Kokx procesregie, management en advies

RAPPORTAGE

Aan: Bestuurlijk overleg Sociaal Domein Regio Amersfoort
Van: Ben Kokx
Datum: 3 juli 2024, met aanvulling n.a.v. BOSD d.d. 27 juni 2024
Betreft: validatie eerdere bestuurlijke keus voor de Centrumregeling als toekomstige rechtsvorm

1. Opdracht, verantwoording

De verstrekte opdracht luidt als volgt:

- Geef antwoord op de vraag of een Centrumregeling de meest gewenste optie is om de samenwerkingsrelatie in de Regio Amersfoort rondom inkoop in het sociaal domein vorm te geven;
- Maak, wanneer gaandeweg het onderzoek mocht blijken dat een Centrumregeling een minder of niet geschikte juridische vorm is voor de samenwerking, een beschrijving op hoofdlijnen van een andere/betere vorm van een gemeenschappelijke regeling (uit de WGR) en de voor- en nadelen hiervan ten opzichte van de eerder bestuurlijk gekozen Centrumregeling.

In het eerste deel van deze vraagstelling zit een waardeoordeel besloten; om een uitspraak te kunnen doen over ‘de meest gewenste optie’ is een vergelijking nodig met andere opties die dan dus als minder gewenst beoordeeld worden. Dat heeft ertoe geleid, dat ervoor gekozen is om in het onderzoek beide deelvragen in samenhang op te pakken. Dat draagt ook bij aan objectivering van de keus en kan behulpzaam zijn als onderbouwing bij de besluitvorming in de colleges en raden over de keus. Om dezelfde reden is ervoor gekozen om te spreken van consequenties in plaats voor- en nadelen, omdat de weging van de effecten per gemeente kan verschillen.

In het onderzoek is als begrenzing aangehouden, dat de potentiële opties om de samenwerkingsrelatie vorm te geven zich moeten bewegen binnen de kaders en mogelijkheden van de WGR. Dit volgt uit de aangekondigde wijziging van de Jeugdwet, waaruit een ‘Haagse’ tendens tot verdere juridisering van de regionale samenwerking spreekt.[1] Het moet dus juridisch stevig en private vormen, zoals bijvoorbeeld de coöperatieve vereniging, worden niet toegestaan.

In het kader van deze opdracht zijn een groot aantal documenten bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met de leden van de SSD en het BOSD van alle deelnemende gemeenten. Deze gesprekken waren allemaal openhartig en constructief, waarvoor dank. Dat geldt ook voor de tussentijdse gesprekken met de ambtelijke opdrachtgevers en de projectgroep. De opbrengst van deze activiteiten vormden, samen met de eigen expertise en ervaring met regionale samenwerking, de bron om deze rapportage op te stellen.

Hopelijk is deze rapportage behulpzaam om te komen tot van een gedragen besluit over de andere rechtsvorm voor de samenwerking rondom inkoop in het sociaal domein in de regio Amersfoort.

[1] Het proces van vorming van Omgevingsdiensten liet enkele jaren geleden een vergelijkbaar patroon zien.

2. Bevindingen

2.1 Huidig construct

De regionale samenwerking in de regio Amersfoort vindt plaats op basis van een bestuursconvenant. Deze samenwerking behelst zowel het fysieke als het sociale domein [beleidsmatig].
Daarnaast wordt binnen het sociaal domein samengewerkt op een aantal uitvoerende taken. De grondslag voor deze samenwerking ligt vast in de regiobrede samenwerkingsovereenkomst uit 2014.

Qua uitwerking is voor wat betreft het sociaal domein gekozen voor (uitgebreide) DVO's tussen de gemeente Amersfoort (die het RISB in stand houdt) en de afzonderlijke gemeenten. De huidige verhouding is daarmee in juridische zin een één op één relatie tussen Amersfoort en elke andere gemeente. Dat betekent gelijke zeggenschap en flexibiliteit voor elke gemeente, al streeft Amersfoort uit overwegingen van uitvoerbaarheid en doelmatigheid wel standaardisatie van de DVO's na.

In de praktijk wordt in het verband van opgaveteam, de SSD en het BOSD opgetrokken als collectief in de beleidsvoorbereiding. Zo zijn er bijvoorbeeld gezamenlijke regionale visies op Jeugd en WMO opgesteld. In deze samenwerking is Amersfoort één van de deelnemende partijen, waarbij is afgesproken dat elke gemeente naar rato capaciteit levert. Vaststelling van dit soort beleidsdocumenten gebeurt door de colleges van de afzonderlijke gemeenten.

Ook in de uitvoering wordt samengewerkt. Maar daar is de rolverdeling anders. Amersfoort [RISB] is opdrachtnemer en vanuit het BOSD en de SSD zijn bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers aangewezen. Voorbeeld hiervan is het opstellen en uitvoeren van een nieuwe inkoopstrategie, binnen de kaders van de regiovisie.

Het RISB voert met circa 10 fte's voor alle gemeenten die ingedeeld zijn in de regio Eemland[2] de inkooptaken uit voor jeugdhulp. Dat geldt -met uitzondering van Eemnes- ook voor de WMO. Het RISB voert ook de inkoop uit voor de taken die bij wet zijn opgedragen aan Amersfoort als centrumgemeente; dit betreft o.a. Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Voor gemeenten die dat willen voert het RISB de zorgadministratie uit. Tot slot vervult het RISB een ondersteunende rol voor de inkooptrajecten voor trapliften, WMO-hulpmiddelen en (leerlingen-)vervoer; contractering gebeurt door de gemeenten zelf. Regiotaxi wordt bovenregionaal ingekocht.

