

Gefaseerde invulling congruent samenwerkingsverband 3 decentralisaties sociaal domein

Inleiding

Op 1 januari 2015 krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor een aantal nieuwe taken in het sociale domein overgedragen. Deze overdracht of transitie is vooral ingrijpend vanwege het belang van de nieuwe taken. Om er voor inwoners betekenis aan te geven, namelijk een hulp- en dienstverlening te organiseren die beter past bij de omstandigheden en omgeving (eigen kracht én maatwerk), én om de forse bezuinigingen op te vangen, zijn andere werkwijzen nodig (transformatie). De acht gemeenten in de regio Alkmaar hebben onderkend dat zij door samen te werken 'witte vlekken' in de dienst- en hulpverlening kunnen voorkomen, en door krachten te bundelen een stevige partner in de relatie met de zorginstellingen kunnen zijn. Zij menen dat deze schaal het beste past, vooral omdat zij de afgelopen jaren al intensief samenwerken in het sociaal domein. Zo blijkt uit de collegebesluiten van 9 april 2013 en de daaropvolgende raadsbesluiten over congruente samenwerking.

Congruent samenwerken: vrijwillig, niet vrijblijvend

De minister van BZK heeft alle gemeenten per brief (d.d.12 juli 2013) gevraagd om vóór 1 januari 2014 de congruente samenwerkingsverbanden zoveel mogelijk te operationaliseren. Hij legt de nadruk op deze datum, onder meer omdat gemeenten de basis voor gemeenschappelijke inkoop formeel moeten regelen, in elk geval voor de taken die verplicht bovenlokaal moeten worden uitgevoerd. Onafhankelijk van dit verzoek is het voor de acht gemeenten zelf belangrijk om snel te regelen hoe zij gezamenlijk voorzieningen inkopen voor Jeugdzorg en begeleiding Awbz

Congruent samenwerken vorm geven kan stapsgewijs

Het komende jaar speelt de vraag welke 3D-taken gemeenten lokaal willen uitvoeren, en welke regionaal. Het definitieve antwoord op deze vraag geven de nieuwe raden, althans in vijf van de acht gemeenten. Pas daarna kan aan bod komen hoe regionale uitvoering van taken en de daarbij horende bedrijfsvoering organisatorisch en juridisch vorm krijgt. Vorm volgt inhoud.

Dat de minister beklemtoont juist ter voorbereiding op de gemeenschappelijke inkoop formele afspraken belangrijk te vinden, biedt onze regio de mogelijkheid om de vormgeving van de congruente samenwerking in tweeën te knippen. Zo vermindert de druk op colleges en raden om op zeer korte termijn verstrekkende besluiten te nemen waarvan de gevolgen die op dit moment nog niet helemaal zijn te overzien. Ook ontstaat er ruimte om werkende weg de samenwerking voor de 3D verder vorm te geven.

Met deze notitie wordt een beeld geschetst hoe we voor de korte termijn de inkoop-samenwerking stevig kunnen regelen. Daarnaast vindt u aanknopingspunten om de meningsvorming over samenwerking voor de langere termijn op te starten.

1. Samenwerking voor inkoop – de korte termijn

In april 2014 moeten de gemeenten starten met de inkoop van voorzieningen voor Jeugdzorg en de begeleidingstaak die vanuit de Awbz naar gemeenten komt. Gemeenschappelijke inkoop is deels verplicht, denk aan voorzieningen voor Jeugdbescherming, deels biedt gemeenschappelijke inkoop schaalvoordelen en een sterkere positie in de onderhandelingen. Onder die gezamenlijke inkoop moet een bodem worden gelegd van afspraken. Het beleidskader Jeugd en het beleidskader Overheveling begeleiding Awbz leggen ook een basis voor afspraken over Inkoop. In deze notitie wordt een beknopt overzicht geboden van mogelijkheden om die afspraken tussen de acht gemeenten vast te leggen, langs privaat- dan wel publiekrechtelijke weg.

