vorm van bilaterale afspraken wordt niet genoemd.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29200 VII, nr 56, pagina 4

Het past bij deze opvatting dat in de toelichting bij de voorgenomen herziening van de WSW wordt gewezen op **het gevaar** dat gemeenten bij overdracht van taken in zowel WGR-verband als aan private bedrijven, op **teveel afstand** komen te staan van de eigen WSW-geïndiceerde inwoners en dat wordt aangegeven dat gemeenten belemmeringen ervaren bij het aansturen van de uitvoering naar eigen inzicht¹⁴.

In de toelichting bij de herziening wordt er op gewezen dat de toenemende gerichtheid op aangepaste WSW-plaatsen buiten het SW-bedrijf op termijn een krimp kan betekenen. Onderstreept wordt, dat **het in stand houden van een SW bedrijf niet het doel van de WSW** kan zijn en in die zin geen overweging mag vormen voor het blijven plaatsen van WSW-geïndiceerden in het SW-bedrijf. Ook wordt op het gevaar gewezen dat het inzetten van WSW-budget voor het instandhouden van een infrastructuur ten koste kan gaan van de mogelijkheden die WSW-geïndiceerden kunnen worden geboden¹⁵.

Om gemeenten bij het maken van keuzes omtrent uitvoeringsvormen te ondersteunen, is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek ingesteld dat moet uitwijzen hoe het zit met de kosten die zijn verbonden aan de uitvoering van de WSW en het bieden van WSW-plaatsen. In de toelichting bij het ontwerp tot herziening van de WSW wijst de minister erop dat er bedrijven zijn, die altijd winst maken, bedrijven die altijd afhankelijk zijn van een bijdrage van de gemeente en bedrijven die soms winst maken. In het onderzoek wordt een vergelijking gemaakt tussen zelf uitvoeren door de gemeente, uitvoering door WGR-verbanden en uitvoering in de private sfeer. Bij navraag hebben wij vernomen dat het onderzoek bijna is afgerond. Naar verwachting zal het nog in september 2007 openbaar worden.

Bedoeling en werkelijkheid

Zoals gezegd is het de bedoeling dat uitvoering in WGR-verband als verlengd lokaal bestuur wordt gezien. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WSW ligt uitdrukkelijk bij de raad. Uit diverse stukken komt echter al jaren het

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30673, nr 4 pagina 4-5

¹⁵ Idem pagina 11

beeld naar voren dat gemeenteraden bij uitvoering in WGR-verband hun controlerende rol gebrekkig invullen. Dit is in 1999 al gesignaleerd door het SGBO. Problemen waren onder meer gebrek aan tijd, gebrek aan deskundigheid en gebrek aan ondersteuning. Het kabinet stelde zich in februari 2002 op het standpunt dat dit te maken had met algemene knelpunten in de controletaken van de raad. In dat verband werd verwezen naar het Wetsvoorstel dualisering gemeentebestuur¹⁶.

Er werd verbetering verwacht van de nieuwe controle-instrumenten die de raad zou krijgen als gevolg van de dualiseringsoperatie. Daarom is bewust niet gekozen voor een aanpassing van de WGR. Deze benadering heeft echter geen effect gehad. Na de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur bleef de controle op gemeenschappelijke regelingen onverminderd tekort schieten. Uit een brief van oktober 2005 van de minister van BZK aan de Tweede Kamer blijkt dat ook een oorzaak daarvan is, dat de meeste raadsleden geen prioriteit geven aan democratische controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De minister baseerde zich in deze uitspraak op zijn notitie "Democratische legitimatie intergemeentelijke samenwerkingsverbanden". In deze notitie wordt verslag gedaan van interviews over dit onderwerp met direct betrokken, te weten raadsleden, regiosecretarissen en leden van Algemeen en Dagelijks Bestuur van samenwerkingsverbanden en van onderzoek naar zes gemeenschappelijke regelingen. Een algemene conclusie was dat de primaire interesse van raadsleden bij de eigen gemeente ligt en niet bij gemeenschappelijke regelingen. In de genoemde notitie is ook te lezen dat de conclusies die SGBO in 1999 trok, nog steeds actueel waren¹⁷. Bij samenwerkingsverbanden die slechts één taak uitvoeren (zoals de uitvoering van de WSW) hebben raadsleden pas interesse als het niet goed gaat. Bij verbanden die meer taken uitvoeren, zien raadsleden deze uitvoering als "ver van mijn bed". Raadsleden weten over het geheel gezien niet goed wat er gebeurt bij GR'en ze maken nauwelijks gebruik van de instrumenten die WGR biedt om sturend en controlerend op te treden¹⁸. De conclusie kan zijn dat de praktijk van de uitvoering al jaren lang harder is dan de leer van de wet en dat dit een landelijk verschijnsel is.

De werkelijkheid en de bedoelingen van de wetgever lopen ook uiteen waar het gaat over de verhoudingen tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regelingen. Niet alleen gemeenteraden, ook algemene besturen hebben moeite om invulling te geven aan hun sturende en controlerende rol. In feite is er vanuit het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling "geen controle van wezenlijke aard". En ook hier is sprake van een al lang voortdurend probleem. In 1997 werd er in onderzoek al over gerapporteerd¹⁹. Om in de bestaande situatie verandering te brengen is in 2004 een wetswijziging aangekondigd met als strekking het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling de bevoegdheid te geven om leden van het dagelijks bestuur te ontslaan en een actieve informatieplicht te regelen voor het

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27008, nr 5, pagina 2

¹⁷ Brief van de Minister van BZK aan de Tweede Kamer van 13 oktober 2005

¹⁸ Notitie Democratische legitimatie, aangeboden aan de Tweede Kamer op 13 oktober 2005, pagina 11. Het onderzoek dat aan de notitie ten grondslag heeft gelegen is uitgevoerd in 2005. Het omvatte naast diepte-interviews en studie van regelingen een enquête onder 12 gemeenteraden een bijeenkomst waaraan 80 raadsleden deelnamen.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 VII, nr 56, pagina 7

dagelijks bestuur ten opzichte van het algemeen bestuur²⁰. Wij hebben bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken nagevraagd hoe het staat met dit voornemen. De desbetreffende wetswijziging blijkt nog niet in voorbereiding te zijn.

2.2 Het budgetrecht en de structuur

Het begrip structuur kent diverse omschrijvingen. Tot de structuur behoort in ieder geval de regeling van rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In ruimere omschrijvingen wordt ook de inrichting van de organisatie en de informatievoorziening als onderdeel van de structuur gezien. We beperken ons in dit onderzoek tot de juridische structuur. Daaronder verstaan we twee dingen: **de rechtsvorm van de organisatie** in relatie tot het bestuur van de gemeente en de formele regeling van **het budgetmechanisme** in relatie tot het budgetrecht van de raad. Over de rechtsvorm hebben we hiervóór al een aantal opmerkingen gemaakt. We gaan nu kort in op enkele regels die essentieel zijn voor de uitoefening van het budgetrecht. We behandelen deze, omdat een goede inrichting van het budgetrecht naar onze mening een zeer wezenlijke randvoorwaarde is voor goed bestuur, zowel bij uitvoering in eigen beheer, als bij uitvoering op afstand.

Het budgetrecht is één van de belangrijkste rechten van de raad. Het komt erop neer dat "het geld" van de raad is, dat de raad de bedragen op de begroting brengt die hij voor de diverse taken van de gemeente beschikbaar stelt en dat het college slechts uitgaven mag doen tot de bedragen die op de begroting **zijn** gebracht. Dit alles is verankerd in de Gemeentewet (artikel 186).

Om de uitoefening van het budgetrecht van de raad in goede banen te leiden heeft de wetgever regels geformuleerd die moeten garanderen dat de cruciale documenten van het budgetrecht, de begroting en de rekening, zodanige informatie bevatten dat de raad zijn rol goed kan invullen. Die rol houdt in:

- Kiezen (welke doelen, welke activiteiten, welke bedragen);
- Autoriseren (machtiging geven tot uitvoering door het College);
- Verantwoording afnemen (nagaan of de uitvoering conform de begroting verliep).

In het kader van de dualiseringswetgeving zijn enkele wettelijke bepalingen over het budgetrecht aangescherpt (2002) en zijn de uitvoeringsregels geheel herzien (2003). Doel daarvan is versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Uit de wetstoelichting komt duidelijk naar voren dat de raad volgens de wetgever in het kader van de begroting en verantwoording een veel prominentere rol moet gaan spelen, of anders gezegd op dit terrein te weinig actief is geweest. De belangrijkste herzieningen die de raad daarbij moeten ondersteunen, noemen we hier:

²⁰ idem pagina 9

- De begroting bestaat uit programma's, waarbij per programma zo duidelijk mogelijk de doelen zijn beschreven (wat willen we bereiken), als mede de activiteiten (wat gaan we daarvoor doen) en de kosten (wat mag dat kosten);
- Behalve programma's omvat de begroting en aantal paragrafen. Die paragrafen komen onderwerpen aan de orde die randvoorwaardelijk zijn voor een goede uitvoering van de begroting door het College. Er zijn verplichte paragrafen voor onder meer de onderwerpen weerstandsvermogen, bedrijfsvoering en verbonden partijen;
- De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek. Hierdoor wordt de vergelijking tussen begroting en rekening vergemakkelijkt;
- De regels over reserves en voorzieningen zijn aangescherpt, waardoor de raad meer inzicht krijgt in de financiële positie van de gemeente;
- De raad wordt voortaan ondersteund door een Rekenkamer of een Rekenkamerfunctie en de accountant gaat voor de raad ook de rechtmatigheid van lasten, baten en balansmutaties controleren

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de raad via de begroting en de rekening ook richting geeft aan beleid, dat op afstand door derden wordt uitgevoerd. Wat dit laatste betreft wordt in de wet gesproken over verbonden partijen. Onder deze omschrijving vallen partijen waarmee de gemeente een financiële en bestuurlijke relatie heeft. Voorbeelden zijn deelnemingen en gemeenschappelijke regelingen. De GR Vixia is een verbonden partij van de gemeenten die deze in het leven hebben geroepen.