Voor de uitvoeringskosten (vooral personeelskosten) van het RISB geldt een meerledige afspraak. De taken die Amersfoort als door het Rijk aangewezen centrumgemeente uitvoert worden niet doorbelast. Amersfoort ontvangt voor deze taken een specifieke uitkering van het Rijk, waaruit dit deel van de uitvoeringskosten wordt gedekt. De kosten van het collectieve deel van de uitvoering worden voor het overige omgeslagen over alle gemeenten en wel op inwoneraantal, met een matiging voor Eemnes en Nijkerk omdat deze minder diensten afnemen. De additionele dienstverlening aan enkele gemeenten wordt afgerekend op basis van uren x tarief. De programmabudgetten worden gescheiden gehouden; er wordt sinds enkele jaren niet verevend.

[2] Nijkerk is ingedeeld bij de regio Food Valley en doet daar mee aan de samenwerking op inkoop Jeugd.

2.2. De onderlinge relaties

Alle gemeenten zijn positief over het verloop van de samenwerking, zowel als het gaat om de relatie met Amersfoort als om de onderlinge relatie. De gemeenten vormen samen een homogene groep, wel met verschillende bestuurlijke ambities en prioriteiten, maar daar is voldoende ruimte voor en daar wordt ook transparant over gecommuniceerd. Het opgavengericht werken en het werken met bestuurlijke trekkers in duo's van wisselende samenstelling (Amersfoort samen met een van de andere gemeenten) bevalt goed. Het vertrouwen in elkaar is groot, er is samenhorigheid met oog voor elkaars belangen. De overleggen in SSD en BOSD zijn open en constructief en er wordt gewerkt op basis van consensus ('we stemmen nooit en komen er altijd uit'). De andere gemeenten ervaren een open en meedenkende houding van Amersfoort naar hen. Het belang om deze waarden vast te houden als de samenwerkingsvorm wordt omgezet in een Centrumregeling werd in bijna alle gesprekken benadrukt.

2.3. De inhoud

De gemeenten vinden elkaar gemakkelijk op de inhoud. Als voorbeelden worden genoemd de tot stand gekomen regiovisies en de nieuwe inkoopstrategie. Tegelijkertijd wordt gehecht aan het feit dat het (uitvoerings-)beleid lokaal wordt vastgesteld, om de colleges en raden in positie te houden. De zorg leeft dat dit in de Centrumregeling anders wordt.

2.4. De werking van het huidige construct

De gemeenten zijn tevreden over de taakuitvoering door het RISB en laten de aansturing ervan over aan Amersfoort. Recent onderzoek van de Rekenkamer Bunschoten laat dit beeld ook zien. De andere gemeenten zijn open over het feit dat zij veel gebruik maken van de kennis, ervaring en capaciteit van Amersfoort en realiseren zich ook dat zij daar nogal afhankelijk van zijn, al verschilt de mate waarin dat speelt. Zij vinden dat Amersfoort een prominente rol vervult in de samenwerking, maar niet dominant is. Amersfoort heeft wel duidelijk een kennisvoorsprong en soms ligt het tempo ook hoog, met als risico dat Amersfoort sturend wordt. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat Amersfoort soms zo door de inhoud gedreven is dat er te weinig aandacht is voor het proces en het meenemen van de andere gemeenten. Zij hebben soms het gevoel (te) laat betrokken te worden en dan in de versnelling te moeten, wat niet bijdraagt aan de zorgvuldigheid en het draagvlak. Zo komt het nog wel eens voor, dat andere gemeenten pas op het laatst duidelijk wordt dat zij ook zelf een besluit over een onderwerp moeten nemen of een mandaat moeten geven of wijzigen.

Over hoe het proces van beleidsvoorbereiding en afstemming loopt zijn de gemeenten, met in acht neming van bovenstaande kanttekening, tevreden. Het samen doen, gebruik makend van opgaveteams, de SSD en het BOSD werkt goed en wil men behouden. Erkend wordt dat actief mee doen hierbij een belangrijke succesfactor is, ook al is dat qua capaciteit voor de andere gemeenten vaak een uitdaging.

Van de kant van Amersfoort wordt gewezen op het belang van het zoveel mogelijk hanteren van een eenduidige werkwijze met het oog op een effectieve en efficiënte uitvoering. Dit is van belang voor zowel Amersfoort, die verantwoordelijk is voor de uitvoering, als voor de andere deelnemende gemeenten als het gaat om de uitvoeringskosten en de behaalde resultaten.

2.5. Het proces op weg naar een andere vorm

Het begin 2023 ingebrachte voorstel om tot een andere juridische vorm voor de samenwerking te komen laat zich lezen als zou het sec om een technisch-juridische verandering gaan. De verschillende vormen die de WGR kent zijn naast elkaar gezet, kort beschreven en van een beoordeling voorzien, met als conclusie dat de Centrumregeling de beste keus is. De onderbouwing daarvan is beperkt, een doorkijkje naar de consequenties ontbreekt en er wordt geen aandacht besteed aan de financiële en aanbestedingsrechtelijke aspecten. In de SSD en het BOSD is geen uitgebreide discussie gevoerd, de oplossing leek alle gemeenten vermoedelijk wel logisch. Dit vanuit het op zichzelf juiste argument dat deze vorm het dichtst ligt bij hoe de samenwerking nu is ingericht en de gemeenten dat zoveel mogelijk willen behouden. De impact die het besluit over het treffen van een Centrumregeling lijkt wat te licht te zijn ingeschat.

De meeste gemeenten staan nog achter de gemaakte keus voor de Centrumregeling, maar hebben vragen over de consequenties ervan. Voor meerdere gemeenten hebben deze vragen -vooral op ambtelijk niveau- specifiek betrekking op de rollen die Amersfoort nu al heeft en die -is het beeld- in de Centrumregeling zwaarder zullen worden. Bij Baarn speelt bestuurlijk de meer principiële vraag of de vorm van de Centrumregeling niet te licht is gezien de problematiek in het sociaal domein. De zwaarte van deze problematiek maakt het in de ogen van Baarn in de nabije toekomst mogelijk onvermijdelijk op regioniveau ook beleidsinhoudelijke afspraken te gaan maken. Dan gaat het element van de democratische legitimiteit logischerwijs zwaarder spelen.