2. Samenwerking bij taakuitvoering – mogelijkheden voor de langere termijn

Na de verkiezingen zullen gemeenten definitief besluiten of zij taken in de uitvoering van de 3D samen willen laten verrichten en zo ja, welke (bijvoorbeeld in de uitvoering zelf en/of de bedrijfsvoering ervan). Dan is ook aan de orde hoe organisatorisch wordt samengewerkt, op welke grondslag, publiek- of privaatrechtelijk, en hoe intensief. Daarbij moet ook aan bod komen wat verschillende keuzes betekenen voor de kaderstellende en controlerende rol van de raden in verhouding tot efficiënte regie op de uitvoering. Deze notitie biedt een overzicht van verschillende opties. De komende maanden wordt dit beeld aangescherpt en verlevendigd.

Wat is er tot nu toe gebeurt

De regio Alkmaar heeft op verschillende fronten stappen gezet om de congruente samenwerking voor de drie decentralisaties nader vorm te geven.

- In mei en juni 2013 hebben alle acht gemeenteraden besloten tot de vorming van een congruent samenwerkingsverband 3 Decentralisaties in de Regio Alkmaar.
- Er is een kader opgesteld met een doorvertaling per decentralisatie op basis waarvan de afweging voor lokale, dan wel (boven)regionale samenwerking in de gemeenten wordt ondersteund.
- De voorliggende notitie biedt informatie over publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, vanuit politiek-bestuurlijke invalshoek. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de korte termijn en de langere termijn.

Wat moet er geregeld worden om een samenwerkingsverband te laten werken

1. De bodem onder de inkoop – afspraken voor de korte termijn

Op de korte termijn is belangrijk om afspraken te maken over gezamenlijke inkoop. Die afspraken kunnen een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke grondslag hebben. Hieronder volgt een schematisch overzicht van de lichtere samenwerkingsvormen om de gezamenlijke inkoop toch stevig te regelen. Per samenwerkingsvorm is kort benoemd:

1. hoe de gemeenten besluiten nemen over de inhoud (wat gaan we samen doen) en hoe zij de samenwerking organiseren,
2. hoe de balans is tussen lokale invloed op regionale uitvoering (in het schema "inclusie") en kunnen "doorpakken" als dat nodig is (in het schema "bestuurlijke efficiëntie"),
3. of de samenwerking in de geest primair is gericht op draagvlak bij de deelnemende gemeenten (in het schema "interne legitimiteit") of op de uitstraling van verbondenheid naar buiten toe (in het schema "externe legitimiteit"),
4. hoe de balans is tussen ruimte voor eigen inhoudelijke keuzes (in het schema "flexibiliteit") en gebondenheid vanuit de gemeenschappelijke opgave (in het schema "stabiliteit")

1	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk
	Centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr)	Regeling Zonder meer – (Convenant) (geen artikel)	Overeenkomst (Convenant)
<i>Korte beschrijving</i>	Een gemeente wordt aangewezen om namens deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uit te oefenen.	Publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen gebaseerd op de Wgr.	Privaatrechtelijke overeenkomst tussen rechtspersonen gebaseerd op het burgerlijk wetboek.
<i>Duiding samenwerking en besluitvorming</i>	Een gemeente wordt aangemerkt als leidend voor het samenwerkingsverband en neemt het voortouw in de besluitvorming.	Alle gemeenten leiden de samenwerking en nemen deel aan de besluitvorming.	In de overeenkomst worden proces- en besluitvormingsregels opgenomen waardoor meerdere vormen van leiden en besluitvorming mogelijk zijn (maatwerk).
<i>Democratisch gehalte (inclusie) versus bestuurlijke efficiëntie</i>	Richt zich meer op efficiëntie.	Richt zich meer op inclusie.	Afhankelijk van de invulling van de proces- en besluitvormingsregels.
<i>Externe versus interne legitimiteit</i>	Richt zeer meer op externe legitimiteit (legitimering van het samenwerkingsverband richting externe belanghebbenden)	Richt zich meer op interne legitimiteit (legitimering van het samenwer-	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen een fasering van interne legitimering naar externe legitimering (overeenkomst)