De wetgever was van mening dat de raad over verbonden partijen te weinig informatie kreeg en schreef daarom voor dat de paragraaf verbonden partijen bij de begroting in ieder geval moet bevatten:

- De visie van de gemeente op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelen die zijn opgenomen in de begroting;
- De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.

De wetgever gaat er derhalve van uit dat er visie en beleid bestaan ten aanzien van het fenomeen verbonden partij. Het specifieke publieke belang van bestaande verbonden partijen, altijd zijnde de uitvoering van een publieke taak, dient tot uitdrukking te komen in de desbetreffende begrotingsprogramma's.

De Gemeentewet en de uitvoeringsregels (het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, BBV) geeft een aantal algemeen geldende regels. De raad kan daar specifieke regels aan toevoegen. Wat betreft verbonden partijen heeft de raad van Sittard-Geleen dat tot nu toe niet gedaan.

Tenslotte is van belang dat de nieuwe bepalingen van het budgetrecht en de nieuwe uitvoeringsregels ook van toepassing zijn op begrotingen van gemeenschappelijke regelingen. Ook de begroting van GR Vixia moet derhalve inzicht geven in doelen, activiteiten en kosten uitvoering die aan deze GR is opgedragen. Vixia BV moet worden beschouwd als een verbonden partij van GR Vixia. In de paragraaf verbonden partijen van de programmabegroting van GR Vixia moet derhalve te lezen zijn hoe de GR de BV aanstuurt en in de paragraaf weerstandsvermogen moet te lezen zijn hoe het zit met de relatie tussen risico's en reserves van de GR. Op die wijze ontstaat er een getrapte aansturing.

De systematiek van de wet houdt in dat de raad bepaalt hoe de verbonden partijen van de gemeente worden aangestuurd. Als deze partijen zelf verbonden partijen in het leven (hebben ge)roepen volgen ze dezelfde aanpak als de raad, waardoor er een getrapte vorm van begroting en verantwoording ontstaat, die op elk niveau inzichtelijk is. Op die wijze kan de raad ook bij sturen op afstand zijn kaderstellende en controlerende rol goed invullen.

2.3 Voorkeur voor private of publiekrechtelijke sfeer?

Uit de wetshistorie blijkt dat bij uitvoering van publieke taken de voorkeur uitgaat naar de publieke sfeer. Daarbij speelt vooral een rol dat in het publiek recht regels voor besluitvorming en verantwoording gelden die zijn afgestemd op het behartigen van het algemeen belang. Voor de privaatrechtelijke rechtsvorm gelden regels die uitgaan van het behartigen van het belang van de rechtspersoon en niet het algemeen belang.

Voorstanders van uitvoering in de private sfeer stellen dat de private vorm betere condities oplevert met het oog op bedrijfsmatig werken.

Sylvester stelt dat het privaatrecht de mogelijkheid biedt de openbaarheid en de verantwoording op dezelfde manier te regelen als in het publiek recht. Tegelijkertijd heeft zij echter in haar onderzoek vastgesteld dat dit in de praktijk "niet altijd" gebeurt. Ambtenaren waren van mening dat er na externe verzelfstandiging feitelijk nauwelijks of geen invloed meer resteerde. Politici vonden dat een adequate en effectieve sturing nauwelijks mogelijk was²¹.

De vraag welke uitvoeringsvorm nu de voorkeur zou moeten verdienen, is hiermee niet beantwoord. Er zijn talrijke argumenten voor en tegen diverse uitvoeringsvormen op te sommen. Bewijzen voor de geldigheid daarvan zijn er niet. Bovendien moet bedacht worden dat de transparantie en de verantwoording ook in de publieke sfeer ook zwaar te wensen overlaten, ondanks diverse aanpassingen in de regelgeving met als oogmerk hierin verandering te brengen.

Uit de praktijk is, hoe dan ook, gebleken dat de structuur van de uitvoering weliswaar een belangrijke, maar zeker niet een voldoende voorwaarde is voor goed bestuur. Ook de wetgever lijkt zich op dit standpunt te stellen. De regels in de publieke sfeer worden als voldoende bestempeld, verbeteringen moeten worden gevonden in het feitelijk functioneren van de diverse betrokken partijen, de gemeenteraden voorop. Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Binnenlandse zaken een Koninkrijksaangelegenheden een handreiking opgesteld voor het werken met verbonden partijen²².

2.4 Samenvatting en conclusies

De landelijke uitvoering van de WSW en de landelijke beelden van de verzelfstandigde uitvoering van overheidstaken laten algemene tendensen zien. Uit de wetshistorie en de voornemens ten aanzien van de herziening van de WSW zijn belangrijke aanwijzingen te halen voor de gedachtevorming over de meest geschikte juridische vorm voor de uitvoering van de WSW. Ook uit de wettelijke mogelijkheden voor sturen op afstand, hetzij publiek of privaat, volgen zaken die om aandacht vragen bij de vormgeving van de uitvoering. Wij vatten de belangrijkste punten hierna samen:

- Voor de uitvoering van publieke taken is een structuur nodig. De structuur is een middel dat moet garanderen dat de uitvoering van deze taken conform de doelen van de wetgever verloopt;
- Er is een structuur nodig die ervoor moet zorgen dat de raad het voor het zeggen heeft als het gaat om uitvoering van gemeentelijke taken en beleid;
- Uit de wetshistorie blijkt dat de relatie tussen de structuur en de doelen van de WSW bij veel gemeenten te wensen overlaat;
- Uit de wetshistorie en uit onderzoek blijkt dat raden en ook colleges het bij een verzelfstandigde uitvoering van de WSW weinig voor het zeggen hebben;
- Uit de wetshistorie blijkt dat er bij gemeenten en bij de wetgever een voorkeur bestond voor verzelfstandiging in de publieke sfeer;

²¹ Sylvester, pagina 211-212 en pagina 219

²² zie handreiking verbonden partijen, Ministerie van BZK, editie 2005.

- Het is van groot belang bij verzelfstandiging in de private sfeer condities te creëren voor publieke verantwoording;
- Bij verzelfstandiging in de publieke sfeer heeft de uitwerking van de getrapte vorm van kaderstellen en controleren door de betrokken raden extra aandacht.

Daarnaast concluderen wij dat uit de wetshistorie en de uitvoeringspraktijk blijkt dat een goede structuur van groot belang is, maar dat voor goed bestuur veel meer nodig dan een goede structuur. In het volgende hoofdstuk zullen wij omschrijven wat onder "goed bestuur" dient te worden verstaan.

3. Goed Bestuur

Zoals we in de vorige paragraaf concludeerden is een goede structuur geen voldoende voorwaarde voor goed bestuur. In deze paragraaf zullen we uiteenzetten wat onder goed bestuur kan worden verstaan²³. De normen voor goed bestuur die we gaan formuleren, zijn de basis van onze beoordeling van de feitelijk gekozen structuur en van het functioneren binnen die structuur. De specifieke normen die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen, zijn daaraan te relateren. De normen voor goed bestuur kunnen in onze ogen ook de basis vormen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen van de raad: wat is de meest wenselijke structuur en hoe is te realiseren dat conform de bedoelingen van die structuur wordt gewerkt.

3.1 Normen voor goed bestuur zijn van alle tijden

Zolang er bestuur is bestaan er normen voor goed bestuur. De oudste normen betreffen de rechtmatigheid en de efficiency. Normen voor effectiviteit van beleid zijn gangbaar geworden in de jaren 20 van de vorige eeuw. Vanaf 1950 ontstaan de eerste normen voor bestuur op afstand. Vanaf 1945 heeft de Algemene Rekenkamer zich sterk gemaakt voor het behoud van eenheid in het beheer van rijksmiddelen en rijksgoederen. Het onderbrengen van onderdelen van rijkstaken in afzonderlijke rechtspersonen, waarvan in die tijd in toenemende mate sprake was, zou volgens de Rekenkamer (jaarverslag 1946) leiden tot een minder juist inzicht in de begroting en tot praktijken die met voor 's Rijks beheer geldende regels strijdig in strijd zouden zijn²⁴. Daarom wilde de Rekenkamer voor alle bestedingen die met uitvoering van publieke taken te maken hadden, ongeacht de rechtsvorm van de uitvoering, gelijke regels voor begroting, rekening en controle, waarbij publieke verantwoording een belangrijke plaats in zou moeten innemen. In feite gaat het steeds om dezelfde normen. Bestuur moet rechtmatig zijn (volgens de regels verlopen), doelmatig (productie en dienstverlening tegen minimale kosten) en doeltreffend (aantoonbare realisatie van doelen) en over bestuur moet via de volksvertegenwoordiging publiek verantwoording worden afgelegd. Talrijke onderzoeksrapporten van de Rekenkamer en andere onderzoeksinstellingen wijzen uit dat er continu druk van buiten op de overheid staat om beter te presteren en om goed functioneren aan te tonen.