Op de vraag hoe aangekeken wordt tegen het besluitvormingsproces in de raden om naar een andere vorm te gaan en of 1 januari 2025 nog haalbaar is wordt verschillend geantwoord. Als belangrijk argument worden gezien: het moet van de wetgever. Verder zal de onderbouwing van de keus en het inzicht in de bestuurlijk en financiële consequenties zeker van invloed zijn op de moeilijkheidsgraad van de besluitvorming. Het gebruikelijke samen optrekken kan hierbij wel helpen.

3. Analyse en beoordeling van de situatie

De samenwerking verloopt goed
Hoe de samenwerking verloopt is, kijkend naar het landelijk beeld, eigenlijk best uniek. Er wordt gewerkt op basis van consensus, met alle gemeenten een gelijke stem, en de gemeenten komen er ook altijd samen uit. Er is amper discussie over geld of de uitvoering zelf, vooral een oriëntatie op de inhoudelijke opgaven en het belang samen op te trekken. Zie voorbeeld de nieuwe inkoopstrategie die alle gemeenten hebben vastgesteld en waarmee nu gewerkt wordt. De regio scoort dan ook goed in het vergelijkend onderzoek dat VWS recent heeft uitgevoerd naar het functioneren van de 42 jeugdregio's. Als aandachtspunt wordt door meerdere gemeenten wel genoemd meer duidelijkheid over de gevallen waarin alle gemeenten en niet alleen Amersfoort een besluit moeten nemen of een mandaat moeten geven; dat verloopt nu soms nogal rommelig, zo is het beeld.

Veel scharniert om Amersfoort
Bij Amersfoort komen ten aanzien van het RISB verschillende rollen samen: eigenaar en werkgever (verantwoordelijk voor de instandhouding en het functioneren van het RISB), mede opdrachtgever, gelijk aan de andere gemeente, opdrachtnemer (als RISB) en feitelijk ook de inhoudelijke motor en regisseur van de samenwerking. De andere gemeenten hebben hier -in verschillende mate en vooral ambtelijk- een wat ambivalent gevoel over. Het is soms moeilijk om het tempo en de inhoudelijke expertise van Amersfoort bij te houden, waardoor het gevoel ontstaat dat Amersfoort toch sturend is. Tegelijkertijd wordt erkend dat het ook wel gemakkelijk is om door Amersfoort ontzorgd te worden, ook omdat de capacitaire mogelijkheden om eigen menskracht in te zetten beperkt zijn. En ook wordt wel begrepen dat Amersfoort op een bepaald moment door moet, gezien de omvang van hun eigen problematiek als grotere stad. Dat maakt sommige gemeenten ook terughoudend om 'een punt te maken' als Amersfoort dat doet; men wil de goede samenwerking niet verstoren.

Vertrouwen in elkaar is groot én kwetsbaar
Dat de samenwerking zo goed verloopt heeft ook zeker te maken met hoe de belangrijke spelers met elkaar omgaan en het vertrouwen dat er is in elkaar. En niet in de laatste plaats de open, constructieve en meedenkende houding van Amersfoort, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Deze omstandigheid is natuurlijk positief, maar maakt de samenwerking ook kwetsbaar. Er is een breed gedeelde behoefte op enigerlei te borgen dan deze staande praktijk bij omvorming naar een Centrumregeling en ook bij personele wisselingen, zeker na verkiezingen, in stand zal blijven.

Gezamenlijke beleidsvoorbereiding zou desgewenst ook nu al vaker kunnen
Zoals hiervoor geconstateerd werken de gemeenten nu al goed samen als het gaat om de beleidsvoorbereiding. Op dit punt liggen er ook in de huidige samenwerkingsvorm meer mogelijkheden. Te denken valt aan het gezamenlijk opstellen van modelverordeningen en bijvoorbeeld het opstellen van een voorstel over de organisatievorm van de sociale (wijk-)teams. Deze mogelijkheden kunnen ook bijdragen aan een doelmatige en effectieve uitvoering en zouden de gezamenlijk vastgestelde inkoopstrategie gemakkelijker uitvoerbaar kunnen maken. De besluitvorming kan ook dan lokaal blijven plaatsvinden. Toch is er ten aanzien van het zetten van deze volgende stap in de samenwerking terughoudendheid te zien bij de meeste gemeenten.

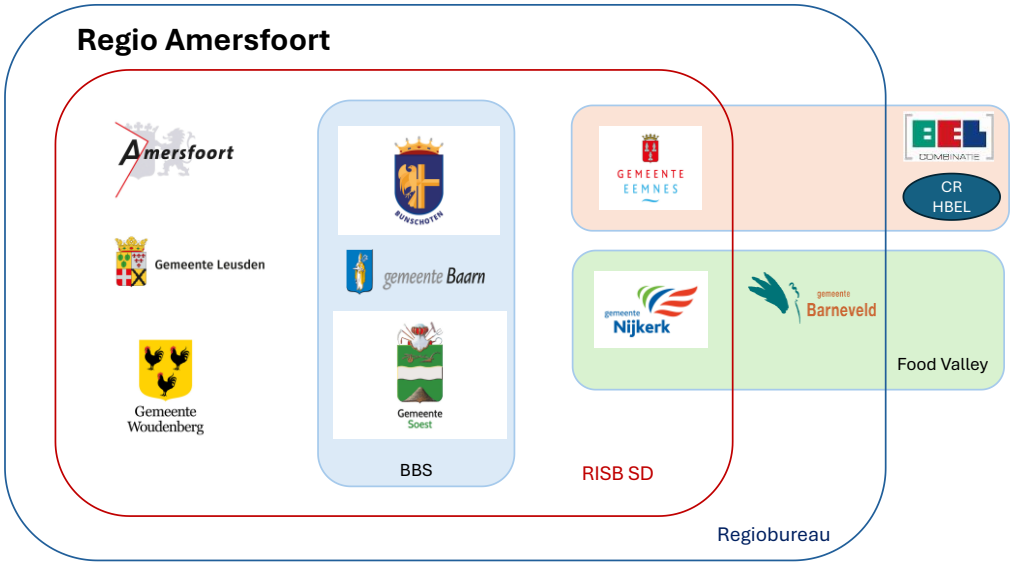
Besef dat veranderen van de samenwerkingsvorm moet, vragen over de eerdere keus
Alle gemeenten beschouwen de aankondiging vanuit VWS dat de regionale inkoop georganiseerd moet gaan worden in een WGR-vorm als een gegeven. Deze externe noodzaak zien zij ook als een belangrijk argument in het voorstel aan de raad, waar hier en daar weerstand bestaat tegen 'de gemeenschappelijke regeling'. Tegelijkertijd leeft sterk de behoefte de huidige samenwerking zoveel mogelijk ongewijzigd te continueren. Zorgen zijn er of dat mogelijk is in een Centrumregeling omdat de formele verantwoordelijkheden anders komen te liggen.

