

Gemeentelijke samenwerking en de drie D's: Een lastig spanningsveld tussen schaalvergroting en schaaldifferentiatie.

Een verklarend en ontwerpgericht onderzoek naar de invulling van de decentralisaties in het Sociaal Domein, in het kader van intergemeentelijke samenwerking door de gemeente Vlaardingen.



Naam:	Mohamed Adoui
Studentnummer:	314834
Begeleider:	Dr. H.L. Klaassen
Opleiding:	Bestuurskunde
Master:	Public Management
Afstudeerorganisatie:	Gemeente
Vlaardingen	
Stagebegeleidster:	MSc. A. Norville

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie en tevens het sluitstuk van de master Public Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam 'Gemeentelijke samenwerking en de drie d's: een lastig spanningsveld tussen schaalvergroting en schaaldifferentiatie'. Na de bachelor bestuurskunde te hebben doorlopen, is met de afronding van deze master opnieuw een mijlpaal bereikt. Op weg naar een maatschappelijke carrière, waarvoor het fundament is gelegd gedurende de afgelopen vier jaar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Nadat mijn lieve moeder haar netwerk had gepolst, kwam ik in aanraking met de gemeentesecretaris van Vlaardingen, de heer Kruyt. Na een wat stroeve kennismaking met de heer Kruyt dat op den duur eindigde in een zeer prettig en openhartig interview, was er een stageplek voor mij beschikbaar bij de afdeling Middelen van de gemeente Vlaardingen. Degenen die geïnteresseerd zijn in de organisatorische invulling van de decentralisaties in het Sociaal Domein door de gemeente Vlaardingen en gemeentelijke samenwerking, raad ik van harte aan om deze scriptie te lezen. De resultaten uit het onderzoek kunnen nieuwsgierigheid opwekken bij gemeenten die te maken met soortgelijke knelpunten en spanningen bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Een voorwoord is geen voorwoord zonder het noemen van de personen die een bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst wil ik Abigail Norville en Adriaan Don bedanken voor hun begeleiding. Daarnaast wil ik mijn dank uitspreken aan Deniz Yigitler voor de tijd die zij vrijmaakte om feedback te geven. Maar ook andere adviseurs die niet bij naam worden genoemd, kunnen rekenen op mijn dank en waardering. Eveneens wil ik de heer Klaassen bedanken voor de goede begeleiding en scherpe feedback, waardoor ik de scriptie tot een hogere niveau kon tillen. Verder dank ik alle respondenten die bereid zijn geweest om mij uitgebreid en open te woord te staan over de invulling van de decentralisaties binnen de gemeentelijke organisatie. Deze kennis, inzichten en ervaringen zijn bijzonder waardevol geweest voor dit onderzoek.

Tot slot wil ik mijn dank betuigen aan alle vrienden en familie die mij bij hebben gestaan tijdens momenten waarop er even geen licht aan de horizon gloorde. Speciaal gaat mijn dank en respect uit naar mijn moeder, die mij in staat heeft gesteld om tot dit resultaat te komen. Ook wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn dank te betuigen aan een zeer waardevolle en goede vriend Ron Stolk.

Rest mij nu niks anders dan u veel leesplezier te wensen bij deze scriptie en vergeet het bakje koffie/thee niet!

Mohamed Adoui

Vlaardingen, oktober 2014

SAMENVATTING

Het besluit van de Rijksoverheid om alle zorgtaken vanaf 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid te laten vallen van de gemeenten, heeft in gemeenteland voor behoorlijk wat opschudding gezorgd. Alle taken op het gebied van de Jeugdzorg, langdurige zorg en op het gebied van werk en inkomen zijn vanaf dan de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Hoewel dit al een uitdaging voor gemeenten op zich is, heeft het Rijk ook besloten dat deze taken georganiseerd en uitgevoerd moet worden tegen een lager bedrag dan voorheen het geval was.

Of dit besluit een ordinaire bezuiniging is van de Rijksoverheid, dan wel een zuivere intentie dat met de decentralisaties in het Sociaal Domein een efficiëntere en zorgvuldigere taakuitvoering tot stand kan worden gebracht, is een vraag waar het antwoord zeer waarschijnlijk ergens in het midden ligt. Toch is het mogelijk, zo werd verondersteld, dat met de overheveling van taken naar een lager bestuursorgaan grote voordelen kunnen worden behaald. Allereerst wordt betoogd dat er een bepaalde samenhang is tussen de drie uit te voeren wetten en dat deze samenhang door gemeenten efficiënt kan worden aangebracht. Dit is mogelijk doordat de decentralisaties gemeenten in staat stellen om op verschillende niveaus met elkaar samen te gaan werken.

Zo is Vlaardingen als zelfstandige gemeente het uitgangspunt geweest in deze scriptie. Dit heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

‘Welke invulling kan de gemeente Vlaardingen het beste geven aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor het uitvoeren van taken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet en hoe is dit te verklaren?’

Op basis van het theoretisch deel is er een beeld gevormd over samenwerking in het algemeen en samenwerkingsverbanden die gemeenten aangaan/ aan kunnen gaan in het bijzonder. Daarbij zijn in dit onderzoek, de juridische samenwerkingsverbanden die op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk worden gemaakt, als vertrekpunt genomen. Vanuit de wet gemeenschappelijke regelingen zijn de volgende constructies te onderscheiden: het openbaar lichaam, het gemeenschappelijk orgaan, de centrumgemeente constructie en de lichte regeling. Daarnaast zijn er drie economische theorieën behandeld, die als een beoordelingskader dienen voor deze juridische constructies. De keuze voor deze theorieën werd op voorhand genomen in de veronderstelling dat zij een bepaalde relevantie hebben met gemeentelijke samenwerking.

Aan de hand van documentenanalyse en een tiental interviews is er een beeld gevormd over gemeentelijke samenwerking in de context van decentralisaties in het Sociaal Domein in de gemeente Vlaardingen. Dit heeft geleid tot een aantal conclusies die in het kort zullen worden gepresenteerd.

Betoogd wordt vanuit dit onderzoek dat voor de organisatorische uitvoering van de Participatiewet, het opzetten van een regionale sociale dienst het best wordt ingevuld door de samenwerkingsmodaliteit het openbaar lichaam. Dit vanwege het feit dat de beperking en verdeling van de enorme financiële risico's in deze juridische constructie het best geregeld zijn ten opzichte van de overige juridische constructies. Maar ook in termen van toezicht en sturing, is het wenselijk dat de gemeenten Vlaardingen, Maassluis en Schiedam samen gaan werken in een openbaar lichaam. . Daarbij is uit dit onderzoek wel naar voren gekomen dat gezien de tijdsdruk deze modaliteit het meest toegesneden is op de dagelijkse praktijk, hoe onvolmaakt deze gemeenschappelijke regeling ook is. Vooralsnog is het wenselijker om op langere termijn sterker in te zetten op schaaldifferentiatie, door over te gaan op 'lichtere' samenwerkingsverbanden. De wereld van gemeentelijke samenwerking is niet alleen een kwestie van schaalvergroting, maar zeker ook van schaaldifferentiatie. Het vinden van een goede balans hiertussen kan nog eens vruchtbare samenwerkingsverbanden opleveren.

INHOUD

Voorwoord.....	1
Samenvatting.....	2
1. Inleiding	7
1.1 Probleemanalyse	8
1.2 Probleemstelling	9
1.2.1 Doelstelling	9
1.2.2 Vraagstelling	9
1.2.3 Deelvragen	9
1.3 Relevantie	10
1.3.1 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3.2 Maatschappelijke relevantie	10
1.4 Leeswijzer	10
1.5 Methodologische verantwoording	11
1.5.1 Onderzoeksopzet.....	11
1.5.2 Onderzoeksstrategie	12
1.5.3 Onderzoeksmethoden	12
1.6 Interviewprotocollen.....	13
1.7 Betrouwbaarheid en validiteit	13
1.7.1 Betrouwbaarheid.....	13
1.7.2 Validiteit	14
2. Van de tekentafel naar de praktijk.....	15
2.1 Decentralisatie uitgangspunten	15
2.1.1 Conclusie	16
2.2 Bestuurskracht	16
2.2.1 Conclusie	18
2.3 Samenwerking	18
2.3.1 Motieven voor samenwerking	18
2.3.2 Twee denklijnen bij intergemeentelijke samenwerking	19
2.3.3 Conclusie	19
2.4 Wet gemeenschappelijke regelingen.....	20
2.5 Voor en nadelen van de Wgr	21
2.5.1 Het openbaar lichaam.....	22
2.5.2 Het gemeenschappelijk orgaan.....	23
2.5.3 De gewone of lichte regeling.....	24
2.5.4 Centrumgemeente-constructie	24
2.5.5 Conclusie	25
2.6 'Licht samenwerken'	26
2.6.1 Conclusie	27
2.7 Het economisch gedachtegoed uitgewerkt in drie theorieën.....	27
2.7.1 Transactiekostentheorie	27
2.7.2 Schaalvoordelen.....	28
2.7.3 Externe effecten	29
2.7.4 Conclusie	30
2.8 Conclusie theoretische bevindingen	30
2.9 Conceptueel model.....	31
3.Hypothesen	32

3.1	Autonomie	32
3.2	Democratische setting.....	32
3.3	Efficiency	33
3.4	Operationalisering	34
3.4.1	Bestuurkracht.....	34
3.4.2	Autonomie.....	35
3.4.3	Transactiekosten.....	35
3.4.4	Efficiency	35
3.4.5	Externe effecten.....	36
4.	De context van de decentralisaties in het Sociaal Domein	37
4.1	De decentralisatie van de Jeugdwet in het kort.....	37
4.2	Een nieuw stadsregionaal samenwerkingsverband wordt in het leven geroepen.....	38
4.2.1	Doelstelling en taken	38
4.2.2	Het algemeen bestuur	38
4.2.3	Bestuurlijke drukte	39
4.2.4	Besluitvorming in de gemeenschappelijke regeling	39
4.2.5	Verantwoording aan de gemeenteraad	40
4.2.6	Bestaande samenwerkingsverbanden.....	40
4.2.7	Keuze voor een openbaar lichaam.....	41
4.2.8	Invloed van de Raad	41
4.2.9	Kaderstellende en controlerende taak	41
4.3	Samenvatting	42
4.4	De Jeugdzorg in Vlaardingen.....	42
4.4.1	Motieven en overwegingen.....	42
4.4.2	Tegenkracht	43
4.4.3	'Beleidsarme' regeling	43
4.4.4	Schaalvoordelen	43
4.4.5	Samenvatting.....	44
5.	De wet maatschappelijke ondersteuning.....	45
5.1	De uitvoering van de WMO in de gemeente Vlaardingen	45
5.1.1	de huidige WMO en de uitvoering ervan in de Vlaardingse context	46
5.2	Extra WMO taken gaan naar het ROGplus.....	46
5.3	Doelmatigheid van de inkoop van zorgproducten.....	47
5.4	Toezicht op het ROGplus	48
5.5	Rol van de raad in het toezicht en bijsturing in de nieuwe situatie	48
5.6	Samenvatting	49
5.7	Conclusie: Implicaties uiteenlopende keuzes Jeugdwet en de WMO.....	50
6.	De Participatiewet	52
6.1	De Participatiewet in het kort.....	52
6.2	Stroomopwaarts: een nieuw op te richten regionaal participatiebedrijf	53
6.3	Een terugblik	53
6.4	De opbrengsten van 'Stroomopwaarts'.....	54
6.5	Positionering stroomopwaarts.....	56
6.6	Positionering in het Sociaal Domein	57
6.7	Juridische vormgeving van Stroomopwaarts.....	58
6.8	Conclusie	59
7.	Analyse	60

7.1 Autonomie	60
7.1.1 Lagere kosten.....	60
7.1.2 Centrum-gemeente constructie.....	62
7.1.3 Resume	64
7.2 Democratische setting	65
7.2.1 Het openbaar lichaam bezien vanuit de democratische controle en legitimering	65
7.2.2 Publieke waarden	67
7.2.3 Beleidsuitgangspunten.....	69
7.2.4 Resume	71
7.3 Efficiency	71
7.3.1 Efficiency en bestuurskracht	71
7.3.2 Efficiency en de WGR.....	75
7.3.3 Samenwerkingsverbanden gericht op uitvoeringstaken.....	76
7.3.4 Bestaande structuren.....	79
7.3.5 Resume	80
8. Conclusies	81
8.1 Samenwerking en de WGR	81
8.2 WGR en het democratische gehalte.....	81
8.3 Een oordeel over de invulling van de drie d's door de gemeente Vlaardingen	82
8.4 Twee uiteenlopende alternatieven.....	82
9. Aanbevelingen.....	84
10. Discussie	85
10.1 Reflectie.....	85
10.2 Relevantie	85
10.3 Suggesties voor toekomstig onderzoek	86
11. Literatuurlijst.....	86
Bijlagen.....	89
Interviewrespondenten	89
Interview leidraad	90
Levenscyclus samenwerkingsverband	93
Lijst met relevante afkortingen.....	94

1. INLEIDING

Nederland kent een vangnet voor personen die minder goed in staat zijn deel te nemen aan de maatschappij, wettelijk verankerd in onder meer de Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De taken die vallen onder dit vangnet worden ook wel de taken van het 'Sociaal Domein' genoemd. De taken van het Sociaal Domein kunnen worden onderverdeeld in drie domeinen. Ten eerste het domein van de Jeugdzorg, met de inwerkingtreding van de Jeugdwet 2015 zullen voortaan alle vormen van Jeugdzorg onder gemeenten vallen (CPB, 2013). Ten tweede de *Wet maatschappelijke ondersteuning*, met de herinrichting van de langdurige zorg als vertrekpunt. Tot slot de *Participatiewet*, waarin is bepaald dat gemeenten verantwoordelijk worden voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van niet volledig en langdurige arbeidsongeschikte jonggehandicapten en een voorziening voor beschermt werk voor wie geen regulier werk kan verrichten.

De Rijksoverheid, op dit moment nog verantwoordelijk voor een deel van de taken in het Sociaal Domein, is van mening dat gemeenten het meest geschikt zijn voor de uitvoering van deze taken. Gemeenten worden immers gezien als de eerste overheid, waardoor verwacht wordt dat gemeenten beter in staat zijn om de behoeften en voorkeuren van hun zorgbehoevende burgers in kaart te brengen. Bovendien zou hierdoor een betere kwaliteit van zorg gerealiseerd kunnen worden en tegen minder hoge kosten.

Daarbij is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit betekent dat Nederland is opgebouwd uit meerdere overheidslagen. De eerste laag is het Rijk, de tweede laag wordt gevormd door de provincies en de derde laag zijn de gemeenten. Daarbij is de organisatie van provincies bij wet geregeld in de Provinciewet en die van gemeenten in de Gemeentewet. Voorts heeft elke bestuurslaag zijn eigen taken, bevoegdheden en financiering. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat is verder overeengekomen dat publieke diensten op een zo een 'laag' mogelijk niveau georganiseerd moeten worden, dit wordt ook wel het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Onder overheidsdecentralisatie wordt de overdracht van taken en bevoegdheden van het Rijk en provincies naar gemeenten bedoeld.

Gegeven de verwachting dat deze taken op een efficiëntere, effectievere en kwalitatief betere wijze georganiseerd kunnen worden, heeft de Rijksoverheid bepaald dat al deze zorgtaken per ingang van 1 januari 2015 in handen komen van gemeenten. Deze decentralisaties gaan gepaard met bezuinigingen die stapsgewijs oplopen tot structureel €3.5 miljard euro. De uitgaven van gemeenten zullen mogelijkerwijs als gevolg van deze decentralisaties stijgen met 2 á 3% bbp. Dit impliceert dat gemeenten dezelfde taken moeten gaan uitvoeren, die voorheen via de Rijksoverheid werden uitgevoerd, tegen de inzet van minder middelen. Voorts is het bedoeling dat met de decentralisaties gemoeide budgetten in de toekomst gebundeld worden. De gedachte hierachter is dat dit gemeenten de mogelijkheid geeft in te spelen op de samenhang in de verschillende problemen (CPB, 2013).

Het is voor het eerst dat gemeenten verantwoordelijk worden voor het gehele Sociaal Domein. Er ligt dan ook een grote uitdaging in het verschiet voor gemeenten om deze zorgtaken zo goed mogelijk te organiseren. Bovendien beperken de effecten van de taken op het gebied van de Jeugdzorg, Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet zich niet tot gemeentelijke grenzen. Gemeenten staan dan ook voor de keuze om zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten het Sociaal Domein te gaan organiseren.

Gezien het grensoverschrijdend karakter van deze taken, ligt het voor de hand dat gemeenten de krachten gaan bundelen en samenwerkingsverbanden aangaan. Gemeentelijke samenwerking vindt doorgaans plaats op publiekrechtelijke basis en is wettelijk mogelijk gemaakt in de Wet gemeenschappelijke regelingen die gemeenten de mogelijkheid biedt om samenwerkingsverbanden aan te gaan in de vorm van bijvoorbeeld het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan. Deze vorm van intergemeentelijke samenwerking komt voort uit het concept van verlengd lokaal

bestuur, met als uitgangspunt dat deze samenwerkingsverbanden gezien worden als een aanvulling op het lokaal bestuur en niet als een zelfstandig functionerende bestuurslaag. Gemeenten moeten tenslotte verantwoorden waarom nu juist die ene vorm van samenwerking gewenst is, en die andere dus niet.

Gemeenten staan dus voor de opgave om de uitvoering van de taken van het Sociaal Domein zorgvuldig te laten verlopen. Daarbij zoeken zij naar samenwerkingsvormen met andere gemeenten met een efficiënte en effectieve uitvoering van zorgtaken tot doel. Gemeenten staan echter niet alleen voor de opgave om tot een effectieve en efficiënte invulling te komen, zij moeten ook kunnen voorzien in een bepaalde kwaliteit van zorg. Bovendien hebben gemeenten minder middelen tot hun beschikking als gevolg van de financiële korting vanuit de Rijksoverheid. Het feit dat gemeenten per 1 januari 2015 deze extra taken moeten uitvoeren zorgt ervoor dat gemeenten tijdsdruk ervaren. Al deze opgaven vergen organisatievermogen van gemeenten. Met het aangaan van samenwerkingsverbanden trachten gemeenten dan ook voldoende bestuurlijk vermogen te genereren om deze maatschappelijke, sociale en financiële uitdaging aan te gaan.

Politisering

Bovendien heeft rondom de decentralisaties nauwelijks politisering plaatsgevonden, zo constateert Bordewijk (2014). Dit geeft gemeenten de gelegenheid om in anonimiteit en afgeschermd van politieke invloeden na te denken over de organisatorische inbedding en de gevolgen van de decentralisaties. Hierdoor zou dit proces zich kunnen karakteriseren door rationaliteit. Eén van de oorzaken die Bordewijk (2014) noemt is dat gemeenten zeer waarschijnlijk bestaande regionale afspraken over samenwerking niet ter discussie willen stellen.

Verder wordt gesteld dat er een risico bestaat dat gemeenteraden stelselmatige hervormingen zouden willen doorvoeren, iets dat door de Rijksoverheid als een potentieel risico wordt gezien. Ook was er ten tijde van het opstellen van lokale partijprogramma's nog veel onzekerheid rondom de decentralisaties. Zo hebben gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet uiteindelijk veel meer beleidsvrijheid gekregen (Bordewijk, 2014).

1.1 PROBLEEMANALYSE

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de problemen en knelpunten die gedurende het vooronderzoek aan de oppervlakte zijn gekomen.

Vanuit bestuurskundig oogpunt zal er kritisch moeten worden gekeken naar de verschillende publieke waarden en in welke mate deze gewaarborgd worden. Met name economische en financiële overwegingen lijken te prevaleren in het ingezette decentralisatiebeleid (Klaassen & Hakvoort, 2013). Dominant in discussies over de decentralisaties in het sociale domein zijn efficiency en effectiviteit vraagstukken en weinig ruimte lijkt er te zijn voor publieke waarden als zorgvuldigheid, rechtmatigheid, transparantie en rechtsgelijkheid (Klaassen & Hakvoort, 2013). Een conflict tussen waarden, ook wel waardenpluriformiteit genoemd, is zeer herkenbaar na de intrede van het 'managerial thinking' en het 'new public management' in de publieke sector. Klaarblijkelijk is verder onderzoek nodig naar het incorporeren van de uiteenlopende waarden binnen het decentralisatiebeleid, die recht doen aan het karakter van publieke organisaties.

Vanuit praktisch oogpunt is gebleken dat het in ieder geval voor de gemeente Vlaardingen nog niet helemaal duidelijk is hoe deze decentralisaties organisatorisch ingebed moeten worden. Is samenwerking met andere gemeenten gewenst en hoe moet er dan samengewerkt worden? Dit zijn vragen die zeer waarschijnlijk door elke gemeente in Nederland gesteld worden.

Gemeentelijke samenwerking is uiteraard geen nieuw verschijnsel. Door de tijd heen zijn gemeenten verschillende samenwerkingsverbanden aangegaan. Samenwerking zou immers moeten leiden tot

bundeling van expertise en middelen en het spreiden van risico's met de afzonderlijke deelnemers. Het aangaan van samenwerkingsverbanden heeft echter ook nadelen, een voorbeeld hiervan zijn de transactiekosten. Het is daarbij ook de vraag of de bundeling van kennis en middelen inderdaad één op één leidt tot een slagvaardiger bestuur.

De transactiekostentheorie en theorie over bestuurskracht en schaalvoordelen lijken dan ook geschikt om over deze knelpunten te reflecteren en te oordelen.

Methodologisch wordt het onderzoek verricht aan de hand van het analyseren van bestaand materiaal (documentenanalyse) en het houden van diepte-interviews.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Het doel van dit onderzoek is om in het kader van de decentralisaties in het Sociaal Domein een advies uit te brengen aan de gemeente Vlaardingen over hoe samenwerkingsverbanden het best ingericht kunnen worden. Om dit doel te kunnen verwezenlijken is de centrale vraag gericht op de meest optimale invulling van een samenwerkingsverband. Over deze vraag zal enerzijds theoretisch worden gereflecteerd aan de hand van het theoretisch kader, en anderzijds vanuit een empirische invalshoek. Het theoretisch kader helpt een beeld te vormen over decentralisatie, samenwerking en welke samenwerkingsverband hier het best bij past. Daarnaast wordt getracht om de onderliggende motieven en overwegingen vanuit de praktijk grijpbaar te maken als het gaat om gemeentelijke samenwerking in het algemeen en samenwerking in het kader van de decentralisaties in het bijzonder.

1.2.1 DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is advies uitbrengen aan de gemeente Vlaardingen over de invulling van de mogelijke samenwerkingsverbanden op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen met betrekking tot de decentralisaties in het Sociaal Domein.

1.2.2 VRAAGSTELLING

Welke invulling kan de gemeente Vlaardingen het beste geven aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor het uitvoeren van taken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet en hoe is dit te verklaren?

In deze vraagstelling is er bewust voor gekozen om nader in te gaan op de invulling die de gemeente Vlaardingen het beste kan geven aan samenwerkingsverbanden in het kader van de WMO en de Participatiewet. Voor de uitvoering van de Jeugdwet is er een openbaar lichaam samengesteld en met dit gegeven wordt rekening gehouden bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Er wordt nagegaan welke motieven en overwegingen ten grondslag liggen aan deze keuze en hoe zorgvuldig deze zijn afgewogen. Voor de andere twee decentralisaties is door de gemeente Vlaardingen al wel gekozen voor een richting, maar een finaal oordeel hierover is nog niet gevallen. In het onderzoek wordt gereflecteerd over deze ingeslagen weg en wordt zo nauwkeurig mogelijk nagegaan onder welke voorwaarden en condities een advies zinvol en betekenisvol is.

1.2.3 DEELVRAGEN

De deelvragen zijn opgesteld om de centrale vraag stap voor stap te kunnen beantwoorden. Tezamen moeten deze deelvragen leiden tot een antwoord op de centrale vraag. Om tot dit antwoord te kunnen komen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven?
- Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de voornemens van de gemeente Vlaardingen om samen te werken voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet?

- Op welke wijze kan de gemeente Vlaardingen de uitvoering van de Participatiewet organisatorisch zo goed mogelijk invullen?

1.3 RELEVANTIE

1.3.1 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De wetenschappelijke relevantie heeft betrekking op de stand van de wetenschap en komt tot uiting in de mate waarin de te verwerven kennis zal bijdragen aan de bestaande kennis over een bepaald onderwerp (van Thiel, 2007: 21). Daarbij draagt dit onderzoek in wetenschappelijke zin niet strikt en primair bij aan de decentralisatietheorie, maar verschaft wel duidelijkheid in de theoretische relatie tussen decentralisaties en de bestuurskracht van samenwerkende gemeenten op publiekrechtelijke basis. Verder is de verwachting dat dit onderzoek een bijdrage levert aan de theorievorming over intergemeentelijke samenwerking enerzijds en de daarmee gepoogde vergroting van de bestuurskracht van afzonderlijke gemeenten anderzijds.

1.3.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De relevantie van een onderzoek beperkt zich niet alleen tot de wetenschappelijke waarde, maar dient ook in maatschappelijk opzicht een bijdrage te leveren aan het oplossen van actuele maatschappelijke en/ of beleidsvraagstukken (van Thiel, 2007:22). De maatschappelijke meerwaarde van het onderzoek zal voornamelijk ten goede komen aan de lagere overheden en dan met name aan gemeenten.

Vooraf de resultaten over de samenwerkingsvormen die gemeenten kunnen aangaan om de decentralisaties in goede banen te leiden, kunnen voor veel gemeenten input zijn om nog eens na te denken over in hoeverre zij moeten gaan samenwerken met andere gemeenten. Maar ook hoe die in de praktijk vorm krijgen en wat voor effecten dat heeft op de organisatie. Deze inzichten kunnen dan weer worden gebruikt om de uitvoering van de taken van het Sociaal Domein te optimaliseren.

Bovendien kunnen er uit dit onderzoek bevindingen voortvloeien die inzichtelijk maken welke valkuilen er in de praktijk te onderscheiden zijn bij gemeentelijke samenwerking in de context van decentralisaties. Deze praktische inzichten kunnen dan weer worden gebruikt om met meer zorgvuldigheid samenwerkingsverbanden aan te gaan.

1.4 LEESWIJZER

Teneinde tot een beantwoording te komen van de onderzoeksvraag, wordt allereerst in hoofdstuk 2 een verkenning gegeven van de theorie. In dit hoofdstuk worden de theorieën beschreven en uiteengezet, waarmee gekeken wordt naar de praktijk. Verderop in dit hoofdstuk wordt vanuit de theorie een conceptueel model gepresenteerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de hypothesen geformuleerd, die uit het conceptueel model zijn gedestilleerd. Dit hoofdstuk bevat tevens een operationalisering, waarbij de gebruikte concepten meetbaar worden gemaakt. In hoofdstuk 4 wordt afgetrapt met de eerste wet van de decentralisaties in het Sociaal Domein: de Jeugdwet. Specifiek wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de veranderingen voor gemeenten als gevolg van deze nieuwe wet in het algemeen en de stappen die de gemeente Vlaardingen heeft genomen om de taken vanuit deze wet te organiseren en uit te voeren. De tweede decentralisatie, namelijk die van de wet maatschappelijke ondersteuning, zal in hoofdstuk 5 worden beschreven, waarbij hetzelfde stramien van hoofdstuk 4 wordt gevolgd. Dus allereerst een korte weergave van de veranderingen en vervolgens de keuzes die op dit vlak door de gemeente Vlaardingen zijn gemaakt. Eveneens wordt in hoofdstuk 6 dezelfde werkwijze gevolgd. Alleen het bijzondere aan dit hoofdstuk ten opzichte van de vorige twee, is dat hierin niet de definitieve keuzes van de gemeente Vlaardingen worden uiteengezet, maar slechts de richting die de gemeente Vlaardingen wil opgaan met de Participatiewet.

Tot slot worden in hoofdstuk 7 de resultaten vanuit de hypothesetoetsing weergegeven, waarna in hoofdstuk 8 de conclusie wordt geformuleerd. Hierbij wordt getracht een antwoord te geven op de hoofdvraag. De scriptie wordt afgesloten in hoofdstuk 9 met een aantal aanbevelingen/adviezen en in hoofdstuk 10 met een reflectie op en de beperkingen ten aanzien van het onderzoek.

1.5 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In dit hoofdstuk wordt de methodologische aanpak van het onderzoek gepresenteerd. Voorafgaand is in hoofdstuk 1.2 de probleemstelling geponeerd, bestaande uit een doel- en vraagstelling met de daarbij behorende deelvragen. Vervolgens is ingegaan op de meerwaarde van het onderzoek in wetenschappelijke, maar ook in maatschappelijke zin.

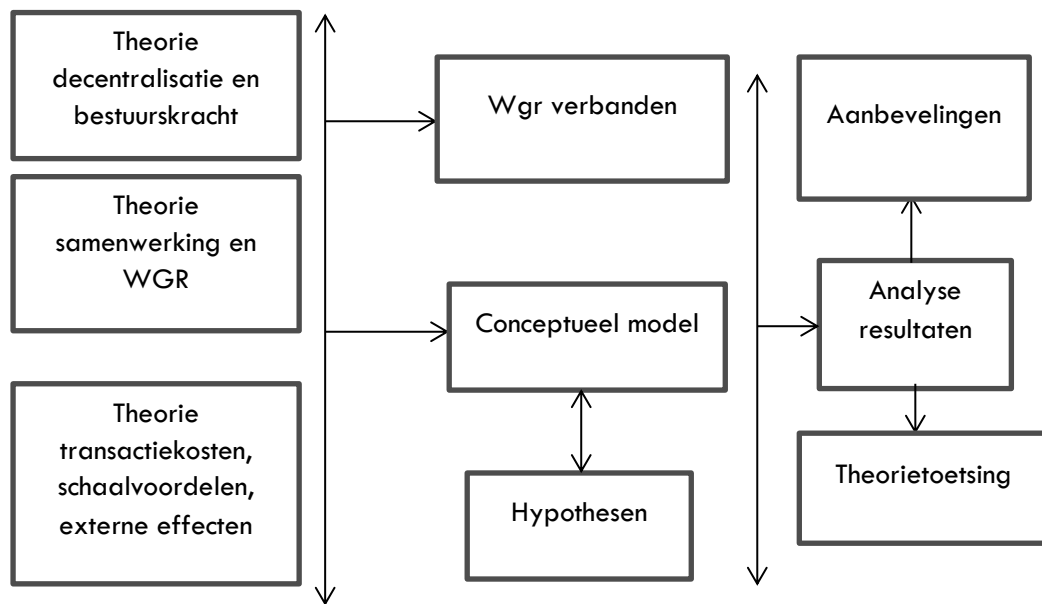
Verder gaat dit hoofdstuk specifiek in op respectievelijk het onderzoeksmodel, de onderzoeksstrategie en tenslotte de onderzoeksmethoden. Het hoofdstuk is daarbij als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 1.5.1 wordt nader ingegaan op het onderzoeksmodel. In hoofdstuk 1.5.2 wordt de onderzoeksstrategie uiteen gezet. Tot slot worden in hoofdstuk 1.5.2 de onderzoeksmethoden beschreven.

1.5.1 ONDERZOEKSOPZET

Dit onderzoek heeft een tweeledig karakter, enerzijds wordt gezocht naar een ontwerp en anderzijds wordt er getracht een verklaring te geven. Met de zoektocht naar het aangaan van effectief functionerende gemeentelijke samenwerkingsverbanden, wordt getracht in het kader van de decentralisaties in het Sociaal Domein, een oplossing te vinden voor een praktijkprobleem. Dat er reeds genoeg gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, wil nog niet impliceren dat deze samenwerkingsverbanden voldoende zijn toegesneden op de vele taken die de gemeenten erbij krijgen. Bovendien bieden deze decentralisaties een podium om nog eens kritisch te kijken naar het functioneren van gemeentelijke samenwerkingsverbanden om zodoende theorie en of praktijk aanbevelingen te doen. Immers wordt samenwerking in het kader van de netwerksamenleving en recenter de participatiemaatschappij een steeds belangrijker fenomeen in de bestuurskunde.

Vanuit de context van de decentralisaties en de grote uitdaging die hierin verscholen zit voor gemeenten, is dit onderzoek van start gegaan met het verkennen naar het concept samenwerking en hoe samenwerking zich in de loop der jaren specifiek voor gemeenten heeft ontwikkeld. Wat voor soort samenwerkingsverbanden zijn er en welke 'smaken' zijn er voor gemeenten is het vertrekpunt van deze scriptie. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het organisatorisch deel van de theorie enerzijds en het beoordelend deel anderzijds. Verder wordt ingegaan op een algemene beschouwing van het concept samenwerking en bestuurskracht. Vervolgens heeft er een verdiepingsslag plaatsgevonden over samenwerking en samenwerkingsvormen, waarin is ingezoomd op de samenwerkingsvormen die voortvloeien uit de wet.

Eveneens is gedurende de literatuurstudie gezocht hoe deze samenwerkingsverbanden beoordeeld kunnen worden en dat heeft geleid tot de theorieën over transactiekosten, schaalvoordelen en externe effecten. Het resultaat hiervan is een afwegingskader om samenwerkingsverbanden op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen te beoordelen en dit om het ontwerpdeel van dit onderzoek af te dekken. Daarnaast vloeit uit de theorie ook een conceptueel model, waarin het verklarend deel van dit onderzoek wordt afgedekt. Daarnaast zijn op basis van dit conceptueel model hypothesen opgesteld, die getoetst gaan worden. Samengenomen leiden deze resultaten tot zowel aanbevelingen voor de keuze voor een bepaald samenwerkingsverband als de verklaring hiervoor. In het onderstaande figuur wordt de opzet van dit onderzoek schematisch weergegeven.



1.5.2 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Het vraagstuk in dit onderzoek wordt onderzocht en beantwoord aan de hand van kwalitatief onderzoek. Enerzijds is gekozen voor dit type onderzoek vanwege de onderliggende overwegingen/motieven en denkwijze en anderzijds om aan de hand hiervan te komen tot praktijkgerichte aanbevelingen. Ook is kwalitatief onderzoek geschikt om tot een dieper liggende verklaring te komen, omdat gericht wordt gevraagd naar de ervaringen en meningen van verschillende respondenten. Hiermee wordt ook de kans op sociaal wenselijke antwoorden, die het resultaat kunnen zijn indien gebruik gemaakt wordt van gestandaardiseerde vragenlijsten, zoveel mogelijk verkleind.

Het onderzoek heeft verder een verklarend en ontwerpgericht karakter en er wordt daarbij ook getracht, waar het kan, de theorie bij te schaven dan wel aan te vullen. Laatstgenoemde is echter niet hoofdzakelijk de ambitie van dit onderzoek.

Het soort onderzoek en dus de onderzoeksstrategie is een case study. Dit impliceert dat de casus bestudeerd wordt in haar natuurlijke context (Van Thiel, 2007). In dit geval is dat dus intergemeentelijke samenwerking in de context van de decentralisaties binnen de gemeente Vlaardingen.

1.5.3 ONDERZOEKSMETHODEN

Kenmerkend aan dit onderzoek is dat er meerdere manieren van dataverzameling worden gehanteerd, namelijk analyse van bestaand materiaal (documentenanalyse) en diepte-interviews. De keuze voor een casestudy heeft gevolgen voor de verhouding tussen het theoretisch en empirisch deel. De bevindingen en resultaten van dit onderzoek zijn enkel en alleen gebaseerd op één casus en het gevolg hiervan is dat generalisatie in principe niet mogelijk is. Wel zouden er verbanden kunnen worden getrokken door te kijken naar soortgelijke gemeenten of voort te borduren op de volgende casus.

Dit neemt niet weg dat er wel wordt geprobeerd om uitspraken en aanbevelingen te doen die breder toepasbaar zijn. De openheid van het onderzoek zorgt ervoor dat er een brede blik op het onderwerp wordt nagehouden.

1.6 INTERVIEWPROTOCOLLEN

In het onderzoek kan er onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het theoretisch gedeelte en anderzijds het empirische gedeelte. Het theoretisch kader vormt het raamwerk voor het gehele onderzoek. Het empirisch stuk is hoofdzakelijk verkregen uit diepte-interviews. De keuze voor interviews is er een die is gemaakt op grond van het ex ante karakter van dit onderzoek en dat enkel en alleen de documenten een te 'rooskleurig' beeld zouden kunnen schetsen van de situatie en dan met name de meerwaarde van gemeentelijke samenwerking. Met behulp van die interviews is getracht om toch tot een diepliggende verklaring te komen die gezien de periode van dit onderzoek (decentralisaties Sociaal Domein zijn nog niet geïmplementeerd en uitgevoerd) op grond van alleen de documenten een misvatting zou kunnen zijn van de werkelijkheid.

Verder is er gekozen voor semi-gestructureerde interviews, omdat persoonlijke verhalen en opvattingen de grootste input moeten zijn die verkregen worden vanuit de interviews. Daarbij worden de interviews op hun beloop gelaten en afhankelijk van de specifieke situatie, wordt wel getracht om te structureren. Hierbij is ook de mogelijkheid open gelaten tot het doorvragen. Met het oog op theoretische 'bewaking' zijn er aan de hand van de uitgewerkte theorie interviewhandleidingen opgesteld die de rode draad in de interviews moet bewaken.

Per wet zijn er interviewhandleidingen opgesteld die daarop afgestemd zijn. Dit vormt gelijk ook een brug naar de samenstelling van de onderzoeksgroep. Deze heeft doelgericht plaatsgevonden. Omdat de interviews de grootste bron van data zijn is er zorgvuldig nagegaan wie de respondenten vormen voor dit onderzoek. De onderzoeksgroep moest aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Inhoudelijke betrokkenheid bij de uit te voeren wetten van het Sociaal Domein.
- Betrokkenheid van zowel beleidsmedewerkers (beleid) als accounthouders (uitvoering).
- Een vertegenwoordiging van de gehele top van de organisatie, dus de ambtelijke (gemeentesecretaris en controller) alsmede de politieke kant (wethouders en raadsleden).

Deze voorwaarden moeten er toe leiden dat er een zo compleet mogelijk beeld wordt gevormd van de situatie en onderwerp.

1.7 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

De gangbare criteria om objectiviteit te beoordelen – betrouwbaarheid en validiteit – worden bij de beoordeling van kwalitatief onderzoek iets anders ingevuld dan bij kwantitatief onderzoek. Betrouwbaarheid zegt iets over de deugdelijke uitvoering van het onderzoek en validiteit iets over de deugdelijke opzet van het onderzoek.

1.7.1 BETROUWBAARHEID

Het begrip betrouwbaarheid kan worden onderscheiden in de interne en externe betrouwbaarheid. Met de *interne betrouwbaarheid* wordt bedoeld op mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de invloed van een individuele onderzoeker. Hierbij gaat het dus om controleerbaarheid. Vanwege het feit dat bij kwalitatief onderzoek de onderzoeker per definitie invloed heeft, is dit criterium vooral van toepassing wanneer verschillende onderzoekers binnen hetzelfde onderzoek werken. Een veel toegepaste techniek binnen kwalitatief onderzoek, met het oog op de borging van de interne betrouwbaarheid, is het gebruik van meerdere methodes. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd. Derhalve is ook bij dit onderzoek gebruik gemaakt van meerdere methoden, zoals het analyseren van bestaand materiaal en diepte-interviews (van Thiel, 2007).