3.2 Good Governance

Good governance is de internationaal ingeburgerde term voor goed bestuur. In 1996 heeft het Ministerie van Financiën voor het eerst een handleiding "Government Governance" uitgebracht²⁵. Daarmee werd de aandacht gevraagd voor de steeds groter wordende vraag naar transparantie en verantwoording. In dezelfde tijd (1997) publiceerde de commissie Peters het rapport "Corporate Governance". De belangstelling voor governance heeft zijn beginpunt in de

²³ Deze normen zijn een bewerking van een aantal passages uit een verslag van een door Dolmans en Onderzoek verricht onderzoek naar verbonden partijen voor de Rekenkamercommissie van Gorinchem (mei 2007).

²⁴ Algemene Rekenkamer, jaarverslag 1946, pagina 7

²⁵ De geactualiseerde versie van dit rapport (11-03-2006) is te vinden op www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/old/jubileum_rapport_50_jaar_dar_voorh_cad.pdf

wereld van de grote ondernemingen en is een rechtstreeks gevolg van een aantal grote affaires in de vorm van beursschandalen, faillissementen, slecht geïnformeerd management, mismanagement, falend toezicht en fraude. Dit maakt governance tot een onderwerp dat al jaren lang in de schijnwerpers staat. Goed bestuur blijkt noodzakelijk te zijn, slecht bestuur levert debacles op.

Het vertrekpunt van de governance-gedachte is dat organisaties aan belanghebbenden moeten kunnen laten zien dat zij hun doelen halen en goed functioneren. Daar hoort goed verantwoord worden bij. In de praktijk wordt verantwoord worden vaak vooraf gegaan door toezicht in opdracht van belanghebbenden. De kern van governance is dat er een hechte samenhang dient te zijn tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden, waarbij aan deze termen de volgende betekenis wordt toegekend:

- **Sturen:** richting geven aan het realiseren van organisatiedoelen, ondermeer door het inrichten van de organisatie en het vormgeven van de processen;
- **Beheersen:** het invoeren en handhaven van een stelsel van maatregelen en procedures, zodat de bestuurders de zekerheid krijgen, dat de organisatie blijvend de goede richting uitgaat;
- **Toezicht houden:** vaststellen namens belanghebbenden door aangewezen of benoemde functionarissen dat de organisatiedoelen worden gerealiseerd, maar ook dat de organisatie aan specifiek gestelde eisen voldoet;
- **Verantwoorden:** over alle opgedragen taken en gedelegeerde bevoegdheden informatie verschaffen, die het recht geeft op decharge.

De samenhang tussen sturen, beheersen, toezien en verantwoord worden dient op alle niveaus van aansturing tot uitdrukking te komen. In ons onderzoek betreft dit:

- het College, dat verantwoording aflegt aan de Raad;
- de verbonden partij, die verantwoording aflegt aan het College;
- de Raad, die verantwoording aflegt aan de burger.

De bedoelde samenhang dient gewaarborgd te zijn, dat wil zeggen dat er maatregelen zijn genomen die zeker stellen dat deze tot stand komt en blijft bestaan. De samenhang moet ook transparant zijn, dat wil zeggen dat de verbanden zichtbaar zijn. Met andere woorden, dat er beschreven procedures zijn, die bepalen hoe het moet en dat er informatie aanwezig is over hoe het feitelijk gaat.

Een duidelijk governance systeem is noodzakelijk voor het dragen van verantwoordelijkheid en voor het afleggen van verantwoording. Zonder goede beheersing is het onmogelijk om goed verantwoording af te leggen en goede beheersing is alleen maar mogelijk als sprake is van goede sturing.

De gedachte is dat het bij delegatie van taken en bevoegdheden vanzelfsprekend is dat over uitvoering verantwoording wordt afgelegd. De praktijk laat echter zien dat dit helemaal niet vanzelfsprekend is. Vandaar dat de invoering van governance vooral nadruk legt op versterking van toezicht en verantwoording. Volgens het geactualiseerde governmentrapport van Financiën (2006) is het inmiddels "een vaststaand gegeven" dat burgers in toenemende mate zekerheid wensen te krijgen over de vraag of overheidsbestuurders met hun activiteiten het realiseren van de politieke doelstellingen waarborgen.

De versterking van de verantwoording zou met name tot uitdrukking moeten komen door in de verantwoording ook uiteen te zetten hoe de interne bedrijfsvoering (de interne beheersing) werkt en door waarborgen te creëren voor de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van de toezichthouders. Verder wordt erop gewezen dat het governance model een dynamisch karakter heeft. Het is nodig voortdurend aan verbetering en ontwikkeling te werken. Interessant is tenslotte de constatering dat op rijksniveau nog maar weinig bekend is over de sturingsrelaties tussen de ministeries en de op afstand gezette en geprivatiseerde organisatieonderdelen: "Op dit moment is nog weinig bekend over alle ins en outs van deze complexe relaties."²⁶

3.3 Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden

Wij hanteren in ons onderzoek een aantal algemene normen voor goed bestuur. Deze hebben wij ontleend aan een studie van de Algemene Rekenkamer naar "Goed bestuur tussen publiek en privaat" (oktober 2006)²⁷. Ze zijn algemeen aanvaard en komen in min of meer dezelfde bewoordingen in alle codes voor publieke governance terug. Het betreft:

- **Transparantie:** relevante informatie is voor belanghebbenden toegankelijk en begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk;
- **Democratische verantwoording:** er wordt publieke verantwoording afgelegd over de rechtmatigheid van de inning, het beheer en de besteding van publieke middelen, over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de behartiging van publieke taken, over de integriteit van de organisatie en over het "in control" zijn;
- **Effectiviteit en efficiency:** het beleid is zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar, de uitvoering van beleid is doelmatig en doeltreffend;
- **Vraaggerichtheid:** beleid wordt gebaseerd op vragen vanuit de samenleving en sluit aan op behoefte en problemen. Publieke organisaties vertonen lerend vermogen.

Als in voldoende mate aan deze normen is voldaan, kan gesproken worden van "goed bestuur". Wij benadrukken dat h^oe goed het bestuur dient te zijn, ter bepaling is aan de Raad. In ons onderzoek proberen wij uit te gaan van "redelijke" normen van goed bestuur en geven wij aan op welke punten daarvan is afgeweken. Van een afwijking van redelijke normen is bijvoorbeeld sprake als jaarverslagen stelselmatig ongeveer een half jaar te laat komen of doelen zeer vaag zijn geformuleerd. Alleen die afwijkingen zijn interessant die als min of meer ernstig kunnen worden gekenschetst en dat is weer afhankelijk van de ambitie of de opvattingen van degene die dit predikaat toedient. Het nut van het werken met normen is dat dit een heldere afweging mogelijk maakt over wat mag en wat moet.

Om met normen te kunnen werken dienen deze operationeel gemaakt te worden. We hebben dit gedaan door gebruik te maken van het governance model, dat

²⁶ Geactualiseerde versie (11-03-2006) van de handleiding government governance, pagina 63.

²⁷ Goed bestuur tussen publiek en privaat, ontwikkelingen in bestuur, beleid en regelgeving, oktober 2006, www.rekenkamer.nl

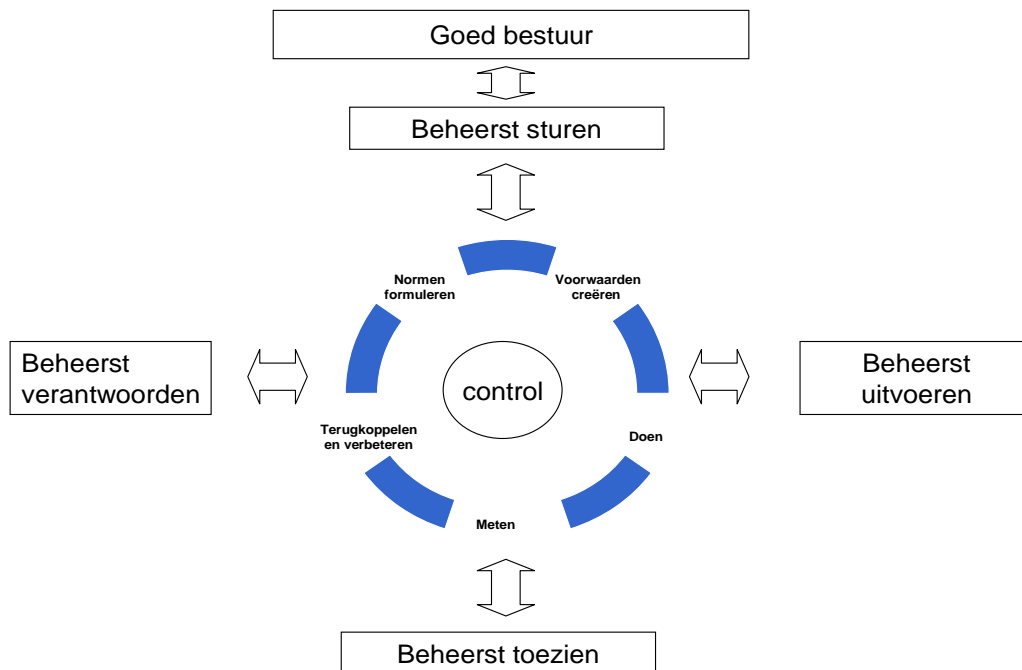
bestaat uit de stappen sturen, beheersen, toezien en verantwoorden. Deze stappen zijn hiervoor omschreven.

Onze algemene norm is dat er sprake moet zijn van een **volledige keten** van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoorden en de randvoorwaarden en de activiteiten **binnen deze keten** van een zodanige **kwaliteit** zijn, dat redelijk zeker is dat voldaan wordt aan de normen van goed bestuur.