De vragen -en bij sommige gemeenten ook twijfels- die het afgelopen jaar ontstaan zijn over de keus uit het vroege voorjaar van 2023 voor de vorm van de Centrumgemeente, hebben een meerledige achtergrond:

- Ten eerste het gebrek aan inzicht in de (vooral bestuurlijke en financiële) consequenties van de keus voor de Centrumregeling voor de werking van de samenwerking op het moment dat deze keus gemaakt is en de vragen die daarover later ontstaan zijn.
- Ten tweede het beeld, dat met de keus wat impliciet een beweging in gang lijkt te worden gezet om meer taken aan het RISB op te dragen, zonder dat daar het goede gesprek over gevoerd is. Als voorbeeld wordt de inkoop voor trapliften, WMO-hulpmiddelen en (leerlingen-)vervoer' genoemd.
- Ten derde het gevoel, dat het gezien de complexiteit van de opgaven in het sociaal domein, misschien onvermijdelijk wordt op regionaal niveau te komen tot standaardisatie van werkwijzen (rol sociale (wijk-)teams bijvoorbeeld), harmonisatie van uitvoeringsbeleid en mogelijk zelfs ook van inhoudelijk beleid om in de uitvoering effectief te kunnen zijn. In zekere zin is deze ontwikkeling al zichtbaar in de vorig jaar vastgestelde nieuwe inkoopstrategie. Verwezen wordt ook naar de Hervormingsagenda Jeugd, welke deze richting op wijst. Vanuit oogpunt van democratische legitimatie wordt de Centrumregeling dan geen logische keus gevonden en zou een Openbaar lichaam meer voor de hand liggen. Dit leeft vooral bij de gemeente Baarn.

Ingewikkelde context speelt een rol
In het gesprek dat in gemeenten wordt gevoerd over de keus voor de Centrumgemeente blijken ontwikkelingen in de eigen context een rol te zijn gaan spelen, waarbij de verschillende discussielijnen soms ook wat door elkaar lijken te lopen.

Onderstaande visualisatie, waarin een poging wordt gedaan om tot een vereenvoudigde weergave te komen van de context, laat zien dat deze context ook best ingewikkeld is.



Sommige gemeenten verbinden het gesprek over de keus voor de Centrumgemeente met de bredere discussie over de toekomst van de regio Amersfoort en de taken van het Bureau Regio Amersfoort (BRA). Zij maken daarbij de vergelijking naar andere beleidsdomeinen, waarop in de regio wordt samengewerkt en wijzen op de andere, meer inhoudelijke rol die het BRA daarbij heeft.

Discussie over doorontwikkeling BBS, BEL en HBEL spelen een rol
In het regionale samenwerkingsverband BBS (Bunschoten, Baarn, Soest) loopt de discussie over de doorontwikkeling van deze samenwerking en dat speelt ook in de BEL (Blaricum, Eemnes en Laren) en afgeleid daarvan HBEL (Huizen en de BEL). In dat kader komen vragen op tafel over het takenpakket van deze samenwerkingsverbanden en daarmee annex is dan de vraag welke taken aan de Centrumregeling worden opgedragen, voor zover het gaat om andere taken dan de taken rondom inkoop van Jeugdzorg die wettelijk verplicht gesteld worden, en hoeveel keuzevrijheid gemeenten daarbij hebben.

Accommoderen huidige bijzondere positie van Eemnes en Nijkerk lastig punt
Voor Eemnes en Nijkerk speelt daarnaast dat zij niet aan alle taken die het RISB uitvoert mee doen. Eemnes doet enkel mee aan de inkoop van Jeugdzorg en werkt voor de andere taken samen in de regio Gooi en Vechtstreek. Nijkerk doet juist niet mee aan de inkoop van Jeugdzorg; voor deze taak is Nijkerk namelijk verplicht deelnemer in de regio Food Valley. Daarentegen doet Nijkerk -anders dan Eemnes- weer wel mee aan de taken die het RISB uitvoert rondom Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (de taken van Amersfoort als bij wet aangewezen centrumgemeente).
De Centrumregeling zal, gezien de opdracht van de wetgever, in ieder geval de inkoop van Jeugdzorg als taak hebben. Daarmee is deelname in de Centrumregeling voor Eemnes onvermijdelijk. Voor de taken waaraan Eemnes niet wil deelnemen moet dan binnen de Centrumregeling een nadere afspraak gemaakt worden, zodat Eemnes geen zeggenschap heeft over deze taken, maar er ook niet aan meebetaalt en niet mee de risico's draagt. Voor Nijkerk is er geen juridische noodzaak te gaan deelnemen in de Centrumregeling, want voor inkoop van Jeugdzorg valt Nijkerk in een andere regio. Wanneer het RISB andere taken blijft doen die van belang zijn voor Nijkerk, zoals Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, liggen er twee opties voor het vormgeven van de samenwerkingsrelatie met Nijkerk: (1) Nijkerk kan toetreden tot de Centrumregeling met een

uitzondering op inkoop van Jeugdzorg of (2) Nijkerk en Amersfoort continueren de huidige DVO-constructie. Uitgaande van de bestuurlijke wens van Nijkerk om aansluiting te houden met de regio Amersfoort lijkt de eerste optie meer voor de hand te liggen dan de tweede. De uiteindelijke keus hangt af van de omvang van de diensten die het RISB voor Nijkerk in de constructie van de Centrumregeling zal gaan uitvoeren.