¹ Inhoud schema's gebaseerd op: Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252

1	Publiekrechtelijk		Privaatrechtelijk
	Centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr)	Regeling Zonder meer – (Convenant) (geen artikel)	Overeenkomst (Convenant)
	- inwoners, maatschappelijke partners, andere gemeenten, <i>et cetera</i>)	kingsverband richting de deelnemende gemeenten)	maakt dat samenwerking “boven” de gemeenten komt te staan).
<i>Stabiliteit versus flexibiliteit</i>	Richt zich meer op stabiliteit (de centrum gemeente vormt de spil van de samenwerking waar de andere gemeenten zich omheen bewegen)	Richt zich meer op flexibiliteit (de deelnemende gemeenten kunnen zich vrijelijk bewegen binnen het convenant en zijn niet afhankelijk van een “harde kern”)	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen vormen de proces- en besluitvormingsafspraken een kern die de relatie tussen deelnemers “hard” maakt. Binnen die afspraken kan echter flexibel aan de inhoud van uitwerking vorm gegeven worden door deelnemende gemeenten.

1. 3D lokaal en regionaal samenwerkingsverband op langere termijn

Voor de gemeentelijke discussie over welke 3D-taken lokaal worden uitgevoerd, welke verplicht regionaal en welke zich lenen voor gezamenlijke regionale uitvoering is een afwegingskader aangeboden. Dat beoogt de gemeenten te ondersteunen bij hun eigen besluitvorming. Daarnaast kan iedere gemeente voor zich zelf nog een aantal vragen beantwoorden:

- Past de schaal waarop wordt samengewerkt bij het vraagstuk? Welke redelijke argumenten zijn daarvoor aan te voeren?
- Met wie wil de gemeente samenwerken om de doelen te bereiken, andere gemeenten en/of ketenpartners?
- Hoe vervult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol en hoe houden we regie op de samenwerking
- Zijn keuzes voor samenwerkingsvormen bewuste keuzes?

Om regie te kunnen voeren op samenwerking is het belangrijk dat de gemeenten “goede opdrachtgevers” zijn. Dat betekent in de kern dat zij blijvend moeten beschikken over voldoende kennis en kunde om andere partijen aan te sturen, opdrachten te kunnen verlenen en de uitvoering ervan te controleren, en dat de relaties tussen de samenwerkende partijen onderling en met de uitvoerende partijen actief wordt onderhouden.

Daaruit volgen een paar onderwerpen die vooraf aandacht vragen als gemeenten een samenwerkingsverband aan willen gaan:

- Wat zijn de eigen en gemeenschappelijke wensen en belangen?
- Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgt het samenwerkingsverband
- Welke prestaties verwachten de gemeenten van het samenwerkingsverband?
- Hoe wordt de opdrachtcyclus ingericht zodat de informatieverstrekking tijdig en open is?
- Wie onderhoudt de relatie met het samenwerkingsverband?
- Welk escalatiemodel gebruiken we?

Daarna pas komt aan de orde welke weg van samenwerking wordt gekozen, privaatrechtelijk of publiekrechtelijk, en hoe intensief de samenwerking vorm wordt gegeven. Voor een eerste indruk van de mogelijkheden en gevolgen volgen hieronder twee schematisch overzichten van de mogelijke samenwerkingsvormen, op publiekrechtelijke en op privaatrechtelijke grondslag .