De term "redelijk zeker" kan nog wat explicieter worden gemaakt. Sturen en beheersen houdt in dat ergens een midden moet worden gevonden tussen "alles willen weten en bepalen" en "alles loslaten en vertrouwen dat het goed gaat". In de optimale situatie is dit midden bepaald op basis van een analyse van te benutten kansen (om doelen te behalen) en een risico analyse (die in kaart brengt onder welke omstandigheden ongewenste gebeurtenissen of rampen te verwachten zijn). Verder is het zaak om het optimale niveau van sturing te bereiken met minimale inzet van sturingsmiddelen. Het zal duidelijk zijn dat het optimum niet makkelijk is te vinden. Daar moet bovendien nog bij worden bedacht dat de politiek zijn eigen logica kent en deze zich op zijn zachtst gezegd niet altijd aan de rationele modellen zal wensen te houden. Dit alles laat in onze ogen echter onverlet dat zonder toepassing van governance-achtige modellen risico's worden gelopen van "slecht bestuur". In die zin hebben de modellen de functie van tegenwicht of spiegel. Op deze wijze hanteren wij ons model.

Om er alert op te blijven dat er op basis van modelmatig denken een teveel aan controlinstrumenten ontstaat, hebben we in ons model de termen "beheerst sturen", "beheerst uitvoeren" etc. geïntroduceerd. Daarmee brengen we tot uitdrukking dat er sprake moet zijn van "beheersing", maar dat dit ook "met mate" moet gebeuren. Beheerst toezien betekent in deze optiek niet vanzelfsprekend toezicht op het totale functioneren van een rechtspersoon, maar een vorm van toezicht (toets, controle etc) , die is afgestemd op de specifieke context en dus ook beperkt kan zijn, bijvoorbeeld tot te leveren prestaties. Figuur 2 brengt onze zienswijze op goed bestuur tot uitdrukking.

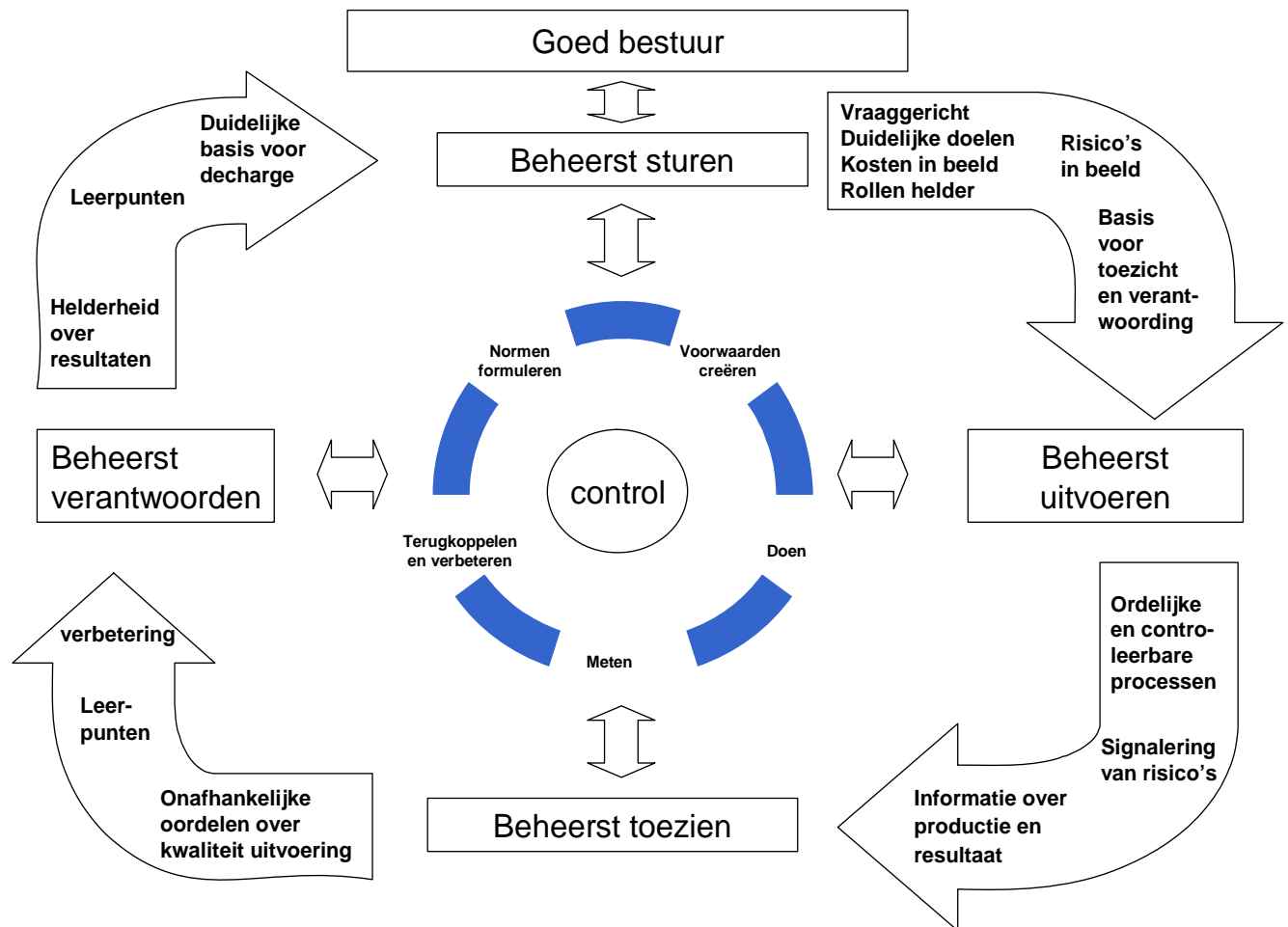
Figuur 2: Beheerst sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden levert goed bestuur op



Het model gaat uit van regelkringen op verschillende niveaus. De beheersing begint bij de raad die expliciet maakt hoe hij met de normen transparantie, democratische verantwoording, effectiviteit en efficiency en vraaggerichtheid wenst om te gaan. Deze ambitie is maatgevend voor de wijze waarop het college het sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden handen en voeten gaat geven. Idealiter gaan volgens dit model zowel de raad als het college bij alles uit van regelkringen. In de cirkel is aangegeven wat dit inhoudt. In de ideale situatie leidt het werken met regelkringen altijd tot evenwicht, doordat ofwel het proces dan wel de manier van aansturen wordt aangepast (zodat het doel alsnog wordt bereikt), ofwel het doel wordt bijgesteld (zodat het bijgestelde doel wordt gehaald). Als volgens regelkringen wordt gewerkt, ontstaat in de organisatie control (beheersing), waardoor de werking van de organisatie het kenmerk krijgt van goed bestuur. De veronderstelling is dat dit uiteindelijk leidt tot vertrouwen in de overheid bij burgers.

Figuur 3 bevat de kenmerken van goed bestuur.

Figuur 3: Kenmerken van goed bestuur



Tussen de verschillende schakels bestaan verbanden. Beheerste uitvoering (namelijk in relatie tot doelen) is alleen mogelijk als sprake is van beheerste sturing. Beheerst toezicht vereist beheerste uitvoering en beheerste verantwoording tenslotte vereist dat daar een duidelijk basis voor bestaat. Hiervan uitgaande hebben wij concreet gemaakt wat de belangrijkste kenmerken moeten zijn van sturen, uitvoeren, toezien en verantwoorden, om goed bestuur mogelijk te maken.

3.4 Uitgangspunten goed bestuur bij de uitvoering van de WSW

De kern van het concept van goed bestuur is dat daarbij te hanteren normen als één geheel worden gezien. Vertaald naar de uitvoering van de WSW betekent dit dat de raad van Sittard-Geleen aangeeft wat goed bestuur is bij de verwezenlijking van de doelen van de WSW in een concept van sturen op afstand. De doelen van de wet en de eindverantwoordelijkheid van de raad zijn daarbij het vertrekpunt. Bij het formuleren van normen zouden de volgende uitgangspunten kunnen gelden:

- De raad is verantwoordelijk voor zowel beleid als uitvoering van alle publieke taken die onder zijn gezag tot uitvoering komen. De gekozen rechtsvorm van de uitvoering doet daarbij niet terzake;
- Normen voor goed bestuur gelden op elk niveau van uitvoering. De raad zou aan de GR Vixia en via de GR aan Vixia BV normen voor goed bestuur kunnen opleggen;
- Hoe meer niveaus een rol bij de uitvoering spelen, des te groter de behoefte aan ondubbelzinnige normen;
- De aandacht voor toezicht en verantwoording moet zorgvuldig zijn afgestemd op de inhoud van het beleid en de aard van de uitvoeringsprocessen.

Werken met normen voor goed bestuur, leidt in onze ogen tot een meer bewust bezig zijn met alle aspecten van bestuur en is vooral om die reden aan te bevelen. Uiteraard is het zaak om te voorkomen dat dit gepaard gaat met teveel regels en controle. Ook op dit punt is voortdurende waakzaamheid nodig.

4. De huidige structuur

In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige structuur van de GR Vixia en Vixia BV. Daarna laten we de argumenten de revue passeren die destijds aan de keuzes rond de structuur ten grondslag hebben gelegen. We beantwoorden vervolgens de vraag of de gekozen structuur voldoende uitzicht biedt op goed bestuur. Wij beperken ons tot enkele hoofdzaken en streven uitdrukkelijk niet naar volledigheid. Ons doel is aan te geven of de goede keuzes zijn gemaakt.