De *externe betrouwbaarheid* van een onderzoek houdt de borging van herhaalbaarheid (repliceerbaarheid) van het onderzoek als geheel in. Het gaat erom dat bij herhaling van het onderzoek, dezelfde resultaten zouden moeten worden verkregen. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de zogenoemde *audit rails*: alles wat zich gedurende het onderzoek heeft afgespeeld,

wordt op zo een manier gedocumenteerd, dat het voor derden inzichtelijk is op welke wijze de onderzoeksgegevens verkregen zijn. Daar hoort bij dat primair onderzoeksmateriaal, zoals interviewtranscripten en observatieprotocollen, in principe voor derden beschikbaar moeten zijn (van Thiel, 2007).

1.7.2 VALIDITEIT

Ook hier weer is er sprake van zowel interne als externe validiteit. Interne validiteit duidt op de mate waarin de methoden en technieken van het onderzoek ervoor zorgen dat de resultaten en onderzoek conclusies ook werkelijk het beoogde verschijnsel betreffen. Anders gezegd: heeft men inderdaad datgene onderzocht wat men beweert te hebben onderzocht? Een vertekening in kwalitatief onderzoek kan optreden wanneer een onderzoeker selectief aantekeningen maakt van observaties, zonder dat hij zich van deze selectiviteit bewust is. Om de validiteit van dit onderzoek te kunnen beoordelen wordt zoveel mogelijk transparantie beoogd over de potentiële bronnen van vertekening. Daarbij wordt met name rekening gehouden met de volgende vragen: is er een uitgewerkte onderzoeksopzet gevolgd? Is er systematisch gereflecteerd op de rol van de onderzoeker en hoe is dat gedocumenteerd? Hebben de geïnterviewde personen de gelegenheid gehad om commentaar te leveren op voorlopige resultaten om vertekening tegen te gaan (membercheck)?

De externe validiteit duidt op de mate van generaliseerbaarheid of verplaatsbaarheid van onderzoeksconclusies naar andere personen, situaties, verschijnselen en tijdstippen dan die van het onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek wordt generalisatie niet zozeer nagestreefd door gebruik te maken van een systematische representatieve steekproef, maar wordt juist de onderzoeksgroep doelgericht geselecteerd. Zo is ook in dit onderzoek gebruik gemaakt van het zogenoemde *purposive sampling*, waar doelgericht is bepaald welke variabelen wel en welke niet moeten voorkomen bij de onderzoeksgroep. Dat neemt niet weg dat op grond van een enkelvoudige case study, de generaliseerbaarheid van het onderzoek onder druk komt te staan. Wel is het mogelijk om de theoretische generalisatie door te zetten naar een volgende case (van Thiel, 2007).

2. VAN DE TEKENTAFEL NAAR DE PRAKTIJK

In de volgende twee hoofdstukken (2 en 3) wordt het theoretisch deel van het onderzoek besproken, hierbij wordt een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- Op welke wijze en onder welke voorwaarden kan intergemeentelijke samenwerking worden vormgegeven?

Deze deelvraag wordt in drie stappen beantwoord. Te beginnen met een uiteenzetting van theoretische inzichten over decentralisatie, intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht. Verder wordt er stilgestaan bij intergemeentelijke samenwerking in het kader van de wet gemeenschappelijke regelingen en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. Vervolgens wordt nader ingegaan op theoretische inzichten met betrekking tot schaalvoordelen, externe effecten en de transactiekosten.

In de inleiding is al een voorbode gegeven van het begrip decentralisatie. In hoofdstuk 2.1 wordt uiteengezet wat er bedoeld wordt met dit begrip en wordt uitgelegd welke motieven en overwegingen aan decentralisaties ten grondslag liggen. Dit leidt vervolgens tot de vraag in hoeverre de organisatie van deze extra taken door gemeenten zelfstandig mogelijk is. Dit wordt ook wel geduid als de bestuurskracht van een gemeente en daar wordt in paragraaf 2.2 verder over uitgeweid. Als een gemeente niet over voldoende bestuurskracht beschikt, dan is de noodzaak er om samen te gaan werken. In paragraaf 2.3 wordt het overkoepelend begrip samenwerking uitgewerkt en in paragraaf 2.4 en 2.5 wordt nader ingegaan op gemeentelijke samenwerkingsvormen die door de wetgever worden aangereikt (de Wgr). Bovendien wordt in sub paragrafen 2.5.1 tot 2.5.4 ingegaan op de voor- en nadelen van deze varianten. Verder wordt in paragraaf 2.6 ingegaan op de koppeling tussen een taak en een bepaalde samenwerkingsmodaliteit.

Alsook wordt met behulp van drie economische theorieën gereflecteerd over deze gemeentelijke samenwerkingsvormen. Ten eerste de transactiekostentheorie in paragraaf 2.7.1 Ten tweede de theorie over schaalvoordelen in paragraaf 2.7.2 en ten derde de theorie over externe effecten in paragraaf 2.7.3.

Tenslotte monden de theoretische bevindingen uit in een theoretische conclusie in paragraaf 2.8. Verder wordt in paragraaf 2.9 het conceptueel model gepresenteerd, waarbij de relaties tussen de verschillende theorieën schematisch worden weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de hypothesen die getoetst zullen gaan worden in de praktijk (3) en de operationalisering van centrale concepten in paragraaf 3.4.

2.1 DECENTRALISATIE UITGANGSPUNTEN

De keuze voor een uiteenzetting van de beoogde idealen van decentralisaties is gemaakt om een confrontatie mogelijk te maken tussen de theorie en de empirie. Bovendien worden hiermee de beweegredenen inzichtelijk gemaakt vanuit Rijksperspectief als het gaat om de overheveling van taken aan decentrale overheden. Om in te kunnen zien waarom gemeenten samenwerkingsverbanden aangaan is het noodzakelijk om uit een te zetten welke uitgangspunten er aan decentralisaties ten grondslag liggen. Hiermee wordt duidelijk dat het overhevelen van taken een behoorlijk complex proces is, omdat aan al deze uitgangspunten voldaan moet worden.

Decentralisatie houdt in essentie in dat er taken en bevoegdheden worden overgeheveld van een 'hoger' naar een 'lager' orgaan. De verwachting is dat het zo dicht mogelijk organiseren van taken bij de burgers onherroepelijk leidt tot meer maatwerk, waardoor dit een-op-een leidt tot minder bureaucratie (Hakvoort & Klaassen, 2013). Deze taken zouden efficiënter kunnen worden ingericht, omdat gemeenten beter in staat zijn om de behoeften van burgers in te schatten en dit hun in staat stelt om maatwerk te leveren.

Verder impliceert, zo als eerder al is genoemd, dat taken niet op een hoger niveau moeten worden uitgevoerd als het evengoed of beter op een ‘lager’ niveau kan, ook wel het subsidiariteitsbeginsel genoemd. Immers kan op die manier de kwaliteit en hoeveelheid van publieke diensten worden afgestemd op lokale voorkeuren en omstandigheden. Het gaat er anders gezegd om de taakuitvoering daar te organiseren waar het maatschappelijk gezien gepaard gaat met de laagste kosten (Klaassen & Hakvoort, 2013).

Vanuit democratisch oogpunt kan decentralisatie leiden tot grotere betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur (De Kam, 2012). Op lokaal niveau invloed uitoefenen is immers gemakkelijker voor burgers dan op nationaal niveau. Voorts bevordert decentralisatie beleidsinnovatie. Bij de keuze van verschillende oplossingsrichtingen voor bepaalde maatschappelijke problemen, blijkt vanzelf welke maatregelen werken en welke niet (De Kam, 2012). Dit maakt de weg vrij voor bijvoorbeeld gemeenten om te experimenteren met beleid dat anders op nationaal niveau te riskant zou zijn.

Nog belangrijker is het gegeven dat een decentralisatie geen doel op zich is, maar eerder een middel om de doelstelling van een beter functionerend en presterend openbaar bestuur te bereiken (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2002). Aan voorstellen tot decentralisatie mag daarom de eis worden gesteld dat zij aangeven aan welke criteria en eisen dat beter functioneren en presteren moet worden afgemeten en welk gewicht aan de criteria moet worden toegekend (Ibid).

Tabel 1: Argumenten voor decentralisatie

<i>Decentralisatie geeft macht aan lokale autoriteiten die betere kennis hebben van de lokale gemeenschap.</i>
<i>Decentralisatie biedt kansen op diversiteit aan oplossingen in de context van uiteenlopende behoeften.</i>
<i>Decentralisatie geeft medeoverheden de gelegenheid om te experimenteren met beleidsinnovaties en kennis te ontwikkelen over wat werkt en wat niet.</i>
<i>Decentralisatie geeft gemeenschappen meer autonomie en bevordert de vrijheid van hun leden.</i>
Bron: Stone (2012)

2.1.1 CONCLUSIE

Taken organiseren op een bepaalde bestuurlijke schaal, daar waar deze taken het best op georganiseerd kunnen worden, is de leidende gedachte achter de decentralisaties. Immers is de veronderstelling dat op gemeentelijk niveau, de behoeften en omstandigheden van burgers beter in kaart kunnen worden gebracht. Het gevolg hiervan is dat gemeenten door deze inzichten beter in staat zijn om maatwerk te leveren, daar waar dat gevraagd wordt. Bovendien zou dit moeten leiden tot een efficiëntere taakuitvoering enerzijds en een hogere kwaliteit van een publieke dienst anderzijds. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het bestuurlijk vermogen van gemeenten om deze taakdecentralisaties uit te voeren, in de theorie wordt dit vermogen aangeduid met de term bestuurskracht.

2.2 BESTUURSKRACHT

De keuze om bestuurskracht te gebruiken in de theoretische beschouwing, is vanwege het feit dat er reeds verschillende wetenschappers een poging hebben gedaan om een praktische invulling te geven aan dit begrip. Hierdoor is er rondom dit begrip een brede theoretische beschouwing en is de keuze gemaakt om hierop voor te borduren. Alsook geeft het begrip bestuurskracht een theoretisch en praktisch handvat om te kunnen beoordelen in hoeverre gemeenten zelfstandig in staat zijn, om taken als gevolg van Rijksdecentralisaties, te kunnen organiseren en uit te voeren.

De bestuurskracht is in de Nederlandse bestuurspraktijk een veelgehoord begrip (Castenmiller, 2009). Het vermogen van bestuurseenheden (provincies, gemeenten) om de voor hun relevante maatschappelijke uitdagingen succesvol aan te gaan is dan ook een algemene beschouwing van dit begrip (Abma, Korsten en Schutgens, 2007). Deze algemene formulering impliceert dan ook gelijk het einde van de consensus over dit begrip (Castenmiller, 2009:339). Het eerste knelpunt is de definitie en operationalisatie van het begrip 'vermogen' en de mate waarin dit in de praktijk vast te stellen is (causaliteit).

Op inhoudelijk terrein is de kritiek dat de bestuurskracht in feite een echo is van in de jaren negentig populaire New Public Management (Ringeling, 2007). Uit empirische overwegingen wordt betoogd of er wel directe relaties te onderkennen zijn tussen politiek-bestuurlijk handelen en de beoogde maatschappelijke effecten.

Vaak worden bestuurskracht en gemeentelijke herindeling in één adem genoemd. Daarbij ging het om de vraag in hoeverre de gemeente na de organisatorische ingreep in staat was om de zelf gekozen (autonome) en door de wetgever oplegde (medebewind) taken naar behoren te vervullen binnen de randvoorwaarden (Fraanje & Herweijer, 2013). Met randvoorwaarden wordt in dit verband bedoeld: het beschikbare budget, de bevoegdheden en het juridisch kader. In zekere zin wordt bestuurskracht gebruikt als overkoepelend begrip voor beleidsprestatie voor en na de organisatieverandering.

Boogers en Schaap (2007) wijzen er echter wel op dat er tenminste twee zienswijzen op bestuurskracht kunnen zijn. Allereerst de *government-benadering*, waarbij het openbaar bestuur als één geheel gezien wordt. Gemeenten vormen dan een radar in dit stelsel, met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De kern van deze zienswijze is de zelfstandige en kwalitatief voldoende uitvoering van taken door gemeenten. Medewerking inroepen van buurgemeenten of andere overheden is vanuit deze invalshoek uit den boze. Immers zou dit leiden tot afbreuk aan de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente (Boogers en Schaap, 2007).

Verder is er de *governance benadering* en deze gaat juist uit van de noodzaak tot samenwerking, omdat de overheid per definitie bestaat uit een stelsel van samenwerkende instanties. Boogers en Schaap (2007) merken in dit verband op: "Een gemeente is bestuurskrachtig als zij in staat is haar verantwoordelijkheden te definiëren, in te schatten welke partners bij de diverse oplossingsrichtingen noodzakelijk zijn en met die partners ook tot een goede aanpak van de problemen te komen".

Gezien de complexiteit en onduidelijkheid van het begrip wordt er in navolging van Castenmiller (2009) de keuze gemaakt voor een betrekkelijk simpele en procesmatige definitie van bestuurskracht.

Bestuurskracht heeft betrekking op het vermogen van overheden om :

- Maatschappelijke uitdagingen centraal te stellen,
- Relevante actoren bij elkaar te brengen en te laten samenwerken,
- Met een democratisch bestuur dat betrouwbaar, integer en responsief is.

Hiermee wordt de keuze gemaakt voor een 'governance' invalshoek, omdat het in de hedendaagse netwerksamenleving samenwerking tussen overheden onderling en met maatschappelijke organisaties onvermijdelijk is. Belangrijk is dus dat de bestuurskracht zich vooral uit in de bereidheid actief maatschappelijke uitdagingen aan te gaan tezamen met relevante actoren in een goede democratische setting (Castenmiller, 2009).

2.2.1 CONCLUSIE

Het begrip bestuurskracht laat zich maar lastig vangen in een eenduidige definitie. Het proces van definiëring wordt verder bemoeilijkt door de twijfelachtige causaliteit tussen politiek-bestuurlijke handelingen en de beoogde maatschappelijke effecten. Echter kan het overhevelen van extra taken er toe leiden dat bestuurseenheden over onvoldoende bestuurlijk vermogen beschikken om deze taken in goede banen te leiden. Redenen die hiervoor te noemen zijn; een te klein en kwetsbaar ambtelijk apparaat, onvoldoende financiële middelen en nieuwe taken. Indien er voldoende bestuurskracht aanwezig is, dan ligt het voor de hand dat gemeenten deze extra taken zelf gaan organiseren en uitvoeren. In dit onderzoek wordt de keuze gemaakt voor een procesmatige definitie van het begrip bestuurskracht, waarbij maatschappelijke uitdagingen centraal staan en relevante actoren bijeen worden gebracht in de context van een democratisch bestuur. Indien afzonderlijke gemeenten over onvoldoende slagkracht beschikken om deze uitdagingen zelfstandig aan te gaan, dan is noodzaak er om samen te gaan werken. Het begrip samenwerking wordt in de volgende paragraaf (2.3) verder uitgediept.

2.3 SAMENWERKING

Het alternatief van een zelfstandige uitvoering van taken door gemeenten is samenwerking. Eerder is al betoogd dat bestuurskracht het vermogen van gemeenten is om maatschappelijke uitdagingen aan te gaan. Indien gemeenten zelfstandig niet over voldoende bestuurskracht bezitten, is het logische gevolg dat zij het in de samenwerking gaan zoeken. Hierdoor is de keuze gemaakt om specifiek in te gaan op het begrip samenwerking en hoe samenwerking handen en voeten krijgt in gemeenteland.

Samenwerken past bij de hedendaagse ontwikkelingen in de maatschappij. De keuze om samen te gaan werken heeft alles te maken met deze ontwikkelingen. Al eerder is de gedecentraliseerde eenheidsstaat de revue gepasseerd met haar territoriale structuur. De verhouding tussen de gemeente en haar gemeenschap is echter in de afgelopen decennia problematisch geworden. Dit heeft alles te maken met een samenleving waarin overtuigingen, waarden en levensstijl privaat zijn geworden (van den Dool & Schaap, 2014). Bauwman (2000:178) stelt dan ook dat een gemeenschap alleen opgebouwd kan worden als dat ontstaat door interactie, onderhandelen en verzoenen. Een dergelijke gemeenschap hoeft daarom de facto niet gekarakteriseerd te worden door fysieke en/ of territoriale verbanden.

Maar ook in het binnenlands bestuur zijn er ontwikkelingen geweest die effect hebben op samenwerking. Een voorbeeld hiervan is schaalvergroting. Daarnaast winnen gemeenten aan belang door de continue decentralisatie van rijkstaken en is besturen bovendien grensoverschrijdend werken geworden, dikwijls in functionele verbanden. Besturen anno 2014 impliceert namelijk ook 'multi level governance', met zowel horizontale als verticale samenwerkingsverbanden. Het gevolg hiervan is nieuwe bestuursvormen en soms ook nieuwe samenwerkingsverbanden (van den Dool & Schaap, 2014).

De implicaties van deze ontwikkelingen is dat het lokaal bestuur meer en meer zijn maatschappelijke basis is kwijtgeraakt. Maar ook staat de territoriale grondslag van het lokaal bestuur onder druk. Voorts is in de hedendaagse samenleving evident dat de verscheidene maatschappelijke uitdagingen zich manifesteren op een bovengemeentelijk niveau (Castenmiller, 2009). Logischerwijs kunnen deze uitdagingen alleen op dat niveau effectief en in samenhang aangegaan worden.

2.3.1 MOTIEVEN VOOR SAMENWERKING

Nu enkele algemene ontwikkelingen zijn besproken die gemeenten nopen tot samenwerking (gedecentraliseerde eenheidsstaat, decentralisatie rijkstaken en grensoverschrijdend bestuur), zal in dit stuk verder worden ingegaan op economische, juridische en politicologische motieven voor intergemeentelijke samenwerking. Deze onderverdeling is gebaseerd op het werk van Hakvoort en

Klaasen (2013) en brengt een ordening aan in de beweegredenen achter intergemeentelijke samenwerking in het kader van decentralisaties.

Tabel 2: Motieven voor samenwerking

Politico-logische motieven	Juridische motieven	Economische motieven
Delen van kennis en ervaring	Zorgvuldigheid	Dienstverlening en uitvoering op kwalitatief hoog niveau houden
Verbeteren loopbaan perspectief	Rechtsgelijkheid en rechtszekerheid	Lagere kosten voor burger
Bundelen schaarse expertise	Borging democratisch gehalte	Kostenreductie door schaalvoordelen
Verhogen kwaliteit beleid door leren en door uitruil best practices		Verhogen kwaliteit werkprocessen
		Verhogen professionaliteit en kwaliteit werknemers
		Versterking onderhandelingspositie t.o.v. leveranciers

Bron: Becker, Van Kraaij en Korsten, 2006

2.3.2 TWEE DENKLIJNEN BIJ INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING

In de discussie over intergemeentelijke samenwerking zijn recent grofweg twee overheersende manieren van denken te onderscheiden:

1. Denken vanuit de structuur waarbij de strategie de structuur volgt.
2. Denken vanuit de strategie waarbij de structuur de strategie volgt.

Dominant in samenwerkingsinitiatieven is de discussie over de structuur, waarna de uitwerking in concrete vormen, waar het om te doen is, maar moeizaam van de grond komt. De eerste denklijn staat voorop in intergemeentelijke samenwerking en dat gaat niet zonder horden of stoten. Structuurdiscussies gaan ten koste van de slagvaardigheid en productiviteit van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Samenwerking tussen gemeentebesturen monden doorgaans uit in machtsdiscussies over de samenstelling van het algemeen- en dagelijks bestuur en haalt daardoor minder noodzaak en doel naar voren zo stellen Becker, Van Kraaij en Korsten (2006:20).

De tweede denklijn wordt getypeerd door de strategie als uitgangspunt te nemen. Het vertrekpunt van gemeenten is de gemeenschappelijke ambitie en doelen van de samenwerking. Wanneer hier overeenstemming over is bereikt, dan voeren gemeenten vervolgens gesprekken over de structuur en de vorm van de samenwerking (Becker et al, 2006: 21).

Naast deze traditionele discussies over de strategie en vorm van samenwerkingsinitiatieven, willen gemeenten een bepaalde mate van hun autonomie behouden. Gemeenten zijn daarom dan ook op zoek naar samenwerkingsverbanden die zowel voorzien in autonomie als de voordelen die samenwerking met zich mee brengt (Van den Dool & Schaap, 2014: 71).

In welke vorm gemeenten dan gaan samenwerken, is dus afhankelijk van onder meer de denklijn die gemeenten hanteren. Op deze vormen zal in de volgende paragraaf specifiek worden ingegaan.

2.3.3 CONCLUSIE

Grensoverschrijdende maatschappelijke problemen en Rijksdecentralisaties zijn ontwikkelingen die bestuurseenheden, maar ook maatschappelijke organisaties nopen tot samenwerking. Verder wordt verondersteld dat grensoverschrijdende maatschappelijke en sociale uitdagingen alleen op een bepaald niveau effectief en in samenhang aangegaan kunnen worden. Ook zijn er andere gronden om het in de samenwerking te zoeken, een voorbeeld hiervan is kostenreductie, maar ook het delen van

kennis en ervaring. Als gevolg van onder meer taakdecentralisaties vanuit het Rijk en de voordelen die samenwerking kan bieden, zoeken gemeenten naar samenwerkingsvormen. Deze zoektocht kan gekenmerkt worden door een samenwerking op basis van gedeelde doelstellingen en ambities (strategiedenken). Daarentegen kan de samenwerking ook gekarakteriseerd worden door het 'soort' samenwerkingsverband en op welke manier deze vorm kan worden gegeven (structuurdenken). In de volgende paragrafen (2.4 en 2.5) zal worden ingegaan op de wet gemeenschappelijke regelingen en de samenwerkingsverbanden die hier uit voortvloeien.

2.4 WET GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Intergemeentelijke samenwerking kan in verschillende hoedanigheden voorkomen. Zo kunnen gemeenten privaatrechtelijk samenwerken door middel van het oprichten van een stichting op een B.V. Maar ook het aangaan van convenant of intentieovereenkomst behoort tot de mogelijkheden. In dit onderzoek is echter niet de keuze gemaakt om in te gaan op die opties. Dit heeft met name te maken met de verwachting dat, gezien de grootte en complexiteit van de taken in het Sociaal Domein, gemeenten die opties zeer waarschijnlijk niet als reëel ervaren. Mede hierdoor is er de keuze gemaakt om nader te in te gaan op de wet gemeenschappelijke regelingen. Tevens is bezien vanuit de doorwerking van de adviezen vanuit dit onderzoek, besloten om aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk van samenwerkingsverbanden die op publiekrechtelijke basis worden aangegaan. Het is daarom dan ook zinvoller om uit te zetten wat de wgr is en welke mogelijkheden de wgr biedt, dan in te gaan op samenwerkingsvormen die wellicht wel worden overwogen, maar in de praktische vertaling aan waarde en betekenis verliezen.

In welke vorm gemeenten dan gaan samenwerken, hangt dus zoals eerder al is gezegd af van de denklijn, maar ook van de soort taak die uitgevoerd moet worden. Hoe de samenwerking gestalte krijgt is ook afhankelijk van het criterium van verlengd lokaal bestuur. Het is niet de bedoeling dat gemeentelijke samenwerkingsverbanden leiden tot een nieuwe bestuurslaag, maar een aanvulling zijn op de reeds bestaande bestuurslagen. Om aan dit criterium tegemoet te komen, dienen gemeenten zich bij mogelijke vormen van samenwerking, zich allereerst te oriënteren op de publiekrechtelijke weg. Dit houdt in dat gemeenten gaan samenwerken op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

In Nederland is het sinds 1950 mogelijk om op publiekrechtelijke basis samenwerking aan te gaan. Daarbij zijn in de loop der jaren diverse vormen uitgekristalliseerd om hier gestalte aan te geven. De diverse vormen zijn op grond van een aantal criteria te onderscheiden (VNG, 2012). Al eerder is het vrijwillig of verplicht karakter genoemd, de Wgr geeft de mogelijkheid tot beide. Verplichte samenwerkingsverbanden zijn er in de vorm van stadsregio's (Wgr-plus). Zo zijn er ook samenwerkingsverbanden tussen gemeenten met betrekking tot interne ondersteunende diensten of afdelingen zoals P&O en ICT. Ook is samenwerking mogelijk met betrekking tot de externe dienstverlening zoals afvalverzameling, maar kan het ook hele beleidsvelden betreffen zoals ruimtelijke ordening of financiën (VNG, 2012).

Een belangrijk onderscheid in het identificeren van gemeentelijke schaalvergroting is het verplichte of vrijwillige karakter van de samenwerking (Hulst, 2005). Intergemeentelijke samenwerking op grond van de Wgr heeft hoofdzakelijk een vrijwillig karakter, waarbij gemeenten initiators zijn (VNG, 2012).

Er is echter ook een schaduwzijde aan de Wgr. Vanaf de invoering ervan nam de intergemeentelijke samenwerking een grote omvang aan (Becker, Kraaij & Korsten, 2006:9). De volgende kritiekpunten zijn in beginsel te benoemen als het gaat om publiekrechtelijke samenwerking in het kader van de Wgr:

- De samenwerking groeide uit tot een lappendeken, waarbij de Wgr aan het eigen succes ten onder dreigde te gaan

- Kritiek is er ten aanzien van de omvang en de daarbij behorende onoverzichtelijkheid, maar nog belangrijker was dat gemeenteraden nauwelijks controle hadden op het beleid van de samenwerkingsverbanden.
- Het regionaal gat tussen provincie en gemeente slibt dicht door al deze regelingen. Onduidelijk werd hoe deze regelingen zich verhouden tot zowel de provincie als de gemeente en op welke manier dit dan invloed heeft op de territoriale relatie tussen provincies en gemeenten.
- Tekenen van te vrijblijvende samenwerkingsverbanden, die daardoor aan slagvaardigheid inleverden, vooral in grootstedelijke gebieden (Korsten et al, 2006:9).

De mogelijkheden in de vorm en de aard van de samenwerking tussen gemeenten bakenen het begrip samenwerking bestuurlijk en juridisch af.

2.5 VOOR EN NADELEN VAN DE WGR

Het gemeenschappelijk openbaar lichaam dat in veel gevallen van intergemeentelijke samenwerking wordt gebruikt, knelt met de uitvoeringspraktijk, zo stelt Berenschot (2014) in het verlengde van Korsten (2006). Het gevoel van beklemdheid wordt met name ervaren in samenwerkingsverbanden met weinig beleidsvrijheid. De kritiek op deze vorm is voornamelijk gericht op lastige, zware en ondoorzichtige bestuursstructuur van de Wgr. Enerzijds pleit men voor de Wgr, omdat het een uitweg biedt in het kader van de transparantie en anderzijds wordt gesteld dat de bestuursstructuur ondoorzichtig is (Openbaar Bestuur, 2014). Dit komt tot uiting in de mate waarin een gemeenteraad invloed uitoefent op een gemeenschappelijke regeling (ingekaderd beleid vs. beleidsvrijheid) en hoe het bestuur wordt gekozen. Intergemeentelijke samenwerking in het kader van de Wgr wordt gekarakteriseerd door ambiguïteit.

Vanwege bovengenoemde redenen wordt steeds vaker door gemeenten gekozen voor de privaatrechtelijke weg. Deze wordt gekenmerkt door professionaliteit, weinig bestuurlijke drukte en zakelijkheid. Samenwerkingsverbanden op privaatrechtelijke basis zijn alleen toegestaan indien hiermee het openbaar belang beter wordt gediend dan met een publiekrechtelijk samenwerkingsverband (van den Dool & Schaap, 2014). Daartegenover staat echter onvoldoende aandacht voor aanbestedingsrisico's en nadelen van het ontbreken van publiekrechtelijke waarborgen (Berenschot, 2014). Hoewel privaatrechtelijke samenwerkingen niet in dit onderzoek worden meegenomen, is het wel relevant om nuance aan te brengen in de publiekrechtelijke samenwerkingen en daarmee te laten zien dat alternatieven door gemeenten worden aangegrepen om uiteindelijk de bestuurskracht te vergroten in de vorm van onder andere privaatrechtelijke samenwerkingen.

Bovendien is rechtspersoonlijkheid vaak een voorwaarde voor samenwerking en dat laat onverlet zien dat de mogelijke samenwerkingsvormen op grond van Wgr in de praktijk beperkt zijn (Berenschot, 2014). Dit komt tot uiting in het feit dat het aantal publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden veelal gebaseerd is op het gemeenschappelijk openbaar lichaam (van den Dool & Schaap, 2014). Voorts is een veelgehoorde klacht dat publiekrechtelijke samenwerking onnodig leidt tot bestuurlijke drukte, vooral voor beleidsarme gemeenschappelijke regelingen met de verplichting van drie bestuursorganen (Berenschot, 2014). Berenschot (2014) stelt verder dat de Wgr niet voldoende aansluit bij de uitvoeringspraktijk en dat het openbaar lichaam te zwaar wordt geacht voor in ieder geval uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken. Als gevolg hiervan wordt het openbaar lichaam voor lief genomen of zoeken gemeenten heil in privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Daarentegen zijn juist bij publiekrechtelijke varianten de controlemogelijkheden voor de raad stevig verankerd. De bestuurlijke drukte wordt ervaren door vergaderingen van het algemeen- en dagelijks bestuur doorgaans twee maal per jaar. In het geval een gemeente zou participeren in slechts één samenwerkingsverband dan zou dit te overzien zijn. Echter neemt een gemeente in de praktijk deel

aan een veelvoud aan samenwerkingsverbanden, hierdoor neemt de stapeling aan bestuurlijke drukte toe. (Berenschot, 2014).

Tabel 3: Motieven en knelpunten publieke samenwerking

Samenwerking	Motieven	Knelpunten
Publiekrechtelijk	Stevige verankering controlemogelijkheden voor de raad	Complex
	Verlengd lokaal bestuur	Gebrek aan kennis
	Wettelijke voorkeur	Onduidelijke aansluiting van Wgr met wetgeving waarmee zij verband houdt
	Democratisch gehalte en toezicht	Ondoorzichtige bestuursstructuur
		Sluit niet goed aan bij uitvoeringspraktijk

Bron: Laan, 2013, Openbaar Bestuur, 2014, Van den Dool en Schaap, 2014.

De Wgr biedt gemeenten een aantal juridische constructies waarin er samengewerkt kan worden. Het volgende hoofdstuk gaat in op deze constructies en de voor- en nadelen ervan voor gemeenten.

2.5.1 HET OPENBAAR LICHAAM

In de huidige hoedanigheid kent de Wgr vier samenwerkingsverbanden. Eén daarvan is het openbaar lichaam.

De Wgr stelt gemeenten in staat om een openbaar lichaam of orgaan op te richten. Deze vorm van samenwerking behelst een nieuwe organisatie waaraan de betrokken gemeenten bepaalde bevoegdheden overhevelen (VNG, 2012). Deze vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt dan ook in ongeveer driekwart van de samenwerkingsverbanden gehanteerd (Korsten et al, 2006). Vaak gaat het om een enkelvoudige taakstelling zoals het ambulancevervoer, maar een meervoudige taakstelling komt ook voor. Deze is echter sectoraal begrensd en kan een bundeling van milieutaken impliceren, denk hierbij aan een gezamenlijke milieudienst of een werkvoorzieningsschap (Korsten et al, 2006).

In het geval van een milieudienst is sprake van een openbaar lichaam dat rechtspersoonlijkheid heeft en als gevolg hiervan kan deelnemen aan het maatschappelijke verkeer. Verder kan dit lichaam overeenkomsten aangaan en kan het andere rechtshandelingen verrichten. Met betrekking tot het personeel kan dit lichaam personeel vast in dienst nemen of op detachingsbasis (Korsten et al, 2006)

De organisatiestructuur is als volgt opgebouwd: een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur met een voorzitter. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het lichaam en bestaat in de regel uit raadsleden van de partnergemeenten. Het dagelijks bestuur bestaat doorgaans uit één of meer burgemeesters en/of wethouders (Korsten et al, 2006).

Tabel 4: Voor- en nadelen openbaar lichaam

Voordelen	Nadelen
Rechtspersoonlijkheid, dit biedt mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van	Voor uitvoerende taken is deze constructie vaak te zwaar.

rechtshandelingen, personeel, eigen vermogen etc.	
Onderworpen aan het publiekrecht, hierdoor waarborgen opgenomen met betrekking tot het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht etc.	Ontstaan van bestuurlijke drukte, de publiekrechtelijke waarborgen kunnen ten koste gaan van de slagkracht en flexibiliteit.
Beperkte financiële risico's, sprake van risicospreiding.	Publiekrecht biedt niet altijd maatwerk voor atypische situaties, het meer horizontale privaatrecht past beter bij de interactieve bestuursstijl van de moderne overheid.
Rechtstreekse sturing mogelijk door deelname aan algemeen en dagelijks bestuur.	
Biedt de mogelijkheid om privaat geld aan te trekken (banken).	
Bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn overdraagbaar aan dit orgaan.	

2.5.2 HET GEMEENSCHAPPELIJK ORGAAN

In deze constructie is er sprake van een beperkte taakoverdracht vanuit gemeenten met een eigen bestuur, begroting en rekening. Dit kan een coördinatieorgaan of overlegstructuur voor onderwijs, huisvesting zijn. Ook behoort een regionale ombudsfunctie tot de mogelijkheden. Deze constructie kent geen rechtspersoonlijkheid en kan daardoor geen overeenkomsten sluiten. Daarbij heeft het geen eigen personeel in dienst, maar is detacheren wel een mogelijkheid. Al met al betreft het hier een betrekkelijk lichte vorm (Korsten et al, 2006).

Bovenal ziet de wetgever deze vorm als een uitzondering die slechts in bepaalde gevallen gehanteerd kan worden. Voorts kunnen aan dit orgaan relatief weinig bevoegdheden worden overgedragen (Korsten et al, 2006).

Tabel 5: Voor- en nadelen gemeenschappelijk orgaan

Voordelen	Nadelen
Minder zware variant dan het openbaar lichaam en dus lichter en flexibeler	Geen of zeer beperkte rechtspersoonlijkheid

Publiekrechtelijke waarborging	Geen mogelijkheid tot het aangaan van overeenkomsten/contracten
Minder bestuurlijke drukte	Personeel kan niet in dienst worden genomen.

2.5.3 DE GEWONE OF LICHTE REGELING

Deze overeenkomst heeft doorgaans een beperkt en incidenteel karakter. Er is daarbij geen sprake van een openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan. Samenwerking kan gestoeld zijn op een bestuursovereenkomst. Van bevoegdheidsoverdracht is in deze vorm geen sprake. Het gaat veelal om taken en activiteiten die betrekkelijk eenvoudig en apolitiek zijn. In bestuurlijk opzicht zijn zij daarom dan ook niet omstreden, maar vragen wel bijzondere en meestal ambtelijke deskundigheid (Korsten et al, 2006).

Tabel 6: Voor- en nadelen lichte regeling

Voordelen	Nadelen
Flexibel en biedt mogelijkheden om kansen te verkennen.	Biedt geen oplossing voor kleine gemeenten die de kwetsbaarheid van hun ambtelijke apparaat willen verkleinen.
Is een goede formule wanneer partners de tijd hebben om naar elkaar toe te groeien en de noodzaak om schaalgrootte te realiseren niet urgent is.	Biedt geen oplossing voor het streven naar schaalgrootte om essentiële diensten op een kwalitatief hoogwaardige manier vorm te geven.
Waar kansen zich voordoen, kan de samenwerking geïntensiveerd worden.	Kostenbesparingen zullen slechts in beperkte mate worden gerealiseerd.
	Voordelen van opschaling zoals besparingen op investeringen en carrièrekansen voor het personeel blijven beperkt.

2.5.4 CENTRUMGEMEENTE-CONSTRUCTIE

De centrumgemeente constructie is een andere bestuursrechtelijke mogelijkheid voor gemeenten om op basis van de Wgr samen te werken. De uitvoering van bepaalde taken of diensten van de samenwerkende gemeenten, worden als gevolg van deze constructie, ondergebracht bij één gemeente (Korsten, Becker & Van Kraaij, 2006). Er is daarbij geen sprake van een eigen bestuur, begroting en jaarrekening. Een centrumgemeente handelt derhalve namens andere gemeenten conform een afspraak (Korsten et al, 2006).

Tabel 7: Voor- en nadelen centrumgemeente

Voordelen	Nadelen
Er wordt gebruikt gemaakt van de specifieke sterke punten van één van de partners.	Afbreukrisico's voor met name de gemeenten die instappen.
De energie die gestoken wordt in het oprichten van een geheel nieuwe organisatie blijft beperkt.	Visie en cultuur van organisatie waar taken worden ondergebracht zal dominant zijn.
Deelnemende gemeenten kunnen zonder veel moeite instappen.	
Er gaat minder tijd zitten in het hoe en waarom van de samenwerking. (structuurdiscussies)	
Strategische vraagstukken en beleidskeuzen zijn minder aan de orde, hierdoor ligt nadruk op ontwikkeling van maatwerkcontracten en operationele aansturing.	
Hoge graad van professionalisering omdat centrumgemeente beschikt over behoorlijk ambtelijk apparaat.	
Er is al sprake van behoorlijk kennisniveau, aanwezigheid bestaande kennis	
Werkprocessen zijn reeds geïncorporeerd in de bestaande organisatie.	
Ontvangende gemeente neemt bedrijfsrisico op zich.	
Uitstappen gaat eenvoudiger en levert niet al te grote personele en financiële problemen op.	
'Diseconomics of scale' ¹ treedt minder snel op.	

De Wet gemeenschappelijke regelingen biedt gemeenten dus juridische samenwerkingsvormen om in gezamenlijkheid wettelijke taken op te pakken. Het is daarom belangrijk dat gemeenten dus zo precies mogelijk nagaan wat voor soort taak zij hebben moeten uitvoeren. Gemeenten kunnen dit vertalen in concrete ambities en doelstellingen en als gevolg hiervan na te gaan welke vorm hier dan het beste bij past en met welke partners. Ook kunnen zij ervoor kiezen om eerst na te gaan in welke vorm er samengewerkt gaat worden en hier de ambities en doelstellingen op af stemmen. Een gemeente zal bij elke keuze van een bepaalde vorm te maken hebben voor- en nadelen. Deze vormen zullen met behulp van de transactiekostentheorie en schaalvoordelen en externe effecten onderzocht worden.

2.5.5 CONCLUSIE

Gemeenten dienen zich bij voorkeur van de wetgever allereerst te oriënteren op de publiekrechtelijke weg van samenwerking, namelijk de wet gemeenschappelijke regelingen. De wet gemeenschappelijke regelingen is het wettelijk en juridisch instrumentarium dat aangereikt wordt om gestalte te geven aan

¹ Het fenomeen dat bij een hogere productie de coördinatiekosten onevenredig toenemen.

het concept van verlengd lokaal bestuur. Echter blijkt dat de samenwerkingsvormen die vanuit deze wet mogelijk worden gemaakt niet altijd te 'matchen' zijn met de uitvoeringspraktijk. Ondanks dit spanningsveld, zijn gemeenten reeds gemeenschappelijke regelingen aangegaan op basis van de wet gemeenschappelijke regelingen. De wet gemeenschappelijke regelingen reikt vier juridische samenwerkingsconstructies aan. Te beginnen met het openbaar lichaam, waartoe het merendeel van de gemeenschappelijke regelingen gerekend kan worden. Bovendien kunnen gemeenten 'kiezen' voor een centrumgemeenteconstructie, de lichte regeling en tot slot het gemeenschappelijk orgaan. In de volgende paragraaf (2.6) wordt nader ingegaan op de taak en de samenwerkingsvorm die daar dan het beste bij past en dit is tevens het sluitstuk van het theoretisch deel over samenwerking.

