



Gemeenteraad Beemster
Postbus 7
1462 ZG Middenbeemster

29 AUG. 2013 VERZONDEN

DATUM:
12 augustus 2013

BIJLAGE(N):
2

UW BRIEF VAN:

ONS KENMERK:
B-13-03773/16358

UW CONTACT:
J.J.M. van Dijk
S. de Vries

Onderwerp: Regionale samenwerking in het sociale domein

Geachte heer/mevrouw,

Op 17 april 2013 is tijdens een bestuurlijke conferentie uitgesproken dat bij bovenlokale samenwerking in het sociaal domein (AWBZ, Jeugdzorg en participatiewet) de regio Zaanstreek-Waterland het niveau is waarop deze samenwerking wordt vormgegeven. Hierover hebben wij u in mei 2013 per brief geïnformeerd. Op 3 juli 2013 vond de volgende bestuurlijke conferentie plaats met het doel de bestuurlijke voorkeur voor de samenwerkingsvorm, vanuit de inhoud, te bepalen.

Tijdens deze bijeenkomst zijn de inhoudelijke uitgangspunten uit de 'notitie voor het bestuurlijk overleg 3 juli 2013 (*herziene versie d.d. 27 juni 2013*)' door de portefeuillehouders in Zaanstreek-Waterland vastgesteld. U vindt deze notitie in bijlage 1. Bij de notitie is een aantal kanttekeningen geplaatst. Een verdere verdieping van gegevens (aantallen cliënten, tarieven, organisaties, 2^e lijns zorg) van alle drie de decentralisaties is noodzakelijk om het inkoopproces verder vorm te kunnen geven.

Ten aanzien van de inhoudelijke uitgangspunten wordt aandacht gevraagd voor de relatie tussen de AWBZ en de participatiewet (arbeidsmatige dagbesteding) en het gezamenlijk optrekken/afstemmen van de 1^e lijnszorg. Ook dient er aandacht te zijn voor de communicatie naar de burgers. Ten aanzien van de uitgangspunten voor de vorm is aangegeven dat er inhoudelijk nog een groot aantal zaken moet worden uitgezocht alvorens de 'regeling zonder meer' ingevuld kan worden. Het verslag van de bijeenkomst vindt u in bijlage 2.



De actiepunten voortvloeiend uit de bestuurlijke conferentie worden verder uitgewerkt in de reguliere overleggen per decentralisatie. Afstemming op het gebied van de drie decentralisatie zal plaatsvinden tijdens een volgende bestuurlijke conferentie in oktober 2013. Naar verwachting ontvangt u aan het einde van dit jaar een raadsvoorstel over de juridische samenwerkingsvorm van de regionale samenwerking.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Beemster.



H.N.G. Brinkman
burgemeester



E. Kroese-Vrolijk
secretaris

Verslag 3^e bestuurlijke conferentie regionale samenwerking in het sociaal domein

3 juli 2013

Aanwezig

Jos Dings (Beemster), Gina Kroon (Edam-Volendam), Cor Hienkens (Landsmeer), Berent Daan (Purmerend), Geoffrey Nijenhuis (Purmerend), Erik Struijlaart (Zaanstad), Bert Schalkwijk (Waterland), Anna de Groot (Wormerland), Corrie Noom (Zaanstad), Marco Olij (Oostzaan).

VERSLAG

De regionale samenwerking is besproken langs twee lijnen:

- Inhoud
- Vorm

Inhoud

Discussie over de inhoud: herkent men de inhoud en stemt men in met de bestuurlijke uitspraken over de inhoud.

De portefeuillehouders vinden de inhoud goed geformuleerd, maar er is een verdere verdieping nodig. Men concludeert dat de visie en richting nagenoeg bekend is en dat deze regionaal wordt gedeeld. De gemeenten zitten nu in de fase: van 'visie' naar 'hoe te organiseren'. Hiervoor moet nog een aantal zaken uitgezocht worden. Hierbij gaat men dieper in op de inkoop 2^e lijnszorg. Om dit te organiseren is inzicht nodig in:

- Wat gaan we eigenlijk inkopen, beeld, volume, wie zit nu waar, welke tarieven?
- Wat houdt de 2^e lijnszorg eigenlijk in? Waar bestaat deze uit?
- Gemeenten weten te weinig van de zwaardere zorg (zwaarder dan de ambulante jeugdzorg): instellingen, de vrij gevestigde (therapeuten), prijs, volumes, e.a.

De portefeuillehouders geven aan dat het noodzakelijk is inzicht te krijgen in deze vragen om de inkoop te organiseren. Knelpunt is dat deze cijfers niet bekend zijn of gelezen moeten worden binnen een bepaalde context. De portefeuillehouders geven aan dat het belangrijk is dat deze cijfers wel boven tafel komen: de gemeenten moeten deze cijfers gezamenlijk gaan verzamelen. De portefeuillehouders spreken over een verzameling van benodigde en gewenste informatie, maar ook professionals die kennis hebben van bijvoorbeeld de inkoop. Men realiseert dat de huidige ambtelijke capaciteit hiervoor onvoldoende is.

ACTIE: De portefeuillehouders hebben behoefte aan informatie en gegevens (voor alle drie decentralisaties) om het inkoopproces verder vorm te geven. Deze behoefte aan informatie wordt als opdracht neergelegd bij de gemeentesecretarissen en/of directies.

Aan het vorenstaande wordt toegevoegd dat ook de ambitie van de regio moet worden beschreven (hoe gaan wij de bezuinigingen realiseren?). In welke relatie komen wij te staan tussen de 1^e en de 2^e lijnszorg? Knelpunt hierbij is dat de scheiding tussen de 1^e en 2^e lijnszorg vaak niet zo scherp is. De portefeuillehouders merken op dat de regionale samenwerking zich niet alleen moet richten op de 2^e lijnszorg, maar ook op de 1^{ste} lijn.

Dit is weliswaar een lokale aangelegenheid, maar hierbij is het delen van kennis en beleidsvorming ook van groot belang.

BESLUIT: De portefeuillehouders stemmen in met de inhoudelijke uitspraken uit de voorbereidende notitie (zie bijlage 1) met inachtneming van het voorgaande en aandacht voor:

- de relatie tussen de AWBZ en de participatiewet (arbeidsmatige dagbesteding),
- gezamenlijk optrekken/afstemmen van de inkoop 1^e lijnszorg,
- punt 3 in de notitie waar de indruk wordt gewekt dat er niets meer gebeurt op het gebied van participatie (maar dat is niet zo). Punt 3 wordt door de ambtelijke werkgroep tekstueel gewijzigd.

Vorm

Discussie over de samenwerkingsvorm: bespreken mogelijke samenwerkingsvormen en stemt men in met de bestuurlijke uitspraken over de samenwerkingsvorm.

De portefeuillehouders zijn het erover eens dat er een stevig commitment moet zijn om zaken samen op te pakken, deskundigheid te delen en risico's te vermijden c.q. te onderkennen.

De 'regeling zonder meer' betekent dat gemeenten duidelijk aangeven hoe zij willen samenwerken tegen welke prijs. Een andere mogelijkheid is dat zij inkopen bij een centrumgemeente. Er is begrip dat kleinere gemeenten zaken lokaal willen oppakken, maar duidelijk wordt aangegeven dat dit niet mag leiden tot vrijblijvendheid. Commitment van alle gemeenten betekent ook solidariteit.