Taakdifferentiatie lastig, daarom als uitzondering hanteren
Naast de hiervoor beschreven bijzondere situatie voor Eemnes en Nijkerk speekt ook dat het RISB voor sommige gemeenten de zorgadministratie voert.

Het vormgeven van de samenwerking in een Centrumregeling waarbij voor gemeenten die deelnemen verschillende takenpakketten worden uitgevoerd is niet eenvoudig. Eigenlijk is er dan een 'kop' nodig op de 'compenserende maatregelen' die al afgesproken moeten worden om de andere gemeenten invloed te geven op belangrijke besluiten rondom de Centrumregeling (wijzigen van taken of deelnemers bijv.) die juridisch gezien ultiem voorbehouden zijn aan Amersfoort. Door middel van deze 'kop' moet de invloed van gemeenten die aan bepaalde taken van de Centrumregeling niet mee doen dan weer beperkt of uitgesloten worden. Naar mate het aantal deelnemers (acht gemeenten is al tamelijk veel voor een Centrumregeling) dat op een beperkt aantal taken wil mee doen groter is en het aantal taken waarvoor deze optie geboden wordt toeneemt, wordt het regelen van de zeggenschap, betaling en verdeling van de risico's navenant ingewikkelder. Ook komt het de transparantie en eenvoud van de Centrumregeling niet ten goede. Daarom verdient het aanbeveling taakdifferentiatie alleen bij wijze van uitzondering toe te staan. Een goed uitlegbare afspraak zou kunnen zijn de op dit punt bestaande situatie te continueren, maar deze niet uit te breiden (gedoogconstructie). Dat zet natuurlijk wel extra druk op de discussie over eventueel nieuw toe te voegen taken. Dat gebeurt dan alleen als alle gemeenten daarmee instemmen en deze extra taken ook voor alle gemeenten uitgevoerd worden.

Behoefte aan inzicht in de consequenties
Er is bij de gemeenten nog geen volledig beeld van de taken die in de Centrumregeling ondergebracht zullen gaan worden en of het mogelijk blijft, zoals nu, om daarin eigen keuzes te maken. Gemeenten hebben hier soms ook verschillende belangen, gezien de andere regionale samenwerkingsverbanden waarin zijn deelnemen of de behoefte sommige taken zelf te blijven uitvoeren. De inkooptaken rondom Jeugdzorg en WMO zijn voor de alle gemeenten[3] evident en dat geldt ook voor de taken die Amersfoort als centrumgemeente uitvoert[4]. Over het toevoegen van de inkooptaken voor trapliften, WMO-hulpmiddelen en (leerlingen-)vervoer is er recent ambtelijk ook consensus bereikt, al is dat voor wat betreft Nijkerk nog niet zeker. Het doen van de zorgadministratie zou gezien de bestaande verschillen een optionele taak moeten blijven.

Aan de vraag of ook beleidsvoorbereiding en/of transformatiemanagement een taak wordt van de Centrumregeling is tot nu toe weinig aandacht besteed. De taken van de Centrumregeling moeten 'aan de voorkant' duidelijk zijn, omdat de afspraken die hierover gemaakt worden mede bepalend zijn voor de afspraken die gemaakt worden over zeggenschap, financiering van de uitvoeringskosten

[3] T.a.v. inkoop Jeugdzorg geldt dit niet voor Nijkerk
[4] T.a.v. alle andere taken dan inkoop Jeugdzorg geldt dit niet voor Eemnes

en risicoverdeling (zie de beschrijving hiervoor). En omdat de taken die aan de Centrumregeling worden opgedragen mogelijk van invloed kunnen zijn op de huidige werkwijze in de SSD en het BOSD en de huidige taakverdeling tussen Amersfoort/RISB en het BRA.

Er is bij de meeste gemeenten geen duidelijk beeld over de gevolgen van werken met een Centrumregeling voor de eigen bestuurlijke invloed en dat leidt tot zorgen. Duidelijkheid op dit punt is van belang voor de besluitvorming in de colleges en raden.

Er is tot nu toe ook geen inzicht in de financiële consequenties van het gaan werken in een Centrumregeling. Daarmee is ook niet duidelijk of dit gevolgen heeft voor de bijdragen van de gemeenten in de kosten van het RISB. Zekerheid op dit punt is van belang voor de besluitvorming in de colleges en raden.

Ook de aanbestedingsrechtelijke kant verdient nog aandacht. De aanname lijkt tot nu toe te zijn geweest dat er geen aanbestedingsissue speelt omdat de regionale samenwerking op inkoop door de wetgever wordt voorgeschreven. Echter, het RISB voert ook andere taken uit (zoals het doen van de zorgadministratie). En de wettelijke plicht om voor inkoop van Jeugdzorg samen te werken in een WGR-vorm komt er weliswaar aan, maar is er nog niet. Het is daarom raadzaam op dit punt duidelijkheid over te verschaffen voor de besluitvorming in de colleges en raden. Vooralsnog lijkt het verstandig zekerheidshalve een beroep te doen op de uitzonderingsgrond van het alleenrecht. Een beroep op een van de andere uitzonderinggronden, de publiek- publieke samenwerking of inbesteding lijkt niet kansrijk gezien de daaraan verbonden voorwaarden.