2.6 'LICHT SAMENWERKEN'

In het kader van efficiency, vergroting van de strategische kracht en bestuurskracht, kiezen gemeenten steeds vaker voor lichte samenwerkingsvormen (Van den Dool & Schaap, 2014). Redenen die hiervoor te noemen zijn: minder bestuurlijke drukte, meer flexibiliteit en invloed. Lichte vormen zijn dan ook geschikt als groeimodel, maar toch worden zwaardere vormen niet als alternatief gezien. Zo is in de praktijk te zien dat gemeenten ambtelijke fusies zijn aangegaan of samenwerken in shared service centers. Overwegend zien gemeenten geen reden om achteraf de vorm aan te passen (Van den Dool & Schaap, 2014).

Met lichte vormen van samenwerking wordt er geen nieuw orgaan opgericht en heeft het samenwerkingsverband geen beslissingsbevoegdheid (Van den Dool & Schaap, 2014). Dit impliceert dat het hier dus niet gaat om gemeenschappelijke regelingen (wgr) of wel privaatrechtelijke vormen (stichting, B.V.) Bij tal van maatschappelijke vraagstukken is er sprake van schaaldifferentiatie en niet alleen schaalvergroting. Het gevolg hiervan is dat deze vraagstukken om aandacht vragen op verschillende niveaus en derhalve dient de publieke betrokkenheid op verschillende niveaus georganiseerd te worden (Seabright, 1995).

Er lijkt een verband te zijn tussen de taak die wordt uitgevoerd, de randvoorwaarden die daarbij zijn gekozen en de verschijningsvorm. Een zogenoemde 'vorm volgt functie' constructie. Het is er alles aangelegen voor afzonderlijke gemeenten om enerzijds een bepaalde autonomie te behouden en anderzijds bepaalde voordelen uit de samenwerking te halen. De eerder genoemde expansie van de samenwerking is eerder te wijten aan de intensievere samenwerking op bepaalde terreinen, dan over te gaan op een zwaardere vorm zo stellen Van den Dool en Schaap (2014).

Met betrekking tot het toezicht is het zo dat verantwoording aan de gemeenteraden of Provinciale Staten niet vanzelfsprekend is. Lichte vormen van samenwerking kennen geen formele verantwoordingsstructuren, zoals dat bij een openbaar lichaam wel zichtbaar is (Van den Dool & Schaap, 2014).

Bovendien stellen Van den Dool en Schaap (2014) dat juist bij een inhoudelijke taak een lichte vorm van samenwerking gewenst is. Bij beleidsinhoudelijke afstemming past een structuur van overleggen en netwerken, soms bestuurlijk gelegitimeerd door een convenant of intentieovereenkomst. Zo is bij uitvoerende taken de keuze voor een regulier overleg en een dienstverleningsovereenkomst vaak de meest passende vorm. Daarnaast functioneert, bij een variëteit aan partners, een licht samenwerkingsverband ook goed.

Als gevolg hiervan hebben Van den Dool en Schaap (2014) een tabel ontwikkeld waar mogelijke repertoires bij lichte vormen van samenwerking wordt weergegeven. De tabel strekt zich verder uit dan samenwerking tussen gemeenten, maar gezien de aard van het onderzoek wordt alleen gekeken naar intergemeentelijke samenwerking.

Type samenwerking	Type taak	Bedrijfsvoering	Beleidsinhoudelijke gemeentelijke taak	Realiseren van complexe/strategische ambities
Samenwerking tussen gemeenten		Matrix, dienstverleningsovereenkomst, overleg afstemmen diensten en prestaties.	Bestuurlijk netwerk, dienstverleningsovereenkomst, afstemmen doelrealisatie.	Netwerk, strategische agenda, uitvoeringsprogramma, vertrouwen, intentieovereenkomst, aanjaagfunctie, betrekken democratische organen (Raden).

Bron: Van den Dool en Schaap, 2013

Hieruit volgt dat gemeenten zoeken naar een juiste vorm en een goede invulling van hun rol bij de samenwerking. De genoemde maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen geven daar aanleiding toe. Zo stellen Van den Dool en Schaap (2014) dat gemeenten bij deze zoektocht expliciet geen behoefte hebben aan nieuwe wettelijke kaders of richtlijnen. Daarbij worden lichte vormen van samenwerking immers gekozen vanwege de variëteit en flexibiliteit.

2.6.1 CONCLUSIE

In de vorige deelconclusie is het spanningsveld tussen de wgr en de uitvoeringspraktijk al kort belicht. Dit heeft er onder andere toe geleid dat steeds meer gemeenten andere vormen van samenwerking overwegen. In de praktijk is al goed zichtbaar dat gemeenten experimenteren met deze lichte vormen van samenwerking. Kennelijk bestaat de behoefte onder gemeenten om niet over te gaan op een 'zwaar' samenwerkingsverband en dat lichte verbanden ook een uitweg bieden voor het efficiënt organiseren en uitvoeren van taken. Tenslotte wordt betoogd om de zwaarte van het samenwerkingsverband af te stemmen op de aard van het gezamenlijk te behartigen belang. Met dit hoofdstuk wordt het organisatorisch deel van de theorie afgesloten. In het volgende hoofdstuk wordt gereflecteerd op al deze organisatievormen in de context van het economisch gedachtegoed. Het economisch gedachtegoed krijgt in paragraaf 2.7.1 tot 2.7.3 theoretisch gestalte door de transactiekostentheorie, schaalvoordelen en externe effecten.

2.7 HET ECONOMISCH GEDACHTEGOED UITGEWERKT IN DRIE THEORIEËN.

Nu het organisatorisch deel van het theoretisch stuk is afgesloten, worden nu de economische theorieën geformuleerd. Deze hebben het doel om uitspraken in de empirie te kunnen doen over de verschillende varianten van samenwerking tussen gemeenten om hier uiteindelijk een oordeel over te kunnen vellen. Allereerst zal worden gestart met de transactiekostentheorie (2.7.1), waarbij wordt nagegaan hoe deze organisatorische vormen bezien kunnen worden vanuit de transactiekosten die zij genereren. Vervolgens wordt uitgeweid naar de theorie over schaalvoordelen/nadelen (2.7.2) die met gemeentelijke samenwerking gepaard kunnen gaan. Tot slot wordt met behulp van theorie over externe effecten (2.7.3), gekeken naar gemeentelijke samenwerking en welke (on)gewenste effecten deze kan hebben.

2.7.1 TRANSACTIEKOSTENTHEORIE

Door met behulp van de transactiekostentheorie te reflecteren over decentralisatie en gemeentelijke samenwerking wordt een perspectief gehanteerd die recht doet aan het karakter van deze beide begrippen. Enerzijds doordat deze theorie zowel een theoretische vertaling is van subsidiariteit, als een beoordeling is voor efficiency. Anderzijds is deze theorie geschikt om op een meer concreter niveau gemeentelijke samenwerkingsverbanden te beoordelen.

Het subsidiariteitsbeginsel is al even kort aan de orde geweest. Dit houdt dus in dat taken in beginsel niet op een hoger niveau moeten worden uitgevoerd als het evengoed of beter op een lager niveau kan. Nu laat 'beter' genoeg ruimte over voor discussie, maar in de kern kan subsidiariteit als een economisch vraagstuk worden opgevat (Klaassen & Hakvoort, 2013). Samenwerking leidt namelijk per definitie tot het aangaan van contracten en daarmee dus ook tot transactiekosten.

Subsidiariteit komt dan tot uiting in de taakuitvoering daar te organiseren waar het maatschappelijk gezien gepaard gaat met de laagste kosten (efficiency). Dit vraagstuk wordt dan theoretisch verder uitgewerkt in de transactiekostentheorie. De kern van deze theorie gaat over contracten in die zin dat het om het geheel van wetten, afspraken, verordeningen, voorschriften en geschreven en ongeschreven regels die met de organisatie en uitvoering van taken gepaard gaat (Hakvoort en Klaassen, 2013).

De transactiekosten zijn in dit verband de kosten die noodzakelijk zijn om het contract in ruime zin tussen partijen vollediger te maken. Dit komt tot uiting in de kosten om de juiste prestatieprikkels en coördinatie te realiseren. 'Beter' wordt dus vanuit deze optiek gezien als een decentralisatie waarbij het totaal van de transactiekosten bij uitvoering van taken op rijksniveau hoger is dan bij uitvoering op decentraal niveau. Hier komt ook nog eens bij dat ook rekening moet worden gehouden met de transitiekosten, immers gaan met elke overdracht van taken kosten gepaard. Voorbeelden hiervan zijn kosten van afbouw van de infrastructuur op centraal niveau en van het opzetten van infrastructuur op decentraal niveau (Hakvoort & Klaassen, 2013).

Deze theorie legt de nadruk op de wijze waarop economische transacties gecoördineerd moeten worden. Een economische transactie gaat namelijk gepaard met zoekkosten, onderhandelingskosten, monitoringskosten (voor toezicht en inspectie) en afdwingingskosten. De idee is dat ene organisatorische vorm minder van dergelijke transactiekosten met zich meebrengt dan de ander (Hazeu, 2000).

Redenerend vanuit de economische invalshoek is decentralisatie alleen zinvol als de besparing op de transactiekosten minus de transitiekosten positief is (Hakvoort en Klaassen, 2013).

Een andere opvallende bevinding vanuit de literatuur op het gebied van transactiekosten is dat maatwerk, dat alom wordt bejubeld, juist de transactiekosten verhoogt (WRR, 2005). Deze bevinding is gestoeld op nieuwe inzichten met betrekking tot actoren die hun existentiële belangen volgen, die door hun intrinsieke motivaties worden bepaald (WRR, 2005).

In de relatie tussen de transactiekosten en intergemeentelijke samenwerking en in het bijzonder de jeugdhulp wordt verondersteld dat een centrale organisatie, gegoten in de vorm van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, wenselijk is om hoge transactiekosten en veel afstemming tussen gemeenten te vermijden (CPB, 2013).

2.7.2 SCHAALVOORDELEN

Het perspectief van transactiekosten is niet voldoende toereikend om algemene uitspraken te kunnen doen over gemeentelijke samenwerking. Daarom is de keuze gemaakt om ter aanvulling hierop nader in te gaan op schaalvoordelen. Zo leidt gemeentelijke samenwerking tot schaalvergroting en hiermee tot schaalvoordelen- en nadelen. Om deze schaalvergroting en de effecten hiervan in perspectief te zetten is het noodzakelijk om in te gaan op de gevolgen hiervan, vandaar de keuze voor theorie over schaalvoordelen.

De economische rationaliteit is zonder meer, zeker in tijden waarin bezuinigingsretoriek prevaleert, erg dominant. Nadat eerder al de theoretische uitgangspunten die aan het decentralisatiebeleid van het

Rijk uiteen zijn gezet, volgt nu de uiting van deze economische rationaliteit in de vorm van schaalvoordelen en de daarmee gepoogde efficiencywinsten.

Het begrip schaalvoordelen kent zijn wortels in het *monocentrisme* van het openbaar bestuur. In het traditioneel bestuurskundig denken wordt verondersteld dat de orde, eenheid, regelmaat en slagvaardigheid van het openbaar bestuur zou zijn gediend met de eenheid van leiding door middel van één enkel besluitvormingscentrum (Mierlo, 1992: 3). Een voorkeur voor eenvoud, uniformiteit, hiërarchie en een feitelijke (maar ook gewenste) scheiding tussen politiek en bestuur kenmerken de grondbeginselen van de bestuurskunde. Deze beginselen staan dan ook op gespannen voet met de verscheidenheid en complexiteit van bestuursstructuren (gemeenschappelijke regelingen).

Gegeven dit monocentristisch model is een uniforme en overzichtelijke overheidsorganisatie in Nederland geschapen. Vanuit ditzelfde model worden ook processen van schaalvergroting in de overheidsorganisatie aangemoedigd (Mierlo, 1993: 3). Als resultaat hiervan worden maatschappelijke en economische ontwikkelingen (Rijksdecentralisaties) in toenemende mate door schaalvergroting gekenmerkt. Dit betekent voor gemeenten dat zij in omvang mee zouden moeten groeien (gemeentelijke herindeling, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) om in deze schaalvergroting overheidstaken op lokaal niveau adequaat (efficiënt en bestuurskrachtig) te kunnen blijven uitvoeren (Mierlo, 1993: 3).

Derhalve is schaalvergroting op lokaal niveau nodig om de uitvoering van lokale overheidstaken goedkoper te maken. Immers maakt schaalvergroting het mogelijk om schaalvoordelen te behalen door bijvoorbeeld goedkopere productie van collectieve voorzieningen zoals de gezondheidszorg en de Jeugdzorg (Mierlo, 1993).

2.7.3 EXTERNE EFFECTEN

Daarnaast is besloten om ook theorie op te nemen over externe effecten. Hiermee is getracht om in ieder geval tot een sluitend beoordelingskader te komen, dat recht doet aan de complexiteit van gemeentelijke samenwerking. Allereerst is hiervoor gekozen om tegenwicht te bieden aan het argument van schaalvoordelen. Verder wordt hiermee ook de mogelijkheid gecreëerd om de negatieve effecten als gevolg van gemeentelijke samenwerking een herkenbare hoedanigheid toe te kennen. Alsook te laten zien dat bestuurlijke schaalvergroting niet louter positieve effecten kan hebben en dat er zeker stil moet worden gestaan bij de ongewenste en negatieve effecten van schaalvergroting.

Ter verdediging van bestuurlijke schaalvergroting wordt niet alleen het argument van schaalvergroting gehanteerd, maar ook het argument van het internaliseren van externe effecten. Externe effecten zijn in deze hoedanigheid effecten van de productie of consumptie van een (groep van) bedrijfs- of gezinshuishouding(en) op de productie of consumptie van een andere groep van bedrijfs- of gezinshuishouding(en), die niet in de prijzen zijn verrekend en derhalve niet in *besluitvorming* via het marktmechanisme in de prijzen worden meegenomen (Mierlo, 1993: 4).

Het is om deze reden dan ook mogelijk dat de voorziening van publieke goederen en diensten op een te lage bestuurlijke schaal plaats hebben, waardoor andere gebieden de gevolgen van deze voorziening of dienst ondervinden zonder maar ook bij de politieke besluitvorming over deze voorziening of dienst te zijn betrokken (Mierlo, 1993:4).

Bestuurlijke schaalvergroting is dan ook noodzakelijk om deze gebieden bij de besluitvorming te betrekken en eventuele externe effecten van de voorziening of dienst in het begrotingsmechanisme te internaliseren².

² Schaalvoordelen en externe effecten kunnen argumenten voor bestuurlijke schaalvergroting opleveren, maar dat hoeft niet per definitie zo te zijn. Het een en ander hangt af van enerzijds de uitgangssituatie (op welke bestuurlijke schaal heeft de voorziening plaats) en de technische kenmerken van de betrokken voorziening (mate van uitsluitbaarheid en non-rivaliteit in de consumptie).

In de klassieke benadering worden thans de voordelen van bestuurlijke uniformiteit, in het bijzonder schaalvergroting, overbelicht en worden de nadelen ervan sterk onderschat. Logischerwijs zijn aan bestuurlijke uniformiteit en schaalvergroting niet alleen baten verbonden, maar ook kosten (Mierlo, 1993: 5).

2.7.4 CONCLUSIE

Met het gebruik van deze drie economische theorieën wordt een poging gedaan om rationeel te kijken naar samenwerking. Is het dus efficiënt om samen te werken en waarom? Om tot het antwoord te komen op deze vragen wordt dus allereerst gekeken naar de kosten die een bepaalde organisatie vorm met zich mee brengt, dat zijn in dit geval dus de transactiekosten. Gesteld vanuit deze theorie doen gemeenten er goed aan om een bepaalde organisatorische vorm te kiezen met de minste transactiekosten. Verder leidt samenwerking tot schaalvergroting en daarmee tot een schaalvoordeel, zodat op die manier publieke diensten goedkoper kunnen worden uitgevoerd. Daarbij valt te denken aan het gezamenlijk inkopen van producten/diensten. Aan de andere kant is het waarschijnlijk dat bestuurlijke schaalvergroting leidt tot externe effecten.

2.8 CONCLUSIE THEORETISCHE BEVINDINGEN

Concluderend kan worden gesteld dat het decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten wordt gedaan vanuit rationele overwegingen. Vanuit een bezuinigingsopgave is overeengekomen dat bepaalde taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd door gemeenten. Daarnaast is de verwachting dat deze uitvoering door gemeenten ook leidt tot het leveren van meer maatwerk en het bieden van meer kwaliteit en 'value for money'. De decentralisaties maken het gemeenten mogelijk dwarsverbanden te leggen en samenhang aan te brengen tussen de Wmo/Awbz, de Jeugdzorg en het domein van werk en inkomen. Op grond van onder meer deze overwegingen is besloten om taken op het gebied van werk en inkomen, langdurige zorg en de Jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid te laten vallen van gemeenten.

Zijn gemeenten zelfstandig in staat om deze taken te organiseren en uit te voeren en hoe wordt dit bepaald? Om tot een antwoord te komen op deze vraag, wordt gerefereerd aan het vermogen van gemeenten om maatschappelijke en financiële uitdagingen aan te gaan. In dit verband gaat het over de bestuurskracht van gemeenten en in hoeverre deze gemeenten in staat stelt om extra taken uit te voeren. Echter zijn door verschillende ontwikkelingen de grenzen tussen gemeenten vervaagd en worden deze ontwikkelingen doorgaans gekenmerkt door een grensoverschrijdend karakter.

Inmiddels kan worden geconcludeerd dat er twijfel bestaat bij gemeenten en met name 'kleine' gemeenten over de slagkracht van de ambtelijke organisatie en daarmee op het vermogen om deze extra taken zelfstandig uit te voeren. Om deze extra taken in samenhang en effectief te kunnen organiseren en uitvoeren, zoeken gemeenten veelvuldig naar samenwerkingsverbanden als antwoord op dit 'onvermogen'. Het resultaat hiervan is een veelvoud aan gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden, die zowel vanuit het publiekrecht als vanuit het privaatrecht voortvloeien. Daarnaast worden gemeenten steeds innovatiever en zoeken zij naar samenwerkingsverbanden die zowel voorzien in gemeentelijke autonomie als in de voordelen van samenwerking.

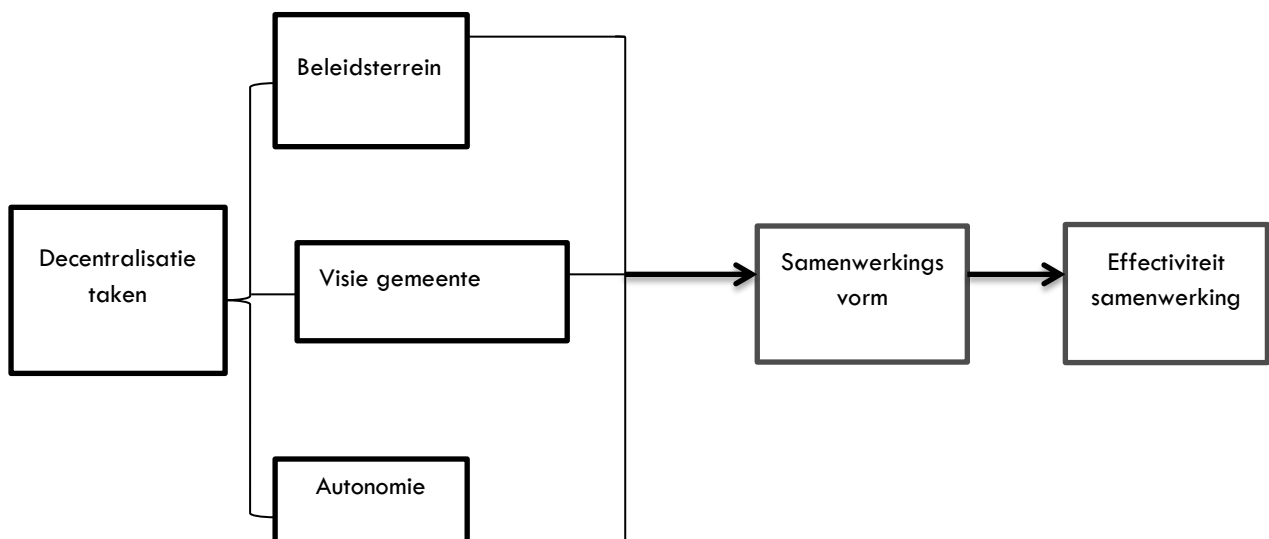
Maar hoe kunnen deze gemeenschappelijke regelingen nou worden beoordeeld en wanneer is er sprake van een vergroting van de bestuurskracht? Dit zijn vragen die spelen en die zeker in de context van de decentralisaties in het Sociaal Domein meer dan terecht zijn. Hoewel het besef er is dat gezien de aard van dit onderzoek lang niet een bevredigend antwoord kan worden gegeven op deze vragen, maar dat er wel een poging wordt gedaan om vanuit de economische, politieke en juridische rationaliteit te reflecteren op deze vraagstukken.

Zo worden in de volgende paragraaf de theoretische bevindingen 'gevangen' in een conceptueel model, waarmee naar de empirie wordt gekeken. Voorts worden de samenwerkingsvormen vanuit de

wet gemeenschappelijke regelingen niet alleen beoordeeld, maar wordt getracht om tot een dieperliggende verklaring te komen, zodat dit onderzoek niet alleen zinvol is in praktische zin, maar ook een toevoeging is aan de 'body of knowledge' over gemeentelijke samenwerking.

2.9 CONCEPTUEEL MODEL

Aan de hand van de concepten van het theoretisch kader, wordt een model gepresenteerd waarin de theoretische relaties tussen deze concepten worden weergegeven. De verbindingslijnen geven aan hoe de relaties lopen, waarna deze in het analytisch deel getoetst zullen worden.



Het conceptueel model laat zien welke relaties er vanuit de theorie te leggen zijn. Deze worden vervolgens in de empirie onderzocht. Zoals besproken is in de theorie, is de gekozen samenwerkingsvorm afhankelijk van een drietal factoren. Allereerst de soort taken die gedecentraliseerd worden, hiermee wordt bedoeld op welk specifiek beleidsterrein gemeenten er extra taken bij krijgen (jeugd, wmo en participatie). Hiermee worden ook de randvoorwaarden bedoeld die de Rijksoverheid stelt aan het decentraliseren van haar taken. Verder de mate waarin een gemeente autonomie kan behouden, in de theorie wordt dit onder meer geduid door het concept 'licht samenwerken'. Tot slot de manier waarop er geredeneerd wordt binnen een gemeente, geduid als de visie van een gemeente. Deze visie is de empirische vertaling van enerzijds het economische gedachtegoed (transactiekosten, schaalvoordelen, externe effecten) en anderzijds het meer politieke/juridische gedachtegoed (bestuurskracht, zorgvuldigheid en transparantie).

Het zijn dan met name deze theoretische uitingen die een effect hebben op de verschijningsvorm van een samenwerkingsverband, waarna wordt gekeken in hoeverre een samenwerkingsverband efficiënt is.

3. HYPOTHESEN

Op grond van de theorie en het daarop aansluitend conceptueel model, wordt nu een aantal hypothesen geponeerd, die als gevolg van empirische bewijsvoering worden aangenomen of verworpen. Per concept zal een aantal hypothesen, voorzien van een redenering, worden geformuleerd. De onderstaande hypothesen die de concepten autonomie, democratische visie en efficiency relateren aan bepaalde samenwerkingsverbanden en mogelijk verklaringen zijn niet zodanig geformuleerd dat getracht is om tot onderlinge samenhang te komen. Daarentegen is wel een onderscheid gemaakt tussen een bepaalde samenwerkingsvorm enerzijds en een bepaalde verklaring anderzijds. Het doel hiervan is om uiteindelijk zowel iets te zeggen over de keuze voor een bepaalde samenwerkingsmodaliteit en de onderliggende verklaring voor deze keuze.

Een belangrijk gegeven is dat de onderstaande hypothesen niet allemaal een directe relatie hebben met de theoretische concepten, maar ook afgeleid en beredeneerd zijn vanuit de empirie.

3.1 AUTONOMIE

Allereerst wordt beoogd dat indien samenwerking zichtbaar leidt tot lagere kosten dat het argument van autonomiebehoud aan sterkte verliest. Tenslotte biedt de centrumgemeente constructie uitweg wanneer het argument van autonomiebehoud prevaleert in een gemeente. Dit leidt tot de volgende hypothesen:

Hypothesen	Redenering	Theorie/empirie
H1: 'Als de samenwerking leidt tot lagere kosten, dan wordt autonomieverlies als minder zwaarwegend gezien'.	Wanneer het aangaan van samenwerkingsverbanden leidt tot lagere kosten in vergelijking tot een zelfstandige uitvoering, dan zullen gemeenten het overdragen van bevoegdheden als minder 'erg' ervaren. Er is dan sprake van een trade off tussen autonomieverlies en efficiencywinst.	Deze hypothese is een uitwerking van de theorie over 'licht samenwerken', waarbij autonomiebehoud dominant is in het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Daarnaast is deze uitwerking gekoppeld aan de empirische verwachting over lagere kosten.
H2: 'Naarmate het behoud van autonomie een grotere rol speelt, dan is de keuze voor een centrum- gemeente constructie het meest voor de hand liggend.'	Indien het argument van autonomiebehoud dominant wordt, dan biedt de centrumgemeente constructie soelaas. In de context van autonomiebehoud biedt deze constructie de meeste voordelen.	De relatie van deze hypothese met de theorie is dat de centrumgemeente constructie een uitwerking is van de wgr en autonomie een uitwerking is van de theorie over 'licht samenwerken'.

3.2 DEMOCRATISCHE SETTING

De onderstaande hypothesen hebben met name een raakvlak met verklaringen die op grond van democratische overwegingen te geven zijn. Ook hier is weer een variatie gegeven van mogelijke verklaringen en passende samenwerkingsconstructie(s). Hieruit volgt dat wanneer waarden als controle en legitimering bij een gemeente als dominant worden gezien voor de keuze voor een bepaald samenwerkingsverband, dat het oprichten van een openbaar lichaam daar dan het logische gevolg van is. Verder wordt verondersteld dat wanneer samenwerkingsverbanden groeien in termen van middelen (geld), dat men gedurende dit proces minder oog heeft voor andere publieke waarden. Daarnaast wordt onderzocht in hoeverre verschillen in beleidsuitgangspunten tussen samenwerkende gemeenten leiden tot belemmeringen in de uitvoering. Op grond hiervan zijn de volgende hypothesen geformuleerd:

Hypothesen	Redenering	Theorie/empirie
H3: 'Als een gemeente sterk denkt vanuit democratische controle en legitimering, dan is het oprichten van een openbaar lichaam het meest passend.	Bij het overhevelen van bevoegdheden, zal met name het aspect van democratische controle prevaleren. Gezien het feit dat het veelal om behoorlijk bedragen gaat en het toezicht hierop dusdanig belangrijk is, biedt het oprichten van een openbaar lichaam uitkomst.	Het openbaar lichaam is een constructie afkomstig van de wgr. Dit wordt gerelateerd aan de empirische verwachtingen over democratische controle en legitimering.
H4: Hoe meer geld gemoeid is met de	De verwachting is dat hoe groter de bijdragen	Deze hypothese is ten opzichte van

samenwerking, hoe meer publieke waarden naar de achtergrond worden geduwd.'	in termen van geld worden, hoe meer publieke waarden als rechtszekerheid, rechtsgelijkheid, kwaliteit van de dienstverlening en transparantie aan gewicht verliezen. Hoe kosten efficiënt een samenwerkingsverband functioneert prevaleert en wordt erg dominant.	de voorgaande hypothesen op een abstracter niveau geformuleerd. Hier wordt het theoretisch begrip samenwerking gerelateerd aan publieke waarden en geld (empirie).
H5: 'Als de beleidsuitgangspunten van samenwerkende gemeenten verschillen, dan zal dit de uitvoering in het samenwerkingsverband belemmeren.'	Autonome gemeenten verschillen vaak van beleid op hetzelfde terrein. Wanneer gemeenten gaan samenwerken, maar zij zich blind staren op het formuleren van eigen beleid, dan is de verwachting dat dit een effectieve uitvoering van het samenwerkingsverband in de weg zal staan.	Beleidsuitgangspunten is een uitwerking van het concept autonomie en dat wordt hier gerelateerd aan de uitvoering (empirie).

3.3 EFFICIENCY

Efficiency is vaak de aanleiding voor gemeenten om samen te werken. Het blind staren op efficiency resultaten, kan ten koste gaan van bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienstverlening. Ook wordt onderzocht of het optuigen van een 'zware' wgr constructie zoals het openbaar lichaam in contrast staat met de wens om concrete resultaten en schaalvoordelen te behalen. Vanuit de literatuur wordt betoogd door Van den Dool en Schaap (2014) om juist voor een 'lichte' regeling te gaan, indien de focus ligt op het behalen van concrete resultaten en schaalvoordelen. Voorts lijkt het zo te zijn dat samenwerkingsverbanden die sterk of alleen gericht zijn op uitvoeringstaken het efficiënt functioneren. Dit heeft dan weer te maken met het feit dat deze regelingen vaak beleidsarm zijn en geen beleidsvormende bevoegdheden hebben. Tot slot wordt onderzocht in hoeverre nieuwe taken zich voegen naar bestaande samenwerkingsverbanden, omdat daarmee geen nieuwe regeling nodig is en dit nog meer voordelen met zich meebrengt. Dit tezamen leidt tot de volgende hypothesen:

Hypothesen	Redenering	Theorie/empirie
H6: 'Als de nadruk in een samenwerkingsverband sterk ligt op efficiency, dan zal het aan bestuurskracht inleveren.'	Dit is met name een vraagstuk van de trade off tussen de economische rationaliteit en de politieke/juridische rationaliteit. De verwachting is dat meer van de één leidt tot minder van de ander.	De afleiding van deze hypothese komt uit de theorie over transactiekosten, schaalvoordelen en externe effecten (efficiency) en over theorie over bestuurskracht.
H7: 'Als het denken sterk gericht is op het behalen van concrete resultaten en schaalvoordelen, dan is het optuigen van een zware wgr constructie weinig zinvol.'	Het bereiken van concrete en zichtbare resultaten vereist vaak een lichte en flexibele regeling met zo min mogelijk politieke invloeden, een voorbeeld van een zware wgr constructie met een dominant politiek element is het openbaar lichaam of het gemeenschappelijk orgaan.	De afleiding van deze hypothese komt uit de theorie over 'licht samenwerken' (Van den Dool en Schaap, 2014), waar wordt gesproken over lichte samenwerkingsvormen die ten goede komen aan het behalen van concrete resultaten en schaalvoordelen. Dit wordt gerelateerd aan constructies vanuit de theorie over de wgr.
H8: 'Hoe sterker samenwerkingsverbanden gericht zijn op uitvoeringstaken, hoe efficiënter zij functioneren.'	Samenwerkingsverbanden kunnen zodanig zijn ingericht dat er zowel beleid wordt geformuleerd als wordt uitgevoerd. Het is echter wel zo dat samenwerkingsverbanden per definitie bestaan uit meerdere partners en het dus lastiger is om beleid af te stemmen en te harmoniseren. Het zou daarom efficiënter zijn als samenwerkingsverbanden enkel gericht zijn op de uitvoering van beleid.	Een sterke focus op uitvoeringstaken is een uitwerking van de theorie van Van den Dool en Schaap (2014) en deze wordt gerelateerd aan de empirische verwachting over efficiency.
H9: 'Als een gemeente sterk denkt vanuit bestaande structuren, dan zal de uitvoering van extra taken zich modelleren naar bestaande regelingen.'	Bestaande afspraken over samenwerking worden zeer waarschijnlijk niet graag ter discussie worden gesteld. Aan de andere kant bestaan er al voordelen in termen van bestaand infrastructuur en dus een besparing op de transactiekosten en mogelijkheden tot uitbreiding. Dergelijke argumenten kunnen worden ingezet om de efficiency gedachte te ondersteunen.	Deze hypothese is puur vanuit de empirie afgeleid en beredeneerd en heeft weinig tot geen raakvlakken met de theorie.

3.4 OPERATIONALISERING

In de vorige hoofdstukken zijn de theoretische invalshoeken gepresenteerd, die het raamwerk vormen voor dit onderzoek. Vervolgens is hieruit een conceptueel model gedestilleerd. Verder is op grond van het conceptueel model een aantal hypothesen geformuleerd die getoetst gaan worden in de empirie. Maar alvorens dit mogelijk is, dienen eerst de concepten meetbaar te worden gemaakt, om deze zodoende in de empirie te kunnen waarnemen. In dit hoofdstuk worden de concepten uiteen gezet, voorzien van een definitie, variabelen en welke waarden deze variabelen kunnen aannemen en tenslotte het meetniveau.

3.4.1 BESTUURKRACHT

Het concept bestuurskracht is in dit onderzoek opgedeeld in drie variabelen en wordt gedefinieerd als: *Het vermogen van bestuurseenheden om de voor hun relevante maatschappelijke en financiële uitdaging succesvol aan te gaan.* Allereerst de mate van het definiëren van de verantwoordelijkheden. Maar ook het bijeenbrengen van relevante actoren en die effectief laten samenwerken. Tot slot de borging van het democratisch gehalte. In het onderstaande schema zijn aan deze variabelen waarden toegekend en het meetniveau, daarnaast is ook een korte toelichting opgenomen.

Variabelen	Waarden	Meetniveau	Toelichting
Definiëren van verantwoordelijkheden	Schriftelijke vastlegging in de vorm van: <ul style="list-style-type: none"> - Andersoortige overeenkomst - Beheersing- en sturingsmechanismen - Intentieafspraken 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja - Nog niet - Nee 	Een schriftelijke vastlegging van een samenwerking is een aanduiding van het definiëren van de verantwoordelijkheden in de praktijk.
Bijeenbrengen relevante actoren en effectief te laten samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - Lichte' samenwerkingsvorm - Ruimte voor betrokken actoren - Niveau van de kwaliteit van de dienstverlening - Bestaande afspraken over regionale samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig/veel bestuurlijke drukte - Geen, weinig, veel ruimte - Verbetering/geen verbetering - Geen/wel 	Licht wordt in dit geval gezien vanuit de 'hoeveelheid' aan bestuurlijk drukte. Daarnaast is het van belang dat relevante actoren participeren in een samenwerking en de vraag is hoeveel ruimte daarvoor wordt gemaakt. Verder is een duiding van effectieve samenwerking dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. Ook kan het efficiënt zijn om gebruik te maken van bestaande afspraken.
Democratisch bestuur	<ul style="list-style-type: none"> - Meerderheidsbesluitvorming - Stemgelijkheid - Invloed middelen van de gemeenteraad - Monitoring en toezicht door rapportages - Vetorecht - Transparantie - Zitting van wethouders/raadsleden in bestuursorganen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ja/nee - Wel/geen - Accorderen begroting, vaststellen beleidsmatige en financiële kaders - Frequent/niet frequent en hoeveelheid - Ja/nee - Goede/slechte leesbaarheid, inhoudelijkheid en grootte van de stukken - Wel/geen 	Als deze waarden geïnstitutionaliseerd zijn in een samenwerkingsverband dan wijst dat op een democratisch bestuur. Daarnaast gaat het ook om checks and balances, dus hoe het toezicht is geregeld en welke middelen de raad heeft om invloed uit te oefenen.

3.4.2 AUTONOMIE

De volgende definitie is aan het concept autonomie toegekend: *Politieke autonomie door de mate van beleidsvrijheid van het College en de Raad om lokaal beleid en beleidsuitgangspunten te formuleren.* Het concept autonomie is meetbaar gemaakt door een onderscheid te maken in de vrijheidsgraad in de beleidsvoorbereiding tot de beleidssturing van een gemeente bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Variabelen	Waarden	Meetniveau	Toelichting
Vrijheid in de beleidsvoorbereiding	Financiële en beleidsmatige verordeningen	Veel/weinig vrijheid en ruimte	Hoe meer ruimte een gemeente heeft in de financiële en beleidsmatige zin om een verordening naar eigen lokale uitgangspunten te formuleren, hoe meer vrijheid een gemeente heeft in beleidsvoorbereiding.
Vrijheid in de beleidsformulering	Lokale beleidsaccenten	Veel/weinig vrijheid	Hier gaat het om de ruimte die een gemeente heeft om het beleid af te stemmen op de lokale situatie door bijvoorbeeld de bevoegdheid om over te gaan tot collectieve dan wel individuele voorzieningen en het vragen van eigen betalingen.
Vrijheid in de beleidssturing	Sturingsmogelijkheden	Weinig/veel	De ruimte die een gemeente heeft om beleid te sturen dat niet meer wordt gemaakt in de afzonderlijke gemeente. Met name gaat het om de sturingsmogelijkheden en hoe de bevoegdheden zijn overgedragen.
	Overdragen van bevoegdheden	Delegeren/mandateren	

3.4.3 TRANSACTIEKOSTEN

De volgende definitie is aan dit concept toegekend: *Het geheel van wetten, afspraken, verordeningen, voorschriften en geschreven en ongeschreven regels die met de organisatie en uitvoering van taken gepaard gaat.* De transactiekosten vloeien voort uit de afspraken, wetten, verordeningen en voorschriften die met de organisatie en uitvoering van taken gepaard gaat. In de operationalisering is een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten kosten die een beeld moeten geven van de transactiekosten.

Variabelen	Waarden	Meetniveau	Toelichting
Afspraken, verordeningen en voorschriften	Uitvoeringskosten	Lager/hoger ten opzichte van een verandering (nieuw of bestaand samenwerkingsverband)	Deze kosten treden op wanneer er een nieuw infrastructuur wordt opgebouwd. Een voorbeeld hiervan is het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling.
	Controle kosten	Lager/hoger ten opzichte van een verandering (nieuw of bestaand samenwerkingsverband)	
	Monitoring kosten	Lager/hoger ten opzichte van een verandering (nieuw of bestaand samenwerkingsverband)	
	Coördinatiekosten	Lager/hoger ten opzichte van een verandering (nieuw of bestaand samenwerkingsverband)	

3.4.4 EFFICIENCY

Efficiency wordt in deze context gezien vanuit de taakuitvoering daar te organiseren waar het gepaard gaat met de laagste kosten en wordt gedefinieerd als: *De taakuitvoering daar te organiseren*

waar het maatschappelijk gezien gepaard gaat met de laagste kosten. Het gaat hier met andere woorden om de 'ideale' bestuurlijke schaal en door middel van samenwerking kan er gespeeld worden met deze schaal. Dit houdt in dat er op verschillende niveaus samengewerkt kan worden (regionaal, stadsregionaal).