4.1 Hoofdlijnen van de gekozen structuur

In september 2000 heeft de gemeenteraad van Sittard ten behoeve van de fusie tussen Wegom en Millenerpoort de bestaande GR Millenerpoort opgeheven. Hij gaf tegelijkertijd zijn goedkeuring aan de oprichting van een nieuwe GR. Dat werd de GR Vixia²⁸. Het Algemeen Bestuur van de nieuwe GR werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de Colleges van BenW van de deelnemende gemeenten. Iedere gemeente kreeg één vertegenwoordiger in het bestuur. De raad stemde er voorts mee in de uitvoering van de WSW onder te brengen bij een op te richten BV, waarvan alleen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen die de WSW uitvoeren aandeelhouder kunnen zijn. Dat werd de BV Vixia.

De GR Vixia werd de aandeelhouder van Vixia BV. De leden van het AB van de GR gingen de aandeelhoudersvergadering vormen. Onroerende goederen bleven bij de GR, die deze doorverhuurde aan de BV. De uitvoeringstaken werden ondergebracht bij de BV, zodat beleid en uitvoering gescheiden waren. Het toezicht op de BV werd in handen gelegd van een Raad van Commissarissen, die uit deskundigen ging bestaan die noch ambtelijk, noch bestuurlijk aan de deelnemende gemeenten verbonden waren. Een aantal besluiten van de directie van de BV, zoals besluiten over de begroting, over investeringen boven een bepaald bedrag, over oprichting van rechtspersonen en over benoemingen in managementfuncties, behoeft voorafgaande goedkeuring van de Raad van Commissarissen.

In het raadsbesluit is aangegeven dat de algemene vergadering van aandeelhouders van de BV jaarlijks de jaarrekening en het jaarverslag van de BV behandelt. Daarnaast kunnen de directie of de Raad van Commissarissen een algemene vergadering van aandeelhouders oproepen. De directie is verplicht een vergadering bijeen te roepen als een bepaald aantal aandeelhouders daartoe een verzoek doet.

In het raadsbesluit is ook te lezen dat de GR de functie heeft van gemeenschappelijk beleidsorgaan en gezamenlijke opdrachtgever voor de inkoop van arbeidsplaatsen in het kader van de WSW en het daartoe aangaan van contracten en overeenkomsten met de op te richten BV. De WSW-werknemers zijn in dienst van de GR en worden door de GR gedetacheerd bij de BV.

²⁸ In de GR van 2000 is de naam "Gemeenschappelijke Regeling WEGOM- de Millenerpoort". In een gewijzigde regeling van 2003 is de naam "Gemeenschappelijke Regeling Vixia"

De GR heeft, volgens het raadsbesluit, een dagelijks bestuur dat bestaat uit de voorzitter van het Algemeen Bestuur en uit twee leden van dat bestuur. De taak van het DB is het voorbereiden en uitvoeren van de besluiten van het AB. Het DB is verantwoording verschuldigd aan het AB. Het AB kan een secretaris benoemen. Als dat gebeurt is deze ook secretaris van het DB.

Voor de verhouding tussen de GR en de gemeente zijn vooral de volgende bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling van belang:

- Leden van het AB zijn verplicht tot het geven van informatie aan de gemeenteraad die hem heeft aangewezen of één of meer van zijn leden en kan door de raad ter verantwoording worden geroepen;
- De GR rapporteert per kwartaal aan de deelnemende gemeenten over de financiële ontwikkeling en de voortgang van de uitvoeringsorganisatie aan de hand van te hanteren financiële kengetallen;
- De ontwerpbegroting van de GR wordt jaarlijks vóór 1 april door het DB aan de raden van de deelnemende gemeenten toegezonden. De raden kunnen over de begroting aan het DB van hun gevoelens doen blijken;
- Het AB deelt de vaststelling van de begroting aan de raden mee.
- De jaarrekening en het jaarverslag vóór 1 mei ter kennisneming aan de gemeenteraden gezonden.
- De gemeenten verbinden zich jaarlijks eventuele nadelige exploitatiesaldi en bestuurs- en beheerskosten van het openbaar lichaam te betalen.

4.2 Argumenten voor de structuur

Voorafgaand aan de oprichting van de GR Vixia was er een visierrapport en een haalbaarheidsonderzoek²⁹. In het **visierrapport** zijn de volgende argumenten te lezen die iets te maken hebben met de te kiezen structuur:

- Toekomstig zal er sprake moeten zijn van een zakelijke verhouding tussen gemeenten als opdrachtgever en SW-bedrijven als opdrachtnemer. Dat betekent ontvlechting en bestuurlijke ontkoppeling van gemeenten en SW organisaties;
- De marktgang van SW-bedrijven maakt het die bedrijven mogelijk om nieuwe producten te ontwikkelen en in de markt te zetten;
- Fusie van Wegom en Millenerpoort is een belangrijke stap in die richting en geeft de mogelijkheid om in de toekomst voldoende massa te behouden om tegen betaalbare prijzen SW plaatsen aan te kunnen bieden.

Een rode draad in de notitie is dat er meer marktkracht ontwikkeld moet worden teneinde blijvend aanbod van SW-plaatsen te kunnen garanderen.³⁰ De opvatting is dat het nieuwe SW-bedrijf als een echte onderneming moet kunnen werken en niet als een verlengde arm van de gemeente. De gemeenten moet "producten" gaan afnemen. Daarbij wordt nog opgemerkt dat de gemeente **niet** het risico van het bedrijf zou moeten overnemen³¹. Om het risico van de gemeente te beperken, werd geadviseerd het onroerende goed bij de gemeente

²⁹ Rapport Blaauwberg, 19 mei 2000

³⁰ Blaauwberg, De gemeenten "worden geacht" zich los te maken van de uitvoering en te gaan inkopen op een markt waar in beginsel concurrentie mogelijk is (pagina 9)

³¹ Blaauwberg, pagina 11

te houden. Als voorlopige suggestie werd gedaan het oprichten van een overheids-BV.

In het kader van het **haalbaarheidsonderzoek** is een apart extern advies ingewonnen over de organisatievorm. Aan dit advies ontleen wij het volgende³²:

- De meest voor de hand liggende vormgeving is een nieuwe GR. Deze vorm sluit het nauwst aan bij de huidige praktijk en biedt daarom duidelijke voordelen met het oog op de voortzetting van de gegroeide praktijk;
- De structuur moet bijdragen aan een slagvaardige, marktgerichte en bedrijfseconomisch sterke organisatie;
- De gekozen structuur dient zo flexibel mogelijk te zijn.

Vanuit dit vertrekpunt waren er drie keuzemogelijkheden:

- Beleid en uitvoering bij de GR;
- Beleid bij GR uitvoering bij BV;
- Beleid bij GR uitvoering bij stichting.

Het alternatief "beleid en uitvoering bij GR" werd afgewezen om twee redenen:

- De directeur is dan voor zijn bedrijfsmatig en marktgericht handelen eenzijdig afhankelijk van het bestuurlijk afdoeningmandaat, wat ten koste kan gaan van de gewenste slagvaardigheid;
- Uit onderzoek is gebleken dat gemeenten zich steeds zakelijker opstellen ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen. Bij tekorten zal daarom minder snel worden bijgepast en bij blijvende tekorten zal gesaneerd dan wel geliquideerd worden.

Bij de varianten met een BV en een stichting werd als voordeel gezien scheiding tussen beleid en uitvoering. Dit was in het advies het doorslaggevend argument. De uitvoering zou door de GR aangestuurd worden door het aanwijzingsbesluit en door overeenkomsten. De stichtingsvorm werd afgewezen omdat een stichting lossier staat van het bestuur van de GR dan een BV. Samenvattend werden de volgende voordelen van de BV-vorm opgesomd:

- scheiding van beleid en uitvoering;
- beleidsmatige uitvoering op GR niveau;
- mogelijkheden van (bestuurlijke) controle en toezicht;
- mogelijkheid snel en flexibel inspelen op marktfragen;
- binding via aandeelhouderschap;
- door aandeelhouderschap is risicospreiding en eventuele participatie van derden mogelijk.

Over risico's voor de deelnemende partijen in de GR is in het advies opgemerkt dat deze in beginsel beperkt zijn tot het aandelenbezit in de BV.

³² Notitie Deloitte en Touche, 19 mei 2000.

4.3 Toetsing van de structuur als basis van goed bestuur

In het vorige hoofdstuk hebben we een model beschreven van goed bestuur. Een structuur moet de organisatie in staat stellen om beheerst te kunnen sturen, waarmee de basis wordt gelegd voor beheerst uitvoeren, toezien en verantwoorden. De kwaliteit van de structuur hangt af van de wijze waarop de kenmerken voor beheerst sturen zijn ingevuld. Wij toetsen de bestaande structuur daarom aan de normen voor beheerst sturen uit het model³³:

- duidelijke doelen;
- rollen helder;
- risico's in beeld;
- basis voor toezicht en verantwoording.

Duidelijke doelen

Een belangrijke criterium is hier of bij de keuze van de nieuwe organisatievorm voldoende rekening werd gehouden met ontwikkelingen in de doelgroep en ontwikkelingen in de markt van de WSW bedrijven. We hebben hier geen inhoudelijk oordeel over. Wel hebben we vastgesteld dat deze onderwerpen onder meer aan de orde komen in het rapport Blaauwberg. Daarin wordt gewezen op de noodzaak tot schaalvergroting en op de vereiste flexibiliteit in functioneren.

De raad heeft de doelen van de fusie helder geformuleerd: gezamenlijk beleid maken en gezamenlijk inkopen. Daarnaast is de vraag of helder was, wat werd beoogd met de gekozen organisatievorm. Wij vinden dat dit niet het geval was, waar het gaat om de oprichting van de BV. De keuze voor de GR had wel een duidelijk argument: doorgaan op dezelfde voet, ofschoon de voordelen die daaraan werden toegeschreven niet expliciet werden genoemd.