Per samenwerkingsvorm is kort benoemd

1. hoe de gemeenten besluiten nemen over de inhoud (wat gaan we samen doen) en hoe zij de samenwerking organiseren,
2. hoe de balans is tussen lokale invloed op regionale uitvoering en kunnen “doorpakken” als dat nodig is,

3. of de samenwerking in de geest primair is gericht op draagvlak bij de deelnemende gemeenten of op de uitstraling van verbondenheid naar buiten toe,
4. hoe de balans is tussen ruimte voor eigen inhoudelijke keuzes en gebondenheid vanuit de gemeenschappelijke opgave.

A. Samenwerking op publiekrechtelijke grondslag

	<i>Regeling zonder meer</i>	<i>Centrumgemeente enkelvoudig of meervoudig (art. 8 lid 3 Wgr)</i>	<i>Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)</i>	<i>Openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)</i>
<i>Korte beschrijving</i>	Publiekrechtelijke overeenkomst tussen bestuursorganen gebaseerd op de Wgr.	Een gemeente wordt aangewezen om namens deelnemende gemeenten bepaalde bevoegdheden uit te oefenen.	Regeling van eenvoudige aard. Een GO wordt opgericht door meerdere gemeenten, maar kent geen eigen rechtspersoonlijkheid. Een GO kan geen besluitvormingsbevoegdheid gedelegeerd krijgen, alleen beschikkingsbevoegdheid.	Zwaarste vorm. Een OL is een publiekrechtelijke rechtspersoon. Bevoegdheden voor regelen en bestuur kunnen worden overgedragen.
<i>Duiding samenwerking en besluitvorming</i>	Alle gemeenten leiden de samenwerking en nemen deel aan de besluitvorming.	Een gemeente wordt aangemerkt als leidend voor het samenwerkingsverband en neemt het voortouw in de besluitvorming.	Een specifieke organisatie wordt opgericht om gemeenten in hun samenwerking te faciliteren.	Een specifieke organisatie wordt opgericht om de samenwerking aan te sturen.
<i>Democratisch gehalte (inclusie) versus bestuurlijke efficiëntie</i>	Richt zich meer op inclusie.	Richt zich meer op efficiëntie.	Richt zich meer op efficiëntie.	Richt zich meer op efficiëntie.
<i>Externe versus interne legitimiteit</i>	Richt zich meer op interne legitimiteit (legitimering van het samenwerkingsverband richting de deelnemende gemeenten)	Richt zeer meer op externe legitimiteit (legitimering van het samenwerkingsverband richting externe belanghebbenden - inwoners, maatschappelijke partners, andere gemeenten, <i>et cetera</i>)	Richt zich meer op interne legitimiteit (legitimering van het samenwerkingsverband richting de deelnemende gemeenten)	Richt zeer meer op externe legitimiteit (legitimering van het samenwerkingsverband richting externe belanghebbenden - inwoners, maatschappelijke partners, andere gemeenten, <i>et cetera</i>)
<i>Stabiliteit versus flexi-</i>	Richt zich meer op flexibiliteit (de deelnemende gemeen-	Richt zich meer op stabiliteit (de centrum gemeente	Richt zich meer op flexibiliteit (de deelnemende	Richt zich meer op stabiliteit (het OL

	<i>Regeling zonder meer</i>	<i>Centrumgemeente enkelvoudig of meervoudig (art. 8 lid 3 Wgr)</i>	<i>Gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr)</i>	<i>Openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr)</i>
<i>biliteit</i>	ten kunnen zich vrijelijk bewegen binnen het convenant en zijn niet afhankelijk van een "harde kern")	vormt de spil van de samenwerking waar de andere gemeenten zich omheen bewegen)	gemeenten kunnen zich vrijelijk bewegen binnen het convenant en zijn niet afhankelijk van een "harde kern")	vormt de spil van de samenwerking waar de gemeenten zich omheen bewegen)