Variabelen	Waarden	Meetniveau	Toelichting
Doelmatigheid	Schaalvoordelen	Geen/wel	Samenwerking zou moeten leiden tot schaalvoordelen, omdat er samengewerkt wordt door meerdere partners. Ook zou samenwerking moeten leiden tot een besparing op de apparaatskosten, doordat er bijvoorbeeld minder werknemers nodig zijn. Tenslotte is de kostprijs een indicatie van efficiency. Dit samen zou een beeld moeten geven in hoeverre er een doelmatige inzet is van middelen.
	Kostenbesparing door optreden als grotere contractpartner	Geen/wel een besparing ten opzichte van zelfstandig contractpartner	
	Kosten efficiëntie door besparing op apparaatskosten.	Geen/wel besparing op apparaatskosten door samenwerking	
	Kostprijzen	Lager/hoger door samenwerking	

3.4.5 EXTERNE EFFECTEN

Met externe effecten wordt in dit verband bedoeld dat door de samenwerking er bepaalde gewenste of ongewenste effecten optreden, omdat samenwerking leidt tot bestuurlijke schaalvergroting en wordt gedefinieerd als: *De voorziening van publieke goederen en diensten op een te lage bestuurlijke schaal plaats hebben, waardoor andere gebieden de gevolgen van deze voorziening of dienst ondervinden zonder maar ook bij de politieke besluitvorming over deze voorziening of dienst te zijn betrokken.*

Variabelen	Waarden	Meetniveau	Toelichting
Schaaleffecten	Kwaliteit van de dienstverlening	De kwaliteit gaat omlaag, blijft gelijk of gaat omhoog.	Externe effecten kunnen het gevolg zijn van samenwerking door de bestuurlijke schaalvergroting. Het kan dan zo zijn dat ondanks het feit dat gemeenten samenwerken voor de uitvoering van een bepaalde wet, dat er toch verschillen zijn.
	Verskil in toegang tot voorzieningen	Klein/groot verschil in toegang	

Nu de concepten toepasbaar en meetbaar zijn gemaakt kan worden gestart met de empirische bevindingen. In het volgende hoofdstuk wordt hiermee een begin gemaakt, waarin de keuze is gemaakt om de empirische bevindingen vanuit de documenten en aangevuld door interviewfragmenten te presenteren.

4. DE CONTEXT VAN DE DECENTRALISATIES IN HET SOCIAAL DOMEIN

Nu het theoretisch deel is afgesloten, wordt in dit hoofdstuk gestart met de empirische beschrijvende resultaten. Verder wordt in dit hoofdstuk en de hoofdstukken 5 en 6 een antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

- Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de voornemens van de gemeente Vlaardingen om samen te werken voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet?

Deze deelvraag wordt in drie hoofdstukken beantwoord. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op decentralisatie van de Jeugdwet en de organisatorische implicaties hiervan zijn voor de gemeente Vlaardingen. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de decentralisatie van de wet maatschappelijke ondersteuning en in hoofdstuk 6 wordt de decentralisatie van de Participatiewet behandeld. Deze hoofdstukken zijn niet louter empirisch-beschrijvend van aard, maar hebben ook een analytische kant, waarin enkele conclusies worden getrokken die betrekking hebben op deze deelvraag.

Allereerst zal in paragraaf 4.1 worden uitgelegd wat er precies gaat veranderen als gevolg van de decentralisatie van de Jeugdwet. Ook wordt uiteengezet welke taken op het gebied van de Jeugdzorg voortaan onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gaan vallen en welke meerwaarde de uitvoering van de jeugdzorg op gemeentelijk niveau in het algemeen met zich mee brengt.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 en de daarbij behorende sub paragrafen ingegaan op welke wijze de gemeente Vlaardingen gestalte geeft aan de uitvoering van de Jeugdwet. Hiermee wordt bedoeld in welke vorm en op welk niveau Vlaardingen samenwerkt om de taken op het gebied van de Jeugdzorg te organiseren en uit te voeren. Voorts zal in paragraaf 4.3 en de daarbij behorende sub paragrafen in detail worden ingegaan op de motieven en overwegingen die ten grondslag liggen aan deze keuze. Daarmee wordt getracht om een koppeling te maken tussen de keuze voor een bepaald samenwerkingsverband en de daarmee samenhangende motieven en overwegingen. De keuze is dus gemaakt om eerst te beschrijven welke acties de gemeente Vlaardingen heeft ondernomen en vervolgens uit te wijden naar de argumenten en redenen voor deze acties.

Verder is het empirisch-beschrijvend deel gestructureerd aan de hand van de drie uit te voeren wetten. Zo gaat hoofdstuk 4 dus specifiek in op de uitvoering van de Jeugdwet in de Vlaardingse context. In hoofdstuk 5 wordt beschreven op welke manier de extra taken op het gebied van de wet maatschappelijke ondersteuning in de Vlaardingse context worden vormgegeven. Tot slot wordt in hoofdstuk 6 uiteengezet hoe de gemeente Vlaardingen de uitvoering van de Participatiewet wilt gaan vormgeven en welke motieven en overwegingen hieraan ten grondslag liggen.

4.1 DE DECENTRALISATIE VAN DE JEUGDWET IN HET KORT

Op 1 januari 2015 zal de Jeugdwet in werking treden (CPB, 2013). Hiermee worden de verantwoordelijkheden van gemeenten op het terrein van de Jeugdzorg uitgebreid. Alle vormen van Jeugdhulp zullen per ingang van deze datum onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gaan vallen. Gemeenten voeren nu al taken uit zoals de *jeugdgezondheidszorg* en het *preventieve jeugdbeleid*. Daar komen dus extra taken bij. Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor de *provinciale geïndiceerde Jeugdzorg*, de *gesloten Jeugdzorg*, de *geestelijke gezondheidszorg voor de Jeugd*, de *GGZ in het kader van het jeugdstrafrecht (forensische zorg)*, de *zorg voor verstandelijk gehandicapte jongeren (jeugd-lvg)*, de *begeleiding en persoonlijke verzorging*, de *jeugdbescherming en jeugdreclassering*. In de huidige situatie vallen deze vormen van zorg onder verantwoordelijkheid van verschillende bestuurslagen: provincies, gemeenten, zorgverzekeraars, zorgkantoren, het Ministerie van Volksgezondheid en Welzijn en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Jeugdwet voegt dus deze

verschillende regelingen samen en laat de uitvoering van de Jeugdzorg aan gemeenten over (CPB, 2013).

Door alle taken op het gebied van de Jeugdzorg te concentreren op het gemeentelijk niveau, wordt beoogd zorg te leveren die gekenmerkt wordt door preventie en maatwerk. Gemeenten krijgen bij het uitvoeren van de Jeugdzorg een zekere beleidsvrijheid. Het bundelen van verantwoordelijkheden op één niveau zou de samenwerking tussen de verschillende hulpverleners moeten verbeteren en de blik zou gericht moeten zijn op het 'integraal' samenwerken. Daarnaast is de samenhang met de andere decentralisaties van belang en zullen deze op de een of andere manier aan elkaar gebundeld moeten worden (CPB, 2013).

Kort is weergegeven welke veranderingen er gaan plaatsvinden ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 en welke kansen dit met zich meebrengt. Zo zal de uitvoering van de Jeugdzorg voortaan worden gedaan door gemeenten. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de gemeente Vlaardingen de Jeugdzorg gaat organiseren en in welk samenwerkingsverband dit gestalte gaat krijgen.

4.2 EEN NIEUW STADSREGIONAAL SAMENWERKINGSVERBAND WORDT IN HET LEVEN GEROEPEN

Om te komen tot een goede uitvoering van de Jeugdwet, heeft de gemeente Vlaardingen besloten om te participeren in de gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp Rijnmond.

Het betreft hier de oprichting van een openbaar lichaam in het bezit van rechtspersoonlijkheid (gemeenteblad, 2013). Het uitvoerend deel is gevestigd in Rotterdam. Het rechtsgebied van het openbaar lichaam omvat het grondgebied van de volgende gemeenten: Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne.

4.2.1 DOELSTELLING EN TAKEN

Het lichaam heeft als doel om te zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken, met inachtneming van de bepalingen in de Jeugdwet. In het kader van deze doelstelling heeft de regeling de volgende taken:

- Het uitvoeren van de bovenlokale taken door middel van het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen. In het kader van de Jeugdwet; de jeugdhulp omvat de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen. De taken worden uitgevoerd met inachtneming van de afspraken die hierover op bovenregionaal of landelijk niveau zijn of worden gemaakt (Gemeenteblad, 2013).
- Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, welke ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen (Gemeenteblad, 2013).

Het bovenlokale karakter van de taken wijst erop dat zij ter aansluiting en aanvulling op het lokale aanbod dienen. Verder hebben deze taken betrekking op de *inkoop* voor de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdhulp.

4.2.2 HET ALGEMEEN BESTUUR

Elk deelnemend college wijst uit zijn midden één lid en één plaatsvervangend lid aan voor het algemeen bestuur. Het algemeen bestuur wijst uit zijn midden het dagelijks bestuur aan. Deze twee organen stellen de begroting van de gemeenschappelijke regeling vast. De begroting is het resultaat van de lokale uitgangspunten van de afzonderlijke gemeenten.

Daar zit een prijskaartje aan vast. Dus als wij vijf ton afnemen, dan zeg je: ik wil voor die beleidsdoelen bijvoorbeeld drie bedden afnemen. Dan wordt dat omgezet in een bedrag en dat moet Vlaardingen betalen. Dat bedrag komt in de begroting van de Regeling te staan. Uiteindelijk stelt het bestuur de conceptbegroting vast, gebaseerd op lokale uitgangspunten en kosten. Vervolgens wordt die aan de Raad gestuurd voor zienswijze, dat is geen beslissingsrecht. Je mag er wat van vinden.’ -Senioraccounthouder

4.2.3 BESTUURLIJKE DRUKTE

Het algemeen bestuur vergadert ten minste twee maal per jaar en voorts zo als de voorzitter of het dagelijks bestuur dit nodig vindt, dan wel ten minste drie leden van het algemeen bestuur dit, onder opgaaf van redenen, schriftelijk verzoeken. In het laatste geval vindt de vergadering plaats binnen twee weken. Dit zijn de bepalingen zoals die zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling over de momenten waarop de bestuurders van de deelnemende colleges samenkomen.

‘Er is binnen de regeling een dagelijks en algemeen bestuur afgesproken. Dat zijn de bestuurlijk partners en daar ligt een reglement aan ten grondslag. Dus dat is helder en ook welke taken en verantwoordelijkheden het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur krijgen etc. Het openbaar lichaam houdt in dat we gezamenlijk hebben gezegd: wij gaan de bovenwijkse intramurale zorg samen inkopen, zodat het voor alle gemeenten beschikbaar is.’ - Beleidsadviseur

De bestuurlijke drukte wordt in de praktijk beperkt door de vergaderingen in de pas te laten lopen met de vergaderingen van het algemeen bestuur van de GGD Rotterdam-Rijnmond, gelet op het feit dat het grotendeels om dezelfde personen gaat (Gemeentebled, 2013).

4.2.4 BESLUITVORMING IN DE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING

Bij het nemen van besluiten door het algemeen bestuur wordt te allen tijde gestreefd naar consensus. Indien het op hoofdelijke stemming aankomt, brengen de leden voor de gemeente die zij vertegenwoordigen ieder één stem uit, met uitzondering van de leden die een gemeente vertegenwoordigen waarbij het aantal inwoners van onder de 18 jaar meer is dan 10.000. Zij brengen voor elk volgend 10.000-tal, of gedeelte daarvan, één stem meer uit tot een maximum van dertien stemmen per gemeente.

Gemeente	Inwoners 0-18 jarigen	Stemmen (1 per 10.000)
Albrandswaard	2755	1
Barendrecht	11894	2
Bernisse	2361	1
Brielle	3132	1
Capelle ad IJssel	13443	2
Goeree-Overflakkee	10409	2
Hellevoetsluis	7789	1
Krimpen ad IJssel	6303	1
Lansingerland	15000	2
Maassluis	6332	1
Ridderkerk	8218	1
Rotterdam	120838	13
Schiedam	15175	2
Spijkenisse	14063	2
Vlaardingen	13505	2
Westvoorne	2589	1
Totaal	253806	35

Figuur 1: Stemverhoudingen

Bron: Gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp, 2014

4.2.5 VERANTWOORDING AAN DE GEMEENTERAAD

Een lid van het algemeen bestuur geeft aan de gemeenteraad, op de in die gemeentelijke gebruikelijke wijze, alle inlichtingen die door raadsleden worden gevraagd. Dit dient op dezelfde wijze te gebeuren aan het college van de desbetreffende gemeente. Daarbij kan een lid van het algemeen bestuur door een gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen, op de in die gemeente gebruikelijke wijze, voor de manier waarop dat lid de gemeente in dat bestuur heeft vertegenwoordigd.

'De Raadswerkgroep is meer voor de oriëntatie en kennis tot je te nemen en het uiten van gevoelens. De Raad moet de kaders controleren, maar je merkt omdat het een nieuwe taak is dat de raadsleden zelf ook de diepte in willen. Dat is op zich niet erg, maar je moet wel proberen dat de raadsleden tot hele heldere kaders komen.' -Senior accounthouder

4.2.6 BESTAANDE SAMENWERKINGSVERBANDEN

De regeling is congruent met twee andere regelingen, te weten de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (uitvoering van de taken in het kader van de Wet Veiligheidsregio's) en de GGD Rotterdam-Rijnmond (uitvoering van de taken in het kader van de wet Publieke gezondheid). Voorheen was de Stadsregio verantwoordelijk voor de taken op het gebied van de Jeugdzorg.

'De Jeugdzorg werd al door de Stadsregio gedaan, dus is het logisch dat dit verband is gaan praten met elkaar. Gaan we dan door? Ja we gaan door.' -Senior accounthouder

Verder kent deze regeling veel gelijkenis met de regeling GGD Rotterdam-Rijnmond. Het belangrijkste verschil is dat bij de GGD Rotterdam-Rijnmond in de regeling is vastgesteld dat de gemeente Rotterdam in het kader van de Wet publieke gezondheid alle 'basistaken' uitvoert, met uitzondering van de taken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg. Hier ligt echter geen overeenkomst aan ten grondslag. De gemeente Rotterdam draagt voor de uitvoering van die taken volledig het *bedrijfsrisico*. Het openbaar lichaam is daarvoor als rechtspersoon juridisch gezien niet aansprakelijk.

Bij de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp is echter een andere keuze gemaakt. Daarbij blijft, net als voorheen het geval was bij de uitbesteding van de jeugdzorgtaken door de Stadsregio Rotterdam, het bestuur van de regeling wel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken (Gemeentebblad, 2013). Dit impliceert dat over de uitvoering van die taken een overeenkomst dient te worden afgesloten tussen het openbaar lichaam en de uitvoerende gemeente. Hierbij zorgt het bestuur van het openbaar lichaam, via het verlenen van mandaten/volmachten, dat de uitvoerende gemeente voor de uitvoering van de taken ook de benodigde bevoegdheden krijgt (Gemeentebblad, 2013).

'Tegelijkertijd is Rotterdam lid van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur. We moeten wel goed opletten.' -Beleidsadviseur

Gelet op de belangen van de gemeente Rotterdam als grote en uitvoerende gemeente, is geregeld dat Rotterdam in ieder geval vertegenwoordigd is in het dagelijks bestuur. Daarnaast worden de volgende subregio's met elk één lid vertegenwoordigd:

- Subregio met Albrandswaard, Barendrecht en Ridderkerk.
- Subregio met Bernisse, Brielle, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Spijkenisse en Westvoorne.
- Subregio met Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland.
- Subregio met Vlaardingen, Maassluis en Schiedam.

4.2.7 KEUZE VOOR EEN OPENBAAR LICHAAM

De keuze voor een publiekrechtelijke vorm van samenwerking via de vorming van een openbaar lichaam; heeft te maken met het feit dat het hier om de uitvoering van taken gaat waarmee een groot *publiek belang* is gediend (Gemeentebblad, 2013). Bovendien gaat met de uitvoering van deze taken veel *geld* gemoeid en is daarom de bewuste keuze gemaakt voor de oprichting van het openbaar lichaam. Verder kent het lichaam *rechtspersoonlijkheid* en derhalve wordt de mogelijkheid gecreëerd om op eigen naam *rechtshandelingen te verrichten* (Gemeentebblad, 2013).

‘We wilden zo een licht mogelijke regeling hebben. Licht in die zin, dat sommige GR’s waar de Raad in zit als algemeen bestuur, toch als zwaar wordt ervaren. Nu zitten er alleen wethouders in het Algemeen en Dagelijks bestuur. Wij hebben gekeken naar de GGD regeling en daar hebben we zoveel mogelijk op aangesloten. We hebben zo een beetje de GGD structuur gevolgd.’
-Senior accounthouder

Tegelijkertijd is het streven om *onnodige bestuurlijke drukte* te vermijden en de uitvoerende taken zo veel mogelijk *uit te besteden*. Hieraan is gestalte gegeven door de bevoegdheid van het algemeen bestuur om een uitvoerende gemeente aan te wijzen. Deze zorgt tevens voor invulling van de secretarisfunctie en de daarmee samenhangende ambtelijke ondersteuning.

4.2.8 INVLOED VAN DE RAAD

De gedachte dat een gemeenteraad weinig invloed kan uitoefenen op een gemeenschappelijke regeling is in principe juist. *Rechtstreekse* invloed op de besluiten van het bestuur van de gemeenschappelijke regeling is zowel vooraf als achteraf niet mogelijk. De juridische mogelijkheden voor de raad tot het beïnvloeden van het reilen en zeilen van de gemeenschappelijke regeling, waaraan bevoegdheden zijn overgedragen, zijn niet groot. Net als het College heeft de Raad geen rechtstreekse invloed op de besluitvorming van de gemeenschappelijke regeling. Daarbij kan ook achteraf niet worden ingegrepen (Raadsmemo, 2014). Wel zijn er andere manieren voor de Raad om invloed uit te kunnen oefenen op de beleidsinvulling. Op grond van de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen worden aan de Raad instrumenten aangereikt om invloed uit te oefenen (Raadsmemo, 2014).

4.2.9 KADERSTELLEDE EN CONTROLERENDE TAAK

De uitvoering van de Jeugdwet doet het College binnen de kaders van de wet, maar ook binnen de kaders die de Raad aan de uitvoering stelt. Het stellen van kaders doet de Raad vanuit haar kaderstellende rol. Indien een Raad invloed wil uitoefenen op de beleidsinvulling van de gemeenschappelijke regeling, dan kan dat het beste door vooraf duidelijke kaders te stellen waarbinnen de gemeenschappelijke regeling het beleid uitvoert. De Raad stelt kaders voor de uitvoering van het jeugdbeleid vast door middel van het beleidsplan, de verordening en de gemeentebegroting (Raadsmemo, 2014).

‘Als het gaat om de sturingsmogelijkheden van de Raad, die worden beperkter natuurlijk. Je geeft natuurlijk een deel van je bevoegdheden over aan de GR. Tegelijkertijd kunnen zij een zienswijze geven op de begroting. Sowieso stellen zij de financiële kaders vast van de gemeentelijke begroting, dus daar zit een sturingsmogelijkheid. De verantwoordelijkheid om hulp in te kopen is van het College en die heeft gezegd: “dat gaan we gezamenlijk doen”. Het is volgens mij niet zo zeer de Raad die verantwoordelijkheid overdraagt, maar het College. Die gaan dus een deel van hun verantwoordelijkheid gezamenlijk doen. Inspraak van de burger gaat via de Raad.’
-Beleidsadviseur

Controlerende taak

De Gemeentewet biedt de Raad de mogelijkheid om informatie te vragen aan het College die betrekking hebben op het handelen van een collegelid in het algemeen bestuur van de

gemeenschappelijke regeling. Het College is verplicht hieraan gehoor te geven. Ook kan de Raad de Rekenkamer verzoeken om een onderzoek te verrichten. De Rekenkamer heeft dan ook de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar openbare lichamen. Daarbij kan er worden gestuurd op de ontwerpbegroting door middel van het geven van een zienswijze. Voorts wordt er één keer in de vier jaar een meerjarenbegroting en uitvoeringsplan door het algemeen bestuur vastgesteld. Net als bij de ontwerpbegroting, wordt de Raad in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op de meerjarenbegroting te geven.

‘Het liefst zou je natuurlijk zien dat de Raad directe controle uitoefent. Met een gemeenschappelijke regeling wordt een deel van deze controle weggehaald. Deze ligt namelijk bij de Provincie. Wat de Raad wel doet is de budgetverantwoordelijkheid, maar dat vraagt van ons wel heel tijdig informatie aan te leveren. Het feit dat de Regeling beleidsarm is, geeft de Raad wel weer invloed op het beleid die we in de Regeling gaan ‘stoppen’. Daar ligt dan wel de directe lijn van de raad-burger. Maar de financiële controle van de begrotingen, die ligt bij de Provincie. Die worden ook gekozen, maar ja. Het is indirecte democratie. Maar direct op het beleid.’

-Senior accounthouder

4.3 SAMENVATTING

De gemeente Vlaardingen heeft besloten om voor de uitvoering van het bovenlokaal deel van de Jeugdzorg (jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming) samen te gaan werken met zestien andere gemeenten. Hiertoe is een openbaar lichaam ingesteld, dat de doelstelling heeft om de bovengenoemde zorg in te kopen. De regeling heeft louter een inkooptaak en is daarmee een beleidsarme regeling. Verder zijn de samenwerkende gemeenten geen onbekenden van elkaar, omdat al eerder met deze gemeenten is samengewerkt in de Stadsregio. De voornaamste reden voor de gemeente Vlaardingen om samen te werken in deze constructie is om bepaalde vormen van zorg toch beschikbaar te houden, die anders niet beschikbaar zouden zijn geweest. Deze gemeenschappelijke regeling is dus een middel om dat doel te bereiken, omdat Vlaardingen niet zelfstandig in staat is om scherpe prijzen af te dwingen en tegelijkertijd een bepaalde mate van kwaliteit te waarborgen. Daarnaast verzorgt de gemeente Vlaardingen de overige taken op het gebied van de Jeugdzorg zelfstandig en lokaal. Hiervoor is een verordening opgesteld met de buurgemeenten Maassluis en Schiedam.

In de volgende paragraaf (4.4) wordt nader ingegaan op de motieven en overwegingen van de gemeente Vlaardingen om de uitvoering van de Jeugdwet op deze manier vorm te geven.

4.4 DE JEUGDZORG IN VLAARDINGEN

De gemeente Vlaardingen heeft besloten om voor bepaalde vormen van de Jeugdzorg samen te gaan werken met zestien omliggende gemeenten. Ten uitvoering hiervan is een gemeenschappelijke regeling op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld in de vorm van een openbaar lichaam.

4.4.1 MOTIEVEN EN OVERWEGINGEN

De regeling die is aangegaan is een balans tussen de uitdaging waar Vlaardingen voor staat en het overeind houden van de maximale beleidsvrijheid van de gemeente. Wel gaat het hier om het bovenlokale deel van de Jeugdzorg, waaronder jeugdreclassering en jeugdhulp. De gemeenschappelijke regeling is een instrument om met vijftien omliggende gemeenten specialistisch en complexe Jeugdzorg tegen een goede prijs/kwaliteit verhouding in te kopen.

Voorts heeft Vlaardingen besloten om gezamenlijk met Schiedam en Maassluis de lokale Jeugdzorg te organiseren. Aan de hand van een verordening over Jeugdzorg wordt het beleid en de inkoop met de drie gemeenten afgestemd. Daar is dus geen gemeenschappelijke regeling voor in het leven geroepen, maar de afstemming wordt gedaan middels een gemeenschappelijke verordening.

4.4.2 TEGENKRACHT

Met ongeveer 70.000 inwoners is Vlaardingen in het veld van de dure specialistische Jeugdzorg een kleine speler. Doordat er in de huidige situatie met zestien gemeenten wordt geopereerd in dit veld, kunnen de gemeenten meer tegenkracht bieden ten opzichte van de grote aanbieders. Deze opereren doorgaans landelijk en zijn van een dusdanige grootte dat het voor afzonderlijke gemeenten vaak lastig is om goede prijs/kwaliteit verhoudingen te realiseren.

'Maar doordat we met zijn zestien opereren in dat veld kunnen we meer tegenkracht bieden tegenover de grote aanbieders die soms landelijk opereren en soms ook hele grote organisaties zijn. Op deze manier zit je er met kracht tegenover.' -Senior accounthouder

4.4.3 'BELEIDSARME' REGELING

De gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp is zo opgezet dat de gemeente Vlaardingen haar autonomie behoudt in het formuleren van beleid en beleidsuitgangspunten. De inrichting van het jeugdstelsel in Vlaardingen, zo is het streven, moet op een manier dat lokale jeugdproblematiek tijdig gesignaleerd, opgepakt en afgehandeld wordt. De gedachte hierachter is dat door die tijdige signalering, er een afname plaatsvindt van dure specialistische zorg. Als het lokaal goed werkt, dan is de verwachting dat er in mindere mate een beroep gedaan wordt op de gemeenschappelijke regeling en zou deze financieel kunnen inkrimpen. Dit neemt niet weg dat de regeling altijd nodig is. Immers is er altijd sprake van jeugdproblematiek, waarbij specialistische zorg nodig is. De regeling is dus beleidsarm in die zin dat in de gemeenschappelijke regeling geen beleid wordt geformuleerd.

'Nou in die zin dat het op de langere termijn een beleidsarme regeling is. Je weet dat we een transitiearrangement hebben afgesloten. Nou dat geeft de komende twee jaar wel kaders aan. Dus daar moeten wij ons aan houden, maar de aanbieders ook. Maar die afspraken in dat RTA (Regionaal Transitie Arrangement) zijn er helemaal op gericht om zeg maar de bezuinigingen op te vangen, met zo min mogelijk frictiekosten en nog een keer de beweging naar voren te maken. Naar het lokale veld om daar versterking te geven, dus dat past wel binnen de algemene gedachte van de samenwerkende gemeenten, want dit geeft wel de komende twee jaar richting. Maar goed, daar zijn we met zijn allen bij geweest.' -Senior accounthouder

4.4.4 SCHAALVOORDELEN

In beginsel is het behalen van schaalvoordelen door op een hogere schaal in te kopen een argument geweest om samen te werken. Het is daarbij ook een groot argument gebleken voor het aangaan van de gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp. De actoren die tegenover de gemeente staan, zijn instellingen die op *inhoudsmacht* zitten. Het zijn instellingen die een grote mate van professionele macht bezitten. Het streven naar een goede prijs/kwaliteit verhouding is hand in hand gegaan met het argument van schaalvergroting. Het door één partij laten opstellen van contracten, leidt er toe dat er een scherpere prijs kan worden afgedwongen. In dit geval kunnen de verschillende zelfstandige gemeenten niet tegen elkaar worden uitgespeeld. Bovendien is er maar één partij die verantwoordelijk is voor het contractbeheer in plaats van zestien afzonderlijke partijen en dit is een besparing op de transactiekosten. Aan de andere kant kan dit ten koste gaan van de dynamiek van het ontstaan van een marktconforme prijs voor zorg, omdat er voor zestien gemeenten gelijke prijzen worden vastgesteld.

'Enerzijds als je de inkoop belegt bij één organisatie, is al goedkoper dan als vier of vijf dat gaan doen. Dat levert geld op, alleen is dit niet gekwantificeerd. Het was meer de gedachte. Het gezamenlijk verwerven van die dure specialistische zorg zagen wij ook een kostenbesparing in. Althans misschien een kostenbeheersing. Laten we maar eerst beheersen. Waar ook nog kosten efficiëntie in zit is, hoe complex het ook lijkt dat je met zestien gemeenten samenwerkt, je wisselt wel kennis uit. En als je dat allemaal apart had moeten invliegen.' -Senior accounthouder

'We gaan zeker intensiever samenwerken ja. Moet ook wel, want de inkoop van een aantal dingen kan je op gemeentelijk niveau eigenlijk niet goed en effectief doen.'-Controller

4.4.5 SAMENVATTING

Voor de uitvoering van de Jeugdwet heeft de gemeente Vlaardingen besloten om op twee niveaus te gaan opereren. Voor de werving van specialistische vormen van de Jeugdzorg, heeft Vlaardingen de keuze gemaakt om samen met zestien buurgemeenten een gemeenschappelijke regeling in te stellen. Deze keuze is door de gemeente Vlaardingen gemaakt op grond van inhoudelijke redenen. De belangrijkste daarvan is dat de gemeente bepaalde specialistische vormen van de Jeugdzorg beschikbaar wil blijven houden. De verwerving van die specialistische zorg kon alleen maar worden gerealiseerd als deze op een grotere schaal wordt ingekocht. Dus op basis hiervan hebben zestien gemeenten elkaar gevonden. Daarnaast is de veronderstelling dat het gezamenlijk werven van bepaalde vormen van Jeugdzorg ertoe leidt dat gemeenten meer onderhandelingsruimte hebben ten opzichte van de zorgaanbieders. Dit was anders geweest, zo is de gedachte, indien alle gemeenten zelfstandig contracten hadden moeten afsluiten met zorgaanbieders.

Verder verwacht de gemeente Vlaardingen, waar de nadruk ligt op preventie, dat wanneer het jeugdstelsel lokaal goed wordt ingericht dat op die manier minder een beroep hoeft te worden gedaan op de gemeenschappelijke regeling. Immers is die regeling alleen ingesteld voor de 'zwaardere' gevallen en in het geval de lokale preventieve aanpak 'werkt', dan kunnen de lichtere gevallen tijdig worden gesignaleerd en worden opgepakt.

Daarbij hopen de samenwerkende gemeenten te leren van elkaar. Doordat elke afzonderlijke gemeente een eigen lokale aanpak heeft, moet na verloop van tijd uit de cijfers van de gemeenschappelijke regeling blijken, hoeveel elke gemeente aan specialistische zorg heeft gebruikt. De gedachte is dat wanneer er steeds minder specialistische zorg wordt ingezet, dat de lokale aanpak dus werkt. Hierdoor gaan gemeenten zich dus afvragen waarom in gemeente x zo weinig specialistische zorg nodig is en in gemeente y heel veel. Dit kan de trigger zijn tot gezamenlijk leren en het uitwisselen van best practices, zo is de veronderstelling.

In het volgende hoofdstuk (5) wordt de tweede decentralisatie besproken, namelijk de wet maatschappelijke ondersteuning en hoe de gemeente Vlaardingen hier invulling aan heeft gegeven. Daarbij wordt in navolging van dit hoofdstuk ook gekeken wat hier de motieven en overwegingen voor waren en of en hoe die stroken met de overwegingen en motieven voor de invulling aan de Jeugdwet. Verder wordt getracht om de verschillen te verklaren en te beschrijven in hoeverre er zorgvuldig en consequent is gehandeld in de overwegingen van de gemeente Vlaardingen om de uitvoering van de twee wetten op verschillende manieren en niveaus vorm te geven.

5. DE WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

In dit hoofdstuk zal inhoudelijk worden ingegaan op de maatregel om de langdurige zorg te decentraliseren en tevens de tweede stap in de beantwoording van de empirisch-beschrijvende deelvraag.

Allereerst zal kort worden weergegeven wat er precies gaat veranderen als gevolg van de hervorming van de langdurige zorg (wmo). Vervolgens zal in paragraaf 5.1 worden ingegaan op de uitvoering van de wmo in de huidige situatie. Tevens zal in paragraaf 5.2 worden uiteengezet hoe de extra taken op het gebied van de wmo zullen worden georganiseerd. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de inkoop van zorgproducten en de manier waarop dit georganiseerd gaat worden. Verder zal in paragraaf 5.4 en 5.5 worden ingegaan op de rol van de Vlaardingse gemeenteraad in het sturen van het ROGplus als uitvoeringsorganisatie voor de wmo, maar ook in hoeverre deze rol gaat veranderen na de inwerkingtreding van de wmo 2015. Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met een korte conclusie in paragraaf 5.6.

In het Regeerakkoord is overeengekomen dat de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een nieuwe landelijke voorziening waarin intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg landelijk wordt georganiseerd (CPB, 2013).

Nieuwe cliënten met een lichtere zorgvraag, die voorheen in een intramurale setting zorg zouden ontvangen, krijgen voortaan de zorg in de eigen omgeving. De extramurale verpleging wordt overgeheveld van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet. Deze aanpassingen zorgen ervoor dat gemeenten geheel de verantwoordelijkheid dragen op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging (CPB, 2013).

De beleidsmatige gevolgen van deze wet zullen met name zichtbaar zijn in de aanspraken die beperkt gaan worden, de dienstverlening die versoerd wordt en de sterke focus op de urgente gevallen. Al deze vormen van zorg gaan voortaan vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (CPB, 2013).

Met name bij de hervorming van de langdurige zorg wordt er uitgegaan van wat mensen nog wel kunnen en dus niet van een beperking of de zorgvraag. Als er ondersteuning nodig is, moet deze eerst worden gezocht in het eigen sociale netwerk. Ook wordt gekeken naar de financiële mogelijkheden van betrokkenen. Zorgbehoevenden waarvan de steun uit de eigen omgeving niet afdoende is, kunnen rekenen op additionele ondersteuning en passende zorg. De compensatieplicht wordt daartoe aangereikt. Gemeenten krijgen hierbij meer ruimte om zo nodig te ondersteunen met passende voorzieningen. Allereerst zullen gemeenten verkennen of een algemene dan wel een collectieve voorziening toereikend is. Is dit niet het geval, dan zijn er individuele voorzieningen beschikbaar (CPB, 2013).

De hervorming van de langdurige zorg moet leiden tot structureel minder uitgaven van €3.5 miljard euro na 2017. Dit betreft de besparing van de totale hervorming van de langdurige zorg. De besparing op taken die gemeenten gaan uitvoeren komt ongeveer neer op €1.5 miljard euro (CPB, 2013).

5.1 DE UITVOERING VAN DE WMO IN DE GEMEENTE VLAARDINGEN

De wet maatschappelijke ondersteuning wordt in de huidige situatie uitgevoerd voor de drie gemeenten Vlaardingen, Maassluis en Schiedam door de uitvoeringsorganisatie het ROGplus. Op het gebied van de wmo werken deze gemeenten al heel nauw samen en voor de wmo 2015 is dan ook besloten om de samenwerking op dezelfde manier vorm te geven. De gedachte is dat het voor de gemeente Vlaardingen lastig en ingewikkeld is om deze taken zelfstandig uit te voeren. In twijfel wordt

getrokken of de gemeente over voldoende slagkracht en denkkraft beschikt en in het verlengde hiervan wordt aangenomen dat samenwerking leidt tot meer slagkracht en denkkraft. In het vervolg van dit deel zal inhoudelijk worden ingegaan op de uitvoeringsorganisatie het ROGplus en wat er in dit verband precies bedoeld wordt met de termen slag- en denkkraft.

5.1.1 DE HUIDIGE WMO EN DE UITVOERING ERVAN IN DE VLAARDINGSE CONTEXT

Zoals in de inleiding al naar voren is gekomen, is het ROGplus de uitvoeringsorganisatie die belast is met de taken op het gebied van de ondersteuning, begeleiding en verzorging van zorgbehoevende burgers in de gemeenten Vlaardingen, Schiedam en Maassluis. Tevens voert deze gemeenschappelijke regeling deze taken niet alleen uit voor de gemeente Vlaardingen, maar ook voor Schiedam en Maassluis. Zo is het ROGplus in de huidige hoedanigheid onder meer verantwoordelijk voor het verstrekken van een aantal maatwerkvoorzieningen. Denk hierbij aan het verstrekken van rolstoelen en hulp bij de huishouding. Het ROGplus is een gemeenschappelijke regeling die de wet maatschappelijke ondersteuning uitvoert voor de gemeenten Vlaardingen, Maassluis en Schiedam.

5.2 EXTRA WMO TAKEN GAAN NAAR HET ROGPLUS

In de afgelopen jaren is gebleken uit verschillende benchmarks dat het ROGplus als uitvoeringsorganisatie van de wmo erg efficiënt functioneert. De kostprijs van de verschillende zorgproducten van het ROGplus is laag in vergelijking met andere gemeenten en mede daardoor is de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning door het ROGplus erg kostenefficiënt. Al met al functioneerde het ROGplus als uitvoeringsorganisatie van de wmo goed en zowel de zorgpartijen als de cliënten zijn tevreden over de werkwijze van het ROGplus. Op grond hiervan is dus besloten, om de extra taken van de AWBZ die overgeheveld worden naar de wmo 2015, te beleggen bij het ROGplus.

Voorafgaand aan het besluit om deze extra taken te beleggen bij het ROGplus, is er een onderzoek uitgevoerd waarin werd gekeken of er andere organisaties zijn aan wie deze opdracht kan worden gegeven. Op het moment van het onderzoek is geconstateerd dat er geen alternatieven zijn om een andere organisatie dan het ROGplus die opdracht te geven. Het opzetten van een nieuwe organisatie is niet onderzocht, omdat dit niet in de onderzoeksopdracht zat. Dat onderzoek had als opdracht: 'hoe kunnen we de huidige organisatie ROGplus toerusten op de nieuwe taken die uitgevoerd moeten gaan worden in het kader van de wmo 2015'?

De gemeente Vlaardingen heeft besloten om de uitvoering van de extra taken op het gebied van de ABWZ, die overgeheveld worden naar de WMO, te beleggen bij de reeds bestaande gemeenschappelijke regeling het ROGplus. Het ROGplus gaat deelnemen in de nog op te richten sociale wijkteams. Maar ook de volgende taken zijn bij het ROGplus belegd:

- Verantwoordelijkheid voor de inkoop van zorg.
- de indicatiestelling voor de wmo.
- Het informatiebeheer.

In de nieuwe context en specifiek met de oprichting van de sociale wijkteams, waar de drie wetten in de uitvoering tot elkaar samenkomen, is besloten om de coördinatietaken van de sociale wijkteams niet te laten doen door het ROGplus. Op basis van een sterkte-zwakke analyse van het ROGplus uitgevoerd door Deloitte (adviesbureau) heeft de gemeente Vlaardingen geconstateerd dat de coördinatie niet het sterkste punt is van het ROGplus. Wel is besloten om het ROGplus een rol toe te kennen in de wijkteams, maar deze rol is beperkt tot de administratieve afhandeling, de indicatiestelling en het informatiebeheer.

‘Waar ze wel heel sterk in zijn, is in het administratief afhandelen. Dus ervoor zorgen dat mensen een indicatie krijgen, waarmee helder wordt omschreven wat de rechten en plichten zijn. Daar zijn ze goed in. Daarom hebben we gezegd: “jullie gaan voor ons in ieder geval het informatiebeheer doen.” -Senior accounthouder

Net als de gemeenschappelijke regeling voor Jeugdhulp, heeft het ROGplus geen beleidsmatige verantwoordelijkheid. Ook deze regeling kan in die zin getypeerd worden als een ‘beleidsarme’ regeling. De deelnemende gemeenten hebben rechtstreekse invloed op het beleid van het ROGplus. De besluiten tot het nemen van bijvoorbeeld bezuinigingsmaatregelen hebben altijd een beleidsmatig karakter, die worden in de deelnemende gemeenten individueel belegd.