BESLUIT: De portefeuillehouders stemmen in met de uitspraken over de vorm, maar maken hierbij de volgende kanttekeningen:

- Er moet inhoudelijk nog een groot aantal zaken uitgezocht worden, alvorens de regeling zonder meer kan worden ingevuld;
- De tijdlijn is om deze reden ambitieus en de ambtelijke werkgroep is gevraagd nog kritisch naar de tijdlijn te kijken;
- Er dient ook aandacht te zijn voor de communicatie naar de burgers.

De portefeuillehouders geven aan dat naast de verdere uitwerking per decentralisatie ook behoefte is aan afstemming op het gebied van de drie decentralisaties. De portefeuillehouders besluiten elkaar in oktober weer te spreken.

N.b. De tijdlijn is niet expliciet vastgesteld. De gemeentesecretarissen hebben geadviseerd de raden afzonderlijk te informeren. De ambtelijke werkgroep zal dit wel gezamenlijk voorbereiden en gaat er vanuit dat de portefeuillehouders hiermee instemmen.

Bijlage 1. Bestuurlijke uitgangspunten (uit de voorbereidende notitie)

Inhoud

1. op het terrein van de Jeugdzorg:
 - a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg
 - b. moet – los van de keuze voor een samenwerkingsvorm voor de inkoop – het vraagstuk van mogelijke financiële risico's nader worden uitgewerkt, en moet een oplossing gevonden worden voor de positionering van het AMHK.
2. op het terrein van de Wmo/AWBZ:
 - a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de '2^e lijns' taken die overkomen uit de AWBZ;
 - b. wordt de bestaande samenwerking rond het inkopen van de individuele Wmo-voorzieningen voortgezet;
 - c. wordt de bestaande centrumgemeente constructie voor een aantal huidige Wmo-taken zoals maatschappelijke opvang voortgezet - tenzij de wet daar verandering in brengt – met extra aandacht voor een transparant proces.
3. op het terrein van de Participatiewet:
 - a. wij continueren de regionale samenwerking op het terrein van de participatiewet. Er op dit moment vooralsnog geen aanleiding om verandering aan te brengen in de bestaande regionale samenwerking op het terrein van de Sociale Werkvoorziening en de regionale werkgeversdienstverlening.

Vorm

1. We werken op dit moment niet toe naar 1 samenwerkingsvorm voor alle taken in het maatschappelijk domein, omdat de inhoud leidend is en die binnen en tussen de transitie verschilt.
2. We zetten in op de lichtst mogelijke vorm, en richten alleen iets nieuws in waar dat werkelijk nodig is. We geven daarom de opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te werken voor een Regeling zonder meer, ten behoeve van het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg en de 2^e lijns taken die overkomen uit de AWBZ.
Het voorstel beschrijft hoe deze regeling er in de praktijk uit zou kunnen zien en wat daarbij voor/nadelen en consequenties zijn. Ook zal het voorstel ingaan op andere mogelijke elementen die in de regeling kunnen worden opgenomen, zoals het voortzetten van de bestaande inkooppraktijk voor de individuele Wmo-voorzieningen, een oplossing voor het financiële risico rondom de zwaardere jeugdzorg, en de aansluiting op passend onderwijs. Het voorstel wordt voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd en Wmo/AWBZ in september.
3. We markeren vier onderwerpen die, los van de te kiezen samenwerkingsvorm, afzonderlijk zullen worden uitgewerkt:
 - a. De toekomst van de Sociale Werkvoorziening: dit is een lopend traject, dat buiten het bestek van deze notitie en de bestuurlijke conferentie op 3 juli valt;

- b. De positionering van het AMHK: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd voor onderbrengen bij een bestaande organisatie, te weten de GGD of Bureau Jeugdzorg. Desgewenst kan deze positionering te zijner tijd worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.
 - c. Het vraagstuk van de financiële risico's rondom de zwaardere jeugdzorg: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd dat zowel aangeeft hoe een gemeente deze risico's zelf kan ondervangen, als hoe hierover gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden in een regeling zonder meer. Als gemeenten in de toekomst een zwaardere samenwerkingsvorm op dit punt nodig achten kunnen zij daarvoor een voorstel indienen binnen de regio;
4. De borging van de ambtelijke deskundigheid inzake de transities, en het oplossen van mogelijke capaciteitsproblemen met name rond jeugdhulp: we geven opdracht om voor 1 oktober een voorstel uit te brengen aan de portefeuillehouders van de drie transities over de wijze waarop ambtelijk wordt samengewerkt op inhoud en regionale uitvoering van taken zodat ambtelijke capaciteit zo effectief mogelijk ingezet wordt, inclusief maandelijks en/of projectmatig overleg op basis van gelijkwaardigheid en zonder vrijblijvendheid. Desgewenst kan deze samenwerking worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.

Notitie voor het bestuurlijk overleg 3 juli 2013 (herziene versie dd 27 juni 2013)

Inleiding

Op 19 februari 2013 heeft minister Plasterk gemeenten opgeroepen om samenwerkingsverbanden te vormen rondom de 3 decentralisaties (AWBZ, Participatie en Jeugd). Op 17 april 2013 zijn de portefeuillehouders van de regio Zaanstreek-Waterland bijeen gekomen om aan de oproep voor regionale samenwerking gehoor te geven. Tijdens de bestuurlijke conferentie is gesproken over 'wie' (regio Zaanstreek-Waterland) en 'wat' (welke taken) van regionale samenwerking. De afspraken zijn vastgelegd in de notitie 'Zaanstreek-Waterland: lokaal maatwerk in regionaal verband'. Die notitie vormt de basis voor verdere regionale samenwerking. Op 16 mei jl. is de notitie naar de VNG en minister Plasterk gestuurd.

Tijdens de bijeenkomst op 17 april 2013 heeft u de ambtelijke werkgroep opdracht gegeven om te inventariseren welke bestuurlijke vorm het beste past bij de verschillende transitieën en welke organisatorische vorm en samenwerking met derden mogelijk is.

Vervolgens is een divers samengestelde ambtelijke groep – vanuit de verschillende transitieën en verschillende gemeenten in de regio Zaanstreek-Waterland – aan de slag gegaan met de uitwerking van deze opdracht. Eerst hebben zij per transitie verdere invulling gegeven aan de inhoudelijke kaders zoals vastgesteld op 17 april: op welke taken/functies ligt bovenlokale samenwerking voor de hand en waarom. Vervolgens hebben zij op een rij gezet uit welke publiekrechtelijke samenwerkingsvormen gemeenten een keuze kunnen maken en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Tot slot hebben zij op basis van deze voor- en nadelen aangegeven welke vorm(en) beter en minder geschikt lijken per taak/functie binnen elke transitie.

De resultaten daarvan zijn in een concept-notitie verwoord, en in de week van 17 juni binnen elke gemeente besproken met de betreffende portefeuillehouder(s). Dit heeft samengevat het volgende beeld opgeleverd:

- Leg meer nadruk op de inhoud; de vorm(en) moet(en) daaruit voortvloeien;
- Laat meewegen dat er op diverse punten nog te weinig helderheid is, onder andere omdat de wetgeving rondom de transitieën nog niet is afgerond of omdat zaken nog moeten worden uitgewerkt;
- Sluit qua vorm aan bij het inhoudelijke gegeven dat de inhoud van de regionaal uit te voeren taken verschilt tussen en ook binnen de transitieën;
- Ga uit van een zo licht mogelijke vorm; in de toekomst kan deze als dat nodig is altijd nog worden uitgebreid/aangepast;
- Geef duidelijk aan op welke punten een uitspraak wordt verwacht van de deelnemers tijdens de bestuurlijke conferentie van 3 juli a.s.