De wenselijkheid van scheiding tussen beleid en uitvoering vormde het doorslaggevende argument om tot de vorming van een BV over te gaan. Hieraan lagen veronderstellingen ten grondslag over invulling van rollen, zonder dat dit verder werd onderbouwd.

Het argument dat de directeur van de BV minder slagvaardig zou kunnen zijn als gevolg van afhankelijkheid van een eenzijdig bestuursmandaat vinden wij weinig overtuigend, omdat ook bestuurlijke mandaten ruim geformuleerd kunnen worden. In de onderzoeksrapporten die wij hebben ingezien, kwamen wij geen meldingen tegen van gebrek aan slagvaardigheid bij GR regelingen. Los daarvan houdt deze opvatting over het bestuursmandaat in dat bestuursmandaten bijna uit zichzelf een hinderpaal zijn. Als dit op zou gaan, zou dit voor gemeenten een argument zijn om heel veel BV's te gaan vormen...

De argumentatie over nadelen van zakelijk optreden van gemeenten kunnen wij moeilijk plaatsen. Strikt genomen betekent deze een pleidooi om de invloed van de gemeente zo gering mogelijk te maken.

³³ De normen "vraaggericht" en "kosten in beeld" laten we buiten beschouwing omdat deze in het kader van onze onderzoeksvragen niet relevant zijn.

Rollen helder

In de gekozen constructie heeft van het begin af aan een groot gevaar van dubbele petten gezeten, omdat de bestuursleden van de GR tegelijkertijd de rol van bestuurslid en aandeelhouder van de BV moeten vervullen en doordat een te benoemen secretaris tegelijkertijd secretaris is van het AB en het DB van de GR en directeur van de BV. Het helder houden van deze rollen is in onze ogen vrijwel onmogelijk, omdat er in potentie drie belangentegenstellingen aan de orde zijn:

- tussen het belang van de GR en het belang van de BV, tot uitdrukking komend in vergaderingen van aandeelhouders;
- tussen het belang van de mandataris (de GR) en de gemandateerde (de BV), tot uitdrukking komend bij het opstellen en naleven van het aanwijzingsbesluit;
- tussen het belang van de opdrachtgever (de GR) en de opdrachtnemer (de BV), tot uitdrukking komend bij de opstelling van contracten en jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten.

Verder lezen wij in de stukken niets over de rol van de gemeente als verlengd lokaal bestuur en over de wijze waarop de gemeente deze rol wil gaan invullen. De onhelderheid over rollen neemt toe, omdat bij de oprichting van de GR niet is aangegeven hoe deze zijn rol van gezamenlijk beleid maken gaat vervullen en hoe dan de relatie komt te liggen tussen beleid en uitvoering. Hoe de rol van beleid maken zou moeten worden ingevuld, is temeer onduidelijk omdat de GR na de fusie geen personeel meer zou hebben. Gezien het belang dat werd gehecht aan een scheiding tussen beleid maken en uitvoeren vinden wij dit zeer opmerkelijk.

Risico's in beeld

De BV heeft ruime bevoegdheden. Daar hoort ook bij de bevoegdheid om bedrijven (nieuwe rechtspersonen) op te richten, zonder dat het AB van GR daar aan te pas komen. De gemeente kan als gevolg hiervan risico lopen. Naar onze mening staat deze bevoegdheid bovendien op gespannen voet met artikel 160 van de gemeentewet, dat bepaalt dat Colleges van Ben W alleen tot oprichting van privaatrechtelijk rechtspersonen mogen over gaan als daar een algemeen belang mee is gemoeid en dat oprichting alleen mogelijk is, nadat de raad daarover is geconsulteerd en nadat Gedeputeerde Staten van de provincie er hun goedkeuring aan hebben gegeven.³⁴

De GR loopt ook risico doordat de SW-werknemers op basis van de wet bij haar in dienst zijn en gedetacheerd bij de BV. Verder is de ambtelijke status van de "gewone" medewerkers van de BV een risico.

De bedoeling was om het risico ten aanzien van de BV te beperken door in jaarcontracten vast te leggen dat verlies als gevolg van beïnvloedbare factoren niet door de deelnemende gemeenten zou worden bijgepast, maar gecompenseerd zou moeten worden door efficiency verbetering,

³⁴ De bestuur van de GR treedt op grond van de WSW in plaats van het College van BenW en is uit den hoofde gebonden aan de gemeentewet. Ook artikel 33 van de WGR is van belang, dat bepaalt op de bevoegdheden van het bestuur de regels van de gemeentewet over bevoegdheden van toepassing zijn.

organisatieaanpassing etc³⁵. In het kader van de totstandkoming van Vixia BV is dit voornemen echter niet geconcretiseerd.

Basis voor toezicht en verantwoording ?

De basis voor toezicht en verantwoording zou gelegen moeten zijn in een heldere relatie tussen het aanwijzingsbesluit, de begroting van de GR en de jaarlijks te sluiten uitvoeringsovereenkomsten. Bovendien zou er een basis moeten zijn gelegd voor een relatie tussen de GR begroting en de gemeentelijke begroting. In het kader van de oprichting van de GR zijn over dit alles, voor zover wij hebben kunnen nagaan, geen afspraken gemaakt. Daarmee is naar onze mening in het begin te weinig gegarandeerd dat conform de bedoelingen van de gekozen structuur zou worden gewerkt.

Wij hebben in de dossiers een conceptbesluit van 16-10-1998 aangetroffen van de gemeente Sittard om Millenerpoort BV aan te wijzen voor de uitvoering van de WSW. Dat was nog onder het regime van de GR Millenerpoort, dus vóórdat de nieuwe GR tot stand kwam. In dat concept was voorzien in een samenwerkingsovereenkomst waarin bepalingen worden opgenomen over onderlinge verdeling van taken en bevoegdheden en in jaarlijks af te sluiten nadere overeenkomsten voor wat betreft sociaal economische aspecten van de aanwijzing. Of dit besluit is vastgesteld, zijn we niet verder nagegaan. In ieder geval is er geen aanwijzingsbesluit waarmee de GR Vixia de Vixia BV aanwijst als uitvoeringsorganisatie.

4.4 Conclusie

Wij zijn van mening dat er bij de oprichting van de GR Vixia en de Vixia BV te weinig garanties zijn gecreëerd voor goed bestuur en dat bij de keuze voor de structuur van een GR in combinatie met een BV meer is uitgegaan van globale veronderstellingen dan van goed afgewogen argumenten. Er zijn geen voorwaarden gecreëerd die garanderen dat de beleidsvorming plaatsvindt op het democratisch aangestuurde niveau van de op afstand geplaatste organisatie, te weten de GR Vixia. Daarmee is goed bestuur al op voorhand uitgesloten.

Wij hebben de indruk gekregen dat vooral is geprobeerd om zoveel mogelijk aan te sluiten bij al bestaande organisatievormen en bij landelijke ontwikkelingen in de uitvoering van de WSW. Door te weinig aandacht voor aansluiting met de gemeentelijke budgetcyclus zijn onvoldoende garanties gecreëerd om te garanderen dat de gemeenteraden het voor het zeggen krijgen.

Het aspect publieke verantwoording heeft vrijwel geen aandacht gekregen, wat opmerkelijk is, gezien de rapporten die kort vóór de oprichting van de GR Vixia en Vixia BV verschenen zijn over de tekort schietende controle in het kader van de WGR en over dualisering.³⁶

³⁵ Dit voornemen is verwoord in het voorstel bij het Collegebesluit over de fusie van 15 augustus 2000.

³⁶ Vooral het rapport Elzinga over dualisering, waarin uitvoerig werd ingegaan op de tekortschietende controle door de raad heeft destijds veel publiciteit gehad

5. Het feitelijk functioneren

Om tot conclusies te komen over de bestaande structuur is ook inzicht nodig in het feitelijk functioneren. De structuur vormt een randvoorwaarde voor goed sturen. Goed bestuur is afhankelijk van zowel sturen, als beheersen, toezien en verantwoorden en met name van de samenhang tussen deze elementen. Wij geven in dit hoofdstuk enkele indrukken van het feitelijk functioneren, die in relatie tot de structuur in onze ogen van belang zijn. We baseren ons daarbij vooral op het onderzoeksrapport van McRoe BV van 15 november 2006 (Resultaat, marktdynamiek en ondernemingssturing 2002-2006) en op de gesprekken die we voerden. We volstaan met het vermelden van die punten, die met het oog op het trekken van conclusies nodig zijn. We zijn kort omdat de zaken die wij naar voren brengen voor het merendeel ook al in andere rapportages zijn gesignaleerd. We rangschikken onze punten naar ons model van goed bestuur.

5.1 Sturing op basis van de structuur

We geven een impressie van het feitelijk functioneren op basis van de volgende normen van ons model.

- Duidelijke doelen;
- Rollen helder;
- Risico's in beeld;
- Basis voor toezicht en verantwoording

Duidelijke doelen

Door de GR is de afgelopen jaren weinig beleid gemaakt, terwijl dat toch al bij de oprichting van het samenwerkingsverband als haar taak werd gezien. In het McRoe onderzoek is te lezen dat in de periode 2002-2006 zowel het bestuur van de GR als het management en de toezichthouder van de BV vooral in beslag werden genomen door operationele problemen. Pogingen van het bestuur van de GR vanaf 2004 om samen met het management tot een meerjarenvisie te komen zijn gestrand³⁷.

Wij hebben de indruk dat de GR veel meer een soort papieren constructie is geweest, die in het leven is geroepen omdat WSW-werknemers een publiek dienstverband moeten hebben, dan dat het een orgaan was, dat beleid maakte en de in de WSW beoogde zorgplicht voor zijn rekening nam. Materieel gezien, lijkt de gehele uitvoering van de wet te zijn overgedragen aan de BV.