‘Maar bijvoorbeeld, wij hebben aan het ROGplus de opdracht gegeven om het informatiebeheer voor ons te gaan doen. Die gaan dat in een registratie- en administratie ICT programma doen, maar ja dat is een keuze die wij gemaakt hebben. Maar hoogstwaarschijnlijk kiest Jeugd voor een ander registratiesysteem, maar dat maakt het werken in een wijkteam ingewikkeld. Daar wordt nu nog heel hard aan geknutseld. Gaan we met twee of drie systemen werken en knopen we die aan elkaar? Of werken we naar één systeem.? En lang alle antwoorden hebben we daar nog niet op.’ -Senior accounthouder

In tegenstelling tot de Jeugdwet is voor de organisatorische uitvoering van de wmo 2015 besloten om geen nieuwe organisatie op te richten. Dat heeft enerzijds te maken met het feit dat de bestaande regelingen goed functioneerden en anderzijds met het feit dat er voor de Jeugdzorg nog geen bestaand infrastructuur was en de voor de wmo al wel. In de volgende paragraaf (5.3) zal worden ingegaan op de inkoop van zorgproducten en op welke manier dit georganiseerd gaat worden.

5.3 DOELMATIGHEID VAN DE INKOOP VAN ZORGPRODUCTEN

In de huidige situatie is het zorgkantoor verantwoordelijk voor het inkopen van AWBZ zorgproducten en het ROGplus voor de WMO zorg. Het zorgkantoor beschikt dus over de kennis en expertise op het gebied van de inkoop van de AWBZ producten. Toch is besloten om uiteindelijk de inkoop te laten doen door het ROGplus samen met inkoopbureau van de gemeente Vlaardingen, middels het uitvaardigen van een bestek, waarna zorgpartijen zich mogen inschrijven. Aangezien de decentralisatie van AWBZ taken hele nieuwe cliënt groepen met zich meebrengt, is besloten om de inkoop van de zorgproducten gezamenlijk te laten uitvoeren door zowel het ROGplus als het zorgkantoor. Dit is de zogenoemde overgangperiode.

Gedurende de overgangperiode moet het zorgkantoor de kennis over de inkoop geleidelijk overdragen aan het ROGplus. De rol van het zorgkantoor zal zich in 2016 alleen nog maar beperken tot het geven van adviezen. In 2017 heeft het zorgkantoor nog een laatste controlerende rol en dan is het de bedoeling dat al die kennis bij het ROGplus zit. De vraag of op deze manier de doelmatigheid van de inkoop op de best mogelijke manier is gewaarborgd werd als volgt beantwoord:

‘Dat is een hele moeilijke vraag. Daar durf ik eigenlijk geen antwoord op te geven. Wij hebben uit pragmatisme gekozen voor de oplossing ‘het ROGplus samen met het zorgkantoor’, dat de zorg nu inkoop bij de zorgpartijen zoals Caryn.’ -Senior accounthouder

De ROGplus doet dat altijd goed. De inkoopresultaten van de aanbestedingen die we al hebben gehad, hebben ze heel goed gedaan. Daar hebben ze ook een extern bureau bij betrokken hoor. We hebben nu gezegd: “dat willen we niet”. Dat moet het eigen inkoopbureau zijn. Ik heb wel de verwachting dat het ROGplus samen met het inkoopbureau dat straks goed gaat doen. -Senior accounthouder ROGplus

Hieruit volgt dat door de jaren heen de uitvoeringsorganisatie het ROGplus op regionaal niveau (Vlaardingen, Schiedam en Maassluis) voor de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning goed functioneert. Hoewel de keuzen voor de uitvoering van de Jeugdwet en de wet maatschappelijke ondersteuning op veel punten van elkaar verschillen is met name voor de wmo vanuit bestaande structuren gedacht. In de volgende paragraaf (5.4) wordt nader ingegaan op het toezicht en hoe dat is vormgegeven in het kader van het ROGplus.

5.4 TOEZICHT OP HET ROGPLUS

Aan de overheveling van extra taken naar het ROGplus kleven financiële, maar ook beleidsmatige gevolgen. Het is daarom noodzakelijk dat het toezicht op deze gemeenschappelijke regeling verder vorm krijgt en op den duur goed gaat functioneren.

Het toezicht op het ROGplus geschiedde in de oude situatie (zonder de overheveling van extra zorgtaken) door middel van managementrapportages elk half jaar. Deze managementrapportages worden ambtelijk voorbereid en vinden hun weg naar het bestuur, waarin de wethouders plaatsnemen. De wethouders komen in de hoedanigheid van het algemeen bestuur elke zes weken bij elkaar en bespreken deze rapportages. Hier vloeit de verantwoording uit voort en één keer per jaar worden de jaarrekening en de begroting opgesteld en daar gaan de raden over. Feitelijk ligt de eindverantwoordelijkheid bij de raden.

‘Dus als wij zien dat het enorm uit de pas loopt, of het ROGplus signaleert dat het in de eerste helft van het kwartaal al eigenlijk heel erg doorschiet. Dan gaan er al signalen af van dit gaat er gebeuren, dit kun je niet zomaar bijsturen hoor.’ -Senior accounthouder ROGplus

De financiële en beleidsmatige gevolgen van de overheveling van extra taken naar het ROGplus dwingen Vlaardingen, Schiedam en Maassluis om eens goed na te denken over het toezicht en bijsturing van deze gemeenschappelijke regeling.

‘Het financieel gevolg is de enorme uitbreiding. We zaten nu voor Vlaardingen op €10 miljoen aan volume en we gaan nu naar €15 miljoen. Dat is toch 50% meer. We hebben een onderzoek laten doen door Deloitte van wat hebben ze nou nodig om straks die nieuwe taken allemaal uit te voeren. Wat hebben ze dus ook nodig aan organisatiekracht? Dat hebben we laten uitzoeken en we zijn akkoord gegaan met de voorstellen. Dat is verwerkt in hun begroting en beleidsmatig blijft het zoals het nu is bij de gemeenten. Alle drie de gemeenten hebben hun projectgroep decentralisatie awbz. Van daar uit zijn de verbanden snel gelegd om dat ook in de beleidsferen aan te passen.’ -Senior accounthouder ROGplus

5.5 ROL VAN DE RAAD IN HET TOEZICHT EN BIJSTURING IN DE NIEUWE SITUATIE

Vanuit democratisch, maar ook financieel oogpunt is het van belang dat het toezicht op de middelen en bijsturing van beleid, goed georganiseerd is in sturingsmechanismen. De Raad heeft vanuit haar kaderstellende en controlerende rol de eindverantwoordelijkheid over de financiële huishouding en dient daarmee te beseffen dat het niet louter gaat over de uitvoering van beleid, maar ook over toezicht en bijsturing van beleid.

De Vlaardingse raad stelt voor de uitwerking van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de verordening maatschappelijke ondersteuning vast en daarmee ook de borging van de rechtszekerheid voor de burger. Dit is dan gelijk ook een sturingsmogelijkheid voor de Raad om vooraf tot heldere kaders te komen, waarna het College verantwoordelijk is voor de verdere uitwerking van de verordening in beleidsregels.

Het is ook regionaal en we moeten dus ook regionaal gezien de neuzen dezelfde richting in zien te krijgen. We gaan dan besluiten wat we wel zinnig vinden om mee te nemen in de verordening en wat niet werkbaar is. Maar als de Raad perse bepaalde dingen wil, dan moet je heel goed onderbouwen waarom je het niet doet. Je moet dus van goed huize komen om dan te zeggen: dat kunnen we beter niet doen. Soms komen er wel hele handige dingen en dan kun je zeggen dat nemen we mee. Zij hebben er van alles over te zeggen in principe'.

-Senioraccounthouder ROGplus

Verder wordt van het ROGplus verwacht om frequenter managementrapportages aan te leveren. In de oude situatie was dit nog halfjaarlijks en het streven is om in de nieuwe situatie de managementrapportages per kwartaal aan te leveren. Illusterend voor het toezicht van de Raad op een gemeenschappelijke regeling is het volgende interviewfragment:

'Dat is heel moeilijk voor ze. Ze stellen de financiële kaders en moeten formeel de begroting accorderen, dat doen ze ook netjes elk jaar. Maar het staat heel ver bij ze vandaan. Ik denk niet dat ze de afgelopen jaren serieus inhoudelijk weten waar het over gaat.' -Senior accounthouder

5.6 SAMENVATTING

Voor de uitvoering van de taken die gedecentraliseerd worden op het gebied van de ABWZ/WMO is door de gemeente Vlaardingen vanuit bestaande structuren en rationele afwegingen gedacht en besloten. Het ligt voor de hand dat de gemeente Vlaardingen heeft besloten om de extra taken op het gebied van de AWBZ en de WMO te beleggen bij een goed functionerende gemeenschappelijke regeling (ROGplus). Bovendien is dit goed functioneren hard gemaakt door middel van benchmarks, sterkte-zwakke analyses en tevredenheidsonderzoeken. Anders dan bij de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp, waarin niet hard is gemaakt of die manier van inkopen het meest doelmatig is.

Verder dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de taken op het gebied van de Jeugdzorg en taken op het gebied van de wet maatschappelijke ondersteuning en de complexiteit van deze taken en wat hier de implicaties van zijn voor de gemeente Vlaardingen. Zo wordt met de overheveling van de Jeugdzorg een heel complex beleidsterrein gedecentraliseerd en moeten hele nieuwe samenwerkingsverbanden worden gesmeed. In tegenstelling tot het minder complexe wmo, dat al door de gemeenten wordt uitgevoerd en dat hier louter gaat om extra AWBZ taken die geïntegreerd moeten gaan worden in de wmo. Het directe gevolg hiervan is dat er al jaren lang voor de uitvoering van de wmo intensief wordt gewerkt op het niveau van Vlaardingen, Maassluis en Schiedam. Het resultaat hiervan is een goed functionerende gemeenschappelijke regeling in de vorm van het ROGplus.

Het volgende verschil tussen de uitvoering van de Jeugdwet en de wmo, is het niveau waarop er samengewerkt wordt. Zo wordt er voor de Jeugdzorg door de gemeente Vlaardingen gewerkt op drie niveaus. Ten eerste op stadsregionaal niveau voor de inkoop en werving van specialistische vormen van de Jeugdzorg. Ten tweede op regionaal niveau (Vlaardingen, Maassluis en Schiedam) voor de uitvoering van de lokale Jeugdzorg, middels een gemeenschappelijke verordening. Ten derde op het niveau van de uitvoering in de sociale wijkteams. Daarentegen wordt voor de uitvoering van de wmo niet gewerkt op drie niveaus, maar op twee niveaus. Dat is allereerst op regionaal niveau (MVS gemeenten) in de uitvoeringsorganisatie ROGplus en op het niveau van de uitvoering in de sociale wijkteams.

Daarnaast zijn de gemeenschappelijke regelingen voor de Jeugdzorg en voor de wmo verschillend als het gaat om de taken die zij uitvoeren, hoewel het bij beiden gaat om openbare lichamen. De gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp heeft slechts een inkoopbevoegdheid en het ROGplus

heeft naast een inkoopbevoegdheid ook de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer, indicatiestelling en contractbeheer. In de volgende paragraaf (5.6) en tevens de conclusie wordt uiteengezet welke implicaties de uitvoering van de Jeugdwet en de wmo door de gemeente Vlaardingen heeft.

5.7 CONCLUSIE: IMPLICATIES UITEENLOPENDE KEUZES JEUGDWET EN DE WMO

In de vorige hoofdstukken (4 en 5) zijn de keuzes van de gemeente Vlaardingen op het gebied van de uitvoering van de Jeugdwet en de wmo helder gemaakt. Daarnaast is ook beschreven welke verschillen er tussen deze twee wetten zijn en welke gevolgen dat heeft gehad voor de keuzes die er zijn gemaakt. In deze paragraaf worden de implicaties en gevolgen van deze keuzes besproken. In deze sub conclusie is de derde decentralisatie (Participatiewet) niet meegenomen, omdat de gemeente Vlaardingen nog geen definitief besluit heeft genomen over hoe de uitvoering van deze wet gestalte gaat krijgen.

De implicaties van het onderbrengen van de extra wmo taken bij het ROGplus zijn fors. Allereerst, omdat het ROGplus hiermee extra bevoegdheden krijgt en haar begroting met 50% ziet stijgen. Dus de gemeenschappelijke regeling wordt zowel in financiële als in beleidsmatige zin een grotere entiteit. Dit heeft met name gevolgen voor de sturing van het ROGplus door de gemeenteraad. Uit dit onderzoek is namelijk gebleken dat de raad weinig zicht heeft op de gemeenschappelijke regelingen en de vraag is of deze keuze in het belang is van de goede waarborging van checks and balances op gemeenschappelijke regelingen. Voorts functioneerde het ROGplus inderdaad in de oude situatie meer dan naar behoren, maar dit onder de conditie van de huidige taken die het ROGplus uitvoert en het is nog maar zeer de vraag of dit ook zo zal zijn nu het ROGplus te maken krijgt met de uitvoering van nieuwe taken voor nieuwe cliënt groepen. Hoewel er wel een onderzoek is uitgevoerd over hoe het ROGplus uitgerust moet worden om deze extra taken goed uit te voeren.

Hier komt nog bij dat op het niveau van de uitvoering van de drie wetten, namelijk de wijkteams, waarin ROGplus gaat deelnemen, de gemeenten Vlaardingen, Maassluis en Schiedam uiteenlopende keuzes hebben gemaakt. De inrichting van de wijkteams is per gemeente verschillend en dit vraagt om een andere werkwijze per gemeente en het ROGplus werkt juist zo efficiënt, omdat het voor deze drie gemeenten eenduidig werkt en hier zit een groot spanningsveld.

Of de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning door de gemeente Vlaardingen de uitvoering van de Jeugdwet had moeten volgen, en een op een vergeleken kan worden, zijn vragen waar geen eenduidig antwoord op kan worden gegeven. Het is namelijk zo dat de veranderingen en vernieuwingen in alle werkvelden zo groot waren, dat het lastig was voor de gemeente Vlaardingen om de integrale rode lijn te bewaken. Overigens wordt door sommige respondenten wel erkend dat dit beter had gekund of had gemoeten. Met name op het punt van de inkoop, die nog door twee verschillende gemeenschappelijke regelingen wordt gedaan, wordt erkend dat hierin meer integraliteit gezocht had moeten worden.

Bovendien hebben een deel van de ontwikkelingen op het gebied van de Jeugdzorg en de wmo langs elkaar heen gelopen. Een voorbeeld hiervan is toen het onderzoek naar de sterkten en zwakten van het ROGplus werd gedaan, de gemeente Rotterdam al bezig was om die zorg voor de hele stadsregio in te kopen. Daar is toen niet of heel weinig over afgestemd. Verder stellen sommige respondenten dat het treffen van de voorbereidingen voor de decentralisaties niet gelijk waren. Zo is voor de decentralisatie van de Jeugdwet de gemeente Vlaardingen al twee jaar bezig (pilots, jeugd en gezinsteam). Voor de andere twee decentralisaties is bij lange na niet zo een lang voorbereidingstraject gehanteerd. Het bij elkaar brengen van de decentralisaties en hier samenhang in

zoeken, vergt nogal wat van de organisatie en sommige respondenten stellen dat de organisatie hier nog niet volwassen genoeg voor is.

Verklaringen hiervoor worden door de respondenten voornamelijk gezocht in de late vaststelling van de twee verschillende wetten en het feit dat er jarenlang voor elke wet een eigen transitiebureau door het Rijk is opgezet. De verschillende transitiebureaus gaven handreikingen aan gemeenten waarin werd beschreven hoe de inkoop voor de desbetreffende wet moest gaan gebeuren, zonder maar ook het integrale beeld van de drie wetten in oog te houden. Gesteld wordt dat de Rijksoverheid een betere bijdrage had kunnen leveren aan de integrale samenwerking. Een andere verklaring is dat de organisatie zich te snel haast naar de uitvoering (korte termijn visie) en niet lang genoeg stil staat bij de transformatie (lange termijn visie).

Om te zeggen dat de organisatorische uitvoering van de wmo de Jeugdzorg had moeten volgen, is gezien de tijdsdruk en de intensiteit van de vernieuwingen en veranderingen in de verschillende werkvelden, te makkelijk om te zeggen. Natuurlijk had op sommige punten, zoals de inkoop, de afstemming op verschillende niveaus beter gekund. Het organiseren van taken op verschillende niveaus, maakt het er in ieder geval niet makkelijker op. Desondanks is de meerderheid van de respondenten het erover eens dat er eerst moet worden gekeken naar de taak en vervolgens moet worden gekeken op welk niveau en met welke actoren deze taak het effectiefst georganiseerd en uitgevoerd kan worden. Wel is het zo dat de praktijkvertaling hiervan lastig is en blijft. In het volgende hoofdstuk (6) en tevens het afsluitende deel van de empirisch-beschrijvende resultaten, zal de Participatiewet worden besproken en welke richting de gemeente Vlaardingen hiermee wil opgaan.

6. DE PARTICIPATIEWET

Tot slot zal in dit hoofdstuk de laatste wet worden besproken en dat is de Participatiewet, waardoor gemeenten op het gebied van werk en inkomen te maken gaan krijgen met grote veranderingen. Tevens is dit de laatste stap in de beantwoording van de empirisch-beschrijvende deelvraag.

Ten eerste wordt in paragraaf 6.1 kort samengevat welke taken op het gebied van werk en inkomen gemeenten erbij gaan krijgen en wordt er een voorschot gegeven op de invulling van de Participatiewet, namelijk het nog op te richten regionale sociale dienst Stroomopwaarts met de buurgemeenten Schiedam en Maassluis. Hierbij moet gezegd worden dat in tegenstelling tot de andere twee wetten, de gemeente Vlaardingen hier nog geen definitief besluit over heeft genomen. In paragraaf 6.2 wordt uiteengezet wat de belangrijkste doelen zijn van dit samenwerkingsverband. Verder wordt in paragraaf 6.3 een historisch beeld geschetst over de ontwikkelingen die nu hebben geleid tot het 'concept' Stroomopwaarts. Vervolgens zullen in paragraaf 6.4 de opbrengsten van Stroomopwaarts worden besproken. In paragraaf 6.5 en 6.6 wordt nader ingegaan op de positionering van Stroomopwaarts ten opzichte van de samenwerkende gemeenten enerzijds en in het Sociaal Domein anderzijds. Verder wordt in paragraaf 6.7 ingegaan op de juridische constructie van Stroomopwaarts. Tot slot wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.8.

6.1 DE PARTICIPATIEWET IN HET KORT

Ook op het gebied van werk en inkomen krijgen gemeenten te maken met drastische veranderingen. Met de invoering van de Participatiewet worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking en re-integratie van gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsongeschikte jongeren (CPB, 2013). Tevens worden gemeenten verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor beschermt werk voor wie geen regulier werk kan verrichten (Ibid).

Gemeenten zijn al verantwoordelijk voor het uitvoeren van de bijstand en de sociale werkvoorziening, daar komt dus de verantwoordelijkheid over jonggehandicapten met arbeidsvermogen bij (CPB, 2013). Hierdoor doen er nieuwe doelgroepen een beroep op de dienstverlening van de gemeenten en nemen tegelijkertijd de budgetten om deze extra taken uit te voeren af (kadernota Stroomopwaarts, 2014).

Met de komst van deze wet wordt beoogd vanuit Den Haag om samenwerking tussen gemeenten te intensiveren en om dit streven kracht bij te zetten is bepaald dat er in totaal 35 werkbedrijven moeten komen. Deze werkbedrijven zitten op het niveau van de Stadsregio. Concreet betekent dit voor de gemeente Vlaardingen dat er samengewerkt moet worden met de Regio Rijnmond gemeenten binnen een werkbedrijf. Binnen deze stadsregio worden zogenoemde garantiebanen verdeeld. Deze vloeien voort uit een afspraak in het Sociaal Akkoord tussen werkgeversorganisaties, vakbonden en het Rijk, waarin is opgenomen dat werkgevers 125.000 banen gaan creëren voor mensen met een arbeidshandicap. De manier waarop deze banen ingevuld gaan worden, moet via die Stadsregio's gaan lopen. Binnen de regio Rijnmond heeft de gemeente Vlaardingen te maken met Rotterdam, een grote en dominante gemeente. Deze constatering is dan ook gelijk één van de redenen voor de nog op te richten regionale sociale dienst 'Stroomopwaarts'.

'Als je samenvoegt met MVS, dan ben je de zesde sociale dienst van Nederland qua inwonersaantal. Dan ben je gewoon een veel sterkere partij binnen die club waar die banen vrij moeten komen, dan heb je een dikke vinger in de pap. Dit is een belangrijke reden.'
-Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Werk

Verder in dit stuk wordt ingegaan op de motieven voor de oprichting van Stroomopwaarts besproken en de implicaties voor de gemeente Vlaardingen in relatie tot de twee andere decentralisaties.

6.2 STROOMOPWAARTS: EEN NIEUW OP TE RICHTEN REGIONAAL PARTICIPATIEBEDRIJF

Om de dienstverlening aan burgers kwalitatief goed en betaalbaar te houden, willen de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam samen gaan werken in het nog op te richten regionaal participatiebedrijf 'Stroomopwaarts' (Kadernota, 2014).

De belangrijkste ambities voor Stroomopwaarts zijn:

- Uitvoering geven aan de Participatiewet.
- Het verbeteren van de dienstverlening aan burgers (in 2018 dient het cijfers voor de klanttevredenheid hoger te liggen dan het gemiddelde van de drie gemeenten in 2014).
- Het zorgdragen voor vergroting en ontwikkeling van (arbeids)participatie van met name kwetsbare doelgroepen.
- Het behalen van een structureel voordeel in de vaste lasten vanaf 1 januari 2015.

De kadernota spreekt van de volgende motieven om Stroomopwaarts in het leven te roepen: maatschappelijke en economische ontwikkelingen, een veranderende arbeidsmarkt, decentralisatie van taken vanuit Rijk en provincies naar de gemeente, nieuwe wetgeving en bezuinigingen zorgen voor grote veranderingen binnen het sociaal domein. Een domein dat sterk in beweging is en blijft.

6.3 EEN TERUGBLIK

Dit volgende stuk komt uit de Kadernota Stroomopwaarts en laat geleidelijk zien dat er al plannen bestonden om een regionale sociale dienst op te richten met de gemeenten Schiedam en Maassluis.

De gemeenten Maassluis, Schiedam en Vlaardingen hebben in 2011 de intentie uitgesproken om per 1 januari 2014 te komen tot een Regionale Sociale Dienst (RSD). Deze intentie werd versterkt door de brief van 19 februari 2013 van minister Plasterk over de noodzaak om te komen tot krachtige samenwerkingsverbanden tussen gemeenten om de decentralisaties in het sociaal domein goed te borgen. Ook stuurt het Rijk, in het kader van de invoering van de Participatiewet, op samenwerking op arbeidsmarktniveau. Er zijn een aantal aanjagers aangesteld die deze samenwerking moeten stimuleren. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan en onder aansturing van de gemeentesecretarissen wordt al geruime tijd gewerkt aan de verdere invulling van de regionale samenwerking in MVS verband.

Gaandeweg is de samenwerking met en tussen de SW bedrijven hierbij betrokken. Dit is ook een logische stap gezien het feit dat in de Participatiewet ook de huidige SW regeling zal opgaan. Eind 2013 hebben de raden ingestemd met het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet op basis van de hoofdlijnennotitie voor het participatiebedrijf Stroomopwaarts en is gestart met die voorbereiding. Inzet is om in oktober 2014 een definitief besluit te nemen over het al dan niet oprichten van Stroomopwaarts.

Terugkijkend naar de eerste oriënterende gesprekken met de uiteindelijk geplande realisatiedatum voor ogen, is voor het volbrengen van deze samenwerkingsvorm een tijdspanne uitgetrokken van ruim vier jaar. Een dergelijk tijdsverloop voor een traject van deze omvang is noodzakelijk, echter enige voortvarendheid is nu, gezien de belangen van de inwoners en de medewerkers, geboden.

Zoals aangegeven is de trend om te komen tot meer samenwerking in het kader van de sociale zekerheid een belangrijke ontwikkeling. Een samenwerkingsproces tussen de afdelingen sociale zaken en de SW bedrijven van de drie gemeenten kent voordelen maar ook een aantal nadelen.

Uitgangspunt is de overtuiging dat samenwerking meer problemen oplost dan veroorzaakt (Kadernota, 2014).

'Dat is een heel lang proces geweest. Een paar jaar geleden is er al een eerste onderzoek geweest. Valt er geen winst te behalen als we een gemeenschappelijke sociale dienst oprichten? Van het onderzoek is toen

een rapport gemaakt en dat had de titel 'thee zetten met lauw water'. Je weet al wat de conclusie van het rapport was: dat er te weinig draagvlak was. Zowel de ambtenaren als de bestuurders stonden daar niet om te springen. Je hebt elkaar voor die Participatiewet gewoon nodig.' -Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Werk

6.4 DE OPBRENGSTEN VAN 'STROOMOPWAARTS'

In dit stuk worden de vermeende voordelen van de regionale samenwerking met betrekking tot de dienstverlening, financiën, beleidsmatig en bedrijfsmatig opgesomd.

Burgers

- Gevarieerd aanbod / breed scala aan mogelijkheden.
- Verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.
- Verbetering van wachttijden en doorlooptijden.
- Uniforme werkwijze.

Bedrijfsmatig

- Reduceren van kwetsbaarheid.
- Beter waarborgen van de continuïteit.
- Door schaalgrootte een sterkere positie in de arbeidsmarktregio.
- Reduceren van de complexiteit van de uitvoeringspraktijk.
- Efficiëntere bedrijfsvoering.
- Specialistische 'snipperfuncties' kunnen tot volwaardige functies gemaakt worden.
- Beter kunnen benutten van de beschikbare formatie.
- Meer loopbaanontwikkelingskansen voor de medewerkers.
- Eenduidige procedures en werkprocessen en de daarop ingerichte automatisering en organisatiestructuur vergroten de efficiëntie in de uitvoering.

Beleidsmatig

- Bij regionale samenwerking, regionaal arbeidsmarktbeleid en regionale werkgeversbenadering past een eenduidige, afgestemde dienstverlening richting de inwoners en ondernemers.
- Kennisconcentratie.
- Beleidscapaciteit.
- Kwaliteitsverbetering beleidsproces.
- Regionale uniformiteitbevordering.

Financieel

- Efficiencyverbetering exploitatielasten. In de aanloop (2015 t/m 2017) zullen er extra kosten gemaakt worden (aanloopkosten), welke daarna (2018/2019) terugverdiend worden door de kostenbesparing op termijn. Vanaf 2019 moet Stroomopwaarts kostendekkend zijn.
- Kostenbesparingen door:
 - Het terugbrengen van organisatorische kosten door schaalvergroting (*korte(re) termijn*)
 - Verplaatsing van de focus van binnen naar buiten (SW) (*lange termijn, door een omvormingsproces*)
- Vermindering personeelskosten (overhead, ao/ic en crediteuren /debiteurenadministratie)
- Vermindering automatiseringskosten.

- Goedkopere volumecontracten.

De bovengenoemde 'opbrengsten' van Stroomopwaarts zijn op basis van businesscases opgesteld. Daarnaast is de verwachting dat de meeste van de bovengenoemde opbrengsten pas na een aantal jaren zichtbaar worden. Vaak genoeg is gebleken dat een bepaald samenwerkingsverband niet datgene opleverde wat het beoogde op te leveren. In het verlengde hiervan zijn er bij de oprichting van Stroomopwaarts sceptici die niet geloven in de meerwaarde van dit nog op te richten regionaal participatiebedrijf.

Bijvoorbeeld nu ook met regionalisering van de sociale dienst (Stroomopwaarts), daar ben je nu voor bezig met dure en uitgebreide onderzoeken om allerlei verschillende businesscases te maken: "van wat kost dat nou uiteindelijk en wat is het voordeel en hoe snel verdienen je dat terug"?
-Wethouder

Bovendien zijn de meeste respondenten het erover eens dat in ieder geval de start van dit participatiebedrijf gekenmerkt gaat worden door een periode van onzekerheid. Dit komt vanwege de verwachting dat in deze periode Stroomopwaarts geld gaat kosten. Zo is overeengekomen dat over een periode van vijf jaar een evaluatie plaats zal vinden, waarbij moet blijken in hoeverre Stroomopwaarts rendabel is. Daarnaast wordt er een rekening gehouden met het feit dat het de eerste twee jaar alleen maar geld gaat kosten. Ook zal de medewerkerstevredenheid worden meegenomen in de beoordeling van Stroomopwaarts.

'Dan praten ze over laaghangend fruit en het meest voor de hand liggend, als je dan gaat samenwerken. Dan begin je eerst met ICT en de ondersteunende diensten. Dat is natuurlijk het meest eenvoudige, maar ook dan zie je gemeenten die dat gedaan hebben en zich eigenlijk rijk gerekend hebben. Die hebben dat gelijk ingeboekt. Die dachten dat kunnen we 20 of 30% goedkoper doen en uiteindelijk bleek dat het eerste jaar zelfs duurder was en uiteindelijk zelfs niet zoveel goedkoper was.' -Wethouder

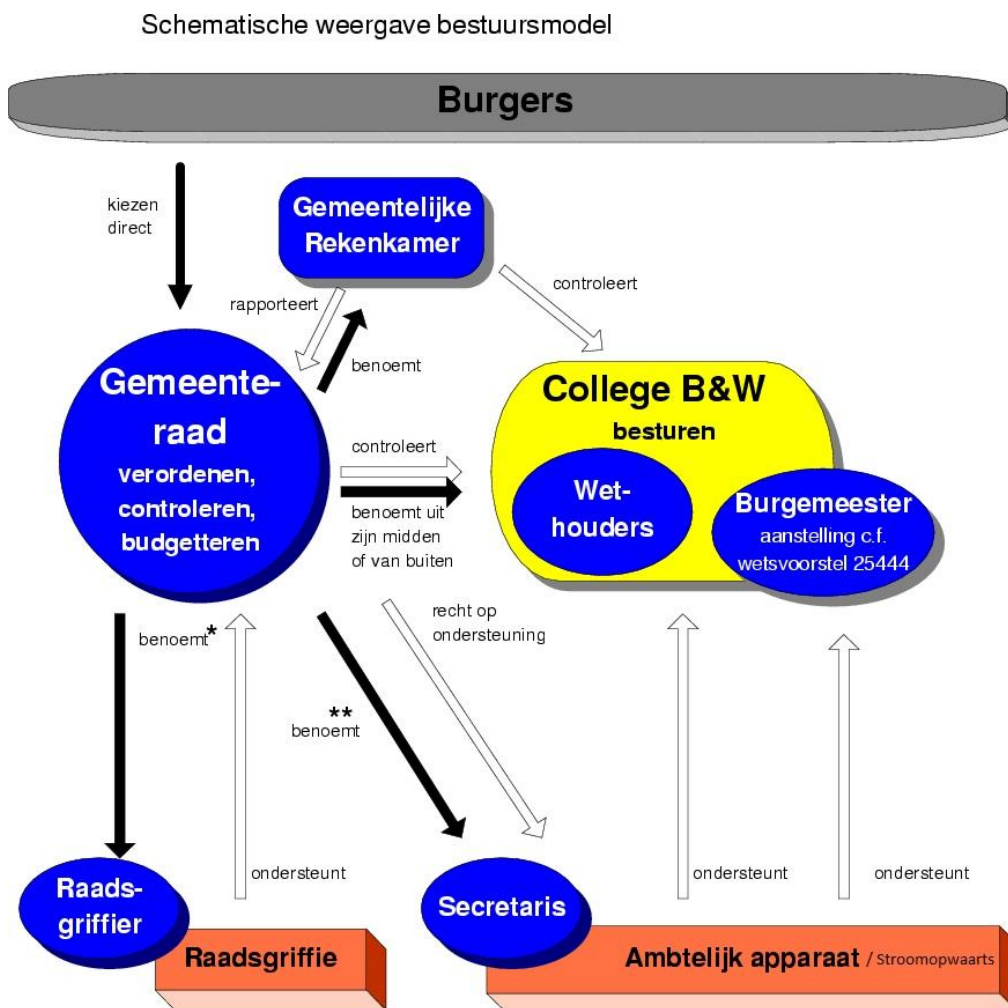
Bovenal wordt met de oprichting van Stroomopwaarts betoogd dat de kwaliteit van de dienstverlening omhoog gaat. De grootste angst is echter dat deze regionale dienst zicht ontwikkelt tot een 'loketje' ergens ver weg van de burgers en dat het een grote fabriek wordt, waar burgers zich nummers gaan voelen en geen vast contactpersoon meer hebben. Het gaat er met name om dat deze vorm van schaalvergroting het bovengenoemde negatieve schaaffect kan hebben.

'Wij hebben met Stroomopwaarts gezegd dat de kwaliteit van de dienstverlening voor de burger eigenlijk verbeterd moet worden. Of in ieder geval gelijk. Met mindere kosten moet het een betere service worden.' -Wethouder

6.5 POSITIONERING STROOMOPWAARTS

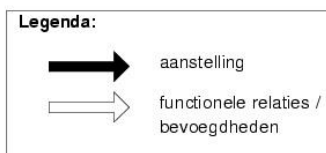
Stroomopwaarts is een bijzonder verbonden, zelfstandige, beleidsvoorbereidende en uitvoerende afdeling van de gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. Door deze verbondenheid verandert de rol van de Raad en het college niet. Dit is te zien in het onderstaand schema.

Bron: Kadernota, 2014



* Facultatief

** Benoeming geschiedt op enkelvoudige voordracht van het college.
Als de raad een eigen griffier benoemt, wordt de secretaris door het college benoemd.



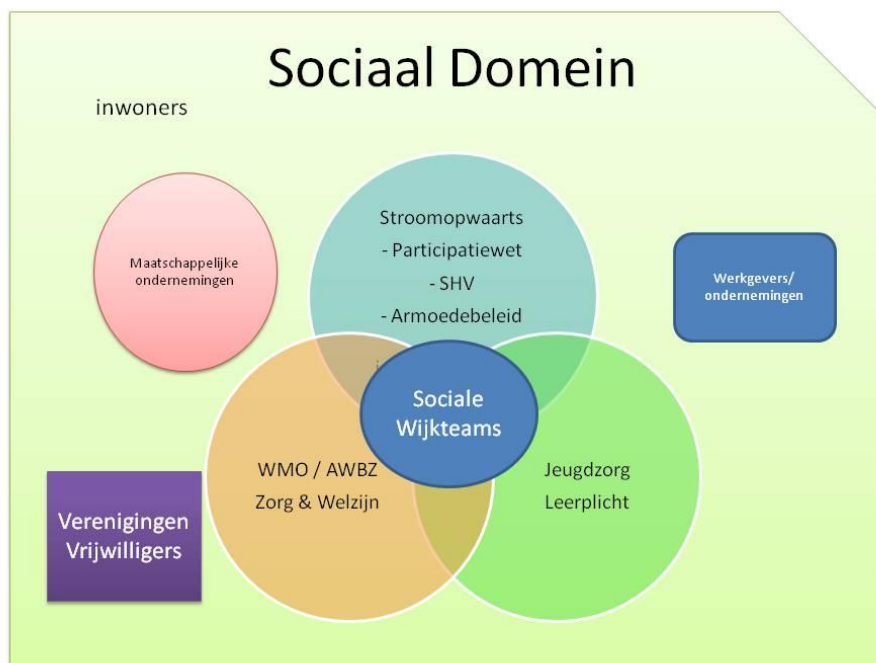
Wat betekent een bijzondere uitvoerende afdeling nu precies? Feitelijk houdt dit in dat de taken op het gebied van werk en inkomen niet helemaal worden uitbestede, om op die manier nog invloed te kunnen blijven uitoefenen als gemeente op het beleid van Stroomopwaarts. Gedurende het onderzoek blijkt dat de gemeente Vlaardingen bij met name Jeugdzorg en op het terrein van werk en inkomen

toch invloed wil blijven houden. Door de 'gevoeligheid' en complexiteit van deze gebieden wil de gemeente Vlaardingen toch haar invloed blijven houden. Deze gevoeligheid manifesteert zich in de praktijk bijvoorbeeld op het gebied van armoedebeleid, waarmee door een gemeente wordt bepaald in hoeverre mensen die op het sociaal minimum zitten tegemoet kunnen worden gekomen. Voor de gemeente Vlaardingen is dat een te groot 'iets' om helemaal los te laten, vandaar dat is besloten om Stroomopwaarts te integreren in de gemeente als een bijzondere afdeling.

6.6 POSITIONERING IN HET SOCIAAL DOMEIN

Het Sociaal Domein gaat over alles wat mensen in hun directe bestaan raakt. Het heeft primair betrekking op zorg, welzijn, arbeid, onderwijs, gezondheid en vrije tijdsbesteding. In het sociaal domein gaat het dus om mensen en de wijze waarop zij in staat zijn om deel te nemen aan de samenleving. Een veilige leefomgeving is een belangrijke randvoorwaarde hiervoor. Stroomopwaarts is onderdeel van het sociaal domein. In het onderstaand schema is dit weergegeven. Er bestaan raakvlakken tussen alle onderdelen die een rol hebben in het sociaal domein (Kadernota, 2014). De differentiatie tussen de drie wetten is schematisch wellicht wat minder expliciet, maar in de praktijk is het zo dat bijvoorbeeld met de decentralisatie van de Jeugdwet er een heel nieuw beleidsterrein onder de verantwoordelijkheid gaat vallen van de gemeenten. Dit betekent dat gemeenten feitelijk hele nieuwe 'dingen' moeten gaan doen.

'Je moet dus aansluiting vinden van wat er in de wijk gebeurt, naar de dingen die je op regionaal niveau regelt. Je zit dus op drie verschillende niveaus te werken. Je zit, als het gaat om die verdeling van die garantiebanen en de afspraken die je daar over moet maken, op het niveau van de regio Rijnmond. Stroomopwaarts zit je op MVS niveau en hier in Vlaardingen is het de bedoeling dat we op het niveau van de wijken gaan werken in wijkteams. Dus je werkt op verschillende niveaus qua samenwerking.'
-Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Werk



Bron: Kadernota, 2014

Al met al is nog niet duidelijk welke positie Stroomopwaarts gaat krijgen binnen het Sociaal Domein in het algemeen en in de uitvoering (sociale wijkteams) in het bijzonder. Zullen de andere gemeenschappelijke regelingen op den duur worden geïntegreerd in Stroomopwaarts, of zal Stroomopwaarts fungeren als de 'poort' en het toegangskloket tot het Sociaal Domein? Dit zijn vragen waar de gemeente Vlaardingen nog geen antwoorden op heeft.

Wel wordt gevreesd dat Stroomopwaarts een te grote entiteit wordt dat in de praktijk kan gaan fungeren als een tweede gemeente. Bovendien stellen sommige respondenten dat de ontwikkelingen met de sociale wijkteams en de ontwikkelingen met Stroomopwaarts langs elkaar heen lopen en dat de samenhang tussen deze twee niet helemaal doordacht is. De afstemming van de Jeugdwet, de wmo en de Participatiewet gaat moeizaam, omdat de ontwikkelingen omtrent de organisatie van Stroomopwaarts niet helemaal duidelijk zijn.

Ook wordt de optie open gehouden dat bijvoorbeeld het ROGplus (gemeenschappelijke regeling) op den duur geïntegreerd wordt in Stroomopwaarts en sommige respondenten stellen dat een integrering van de verschillende gemeenschappelijke regelingen op het gebied van het Sociaal domein in Stroomopwaarts een kwestie van tijd is.