Het realiseren van de omvorming naar een Centrumregeling per 1 januari 2025 ligt op het kritieke pad, gezien de fase waarin de voorbereidingen zich nu bevinden en de tijd die nog nodig is om de raden te laten besluiten over de keus die eerst ook bestuurlijk nog definitief gemaakt moet worden. Tegelijkertijd is een start per de eerste van een boekjaar wel handig. De oplossing kan mogelijk zijn de Centrumregeling per 1 januari 2025 in te stellen en het inregelen ervan de maanden daarna te doen. Hierover kan overigens op een later moment worden besloten, als er zicht is op een haalbaar tempo van besluitvorming in de raden.

4. Weging van varianten

De WGR kent meerdere juridische vormen van samenwerking, van licht tot zwaar. De keus die in een concreet geval wordt gemaakt is afhankelijk van verschillende factoren, waarbij de aard van de taak en de bedoeling van partijen in de praktijk eigenlijk altijd behoorlijk bepalende factoren zijn.
Voor de specifieke situatie rondom inkoop sociaal domein voor de regio Amersfoort zijn deze twee factoren duidelijk:

- Aard van de taak: het gaat om beleidsarme inkoop- en aanbestedingsactiviteiten en daarmee nauw verbonden administratieve en registratieve taken
- Bedoeling van gemeenten: de huidige constructieve, transparante en eenvoudige manier van samenwerken zo goed en zo veel mogelijk vasthouden.

Daarnaast spelen ook altijd andere afwegingsfactoren. Dat levert voor de specifieke situatie rondom inkoop sociaal domein voor de regio Amersfoort het volgende beeld op. Ter vergelijk is in onderstaand overzicht ook de huidige samenwerkingsvorm opgenomen en gescoord op de afwegingsfactoren voor zover deze relevant zijn.

Afwegingsfactor	**Huidige vorm**	**Gemeen-schappelijk orgaan**	**Centrum regeling**	**Bedrijfs-voerings-organisatie**	**Openbaar Lichaam**
Aard van de taak	+	-	+	+	-
Bedoeling gemeenten	+	-	+	+/-	-
Bestuurlijke invloed	+		-	+	+
Democratische legitimiteit	-		-	o	+
Robuuste uitvoering	+		+	-	-
Toekomstbestendige oplossing	-		o	-	o
Financiële consequenties			o	-	-
Personele consequenties			o	-	-
Complexiteit omvorming			o	-	-

De aanduidingen die gebruikt zijn in bovenstaand overzicht hebben de volgende betekenis:

- Minteken: de variant scoort negatief op de afwegingsfactor
- Plusteken: de variant scoort positief op de afwegingsfactor
- Nul: de variant scoort neutraal op de afwegingsfactor

Hieronder worden de scores per variant voor de mogelijke rechtsvormen uit de WGR kort toegelicht.

Huidige vorm
De regionale samenwerking op de uitvoering van inkoop van Jeugdzorg en andere activiteiten in het sociaal domein vindt nu plaats op basis van een samenwerkingsovereenkomst uit 2014 en DVO's tussen de respectievelijke gemeenten en Amersfoort. Deze vorm past bij de aard van de op uitvoering gerichte taken, sluit aan bij de bedoeling van de gemeenten en waarborgt een robuuste uitvoering. De bestuurlijke invloed van de gemeenten is geborgd, via het op overeenstemming

gerichte overleg in de SSD en het BOSD en door hun positie als contractpartij in de DVO. In de huidige vorm hebben de gemeenten, behalve Amersfoort, geen bestuurlijke invloed op de uitvoering door het RISB en daarmee is de democratische legitimatie niet goed geborgd. Bij dit laatste is de relativering op zijn plaats dat het gaat om beleidsarme, uitvoerende taken, waarvoor lokaal de colleges en niet de raden verantwoordelijk zijn. In deze vorm liggen de zeggenschap en ook de (werkgevers-)verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het college van Amersfoort. Deze vorm is niet toekomstbestendig gezien de opvatting van VWS dat regionale inkoop van Jeugdzorg in de toekomst georganiseerd moeten worden middels een van de vormen uit de WGR. Daarmee zijn de andere drie criteria niet relevant meer.

Gemeenschappelijk orgaan
Deze vorm heeft geen rechtspersoonlijkheid en kan daarom niet deelnemen in het economisch verkeer. Gezien de aard van de taken van het RISB valt deze vorm daarom al af. Daar komt bij dat dit een stap terug is ten opzichte van het huidige construct en daarom niet past bij de bedoeling van de gemeenten. Daarmee zijn de andere afwegingsfactoren niet meer van belang.

Centrumregeling
Deze vorm is geschikt voor samenwerking op uitvoeringstaken en past bij de bedoeling van de gemeenten om de huidige samenwerking zoveel mogelijk te continueren. De ‘gastgemeenten’ hebben in deze vorm formeel gezien -net als nu- geen bestuurlijke invloed op de uitvoering door het RISB en daarmee is de democratische legitimatie niet goed geborgd. Bij dit laatste is de relativering op zijn plaats dat het gaat om beleidsarme, uitvoerende taken, waarvoor lokaal de colleges en niet de raden verantwoordelijk zijn. In deze vorm liggen de zeggenschap en ook de (werkgevers-)verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij het college van Amersfoort. Tegelijkertijd zijn er mogelijkheden om de ultieme juridische gevolgen van deze vorm te ‘verzachten’ door afspraken te maken over hoe de colleges en raden van de ‘gastgemeenten’ worden betrokken bij de belangrijke besluiten over het RISB die door Amersfoort genomen zullen gaan worden. Dat is ook van belang voor Amersfoort, om de kwetsbaarheid van het model (‘kop van jut’) te beperken. Een robuuste uitvoering blijft geborgd omdat het RISB onderdeel blijft van de ambtelijke organisatie van Amersfoort. Of het een toekomstbestendige vorm is hangt af van de vraag of en zo ja op welke termijn vrijwillig of gedwongen de stap voorwaarts gezet gaat worden en ook het vaststellen van inhoudelijk beleid een taak en (verordende) bevoegdheid op regionaal niveau wordt. Voor beide typen besluiten is de Centrumregeling niet geschikt. Deze vorm heeft in zichzelf geen financiële consequenties of personele gevolgen. De omvorming is ook relatief eenvoudig, al levert het wel het nodige (vooral juridisch) werk op omdat bijvoorbeeld de DVO’s moeten worden omgebouwd.