Ook de gemeente heeft een aantal jaren weinig beleid gemaakt ten aanzien van de uitvoering van de WSW. Pas recentelijk is daar verandering in gekomen. Wij constateren dat het ontwikkelen van een integraal arbeidsmarktbeleid, waarin de gemeentelijke taak voor deze doelgroep wordt meegenomen, op dit moment binnen de gemeente een belangrijke plaats in begint te nemen.

³⁷ Resultaat, marktdynamiek en ondernemingssturing 2002-2006, McRoe BV, 15 november 2006, pagina 27 en 28.

Rollen helder

De bestuurlijke rol van het AB is na de vaststelling van de gemeenschappelijke regeling niet verder gespecificeerd. Er is niet alleen geen aanwijzingsbesluit gemaakt. Er zijn tussen de GR en de BV ook nooit samenwerkingsovereenkomsten en uitvoeringsovereenkomsten opgesteld. Dit versterkt het beeld van de papieren constructie en levert het gevaar op van onduidelijke verhoudingen.

In het McRoe onderzoek is geconcludeerd dat een patroon herkenbaar is van rolverwarring. Het beeld dringt zich op dat alle partijen vrijwel uitsluitend met uitvoering bezig waren. De rol van beleid maken is, zoals vermeld, niet ingevuld. Ook het toezicht kwam niet tot zijn recht. Bovendien traden er spanningen op in de verhoudingen³⁸.

In de praktijk is er slechts het bestuur van de GR. Er is bij de GR geen Dagelijks Bestuur benoemd. Uit notulen van het AB blijkt dat dit zelf heeft besloten om het DB en het AB in elkaar te schuiven. Het beeld van de papieren constructie is in onze gesprekken bevestigd. Tevens is ons meegedeeld dat de GR tot voor kort niet over ondersteunend personeel beschikte. De ondersteuning moest van de persoon van de secretaris van de GR komen, die echter zoals gezegd tevens de directeur was van Vixia BV.

Binnen de gemeente was de ondersteuning van de wethouders als leden van het AB naar ons werd meegedeeld gebrekkig geregeld. Het laatste half jaar begint daar verandering in te komen.

Doordat de GR en de gemeenten hun rol als beleidsbepalers niet invulden, werden belangrijke beleidsmatige keuzes vanuit Vixia BV gemaakt. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het feit dat er nog vrij lang is geïnvesteerd in het eigen productiebedrijf, terwijl op grond van de landelijke ontwikkelingen en de voornemens van de wetgever duidelijk was dat er meer zou moeten worden ingezet op het aanbieden van regulier werk aan WSW-geïndiceerden.

Risico's in beeld

Om risico's in beeld te krijgen en te houden is risicoanalyse nodig en systematische rapportage over risico's. Wij hebben het beeld gekregen dat hiervoor vanuit de gemeente onvoldoende condities zijn gecreëerd. Bovendien zijn de begrotingen van de GR niet conform het BBV ingericht, zodat er langs die weg geen jaarlijks inzicht in het weerstandsvermogen wordt gegeven.

Het is van belang dat alle risico's van de BV bij de GR en de gemeente in beeld zijn. De gemeente is immers in materiële zin drager van alle risico's.

In het kader van de fusie werd als argument aangedragen dat de GR en daarmee de gemeente niet méér risico loopt dan de waarde van zijn aandelen. Wij onderschrijven deze argumentatie niet. Ten eerste is het niet waar, omdat er grote druk op de GR en daarmee de gemeente ontstaat om eventuele verliezen van de BV bij te passen, omdat de WSW-werknemers in dienst zijn van de GR. De huidige praktijk bewijst dit ook. Ten tweede doet dit argument ons inziens

³⁸ Idem, pagina 33.

niet ter zake, omdat het gaat om de uitvoering van een publieke taak. Daar kan en mag de gemeente zich niet zo maar aan onttrekken.

Tenslotte verdient vermelding dat de bij de BV in dienst zijnde niet WSW-ers (de hiervoor genoemde "gewone medewerkers") niet alleen in theorie een risico vormen. Dit blijkt uit het rapport van Mc Roe, dat aangeeft dat het niet mogelijk was bij de BV tot een vacaturestop te komen en uit het strategisch plan van de BV voor de periode 2007-2010, waarin gevraagd wordt een actief gemeentelijk mobiliteitsbeleid toe te passen op boventalligen van de BV.³⁹

Basis voor toezicht en verantwoording

De GR heeft geen begroting gemaakt zoals dat is voorgeschreven in het BBV. De begroting die werd opgesteld, was louter financieel van aard. Bovendien is er, voorzover wij konden nagegaan, steeds gewerkt met een geïntegreerde begroting van de GR en de BV. Een en ander betekent dat de door de wetgever beoogde sturing en verantwoording via de budgetcyclus, inhoudende sturing op basis van doelen, activiteiten en kosten niet aanwezig was. Blijkbaar is dit noch in de ambtelijke organisatie, noch in de gemeenteraad op bezwaar gestuit.

Daarnaast heeft het ontbroken aan tijdige en juiste kwartaalrapportages die volgens de GR Vixia door het AB aan de raad zouden worden aangeboden.

5.2 De keten sturen, beheersen, toezien en verantwoorden

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat de complexiteit van de WSW de afgelopen decennia steeds is toegenomen. Tevens zijn er in toenemende mate samenhangen ontstaan tussen de uitvoering van de WSW en andere wetten voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit alles maakt het volgens ons des te noodzakelijker hoge eisen te stellen aan de kwaliteit van het bestuur met betrekking tot deze materie. Dit besef is veel te laat doorgedrongen bij de gemeente. Er is door de gemeente geen duidelijke invulling gegeven aan beleidsuitgangspunten voor de op afstand geplaatste uitvoeringsorganisatie (GR Vixia en Vixia BV) en er is geen duidelijk herkenbare keten opgebouwd van sturen, beheersen, toezien en verantwoorden.

In de gemeentelijke budgetcyclus heeft de WSW tot nu toe geen rol gespeeld, behalve vanaf het moment dat er in de paragrafen weerstandsvermogen en verbonden partijen melding werd gemaakt van financiële risico's. In de programma's van de beleidsbegroting van de gemeente zijn wij de WSW niet tegengekomen. Ook hebben wij vastgesteld dat er nog geen algemeen beleid tot stand is gekomen over de aansturing van verbonden partijen. Wij hebben vernomen dat er inmiddels op verzoek van de raad een onderzoek is ingesteld dat daartoe een aanzet moet gaan vormen.

De begroting en de rekening van de GR werden bij de gemeente wel aan een financiële toets onderworpen, maar deze werden niet inhoudelijk getoetst. Ook is het functioneren van de GR en de BV in de periode 2002-2006 nooit geëvalueerd.

³⁹ Rapport McRoe pagina 34 respectievelijk Plan van Aanpak "Turn Around" Vixia BV, 1 juni 2007, pagina 3.

De gemeente ging zich in onze ogen pas indringend met de GR bemoeien toen het financieel niet goed ging. Dit past bij het landelijk beeld.

In oktober 2005 heeft de concerncontroller de financiële problemen gemeld. Hij adviseerde de afdeling Beleid en Advies op te dragen een onderzoek te doen naar de risicopositie van Vixia en hierover in de eerste managementrapportage van 2006 of zoveel eerder als nodig aan het managementteam en het College te rapporteren. In 2006 is in vervolg daarop een traject in gang gezet met als doel in de loop van dat jaar tot een rapportage aan de raad te komen.

5.3 Conclusies

Wij concluderen dat de garanties voor goed bestuur, die wij bij onze beoordeling van de oprichting als onvoldoende hebben bestempeld, tijdens de uitvoering niet zijn verbeterd. Vanuit de structuur bezien zou het in de rede hebben gelegen dat de basis voor de aansturing die werd gelegd bij de oprichting, gaandeweg zou zijn versterkt. Dit is achterwege gebleven. Verder is gebleken dat de rollen zoals die bij de oprichting voor ogen stonden, niet tot hun recht zijn gekomen, zonder dat dit tussentijds tot indringende maatregelen heeft geleid. Daardoor is de beoogde scheiding tussen beleid en uitvoering, die bij de keuze voor de structuur zo veel gewicht in de schaal legde, uiteindelijk niet tot stand gekomen. Tenslotte zijn ook de veronderstellingen over te lopen risico's te optimistisch geweest.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het beeld is dat de structuur van uitvoering van de WSW en het feitelijk functioneren binnen die structuur al geruime tijd niet naar wens is en dat talrijke pogingen om daar verandering in te brengen tot nu toe niet veel succes hebben gehad. Dat is een landelijk beeld. De Gemeente Sittard-Geleen is in dat opzicht geen uitzondering. Volgens de wetgever zijn de tekortkomingen niet een gevolg van een tekortschietend instrumentarium. Het probleem ligt bij onvoldoende aandacht voor goed bestuur bij alle betrokkenen.

Als de gemeenteraad het voor het zeggen wil krijgen bij de uitvoering van de WSW is het volgende nodig:

- Bepalen wat onder goed bestuur moet worden verstaan;
- Als uitgangspunt nemen dat de gemeente zelf het beleid en de uitvoering ter hand neemt, tenzij duidelijk kan worden gemaakt dat overdracht aan anderen betere resultaten oplevert;
- Als taken worden overgedragen, zorgen voor informatiestromen en toezicht op grond waarvan voortdurend kan worden bevestigd dat de overdracht van taken terecht heeft plaatsgevonden.

Wat betreft de huidige structuur heeft de praktijk aangetoond dat de beoogde voordelen van de combinatie van een GR en een BV niet zijn bereikt. Vanuit het oogpunt van sturing levert deze combinatie vooral veel nadelen op in de vorm van onder meer

- ondoorzichtigheid: door onder meer de verschillende rollen van de GR-bestuurders;
- teveel schakels: de raad stuurt de BV aan via de GR. Afstemming van de planning- en controlcycli en de verantwoordingsinformatie van deze twee organen op de gemeentelijke planning- en controlcyclus is hierdoor erg lastig;
- te weinig slagvaardigheid: de bestuurders in de GR moeten terugkoppelen naar de gemeente, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van de informatievoorziening door de BV;
- te weinig flexibiliteit: in beginsel moet de BV het beleid van de GR uitvoeren, het beleid van de GR moet vervolgens weer een afgeleide zijn van de gemeentelijke doelen. Keuzes die op het uitvoeringsniveau moeten worden gemaakt, moeten nu op twee niveaus (GR en gemeente) worden getoetst.

Deze nadelen zijn in feite theoretisch ingegeven. De praktijk bracht deze problemen minder duidelijk aan het licht, omdat de opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie tussen de GR en de BV niet voldoende in de structuur was uitgewerkt en doordat de GR zijn rol als beleidsbepaler heeft laten liggen. De genoemde nadelen zouden zich, naar onze mening, nog duidelijker hebben laten gelden, als de gekozen structuur volgens de regels (een aanwijzingsbesluit tussen de GR en de BV) en de uitgangspunten was ingericht (als een GR die beleid had gemaakt en een BV die werkelijk slagvaardig zou kunnen opereren, in plaats van vast te zitten aan afspraken over een ambtenarenstatus van het eigen personeel.)

De uitvoering van de WSW vraagt om gemeentelijk beleid en een praktische uitvoering daarvan. Wij gaven hiervoor aan dat, wat ons betreft, als eerste optie voorligt het als gemeente zelf ter hand nemen van beleid en uitvoering. Een argument dat daarbij meespeelt is dat het gaat om de inwoners van Sittard-Geleen die een WSW-indicatie hebben. In deze optie komen WSW-geïndiceerden als werknemers in dienst bij de gemeente Sittard-Geleen. Dit verhoudt zich beter tot de zorgtaak van de gemeente voor deze doelgroep en voorkomt dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven, wat vaak het gevolg is van het op afstand plaatsen van gemeentelijke taken.

Het overdragen van beleid aan een orgaan dat vervolgens de uitvoering uitbesteedt, is in onze ogen geen optie. Ten eerste kan het beleid niet worden overgedragen. Het beleid dient altijd, in alle varianten, zijn beginpunt bij de raad te vinden. Er vindt een dubbelslag plaats wanneer een orgaan belast wordt met beleidsmatige taken. Ten tweede heeft een dergelijke combinatie vanuit sturingsoogpunt, zoals hiervoor is aangegeven, eerder nadelen dan voordelen.

In het overdragen van beleid en uitvoering aan de GR als uitvoerder van de gehele wet voor Sittard-Geleen zien wij geen voordelen, zeker niet nu de geldstromen ten behoeve van de WSW via de gemeente gaan lopen en de gemeente geacht wordt om een integraal arbeidsmarktbeleid te voeren voor inwoners die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en daarbij de financiële risico's gaat lopen. In feite is er dan ook een dubbelslag wat betreft het bepalen van beleid. In de nieuwe context vanuit het perspectief van een integraal arbeidsmarktbeleid ligt het veel meer voor de hand het maken van beleid voor deze specifieke doelgroep zoveel mogelijk als individuele gemeente op te pakken. Dit laat onverlet dat samenwerking met andere partijen (waaronder andere gemeenten) op dit terrein ook belangrijk is. Maar wij achten het GR-verband daarvoor niet het meest geschikte instrument. Uitvoering in GR-verband leent zich in onze ogen veel meer voor taken van uitvoerende aard dan voor taken waarbij de eigen invulling van beleid van een gemeente voorop staat. Wellicht voldoet een structuur voor overleg op collegeniveau tussen de betrokken gemeenten al in de behoefte aan samenwerking en afstemming op dit terrein.

Het opdragen van uitvoeringstaken aan een privaatrechtelijke rechtspersoon zien wij als een mogelijkheid, omdat het dan mogelijk is om als gemeente een duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie te creëren. Het moet dan wel zeker zijn dat dit voordelen oplevert. Bij de oprichting van Vixia BV is daar in onze ogen te gemakkelijk over gedacht. Aan het begrip "bedrijfsmatig werken" is geen invulling gegeven, terwijl dit wel van belang is, gegeven de soms tegenstrijdige belangen tussen behoeftes van individuele WSW-geïndiceerden en de bedrijfseconomische belangen van het bedrijf. Ook is te gemakkelijk gedacht over het budgettaire "neutraal", of zelfs winstgevend werken als SW-bedrijf. In onze ogen is het van belang dat een SW-bedrijf aantoonbaar doelmatig en doeltreffend werkt. Het nakomen van de afspraken met de gemeente over te behalen resultaten voor WSW-geïndiceerden dienen voorop te staan. Wij zijn daarbij van mening dat het uitvoeren van een publieke taak zich niet verdraagt met het nemen van risico's door het oprichten van nieuwe bedrijven door de privaatrechtelijke persoon, zoals in dit geval de BV Kans, ook al heeft dit tot doel om eigen inkomsten te genereren.

De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van haar zorgplicht ten aanzien van de WSW-geïndiceerden en betaalt daarvoor, zonodig, mee aan de lasten. Ook voor de bekostiging van andere publieke taken richt een gemeente geen private ondernemingen op om inkomsten te genereren.

Als besloten wordt de uitvoering door een privaatrechtelijke rechtspersoon te handhaven, is het van groot belang deze uitvoering als een publieke taak te zien en vanuit die invalshoek als gemeente een aanwijzingsbesluit op te stellen en jaarlijkse uitvoeringsovereenkomsten. Vervolgens moeten duidelijke afspraken tussen de gemeente en de privaatrechtelijke rechtspersoon worden gemaakt over de informatievoorziening. Zoals eerder is aangegeven, kunnen voor privaatrechtelijke rechtspersonen wat betreft sturing en verantwoording dezelfde zaken geregeld worden als voor een publiekrechtelijke rechtspersoon. Het gaat erom voldoende garanties in te bouwen voor transparantie en publieke verantwoording.

Tot slot zetten wij aan de hand van de kenmerken van beheerst sturen, de belangrijkste zaken op een rij die in elk geval geregeld moeten worden. Daarbij geven wij aan wat dit inhoudt voor de bestaande structuur en voor een structuur waarbij de gemeente delen van de uitvoering opdraagt aan een private rechtspersoon.

	GR&BV	Alleen BV
Duidelijke doelen	Raad stelt duidelijke doelen vast ter uitvoering van de zorgplicht voor WSW-geïndiceerden	Idem
	Raad stelt duidelijke doelen voor sturing aan en door de GR	nvt
	GR zorgt voor operationele doelen, waarvan duidelijke afspraken met BV kunnen worden afgeleid	Gemeente zorgt voor operationele doelen, waarvan duidelijke afspraken met BV kunnen worden afgeleid
Rollen helder	Raad is verantwoordelijk voor vaststellen integraal arbeidsmarktbeleid	Idem
	Raad is verantwoordelijk voor vaststelling beleidsuitgangspunten uitvoering WSW	Idem
	Raad is verantwoordelijk voor anticiperen op veranderingen in de WSW: vaststellen beleid voor invulling van de publieke onderdelen van de wettelijke taak	Idem
	GR operationaliseert beleidsuitgangspunten gemeenten en stelt aanwijzingsbesluit vast voor BV	College operationaliseert beleidsuitgangspunten en stelt aanwijzingsbesluit vast voor BV
	GR sluit jaarlijks uitvoeringsovereenkomsten met BV	College sluit jaarlijks uitvoeringsovereenkomsten met BV
	BV is verantwoordelijk voor uitvoering afspraken uit jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst	idem

Risico's in beeld	GR wordt eraan gehouden een begroting vast te stellen waarin de risico's zijn toegelicht	College geeft in begroting risico's aan
	GR zorgt er in aanwijzingsbesluit voor dat de BV in zijn begrotingen de risico's in beeld brengt	College zorgt er in aanwijzingsbesluit voor dat de BV in zijn begrotingen de risico's in beeld brengt
Basis voor toezicht en verantwoording	Raad regelt in GR de informatievoorziening van de GR aan het college en de raad (GR dient zich in elk geval aan voorschriften BBV te houden)	nvt
	GR regelt in het aanwijzingsbesluit en de uitvoeringsovereenkomsten de informatievoorziening van de BV aan de GR (GR kan voorschriften BBV ook aan BV opleggen)	College regelt in het aanwijzingsbesluit en de uitvoeringsovereenkomsten de informatievoorziening van de BV aan de gemeente (gemeente kan voorschriften BBV ook aan BV opleggen)

Uit deze tabel volgt dat de raad in elke structuur kaders dient te stellen. Het ontwikkelen van beleidskaders kan de raad aan het college opdragen, dat ervoor dient zorg te dragen dat de organisatie hiervoor voldoende is toegerust. Indien ervoor wordt gekozen om de bestaande structuur te handhaven (combinatie GR/BV) dan zal ook de GR moeten worden "opgetuigd" met ondersteuning voor het operationaliseren van de kaders van de verschillende raden en voor het aansturen, toezien en controleren van de BV. Ook vanwege de kosten die dit met zich meebrengt, raden wij het in stand houden van de GR af.