6.7 JURIDISCHE VORMGEVING VAN STROOMOPWAARTS

Onderzocht is welke juridische vorm het meest geëigend is voor het uitvoeren van taken van de drie gemeenten. De mogelijkheden van het oprichten van een stichting, een BV of NV, een coöperatie en het oprichten van een gemeenschappelijke regeling zijn onderzocht. Gezien de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt, wordt voorgesteld een gemeenschappelijke regeling op te richten.

'Je ziet het inkoopbureau is een overeenkomst tussen drie gemeenten. Je ziet bij het Kenniscentrum, dat zit in Schiedam, dat is ook een overeenkomst tussen twee gemeenten. Leerplicht is een convenant, dat ga je uitbouwen. Dus in die zin nemen we voor de kleinere gemeenschappelijke regelingen een lichtere vorm. En bij Stroomopwaarts zeggen we, dat is zo groot, dan ontkom je niet aan een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Het geld, de formatieomvang en de risico's die je loopt et cetera.' - Gemeentesecretaris

Door de importantie en de grootte van de regionale sociale dienst Stroomopwaarts en de beperkte keuze in de samenwerkingsvormen die op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen mogelijk zijn, stellen de respondenten dat er geen andere mogelijkheid is dan het oprichten van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Het feit dat onderzocht is of er andere constructies mogelijk zijn, geeft al impliciet aan dat de regelingen die de wgr biedt niet helemaal toegesneden zijn op bepaalde taken die gemeenten moeten uitvoeren. Daarbij geven sommige respondenten aan dat samenwerkingsvormen die de wgr biedt te sterk gericht zijn op de politiek en dat het daarmee te politiek gekleurde organisaties zijn.

Dit gaat dan vaak ten koste van de flexibiliteit, stuurbaarheid en transparantie van een gemeenschappelijke regeling. De regelingen die de wgr mogelijk maakt, blijken in dit verband de 'beste' van de 'slechtste' te zijn. In de hypothesetoetsing wordt hier verder in detail op ingegaan.

In de volgende paragraaf wordt de conclusie gepresenteerd, waarin zowel wordt ingegaan op de implicaties van Stroomopwaarts als op de integrale samenhang tussen de drie wetten op verschillende niveaus.

6.8 CONCLUSIE

Voor de uitvoering van de Participatiewet heeft Vlaardingen de intentie uitgesproken om met de gemeenten Maassluis en Schiedam samen te gaan werken in een regionale sociale dienst Stroomopwaarts. De oprichting van een regionale sociale dienst stond al langer in de politieke agenda, maar door de decentralisatie van de Participatiewet is dit plan versneld uit de ijskast gehaald. Bovendien zijn er allerlei onderzoeken uitgevoerd om na te gaan in hoeverre een regionale sociale dienst van meerwaarde is voor de gemeente Vlaardingen. Zo is gebleken dat de vorming van een regionale sociale dienst zoals dat nu beoogd wordt, genoeg stof doet opwaaien. Twijfels zijn er over de meerwaarde van zo een gezamenlijke dienst in termen van efficiency en ook of daadwerkelijk de kwaliteit van de dienstverlening omhoog gaat. Daarbij zijn er ook vraagtekens te plaatsen bij de stuurbaarheid van een dergelijke dienst. Ook verloopt de afstemming met de twee andere decentralisaties niet vlekkeloos. Op regionaal niveau is de afstemming van de drie uit te voeren wetten nog onduidelijker dan op het niveau van de uitvoering. Voor de wet maatschappelijke ondersteuning wordt regionaal al goed samengewerkt tussen Vlaardingen, Schiedam en Maassluis in de uitvoeringsorganisatie het ROGplus. Voor de uitvoering van de Jeugdwet zijn haast op alle gebieden andere keuzes gemaakt en dit bemoeilijkt het integraal samenwerken. Ook zijn er in de invulling van de sociale wijkteams door de drie verschillende gemeenten uiteenlopende keuzes gemaakt.

Zo staat het sociaal wijkteam centraal in de integrale samenhang tussen de drie uit te voeren wetten. Het wijkteam is de spil in het web, waarin de drie decentralisaties op het niveau van de uitvoering tot elkaar worden gebracht om problemen op één adres effectief op te lossen. Hoe deze koppeling precies in de praktijk voeten en handen gaat krijgen, is echter nog onduidelijk. Het is immers nog niet duidelijk op welke manier de zorgvraag, jeugdvrage en inkomensproblematiek (participatie) in het behandelplan een plek gaan krijgen. Een voorbeeld van deze onduidelijkheid, zoals al eerder is genoemd, zijn de verschillende registratiesystemen voor zowel de zorg als de jeugd. Het gevolg hiervan is dat het werken in een wijkteam ingewikkeld wordt als niet eenduidig om wordt gegaan met belangrijke informatie.

Concluderend kan worden gesteld dat de integrale samenhang tussen de drie wetten op stadregionaal, regionaal en lokaal niveau niet optimaal is vormgegeven. Het gevolg hiervan is dat op het niveau van de uitvoering wellicht de problemen op een adres niet effectief en in samenhang opgelost gaan worden, wat juist het beoogde effect moet zijn van de decentralisaties. Zeker op het terrein van de complexe Jeugdzorg, is het zeer ongewenst dat kinderen tussen wal en schip raken als gevolg van de onzorgvuldige voorbereiding voor de uitvoering van deze taken.

In het volgende hoofdstuk (7) worden de vooraf bepaalde hypothesen getoetst en wordt getracht op basis hiervan zowel tot aanbevelingen als tot verklaringen te komen, voor zowel de keuzes die er zijn als de keuzes die nog gemaakt moeten worden. Daarbij wordt ook getracht om algemene uitspraken te doen over gemeentelijke samenwerking op basis van de casus Vlaardingen.

7. ANALYSE

In dit deel van het onderzoek wordt de analyse gepresenteerd. Dit wordt gedaan aan de hand van het toetsen van de in hoofdstuk 3 beschreven hypothesen. Er wordt getracht om de hypothesen aan te nemen dan wel te verwerpen. Allereerst zal er een beschrijving worden gegeven van de variabelen en de precieze definities daarvan. Vervolgens worden deze variabelen aan elkaar gerelateerd, waaruit zowel de theoretische als de empirische relaties uiteen worden gezet. Het hoofdstuk begint in paragraaf 7.1 met de uitwerking van de hypothesen op het gebied van de autonomie. Verder worden in paragraaf 7.2 de hypothesen met betrekking tot de democratische setting verworpen dan wel aangenomen. Tot slot wordt in paragraaf 7.3 het concept efficiency besproken en worden de hypothesen die aan dit concept gerelateerd zijn verworpen of aangenomen. Ook wordt elke paragraaf afgesloten met een korte conclusie, waarin de belangrijkste punten van de desbetreffende paragraaf worden opgesomd.

Bij het verwerpen/aannemen van deze hypothesen is gebruik gemaakt van zowel theorie, documenten als een uitgebreide analyse van de diepte-interviews.

7.1 AUTONOMIE

Het eerste concept waarvan wordt betoogd vanuit de theorie, dat het een relatie zou hebben met een samenwerkingsvorm en de effectiviteit van een samenwerkingsverband, is de autonomie. Het gaat hier bij om de mate van politieke vrijheid van een gemeente om lokale beleidsuitgangspunten te formuleren, gegeven de participatie in een samenwerkingsverband. Op grond hiervan is het concept autonomie in de eerste hypothese gerelateerd aan lagere kosten (7.1.1). In de tweede hypothese wordt de relatie gelegd met een bepaalde wgr constructie (centrum gemeente) (7.1.2). Deze paragraaf wordt eveneens afgesloten met een conclusie (7.1.3).

7.1.1 LAGERE KOSTEN

De eerste hypothese die getoetst wordt aan de empirie is:

H1: 'Als de samenwerking leidt tot lagere kosten, dan wordt autonomieverlies als minder zwaarwegend gezien'

Als samenwerking leidt tot lagere kosten, dan wordt het overhevelen van bevoegdheden aan een samenwerkingsverband als minder zwaarwegend opgevat. Wel moet vermeld worden dat het hier gaat om enerzijds een geheel zelfstandige uitvoering van taken en anderzijds een gedeelde uitvoering van taken middels een samenwerkingsverband. Kosten worden in dit verband gezien als kosten die met de samenwerking gepaard gaan en kosten efficiëntie als gevolg van bepaalde voordelen die behaald worden door een gezamenlijke uitvoering.

Met autonomieverlies wordt bedoeld dat met name de Raad bepaalde beleidsmatige bevoegdheden overdraagt aan gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden.

Uit zowel de documenten en de interviews als empirische bewijsvoering, komt nergens naar voren dat lagere kosten als gevolg van samenwerking inderdaad leidt tot het minder zwaar afwegen van autonomieverlies. Met andere woorden, er is niet voldoende bewijs om aan te nemen dat kostenvraagstukken het verlies van autonomie enigszins compenseert. Hoewel het wel een logische gedachte lijkt, blijkt in de empirie weinig tot geen bewijs voor deze bewering.

De beleidsmatige verschillen zijn dusdanig gering, dat deze geen belemmering hoeven te vormen om over te gaan tot een gemeenschappelijke uitvoering van het sociaal beleid (Kadernota Stroomopwaarts, 2014).

Autonomieverlies als gevolg van samenwerking wordt met name in de interviews eerder gerelateerd aan politiek gevoelige onderwerpen, zoals de Jeugdzorg en het armoedebeleid. De onderstaande interviewfragmenten bevestigen de signaleringen van de Wmo Adviesraad Vlaardingen (2014) dat de voorbereidingen op het gebied van de Jeugdwet achterlopen op schema en dat de zorgvuldige uitvoering van de Jeugdwet zeer belangrijk is. Ook constateert de Adviesraad (2014) dat het gaat om een groep kwetsbare jongeren, waarbij het noodzakelijk is dat de Jeugdwet vlekkeloos en zorgvuldig ingevoerd moet worden.

'Ik denk vooral op het gebied van politiek gevoelige onderwerpen als armoedebeleid, daar willen ze hun invloed nog op houden' - Senior accounthouder

'Het gaat er met name voor de gemeenteraad om dingen als armoedebeleid. -Accounthouder

Armoedebeleid zo als het dan heet, dat kun je lokaal invullen en dat is één van de eisen van de bestuurders zoals dat in de toekomst ook gaat, ook bij een gemeenschappelijke regeling.

-Gemeentesecretaris

Bijvoorbeeld het terrein van Jeugdzorg, dat blijft voor een belangrijk deel gemeentelijk autonomie en ik vind dat niet verkeerd. -Controller

'Het verstrekken van uitkeringen ligt, hoewel dat een groot financieel effect heeft, als daar tekorten gaan ontstaan zal dat anders worden, maar dat is op dit moment niet politiek gevoelig'.

-Senior accounthouder

Dit zijn slechts enkele citaten die er op duiden dat er enerzijds geen bewijs is voor de getoetste hypothese, maar dat de variabele autonomieverlies, eerder wordt gerelateerd aan andere concepten. Wel moet geëxpliciteerd worden dat niet wordt getracht om de hypothese te bevestigen dat autonomieverlies enkel gerelateerd is aan politiek gevoelige onderwerpen. Er wordt slechts getracht om in het licht van vervolgonderzoek, vanwege de empirische bevinden, de focus te leggen op dit concept. Bovendien wordt autonomieverlies niet alleen maar gerelateerd aan politiek gevoelige onderwerpen, maar ook aan andere concepten.

'Dat speelt een hele grote rol. Dat zie je nu bij Sociale Zaken bijvoorbeeld. De grootste angst bij de Raad is dat ze hun autonomie en invloed kwijt raken, dus dat het op een afstand komt te staan en dat het iets onbeheersbaar wordt.' -Controller

'Samenwerkingsverbanden zijn daarentegen nog wat "vrijblijvender" dan bijvoorbeeld een daadwerkelijke fusie van gemeenten. Dit kan een bewuste keuze zijn.' -Raadslid

Deze wens komt voort uit de gedachte dat de gemeenteraad bij een GR nog maar invloed kan uitoefenen op de beleidsinvulling en achteraf de rekening kan betalen. De vraag is of dit juist is, en zo ja, of het instellen van een raadsadviescommissie en auditcommissie daarvoor de juiste oplossingen zijn (Raadsmemo, 2014).

'Het moet niet zo zijn en dat zie je nu gebeuren, dat raden in de regio zelf auditcommissies gaan samenstellen. Het wordt dan zo politiek, want dan gaat de Raad direct toezicht houden, terwijl het eigenlijk om bedrijfsvoering gaat en om professionele functies en natuurlijk zijn er raadsleden die professioneel en slim zijn. Maar ze doen dat soms wel vanuit een hele andere rol dan als toezichthouder.' -Controller

Bovenstaand citaat is een voorbeeld dat autonomieverlies van met name de Raad ook gerelateerd wordt aan de beheersbaarheid van beleid, maar ook blijkt uit de documenten (raadsmemo's) dat raden in het kader van de decentralisaties en de beheersbaarheid daarvan auditcommissies willen

instellen. Hoe en op welke manier dat dan is, past niet binnen de scope van dit onderzoek. Het zijn dan ook overwegend inhoudelijke redenen die af kunnen worden gezet tegen het argument van autonomieverlies.

. *'We hebben nu jaarlijks geld over in Vlaardingen en dat gaat de zak in en dankjewel. Als het slecht gaat dan wil men meer invloed.'* -Senior accounthouder

'Wat je wel merkt, is dat wanneer het goed gaat dan gaat het goed. Met het ROG houden we iedere keer geld over, het beleid is goed en we krijgen hoge cijfers van de WMO adviesraad, maar ook van allerlei onderzoeken. Dus dat gaat prima. Maar zodra het fout gaat dan heb ik wat uit te leggen aan de raad.' -Wethouder Sociale zaken en werk

'Ik vind dat geen onredelijk gedachte, maar hij is niet alleen voor de raad aan de orde, maar voor mij zelfs ook. Ik heb zoiets van we zetten zometeen tientallen miljoenen weg bij een organisatie, vind ik niet onredelijk dat ik ook inzicht kan krijgen in wat die organisatie doet. Dat vind ik helemaal geen onredelijke gedachte.' -Controller

Tot slot blijkt uit de documenten en de interviews, dat autonomieverlies ook gerelateerd kan worden aan een slechte financiële staat van een samenwerkingsverband. Voor deze constatering is echter het minste bewijs op grond van de documentenanalyse en de interviewanalyse.

Al met al is de constatering dat het veronderstelde verband niet bestaat en dat de hypothese op grond hiervan verworpen wordt.

7.1.2 CENTRUM-GEMEENTE CONSTRUCTIE

In de vorige hypothese met betrekking tot autonomieverlies, is in het onderzoek naar voren gekomen dat autonomieverlies niet of beperkt gerelateerd kan worden aan kostenvraagstukken. De volgende verwachting relateert autonomieverlies aan een juridische wgr constructie, namelijk het openbaar lichaam. Het gaat dan om de verwerping of aanvaarding van de volgende hypothese:

H2: 'Naarmate het behoud van autonomie een grotere rol speelt, dan is de keuze voor een centrum- gemeente constructie het meest voor de hand liggend.'

Uit de theorie over de centrumgemeente constructie als onderdeel van de wet gemeenschappelijke regelingen en de voor- en nadelen daarvan, zijn de volgende voordelen te benoemen in de context van beperkte bevoegdhedenoverdracht:

Strategische vraagstukken en beleidskeuzen zijn minder aan de orde, hierdoor ligt nadruk op ontwikkeling van maatwerkcontracten en operationele aansturing (Korsten et al, 2006).

Strategische vraagstukken en beleidskeuzen vragen doorgaans, zoals de woorden het ook al aangeven, beleidsmatige bevoegdhedenoverdracht. Het zijn dan ook, zo blijkt uit de empirie, juist die bevoegdheden die een gemeente(raad) niet graag overhevelt naar een gemeenschappelijke regeling. Reeds is geïllustreerd dat de relatie tussen autonomieverlies en politiek gevoelige onderwerpen (Jeugdzorg en armoedebeleid) sterk aanwezig is. De volgende interviewfragmenten zijn daar illustratief voor:

'We hebben op basis van de inhoud bepaald waar we willen samenwerken en vervolgens zijn we gaan kijken wat past het beste bij onze uitgangspunten, dus een lichte regeling. Dan zeggen we nogmaals het beleid doen we zelf, dat gaat niet naar de regeling.' -Senior accounthouder Jeugd

'Je had ook een andere manier kunnen samenwerken. Volgens mij is de centrumgemeente gedachte ook geopperd.' -Beleidsmedewerker Jeugd

Omdat de nadruk bij een centrumgemeente constructie sterk ligt op de ontwikkeling van maatwerkcontracten en operationele aansturing en minder op strategische vraagstukken en beleidskeuzes, biedt dit uitstel en tijd om goed te overwegen welke samenwerkingsvorm het best toegesneden is op de strategische doelstellingen. Dit heeft ook verband met de tijdsdruk waarin de drie wetten door de gemeenten moeten worden uitgevoerd. De volgende interviewfragmenten laten zien dat per 1 januari 2015 de taken dienen te worden uitgevoerd door gemeenten, maar dat dit tijdsbestek bij lange na niet genoeg is om afgewogen strategische keuzes te maken:

'Als je dan overal gaat samenwerken, zonder goed na te denken, dan moet je het allemaal weer repareren. Neem er de tijd voor. Wij moeten 1 januari die drie wetten uitvoeren, dan moet je dat regelen wat echt nodig is.' -Senior accounthouder Jeugd

'Wat aan dit apparaat opvalt en dat geldt ook voor Maassluis en Schiedam, als zoiets wordt gezegd, dan rennen ze er gelijk naartoe (uitvoering). Terwijl je eerst op strategisch-tactisch niveau moet nadenken, hoe ga je het inrichten en in welke tijdsperiode? Dit ontbreekt totaal.' -Senior accounthouder

Uitstappen gaat eenvoudiger en levert niet al te grote personele en financiële problemen op (Korsten et al, 2006).

Juist daarom biedt de centrumgemeente constructie een oplossing om op korte termijn te profiteren van bestaande infrastructuur en kennis en de mogelijkheid om zonder al teveel gevolgen uit te stappen, zodat in ieder geval per 1 januari aan de slag kan worden gegaan met de uitvoering van het beleid. Tegelijkertijd kan verder worden nagedacht over de verdere invulling van de uitvoering van de Jeugdwet, lokaal en bovenlokaal, op de langere termijn.

Wel moet hierbij expliciet worden vermeld dat deze argumenten in de context van de uitvoering van de Jeugdwet (bovenlokaal gedeelte, o.a. jeugdreclassering en jeugdhulpverlening), een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Binnen die condities en voorwaarden biedt de centrumgemeente constructie uitkomst.

De centrumgemeente-constructie biedt niet alleen soelaas als het gaat om autonomiebehoud, maar biedt ook de volgende voordelen:

- Hoge graad van professionalisering omdat centrumgemeente beschikt over behoorlijk ambtelijk apparaat.
- Er is al sprake van behoorlijk kennisniveau, aanwezigheid bestaande kennis
- Werkprocessen zijn reeds geïncorporeerd in de bestaande organisatie.
- Er wordt gebruikt gemaakt van de specifieke sterke punten van één van de partners. (Korsten et al, 2006)

Opvallend genoeg zijn juist deze argumenten gebruikt om tot de oprichting te komen van de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp (een openbaar lichaam). Dit blijkt uit de volgende interviewfragmenten:

'Rotterdam doet dit, de infrastructuur stond er al, maar wordt wel uitgebreid. Zij kunnen dit niet even zomaar erbij doen. Zij brengen een bedrag bij ons in rekening voor hun uitvoeringskosten.' -Beleidsmedewerker Jeugd

'Het heeft in die zin voordelen, omdat Rotterdam een grote organisatie is en dus al een goed werkend inkoopbureau heeft. Het heeft daarbij ook relaties met partijen waar we ook bovenlokaal voor in willen kopen, daar zit een soort efficiëncyslag in. Dat bureau heeft ook omvang en kennis.' -Beleidsmedewerker Jeugd

Tevens komt het nadeel, dat ook in de theorie te vinden is, dat de visie en cultuur van de uitvoerende gemeente dominant kan worden ook terug in de empirie:

Visie en cultuur van organisatie waar taken worden ondergebracht zal dominant zijn (Korsten et al, 2006).

'Er zit natuurlijk ook een risico in dat Rotterdam erg leidend wordt in de inhoudelijke afspraken.'

-Beleidsmedewerker Jeugd

'Het meldpunt huiselijk geweld dat zat hier en daar zijn we centrum gemeente voor en wij hadden de ervaring dat we bij dit meldpunt heel veel invloed hadden, als centrumgemeente zijnde. We hadden veel kortere lijnen.'

-Wethouder geld, gebouwen en sport

Dit nadeel is bij beide constructies (vastgesteld verband en centrumgemeente) te constateren, maar daarentegen staat tegenover dit nadeel de al besproken voordelen van een centrumgemeente constructie. Bovendien blijkt dat de opbrengsten van de gekozen samenwerking niet hard zijn gemaakt.

'Dit is niet hard gemaakt.' -Beleidsmedewerker Jeugd

'Nou het is niet hard. Eigenlijk, wat er is gebeurd, is dat de Jeugdwet bij de gemeente werd belegd, maar diezelfde Rijksoverheid heeft gezegd: je gaat het niet alleen doen. Ze hebben gezegd je moet samenwerken.' - Senior accounthouder Jeugd

Het blijkt ook uit de volgende interviewfragmenten dat voor een betrekkelijk lichte taak (inkoop), men niet precies weet waarom de keuze voor de uitvoering van het bovenlokale gedeelte van de Jeugdwet is gevallen op het openbaar lichaam als 'zware' juridische constructie.

Waarom juist voor een dergelijke taak een 'zware' constructie is gekozen is als volgt beantwoord:

'Goede vraag, nee dat weet ik niet. Dat is voorbereid door anderen. Er zijn overwegingen genoemd om te kiezen voor het openbaar lichaam.' -Beleidsmedewerker Jeugd

'Deze GR is puur en alleen een construct om hulp in te kopen. Ik vind het een terechte vraag hoor, waarom is daar een gr voor opgericht, had het niet op een andere manier gekund?'

-Beleidsmedewerker Jeugd

'Nee kan ik niet. Dat weet ik niet uit mijn hoofd.' -Beleidsmedewerker Jeugd

Zo blijkt dat naarmate het behoud van autonomie een grotere rol speelt, dat juist de centrumgemeente constructie uitkomst biedt. Daarbij biedt deze constructie ook andere voordelen, die ook terug te herleiden zijn naar de empirie. Op grond van deze bewijsvoering wordt deze hypothese aanvaard.

7.1.3 RESUME

Vanuit de theorie werd verondersteld dat gemeenten bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden zeer veel waarde hechten aan de autonomie van de eigen gemeenten. Het concept autonomie is in dit onderzoek gerelateerd aan enerzijds lagere kosten en anderzijds een bepaalde wgr constructie. Het besef is er dan ook dat er geen alomvattende uitspraken kunnen worden gedaan over de relatie autonomie en gemeentelijke samenwerking, omdat autonomie simpelweg gerelateerd is aan twee variabelen (lagere kosten en de centrumgemeente-constructie).

Hoe dan ook is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat autonomieverlies niet 'gecompenseerd' kan worden door besparingen op kosten als gevolg van gemeentelijke samenwerking. Daarentegen blijkt wel dat bij een niet efficiënt functionerend samenwerkingsverband, waar een afzonderlijke gemeente

moet bijspringen, de gemeenteraad dan wel meer zeggenschap wil hebben. Wat echter wel met alle zekerheid kan worden gezegd, is dat autonomieverlies gerelateerd kan worden aan politiek gevoelige onderwerpen zoals de Jeugdzorg en het armoedebeleid. Met andere woorden: autonomieverlies wordt als zwaarwegend ervaren indien bepaalde bevoegdheden op het gebied van de bovengenoemde terreinen worden overgedragen. Een gemeente wil zeggenschap en controle blijven houden over deze terreinen, vanwege de complexiteit en beheersbaarheid ervan. Dit heeft ertoe geleid dat in de praktijk, in het geval van de gemeente Vlaardingen, op het gebied van de Jeugdzorg geen beleidsmatige bevoegdheden zijn overdragen aan een bepaald samenwerkingsverband. Illusterend hiervoor is de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp, waaraan de Vlaardingse raad/college slechts de inkoopbevoegdheid heeft gedelegeerd. Ook de beleidsmatige bevoegdheden op het gebied van de lokale Jeugdzorg zijn niet overdragen aan een regeling, maar is de samenwerking vorm gegeven middels een gemeenschappelijke verordening met de gemeenten Schiedam en Maassluis

Verder is onderzocht of de op de wgr gebaseerde centrumgemeente constructie het meest toegesneden is op het behoud van de autonomie van een afzonderlijke gemeente. Vanuit de theorie kan deze veronderstelling bevestigd worden, maar de praktijkcasus heeft opvallend genoeg laten zien dat de beweegredenen die dominant zijn bij het aangaan van een samenwerkingsverband door de gemeente Vlaardingen, overeenkomen met de voordelen die de centrumgemeente constructie biedt, maar toch de keuze niet is gevallen op deze variant. Hiervoor is wel om een verklaring gevraagd, maar geen van de respondenten kon valide argumenten aandragen waarom er dan toch voor het openbaar lichaam is gekozen.

Zo blijkt dus dat autonomiebehoud/verlies een significant grote speelt bij de gemeente Vlaardingen bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. In de praktijk manifesteert zich dit enerzijds in de 'soorten' gemeenschappelijke regelingen die getroffen zijn en anderzijds in de bevoegdheden die overgedragen zijn/worden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het concept 'democratische' setting en welke bevindingen dat heeft opgeleverd.

7.2 DEMOCRATISCHE SETTING

Naast autonomie wordt ook verondersteld dat de democratische setting van gemeentelijke samenwerkingsverbanden van invloed is op het functioneren van gemeentelijke samenwerking. Om hier uitspraken over te doen is een drietal hypothesen geformuleerd, die gezien de inhoud en betekenis ver van elkaar afliggen. Zo wordt in paragraaf 7.2.1 de relatie onderzocht tussen democratische waarden en een samenwerkingsverband. In paragraaf 7.2.2 wordt de stap gemaakt naar de relatie tussen geld enerzijds en publieke waarden anderzijds en hoe deze verhoudingen liggen binnen gemeentelijke samenwerking. Tenslotte worden in paragraaf 7.2.3 de verschillende beleidsuitgangspunten van samenwerkende gemeenten in de context geplaatst van de uitvoering in een gezamenlijk samenwerkingsverband. Tezamen mondt dit uit in een conclusie in paragraaf 7.2.4.

7.2.1 HET OPENBAAR LICHAAM BEZIEN VANUIT DE DEMOCRATISCHE CONTROLE EN LEGITIMERING

Het openbaar lichaam staat in de literatuur te boek als een 'zware juridische constructie', vanwege onder meer de bestuurlijke drukte. Daarnaast zouden de wgr constructies in het algemeen volgens Berenschot (2014) niet goed genoeg aansluiten bij de uitvoeringspraktijk en zou de bestuursstructuur ondoorzichtig zijn. Ook zouden deze constructies niet geschikt zijn voor beleidsarme gemeenschappelijke regelingen die hoofdzakelijk gericht zijn op uitvoerings- en bedrijfsvoeringstaken. Dit heeft geleid tot de volgende hypothese:

H3: 'Als een gemeente sterk denkt vanuit democratische controle en legitimering, dan is het oprichten van een openbaar lichaam het meest passend.'

In de weerbarstige praktijk is daar het volgende over gevonden:

De keuze voor een publiekrechtelijke vorm van samenwerking via de vorming van een openbaar lichaam in het kader van een gemeenschappelijke regeling, heeft te maken met het feit dat het hier om de uitvoering van taken gaat waarmee een groot publiek belang is gemoeid (Gemeentebled, 2013).

In het document waarin de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp uiteen wordt gezet, is dus terug te vinden dat het gaat om uitvoering van taken waarmee een groot publiek belang is gediend. Wat hier natuurlijk ook staat, is dat met de oprichting van het openbaar lichaam de democratische controle het best gewaarborgd is (Gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp, 2014). Ook wordt gesteld in de Kadernota Stroomopwaarts (2014) dat de mogelijkheden voor het oprichten van een stichting, B.V. of een N.V. zijn onderzocht. In de Kadernota (2014) wordt niet specifiek ingegaan op de beweegredenen voor het oprichten van een openbaar lichaam, anders dan dat deze constructie de mogelijkheid biedt dat personeel in dienst treedt van de gemeenschappelijke regeling, met behoud van de eigen rechtspositie. De onderstaande fragmenten verrijken deze beweegredenen:

'Ze zeggen echt de nadelen zijn veel groter dan de voordelen. Dat heeft ook wel te maken met de democratische legitimering, je kunt er wel kunstvormen voor bedenken, maar uiteindelijk is een wethouder wel een getrap gekozen volksvertegenwoordiger. Dit is beter gewaarborgd in de WGR dan in de andere constructies.' -Gemeentesecretaris

'En bij Stroomopwaarts zeggen we dat is zo groot dan kom je niet aan het een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Het geld, de formatieomvang en de risico's die je loopt.' -Gemeentesecretaris

Lichte vormen van samenwerking kennen geen formele verantwoordingsstructuren, zoals dat bij een openbaar lichaam wel zichtbaar is (Van den Dool & Schaap, 2014).

In de ambiguïteit van de praktijk blijkt er ook een andere kant van de medaille te zijn. Hoewel de theorie claimt dat de democratische borging en controle het best gewaarborgd is in de wgr in het algemeen en het openbaar lichaam in het bijzonder, blijkt dit in de praktijk heel anders te worden ervaren.

'Die WGR samenwerkingsverbanden, waar dan drie of vier wethouders de dienst uitmaken, maar waar gemeenteraden eigenlijk totaal geen invloed meer op hebben. Die maken zich daar zorgen over.' -Wethouder

'Een gemeenschappelijke regeling heeft een vrij vast sjabloon, daarin is eigenlijk de wethouder dominant. En wat we proberen is te sleutelen aan dat sjabloon, door aan de ene kant de Raad meer invloed te geven en aan de andere kant de ambtenaren meer invloed te geven.' -Gemeentesecretaris

'Daar moet je wat op verzinnen, dat je voordat er een vergadering komt met zestien wethouders, dat je de raad informeert wat daar speelt en dat zij eventueel input kunnen leveren. Het is wel tricky want bij de meeste gr's staat de raad meestal buitenspel.' -Wethouder Sociale zaken en werk

'Voordat je als bestuurder in een gemeenschappelijke regeling jouw inbreng aangeeft, dan moet je dat eerst met de raad corresponderen. Maar dat ligt hoofdzakelijk aan de bestuurder, als ik het

niet wil en ik doe het niet, dan heeft de Raad bijna het nakijken.’ -Wethouder Sociale zaken en werk

‘Dus dat de wethouders de rol van manager aannemen, dat is echt een valkuil. Wel de grootste die ik gezien heb de afgelopen jaren.’ -Controller

Niet heel veel. Op de begroting kun je reageren, maar je bent slechts een van de partners. Dus de mening van de Vlaardingse raad telt niet zo zwaar, waardoor je niet/weinig sturing hebt. Alleen door te lobbyen bij andere gemeenten kun je wellicht een meerderheid krijgen voor jouw standpunten. -Raadslid

Vandaar dat in de praktijk blijkt, dat de borging van de democratische controle en legitimering door de zitting van wethouders in de bestuursorganen, allerm minst werkbaar is. Het is namelijk te kort door de bocht om te zeggen dat wanneer er wethouders in de bestuursorganen plaatsnemen, dat de democratische legitimering en controle dan bij voorbaat gewaarborgd is. Daar staat echter wel tegenover dat het wel te organiseren valt, maar dat het niet de gewenste en ideale situatie is. Zo blijkt het merendeel van de bevindingen van dit onderzoek in lijn te liggen met de bevindingen van Berenschot en met name als gaat om de spanning tussen een wgr constructie en de uitvoeringspraktijk.

Concluderend kan worden gesteld dat als een gemeente *werkelijk* en *werkbaar* zou denken vanuit democratische controle en legitimering, dat het oprichten van een openbaar lichaam niet het meest passend is. Derhalve blijkt het veronderstelde verband in de praktijk niet te bestaan en dat de verwachting verworpen wordt.

7.2.2 PUBLIEKE WAARDEN

Een ideaal samenwerkingsverband zou de institutionalisering moeten zijn van verscheidene publieke waarden die allemaal even zorgvuldig zijn afgewogen. In de empirie blijkt dit niet altijd te gelden. De volgende hypothese wordt in deze paragraaf behandeld:

H4: ‘Hoe meer geld gemoeid is met de samenwerking, hoe meer publieke waarden naar de achtergrond worden geduwd.’

In het coalitieakkoord (2014) wordt erkend dat de schaal van Vlaardingen te klein is om adequaat en efficiënt uitvoering te geven aan de decentralisaties van de Jeugdzorg, de langdurige zorg en op het gebied van werk en inkomen.

De volgende interviewfragmenten zijn een greep uit alle interviews die betrekking hebben op deze veronderstelling en bevestigen zodoende de verwachting dat Vlaardingen als zelfstandige gemeente niet adequaat en efficiënt genoeg uitvoering kan gaan geven aan de decentralisaties:

‘Efficiency en een te klein en kwetsbaar ambtelijk apparaat zijn twee hele belangrijke argumenten om samen te werken en de kwaliteit van de dienstverlening eigenlijk. Dus de kwaliteit van de dienstverlening die je kunt geven aan de burgers. Je efficiency, dus je kostenbewustzijn en het maakt je minder kwetsbaar.’ -Gemeentesecretaris

Motieven zijn financieel, omdat men toch er vanuit gaat dat het goedkoper is om samen te werken en dingen samen op te pakken. Maar dat niet altijd zo is, maar het beeld is wel dat dat zo moet zijn. Motieven om er aan te beginnen is vaak financieel. Dominant is toch wel het op afstand zetten, dat kwetsbare en taken die te groot zijn. Dat is eigenlijk wel dominant, meer dan het financiële eigenlijk. -Controller

Bij op te zetten gemeentelijke samenwerkingsverbanden, ga je toch eerst kijken of je het zelf kan en wat is de kosteneffectiviteit. Belangrijkste is toch ook de kosteneffectiviteit of het beheersbaar

is. maar ook of je tijdig en goed geïnformeerd wordt. Of er ook flexibiliteit is, dus of je voldoende kan bijsturen. -Controller

Mijn ervaring is dat het tien van de tien keer gewoon goedkoper moet en efficiënter moet en daar is op zich niks mis mee, je moet er wel oog voor hebben. -Wethouder

Uit alle interviews met de respondenten is gebleken dat financieel-economische motieven zwaar boven 'publieke' motieven prevaleren als het gaat om intergemeentelijke samenwerking. De bovenstaande citaten zijn dan ook treffend voor deze constatering.

De meeste respondenten zijn het er over eens dat andere motieven net zo goed in de afweging moeten worden meegenomen, maar dat de dagelijkse praktijk toch laat zien dat deze ondergesneeuwd raken bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Vooral de onderstaande citaten waren hierbij opvallend:

Ook met de Jeugdzorg, doordat naar de gemeenten toegaat, dat het zo kan zijn dat je in de ene gemeente wel bepaalde zorg krijgt en in de andere gemeente niet. -Wethouder

Het uitgangspunt is dat je allemaal gelijke kansen hebt, zeker als het gaat om zorg. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat je in de ene gemeente wel zorg krijgt en in andere gemeente niet. -Wethouder

Alles in aanmerking nemend zijn financiële/economische motieven (efficiency, ideale schaalgrootte) dominant in de aanloop naar gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden. Net zo dominant, zo niet nog dominanter, is het argument van een te klein kwetsbaar ambtelijk apparaat in combinatie met de taakgrootte en de overweging tot zelforganisatie. Bij elkaar genomen zijn deze drie overwegingen zeer dominant als een gemeente samenwerkingsverbanden zoekt.

Een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening of het streven naar andersoortige overwegingen (rechtsgelijkheid- en zekerheid, transparantie en flexibiliteit) vormen zelden het motief om samen te werken. Hoewel het beseft er is dat deze overwegingen net zo goed een plaats verdienen binnen het spectrum van besluitvorming, wordt erkend dat zij niet altijd even zwaar worden meegewogen. Zeker als het gaat om samenwerkingsverbanden waar veel geld mee gemoeid is (Stroomopwaarts). Bovendien lijkt het zo te zijn dat deze overwegingen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Een te groot samenwerkingsverband kan ten koste gaan van de transparantie, maar net zo goed van het vermogen tot bijsturing. Voorts is het mogelijk dat autonomiebehoud ten koste kan gaan van de rechtsgelijkheid, een voorbeeld hiervan is dat in de ene gemeente men wel toegang heeft tot bepaalde zorg en in een andere gemeente niet, afhankelijk van de lokale beleidsuitgangspunten. Maar ook kunnen lokale beleidsuitgangspunten van een gemeente ten koste gaan van de efficiency en slagkracht van een uitvoeringsorganisatie.

'Per gemeente kun je je eigen draai geven en dat is een voorwaarde. Hier moet je wel voorzichtig zijn, want wil je efficiënt samenwerken, dan moet je ook zoveel mogelijk proberen te standaardiseren.' -Wethouder Sociale zaken en werk

Redenen die worden aangehaald om te rechtvaardigen dat het economische prevaleert boven het politiek/juridische zijn enerzijds de grijpbaarheid en afrekenbaarheid van de economische rationaliteit en anderzijds de economische belangen.

'Als gemeente maak je een begroting voor vier jaar, maar als je zo een operatie aangaat, dan ben je de eerste 4 jaar veel geld kwijt en het volgende college pas ga je er wat van zien. Dat moet je inzichtelijk maken aan de Raad, maar het risico is dat je daar aan vast wordt gepind. Dus als je de volgende periode weer wethouder bent en je hebt gezegd dat je op een bepaald gebied

20% efficiënter gaat werken en het is maar 5% of 0%, dan hang je wel als wethouder natuurlijk. De Raad eist dat gewoon.' -Wethouder

Nee, je zou ze alle drie gelijk moeten wegen, maar financieel is heel grijpbaar en de kwaliteit van de dienstverlening en vakmanschap is minder grijpbaar. -Gemeentesecretaris

Hieruit volgt dat publieke waarden in beginsel al niet even zwaar worden afgewogen ten opzichte van economische waarden en dit staat los van de grootte van het samenwerkingsverband in termen van geld. Bij de aanloop naar de vorming van gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn deze publieke waarden niet even zwaar meegewogen en dit wordt zelfs versterkt indien er met het samenwerkingsverband meer geld gepaard gaat. Al met al blijkt het veronderstelde verband te bestaan en wordt op grond hiervan de verwachting aangenomen.

7.2.3 BELEIDSUITGANGSPUNTEN

Het harmoniseren van beleidsuitgangspunten tussen samenwerkende gemeenten in een samenwerkingsverband, om uitvoeringsproblematiek te vermijden, lijkt een logische redenering. Het resultaat hiervan is de volgende hypothese:

H5: 'Als de beleidsuitgangspunten van samenwerkende gemeenten verschillen, dan zal dit de uitvoering in het samenwerkingsverband belemmeren.'