B. Samenwerking op privaatrechtelijke grondslag

	<i>Overeenkomst</i>	<i>Rechtspersoon (Stichting, Coöperatie, BV, et cetera)</i>
<i>Korte beschrijving</i>	Privaatrechtelijke overeenkomst tussen rechtspersonen gebaseerd op het burgerlijk wetboek.	Oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon.
<i>Duiding samenwerking en besluitvorming</i>	In de overeenkomst worden proces- en besluitvormingsregels opgenomen waardoor meerdere vormen van leiden en besluitvorming mogelijk zijn (maatwerk).	De rechtspersoon wordt opgericht met statuten. Daarin worden proces- en besluitvormingsregels opgenomen waardoor meerdere vormen van leiden en besluitvorming mogelijk zijn (maatwerk).
<i>Democratisch gehalte (inclusie) versus bestuurlijke efficiëntie</i>	Afhankelijk van de invulling van de proces- en besluitvormingsregels.	Afhankelijk van de invulling van de statuten (proces- en besluitvormingsregels).
<i>Externe versus interne legitimiteit</i>	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen een fasering van interne legitimering naar externe legitimering (overeenkomst maakt dat samenwerking "boven" de gemeenten komt te staan).	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen ook hier een fasering van interne legitimering naar externe legitimering (overeenkomst maakt dat samenwerking "boven" de gemeenten komt te staan).
<i>Stabiliteit versus flexibiliteit</i>	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen vormen de proces- en besluitvormingsafspraken een kern die de relatie tussen deelnemers "hard" maakt. Binnen die afspraken kan echter volledig flexibel aan de inhoud van uitwerking vorm gegeven worden door deelnemende gemeenten.	Afhankelijk van de invulling, echter over het algemeen vormt de rechtspersoon een kern die de relatie tussen deelnemers "hard" maakt. Buiten die rechtspersoon kan echter volledig flexibel aan de inhoud van uitwerking vorm gegeven worden door deelnemende gemeenten.

Ter afsluiting vindt u hieronder een overzicht van de meest gebruikelijke manieren waarop een intergemeentelijke samenwerking organisatorisch vorm wordt gegeven. Daarbij komt per organisatievorm aan de orde

1. hoe de gemeenten besluiten nemen over de inhoud (wat gaan we samen doen) en hoe zij de samenwerking vormgeven,
2. welke juridische grondslag daarbij past, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk,
3. wat over het algemeen de redenen zijn waarom gemeenten voor een bepaalde organisatievorm kiezen.

C. *Organisatievorm*

	<i>Gedeeld bestuur</i>	<i>Bestuur door een Leidende Organisatie</i>	<i>Bestuur door een Netwerorganisatie</i>
<i>Duiding</i>	De deelnemende gemeenten besluiten samen over de samenwerking en over de onderwerpen waarvoor die samenwerking is bedoeld	Een van de gemeenten neemt de voortrekkersrol in de besluitvorming over de samenwerking en onderwerpen waarvoor die samenwerking is bedoeld.	De gemeenten richten een organisatie op of in die is bedoeld om de samenwerking aan te sturen en besluitvorming te faciliteren over die samenwerking en de onderwerpen waarvoor die is bedoeld.
<i>Publiekrechtelijke basis</i>	Regeling zonder meer	Centrumgemeente	Gemeenschappelijk orgaan Openbaar Lichaam
<i>Privaatrechtelijke basis</i>	Overeenkomst	Overeenkomst	Overeenkomst Rechtspersoon (bijv. stichting, BV oid)
<i>Reden voor de keuze</i>	De focus ligt bij grote lokale invloed op regionale uitvoering (inclusie), draagvlak (legitimiteit) bij de deelnemende gemeenten en veel ruimte voor eigen inhoudelijke keuzes (flexibiliteit).	De focus ligt bij “doorpakken” (bestuurlijke efficiëntie), uitstraling van verbondenheid naar buiten toe (externe legitimiteit) en verbondenheid aan de gemeenschappelijke opgave (stabiliteit).	De focus ligt bij “doorpakken” (bestuurlijke efficiëntie), van interne naar externe legitimiteit en stabiliteit.