Bedrijfsvoeringsorganisatie
Deze vorm is geschikt voor samenwerking op uitvoeringstaken, niet op beleid, en kan geen verordenende bevoegdheden hebben. In die zin lijkt deze vorm op de Centrumregeling. Belangrijk verschil is dat deze vorm een eigen bestuur heeft, dat bestaat uit collegeleden van de deelnemers, en een eigen uitvoeringsorganisatie in stand houdt. Deze vorm past bij de aard van de taken van het RISB. Deze vorm past ook bij de wens van de gemeenten om de samenwerking zoveel mogelijk op de huidige manier voort te zetten, al wordt de institutionele vormgeving wel anders en nemen de verantwoordelijken voor de uitvoering voor alle gemeenten toe. Daar staat tegenover dat er sprake

is van bestuurlijke invloed (door deelname in het bestuur) op het RISB als uitvoeringsorganisatie. Gezien de omvang van het RISB ontstaat er geen robuuste uitvoeringsorganisatie. Deze vorm is niet toekomstbestendig; voor nu is deze kwetsbaar en wanneer de stap gezet zou worden naar het gezamenlijk vaststellen van inhoudelijk beleid op regionaal niveau is deze vorm ook niet bruikbaar. Deze vorm leidt per saldo tot hogere kosten en heeft personele consequenties; de medewerkers van RISB gaan over naar de bedrijfsvoeringsorganisatie. Daarmee is het proces van omvorming vermoedelijk niet eenvoudig.

Openbaar lichaam
Deze vorm is geschikt voor samenwerking op beleid en kan (mits het een raadsregeling is) ook verordenende bevoegdheden hebben. Deze vorm kent een geleed bestuur met een DB en AB. Deze vorm past niet bij de aard van de taak van het RISB en ook niet bij de bedoeling van de gemeenten om zo dicht mogelijk bij de huidige wijze van samenwerking te blijven. In het AB participeren collegeleden of raadsleden van de deelnemende gemeenten; dat waarborgt bestuurlijke invloed en versterkt de democratische legitimiteit. Gezien de omvang van het RISB ontstaat er geen robuuste uitvoeringsorganisatie. Het is wel een toekomstbestendige vorm; ook het vaststellen van beleid kan in deze vorm in de toekomst op regionaal niveau gebeuren. Deze vorm leidt per saldo tot hogere kosten en heeft personele consequenties; de medewerkers van RISB gaan over naar het openbaar lichaam. Daarmee is het proces van omvorming vermoedelijk niet eenvoudig.
Voor al deze vormen geldt dat de samenwerking nu ook formeel een meer collectief karakter krijgt en de financiële bijdrage van de gemeenten ter dekking van de kosten van het RISB een verplichte uitgave als bedoeld in de WGR wordt. In die zin is dit laatste geen onderscheidende afwegingsfactor, maar wijkt het wel af van de huidige situatie, waarin de financiële bijdrage volgt uit de privaatrechtelijke DVO's. Vaak blijkt dit wel een gevoelig punt bij raden omdat het raakt aan het budgetrecht. Deze consequentie moet daarom goed uitgelegd worden.

Rest nog de opmerking dat het aanbestedingsrechtelijke vraagstuk in alle vormen speelt, maar dat het oplossen daarvan per vorm zal verschillen.

Slotbeschouwing
Een Centrumregeling komt, kijkend naar de scores van de afwegingsfactoren op de vier varianten, in dit stadium als de meest logische vorm uit de bus. Het feit, dat deze vorm niet meer bruikbaar is op het moment dat besloten zou worden ook het vaststellen van inhoudelijke beleid op regionaal niveau te gaan doen, doet hier niet aan af. Kijkend naar de huidige bestuurlijke opvattingen van de meeste gemeenten lijkt deze stap de komende jaren niet aan de orde. En er zijn ook in een Centrumregeling mogelijkheden genoeg om desgewenst de gezamenlijke beleidsvoorbereiding op meer onderwerpen dan nu gebeurt op te pakken en de beleidsvaststelling lokaal te blijven doen. Dit kan ook een tussenstap zijn op weg naar een zwaardere vorm. Daarbij komt nog dat opschaling van een Centrumregeling naar een Openbaar lichaam eenvoudiger is dan het volgen van de omgekeerde route.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

1. De rechtsvorm van de Centrumgemeente is in de huidige context de meest logische keus als rechtsvorm uit de WGR voor de vormgeving van de samenwerkingsrelatie rondom inkoop sociaal domein in de regio Amersfoort.
2. De (juridische tekst van een) Centrumregeling alleen biedt onvoldoende basis om het goede van de huidige samenwerking te behouden, tegemoet te komen aan de aandachtspunten en de zorgpunten weg te nemen; daarvoor zijn aanvullende waarborgen en afspraken nodig, over rollen, werkwijze en omgangsvormen. De aanbevelingen geven hiervoor een handvat.