In de empirie is daar het volgende over gevonden:

Op regionaal niveau ligt voor de zestien samenwerkende gemeenten een uitdaging om in overleg met de aanbieders het stelsel en het portofolio van de buitenwijkse ondersteuning te transformeren (Raadsmemo, 2014).

De onderstaande interviewfragmenten bevestigen dat voor een aantal taken die niet bovenregionaal geregeld moeten worden, dat gemeenten daar een bepaalde mate van beleidsvrijheid in hebben. Taken op het gebied van de jeugdbescherming, jeugdreclassering, de regionale crisisdienst, het Advies en Meldpunt van huiselijk geweld en kindermishandeling en voorzieningen voor 24uurs zorg worden op een bovenregionaal niveau georganiseerd en voor de overige taken kunnen gemeenten een eigen afweging maken (Integraal beleidsplan Sociaal Domein, 2014).

'En dat maakt het natuurlijk ook complexer, omdat je zestien gemeenten hebt met beleidsvrijheid. Je kan ook zeggen er zitten zestien kikkers in een kruiwagen, die alle kanten op willen springen.'
-Senior accounthouder Jeugd

'Doordat we lokaal alles apart inrichten, dat dit in de feitelijke uitvoering wel weer gaat wringen.'
-Senior accounthouder

'De colleges mogen hun eigen beleidsuitgangspunten hebben en als dat veel van elkaar gaat verschillen dan heeft Stroomopwaarts natuurlijk een probleem. Want als jouw medewerkers drie verschillende armoederegelingen moeten uitvoeren, ja dat is natuurlijk heel lastig.'
-Beleidsmedewerker Sociale zaken en werk

'Ja, iedere stad mag er zijn eigen kleur aangeven, maargoed het wel zo dat dat de uitvoering soms kan gaan bemoeilijken en ik vraag me ook af of de burger er allemaal wel zo mee gediend is.'
-Senior accounthouder WMO

'Als je met vier of vijf gemeenten gezamenlijk beleid gaat maken en je wil als gemeente a dingen net iets anders hebben dan gemeente b, ja dan wordt het vaak wel heel ingewikkeld.' -Wethouder

'Want het ROGplus werkt nu op dezelfde manier voor al de drie gemeenten en daardoor werken ze zo efficiënt en kunnen ze zo efficiënt werken, maar als straks gemeente X zegt: 'ja, maar ik wil het zo hebben en wij zeggen 'wij willen het zo' en Maassluis wil het weer anders, dan gaat dat wel ten koste van de efficiency van de uitvoeringsorganisatie.' -Senior accounthouder WMO

Verskil in beleid en beleidsuitgangspunten tussen samenwerkende gemeenten in een samenwerkingsverband blijkt dus, op grond van de bovenstaande uitspraken, funest te zijn voor een eenduidige uitvoering van taken in een samenwerkingsverband. Of het nou gaat om het ROGplus (wmo), Stroomopwaarts (Participatiewet) en de gemeenschappelijke regeling voor de jeugdhulp (Jeugdwet), blijkt in dit verband niet veel uit te maken. Natuurlijk ligt het ook aan de taken en doelstellingen en het soort samenwerkingsverband, maar teveel verschil in beleid tussen samenwerkende gemeenten komt de gemeenschappelijke uitvoering in een samenwerkingsverband niet ten goede.

Sterker nog, het lijkt er op dat deze beleidsmatige verschillen een negatief effect hebben op de efficiency van het uitvoeringsorganisatie gaat. Het volgend voorbeeld is daar illustrerend voor:

Stel dat de drie colleges van de drie verschillende gemeenten een heel ander beeld hebben van hoe ze het ingericht willen hebben met die wijkteams bijvoorbeeld. Dat betekent een hele andere werkwijze. Dat betekent dat je met Stroomopwaarts, wil je daarbij aanhaken, dat je medewerkers heel anders moeten werken afhankelijk van welk wijkteam zij worden ingedeeld en bij welke gemeente. Dat betekent ook dat ze minder inwisselbaar zijn en dat betekent dus ook dat het minder efficiënt is en je dus een deel van het schaalvoordeel mist als een grotere sociale dienst. Omdat je dan nog steeds Vlaardingse, Schiedamse en Maassluize consultants hebt en daarmee heb je minder schaalvoordeel. Dat is een knelpunt. De colleges mogen hun eigen beleidsuitgangspunten hebben en als dat veel van elkaar gaat verschillen dan heeft Stroomopwaarts natuurlijk een probleem.

Verskil in beleidsuitgangspunten tussen samenwerkende gemeenten in een samenwerkingsverband heeft niet louter negatieve effecten. Verschillend beleid kan er ook voor zorgen dat gemeenten van elkaar kunnen leren, omdat op deze manier kan worden gekeken naar de effectiviteit van beleid. Dit volgend voorbeeld geeft dit weer:

'Ik verwacht dat het zo gaat lopen. Het gaat pas spannen als je zeg maar zegt dat Vlaardingen €500.000 buitenwijken afneemt en Spijkenisse ook, zijn ongeveer dezelfde gemeentegrootte en het lukt ons om geleidelijk naar €300.000 terug te zakken en Spijkenisse naar €700.000. Dan moeten ze dat zelf betalen en wij krijgen meer geld terug, maar toch zullen gemeenten dan denken waarom gaat daar naar nou twee ton af en daar twee ton bij. Dat triggert natuurlijk. Ik denk dat je uiteindelijk met zestien gemeenten ook op het beleidsterrein elke keer kijkt waar kunnen we samen optrekken, waar is er meerwaarde? En dan wordt de regeling, die beleidsarm is, wel weer gevuld met zestien gemeenten waarin er overeenstemmend beleid is. Maar goed dat zal per jaar verschillen.' -Senior accounthouder Jeugd

Er lijkt hier sprake te zijn van een paradox en dat is wanneer er juist verschillen zijn in beleid en in beleidsuitgangspunten in beginsel, dat dit kan leiden tot het leren van elkaar, waardoor het beleid binnen het samenwerkingsverband naar elkaar toe kan groeien. Het resultaat hiervan kan overeenstemmend beleid zijn, met een efficiënte uitvoering tot gevolg. Op deelgebieden wordt dan afgewogen waar er meerwaarde is, zodat er op dat gebied intensiever samengewerkt kan gaan worden en daarbij ook de afweging kan worden gemaakt op welk gebied juist intensievere samenwerking ongewenst is. Dit impliceert natuurlijk niet dat het beleid binnen een samenwerkingsverband zich enkel en alleen op die manier kan gaan ontwikkelen. Hieraan liggen condities en voorwaarden ten grondslag om tot deze 'organische' groei te komen.

Terugkomend op de hypothese, lijkt het volgens de meerderheid van de respondenten zo te zijn dat wanneer beleid in een samenwerkingsverband tussen gemeenten verschilt, dit de uitvoering knelt. Dus op grond hiervan wordt het verondersteld verband geconstateerd en wordt de hypothese aangenomen. Wel wordt dit gedaan met een zekere mate van nuance, omdat zo als eerder al is gezegd, juist die verschillen er voor kunnen zorgen dat het leerelement tussen gemeenten wordt bereikt en dat het voeren van gezamenlijk effectief beleid het gevolg hiervan kan zijn.

7.2.4 RESUME

Het openbaar lichaam is de meest voorkomende gemeenschappelijke regeling op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen. Het argument dat vaak wordt gebruikt om de keuze voor het openbaar lichaam te rechtvaardigen is de borging van de democratische controle en legitimering. Als democratische controle en legitimering alleen maar betekent dat er raadsleden/wethouders in de bestuursorganen zitten, dan valt hier niets op af te dwingen, want dat gegeven staat muurvast. In deze scriptie is echter aangetoond dat juist de zitting van met name wethouders in de bestuursorganen (dagelijks- en algemeen bestuur) funest kan zijn voor de borging van deze waarden. Gekscherend worden gemeenschappelijke regelingen waarin wethouders in de bestuursorganen zitten, wethoudersdemocratieën genoemd. Dit betekent dat in feite de wethouders alle zeggenschap hebben en in deze scriptie zijn er een aantal voorbeelden hiervan gegeven. Als men kijkt naar het grotere plaatje, dan is het zo dat gemeenten eigenlijk weinig keus hebben en wel voor het openbaar lichaam moeten gaan, hoe onvolmaakt die in termen van de democratische legitimering en controle ook is.

Verder is aangetoond dat publieke waarden aan betekenis verliezen indien samenwerkingsverbanden in termen van geld groeien. Sterker nog, publieke waarden zijn vaak niet eens de aanleiding om samen te gaan werken. Deze scriptie heeft namelijk bevestigd dat het argument efficiency vaak de aanleiding is.

Bovendien is bewezen dat verschillen in beleidsuitgangspunten tussen samenwerkende gemeenten de uitvoering van gezamenlijke taken in een samenwerkingsverband knellen. In het verlengde hiervan worden uitvoeringsorganisaties bejubeld, omdat die juist eenduidig beleid voor verschillende gemeenten uitvoeren en daarom ook zo efficiënt kunnen functioneren. Ook is bij het onderzoeken van dit verband aan de oppervlakte gekomen, dat verschil in beleidsuitgangspunten op de korte termijn kan leiden tot overeenstemmend en effectief functionerend beleid op de langere termijn. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de efficiency en de daaruit gedestilleerde hypothesen.

7.3 EFFICIENCY

In dit laatste deel van de hypothesetoetsing wordt het concept efficiency in het kader van gemeentelijke samenwerkingsverbanden gerelateerd in paragraaf 7.3.1 aan de bestuurskracht. Voorts wordt in paragraaf 7.3.2 ingegaan op de relatie tussen uitingen van efficiency (concrete resultaten en schaalvoordelen) en de wgr. In paragraaf 7.3.3 wordt uiteengezet in hoeverre samenwerkingsverbanden die sterk gericht zijn op uitvoeringstaken efficiënt zijn. Verder wordt in paragraaf 7.3.4 de invloed van bestaande regelingen op de uitvoering van nieuwe taken beschreven. Wederom wordt ook dit deel afgesloten met een conclusie.

7.3.1 EFFICIENCY EN BESTUURSKRACHT

Al eerder is naar voren gekomen dat efficiency overwegingen leidend zijn bij het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Voorts is ook gebleken dat er meestal geen sprake is van evenwichtige verdeling van zowel de economische, als de politieke en juridische rationaliteit in de besluitvorming over gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Deze hypothese gaat specifiek in op economische rationaliteit (efficiency) en hoe het is gesteld met de trade off tussen deze rationaliteit en de politiek/juridische rationaliteit. Is het daadwerkelijk zo dat wanneer de nadruk sterk ligt op de

efficiency dat daarmee aan bestuurskracht wordt ingeleverd? Anders gezegd levert dit de volgende hypothese op:

H6: 'Als de nadruk in een samenwerkingsverband sterk ligt op efficiency, dan zal het aan bestuurskracht inleveren.'

Het doel van de samenwerking is in beginsel om via gezamenlijke inkoop te zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de bovenlokale taken (Integraal beleidsplan Sociaal Domein, 2014). Maar ook wordt verondersteld dat regionale samenwerking een betere basis biedt voor goed risicomangement en zorgt voor een schaal die efficiënt is, gegeven de omvang van de cliëntenstroom en aantal aanbieders (Gemeenteraad Schiedam, 2014). Dit wordt bevestigd in de onderstaande interviewfragmenten.

'Schaalvoordeel is sowieso een argument geweest om samen te werken. Het is een vrij groot argument geweest' -Senior accounthouder Jeugd

'Het gezamenlijk verwerven van die dure specialistische zorg, zagen wij ook een kostenbesparing in.' -Senior accounthouder Jeugd

Waar ook nog kosten efficiëntie in zit is, hoe complex het ook lijkt dat je met 16 gemeenten samenwerkt, je wisselt wel kennis uit.' -Senior accounthouder Jeugd

'Dus dan zou je per saldo minder consultants, minder beleidsmedewerkers nodig hebben (kosten efficiëntie door besparing op apparaatskosten).' -Beleidsmedewerker Sociale zaken en werk

'Betekent dus dat je niet voor elke gemeente apart meer beleid hoeft te maken en dus minder beleidsmedewerkers nodig hebt. Daar is winst te behalen (kosten efficiëntie door besparing op apparaatskosten).' -Beleidsmedewerker Sociale zaken en werk

'Zij kunnen grootschalig inkopen, doordat wij samenwerken. Hierdoor kunnen we ook hogere kortingen bedingen en dat heeft enorme efficiency voordelen.' -Senior accounthouder WMO

Efficiency, zoals uit de operationalisering van dit begrip ook blijkt, komt in dit verband tot uiting in enerzijds het behalen van schaalvoordelen door het optreden als grotere contractpartner en anderzijds kosten efficiëntie doordat er door gemeentelijke samenwerking een besparing kan worden gerealiseerd op de apparaatskosten. Uit de analyse blijkt ook dat bij alle respondenten en documenten deze argumenten een grote rol hebben gespeeld bij het aangaan van samenwerkingsverbanden en dat gaat dan met name, in hoeverre kostenbesparingen gerealiseerd kunnen worden door het aangaan van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Vooralsnog is de efficiencygedachte leidend, de volgende fragmenten gaan in op de politiek/juridische rationaliteit:

'Ik merk dan toevallig vandaag in Maassluis, daar heb je één deskundige op het gebied van de Jeugdzorg was dat, die is op vakantie. Dus dan valt het helemaal stil als het ware (kwetsbaarheid ambtelijk apparaat).' -Gemeentesecretaris

'Het heeft vaak ook te maken met het feit dat je toch niet klaar voelt om een taak op te pakken, dat het te groot is voor je alleen (kwetsbaarheid ambtelijk apparaat).' -Controller

Wat echter ook speelt bij het aangaan, zoals ook al is aangetoond bij de vierde hypothese, is dat de positie en kwetsbaarheid van het ambtelijk apparaat een dominante rol speelt bij het aangaan van samenwerkingsverbanden. Het voorbeeld van de deskundige bij Jeugdzorg Maassluis laat zien hoe die

kwetsbaarheid zich in de praktijk kan manifesteren. In dit onderzoek is de positie van het ambtelijk apparaat geschaard als een van de waarden van bestuurskracht.

Weliswaar is het begrip bestuurskracht groter dan alleen de positie van het ambtelijk apparaat. Niet onbelangrijk is de positie van de raad bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden en de middelen die de raad heeft om invloed uit te oefenen. De gemeenteraad heeft besloten om 2015 een overgangsjaar te laten zijn, zodat in dat jaar de tijd wordt gewonnen om de effecten van de transitie in kaart te brengen (Integraal beleidsplan Sociaal Domein, 2014).

'De raad stelt kaders en verordeningen vast met name, en het beleidsplan (invloed middelen raad).' -Beleidsmedewerker WMO

'De raden daar is een raads werkgroep voor dat is niet officieel, maar dat is puur informeren om ze betrokken te houden bij dat proces (invloedmiddelen raad).' -Senior accounthouder ROGplus

'En één keer per jaar komt het jaarstuk/jaarrekening en de begroting en daar gaan de raden over (invloedmiddelen raad).' -Senior accounthouder WMO

Verder is ook aangetoond dat de raad ondanks de bovengenoemde invloedmiddelen weinig tot geen zicht heeft op het reilen en zeilen van een gemeenschappelijke regeling. Invloed vanuit de raad kan het best worden gerealiseerd door aan de 'voorkeur' hele heldere beleidsmatige (verordeningen) en financiële kaders vast te stellen en de raad zou er goed aan doen om daarbij ook prestatie indicatoren op te stellen, om achteraf de verantwoording goed te regelen. Feitelijk is dit een kwestie van monitoring en toezicht.

'Sowieso heeft een gemeenschappelijke regeling een begroting en een jaarrekening, als je tien gemeenschappelijke regelingen hebt waar je als gemeente aan deelneemt, dan ga je niet als raadslid al die tien stukken nalezen. (invloed middelen raad en monitoring en toezicht).' -Wethouder

'Dus er is geen transparantie, sturing vraagt eigenlijk doen we een aantal dingen niet of neem maatregelen, maar die zijn politiek weer zo moeilijk dat ze daar weer omheen gaan draaien.' -Controller

'Het is wel tricky want bij sommige gr's staat de raad meestal buitenspel.' -Wethouder

'Maar dat ligt hoofdzakelijk aan de bestuurder, als ik het niet wil en ik doe het niet, dan heeft de Raad bijna het nakijken.' -Wethouder

'Wat ik al eerder zei, je kan een gr mandateren aan een portefeuillehouder, maar die moet de raad in de loop houden. Dit is een lastig spanningsveld.' -Wethouder

De praktijk wijst uit dat het niet altijd mogelijk is voor raden om vooraf tot heldere beleidsmatige- en financiële kaders te komen, zeker als het gaat om taken die voor de raad vrijwel nieuw zijn (Jeugdzorg). Wanneer deze kaders niet zorgvuldig genoeg zijn gedefinieerd, dan heeft de raad feitelijk geen zicht meer op de veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen. Bovendien is de raad sterk afhankelijk van een wethouder(s) om gedurende het proces in de 'lead' te blijven. Het is namelijk een portefeuillehouder toegestaan, gezien zijn gemandateerde bevoegdheden, om de raad tussentijds niet te informeren en te betrekken. Daarmee wordt het dus bijna een kwestie van willekeur, als een wethouder het gewoon niet wil, dan heeft hij dat recht ook.

Om achteraf een gemeenschappelijke regeling ter verantwoording te roepen, daar gaan wel beheersings- en sturingsmechanismen aan vooraf. Vanuit het Integraal beleidsplan Sociaal Domein (2014) wordt bevestigd dat het te vroeg is om te sturen op harde indicatoren en dat de kanteling er

juist voor moet zorgen dat er meer gestuurd moet gaan worden op zachte indicatoren. Verwacht wordt wel dat naar aanleiding van het overgangsjaar 2015 de organisatie beter in staat is om meer explicietere kaders en indicatoren voor te leggen aan de gemeenteraad (Integraal beleidsplan Sociaal Domein, 2014). De onderstaande fragmenten bevestigen inderdaad dat de beheersings- en sturingsystematiek nog altijd in de kinderschoenen zit.

'De sturingsmechanismen hebben we eigenlijk ook nog niet echt in de vingers. We willen gaan monitoren op effecten, dat is heel erg lastig.' -Senior accounthouder WMO

'Helemaal nog niet. Dat is heel erg, dat is iets waar ik mij nog heel erg veel zorgen om maak. Dus we gaan volgend jaar beginnen met die wetgeving en de uitvoering ervan. Ik ben ook echt wel bang dat er één of twee niet goed gaan lopen ja.' -Controller

'Er wordt namens ons door allerlei partijen heel veel gedaan, maar uiteindelijk komt het prijskaartje wel weer bij de gemeente uit. En als er iets fout gaat dan bellen de mensen de gemeente en staat de gemeente in de krant en niet een organisatie. Dat vraagt wel om een aanpassing van je toezicht of van je beheersingsmechanismen.' -Controller

'Maar we zoeken volgens mij als gemeente op dit moment naar hoe we dit soort gemeenschappelijke regelingen/uitvoeringsorganisaties zo goed mogelijk kunnen aansturen.' -Senior accounthouder WMO

Hoewel niet de precieze oorzaak duidelijk te benoemen is, blijkt wel dat er niet voldoende is nagedacht over beheersingsmechanismen en hoe en op welke manier de prestaties van samenwerkingsverbanden worden gemeten en beoordeeld. Het gevolg hiervan is dat achteraf ook niet precies duidelijk is of bepaalde gemeenschappelijke regelingen hebben geleid tot een grotere slagkracht (bestuurskracht).

'De checks and balances worden al heel snel steeds zwakker en als je als gemeente je bijdrage aan het DCMR (gemeenschappelijke regeling) ofzo ergens anders aan wilt spenderen, dan kan dat dus niet, want je hebt maar 5% van de stemmen en de andere 95% maakt het dus wel uit (stemgelijkheid).' -Controller

'Bij een gemeenschappelijke regeling heb je toch vaak te maken met een bestuur waar dan bijvoorbeeld vanuit drie gemeenten wethouders of burgemeesters inzitten. Dan moet je toch meerderheden gaan vormen (meerderheidsbesluitvorming). Als dat heel lastig ligt en als de ene burgemeester hele andere belangen heeft dan de ander, dan werkt dan wel verlamdend ja. Dan ontstaan er politieke spelletjes.' -Controller

Het aangaan van gemeenschappelijke regelingen betekent dus ook jezelf onderhevig maken aan regels die binnen een gemeenschappelijke regeling gelden. Hoewel de borging van meerderheidsbesluitvorming op een papier een uiting is van democratisch bestuur, kan dat voor een afzonderlijke (kleine) gemeente ongewenste effecten hebben in de praktijk. Het kan dan ten koste gaan van de flexibiliteit, omdat een gemeente een bepaalde commitment heeft afgegeven, waarvan niet snel meer kan worden afgezien (dit is afhankelijk van de opgestelde 'spelregels').

Al met al is dus niet aangetoond dat wanneer de nadruk in een samenwerkingsverband sterk ligt op de efficiency, dat dit ten koste gaat van de bestuurskracht. Sterker nog, er zijn eerder aanwijzingen dat wanneer sterk de nadruk ligt op efficiency, dit een positief effect kan hebben op de vermindering van de kwetsbaarheid van een gemeente. Tot slot kan het veronderstelde verband niet worden aangetoond en wordt derhalve de hypothese verworpen.

7.3.2 EFFICIENCY EN DE WGR

Het vertrekpunt van een gezamenlijk streven naar het behalen van concrete resultaten zou volgens de theorie van Van den Dool en Schaap (2014) de productiviteit en slagkracht van gemeenschappelijke regelingen bevorderen. Discussies over de structuur en invulling van het algemeen- en dagelijks bestuur van gemeenschappelijke regelingen zouden juist een verlammeende werking hebben. Het spanningsveld tussen het 'strategiedenken' en zware juridische constructies voor gemeenschappelijke regelingen (openbaar lichaam) wordt in dit stuk verder uitgelicht. Dit heeft geleid tot de volgende hypothese:

H7: 'Als het denken sterk gericht is op het behalen van concrete resultaten en schaalvoordelen, dan is het opzetten van een zware wgr constructie weinig zinvol.'

'Het is dus een instrument om met vijftien collega gemeenten de nieuw taak die op ons afkomt de Jeugdzorg en dan hebben we het met name over de specialistische en complexe Jeugdzorg om die tegen de juiste prijs/kwaliteit verhouding zeg maar beschikbaar te krijgen.' -Senior accounthouder Jeugd

'Deze GR is puur en alleen een construct om hulp in te kopen. Ik vind het een terechte vraag hoor, waarom is daar een gr voor opgericht, had het niet op een andere manier gekund.' -Senior beleidsmedewerker Jeugd

'Door het schaalvoordeel hebben we inhoudelijk een breder palet en anderzijds omdat we met meerdere partijen inkopen is het ongetwijfeld goedkoper dan als we het apart zouden doen.' -Senior accounthouder Jeugd

'Ook bij de Jeugdwet heb je ook regionale samenwerkingen voor de inkoop voor bepaalde dingen, omdat je gewoon een schaalvoordeel hebt.' - Beleidsmedewerker Sociale zaken en Werk

'De vraag is welke doelstelling de GR heeft en die is heel beperkt. Dat is gewoon de zorg inkopen die wij willen.' -Beleidsmedewerker Jeugd

De oprichting van het openbaar lichaam (bovenlokaal deel Jeugdzorg) om te kunnen voorzien in een breed palet aan zorg, kon alleen worden gerealiseerd door het schaalvoordeel die de zestien gemeenten hebben door de samenwerking. Het streven naar de beschikbaarheid van bepaalde zorg is een voorbeeld van een concreet resultaat. De keuze voor de oprichting van een openbaar lichaam als een 'zware' juridische constructie om hierin te kunnen voorzien, zouden vraagtekens bij kunnen worden gezet. Het had zeker op een andere manier gekund, maar dat wil nog niet zeggen dat het oprichten van een openbaar lichaam weinig zinvol is.

Voor uitvoerende taken is deze constructie vaak te zwaar (Korsten et al, 2006).

De inkooptaak is een uitvoerende taak en daarmee wordt gesteld dat een dergelijke taak kan worden afgedaan door bijvoorbeeld een convenant of een intentieovereenkomst. De oprichting van een openbaar lichaam is in deze context overbodig.

Bij Stroomopwaarts zeggen we dat is zo groot dan kom je niet aan het een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam. Het geld, de formatieomvang en de risico's die loopt et cetera. -Gemeentesecretaris

Het onderscheid tussen een beleidsinhoudelijke taak, zo als dat het geval is bij Stroomopwaarts (Participatiewet) en de inkooptaak (Jeugdwet), is duidelijk zichtbaar. Het is dus eerder te rechtvaardigen dat voor een beleidsinhoudelijke taak een openbaar lichaam wordt ingesteld, dan voor een inkooptaak.

Beperkte financiële risico's, sprake van risicospreiding en rechtstreekse sturing mogelijk door deelname aan algemeen en dagelijks bestuur (Korsten et al, 2006).

Daartegenover staan wel de voordelen van een openbaar lichaam met betrekking tot de beperking van financiële risico's en de sturing door deelname aan het algemeen- en dagelijks bestuur. Alhoewel dat laatste inmiddels door de voorgaande hypothesen sterk is afgezwakt. Maar wat vooral belangrijk is, is dat er binnen een openbaar lichaam minder vrijblijvendheid is in de samenwerking, dan bijvoorbeeld een intentieovereenkomst. Hiermee kan de samenwerking beter gestuurd worden op de vooraf besproken doelstellingen en is de aanspreekbaarheid beter gewaarborgd.

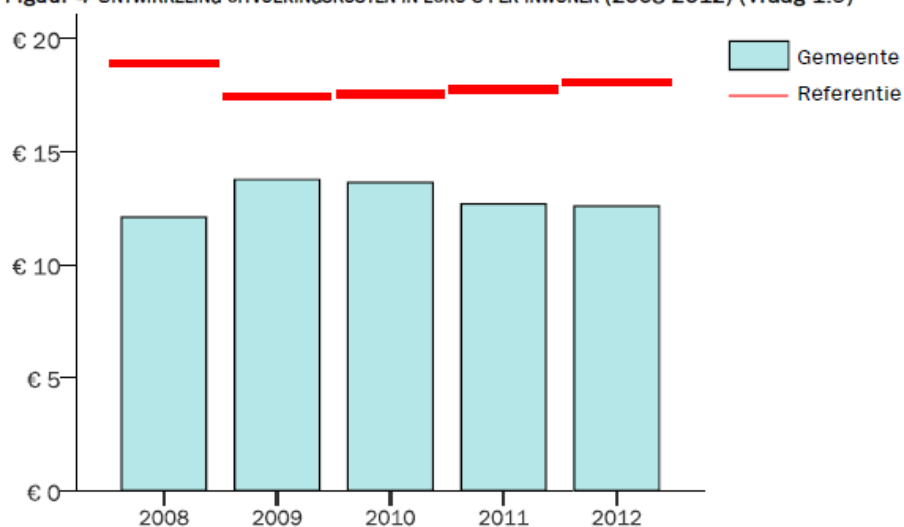
Alles afwegend is er niet genoeg bewijs voor het veronderstelde verband dat wanneer het denken gericht is op concrete resultaten en schaalvoordelen, het oprichten van een openbaar lichaam weinig zinvol is. Op basis hiervan wordt de hypothese verworpen.

7.3.3 SAMENWERKINGSVERBANDEN GERICHT OP UITVOERINGSTAKEN

Gemeenschappelijke regelingen kunnen het karakter hebben van een 'beleidsrijke' of 'beleidsarme' samenwerkingsverband. In dit verband wordt met beleidsrijk bedoeld dat in de gemeenschappelijke regeling zowel beleid wordt geformuleerd als wordt uitgevoerd namens de samenwerkende gemeenten. Een beleidsarme regeling wordt gekenmerkt door de afwezigheid van beleidsvorming, waarbij de regeling louter is opgezet voor uitvoeringstaken. In dit deel wordt ingegaan op de volgende hypothese:

H8: 'Hoe sterker samenwerkingsverbanden gericht zijn op uitvoeringstaken, hoe efficiënter zij functioneren.'

Figuur 4 ONTWIKKELING UITVOERINGSKOSTEN IN EURO'S PER INWONER (2008-2012) (Vraag 1.9)



In relatie tot het aantal inwoners heeft uw organisatie voor 2012 lagere uitvoeringskosten dan het gemiddelde.

Bron: SGOB Benchmarking, 2012

Tabel 16 Rapportcijfer Wmo-voorziening(en), uitgesplitst naar leeftijd

	Uw gemeente	Referentiegroep
Cliënten jonger dan 65 jaar	7,4	7,4
Cliënten ouder dan 65 jaar	7,6	7,5

Bron: SGOB Benchmarking, 2012

De bovenstaande tabellen komen uit de benchmark 2012 en klantonderzoek 2012, waarin het functioneren van het ROGplus is vergeleken met het landelijk gemiddelde. Daar blijkt uit dat het ROGplus in het jaar 2012 lagere uitvoeringskosten heeft in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. Daarnaast is ook een onderzoek gedaan naar de klanttevredenheid van cliënten rondom het functioneren van het ROGplus. Uit de cijfers blijkt dat in de groep van cliënten ouder dan 65 jaar de tevredenheid hoger is dan het landelijk gemiddelde (referentiegroep). De onderstaande fragmenten bevestigen het efficiënt functioneren van deze gemeenschappelijke regeling. Zowel uit de documenten als de diepte-interviews is gebleken dat het ROGplus jarenlang een efficiënt functionerende organisatie is.

‘Ook de organisatie zelf is daar helemaal opgericht. Zij werken ook wijkgericht in de drie steden, maar het is een efficiënte ingerichte organisatie.’-Senior accounthouder ROGplus

‘Want ze werken nu op dezelfde manier voor al de drie gemeenten en daardoor werken ze zo efficiënt en kunnen ze zo efficiënt werken, maar als straks gemeente X zegt: ‘ja, maar ik wil het zo hebben en wij zeggen ‘wij willen het zo’ en Maassluis wil het weer anders, dan gaat dat wel ten koste van de efficiency van de uitvoeringsorganisatie.’-Senior accounthouder ROGplus

‘Dan zie je dus duidelijk dat ROGplus eigenlijk goed scoort bij die al gemeenten en dat ze goede resultaten behalen met lage kosten.’-Senior accounthouder WMO

‘Maar als je kijkt naar de kostprijs, dan zitten we wel heel erg laag met onze producten.’-Senior accounthouder ROGplus

‘De gemeenten hebben ook rechtstreeks invloed op het beleid, dus ROGplus bepaalt dat niet. Het is echt een uitvoeringsorganisatie.’-Senior accounthouder WMO

‘Want wil je efficiënt samenwerken, dan moet je ook zoveel mogelijk proberen te standaardiseren. De bulk, zo een 80 a 90% is gewoon standaard uitvoering.’-Wethouder

Het ROGplus is zo een ‘beleidsarme’ regeling, dat enkel gericht is op de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning. Het ROGplus is een gemeenschappelijke regeling die door de jaren heen haar meerwaarde wel heeft bewezen. Zo is in benchmarks naar voren gekomen dat het een efficiënt functionerende regeling is. Maar of dit alleen te maken heeft met het feit dat het puur een uitvoeringsorganisatie met louter uitvoeringstaken is, kan niet met alle zekerheid worden gezegd.

‘Het ROGplus doet het heel goed en dat zeg ik uit de grond van me hart en dat meen ik ook. Ik ken ze goed, maar het hangt voor een deel ook af van poppetjes/mensen. Nu zit er een directeur die het belang van de gemeente naar mijn oordeel boven het belang van zijn organisatie (ROGplus) stelt.’-Senior accounthouder WMO

In sommige gevallen hangt het ook af van de ‘juiste poppetjes op de juiste plek’. Het dagelijks functioneren van een gemeenschappelijke regeling kan zo gezegd niet stelselmatig worden gemonitord. De organisatie beschikt over een bepaalde mate van discretionaire ruimte en daarom is

het ook noodzakelijk dat het belang van de gemeenten (opdrachtgevers) continu boven het belang van de uitvoerende organisatie wordt gesteld.

Naast het uitvoeren van louter uitvoerende taken en belangenafweging, zijn er meerdere factoren van invloed op het efficiënt functioneren van een gemeenschappelijke regeling.

'Het wordt dan zo politiek, want dan gaat de Raad direct toezicht houden, terwijl het eigenlijk om bedrijfsvoering gaat en om professionele functies en natuurlijk zijn er raadsleden die professioneel en slim zijn.'-Controller

'Teveel politiek, dus een te grote invloed van de wethouders die daar dan in het bestuur zitten.'
-Wethouder

'Als er niet teveel politieke invloed is, dus als zo een directeur of raad van bestuur ook echt ruimte heeft om zijn werk te doen en dat niet teveel een politiek gestuurde organisatie wordt.'-Controller

Een te politiek gekleurde uitvoeringsorganisatie (gemeenschappelijke regeling) wordt als onwenselijk gezien bij het aangaan van gemeenschappelijke regelingen. Een nadelig gevolg van een politiek gestuurde gemeenschappelijke regeling is de dreiging van politieke spelletjes die een verlamdend effect kunnen hebben op het functioneren van een gemeenschappelijk samenwerkingsverband. Verder is de verantwoordelijkheidsverdeling zo diffuus dat men niet meer weet wie aanspreekbaar is. Tenslotte kunnen dergelijke organisaties moeilijker worden aangestuurd, omdat aansturing maatregelen vraagt en die maatregelen zijn door het politieke karakter van de organisatie vaak gevoelig. Het gevolg hiervan kan besluiteloosheid en of het treffen van onvoldoende toereikende maatregelen zijn.

'De aanleiding zou wat mij betreft moeten zijn dat je op zoek gaat naar de ideale schaalgrootte voor het organiseren van bepaalde taken.'-Wethouder

'Het gaat om de ideale schaalgrootte, iets kan ook te groot worden, dan heb je teveel managers en te weinig overzicht.'-Wethouder

'Maar dat met Vlaardingen, Maassluis en Schiedam dan heb je het vaak over het voortgezet onderwijs, dat komt dan op grotere schaal voor en komt leerplichtproblematiek ook vaker voor. Dan is het ook wel logisch om het ook op diezelfde schaal te organiseren.'-Wethouder

'Ik denk dat je uitvoeringsorganisaties zou moeten organiseren op een schaal waarop ze nog echt de kennis en de expertise hebben, de specifieke deskundigheid waar het over gaat, want als je allerlei dingen bij elkaar gaat schuiven dan wordt het een soort van tweede gemeente.'
-Accounthouder

Een andere factor die de efficiency van een gemeenschappelijke regeling kan bevorderen is het organiseren van taken, daar waar die taken het best op georganiseerd kunnen worden. De zoektocht naar de ideale schaalgrootte is lastig en laat zich niet vangen in een 'toverformule'. Wat echter wel kan helpen is na te gaan of een bepaalde taak grensoverschrijdende gevolgen heeft en tot waar deze gevolgen zich uitstrekken.

'Dus je moet hele goede afspraken maken van hoe ga je het proces in en willen we het wel en dat zijn twee hele grote voorwaarden.'-Wethouder

Tot slot is ook de commitment om goed samen te werken van groot belang willen gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden meerwaarde hebben. Het maken van goede onderling afgestemde afspraken bewaken het proces van samenwerking dat doorgaans jaren duurt. Met het bewaken van dit langdurige proces en zeker bij samenwerkingsverbanden die in beginsel weinig resultaat boeken wordt het managen van verwachtingen gevraagd.

'Je moet wel tegen elkaar zeggen, we willen echt samenwerken en de voorwaarden moet je goed benoemen. Wij zijn bijvoorbeeld stukgelopen op huisvesting (voor het oprichten van een regionale sociale dienst in de eerste fase). Wij hadden toen gezegd wij willen 1 huisvesting, dus alle gemeenten maken hun gebouwen leeg waar de sociale diensten zitten en dan zitten we ergens in 1 huisvesting. Dan krijg je te maken met gemeenten met latere kosten die ze eigenlijk niet op kunnen vangen. Dus je moet hele goede afspraken maken van hoe ga je het proces in en willen we het wel en dat zijn twee hele grote voorwaarden.'-Wethouder

Al met al kan het efficiënt functioneren van een gemeenschappelijk samenwerkingsverband gerelateerd worden aan uitvoeringstaken, maar ook aan andere factoren. Hiermee wordt het verondersteld verband geconstateerd en wordt als resultaat hiervan de hypothese aangenomen.

7.3.4 BESTAANDE STRUCTUREN

Samenwerking tussen gemeenten heeft voordat deze decentralisaties werden aangekondigd reeds vorm gekregen. Zo participeert de gemeente Vlaardingen op het gebied van de wet maatschappelijke ondersteuning, de veiligheid en andere beleidsterreinen in diverse gemeenschappelijke regelingen. Verder zijn dit samenwerkingsverbanden die al jaren gemeenschappelijk beleid uitvoeren, denk maar aan het ROGplus voor de wet maatschappelijke ondersteuning. De volgende hypothese ligt hieraan ten grondslag:

H9: 'Als een gemeente sterk denkt vanuit bestaande structuren, dan zal de uitvoering van extra taken zich modelleren naar bestaande regelingen.'

'Toen dachten wij ook van ja dit valt weg, we gaan toch samen verder. We zagen wel wat voordelen.'-Accounthouder jeugd

'Op een gegeven moment is er een hoop gedoe geweest over op welk niveau je nou samen moet werken. Toen zijn bestaande jeugdsamenwerkingsverbanden genoemd en toen werd gezegd dat is wel een niveau, als het om bovenlokale schaal, om op samen te werken.'-Accounthouder jeugd

'We werken al heel nauw samen op het gebied van de WMO en eigenlijk hebben we gezegd dat willen we in de WMO 2015 op dezelfde manier blijven doen.'-Accounthouder WMO

Op al de drie beleidsterreinen (jeugd, participatie en wmo) is eerst gekeken naar bestaande structuren en verbanden en is afgezien van het bovenlokaal deel van de Jeugdzorg, besloten om de extra taken op deze beleidsterreinen te beleggen bij bestaande gemeenschappelijke regelingen of andersoortige samenwerkingsverbanden. Overigens is ook voor het bovenlokaal deel van de Jeugdzorg teruggegrepen naar de Stadsregio en is besloten om met dezelfde partners vanuit deze Stadsregio samen te werken (inkoop van specialistische zorg).

'Of het leidt tot vernieuwingen vraag ik me af eerlijk gezegd. Dat geloof eerlijk gezegd juist niet, want nu is het zo dat het speelveld zo complex is, dat je juist de neiging hebt om naar bestaande structuren terug te grijpen.'-Controller

De decentralisaties, daarvan kan met zekerheid worden gezegd, dat deze leiden tot gedwongen samenwerking en dat innovatieve samenwerkingsvormen (nieuwe samenwerkingsverbanden met andere partners) vrijwel niet zijn voorgekomen. In ieder geval niet bij de gemeente Vlaardingen. Zeker als het gaat om samenwerking op stadsregionaal niveau, waarover grote twijfels bestaan.