Naar aanleiding daarvan is de ambtelijke groep opnieuw bijeengekomen. Op basis daarvan zijn concept bestuurlijke uitspraken geformuleerd, die ter bespreking aan u worden voorgelegd op 3 juli a.s. Deze treft u aan op de volgende pagina.

De onderbouwing en achterliggende redenering treft u aan in de bijlagen: een bijlage over de inhoud per transitie, en een bijlage over de verschillende vormen met de voor- en nadelen. Voorgesteld wordt om op 3 juli eerst uitdrukkelijk stil te staan bij de vraag of de inhoud per transitie zoals weergegeven in de eerste bijlage wordt herkend, en daarna alle voorgestelde bestuurlijke uitspraken – voor zowel inhoud als vorm - langs te lopen.

Uitspraken die ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen

INHOUD

1. op het terrein van de Jeugdzorg:
 - a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg
 - b. moet – los van de keuze voor een samenwerkingsvorm voor de inkoop – het vraagstuk van mogelijke financiële risico's nader worden uitgewerkt, en moet een oplossing gevonden worden voor de positionering van het AMHK.
2. op het terrein van de Wmo/Awbz:
 - a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de '2^e lijns' taken die overkomen uit de Awbz;
 - b. wordt de bestaande samenwerking rond het inkopen van de individuele Wmo-voorzieningen voortgezet;
 - c. wordt de bestaande centrumgemeente constructie voor een aantal huidige Wmo-taken zoals maatschappelijke opvang voortgezet - tenzij de wet daar verandering in brengt – met extra aandacht voor een transparant proces.
3. op het terrein van de Participatiewet:
 - a. is er op dit moment geen aanleiding om verandering aan te brengen in de bestaande regionale samenwerking op het terrein van (de toekomst van) de Sociale Werkvoorziening en de regionale werkgeversdienstverlening.

VORM

1. We werken op dit moment niet toe naar 1 samenwerkingsvorm voor alle taken in het maatschappelijk domein, omdat de inhoud leidend is en die binnen en tussen de transitie verschilt.
2. We zetten in op de lichtst mogelijke vorm, en richten alleen iets nieuws in waar dat werkelijk nodig is. We geven daarom de opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te werken voor een Regeling zonder meer, ten behoeve van het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg en de 2^e lijns taken die overkomen uit de Awbz.
Het voorstel beschrijft hoe deze regeling er in de praktijk uit zou kunnen zien en wat daarbij voor/nadelen en consequenties zijn. Ook zal het voorstel ingaan op andere mogelijke elementen die in de regeling kunnen worden opgenomen, zoals het voortzetten van de bestaande inkooppraktijk voor de individuele Wmo-voorzieningen, een oplossing voor het financiële risico rondom de zwaardere jeugdzorg, en de aansluiting op passend onderwijs. Het voorstel wordt voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd en Wmo/Awbz in september.
3. We markeren vier onderwerpen die, los van de te kiezen samenwerkingsvorm, afzonderlijk zullen worden uitgewerkt:
 - a. De toekomst van de Sociale Werkvoorziening: dit is een lopend traject, dat buiten het bestek van deze notitie en de bestuurlijke conferentie op 3 juli valt;
 - b. De positionering van het AMHK: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd voor onderbrengen bij een bestaande organisatie, te weten de GGD of Bureau Jeugdzorg. Desgewenst kan deze positionering te zijner tijd worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.
 - c. Het vraagstuk van de financiële risico's rondom de zwaardere jeugdzorg: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd dat zowel aangeeft hoe een gemeente deze risico's zelf kan ondervangen, als hoe hierover gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden in een regeling zonder meer. Als

- gemeenten in de toekomst een zwaardere samenwerkingsvorm op dit punt nodig achten kunnen zij daarvoor een voorstel indienen binnen de regio;
4. De borging van de ambtelijke deskundigheid inzake de transities, en het oplossen van mogelijke capaciteitsproblemen met name rond jeugdhulp: we geven opdracht om voor 1 oktober een voorstel uit te brengen aan de portefeuillehouders van de drie transities over de wijze waarop ambtelijk wordt samengewerkt op inhoud en regionale uitvoering van taken zodat ambtelijke capaciteit zo effectief mogelijk ingezet wordt, inclusief maandelijks en/of projectmatig overleg op basis van gelijkwaardigheid en zonder vrijblijvendheid. Desgewenst kan deze samenwerking worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.

TIJDPAD

We koersen op het volgende tijdpad:

1. half september bespreken we het voorstel voor de regeling zonder meer in het regionale portefeuillehoudersoverleg jeugd en Awbz;
2. eind september houden we een informatiebijeenkomst voor alle gemeenteraden in de regio gezamenlijk, om hen te informeren over inhoud, vorm en tijdpad;
3. begin oktober vindt besluitvorming in de negen colleges van B en W plaats, over de bestuurlijke uitspraken die uit 3 juli voortkomen en de nadere uitwerking daarvan;
4. eind oktober vindt bespreking in de negen gemeenteraden plaats over de bestuurlijke uitspraken die uit 3 juli voortkomen en de nadere uitwerking daarvan;
5. in januari 2014 vindt bespreking in de negen gemeenteraden plaats over de inhoud van de Regeling zonder meer;
6. aansluitend start de implementatie;
7. uiterlijk begin 2016 evalueren we of de gekozen vorm nog passend is bij de inhoud en het karakter van de gezamenlijke taken.

We spreken af dat we zoveel mogelijk op dezelfde manier zullen omgaan met de status van de bespreking in de gemeenteraad zoals bedoeld onder punt 4 en 5 (instemming, kennisneming, of een zienswijze), en vragen Zaanstad om ambtelijk een concept-beslispunt te formuleren dat past binnen de juridische bevoegdheden van college en raad op grond van de Wgr, zodat alle gemeenten in de regio dat kunnen benutten in het besluitvormingstraject.

Bijlage 1 – Inhoud per transitie

1.1 AWBZ en Wmo

Wat gebeurt er nu al regionaal

Er is maandelijks portefeuillehoudersoverleg Wmo, waar zonodig ook de Awbz-transitie ter sprake komt. Ook is er eens per maand ambtelijk overleg rond de Awbz-transitie, en eens per 6 weken rond de individuele Wmo-voorzieningen. In dit overleg worden beleidsinhoudelijke afspraken gemaakt, kennis gedeeld en worden op sommige onderdelen ook afspraken gemaakt over de gezamenlijke uitvoering.

Er bestaan goede ervaringen met het bestaande regionale inkoopproces voor een aantal individuele Wmo-voorzieningen zoals hulp bij het huishouden. De negen gemeenten trekken daarbij gezamenlijk op, zonder dat daar een formeel-juridische samenwerkingsvorm aan ten grondslag ligt. Per inkooponderdeel wordt een gemeente als trekker benoemd, wordt een stuurgroep ingesteld en een gezamenlijk programma van eisen opgesteld. Het daadwerkelijk ondertekenen van de contracten gebeurt per individuele gemeente. Het contractbeheer wordt, waar dat kan, gezamenlijk uitgevoerd.

Voor een aantal andere bestaande Wmo-taken is er een – door het rijk opgelegde - centrumgemeente-constructie; denk aan maatschappelijke opvang en Oggz. Per taak wordt een ambtelijke groep geformeerd, die werkt aan gezamenlijke subsidie-afspraken of een regionaal beleidsdocument. De ervaringen hiermee zijn wisselend. Niet elke deelnemende gemeente is positief over deze constructie. De ambtelijke deskundigheid is duidelijk belegd bij de centrumgemeente, waar zich over het algemeen ook de betreffende maatschappelijke problematiek concentreert. Een aandachtspunt is wel dat alle gemeenten aangehaakt moeten zijn en blijven bij de verschillende werkgroepen. Bij het ambtelijk bespreken van de regionale samenwerkingsvorm is daarnaast vanuit met name de kleinere gemeenten aandacht gevraagd voor transparantie in het proces van de centrumgemeente-taken, zodat tevoren duidelijk is hoe en op welk moment de niet-centrumgemeenten invloed kunnen uitoefenen op het beleid, de verdeling van de middelen en de uitvoering van de taken door de centrumgemeente.

Blik naar de toekomst

In het portefeuillehoudersoverleg Wmo van maart 2013 is ingestemd met het ambtelijke advies om voor de volgende taken op het gebied van de overkomende Awbz-taken (begeleiding inclusief dagbesteding en kortdurend verblijf, en persoonlijke verzorging) regionaal samen te werken;

- Het ontwikkelen van beleid en instrumentarium (incl. pilots), in die zin dat naast de lokale beleidsontwikkeling ook regionaal kennis en informatie wordt uitgewisseld;
- Het ontwikkelen van de methodiek en protocollen die kunnen worden benut bij de toegang;
- Het ambtelijk opstellen van een concept programma van eisen bij de contractering (zowel 1^e als 2^e lijn);
- Het contracteren (samen inkopen) van meer specialistisch, 2^e lijns aanbod;
- Het contractbeheer van contracten die identiek vanuit meerdere gemeenten zijn gesloten;
- Kwaliteit en toezicht.

De overige onderdelen van de Awbz-taken die overkomen worden dan lokaal uitgevoerd. Denk aan de bestuurlijke vaststelling van beleid, de toegang, de contractering van de 1^e lijn, de uitvoering, de informatievoorziening/communicatie en klachten/bezwaar- en beroep.

In de praktijk zal voor de AWBZ-taken die overkomen naar de Wmo de meeste nadruk in de samenwerking liggen op het regionaal gezamenlijk contracteren van het 2^e lijns aanbod (hierna '2^e lijns AWBZ-aanbod'). Naar verwachting zal het gaan om inkoop, niet om subsidie; dit zal juridisch nog nader worden uitgezocht als de concept-wet er is. Het ligt voor de hand om de bestaande aanpak voor de regionale inkoop van individuele Wmo-voorzieningen ook uit te rollen over de inkoop van het 2^e lijns AWBZ-aanbod. Daarbij zijn ambtelijk de volgende aandachtspunten benoemd:

- omdat het aantal contracten/aanbestedingen – en daarmee de financiële impact - ten opzichte van nu behoorlijk zal toenemen moeten dan aan de voorkant wel heldere afspraken worden gemaakt over taakverdeling en planning (bijvoorbeeld: welke gemeente trekker/penvoerder is van welke aanbesteding, wanneer die wordt gestart, en wat er gebeurt als de behandeling in een of meer gemeenteraden later is dan afgesproken waardoor mogelijk fatale termijnen worden overschreden)
- afrekenen kan plaatsvinden op basis van het gebruikersprincipe. In tegenstelling tot bij jeugdhulp worden geen grote onverwachte fluctuaties in de kosten verwacht; het spreiden van risico's via bijvoorbeeld een solidariteitsfonds lijkt niet nodig. Afrekenen op basis van het gebruikersprincipe kan een positieve prikkel zijn voor de preventieve aanpak van de deelnemende gemeenten;
- rond de nieuwe AWBZ-taken is nog veel onzeker en is daarom een grote mate van flexibiliteit wenselijk. Naarmate gemeenten meer de mogelijkheid willen hebben om wel of niet aan te haken bij de inkoop van verschillende AWBZ- taken, is het zaak om vooraf daar nadere afspraken over te maken, met het oog op continuïteit van de zorg cq instandhouding/financiering van bovenlokale voorzieningen.
- als de bestuurlijke samenwerking rondom de AWBZ-transitie (cq het hele maatschappelijke domein) wordt geïntensiveerd vraagt dat ook een intensievere ambtelijke ondersteuning. Vooral het verder inrichten van de beleidsvorming behoeft nog concretere invulling. Het vraagt om duidelijke afspraken die de gemeenten met elkaar kunnen maken en vastleggen. Zie de vergelijkbare overwegingen over het borgen van voldoende ambtelijke kennis en capaciteit in de bijlage over jeugdhulp.

Aan al deze aandachtspunten lijkt te kunnen worden voldaan via een '**regeling zonder meer**'; zwaardere constructies lijken niet nodig. In deze regeling kunnen afspraken worden gemaakt rond de inkoop van de 2^e lijns AWBZ-taken; ook de afspraken rond de inkoop van de bestaande individuele Wmo-voorzieningen kunnen daarin worden vastgelegd.

NB: afgewacht moet worden of de verplichte centrumgemeente-constructie voor een aantal bestaande Wmo-taken zoals maatschappelijke opvang en Oggz vanuit het rijk zal worden gehandhaafd. In dat geval zal deze constructie worden voortgezet, met extra aandacht voor een transparant proces. Als het rijk deze constructie niet langer oplegt, kan worden overwogen om voor deze taken een vrijwillige centrumgemeente-constructie te hanteren, of om deze taken ook onder te brengen in de regeling zonder meer.

Uitspraken die ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen (qua inhoud):

Op het terrein van de Awbz/Wmo:

- a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de '2^e lijns' taken die overkomen uit de Awbz;
- b. wordt de bestaande samenwerking rond het inkopen van de individuele Wmo-voorzieningen voortgezet;
- c. wordt de bestaande centrumgemeente constructie voor een aantal huidige Wmo-taken zoals maatschappelijke opvang voortgezet - tenzij de wet daar verandering in brengt – met extra aandacht voor een transparant proces.

1.2 Jeugdhulp

Wat gebeurt er nu al regionaal

Op onderdelen van het jeugddomein wordt al sinds jaar en dag intensief samengewerkt in de regio Zaanstreek-Waterland. De samenwerking tussen de gemeenten op het gebied van de jeugdgezondheidszorg is vormgegeven binnen de Gemeenschappelijke regeling GGD (Openbaar lichaam). Binnen deze structuur functioneert een DB, een AB (portefeuillehouders uit de deelnemende gemeenten) en een ambtelijk overleg (AO). Het portefeuillehoudersoverleg (PHO) en ambtelijk overleg worden tevens gebruikt voor de gezamenlijke voorbereiding van de jeugdzorgagenda binnen de Stadsregio Amsterdam (SRA), die op dit moment de verantwoordelijkheid draagt voor de provinciale jeugdzorg. Ook worden het PHO en AO gebruikt voor de gezamenlijke voorbereiding op de transitie van de jeugdzorg. Binnen het Veiligheidshuis is de aansluiting van jeugd met politie/justitie vormgegeven. Het overleg met de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs is (op dit moment) georganiseerd op het niveau van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden (swv Zaanstreek en swv Waterland).

Blik naar de toekomst

Er is een regionale visie vastgesteld met als uitgangspunt dat Jeugdhulp lokaal wordt uitgevoerd tenzij dit niet anders kan dan bovenlokaal. Er is vastgesteld dat Zaanstreek-Waterland in principe voldoende schaal biedt om alle Jeugdhulp binnen de regio te organiseren, alhoewel voor jeugdbescherming en jeugdreclassering naar verwachting een verplichting tot bovenlokale samenwerking zal gelden.

De bovenlokale samenwerking bij de nieuwe jeugdtaken betreft meerdere onderdelen. Zo is in de nieuwe concept-Jeugdwet opgenomen dat het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (op dit moment onderdeel van Bureau Jeugdzorg) en het Steunpunt Huiselijk Geweld (op dit moment ondergebracht bij de GGD) dienen te worden samengevoegd. Gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de instandhouding van dit nieuwe AMHK. Het nieuwe AMHK kan worden opgenomen in een bestaande organisatievorm. Het ambtelijke advies is om voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd voor het onderbrengen van het AMHK bij een bestaande organisatie, te weten de GGD of Bureau Jeugdzorg. Desgewenst kan deze positionering te zijner tijd worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.

De sturing op ambulante hulp ligt nadrukkelijk lokaal. Eventueel zoeken gemeenten afstemming/samenwerking op inkoop. Dit vooral om prijsvoordeel te realiseren. De aard van ambulante producten leent zich hier ook voor: een - in vergelijking met andere zorgproducten - relatief groot aantal gebruikers/trajecten en meerdere aanbieders. Samenwerking door gezamenlijke onderhandeling leidt tot vergroting van de massa en mogelijk prijsvoordeel. Op basis van deze onderhandeling kan worden gekomen tot een lijst van aanbieders, en de feitelijke contractering van een of meerdere van deze aanbieders is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Omdat het bovenlokale aspect zich beperkt tot de feitelijke prijsonderhandeling en verdere verantwoordelijkheden en sturing bij de gemeenten liggen, ligt een lichte, pragmatische vorm van samenwerking voor de hand, overeenkomstig de huidige samenwerking op inkoop bij de individuele Wmo-voorzieningen, en maximaal een Regeling zonder meer.

Op de onderdelen crisis, jeugdbescherming en jeugdreclassering ('zwaardere jeugdhulp') kiezen de gemeenten voor regionale sturing en instandhouding. Bij jeugdbescherming/jeugdreclassering betreft het de zorg binnen het gedwongen kader (dwang), na uitspraak van de rechter op advies en onder procesregie van de Raad voor de Kinderbescherming. De regionale sturing op crisis, jeugdbescherming en jeugdreclassering

veronderstelt gezamenlijke contractering op dit niveau. De voorkeur van de gemeenten in Zaanstreek-Waterland gaat uit naar financiering o.b.v. het gebruiksprincipe. Aan de zwaardere jeugdzorg zijn financiële risico's verbonden; naar verwachting zullen zich meer onverwachte/onstuurbare fluctuaties in de uitgaven voordoen dan bijvoorbeeld rondom de Awbz-taken. Het advies is om voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd dat zowel aangeeft hoe een gemeente deze risico's zelf kan ondervangen, als hoe hierover gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden in een regeling zonder meer. Als gemeenten in de toekomst een zwaardere samenwerkingsvorm op dit punt nodig achten kunnen zij daarvoor een voorstel indienen binnen de regio. In het voor 1 september uit te brengen voorstel zal ook aandacht worden besteed aan de aansluiting op passend onderwijs.

Bovenstaande geldt tevens voor de pleegzorg, met die kanttekening dat om de pleegzorg goed te organiseren een groter verzorgingsgebied nodig is dan Zaanstreek-Waterland. Dit kan in theorie in twee modellen:

- a) bestuurlijke verantwoordelijkheid bij Zaanstreek-Waterland, die met de andere subregio's in het SRA gebied afspraken maakt over de pleegzorg;
- b) neerleggen sturing/contractering pleegzorg op SRA-niveau.

Hierin moet nog een keuze worden gemaakt. Voor de keuze van de juiste samenwerkingsvorm op Zaanstreek-Waterland-niveau is deze keuze op dit moment nog niet relevant, omdat het ambtelijk een bestuurlijk overleg over pleegzorg in ieder geval kan worden ondergebracht is het samenwerkingsverband waar ook crisis, jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn ondergebracht. Later kan in overleg met SRA en andere subregio's binnen de SRA worden bepaald hoe de samenwerking op dit niveau wordt georganiseerd. Voor de residentiële zorg gelden ongeveer dezelfde opmerkingen als voor de pleegzorg.

Op het onderdeel 'Dagbehandeling' lijken sommige voorzieningen zich te lenen voor lokale sturing en andere voor regionale sturing. Dit vraagt verder onderzoek. De regionale voorzieningen kunnen op dezelfde wijze worden behandeld als hierboven beschreven voor crisis, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De organisatie van de ambtelijke ondersteuning vraagt verder onderzoek en discussie. Met name kleinere gemeenten maken zich sterke zorgen over hun ambtelijke kwetsbaarheid en vermogen om voldoende kennis en vaardigheden te organiseren. Dit in het licht van de vele risico's die het jeugdzorgdossier met zich meebrengt (financieel, kwetsbare kinderen, politiek en publieke opinie). Welke vorm de ambtelijke samenwerking ook krijgt — afstemming, regionale taakverdeling tussen gemeenten, één gezamenlijke ondersteuningsorganisatie/inkoopbureau -, volgens de ambtelijke trekkers van de transitie jeugd in de 9 gemeenten is het niet noodzakelijk om werkgeverschap op regionaal niveau te organiseren. Bij een eventuele regionale ondersteuningsorganisatie kan het werkgeverschap van de medewerkers ook bij de individuele gemeenten blijven liggen. Vanuit dit perspectief hoeft dus geen rechtspersoonlijkheid bij een regionaal samenwerkingsverband te worden georganiseerd. De feitelijke vormgeving van de ambtelijke samenwerking kan daarmee ook na de 3D-conferentie verder worden uitgewerkt.

Uitspraken die ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen (qua inhoud):

Op het terrein van de Jeugdzorg:

- a. ligt de focus van de regionale samenwerking op het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg;
- b. moet – los van de keuze voor een samenwerkingsvorm voor de inkoop – het vraagstuk van mogelijke financiële risico's nader worden uitgewerkt, en moet een oplossing gevonden worden voor de positionering van het AMHK.

1.3 Participatie

Wat gebeurt er nu al regionaal

Op het gebied van participatie wordt door de negen gemeenten al samengewerkt. Een concreet voorbeeld is het project regionale werkgeversdienstverlening. Over het algemeen kan worden gezegd dat de diverse vormen van samenwerking goed tot stand komen zonder dat daarvoor een specifieke rechtsvorm wordt opgetuigd. Veelal komen de afspraken tot stand door een convenant of doordat bestuurlijk een besluit wordt genomen om iets gezamenlijk op te pakken. Indien het gaat over het gezamenlijk inkopen van een product of dienst treedt veelal één gemeente op als penvoerder namens de deelnemende gemeenten. Van te voren wordt afgesproken wat wordt ingekocht en op welke wijze de financiering geregeld wordt.

Een uitzondering op het maken van samenwerkingsafspraken middels een convenant is de sociale werkvoorziening. Op dit moment is dit geregeld door middel van een 'openbaar lichaam' (Baanstede). Het gaat hier om een rechtsvorm met volledige rechtspersoonlijkheid, welke in staat is om mensen in dienst te hebben en zelfstandig in staat is overeenkomsten te sluiten met externen. Binnen deze structuur functioneert een Dagelijks Bestuur, een Algemeen Bestuur (portefeuillehouders uit de deelnemende gemeenten) en een ambtelijk overleg (AO).

Blik naar de toekomst

Voor het onderdeel participatie is ingezoomd op de onderwerpen werkgeversdienstverlening, sociale werkvoorziening, inkomensvoorziening, minimabeleid, handhaving, social return en re-integratie.

Voor de werkgeversbenadering zijn regionale samenwerkingsafspraken gemaakt en deze zijn niet vrijblijvend. Op één onderdeel wordt al operationeel in de uitvoering samengewerkt en dat betreft het accounthoudersoverleg samen met het UWV en Baanstede wat als doel heeft het uitwisselen van leads, vacatures en bedrijfsbezoeken.

Daarnaast is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau een projectplan vastgesteld met als doel tot een verdere regionale werkgeversdienstverlening te komen. Vanuit de regionale werkgeversbenadering zullen op onderdelen extra afspraken gemaakt worden over de wijze waarop de samenwerking verder tot stand komt. Te denken valt aan het werken met eenzelfde diagnose instrument, het gebruiken van dezelfde instrumenten om in te zetten tbv van werkgevers en werknemers, aan het gezamenlijk inkopen van software voor de registratie; een uniforme werkwijze.

Voor social return geldt dat de insteek lokaal zou moeten zijn om zo de betrokkenheid van de gemeenten te waarborgen. Wel is het meer dan verstandig dat de gemeenten als contractant richting externe partijen nauw samenwerken en daarbij gelijke eisen stellen aan de werkgevers in het kader van sociaal rendement. Dit wordt nog nader uitgewerkt. Voor de andere onderwerpen geldt dat de uitvoering op dit moment lokaal is en moet blijven. Dit ook omdat de afrekenmethodiek individueel is en de invloed en betrokkenheid van de 'eigen' gemeenteraad groot is voor zover wet- en regelgeving dat toelaat.

Er is sprake van een regionaal beleidsoverleg waarin ambtenaren onderling uitwisselen, afstemmen en wordt op sommige onderdelen samengewerkt.

Nieuwe onderwerpen die voortkomen uit het sociaal akkoord, zoals de inrichting van de werkbedrijven zullen ook in dat regionale overleg besproken worden. Hoewel er nog veel onduidelijkheid bestaat over de concrete uitwerking van het sociaal akkoord zullen de

“regionale onderwerpen” zoals de vorming van werkbedrijven en werkpleinen in het regionaal overleg betrokken worden.

Lokaal wordt de synergie tussen de Participatiewet en twee andere decentralisaties onderzocht maar ook hier zullen innovatieve ideeën zeker ook weer ambtelijk regionaal besproken worden.

Voor de sociale werkvoorziening bestaat Baanstede. Op dit moment wordt hard gewerkt aan de herstructurering van Baanstede. Baanstede heeft de opdracht om het zo te organiseren dat wordt toegewerkt naar een organisatie die een kleine voorziening heeft voor beschermt werk en de meeste SW-medewerkers middels een detacheringsorganisatie bij reguliere werkgevers heeft geplaatst. Deze transitie van Baanstede heeft mogelijk consequenties voor de te kiezen rechtsvorm. Vooralsnog wordt uitgegaan van een gemeenschappelijk orgaan zoals in het ‘transitieplan Baanstede 2013-2017’ is beschreven.

Uitspraken die ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen (qua inhoud):

Op het terrein van de Participatiewet:

- a. is er op dit moment geen aanleiding om verandering aan te brengen in de bestaande regionale samenwerking op het terrein van (de toekomst van) de Sociale Werkvoorziening en de regionale werkgeversdienstverlening.

Bijlage 2 - Vorm: uitgangspunten, mogelijkheden en voor- en nadelen

Op basis van de inhoud zoals beschreven in bijlage 1, en de bespreking met de portefeuillehouders in de week van 17 juni 2013, zijn uitspraken geformuleerd over de vorm, die op 3 juli ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen. Deze worden hieronder eerst samengevat. Daarna is een toelichting opgenomen over de uitgangspunten, mogelijkheden en voor- en nadelen met betrekking tot de vorm van samenwerking.

Uitspraken die ter bestuurlijke besluitvorming voorliggen (qua vorm):

- a. We werken op dit moment niet toe naar 1 samenwerkingsvorm voor alle taken in het maatschappelijk domein, omdat de inhoud leidend is en die binnen en tussen de transities verschilt.
- b. We zetten in op de lichtst mogelijke vorm, en richten alleen iets nieuws in waar dat werkelijk nodig is. We geven daarom de opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te werken voor een Regeling zonder meer, ten behoeve van het gezamenlijk inkopen van de zwaardere jeugdzorg en de 2^e lijns taken die overkomen uit de Awbz.

Het voorstel beschrijft hoe deze regeling er in de praktijk uit zou kunnen zien en wat daarbij voor/nadelen en consequenties zijn. Ook zal het voorstel ingaan op andere mogelijke elementen die in de regeling kunnen worden opgenomen, zoals het voortzetten van de bestaande inkooppraktijk voor de individuele Wmo-voorzieningen, een oplossing voor het financiële risico rondom de zwaardere jeugdzorg, en de aansluiting op passend onderwijs. Het voorstel wordt voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd en Wmo/Awbz in september.

- c. We markeren vier onderwerpen die, los van de te kiezen samenwerkingsvorm, afzonderlijk zullen worden uitgewerkt:
 - De toekomst van de Sociale Werkvoorziening: dit is een lopend traject, dat buiten het bestek van deze notitie en de bestuurlijke conferentie op 3 juli valt;
 - De positionering van het AMHK: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd voor onderbrengen bij een bestaande organisatie, te weten de GGD of Bureau Jeugdzorg. Desgewenst kan deze positionering te zijner tijd worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.
 - Het vraagstuk van de financiële risico's rondom de zwaardere jeugdzorg: we geven opdracht om ambtelijk voor 1 september 2013 een voorstel uit te brengen aan het portefeuillehoudersoverleg jeugd dat zowel aangeeft hoe een gemeente deze risico's zelf kan ondervangen, als hoe hierover gezamenlijke afspraken gemaakt kunnen worden in een regeling zonder meer. Als gemeenten in de toekomst een zwaardere samenwerkingsvorm op dit punt nodig achten kunnen zij daarvoor een voorstel indienen binnen de regio;
 - De borging van de ambtelijke deskundigheid inzake de transities, en het oplossen van mogelijke capaciteitsproblemen met name rond jeugdhulp: we geven opdracht om voor 1 oktober een voorstel uit te brengen aan de portefeuillehouders van de drie transities over de wijze waarop ambtelijk wordt samengewerkt op inhoud en regionale uitvoering van taken zodat ambtelijke capaciteit zo effectief mogelijk ingezet wordt, inclusief maandelijks en/of projectmatig overleg op basis van gelijkwaardigheid en zonder vrijblijvendheid. Desgewenst kan deze samenwerking worden vastgelegd in de Regeling zonder meer.

Uitgangspunten

U heeft op 17 april jl. onderstaande uitgangspunten benoemd voor de vorm van samenwerking:

- Lokaal waar dat kan, samen waar dat beter is;
- Zo licht mogelijk
- Het is belangrijk om de zorg en begeleiding van mensen zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen bieden, daar waar deze nodig is. De bestuurlijke en ambtelijke drukte is zo beperkt mogelijk.
- Flexibel qua inhoud
- De organisatie(vorm) is uit te breiden met andere taken als dat in de toekomst gewenst is, zoals er ook taken af moeten kunnen vallen als samenwerking niet meer nodig/gewenst is,
- Gezien de grote tijdsdruk die er rust op de invoering van de drie decentralisaties is het belangrijk dat de organisatievorm relatief snel en goedkoop te implementeren is
- De samenwerking moet gebaseerd zijn op transparantie en informatiesymmetrie, met voldoende betrokkenheid van en informatievoorziening aan gemeenten (ambtelijk, colleges, raden)

De uitgangspunten van het Ministerie BKZ zijn:

- beschikken over voldoende specialistische kennis en capaciteit voor een toereikend aanbod van zorg- en hulpverlening;
- voldoende (gezamenlijke) draagkracht hebben om financiële schommelingen op te vangen;
- beschikken over meer slagkracht tegenover zorg- en dienstverleners in het (maatschappelijk midden)veld;
- de mogelijkheid hebben om kwalitatief hoogwaardige meerjarige contracten met professionele zorg- en dienstverleners af te sluiten.

Zowel de door u benoemde uitgangspunten als de door het Ministerie aangegeven uitgangspunten zijn meegenomen met de verschillende overwegingen die leiden tot de voorgestelde bestuurlijke uitspraken in de notitie.

Per transitie is tevens nagegaan wat het meest wenselijk is ten aanzien van:

- de wijze van afrekening;
- de wijze van sturing aan aanbieders;
- het niveau van inkoop of subsidie;
- de behoefte aan flexibiliteit voor toevoegen of afstoten van taken;
- de behoefte aan flexibiliteit voor deelname van gemeenten;
- het belang van gelijkwaardige betrokkenheid van gemeenten;
- de invloed van gemeenteraden;
- de mate van intensiteit van ambtelijke samenwerking.

Mogelijkheden: de vormen waaruit gekozen zou kunnen worden

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zijn vier samenwerkingsvormen uitgewerkt.

1. Openbaar lichaam: deze heeft rechtspersoonlijkheid en kan daardoor zelfstandig privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten, zoals het sluiten van overeenkomsten, het in dienst nemen van personeel en het doen van aanbestedingen (aansturing door een AB/DB);

2. Gemeenschappelijk orgaan: deze heeft geen rechtspersoonlijkheid, waardoor het personeel van een gemeenschappelijk orgaan alleen in dienst kan zijn van één of meer van de deelnemers;
3. Centrumgemeente: hier is sprake van overdracht van taken naar een gemeente die namens alle deelnemende gemeenten optreedt (bestuurlijke en ambtelijke bevoegdheden worden bij de centrumgemeente ondergebracht, het heeft doorgaans geen eigen bestuur en de begroting en rekening vallen onder de centrumgemeente);
4. Regeling zonder organisatorisch verband (bestuursovereenkomst): dit wordt ook wel een regeling zonder meer genoemd. Het is de lichtste vorm en er is geen sprake van mandatering;

Op dit moment ligt een wetsvoorstel klaar om een vijfde samenwerkingsvorm mogelijk te maken en dat is:

5. Gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid (nieuw): ook wel de bedrijfsvoeringsorganisatie genoemd. Deze bedrijfsvoeringsorganisatie heeft rechtspersoonlijkheid en alleen een Dagelijks Bestuur. Deze vorm is vooral in het leven geroepen om shared services centra op te richten.

Overzicht van de voor- en nadelen per mogelijke vorm

Openbaar lichaam

Voordelen

Het belangrijkste voordeel van een openbaar lichaam is dat er daadwerkelijk overdracht van taken en bevoegdheden plaatsvindt aan een nieuw gezamenlijk orgaan, waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd. Dit geeft duidelijkheid en een gedragen mandaat. Slagvaardigheid ontstaat wanneer ook middelen worden overgedragen en de organisatie niet afhankelijk is van het per besluit uitoefenen van het budgetrecht door iedere deelnemende gemeente.

Nadelen

Een vaak gevoeld probleem van een openbaar lichaam is dat gemeenten het opzetten daarvan als tijdrovend ervaren en er al snel veel bestuurlijke drukte kan ontstaan door de noodzakelijke afstemming en overleggen in AB's en DB's. Dit komt de snelheid van de besluitvorming meestal niet ten goede. Een ander probleem is dat ondanks de vertegenwoordiging in AB's en DB's individuele Gemeenteraden toch relatief op grote afstand staan en het gevoel hebben dat hun invloed beperkt is.

Aandachtspunten

Betrek alle gemeenten en zorg voor voldoende democratische en brede legitimering. Vul de één op één relatie met de gemeenteraden zorgvuldig in en waak er voor dat het samenwerkingsverband in plaats van verlengd lokaal bestuur een nieuwe vierde bestuurslaag wordt. Zorg dat de Raden voortdurend de vinger aan de pols kunnen houden, dat er een actieve informatievoorziening is

Een aandachtspunt is ook de wijze waarop de stemverhouding wordt ingevuld. Waar nu soms nog een ongewogen stemverhouding bestaat (iedere gemeente een gelijke stem) zullen mogelijk een of meer gemeenten in een regio zich op het standpunt stellen dat tot een gewogen stemverhouding moet worden overgegaan, gekoppeld aan het financieel belang - bijvoorbeeld op basis van de populatie aantallen die de afzonderlijke gemeenten inbrengen. Dit kan ook de snelheid van besluitvorming ten goede komen.

NB: als het gaat om een Openbaar lichaam zijn verschillende varianten denkbaar:

* er kan per taak/beleidsterrein een apart Openbaar lichaam worden opgericht (denk aan GGD of Baanstede);

* of alle taken kunnen onder hetzelfde Openbaar lichaam worden gebracht; in dat geval kan worden gewerkt met een zogenaamde 'modulaire GR'. De Wgr biedt gemeenten de mogelijkheid aan alleen dienstverlening in te kopen wat ze denken nodig te hebben. Dan kan

men denken aan een gemeenschappelijke regeling met verschillende modules. Deze gr zal zich primair richten op het uitvoeringsbeleid en niet op strategische keuzes. Die maken de individuele gemeenten zelf. De rol van het DB en AB zal daarmee in dienst komen te staan aan het faciliteren van deze strategische beleidskeuzes. Het heeft ook consequenties voor de kostenverdeling. Deze gaat niet op basis van inwonersaantal of aantal cliënten maar op basis van de modules die gemeenten afnemen van de GR. Daarmee komt een onderscheid tussen de kosten voor de basisdienstverlening en de kosten voor de specifieke opdrachten van individuele gemeenten. Een modulaire gr is een rechtspersoon en kan zelfstandig rechtshandelingen verrichten en personeel in dienst hebben.¹

Gemeenschappelijk orgaan

Voordelen

Bij een gemeenschappelijk orgaan is sprake van gelijkwaardigheid van partijen. Gemeenten kunnen hun eigen, afwijkend beleid vaststellen. Het instellen van een gemeenschappelijk orgaan is niet heel ingewikkeld en is derhalve laagdrempelig.

Nadelen

Een nadeel is dat niet heel veel efficiencyvoordelen te behalen valt. De financiële gevolgen van het handelen van een gemeenschappelijk orgaan worden toegerekend aan de deelnemende partijen. Een gemeenschappelijk orgaan heeft zeer beperkte rechtsbevoegdheid.

Aandachtspunten

Een gemeenschappelijk orgaan is doorgaans goed bruikbaar voor het organiseren van een gezamenlijk adviesorgaan of een wijze van samenwerking waarbij alle deelnemers verantwoordelijk zijn en blijven voor hun eigen onderdeel.

(Vrijwillige) centrumgemeente

Voordelen

In de centrumgemeente constructie worden taken in de uitvoering overgedragen aan de centrumgemeente. De gemeente die de taken overdraagt, beschikt over de eigen gedecentraliseerde financiële middelen en draagt een deel van de taken (namelijk die waarvoor uitvoering op enige schaal tot doelmatigheidswinst leidt) en de daarbij horende middelen over naar de samenwerkende gemeente die de taak op de beste wijze tegen de laagste kosten kan verrichten. Over de gewenste kwaliteit waarmee de overgedragen taken worden uitgevoerd of de resultaten worden vooraf afspraken gemaakt in overeenkomsten. Dat kan evengoed gelden voor de wijze waarop met afzonderlijke gemeenten wordt afgerekend op basis van daadwerkelijk gebruik. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de schaalvoordelen en is de centrumgemeente niet afhankelijk van het budgetrecht van iedere deelnemende gemeente voor ieder afzonderlijk besluit, terwijl de financiële prikkel voor elke gemeente wel behouden blijft. Een ander voordeel is dat de bestuurlijke drukte beperkt kan blijven, omdat geen nieuwe bestuurlijke eenheden worden gecreëerd. Bij een vrijwillige centrumgemeente kan één gemeente de complexe taken uitvoeren namens het collectief van de samenwerkende gemeenten en daar zorgvuldig verantwoording over afleggen. Omdat alle gemeenten wel budgetverantwoordelijk blijven kan op deze wijze worden voorkomen dat gemeenten afschuifgedrag gaan vertonen en bijvoorbeeld minder geld uitgeven aan preventief beleid en jongeren 'doorschuiven' naar de grotere gemeente, omdat die geld heeft ontvangen om in de regio tweedelijns voorzieningen te financieren.

Nadelen

Het belangrijkste nadeel van de vrijwillige centrumconstructie is dat in de beleving van de omliggende gemeenten de centrumgemeente al snel dominant is, omdat daar de uitvoering van een taak is belegd. Een ander nadeel is dat deze vorm kan leiden tot een afstandelijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, waarin niet het gezamenlijk realiseren van de overkoepelende doelstellingen voorop staat, maar het controleren of afspraken tot in detail worden nageleefd.

¹ Uit "Samen sterker", een tweede stap naar regionale samenwerking in de regio Nijmegen e.o.

Aandachtspunten

De vrijwillige centrumgemeente moet zeer transparant en open zijn in de kosten waarmee de gedelegeerde taken worden uitgevoerd. Er dreigt informatieasymmetrie, oftewel partijen zijn niet op gelijk niveau voorzien van dezelfde informatie. Een centrumgemeente moet ervoor zorgen dat er geen 'afstand' ontstaat met de omliggende gemeenten. Het zorgen voor betrokkenheid van bestuurders van de gemeenten in de samenwerking, is een belangrijke opgave voor de bestuurders in de grote gemeente. Wanneer raadsleden niet zelf betrokken zijn bij de doelen en resultaten van de samenwerking zal vroeg of laat een politieke discussie over nut en noodzaak ontstaan. De ervaring leert dat de organisatorische kant van de samenwerking meestal geen grote problemen oplevert. Hierover zijn zakelijke afspraken te maken tussen betrokken partijen, door een heldere afbakening van rollen en posities. Vaak zitten de echte knelpunten en risico's in de relatie tussen het bestuur (Raad en College) dat lokaal acteert en het samenwerkingsverband of de centrumgemeente dat bovenlokaal opereert. Dit spanningsveld is inherent aan intergemeentelijke samenwerking en vergt permanent aandacht in de vorm van communicatie, relatiebeheer en werken aan draagvlak. Het budgetrecht van de deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband moet niet elk jaar bij het vaststellen van de begroting het samenwerkingsverband op losse schroeven kunnen zetten. Door op heldere wijze over de bereikte prestaties en resultaten te communiceren, en door wel op basis van daadwerkelijk gebruik met elkaar af te rekenen, kan dit voorkomen worden.

Regeling zonder meer

Voordelen

Het treffen van een regeling zonder meer heeft als voordeel dat het vaak een laagdrempelige manier is om in gezamenlijkheid afspraken te maken. Er bestaat een gelijkwaardigheid van partijen. In beginsel brengt het geen financiële risico's of aansprakelijkheid met zich mee. Het is niet omgeven met veel bestuurlijke drukte en de betrokkenheid van de is doorgaans groot. De gemeenten houden de ruimte om eigen, afwijkend beleid vast te stellen, afhankelijk van de manier waarop de afspraken zijn vormgegeven.

Nadelen

Een nadeel is dat door het ontbreken van rechtspersoonlijkheid, geen mogelijkheid is om zelfstandig rechtshandelingen uit te oefenen en geen sprake kan zijn van eigen personeel of vermogen. De efficiencywinst is niet optimaal omdat het om veel afstemming vraagt. Daarnaast zal de kennis en expertise van de ambtelijke capaciteit op niveau moeten en de vraag is of elke deelnemende gemeenten daarover voldoende beschikt.

Aandachtspunten.

Het is van belang dat de resultaten en kwaliteitseisen nauwkeurig moeten zijn vastgelegd. De verschillende grootte van de deelnemende gemeenten kan verschil van invloed op de uitvoering van een regeling zonder hebben, mede ingegeven door de verschillen in capaciteit en middelen.

Gemeenschappelijk orgaan voor bedrijfsvoeringtaken

Deze regeling behoeft nog verdere uitwerking, omdat deze nog niet als zodanig bestaat; de wetswijziging is nog niet gereed. De eerste indruk van het ambtelijk overleg over de regionale samenwerking is:

* het rijk bedoelt deze vorm vooral voor bedrijfsvoeringstaken; in de concept-wettekst lijkt echter geen belemmering te zijn opgenomen om ook beleidsrijkere taken daarin onder te brengen;

* het gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid heeft alleen een Dagelijks Bestuur; er is geen sprake van een Algemeen Bestuur zoals bij een openbaar lichaam, en ook geen rechtstreekse positie voor gemeenteraden. Onderzocht zou echter moeten worden of het mogelijk is om het DB vorm te geven zoals nu het AB van de GGD of Baanstede (dwz bestaande uit de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten), en gezamenlijke beleidsvisies en dergelijke voor te leggen aan de gemeenteraden;

* voordeel van deze vorm kan zijn dat deze qua bestuurlijke constructie lichter/wendbaarder lijkt dan het openbaar lichaam (geen overleg van zowel een DB als een AB) en gevoelsmatig een meer gelijkwaardige positie van alle gemeenten lijkt te bieden dan bij een centrumgemeente-constructie.

Daarmee zou deze vorm met name voor de inkoop van de zwaardere jeugdhulptaken wel interessant kunnen zijn.