De onderbouwing van deze conclusies is de volgende:

- Met de keus voor een Centrumregeling voldoen de gemeenten aan de nieuwe eisen van de wetgever en dat was de aanleiding voor de discussie over de andere vormgeving;
- Deze keus past goed bij de aard van de op uitvoering gerichte inkooptaken van het RISB;
- Deze keus houdt de mogelijkheid open om desgewenst op meer onderwerpen tot gezamenlijke beleidsvoorbereiding te komen;
- Deze keus maakt honorering van de wens mogelijk van alle gemeenten, om het goede uit de huidige uitvoeringspraktijk te behouden;
- Deze keus maakt het ook mogelijk om over de aandachts-en zorgpunten van verschillende gemeenten aanvullende afspraken te maken; zie hiervoor de aanbevelingen;
- Met deze keus worden zwaardere opties voor de toekomst, zo daar op enig moment een breed gedeelde behoefte aan zou ontstaan, niet geblokkeerd. Omvorming van de Centrumregeling naar een Openbaar Lichaam is relatief eenvoudig te organiseren.
- Voor deze keus is er bij nagenoeg alle gemeenten brede steun.

5.2. Aanbevelingen

Om te borgen dat de bestaande samenwerkingspraktijk zoveel mogelijk kan worden gecontinueerd en tegemoet te komen aan de vragen en zorgen die er op dit punt leven en de wensen die er zijn ten aanzien van enkele verbeterpunten, worden de volgende aanbevelingen gedaan.

1. Neem voldoende tijd voor het (op de gebruikelijke wijze) uitwerken van een breed gedragen raadsvoorstel over de keus voor de Centrumregeling en (vooral) de taken, de bestuurlijke en financiële consequenties ervan en organiseer zoveel mogelijk vanuit de gezamenlijkheid een zorgvuldig communicatie- en besluitvormingstraject naar de colleges en raden.

2. Begin met een afspraak te maken in het BOSD over de taken die de Centrumregeling voor alle deelnemende gemeenten gaat uitvoeren (collectieve taken) en of en zo ja welke taken naar behoefte van een deel van de gemeenten uitgevoerd kunnen worden (additionele taken). Bewaak daarbij scherp dat het om uitvoeringstaken gaat en niet om beleidstaken. Maak in lijn hiermee een afspraak over de betekenis van taakdifferentiatie, wanneer daarvoor gekozen wordt, voor de zeggenschap, de financiële bijdrage en de verdeling van risico's in het verband van de Centrumregeling. Houdt hierbij rekening met het feit dat Amersfoort voor een aantal taken is aangewezen als centrumgemeente en met de bijzondere

positie van Nijkerk en Eemnes. Leg de taken en de daarmee verband houdende aanvullende afspraken vast in de tekst van de Centrumregeling, op zodanige wijze dat er in de praktijk ruimte blijft voor flexibiliteit, vooral ten aanzien van de additionele taken.

3. Neem in de Centrumregeling waarborgen op waarmee wordt zeker gesteld dat de andere colleges en raden in het voortraject invloed kunnen uitoefenen op besluiten van (ultiem) het college en de raad van Amersfoort over belangrijke onderwerpen die te maken hebben met de aan de Centrumregeling c.q. het RISB opgedragen collectieve taken en veranderingen daarin. Neem in dit kader in de Centrumregeling ook een afspraak op over informatievoorziening, een regeling op voor geschilbeslechting, toetreding en uittreding en neem de afspraak op dat de werking van de Centrumregeling twee jaar na de start wordt geëvalueerd, gericht op de werking en mogelijke verbeterpunten

4. Stel, ter uitwerking van de onder punt 3 bedoelde waarborgen, een bestuurlijk protocol 'Zo doen wij het hier met elkaar' op, waarin de huidige praktijk van de samenwerking, de huidige werkwijze rondom de beleidsvoorbereiding, de rol van opgaveteams, de SSD en het BOSD en de omgangsvormen worden verankerd en vertaald naar de situatie van werken in een Centrumregeling. Neem zowel in de tekst van de Centrumregeling als in het protocol een schakelbepaling op, zodat deze twee documenten aan elkaar verbonden zijn. Laat dit protocol gelijktijdig met het raadsvoorstel vaststellen door de colleges van alle gemeenten.

5. Beleg -in lijn met hoe het bestuurlijk duo-schap werkt- de procesregie op de samenwerking, zowel in de SSD als in het BOSD bij twee leden, waarvan er één lid afkomstig is uit Amersfoort en het tweede lid uit een van de andere deelnemende gemeenten en rouleer om de 2 tot 3 jaar tussen de andere gemeenten die deze rol willen vervullen (geen verplichting). Richt deze procesregie op het monitoren van een goed verloop van de samenwerking en wat daarvoor nodig is, waarbij gedacht kan worden aan het organiseren van de betrokkenheid van de gemeenten bij het opstellen van voorstellen, het bewaken van de procesgang en het signaleren, organiseren en faciliteren van het besluitvormingsproces in de gemeenten als dat nodig is en tot slot het bewaken van de naleving van de afspraken uit het protocol. Richt -uit oogpunt van een zuivere rolscheiding- deze procesregie niet op de inhoudelijke vraagstukken, niet op (het managen van) de uitvoering door het RISB en ook niet op de ondersteunende taken die het BRA uitvoert voor de SSD en het BOSD, welke overigens mogelijk moeten worden herijkt. Leg deze afspraken vast in het protocol. Deze maatregel brengt meer evenwicht in de rolverdeling tussen Amersfoort en de andere gemeenten, versterkt de betrokkenheid van en verbinding tussen de gemeenten in de samenwerking in een Centrumregeling en rouleren maakt het mogelijk met gesloten beurzen te werken.

6. Geef als deelnemende gemeenten bij verordening de gemeente Amersfoort het alleenrecht om de collectieve taken die aan de Centrumregeling worden opgedragen uit te voeren en leg in de Centrumregeling het mandaat (en volmacht) vast voor Amersfoort om deze collectieve taken namens de deelnemende gemeenten uit te voeren. Blijf voor de additionele taken de individuele mandaat- en volmacht constructie en aparte afspraken over de financiële bijdragen gebruiken. ++++++++++++++++++++++++++++