'Dat je als gemeente of als kleinschalige samenwerking dat eerder zal doen, dan dat je je op regionaal niveau gaat samenwerken, dat zie ik niet zo snel gebeuren. Als je heel groot wordt, dan wordt het zo ingewikkeld dan kan er eigenlijk niet zo heel veel meer.'-Controller

'Je werkt als het ware samen omdat je bij de Waterweg hoort. Hoek van Holland is natuurlijk Rotterdam. Dus met zijn drieën ben je een natuurlijke eenheid. We hebben ook al een aantal samenwerkingsprojecten.' -Gemeentesecretaris

Is er dan helemaal niet gedacht aan het oprichten van nieuwe gemeenschappelijke regelingen?

'Er zijn ook overwegingen gemaakt, vervolgens is er relatief kort gekeken naar alternatieve partijen.' -Accounthouder ROGplus

'Maar is wel onderzocht of er andere alternatieven zijn en op het moment van het onderzoek hebben we geconstateerd dat er geen alternatieven zijn om een andere organisatie dan het ROGplus die opdracht te geven. Het opzetten van een nieuwe organisatie is niet onderzocht, dat zat niet in de opdracht van het onderzoek.' -Accounthouder ROGplus

Voor het uitvoeren van de wet maatschappelijke ondersteuning is er even gekeken naar het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling/organisatie. Feitelijk is hier nooit serieus werk van gemaakt, omdat zeker in het geval van de uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning het ROGplus als uitvoeringsorganisatie goed functioneerde.

Regelingen die door de jaren heen gesmeed zijn en waarin veel in is geïnvesteerd en die ook al jarenlang bepaalde taken uitvoeren, zijn in principe nooit ter discussie gesteld. Al met al is dit voldoende bewijs om aan te nemen dat wanneer een gemeente sterk denkt vanuit bestaande structuren, de uitvoering van extra taken zich zullen modelleren naar deze bestaande structuren. Hiermee wordt het veronderstelde verband geconstateerd en wordt de hypothese aangenomen.

7.3.5 RESUME

Er zijn grote verschillen tussen de volgende twee uitgangspunten: samenwerken omdat het efficiënt is en het is efficiënt om samen te werken. Deze omschrijving van efficiency lijkt cryptisch aan de hand van deze twee uitgangspunten, maar dit lijkt de praktijk wel uit te wijzen. Efficiency en bestuurskracht kunnen zeker hand in hand gaan en de een kan de ander versterken, zoals ook uit de eerste hypothese is gebleken. Daarnaast hoeft het oprichten van een openbaar lichaam om in die constructie de samenwerking te zoeken, het efficiënt functioneren van een samenwerkingsverband niet in de weg te staan. Dit komt, omdat uit de praktijk is gebleken dat niet alleen de juridische constructie van een samenwerkingsverband van invloed is op de efficiency, maar ook andere factoren. Hoe deze factoren dan afgewogen moeten worden om te besluiten in welke rangorde deze de efficiency van een samenwerkingsverband beïnvloeden, is wellicht voer voor een vervolgonderzoek.

Bovendien is ook aangetoond dat samenwerkingsverbanden die gekenmerkt worden door louter uitvoeringtaken efficiënt kunnen functioneren. Daarbij zijn ook hier weer meerdere factoren van invloed op. Tot slot is significant bewezen dat wanneer een bepaalde gemeente, in dit geval Vlaardingen, sterk denkt vanuit bestaande structuren, dat nieuwe taken zich zullen voegen in deze structuren. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat het speelveld waarin gemeenten samenwerkingsverbanden kunnen zoeken dusdanig complex kan zijn, dat gemeenten eerder geneigd zijn om terug te grijpen naar bestaande structuren.

8. CONCLUSIES

Inmiddels is het onderzoek beland in de eindfase, waarin een antwoord wordt gegeven op de in de inleiding geformuleerde hoofdvraag:

Welke invulling kan de gemeente Vlaardingen het beste geven aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband voor het uitvoeren van taken in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet en hoe is dit te verklaren?

Dit hoofdstuk is tevens opgedeeld in sub conclusies. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de bevindingen als het gaat om samenwerking en de wet gemeenschappelijke regelingen in het algemeen. Vervolgens worden in paragraaf 8.2 conclusies getrokken over de wgr in relatie tot het democratische gehalte. Verder wordt in paragraaf 8.3 een oordeel gegeven over de keuzes die de gemeente Vlaardingen heeft gemaakt met betrekking tot de invulling van de drie decentralisaties in het Sociaal Domein. Tot slot wordt dit hoofdstuk in paragraaf 8.4 afgesloten met twee alternatieven voor de uitvoering van de Participatiewet met betrekking tot een gemeentelijk samenwerkingsverband.

8.1 SAMENWERKING EN DE WGR

Vanuit verwondering over de uitdaging die gemeenten staat te wachten met betrekking tot een zorgvuldige en efficiënte taakuitvoering van de decentralisaties in het Sociaal Domein, is begonnen met dit onderzoek. Al snel bleek dat gemeenten niet zelfstandig in staat zijn om deze extra taken goed te organiseren en uit te voeren. Als het niet zelfstandig kan, dan maar in samenspraak met andere gemeenten is het credo. Bij het besluit van gemeenten om in gezamenlijkheid bepaalde taken uit te voeren, dienen zij zich eerst te oriënteren op de publiekrechtelijke weg. Deze publiekrechtelijke weg impliceert gemeentelijke samenwerking op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen. Het instrumentarium dat daarvoor wordt aangereikt bestaat uit een viertal juridische samenwerkingsmodaliteiten. Allereerst het openbaar lichaam, waartoe veel gemeenschappelijke regelingen gerekend kunnen worden. Ook kunnen gemeenten kiezen voor een centrumgemeente constructie, het gemeenschappelijk orgaan en de lichte regeling als juridische basis voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Op grond van het gemeenschappelijk te behartigen belang, dat uiteraard gerelateerd is aan een bepaalde taak, kiezen gemeenten voor een bepaalde constructie. In de praktijkcasus van de gemeente Vlaardingen is gebleken dat, afgezien van de top van de ambtelijk en politieke organisatie, er weinig besef is over de inhoud van deze constructies en hoe deze constructies zich verhouden ten opzichte van een bepaalde taak. Als dat besef er dan wel was, dan bleek dat feitelijk alle vier de vormen niet voldoende zijn toegesneden op de dynamiek van gemeentelijke samenwerking. Als de term wgr in de mond werd genomen, dan werd hier altijd het openbaar lichaam mee bedoeld. Daarbij bleek op basis van de interviews dat samenwerkingsverbanden op grond van de wrg in het algemeen en het openbaar lichaam in het bijzonder, overwegend gezien werden als politiek gestuurde organisaties. Sterker nog, deze politieke invloed blijkt vanuit dit onderzoek een negatieve effect te hebben op de efficiency van een samenwerkingsverband. Het verwijt is er dat politieke invloeden ten koste gaan van de professionaliteit van een wgr samenwerkingsverband en daarmee ten koste van de efficiency. Hiermee wordt dus geconstateerd dat er een spanning bestaat tussen, enerzijds de borging van het democratische gehalte verankerd in gemeentelijke samenwerkingsverbanden door politieke 'figuren', en anderzijds de professionaliteit van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

8.2 WGR EN HET DEMOCRATISCHE GEHALTE

Het verrassende gevolg is, en dat is een van de dingen die alleen maar in de empirie waar te nemen zijn en niet vanuit de theorie, dat het spanningsveld tussen politiek en professionaliteit een opmerkelijke weerslag heeft op de sturing van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De gemeenteraad als controlerend orgaan, komt als gevolg van deze spanning, in een penibele situatie terecht. Sturing en

stuurbaarheid impliceren maatregelen en deze maatregelen zijn als gevolg van het politieke karakter van gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de praktijk vaak onuitvoerbaar of worden als onwenselijk gezien. Zouden gemeentelijke samenwerkingsverbanden gekenmerkt worden door een hoge professionalisering graad, dan heeft de raad hiervoor niet voldoende expertise en kennis om een adequate invulling te geven aan hun sturingsbevoegdheid. Het gaat hier dan vaak om samenwerkingsverbanden gekenmerkt door professionele en bedrijfsvoeringsfuncties. Al met al kan opgemerkt worden dat vanuit democratisch perspectief gemeenschappelijke regelingen op grond van de wgr een laag democratisch gehalte hebben.

8.3 EEN OORDEEL OVER DE INVULLING VAN DE DRIE D'S DOOR DE GEMEENTE VLAARDINGEN

Terug naar een meer concreter niveau, namelijk de invullingen die de gemeente Vlaardingen heeft gegeven/wilt geven aan de drie uit te voeren wetten in het Sociaal Domein. Behoud van autonomie en bestaande structuren zijn motiveringen die van doorslaggevende betekenis zijn geweest, waarmee Vlaardingen is omgegaan met de organisatorische invulling van de Jeugdwet en de wet maatschappelijke ondersteuning. Dit heeft sterk te maken met het feit dat de Jeugdzorg een complex beleidsterrein is en dat de gemeente Vlaardingen niet zit te wachten op een incident als gevolg van een gebrekkige uitvoering van de Jeugdwet en als gevolg hiervan wil de gemeente Vlaardingen zoveel mogelijk invloed blijven houden op de Jeugdzorg. De invulling van de wmo door de gemeente Vlaardingen heeft een iets andere draai gekregen, namelijk het voortborduren op bestaande verbanden die al goed functioneerden. Voor de uitvoering van de Participatiewet zijn reeds bussinescases opgesteld die uit moeten wijzen hoe rationeel het is en welke meerwaarde het oplevert om samen met de buurgemeenten Schiedam en Maassluis een regionale sociale dienst op te richten. Als dit onderzoek één ding heeft geleerd, dan is dat wel dat het functioneren van gemeentelijke samenwerkingsverbanden geen lineaire lijn volgt. Dit impliceert dat het bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden sterk gaat om procesmanagement en dat de juridische vorm van een samenwerkingsverband eigenlijk minder relevant is.

Echter bezien vanuit de transactiekosten, is het opzetten van Stroomopwaarts een groot risico. Het opzetten van een dergelijke regionale sociale dienst impliceert het aanleggen van nieuw infrastructuur, controle en beheersingssystematiek en in beginsel hoge uitvoeringskosten. Bovendien bestaan er twijfels over het efficiënt functioneren van een dergelijke regionale sociale dienst in termen van de differentiatie in beleidsuitgangspunten tussen de samenwerkende gemeenten. Voorts is het allerminst zeker dat het organiseren van een regionale sociale dienst op dit niveau leidt tot meer schaalvoordelen dan schaalnadelen. Al met al komt uit dit onderzoek naar voren dat het nog maar de vraag is of de uitvoering van de Participatiewet zoals dat nu beoogd wordt door de gemeente Vlaardingen leidt tot meer bestuurskracht en of Vlaardingen hiermee een goede invulling gaat geven aan de uitvoering van de Participatiewet.

8.4 TWEE UITEENLOPENDE ALTERNATIEVEN

Kan het ook anders en hoe dan? Het antwoord hierop is ja. Het kan anders op twee manieren. Allereerst ontkomt de gemeente Vlaardingen gezien de grootte en complexiteit van de taken van op terrein van werk en inkomen niet aan een gemeenschappelijk samenwerkingsverband op grond van de wgr. Daarbij is het gezien de dagelijkse werkpraktijk van gemeenten niet zinvol om een andere juridische vorm voor te stellen dan het openbaar lichaam. Hoe onvolmaakt deze wrg regeling ook is, het is wel de enige regeling met rechtspersoonlijkheid die gemeenten in staat stelt ambtelijke diensten te integreren, rechtshandelingen te verrichten en het bestuur 'democratisch' in te richten. Tevens is gezien de beperkte keuze aan samenwerkingsverbanden (privaatrechtelijke niet meegenomen, omdat gemeenten hiermee fiscaal aan de beurt zijn) de invulling voor de Participatiewet het best gediend met een openbaar lichaam. Daarbij wordt wel als kanttekening geplaatst dat het wenselijk is dat de samenwerkende gemeenten de invulling van de bestuursorganen, indien dit wettelijk toegestaan is, anders invullen.

Een andere manier, en dat is gezien de resultaten van dit onderzoek en in navolging van Schaap en van den Dool en vanuit het beleidsinhoudelijk karakter van de taken op het gebied van werk en inkomen (Participatiewet), het werken in een bestuurlijk netwerk door middel van bijvoorbeeld een convenant of intentieovereenkomst, waarin de raden een meer prominente rol krijgen. Alsook een betere afstemming tussen de samenwerkende gemeenten op basis van zowel strategische keuzen voor de langere termijn, als doelrealisatie op de kortere termijn. Waar het dus ook om gaat is dat de zorgvuldige en efficiënte organisatie van bepaalde maatschappelijke taken niet alleen maar gebaat is bij schaalvergroting, maar zeker ook schaaldifferentiatie.

Beide alternatieven lijken elkaars tegenpolen en in zekere zin zijn zij dat ook, daarbij is het eerste alternatief gericht op de doorwerking in de praktijk en de ander op verandering (transformatie). Het een wordt gezien als een 'zwaar' samenwerkingsverband en het ander alternatief juist als 'licht'. Waar we echter van af moeten is de gedachte dat voor de organisatie en uitvoering van taken in gemeentelijke samenwerkingsverbanden de oplossing enkel en alleen wordt gezocht in bestaande vormen (wgr). De wens was er dat de decentralisaties in het Sociaal Domein zouden leiden tot meer innovatie in gemeentelijke samenwerkingsverbanden, de casus Vlaardingen heeft deze wens niet verwezenlijkt. Of is het zo dat gemeenten zich niet durven te branden aan innovatieve samenwerkingsverbanden?

Uit deze sub conclusies kan een aantal leeropbrengsten geformuleerd worden. Te beginnen met het vraagstuk over hoe gemeentelijke samenwerkingsverbanden nou precies beoordeeld kunnen worden? In dit onderzoek kwam het oordeel met name vanuit de economische invalshoek, maar in hoeverre wordt daarmee mee recht gedaan aan de dynamiek van gemeentelijke samenwerking en gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ten tweede heeft dit onderzoek ook uitgewezen dat het instrumentarium dat de wetgever aanreikt om gemeentelijke samenwerking gestalte te geven (wgr) op gespannen voet kan staan met de efficiënte organisatie van bepaalde taken, doordat de wgr op sommige vlakken niet voldoende recht doet en aansluit bij de uitvoeringspraktijk. Het gevolg hiervan is dat gemeenten wel alternatieve samenwerkingsverbanden zoeken die wel goed sluiten aan de uitvoeringspraktijk, maar soms de risico's van deze vormen te groot vinden, doordat zagezegd de 'kinderziekten' van deze vormen nog niet eruit zijn. Het publieke karakter in het algemeen en de publieke middelen van gemeenten in het bijzonder nopen gemeenten tot het maken van keuzes die niet altijd ten goede komen aan de efficiency, maar wel aan de verantwoording over deze middelen.

9. AANBEVELINGEN

Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen geformuleerd. Daarbij wordt getracht om deze aanbevelingen zo concreet mogelijk te formuleren.

❖ Voorstel tot de oprichting van regioraden

Deze aanbeveling wordt gedaan met betrekking tot het toezicht op de veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen. Verder is deze aanbeveling gericht aan de Vlaardingse gemeenteraad. Indien de organisatie en uitvoering van taken steeds meer op een hogere bestuurlijke schaal plaatsvindt, is het niet onlogisch dat het toezicht op al deze gemeenschappelijke regelingen ook op een hogere bestuurlijke schaal georganiseerd wordt. Gemeenteraden hebben weinig tot geen zicht meer op het reilen en zeilen van gemeenschappelijke regelingen, waarvoor uiteindelijk zij verantwoordelijk worden gesteld. Doordat steeds meer taken worden overgeheveld van het Rijk naar gemeenten, dienen gemeenteraden uitgerust te worden met 'gereedschap' die raden in staat stelt om adequate en een goede invulling te geven aan hun controlerende bevoegdheid. In het geval deze aanbeveling wordt toegespitst op de gemeente Vlaardingen, dan is het advies dat met buurgemeenten Schiedam en Maassluis een regioraad wordt ingesteld, speciaal gericht op de monitoring en toezicht op gemeenschappelijke regelingen tussen deze drie gemeenten. Immers werken deze drie gemeenten op veel beleidsterreinen intensief met elkaar samen en het ligt dan ook voor hand om met deze drie gemeenten het toezicht te gaan organiseren.

❖ Stimuleren van bottom-up initiatieven en inzetten op procesmanagement bij gemeentelijke samenwerking

Deze aanbeveling ligt meer op het snijvlak van enerzijds de organisatie van gemeentelijke samenwerking en anderzijds de sturing en onderhoud van gemeentelijke samenwerkingsverbanden en is gericht tot de ambtelijke top van de gemeente Vlaardingen. Hoewel deze aanbeveling niet helemaal strookt met de dagelijkse praktijk, waarin gemeenten genoodzaakt zijn als gevolg van de extra taken die zij moeten uitvoeren om top-down maatregelen te treffen voor gemeentelijke samenwerking, is het wenselijker om samenwerking te laten groeien (bottom-up). Dit kan gerealiseerd worden door initiatieven vanuit de werkvloer te stimuleren om bepaalde interne processen te verbeteren en aan te moedigen om na te gaan hoe die werkprocessen georganiseerd zijn bij andere gemeenten. Een onschuldig onderonsje met collega's van andere gemeenten kan zomaar leiden tot een goed functionerend initiatief dat op den duur geïnstitutionaliseerd kan worden in een gemeenschappelijk samenwerkingsverband. Door de golf aan extra taken die gemeenten met steeds minder budget moeten gaan uitvoeren, is het van belang dat gemeenten op een andere manier gaan denken en werken, om de kwaliteit van dienstverlening minimaal gelijk te houden en in een beter geval te verbeteren. Voorts dient deze andere manier van denken gericht te zijn op 'wat werkt goed in de praktijk' en wat is functioneel in plaats van 'wat kan de organisatie aan' en of het institutioneel past. Daarbij kan de gemeente Vlaardingen inzetten op procesmanagement bij gemeentelijke samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn het bewaken van gemaakte afspraken, het managen van verwachtingen en expliciete aandacht geven aan het 'verborgen' machtsspel dat inherent is aan gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden.

10. DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de zwakheden van het onderzoek/analyse die mogelijk van invloed zijn op de geldigheid van de resultaten en het verloop van het onderzoek in het algemeen. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag wat het onderzoek heeft opgeleverd en worden tot slot suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

10.1 REFLECTIE

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op slechts één casus, dit heeft een significant effect op de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. Wel is met het behandelen van één casus een bepaalde mate van diepte bereikt. Daarnaast is het effect van het ex ante karakter van dit onderzoek, dat er slechts uitspraken zijn gedaan op basis van verwachtingen vanuit documenten en interviews. Immers zijn de taken in het Sociaal Domein nog niet overgeheveld naar gemeenten en zijn nog lang niet alle taken tot op de puntjes geregeld. Tijdsdruk en de financiële korting vanuit het Rijk zijn exogene factoren die ook een bepaalde invloed hebben op de dynamiek van intergemeentelijke samenwerking en hier is geen expliciete aandacht aan gegeven. Voorts is het aantal geïnterviewde respondenten wat aan de magere kant. Dit heeft voornamelijk met te maken het feit dat niet iedereen in de Vlaardingse organisatie kennis en expertise had op het gebied van de drie uit te voeren wetten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

Op theoretisch vlak zijn er achteraf vraagtekens te zetten bij de gebruikte theorieën. Dan wordt er gesproken over het organisatorisch deel van de theorie (samenwerking en wgr), maar ook over het toetsend deel van de theorie (transactiekosten, schaalvoordelen en externe effecten). Zo als eerder al kort is aangegeven, is het nog maar zeer de vraag of deze theorieën recht doen aan het karakter van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Gedurende het begin van het onderzoek zijn deze drie theorieën gekozen, vanwege de verwachte relevantie met gemeentelijke samenwerking. Dit wil niet zeggen dat dit foute theorieën zijn om uitspraken te doen gemeentelijke samenwerking, maar dat zij op bepaalde punten wel tekort schieten om tot een algehele beoordeling te komen van gemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De verwachting was verder dat de organisatie voldoende informatie had ingewonnen over de wet gemeenschappelijke regeling en de samenwerkingsmodaliteiten die daar uit voortvloeien, dit als gevolg van het besluit van het Rijk om de taken in het Sociaal Domein te decentraliseren. Het bleek echter dat, afgezien van de 'top', er weinig expertise en kennis was over deze samenwerkingsmodaliteiten en wat de voor- en nadelen zijn per modaliteit. Hierdoor was het lastig om inhoudelijk vragen te stellen over de keuzen voor een bepaalde modaliteit. Gedurende het proces van de voorbereiding op de decentralisaties moest informatie worden ingewonnen over de mogelijke samenwerkingsvormen, terwijl dus de verwachting was dat die expertise reeds aanwezig is.

Bovendien was het lastig om het onderzoek af te stemmen op de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties in het Sociaal Domein en op een gegeven moment moest er dan ook een punt achter de dataverzameling worden gezet. Hierdoor wordt wel het risico gelopen dat bepaalde resultaten op sommige vlakken inmiddels 'achterhaald' kunnen zijn.

10.2 RELEVANTIE

Het doel van dit onderzoek was enerzijds een voorstel te doen voor een bepaalde samenwerkingsconstructie en anderzijds een bijdrage te leveren aan bepaalde theorieën over samenwerking. Dit doel is gedeeltelijk behaald, omdat er twee alternatieven zijn aangedragen waarbij rekening is gehouden met de dagelijkse praktijk en met de verandering op de langere termijn. Daarnaast heeft het onderzoek een aantal interessante bevindingen opgeleverd met betrekking tot gemeentelijke samenwerking en de dynamiek ervan. Zo is onder meer gebleken dat de samenwerkingsvormen op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen niet altijd even goed

toegesneden zijn op een bepaalde taak en het gezamenlijk te behartigen belang tussen samenwerkende gemeenten. De doorwerking hiervan kan zijn dat goed moet worden gekeken naar deze constructies en in hoeverre deze nog zijn toegesneden op de continue veranderende verhoudingen tussen de bestuurslagen. Een ander patroon dat uit de analyse is voortgekomen is dat gemeenten sterk waarde hechten aan bestaande samenwerkingsverbanden en dat zij hier naar teruggrijpen in het geval er nieuwe taken bij komen. Dit heeft voornamelijk te maken met de complexiteit van het speelveld van gemeentelijke samenwerking.

Tenslotte kan er ook iets worden gezegd over de toegevoegde waarde van dit onderzoek aan bestuurskundig literatuur met betrekking tot gemeentelijke samenwerking in het algemeen. Dit onderzoek heeft gewezen op het feit dat het begrip samenwerking in de toekomst een belangrijke plek verdient binnen de bestuurskunde. Gezien de tal van uitdagingen die op een steeds lagere bestuurlijke schaal opgepakt en georganiseerd moeten worden en het feit dat gemeenten hierbij steeds minder te besteden hebben. Bovenal is de literatuur op het gebied van het toezicht op en sturing van gemeentelijke samenwerkingsverbanden nog niet toereikend genoeg. Dit verdient namelijk alle aandacht, gezien de veelvoud aan gemeenschappelijke regelingen die er in gemeenteland wordt aangegaan.

10.3 SUGGESTIES VOOR TOEKOMSTIG ONDERZOEK

Om een beter beeld te krijgen van de keuzen die door gemeenten zijn gemaakt om een zorgvuldige invulling te geven aan de decentralisaties in het Sociaal Domein, is het van belang dat er meerdere gemeenten in vervolgonderzoek worden meegenomen. Daarbij gaat ook de voorkeur uit naar een longitudinale studie, om op die manier in kaart te brengen welke effecten de decentralisaties hebben op gemeentelijke samenwerking en welke verschillen er tussen gemeenten zichtbaar zijn en hoe deze te verklaren zijn. Daarnaast kan er op langere termijn worden gekeken binnen de onderzoeksgroep, in hoeverre bepaalde gemeenten een grotere slagkracht hebben ontwikkeld als gevolg van gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het besef is er dat het in kaart brengen van de bestuurskracht een lastige opgave is, maar desondanks is het mogelijk op een systematische manier de slagkracht van gemeenten te meten. Daarnaast zou een vergelijkend onderzoek een optie zijn, teneinde de verschillen te identificeren tussen de soorten samenwerkingsverbanden die gemeenten aan kunnen gaan en de effecten ervan op de uitvoering van een bepaalde taak. Hierbij kan worden gedacht aan gemeenten die samenwerkingsverbanden zijn aangegaan op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen en gemeenten die 'lichtere' samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Daarbij dienen deze verschillende samenwerkingsverbanden dezelfde taak uit te voeren om tot een betere vergelijking te komen. Tot slot de laatste suggestie en dat is dat er expliciete aandacht moet worden gegeven aan de monitoring en sturing van gemeenschappelijke regelingen door gemeenteraden en welke effect de organisatie en uitvoering van extra taken hebben op dit toezicht. Het is namelijk van belang dat met de overheveling van extra taken niet louter wordt gekeken naar het behalen van efficiencyvoordelen en een betere kwaliteit van dienstverlening, maar ook aandacht wordt geschonken aan de checks and balances die als gevolg hiervan enigszins vertroebeld kunnen raken.

11. LITERATUURLIJST

- Abma, K, Korsten, A.F.A., Schutgens, J.M.L.R. (2007). *Bestuurskracht van gemeenten: meten, vergelijken en beoordelen*. Delft, Eburon.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we er mee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.
- Boogers, M., L. Schaap, E.D. van den Munckhof Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave: een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid 1998-2008*.
- Bordewijk, P. (2014). De decentralisaties: politisering of niet? *B&G*, 18-21.
- Brink, H. van den. (1992). Democratie zonder grenzen. In H. van den Brink (red.), *Bestuur en territoir* (pp. 33-45). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Castenmiller, P. (2009). *Bestuurskracht en Innovatie*. Tilburg: BAZN.
- COELHO. (2013). *Gemeenten in perspectief 2013*. Groningen en Almere.
- CPB. (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag.
- De Kam, C.A. (2012). Hoe overheidstekort en de lokale lasten: twee heilige koeien? *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 44 (3), 186-188.
- Fraanje, R, & Herwijer, M. (2013). Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling. *Bestuurswetenschappen*, 3, 58-76.
- Gemeenschappelijk. (2014). *Kadernota Stroomopwaarts*. Vlaardingen, Schiedam en Maassluis.
- Gemeente Schiedam. *Gemeenteraadsvergaderingen*.
[<http://www.schiedam.nl/gemeenteraadsvergaderingen>. 23 oktober 2014.
- Gemeente Schiedam. (2014). *Ontwerpbegroting 2015 ROGplus*. Schiedam.
- Gemeente Vlaardingen. (2014). *Coalitieakkoord Samen aan Zet*. Vlaardingen.
- Gemeente Vlaardingen. (2013). *Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond*. Vlaardingen.
- Gemeente Vlaardingen. (2014). *Integraal beleidsplan Sociaal Domein 'volle kracht vooruit'*. Vlaardingen.
- Gemeente Vlaardingen. (2014). *Raadsmemo*. Vlaardingen.
- Gemeente Vlaardingen. (2014). *Raadsmemo 2*. Vlaardingen.
- Hakvoort, J.L.M, Klaassen, H. (2013). Decentraliseren van rijkstaken naar gemeenten. *TPC*, 20-23.

Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie: een optiek voor organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum, Coutinho.

Hulst, J.R. (2005). 'Regional Governance in Unitary States: Lessons from the Netherlands in Comparative Perspective'. *Local Government Studies* 31 (1): 99-120.

Huntjes, L.C.L, Maas, F. (2014). Mes in bestuurlijke drukte. *Openbaar Bestuur*. 13-17.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker & T. van Kraaij (2006). Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten. Arnhem: SDU uitgevers.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Handreiking financiën en de 3 decentralisaties*. Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële verhoudingen. (2002). *De kunst van overlaten, maatwerk in decentralisatie*. Den Haag.

Rijksoverheid. *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*.

[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>]. 3 februari 2014.

Ringeling, A. (2007). Denken aan bestuurskracht. *Bestuurskunde*, 16, nr. 2.

ROGplus Nieuwe Waterweg Noord. (2013). *Jaarstukken 2013*. Maassluis.

Seabright, P. (1995). Accountability and Decentralization in Government.: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*, 40. 61-80.

SGBO Benchmarking. (2012). *Benchmark WMO*. Den Haag

Stone, D.A. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.

Treisman, D (2002). *Decentralization and the Quality of Government*. Los Angeles. Department of Political Science University of California.

Van den Berg, J. (2013). De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. *Beleid en Maatschappij*, 40 (2). 19-31.

Van den Dool, L, Schaap, L. (2014). Intergemeentelijk samenwerken: het kan ook licht. *Bestuurskunde*, 23 (1), 65-75.

Van Nijendaal, G.A.. (2010). Directe en indirecte gevolgen van het regeerakkoord voor het openbaar bestuur. *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42 (4), 257-263.

Wmo Adviesraad. (2014). *Verordening Jeugdhulp Vlaardingen 2015*. Vlaardingen

BIJLAGEN

INTERVIEWRESPONDENTEN

Naam respondent	Functie
Andre de Gier	Senior accounthouder Jeugd
Werner van Dorst	Beleidsmedewerker Jeugd
Arnoud Boelens	Beleidsmedewerker Sociale zaken en Werk
Jelle Gerritse	Accounthouder WMO
Donna Horbach	Accounthouder ROGplus
Cees Kruyt	Gemeentesecretaris
Fred van Ginneken	Concerncontroller
Esther Heijndijk	Raadslid
Arnout Hoekstra	Wethouder Geld, grond, gebouwen en sport
Cees Oosterom	Wethouder Sociale zaken en werk, jeugd, zorg, welzijn en cultuur

INTERVIEW LEIDRAAD

Vragen die werden gesteld aan respondenten die inhoudelijk geïnformeerd zijn over de decentralisatie Jeugdwet.

Definiëren van verantwoordelijkheden

- In hoeverre zijn er binnen de gemeenschappelijke regeling afspraken die duiden op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en kunt u hier voorbeelden van noemen?
- Welke ruimte is er om binnen de kaders van het samenwerkingsverband afspraken te maken die niet vrijblijvend zijn over samenwerking en afstemming, is dit makkelijker binnen deze kaders en waarom?
- In welke mate is er sprake van de zichtbaarheid van de resultaten en op welke manier wordt er afgerekend?

Bijeenbrengen relevante actoren en effectief laten samenwerken

- In hoeverre is het bestaan van een samenwerkingsverband positief in die zin dat er een platform beschikbaar is waar betrokken partijen elkaar ontmoeten en afspraken kunnen maken?
- Is de samenwerkingsvorm flexibel genoeg in die zin dat het voldoende toegesneden is op de veranderende wensen/eisen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?

Democratisch bestuur

- In hoeverre biedt de gemeenschappelijke regeling inspraakmogelijkheden voor burgers?
- In hoeverre worden raadsleden van de gemeente Vlaardingen betrokken bij de beleidsvoorbereiding, regionale besluitvorming en verantwoording?
- Op welke wijze vindt er interactie plaats tussen het vertegenwoordigers van het verband en de raadsleden?

Efficiency

- Op welke manier zijn de opbrengsten van de samenwerking in kaart gebracht, SWOT analyses?
- In hoeverre heet het argument 'schaalvoordelen' een rol gespeeld in de samenwerking?
- Welke rol heeft het argument 'kostenbesparingen' gespeeld?
- Hoe efficiënt is de samenwerking gezien vanuit de transactiekosten die het genereert?

Gekozen samenwerkingsvorm

- Welke redenen zijn te benoemen in de keuze voor het openbaar lichaam en welke waren met name dominant?
- In hoeverre is er nagedacht over een andere gemeenschappelijk regeling?
- Welke voor- en nadelen vloeien voort uit deze gemeenschappelijke regeling voor de gemeente Vlaardingen met betrekking tot bijvoorbeeld inspraak, mogelijkheid tot uittreding etc?
- In hoeverre heeft het behoud van de autonomie van de gemeente Vlaardingen een rol gespeeld in de gekozen gemeenschappelijke regeling?
- Het denken is nu voornamelijk gericht op de uitvoering en hoe efficiënt mogelijk dat ingericht kan worden?

Vragen die gesteld werden aan respondenten die inhoudelijk geïnformeerd zijn over de decentralisatie van de wmo.

- Welke motieven/overwegingen liggen ten grondslag aan het besluit om de extra wmo taken te beleggen bij de uitvoeringsorganisatie het ROGplus?
- Hoe zijn dan die voordelen (efficiency, inkoop etc.) in kaart gebracht?
- Wat zijn de gevolgen om die extra wmo taken bij de ROGplus te beleggen?
- In hoeverre is er overwogen om de uitvoering van deze extra taken op een andere manier vorm te geven, bijvoorbeeld een nieuwe organisatie?
- In hoeverre is de inkoop van WMO en AWBZ producten zo doelmatig mogelijk georganiseerd?
- In hoeverre is het een overweging geweest om de inkoop te laten verlopen via de gemeenschappelijke regeling voor de Jeugdhulp?
- Hoe wordt toezicht gehouden op de extra middelen die overgeheveld worden naar het ROGplus en de daarmee gepaarde verhoging van de begroting en hoe wordt gemonitord en bijgestuurd?
- Welke rol speelt de Raad in de toezicht en bijsturing van het ROGplus?
- Op welke manier wordt de verbinding gezocht met de andere twee wetten (Jeugdwet en de Participatiewet)?

Vragen die gesteld werden aan respondenten die inhoudelijk geïnformeerd zijn over de decentralisatie van de Participatiewet.

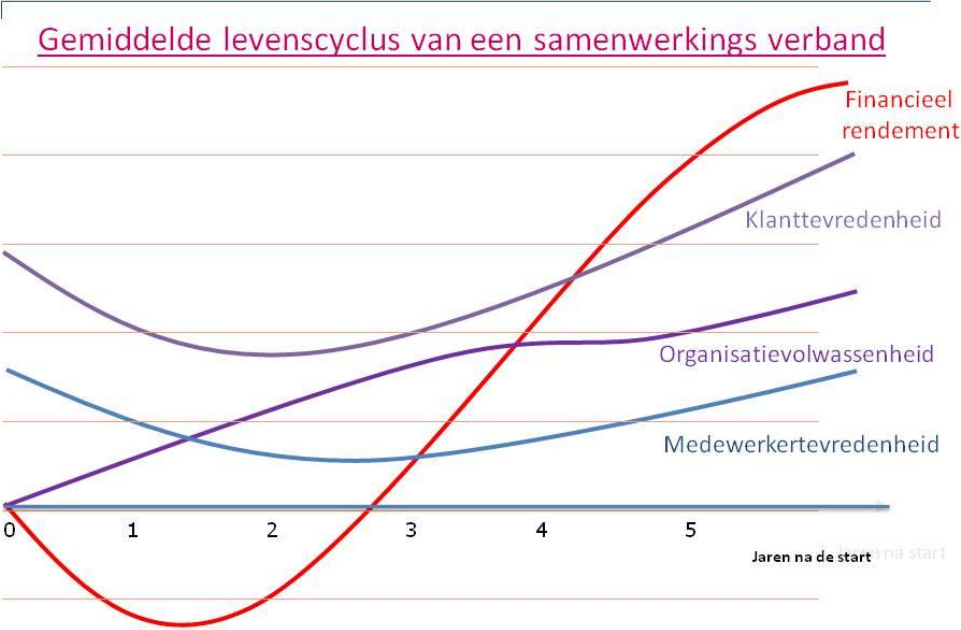
- Hoe worden resultaten gemeten en gemonitord en op welke wijze wordt er geëvalueerd en bijgestuurd?
- Is de samenwerkingsvorm flexibel genoeg in die zin dat het voldoende toegesneden is op intensief veranderende schalen van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties?
- Waarom wordt er in de uitvoering wel aansluiting gezocht in de drie deelgebieden en op het niveau van de samenwerking niet?
- Hoe verwacht u dat het werken op 3 niveaus zich gaat ontwikkelen en welke knelpunten zijn er te benoemen?
- Hoe wordt dan geprobeerd om die harmonie in de beleidsuitgangspunten te bewaken?
- In hoeverre worden raadsleden betrokken bij de beleidsvoorbereiding voor Stroomopwaarts?
- Op welke manier worden de opbrengsten van de samenwerking in kaart gebracht?
- In hoeverre denk je dat deze samenwerking (Stroomopwaarts) leidt tot een hogere doelmatigheid?
- Welke redenen zijn er gekozen voor de samenwerkingsconstructie en welke waren met name dominant?
- Welke lijn is er gevolgd, structuur-strategie of andersom?
- Welke voor- en nadelen vloeien voort uit deze samenwerking voor de gemeente Vlaardingen met betrekking tot bijvoorbeeld inspraak, mogelijkheid tot uittreding etc?
- In hoeverre denkt u dat hiermee de kwaliteit van de dienstverlening omhoog kan gaan?
- In hoeverre heeft het behoud van de autonomie van de gemeente Vlaardingen een rol gespeeld in de gekozen samenwerking (Stroomopwaarts)?

Vragen die gesteld werden aan de ambtelijke/politieke top.

- Welke motieven/overwegingen liggen ten grondslag aan gemeentelijke samenwerking en welke zijn met name dominant?
- Extra vraag: Omdat je al samenwerkt, of omdat je geografisch gezien dicht bij elkaar ligt?
- Wat zijn volgens u dan de dominante motieven om samen te werken?
- Onder welke condities leiden samenwerkingsverbanden tot meerwaarde? (bijvoorbeeld politiek draagvlak, vertaling doelstellingen in concrete plannen)
- Welke valkuilen bent u tegengekomen in gemeentelijke samenwerking?
- Welke beoordelingscriteria worden gehanteerd/ zouden moeten worden gehanteerd om gemeentelijke samenwerkingsverbanden te kunnen beoordelen? (hogere doelmatigheid, kwaliteit dienstverlening etc?)

- Hoe zou u het democratisch gehalte van gemeenschappelijke regelingen beoordelen? (Raad geeft bevoegdheden weg)
- In hoeverre en op welke manier kan er een betere controle worden uitgeoefend op gemeenschappelijke regelingen?
- Welk effect hebben de drie decentralisaties op de mate van gemeentelijke samenwerking, wordt deze intensiever, of leiden deze tot meer innovatie in samenwerkingsverbanden?
- In hoeverre vindt u dat de publieke waarden (rechtsgelijkheid en zekerheid etc) zorgvuldig zijn afgewogen in de gemeentelijke samenwerkingsverbanden in vergelijking tot economische overwegingen zoals efficiency en schaalvoordelen?
- In hoeverre vindt u dat deze afweging in zekere zin terecht is?
- In hoeverre leiden de drie decentralisaties tot 'gedwongen' samenwerking en wat voor effect hebben deze transities op de interne organisatie?
- In hoeverre vindt u dat op de wet gemeenschappelijke regelingen gebaseerde samenwerkingsverbanden voldoende zijn toegesneden om gemeentelijke samenwerking optimaal vorm te geven in het kader van de drie decentralisaties?
- In hoeverre denkt u dat het behoud van autonomie een rol speelt in de invulling van gemeentelijke samenwerkingsverbanden?

LEVENSCYCLUS SAMENWERKINGSVERBAND



LIJST MET RELEVANTE AFKORTINGEN

Gr	Gemeenschappelijke Regeling
MVS	Maassluis, Vlaardingen en Schiedam
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning