gemeente
Haarlemmermeer

nota van B&W

Onderwerp	Regionaal Samenwerkingsverband Beschermd Wonen
Portefeuillehouder	Fouad Sidali
Collegevergadering	6 april 2021
Inlichtingen	Femke Immerman (+31235676642)
Registratienummer	2021.0000689

1. Voorstel

Collegebesluit(en)

Het college heeft besloten om:

1. in te stemmen met een verdere verkenning en uitwerking van de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan (GO) Beschermd Wonen voor de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer;
2. de raad voor te stellen deze nota te agenderen ter bespreking en de raad daarbij te vragen naar de aandachtspunten die de raad ons mee wil geven voor de verdere uitwerking van het GO.

2. Samenvatting

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (BW). De financiering loopt op dit moment nog via de centrumgemeente Haarlem, maar het Rijk heeft de intentie om vanaf 1 januari 2023 deze middelen uit te keren aan alle gemeenten, op basis van een nieuw verdeelmodel.
Vooruitlopend daarop zijn gemeenten in een regio vanaf 1 januari 2022 al verplicht samen de beslissingen te nemen over Beschermd Wonen. In onze regio gaat het om de gemeenten Heemskerk, Beverwijk, Velsen, Haarlem, Zandvoort, Bloemendaal, Heemstede en Haarlemmermeer.

Er zijn meerdere juridische samenwerkingsvormen mogelijk. Deze samenwerkingsvormen zijn met elkaar vergeleken op basis van een aantal criteria, zoals zeggenschap voor de afzonderlijke gemeenten, verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de deelnemende gemeenten, en (het delen van) financiële risico's. Op basis van deze afweging komen we tot de conclusie dat de voorkeur uitgaat naar een gemeenschappelijk orgaan (GO), waarbij de bedrijfsvoeringstaken worden belegd bij één van de deelnemende gemeenten ('regionaal bedrijfsbureau BW').

Wij zijn bevoegd met betrekking tot het besluit over een intergemeentelijke samenwerking, onder de voorwaarde dat de raad hiervoor toestemming verleent. We willen daarom op dit punt in het proces de raad in de gelegenheid stellen kennis te nemen van onze afweging en de raad vragen naar haar visie over de toekomstige verplichte regionale samenwerking BW, en de aandachtspunten die de raad aan ons daarover wil meegeven. Rond de zomer van 2021 zal een uitgewerkt voorstel tot oprichting van een GO voorgelegd worden aan de colleges en raden van de acht gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer.

3. Uitwerking

3.1 Wat willen we bereiken?

Wat is de aanleiding, context?

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (BW). De financiering loopt op dit moment nog via de centrumgemeente Haarlem, maar het Rijk heeft de intentie om vanaf 1 januari 2023 deze middelen uit te keren aan alle gemeenten, op basis van een nieuw verdeelmodel. Het doel van de doordecentralisatie is dat gemeenten meer ruimte krijgen om, op basis van hun lokale situatie, zorg op maat en dichtbij voor hun meest kwetsbare inwoners te organiseren.

Het nieuwe verdeelmodel heeft een ingroeipad van tien jaar, zodat de noodzakelijke veranderingen geleidelijk en zorgvuldig doorgevoerd kunnen worden. Gedurende deze transitieperiode, maar ook daarna, is regionale samenwerking essentieel en op een aantal punten ook verplicht gesteld door het Rijk.

Vooruitlopende op het nieuwe verdeelmodel zijn gemeenten in een regio al vanaf 1 januari 2022 verplicht samen de beslissingen te nemen over BW. Concreet betekent dit dat elke regio voor 1 januari 2022 regionale samenwerkingsafspraken heeft vastgesteld en de governance op een goede manier heeft georganiseerd, binnen de kaders die gemeenten samen hebben vastgelegd in de Norm voor Opdrachtgeverschap (VNG, juni 2020). "Regio's moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert."

Huidige situatie

De huidige samenwerking in de regio voldoet aan de kenmerken van een enkelvoudige centrumregeling. Dit is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij één gemeente (de gemeente Haarlem) de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uitvoert voor de andere regiogemeenten. De regiogemeenten hebben centrumgemeente Haarlem gemandateerd om de beleidscoördinatie, de financiering, de inkoop en de toegang uit te voeren.
Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig ligt bij het college en de gemeenteraad van Haarlem. In de praktijk vindt er afstemming plaats in een ambtelijk regionaal overleg en de te nemen besluiten worden vooraf voorgelegd aan de verantwoordelijke wethouders van alle gemeenten in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein. De regiogemeenten hebben formeel geen bestuurlijke positie en hun raden hebben geen formele zeggenschap.

De centrumgemeenteconstructie is niet in lijn met de bedoeling van de doordecentralisatie. Organisatorisch werkt de huidige constructie goed, sturing en uitvoering zijn in één hand belegd, waardoor taken eenduidig en zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Echter, de bedoeling is dat alle gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor voldoende woonvoorzieningen in de gemeente, zodat hun inwoners in hun eigen omgeving, in de buurt van hun eigen netwerk beschermd kunnen wonen. We zien dat de huidige situatie leidt tot een concentratie van voorzieningen in de centrumgemeente. BW wordt soms gezien als voornamelijk een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente. Anderzijds ervaren regiogemeenten soms (te) weinig invloed op het beleid en de uitvoering, waardoor zij zich minder betrokken voelen en/of tonen.

Welk doel wordt nagestreefd?
Vanaf 1 januari 2022 zijn gemeenten in een regio verplicht samen de beslissingen te nemen over BW. Om tegemoet te komen aan deze verplichting wordt per 1 januari 2022 een regionaal samenwerkingsverband opgericht. Dit is het juridisch kader voor de samenwerkingsafspraken die we maken over beleid, organisatie, inkoop en financiering van regionale BW-voorzieningen en over de toegang tot die voorzieningen.

De samenwerkingsafspraken zijn nodig om een kwalitatief goed aanbod BW te kunnen realiseren voor onze inwoners. In de toekomst zullen onze inwoners, in lijn met de gedachte achter de doordecentralisatie, zo veel mogelijk beschermd wonen in hun eigen gemeente, in een vertrouwde omgeving en in de buurt van hun sociale netwerk. Daarnaast blijven echter regionale voorzieningen nodig, bijvoorbeeld als het niet rendabel is een bepaalde voorziening lokaal te realiseren. De regionale samenwerkingsafspraken hebben (alleen) betrekking op deze regionale voorzieningen.

We vinden het van belang dat de toekomstige samenwerkingsafspraken en de juridische samenwerkingsvorm voldoende ruimte bieden om het beleid voor BW in Haarlemmermeer goed aan te laten sluiten op ons beleid voor het sociaal domein (Koersvast, steeds beter, 2019.0058016); we willen waar mogelijk (financieel) solidair zijn binnen de regio, maar zeggenschap houden over de invulling van BW in onze gemeente en over de besteding van onze middelen.

3.2 Wat gaan we daarvoor doen?
Verschillende samenwerkingsvormen mogelijk
Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zijn verschillende juridische samenwerkingsvormen mogelijk (Zie bijlage Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen).

Als eerste is bepaald of een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm passend is. Belangrijke overwegingen hierbij zijn dat het gaat om een samenwerking tussen overheden, er een wettelijke verplichting is om de taken uit te voeren en de taken van groot maatschappelijk belang zijn. Bovendien is het van belang dat deelnemers langdurig verbonden blijven aan de samenwerking. Tot slot gaat het om taken die uitgevoerd (moeten) worden zonder winstoogmerk en zonder ruimte voor ondernemerschap. Op basis hiervan komen we tot de conclusie dat voor een toekomstige bestuurlijke samenwerking een publiekrechtelijke vorm de meest geëigende is.

Niet alle publiekrechtelijke varianten zijn passend: gezien het belang en de omvang van deze maatschappelijke taak en de (financiële) risico's die de uitvoering van de taak met zich meebrengt, bieden de 'Regeling zonder meer' en de 'Bevoegdhedenovereenkomst' onvoldoende juridisch houvast. De 'Bedrijfsvoeringsorganisatie' is vooral bedoeld voor ondersteunende processen en uitvoeringstaken en past niet bij een beleidsrijke taak zoals BW.

Mogelijke samenwerkingsvormen die overblijven zijn een 1) een convenant, 2) een enkelvoudige of meervoudige centrumregeling, 3) een gemeenschappelijk orgaan of een 4) gemeenschappelijk openbaar lichaam.

Deze samenwerkingsvormen zijn met elkaar vergeleken op basis van een aantal criteria, zoals zeggenschap voor de afzonderlijke gemeenten, verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de

deelnemende gemeenten, en (het delen van) financiële risico's. Zie voor meer informatie de bijlage Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen.

Voorkeursvariant: Gemeenschappelijk Orgaan (GO)
Alhoewel de vier samenwerkingsvormen allemaal mogelijk zijn, is een gemeenschappelijk orgaan (GO), waarbij de bedrijfsvoeringstaken worden belegd bij een van de gemeenten, de voorkeursvariant.

Bij een **Gemeenschappelijk Orgaan (GO)** is de sturing belegd bij een Dagelijks Bestuur (DB), waarin de wethouders vanuit (een deel van) de deelnemende gemeentes vertegenwoordigd zijn. Dit vraagt een sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten, zij blijven verantwoordelijk, mits er geen bevoegdheden aan het GO worden overgedragen. Een GO kan geen eigen personeel in dienst nemen. Ten aanzien van de uitvoering/invulling zijn verschillende keuzes mogelijk, bijvoorbeeld een gezamenlijke of eigen begroting, gezamenlijk of eigen beleid. Afhankelijk van de keuzes die daarin gemaakt worden wordt bepaald hoe licht of zwaar de gemeenschappelijke regeling wordt ingericht. Bij een lichte vorm is er geen eigen begroting of beleid, bij een zwaardere invulling heeft het GO wel een eigen (regionale) begroting en beleid.

Voordelen van een GO zijn: veel zeggenschap voor de afzonderlijke gemeenten, alle gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk. Doordat gemeenten vertegenwoordigd zijn in het DB is er meer betrokkenheid en is het beleid meer gedragen. Deelnemende gemeenten kunnen zelf bepalen zelf welke onderdelen (taken) wel/niet ondergebracht worden in het GO. Dit maakt het ook mogelijk goed/optimaal aan te sluiten op de bestaande situatie, door het goede te behouden en (alleen) nieuwe afspraken te maken waar nodig of gewenst. Nadelen zijn dat een GO meer bestuurlijke en ambtelijke capaciteit vraagt vanuit de deelnemende gemeenten, omdat alle besluiten in alle colleges en raden genomen moeten worden. Doordat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel kan aannemen, moeten de uitvoerende taken belegd worden bij (een van) de deelnemende gemeenten. Hiervoor zijn aanvullende afspraken nodig.

Een GO biedt een goede juridische basis voor de samenwerkingsafspraken die nodig zijn om goede regionale BW-voorzieningen te (blijven) realiseren voor onze kwetsbare inwoners met Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ)-problematiek.

In een GO is er:
- gezamenlijke sturing op beleid en financiën;
- gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten;
- maximale zeggenschap van alle afzonderlijke gemeenten;
- ruimte om de samenwerking zo licht en flexibel mogelijk te houden, niet zwaarder dan nodig.

Door sturing op beleid en financiën voor regionale voorzieningen onder te brengen in een GO is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle deelnemende gemeenten. Door de gezamenlijke begroting voor de regionale voorzieningen, waar iedere gemeente aan bijdraagt, delen we samen de financiële risico's van deze voorzieningen. Doordat wethouders van (een deel van) de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur van de GO, houdt iedere gemeente zeggenschap over de invulling van (het regionale voorzieningenniveau voor) BW en de besteding van de eigen middelen voor BW. Een GO blijft bovendien dicht bij de huidige praktijk. Ook nu al worden besluiten over beleid en financiën voorgelegd aan de verantwoordelijke wethouders in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal

Domein. Formeel hebben de regiogemeenten echter geen bestuurlijke positie, met een GO is dit wel geregeld.
Als we kiezen voor een GO zullen bepaalde (bedrijfsvoerings)taken, zoals Planning en Control (P&C) en contractmanagement worden ondergebracht bij één gemeente, omdat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel in dienst kan nemen. Dit 'regionale bedrijfsbureau BW' kan belegd worden bij de gemeente Haarlem, of één van de andere gemeenten in de regio.

Met deze constructie is zeggenschap over de invulling van BW in onze eigen gemeente en de besteding van onze middelen beter (dan in de huidige situatie) geborgd, terwijl er solidariteit is/blijft tussen gemeenten in de regio, omdat de financiële risico's van regionale voorzieningen worden gedeeld. Door de bedrijfsvoeringstaken bij een gemeente te beleggen worden de kosten hiervoor voor de deelnemers beperkt.

Risico's en kanttekeningen
De overgang van de huidige situatie, waarin Haarlem de middelen ontvangt en verantwoordelijk is voor alle BW-taken, naar de gewenste situatie, waarin iedere gemeente eigen middelen voor BW ontvangt en we samen verantwoordelijk zijn, vergt tijd. Temeer omdat het nieuwe verdeelmodel een ingroeipad heeft van 10 jaar. Om deze transitie zorgvuldig en (financieel) verantwoord te laten verlopen zijn in de overgangsperiode wellicht andere samenwerkingsafspraken nodig dan in de uiteindelijke situatie. Dit wordt de komende periode meegenomen bij de uitwerking van het GO.

3.3 Wat mag het kosten?
Aan de uitvoering van deze nota zijn, naast de beschikbare ambtelijke capaciteit, geen kosten verbonden.
Afspraken over een bijdrage van de gemeente Haarlemmermeer aan de kosten van regionale voorzieningen voor BW vanaf 2023 moeten nog uitgewerkt worden en zijn mede afhankelijk van het nieuwe landelijke verdeelmodel BW. Dit verdeelmodel is nog niet vastgesteld.

3.4 Wie is daarvoor verantwoordelijk?
Het college heeft een besluitvormende bevoegdheid met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking, onder de voorwaarde dat de raad hiervoor toestemming verleent. De wethouder Zorg, Welzijn en Wonen is het eerste aanspreekpunt binnen het college.

3.5 Welke overige relevante informatie is beschikbaar?
Participatie en communicatie
De acht gemeenten in onze regio hebben samen de mogelijke samenwerkingsvormen in kaart gebracht en onderling vergeleken.
In februari 2021 zijn alle raden uit de regio met een brief aan de raad (X.2021.00806) en in een informatieve bijeenkomst geïnformeerd over de voortgang van de doordecentralisatie. Begin maart is een bijeenkomst georganiseerd om de participatieraden (Wmo-raden) te informeren. Zorgaanbieders en andere (maatschappelijke) partners die betrokken zijn bij BW worden regelmatig geïnformeerd en geraadpleegd met betrekking tot de (inhoudelijke) uitwerking van de doordecentralisatie.

Juridische aspecten
De colleges uit de acht gemeenten nemen kennis van de afweging tussen mogelijke regionale samenwerkingsvormen voor BW en stemmen in met een verdere uitwerking ter voorbereiding op de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan (GO). Dit betreft nog niet het besluit tot de daadwerkelijke oprichting van een juridische samenwerkingsvorm.

Gelet op de rol van de raad bij een daadwerkelijke oprichting van een GO horen wij in deze fase van het proces ook graag de visie van de raad over de toekomstige verplichte regionale samenwerking BW, en de aandachtspunten die de raad aan ons daarover wil meegeven.

3.6 Wanneer en hoe zal de raad/het college over de voortgang worden geïnformeerd?
Rond de zomer van 2021 zal een uitgewerkt voorstel tot oprichting van een GO voorgelegd worden aan de colleges en raden van de acht gemeenten in de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer.

4. Ondertekening
Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

de secretaris,

drs. Carel Brugman

de burgemeester,

Marianne Schuurmans-Wijdeven

Bijlage(n)

- Regionale Samenwerking Beschermd Wonen

Gemeente Haarlem

Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen

2 maart 2021

Regionale kerngroep doordecentralisatie BW

Samenwerking Decentralisatie Beschermd Wonen

Inhoudsopgave

1. Huidige situatie 2

a. Huidige inhoudelijke samenwerking 2

b. Huidige samenwerkingsvorm 3

c. Knelpunten in huidige situatie 4

2. Toekomstige situatie (2032) 4

a. Waarom willen we samenwerken? (Meerwaarde van samenwerking) 4

b. Op welke onderdelen/manier MOETEN we samenwerken - Norm voor Opdrachtgeverschap . 5

c. Op welke onderdelen WILLEN we samenwerken en hoe? 6

d. Wat vinden we BELANGRIJK in de samenwerking? (Uitgangspunten) 8

3. Juridische samenwerkingsvorm 8

a. Publiekrechtelijke samenwerkingsvorm 8

b. Uitwerking belangrijkste publieksrechtelijke samenwerkingsvormen 10

i. Convenant 10

ii. Centrumgemeente 11

iii Gemeenschappelijk Orgaan 11

iv Openbaar Lichaam 12

4. Afwegingscriteria 13

5. Conclusie best passende samenwerkingsvorm 15

6. Transitiepad (2022-2032) 15

BIJLAGE A 17

BIJLAGE B 266

1. Huidige situatie

a. Huidige inhoudelijke samenwerking

Vanaf het moment van invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 1 januari 2015, is Beschermd Wonen (BW) een verantwoordelijkheid van alle gemeenten.

De middelen voor BW werden vanaf 2015 door het Rijk uitgekeerd aan centrumgemeenten. Vervolgens hebben regiogemeenten ook de bijbehorende taken gedelegeerd aan de centrumgemeenten. Maatschappelijke opvang is al langer een verantwoordelijkheid van centrumgemeenten.

Gemeenten zijn formeel verantwoordelijk voor de volgende taken:

1. Beleid en regelgeving
2. Toegang tot deze maatwerkvoorzieningen
3. Inkoop en contractmanagement
4. Begroting

Doordat de regiogemeenten deze taken gemandateerd hebben aan Haarlem, ligt de feitelijke verantwoordelijkheid bij de gemeente Haarlem. Hoe dat er in de praktijk uitziet wordt hieronder per taak kort toegelicht.

Ad 1: Beleid en regelgeving:

Haarlem is in de lead, maar het regionaal beleidskader is in samenspraak met de regiogemeenten opgesteld. Het beleidskader is door Haarlem uitgewerkt in hun verordening, beleidsregels en uitvoeringsregels. Gemeenten moeten dat zelf van toepassing verklaren. Sommige regiogemeenten verwijzen hiernaar, andere regiogemeenten hebben het overgenomen in hun eigen verordeningen en beleidsregels.

Ad 2: Toegang tot de maatwerkvoorzieningen:

De toegang tot beschermd wonen (BW) wordt voor de regio uitgevoerd door de gemeente Haarlem. Een deel van de cliënten wordt direct aangemeld bij de casemanagers in Haarlem, een ander deel van de cliënten meldt zich eerst lokaal en wordt doorverwezen naar Haarlem.
De toegang tot de maatschappelijke opvang (MO) vindt plaats bij de Brede Centrale Toegang (BCT) in het gebouw van de 24-uursopvang aan de Wilhelminastraat in Haarlem. De toegangstaken worden uitgevoerd door de GGD Kennemerland. Meestal melden inwoners zich eerst bij de eigen gemeente, indien nodig vindt er doorverwijzing plaats naar de BCT.

Economisch daklozen zijn in deze regio de verantwoordelijkheid van de gemeente van herkomst.

Ad 3: Inkoop en contractmanagement:

Inkoop en contractmanagement is belegd bij de gemeente Haarlem. Op 1 juli 2018 zijn de huidige contracten voor opvang, wonen en herstel (beschermd wonen en maatschappelijke opvang) ingegaan.
Aan deze contracten is een aanbesteding voorafgegaan met een intensief voortraject van marktconsultaties waarbij samen met aanbieders en regiogemeenten de nieuwe aanbesteding is voorbereid.
De contracten MO en BW zijn we voor anderhalf jaar aangegaan, tot 2020 (dat was omdat de doordecentralisatie oorspronkelijk op 1 jan 2020 zou ingaan). De contracten zijn onlangs voor de tweede keer verlengd, voor BW met een jaar en voor MO met een half jaar. De contracten kunnen maximaal 3 keer verlengd worden, dat betekent dat voor BW uiterlijk 1 januari 2023 nieuwe contracten afgesloten moeten zijn. Voor MO is dat uiterlijk 1 juli 2022[1].

Ad 4: Begroting:

De gelden voor maatschappelijke ondersteuning (en Vrouwenopvang) worden via een Doel Uitkering (DU) door het Rijk aan de gemeente Haarlem uitgekeerd. Beschermd Wonen wordt als onderdeel van de Wmo uitkering uitgekeerd aan de gemeente Haarlem (het totaal bedrag wordt wel apart zichtbaar gemaakt in de circulaires).

Haarlem is financieel verantwoordelijk en stelt begroting op, die vervolgens wordt vastgesteld door de raad van Haarlem. Verantwoording is onderdeel van de P&C-cyclus van Haarlem.

Regiogemeenten hebben formeel geen inspraak, maar vanuit samenwerking zijn regiogemeenten actief betrokken, (begrotings)stukken worden voorgelegd en toegelicht in het PFO Sociaal Domein.

b. Huidige samenwerkingsvorm

De huidige samenwerking voldoet aan de kenmerken van een enkelvoudige centrumregeling[2], dit is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij één gemeente de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uitvoert voor de andere deelnemers, de gast/regiogemeenten.

De regiogemeenten hebben centrumgemeente Haarlem gemandateerd om de beleidscoördinatie, de financiering, en de toegang uit te voeren. Voor de maatschappelijke opvang (en vrouwenopvang) ligt deze verantwoordelijkheid al langere tijd bij de centrumgemeenten.

Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig ligt bij het College en de gemeenteraad van Haarlem. In de praktijk vindt er afstemming plaats in een ambtelijk regionaal overleg en besluitvorming wordt voorgelegd aan de verantwoordelijke wethouders in het portefeuillehoudersoverleg (PFO) Sociaal Domein. Vervolgens leggen de verschillende verantwoordelijke regio wethouders gemeenten vraagstukken ter informatie en/of besluitvorming voor aan

[1] De aanbieders van MO hebben aangegeven dat ze graag eerder nieuwe contracten af willen sluiten. O.b.v. een gezamenlijke evaluatie van de huidige contracten in 2020 wordt bepaald wanneer de contracten voor MO vernieuwd worden.
[2] beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn geen centrumgemeenteconstructie volgens de wgr. Er is niet voldaan aan de stappen in de wgr

hun eigen Colleges, resp. Raden. Dat wordt door de verschillende gemeenten op een verschillende manier ingevuld.

De regiogemeenten hebben formeel geen bestuurlijke positie en hun raden hebben geen formele zeggenschap. Sommige gemeenten hebben er de afgelopen jaren wel voor gekozen om bijvoorbeeld het regionale beleidskader door de raad te laten vaststellen. Andere gemeenten hebben dit ter informatie aan hun raad gestuurd.

c. Knelpunten in huidige situatie

De centrumgemeenteconstructie is niet in lijn met de bedoeling van de doordecentralisatie, namelijk dat alle gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor voldoende woonvoorzieningen in de gemeente, zodat hun inwoners in hun eigen omgeving, in de buurt van hun eigen netwerk beschermd kunnen wonen. We zien dat de huidige situatie leidt tot een concentratie van voorzieningen in de centrumgemeente. Enerzijds wordt BW soms gezien als voornamelijk een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente. Anderzijds ervaren regiogemeenten soms ook (te) weinig invloed op het beleid en de uitvoering. Hierdoor wordt minder betrokkenheid gevoeld/getoond door de regiogemeenten.

Organisatorisch werkt de huidige samenwerking goed, sturing en uitvoering zijn in 1 hand belegd, waardoor taken eenduidig en zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd.

2. Toekomstige situatie (2032)

Hoe de toekomstige samenwerking er uitziet wordt bepaald door meerdere factoren:

a. Meerwaarde van samenwerking

b. Verplichting tot samenwerking (op welke onderdelen moeten we samenwerken)

c. Op welke onderdelen (taken) willen we samenwerken en hoe

d. De juridische samenwerkingsvorm

a. Waarom willen we samenwerken? (Meerwaarde van samenwerking)

In theorie kan iedere gemeente na de doordecentralisatie besluiten (voorzieningen voor) BW alleen voor de eigen inwoners te organiseren. Als gemeente heb je dan alle zeggenschap over manier waarop BW vormgegeven wordt voor de eigen inwoners en over de manier waarop de middelen voor BW ingezet worden. In de praktijk is dit niet realistisch. Ook als gemeenten vanaf 2022 zelf de middelen krijgen om (meer) voorzieningen voor BW te realiseren binnen hun eigen gemeente, zodat hun inwoners in hun eigen omgeving beschermd kunnen wonen, blijft samenwerking in de regio noodzakelijk. Redenen om samen te werken zijn:

In stand houden specialistische voorzieningen

De (totale en gedifferentieerde) omvang van de doelgroep is te gering om zelfstandig in het hele voorzieningenaanbod te voorzien. Zwaardere zorg is te duur om los van

elkaar te organiseren (efficiency) en er is schaalgrootte voor nodig, anders is het niet rendabel. Samenwerking is nodig om specialistische voorzieningen in stand te houden of te realiseren. En om een voldoende gedifferentieerd aanbod aan te kunnen bieden.

(Financiële) risicospreiding

De gewenste overgang van grotere, intramurale voorzieningen voor BW naar kleinere voorzieningen voor beschut wonen en zelfstandig wonen brengt grote financiële risico's met zich mee. Door samen te werken, worden de financiële risico's gedeeld. Dit draagt ook bij aan de continuïteit van voorzieningen (minder kans dat een voorziening in gemeente x omvalt, omdat gemeente x de kosten niet alleen kan dragen).

Gezamenlijkheid van contracteren/subsidiëren van aanbieders betekent daarnaast grotere (inkoop) volumes en daardoor naar verwachting lagere kosten.

Voorkomen waterbedeffecten in de regio

Door het beleid in de regio op elkaar af te stemmen wordt zorgtoerisme voorkomen.

Beter voor cliënten

Samenwerking biedt meer mogelijkheden voor het realiseren van een gedifferentieerd aanbod voor alle doelgroepen (zie eerder).

Voor cliënten die nu al BW verblijven draagt samenwerking bij aan continuïteit van zorg. Zij kunnen blijven wonen op de eigen vertrouwde plek.

Tot slot is het soms niet in het belang van een cliënt om in de eigen gemeente te BW, bijvoorbeeld als er sprake is van een negatief sociaal netwerk.

Bundelen kennis en inzet

Samenwerking levert tot slot als voordeel op dat gemeenten gebruik kunnen maken van elkaars kennis en kunde en dat we als regio sterker staan als gesprekspartner richting zorgaanbieders, zorgkantoor, zorgverzekeraars en rijk.

b. Op welke onderdelen/manier MOETEN we samenwerken - Norm voor Opdrachtgeverschap

In juli 209 heeft het landelijke expertiseteam MO-BW-BG in hun advies 10 bouwstenen (randvoorwaarden) benoemd om de doordecentralisatie verantwoord te laten verlopen. Een van deze bouwstenen is het advies dat gemeenten ook na de doordecentralisatie (verplicht) regionaal blijven samenwerken. De NvO[3] geeft invulling aan deze bouwsteen. Met de NvO spreken gemeenten als collectief af waaraan de samenwerking binnen regio's minimaal moet voldoen en wanneer er sprake is van kwalitatief goede samenwerking.

[3] https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf

In de NvO is vastgelegd dat:

Regio's moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert. Regio's verplichten zich bovendien tot beperking van de administratieve lasten en zetten vanuit stabiliteit in op meerjarige contractering, met daarbij ruimte voor innovatie.

De uitwerking van deze afspraken kan per regio verschillen (mede vanwege de keuzes, de historie en de omvang van de regio's) en krijgt zijn weerslag in een regiovisie.

De regiovisie beschrijft ook hoe gemeenten in regioverband de beschikbaarheid en continuïteit van zorgfuncties voor beschermd wonen borgen, hoe de lokale toegang verbonden is met regionale voorzieningen voor MO en BW en bevat afspraken over inkoop van plekken buiten de eigen regio.

c. Op welke onderdelen WILLEN we samenwerken en hoe?

De inhoud van de toekomstige samenwerking vloeit voort uit de (samenwerkings)keuzes die we maken op de onderdelen beleid en regelgeving, toegang, inkoop/contractmanagement en financiën.

- Beleid en regelgeving
    - Alle gemeenten hebben aangegeven beleidsmatig samen te willen werken met de andere gemeenten in de regio.
    - Nauwe samenwerking op beleid is voor alle inwoners in onze regio, ook van eigen gemeente en alle partners van grote toegevoegde waarde. Inwoners en met name partners leven en werken namelijk over gemeentegrenzen heen. Dan kan je massa maken, uniforme procesafspraken maken.
    - En als er grote verschillen tussen gemeenten zijn, dan heeft de grensgemeente daar last van (waterbedeffect). Zowel bij de toelating als bij de uitstroom.
    - Wel is er ook behoefte aan ruimte om, met name daar waar het lokale randvoorwaarden betreft, voldoende aan te kunnen sluiten bij de lokale situatie (inrichting sociaal domein).
- Toegang tot de maatwerkvoorzieningen (wordt in de werkgroep verder uitgewerkt)
    - Beleidsmatig
        - Regionale afspraken over toegang, wie wel/niet toegang tot regionale voorzieningen onder welke omstandigheden
    - Uitvoering
        - Een centrale toegang of
        - Decentrale toegang (per gemeente), of
        - Regionale (centrale) toegang voor regionale voorzieningen, lokale (decentrale) toegang voor lokale voorzieningen
        - Wel/niet regionaal expertiseteam (ter ondersteuning lokale toegang)
        - Wel/niet regionale tafel om (ook lokaal toegewezen) beschikkingen te verdelen over beschikbare plekken

        - Overgangsperiode, steeds meer lokaal.
        - Volgens de NvO moeten gemeenten in ieder geval regionaal afspreken hoe de lokale toegang verbonden is met regionale voorzieningen voor MO en BW (dus overdracht van gegevens e.d.)
        - Woonplaatsbeginsel en die manier waarop we dat in de regio invullen
- Inkoop en contractmanagement (gezamenlijke (24-uurs) voorzieningen):
    - Beleidsmatig
        - Volgens de NvO moeten gemeenten in de regiovisie afspraken vastleggen over de inkoop van voorzieningen buiten de eigen regio.
        - Een gezamenlijk inkoopmodel sluit aan bij de afspraken uit de NvO: beperken administratieve lasten.
        - Voor inwoners en partners is eenzelfde inkoopmodel (dwz producten/resultaten en tarieven) van grote toegevoegde waarde (uniformiteit, minder bureaucratie, geen waterbedeffect). Gezamenlijke inkoop is bovendien goedkoper, als dit leidt tot schaalvoordelen
            - Wel is er ook behoefte aan de mogelijkheid om contracten binnen het gezamenlijke inkoopmodel toe te spitsen op de lokale situatie. Dus de mogelijkheid om een product meer, minder of niet nemen.
        - Gezamenlijke inkoop draagt ook bij aan de continuïteit van zorgfuncties binnen de regio.
        - De komende jaren krijgen we te maken met een overgangssituatie waarin regionale voorzieningen worden afgebouwd en/of meer gespreid worden over de regio. Tegelijkertijd worden lokale vormen van BW opgebouwd.

    - Begroting /Financiën
        - De geleidelijke herverdeling van middelen over de komende 10 jaar maakt financiële samenwerking onvermijdelijk.
        - Regionale voorzieningen worden regionaal gefinancierd (en ingekocht).
        - Lokale voorzieningen (en randvoorwaarden) worden in beginsel lokaal gefinancierd en ingekocht . In het begin zal een groot deel van de middelen regionaal zijn (naar schatting 90%), dit aandeel zal, naarmate gemeenten meer lokale voorzieningen opbouwen geleidelijk afnemen.
        - Als alle gemeenten evenredig bijdragen aan een regionaal budget, hebben alle gemeenten belang bij goed financieel beheer controle; want overschot dan wel tekorten hebben direct effect op de lokale voorzieningen.

d. Wat vinden we BELANGRIJK in de samenwerking? (Uitgangspunten)

1. Cliënten staan voorop
    - traject op maat voor alle cliënten
    - inzetten op een preventie offensief
    - zelfstandig thuis wonen versterkt
2. We willen en moeten samenwerken in deze taak.
3. De maatschappelijke opgave is om de meeste kwetsbare mensen in onze regio op te vangen en te ondersteunen is heel groot. Politiek en bestuur hecht grote waarde aan deze beleidsrijke taak en geven hier veel prioriteit aan. Daar mee is zeggenschap ook een belangrijk thema.
4. Financiële samenwerking; het budget dat met de uitvoer van deze taken gemoeid is, is circa € 40 miljoen. Daarmee zijn de financiële risico's groot, het is van belang om die te kunnen delen en spreiden.
5. Lokaal wat kan, regionaal wat moet
    - Ambitie is 'Zo thuis mogelijk'
    - We maken onderscheid tussen lokale en regionale voorzieningen, waarbij de regionale voorzieningen o.a. de zware voorzieningen zijn en/of welke niet rendabel zijn in kleine lokale vormen. Daarnaast beogen we meer spreiding van voorzieningen over de regio.
6. BW moet, gezien de toenemende ambulantisering, in samenhang gezien worden met de andere taken die de gemeente uitvoert in het kader van de Wmo.

3. Juridische samenwerkingsvorm

Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zijn verschillende juridische samenwerkingsvormen mogelijk (zie bijlage B voor een volledig overzicht).

Op basis van een aantal afwegingscriteria (zie bijlage A) is bepaald wat de mogelijke (best passende) samenwerkingsvormen zijn voor BW.

a. Publiekrechtelijke samenwerkingsvorm

Als eerste is bepaald of een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm passend is. Belangrijke overwegingen hierbij zijn dat het gaat om een samenwerking tussen overheden, er een wettelijke verplichting is om de taken uit te voeren en de taken van groot maatschappelijk belang zijn. Bovendien is het van belang dat deelnemers langdurig verbonden blijven aan de samenwerking. Tot slot gaat het om taken die uitgevoerd (moeten) worden zonder winstoogmerk en zonder ruimte voor ondernemerschap. Op basis hiervan komen we tot de **conclusie dat een toekomstige bestuurlijke samenwerking een publiekrechtelijke variant is.**

Volgens de WGR zijn er verschillende vormen van publiekrechtelijke samenwerking, onder te verdelen in 3 categorieën, A) Afstemming, B) Netwerkconstructie en C) Zelfstandige organisatie (zie figuur 1).

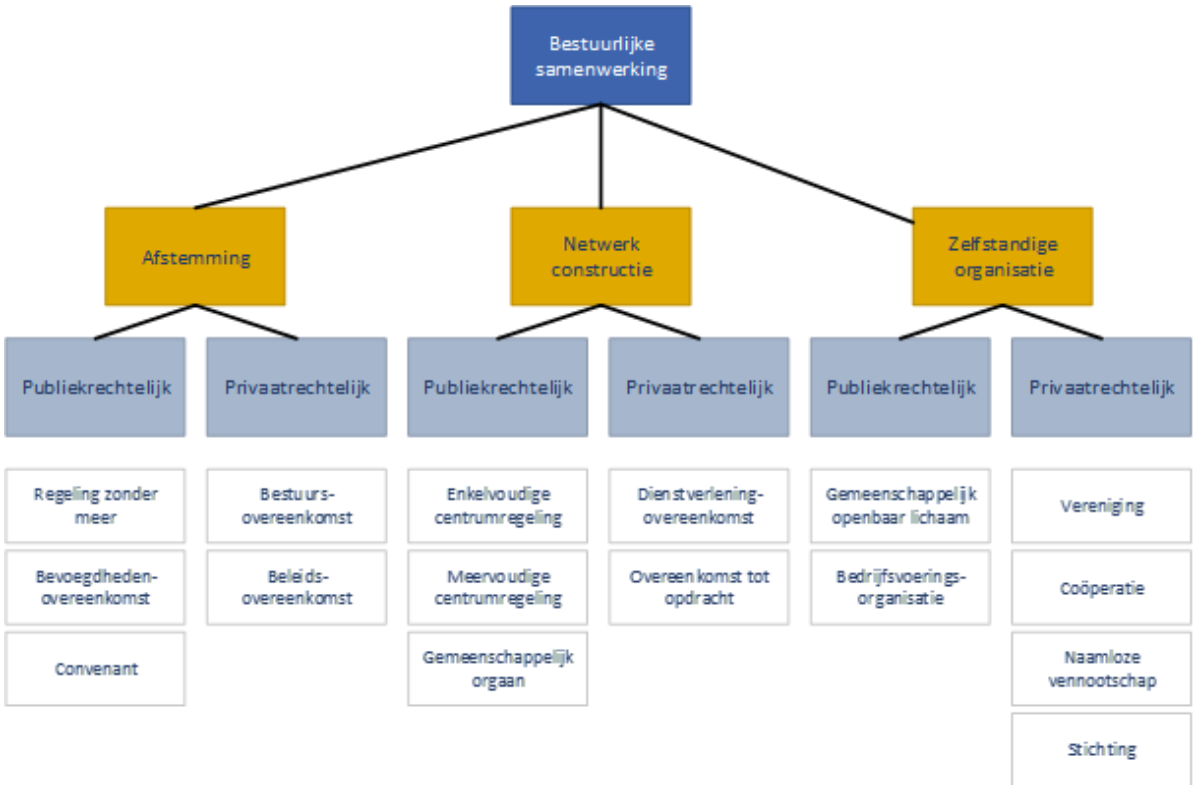


Fig 1 vormen voor bestuurlijke samenwerking via wgr.

Bij Afstemming gaat het om lichtere vormen van samenwerking. De eigen gemeentelijke organisatie en verantwoordelijkheden blijven volledig intact, delegeren en mandateren is niet aan de orde. Taken worden door de eigen organisatie uitgevoerd en er vinden geen (structurele) betalingen aan elkaar plaats. In de samenwerkingsafspraken wordt de intentie om samen te werken vastgelegd en daarnaast het doel, de inhoud en de manier van samenwerken.

Samenwerkingsvormen die vallen onder afstemming zijn de Regeling zonder meer, de Bevoegdhedenovereenkomst en een convenant.

In een Netwerkconstructie voert één van de samenwerkingspartners de taak uit voor en namens de andere partners. De andere gemeenten dragen hun bevoegdheden over, via mandatering en/of via contractuele afspraken. De sturing is belegd bij de gemeente die de taken uitvoert.

Samenwerkingsvormen die vallen onder netwerkconstructie zijn de Centrumgemeente en het Gemeenschappelijk Orgaan.

Een andere mogelijkheid is dat de samenwerkingspartners een Zelfstandige organisatie oprichten, die de taak voor en namens alle partners uitvoert. Kenmerkend voor samenwerking in een zelfstandige organisatie is het bestaan van een bevoegd orgaan (algemeen of dagelijks bestuur) waarin deelnemers vertegenwoordigd zijn.

Samenwerkingsvormen die vallen onder ‘Zelfstandige organisatie’ zijn een gemeenschappelijk orgaan, een gemeenschappelijk openbaar lichaam en een bedrijfsvoeringsorganisatie.

b. Uitwerking belangrijkste publieksrechtelijke samenwerkingsvormen

Niet alle genoemde samenwerkingsvormen zijn passend voor onze opgave m.b.t. BW. (zie voor uitgebreide toelichting bijlage B).

Gezien het belang en de omvang van deze maatschappelijke taak en de (financiële) risico's die de uitvoering van de taak met zich meebrengt, bieden de 'Regeling zonder meer' en de bevoegdhedenovereenkomst onvoldoende juridisch houvast. Bij een **bevoegdhedenovereenkomst** geven bestuursorganen in een overeenkomst alleen gezamenlijk aan hoe ze bepaalde bevoegdheden wensen toe te passen. Een **regeling zonder meer** is een rest categorie waarbij geen speciale afspraken worden gemaakt en waar geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden worden overgedragen. Deze twee samenwerkingsvormen worden daarom niet verder uitgewerkt.

Ook de **bedrijfsvoeringsorganisatie** wordt niet verder uitgewerkt. De Wgr stelt dat de bedrijfsvoeringsorganisatie kan worden ingesteld voor: 'ondersteunende processen en uitvoeringstaken'. Hiermee wordt gedoeld op bedrijfsvoerings- en eenvoudige uitvoerende taken. De grens is daar waar beleidsmatige afwegingen gemaakt worden. Aangezien Beschermd Wonen, zeker de komende jaren, een beleidsrijke taak is, ligt het niet voor de hand te kiezen voor een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Mogelijke samenwerkingsvormen die overblijven zijn (van licht naar zwaar) een 1) een convenant, 2) een enkelvoudige of meervoudige centrumregeling, 3) een gemeenschappelijk orgaan of een 4) gemeenschappelijke openbaar lichaam.

i. Convenant

Een **convenant** is "een afspraak met een of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-) doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.". De deelnemende partijen blijven zelf verantwoordelijk voor de betreffende taken.

In praktijk wordt een convenant zelden gebruikt voor samenwerkingsafspraken over complexe maatschappelijke opgaven die grote (financiële) risico's met zich meebrengen, maar het kan wel. Een convenant kun je zo zwaar maken als je wilt. De afspraken in een convenant, mits goed geformuleerd, zijn juridisch bindend.

Een voordeel van een convenant is dat alle raden en colleges hun eigen verantwoordelijkheid houden en je als gemeente volledige zeggenschap houdt over de middelen (financiën) en de invulling van BW in je eigen gemeente. Een nadeel is dat hierdoor veel afstemming nodig is, zeker als het een beleidsrijke taak (veld in beweging), zoals BW betreft. Ook zal de zeggenschap in de praktijk beperkt zijn, beschermd wonen blijft (in ieder geval deels) een regionaal vraagstuk, waar je als individuele gemeente nooit volledig zeggenschap over hebt.

Als omstandigheden veranderen en/of belangen uiteen gaan lopen kun je terechtkomen in een situatie waarin iedere gemeente besluitvorming over (aanvullende) afspraken kan tegenhouden en alsnog kan besluiten (deels) zijn eigen

koers te varen. Dat lijkt, zeker gezien de grote financiële afhankelijkheden de komende jaren, niet wenselijk.

ii. Centrumgemeente

Bij de **Centrumgemeente** mandateert het ene gemeentebestuur bestuursbevoegdheden aan het andere. Bij een enkelvoudige centrumgemeenteconstructie voert één gemeente taken uit voor de andere deelnemers, de gastgemeenten. Bij een meervoudige centrumgemeenteconstructie worden de taken (taakvelden) verdeeld over meerdere gemeenten. De ene gemeente (bijvoorbeeld Haarlem) regelt en organiseert bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang, terwijl de andere gemeente (bijvoorbeeld IJmond) beschermd wonen regelt en organiseert.

Voordelen van een centrumgemeenteconstructie zijn dat niet voor elk onderdeel expliciet toestemming gegeven hoeft te worden door de mandaatgever. Daarmee is deze constructie eenvoudiger en relatief makkelijk te organiseren. Er hoeft geen nieuwe organisatie te worden opgezet.

Nadelen van een centrumgemeenteconstructie zijn dat gastgemeenten lastiger regie kunnen houden op het beleid en de uitvoering van de taken. Uitvoerig én sturing zijn immers belegd bij de centrumgemeente. Dit kan er ook toe leiden dat BW door de gastgemeenten vooral gezien wordt als een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente, waardoor zij zich minder betrokken voelen en/of tonen. De centrumgemeenteconstructie past ook niet bij de gedachte achter de doordecentralisatie; het advies van Dannenberg was juist om verantwoordelijkheid meer te beleggen bij álle gemeenten, om zo te komen tot meer spreiding van voorzieningen in alle gemeenten.

Voorbeeld van een centrumgemeenteconstructie is de ambtelijke samenwerking Haarlem – Zandvoort.

iii Gemeenschappelijk Orgaan

Bij een **Gemeenschappelijk Orgaan (GO)** is de sturing belegd bij een Dagelijks Bestuur (DB), waarin de wethouders vanuit (een deel van) de deelnemende gemeentes vertegenwoordigd zijn. Dit vraagt een sterkere sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten, zij blijven verantwoordelijk, mits er geen bevoegdheden aan het GO worden overgedragen. Een GO het kan geen eigen personeel in dienst nemen. T.a.v. de uitvoering/invulling zijn verschillende keuzes mogelijk, bijvoorbeeld een gezamenlijke of eigen begroting, gezamenlijk of eigen beleid. Afhankelijk van de keuzes die daarin gemaakt worden wordt bepaald hoe licht of zwaar de gemeenschappelijke regeling wordt ingericht. Bij een lichte vorm is er geen eigen begroting of beleid, bij een zware invulling heeft het GO wel eigen begroting en beleid.

Voordelen van een GO zijn: veel zeggenschap voor de afzonderlijke gemeenten, alle gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk. Doordat gemeenten vertegenwoordigd zijn in het DB is er meer betrokkenheid en is het beleid meer gedragen. Deelnemende gemeenten kunnen zelf bepalen zelf welke onderdelen (taken) wel/niet ondergebracht worden in het GO. Dit maakt het ook mogelijk goed/optimaal aan te sluiten op de bestaande situatie, door het goede te behouden en (alleen) nieuwe afspraken te maken waar nodig of gewenst.

Nadelen zijn dat een GO meer (of veel) bestuurlijke en ambtelijke capaciteit vraagt vanuit de deelnemende gemeenten. Doordat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel kan aannemen, moeten de uitvoerende taken belegd worden bij de deelnemende gemeenten. Hiervoor zijn (aanvullende) afspraken nodig.

Veel werk, omdat alle besluiten in alle colleges en raden genomen moeten worden. Het verschilt per gemeente, maar dat kan veel capaciteit vragen.

Voorbeelden van een gemeenschappelijk orgaan zijn schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten, bereikbaarheid Zuid-Kennemerland.

iv Openbaar Lichaam

De meest uitgebreide vorm van publiekrechtelijke samenwerking is een **Openbaar lichaam** (OL) waaraan bevoegdheden gedelegeerd kunnen worden. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten. Een openbaar lichaam heeft een Algemeen Bestuur (AB) én een Dagelijks Bestuur (DB). Gemeenten die deelnemen aan een openbaar lichaam kunnen taken en bevoegdheden delegeren aan het openbaar lichaam. In principe kunnen vrijwel alle taken worden overgedragen, zowel raadstaken als collegetaken. In de praktijk wordt deze variant vaak gebruikt voor regionale samenwerking, samenwerking bij politiek gevoelige taken en bij uitvoerende taken. Uitsluitend raadsleden, collegeleden en burgemeesters kunnen lid zijn van het bestuur van een openbaar lichaam.

Voordelen van een Openbaar Lichaam is dat het OL de taken volledig kan overnemen, waardoor de deelnemende gemeenten als het ware ontzorgd worden. Er is weinig bestuurlijke drukte, al worden vaak de DB en AB vergaderingen wel in elke gemeente voorbereid. Een OL vraagt minder bestuurlijke en ambtelijke capaciteit dan een GO.

Nadelen van een OL zijn dat je als raad of bestuur beperkte sturingsmogelijkheden hebt, omdat verantwoordelijkheden overgedragen zijn. In het Algemeen bestuur zitten wel vertegenwoordigers van de colleges of de burgemeester de afzonderlijke raden hebben geen directe zeggenschap, zij kunnen wel ingrijpen bij de begroting.

Doordat een OL een eigen, zelfstandige organisatie is, is er (vaak) een bijbehorende organisatiestructuur, met eigen begroting, management, gebouw, etc.. Het risico is dat de aparte organisatie leidt tot minder betrokkenheid bij de deelnemende gemeenten of zelf leidt tot ‘vervreemding’ (de taak wordt gezien als behorend bij de andere organisatie). Dit is onwenselijk, omdat BW, zeker gezien de toenemende ambulantisering, niet los gezien kan worden van de andere taken die de gemeente uitvoert i.h.k.v. de Wmo. Daarnaast moet de hoeveelheid gezamenlijk werk (op langere termijn) wel in verhouding staat tot het optuigen van een dergelijk zware samenwerkingsvorm.

Voorbeelden van een openbaar lichaam zijn: De Veiligheidsregio Kennemerland, recreatiegebied Spaarnwoude, omgevingsdienst IJmond.

4. Afwegingscriteria

De keuze welke van deze 4 samenwerkingsvormen het beste past wordt kan beoordeeld worden o.b.v. een aantal criteria[4]:

- het belang dat de deelnemende gemeenten hechten aan zeggenschap over (invloed op) beleid, begroting en uitvoering; Als de deelnemende gemeenten hier veel waarde aan hechten, ligt een centrumgemeenteconstructie bijvoorbeeld minder voor de hand, omdat in dit geval de centrumgemeente de taken uitvoert namens de deelnemende gemeenten en er niet voor ieder onderdeel expliciet toestemming nodig is.
  Antwoord:
  in ieder geval een deel van de gemeenten hecht veel belang aan (meer) zeggenschap, omdat er sprake is van zwaarwegende maatschappelijke opgaven en de financiële risico's groot zijn
- Betrokkenheid deelnemende gemeenten: Is het van belang dat alle gemeenten (actief) betrokken zijn bij de uitvoering, of kunnen de
- afgesproken resultaten ook behaald worden als 1 (of meer) partijen de uitvoering (zelfstandig) op zich neemt.
- een volgende afweging is bestuurlijke drukte. Hoe groter de zeggenschap van de afzonderlijke colleges, hoe meer bestuurlijke drukte ontstaat en hoe meer bestuurlijke en ambtelijke capaciteit nodig is.
- Het delen van financiële risico's: *de overgang van de huidige situatie naar de nieuwe situatie brengt grote financiële risico's met zich mee, onder meer omdat middelen herverdeeld worden en doordat de komende jaren voorzieningen in de regio op- om- en afgebouwd worden. Er wordt veel belang gehecht aan het beheersen van deze risico's.*

In onderstaande tabel worden de samenwerkingsvormen op deze punten globaal met elkaar vergeleken:

[4] Voor een vergelijking van de samenwerkingsvormen op alle relevante afwegingscriteria zie bijlage B

Soort samenwerking	AFSTEMMING	ZELFSTANDIGE ORGANISATIE	NETWERKCONSTRUCTIE	
Regeling	**Convenant**	**Openbaar lichaam**	**Gemeenschappelijk Orgaan**	**Centrum-gemeente**
Zeggenschap afzonderlijke gemeenten (invloed)	Veel zeggenschap Raden en college blijven zelf verantwoordelijk de eigen taken.	Weinig zeggenschap Zeggenschap voor van wethouders en raadsleden (in de toekomst) die deelnamen in AB en DB. Individuele raden en colleges hebben weinig directe zeggenschap. Raden kunnen ingrijpen in de begroting.	Veel zeggenschap Zeggenschap groot, via eigen wethouders die zitting hebben in het DB. Alle gemeenten blijven verantwoordelijk. Gemeente kunnen kiezen welke zaken bij GO ondergebracht worden. Aanvullende afspraken nodig voor uitvoerende taken en financiering daarvan.	Zeer weinig zeggenschap College en raden van de centrum gemeente hebben zeggenschap, anderen niet/nauwelijks.
Verantwoordelijkheid/ betrokkenheid/ deelnemende gemeenten	Alle gemeenten zijn betrokken bij afstemming op (een deel van) samenwerking en volledig zelf verantwoordelijk voor uitvoering.	Deelnemende gemeenten zijn minimaal verantwoordelijk of betrokken bij de uitvoer.	Deelnemende gemeenten zijn direct betrokken bij de samenwerking.	Vooral de centrumgemeente is verantwoordelijk, de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van andere gemeenten is vaak klein .
Bestuurlijke drukte (welk beroep wordt er gedaan op capaciteit)	Weinig drukte; Alleen de capaciteit benodigd voor afstemming/sturing binnen de eigen gemeente. Daarnaast afstemming voor samenwerking in het convenant.	Matige drukte, er is minder capaciteit in de gemeenten nodig door de beperkte betrokkenheid gemeenten in AB en DB.	Veel bestuurlijke drukte, capaciteit nodig voor afstemming binnen en tussen gemeenten (alle besluiten moeten in alle raden en colleges genomen worden)	Matige drukte, capaciteit nodig in centrum gemeente en in overige gemeenten eigenlijk alleen voor betrokkenheid via PFO.
(Financiële) risico's delen t.a.v. voorzieningen	Middelen blijven bij afzonderlijke gemeenten. In convenant kunnen bepalingen opgenomen worden over het delen van (vooraf bekende) risico's.	Eigen begroting, iedere gemeente stelt middelen beschikbaar. (aanvullende) afspraken over tekorten. Aanvullende afspraken risicodeling o.b.v. bv. solidariteit	Gezamenlijke begroting, iedere gemeente stelt middelen beschikbaar. Voor begroting/besteding middelen is goedkeuring deelnemers nodig. Evt. Aanvullende afspraken risicodeling o.b.v. bv. solidariteit	Centrumgemeente is financieel verantwoordelijk, stelt begroting op en vast. Gastgemeenten stellen afgesproken middelen beschikbaar. Aanvullende afspraken risicodeling o.b.v. bv. solidariteit

5. Conclusie best passende samenwerkingsvorm

In onze regio zijn we al sinds halverwege 2019 in gesprek met beleidsadviseurs, juristen en andere betrokkenen van alle gemeenten om te komen tot een overzicht van samenwerkingsmogelijkheden en een keuze hierin te maken. Alle afzonderlijke raden van de 8 gemeenten zullen de keuze voor de gezamenlijke samenwerkingsvorm moeten vaststellen. Het streven is dan ook om de raden een uitgewerkt overzicht te geven van de mogelijkheden m en tegelijkertijd vanuit de verschillende colleges één advies te geven.

Hoewel er nog onduidelijkheden zijn omtrent de vormgeving van de doorcentralisatie vanaf 2022 - zoals het nieuwe verdeelmodel, de effecten van de overgang van een deel van de cliënten naar de WLZ en het ingroeipad van de middelen – zien we inmiddels op hoofdlijnen wel een beeld van hoe we de samenwerking in onze regio in willen vullen. Daardoor zijn we er ambtelijk in geslaagd om één voorkeursvariant voor te leggen[5].

De voorkeursvariant is een gemeenschappelijk orgaan (GO):

In een GO is er:

- Maximale zeggenschap van alle afzonderlijke gemeenten
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten. Deze wordt geborgd door gezamenlijke sturing op beleid en financiën (gemeenschappelijke begroting)
- Ruimte om de invulling zo licht en flexibel mogelijk te houden

De GO blijft bovendien dicht bij de huidige praktijk waarover we tevreden zijn, waarbij centrumgemeente Haarlem formeel wel de zeggenschap heeft, maar in de praktijk via het PFO Sociaal Domein alles afstemt en voorlegt aan de regiogemeenten. In de huidige situatie hebben de regiogemeenten echter geen bestuurlijke positie, bij een GO is dat wel geregeld.

Als we kiezen voor een GO zullen bepaalde (bedrijfsvoerings-)taken, zoals P&C en contractmanagement worden ondergebracht bij één gemeente, omdat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel in dienst kan nemen.

Met een GO bieden we een stevige basis voor de regionale samenwerking die nodig is om kwetsbare (ggz) inwoners uit onze gemeenten te ondersteunen; zorg en ondersteuning worden zoveel mogelijk lokaal gefaciliteerd en opgepakt, maar wanneer de ondersteuning dermate complex, langdurig en/of zwaar is, kunnen cliënten terecht kunnen in regionale, meer gespecialiseerde, (woon) voorzieningen.

6. Transitiepad (2022-2032)

De ontvlechting van een centrumgemeente constructie naar een Gemeenschappelijk Orgaan vergt tijd, temeer omdat de doorcentralisatie via een tienjarig ingroeipad (financieel) zal

[5] De gemeente Heemstede en Velsen gaven aan een voorkeur te hebben voor een convenant. Zij gaven tegelijkertijd ook beide aan de keuze voor een gemeenschappelijk orgaan te ondersteunen indien alle andere gemeenten voor een GO kiezen. Zij hebben dan wel de voorkeur voor een lichte en flexibele invulling van een GO.

worden uitgevoerd. De precieze invulling daarvan moet de komende periode (november 2020 -maart 2021) uitgewerkt worden.

Met juristen onderzoeken we welke stappen nodig zijn om deze juridische constructie van een GO te realiseren en met onze financiële experts onderzoeken we hoe dat op een zorgvuldige en verantwoorde financiële manier kan.

In Q1 2021 zullen we het stappenplan presenteren. Dit stappenplan gaat o.a. in op;

- De invulling van het GO
    - Contracten BW/MO; nieuwe aanbesteding
    - Toegang
    - Gezamenlijke begroting
    - Bedrijfsvoering
    - Personeel (Haarlem, regiogemeenten, wijk/meerteams, zorgaanbieders)
    - ICT (systemen en gegevensuitwisseling)
    - Sturing

Met betrekking tot de financiën zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Er is gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het dekken van de regionale kosten (voorzieningen en ondersteuning) en de extra risico's van Haarlem. Daar zullen concrete afspraken over gemaakt worden.
- Er moeten gezamenlijke afspraken worden gemaakt over de tekorten op MO. De afgelopen jaren zijn de budgetten van MO en BW gekoppeld geweest, zodat de tekorten uit MO gecompenseerd werden uit het BW budget.
- Iedere gemeente draagt naar rato bij aan de kosten van regionale voorzieningen. Het is afhankelijk van de hoogte van de budgetten na herverdeling hoeveel middelen gemeenten daarna nog beschikbaar hebben.
- De lokale kosten vragen ook om solidariteit tussen gemeenten. Doordat er nu te weinig zicht is op te verwachten aantallen per gemeente, is het goed om te onderzoeken of en hoe verevening een oplossing voor bijbehorende risico's van individuele gemeenten kan zijn. Dat zou alleen voor de eerste jaren gaan gelden, daarna hebben gemeenten zelf de verantwoordelijk voor nemen van maatregelen om uit te komen met het BW budget.

BIJLAGE A

Bestuurlijke samenwerking op BW en MO (memo feb 2020)

Juridische samenwerkingsvorm

Beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Vanaf het moment van invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 1 januari 2015, zijn de taken beschermd wonen en maatschappelijke opvang een verantwoordelijkheid van gemeenten. Mensen die dak- en of thuisloos zijn en/of psychiatrische of psychosociale kwetsbaarheden waardoor zij zorg en ondersteuning nodig hebben, kunnen terecht bij hun gemeente voor deze ondersteuning. Het gaat om zeer kwetsbare inwoners in de regio die op allerlei terreinen – zoals wonen, zorg, inkomen, schulddienstverlening - steun nodig hebben.

Landelijk is de afspraak gemaakt dat deze taken via één (centrum)gemeente in een regio gerealiseerd worden. Haarlem is dat voor de regiogemeenten in IJmond, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. Het Rijk keert de middelen aan de centrumgemeente uit. De gemeente Haarlem is financieel en inhoudelijke verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken. De regiogemeenten hebben Haarlem hiervoor gemandateerd. Voor de maatschappelijke opvang (en vrouwenopvang) ligt deze verantwoordelijkheid al langere tijd bij de centrumgemeenten. In de praktijk is er overigens veel ambtelijk en bestuurlijk samenwerking op deze dossiers.

Het rijk heeft de intentie om vanaf 1 januari 2022 de middelen bescherm wonen en op een later moment ook voor de maatschappelijke opvang uit te keren aan alle gemeenten en daarmee alle gemeenten verantwoordelijk te maken voor deze taken. Er wordt tegelijkertijd een beweging gemaakt van verdeling van financiële middelen op historische gronden naar een verdeling op objectieve gronden. Het Rijk heeft de gemeenten hiervoor de opdracht geven om een regioplan op te stellen waarin uiteen wordt gezet hoe de gemeenten uitvoering gaan geven aan de inhoudelijke en concrete uitvoeringsafspraken. Verplichte regionale samenwerking is hier onderdeel van.

Het Rijk heeft de gemeenten de opdracht gegeven op een regionaal uitvoeringsplan eind 2019 gereed te hebben met concrete afspraken over:

- Inhoudelijke visie gebaseerd op de het advies van de commissie Dannenberg
- Verdeling van verantwoordelijkheden van gemeenten inde regio
- Verdeling van het beschikbare budget en financiële risico’s
- Wijze van samenwerking tussen regio’s of gemeenten?
- Wijze van samenwerking met andere partners

In deze notitie zetten we uiteen welke taken en verantwoordelijkheden er zijn, welke mogelijke samenwerkingsverbanden er zijn en gebruiken we een afwegingskader als hulpmiddel voor het kiezen van een passend governance regime voor een samenwerkingsverband.

Taken, verantwoordelijkheden en financiën

Bij maatschappelijke opvang en beschermd wonen gaat het om circa 1600 zeer kwetsbare inwoners in de regio die op allerlei terreinen steun nodig hebben. Deze inwoners kunnen zich (nog) niet zonder ondersteuning zelfstandig handhaven in de samenleving. Het zijn dak en thuislozen en/of mensen met een psychiatrische of psychosociale kwetsbaarheid met huisvestingsvragen én herstelvragen. Er zijn herstelvragen op meerdere leefgebieden. Er is veelal sprake van complexe en meervoudige vragen op gebied van inkomen, schulden, ondersteuning, dagbesteding, wonen en zorg. Elke cliënt is uniek en heeft unieke hersteldoelen. Herstel is een persoonlijk, individueel ontwikkelproces om

optimaal te leren omgaan met zowel mogelijkheden als beperkingen, gericht op het verder komen en kunnen denken aan de toekomst. Het gaat om een zeer heterogene groep vanaf 18 jaar.

Eind 2016 is in de regio het beleidskader Opvang, wonen en herstel 2017-2020 vastgesteld. De ambitie – voortvloeiend uit het advies van de Commissie Dannenberg "van beschermd wonen naar een beschermd thuis" (2015) - van dit beleidskader is:

"Voor alle cliënten maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang willen we werken aan zo gewoon mogelijk wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, volwaardig burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving".

Er zijn drie ambities geformuleerd:

1. Preventie-offensief
2. Hersteltrajecten op maat
3. Zelfstandig thuis wonen versterkt

Maatschappelijke opvang en beschermd wonen vinden van oorsprong hoofdzakelijk plaats in intramurale woonvormen. In deze woonvormen wordt 24-uurs zorg geboden met een pakket aan mogelijke diensten zoals huisvesting, begeleiding, verzorging en verpleging. Deze locaties zijn in onze regio verspreid, maar kent een grote concentratie in de gemeente Haarlem.

Alle partners in de regio hebben de ambitie omarmt om een verschuiving te realiseren in de manieren van wonen van deze kwetsbare inwoners. De meeste cliënten wensen thuis te wonen in een eigen zelfstandige woning: individueel wonen (met een eigen voordeur). Deze ambitie vraagt om een transformatie van beschermd wonen binnen diverse zorgsectoren naar het beschermen van kwetsbare burgers midden in de samenleving door uiteenlopende woonvarianten met flexibele herstelondersteuning, gericht op een zingevend bestaan. Het traditionele beschermd wonen is in de afgelopen jaren al ten dele getransformeerd naar wooncomplexen met eigen appartementen voor bewoners (met eigen sleutel) en gemeenschappelijke voorzieningen of ook in aparte wooneenheden, verspreid in de wijk en onder diverse condities. Ook werken we in de regio aan een betere spreiding van inwoners, naar gemeenten en ook binnen wijken. Deze transformatie is volop gaande.

Er zijn bij de taken BW en MO vele partners verbonden; allereerst de kwetsbare inwoners van de regio, onze huidige contractpartners, zoals zorgaanbieders, maar ook samenwerkende partners zoals de GGD, woningbouwcorporaties, welzijnsorganisaties, cliënt organisaties en vele anderen.

De geldstromen voor de uitvoering van de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn aanzienlijk. In 2019 gaat het om een budget van ruim 52 miljoen per jaar voor de regio.
De gelden voor maatschappelijke ondersteuning (en Vrouwenopvang) worden via een Doel Uitkering (DU) door het Rijk aan de gemeente Haarlem uitgekeerd. Beschermd Wonen wordt als onderdeel van de Wmo uitkering uitgekeerd aan de gemeente Haarlem (het totaalbedrag wordt wel apart zichtbaar gemaakt in de circulaires).

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de taken:

- Beleid en regelgeving
- Toegang tot deze maatwerkvoorzieningen
- Inkoop en contractmanagement
- Begroting

De regiogemeenten hebben centrumgemeente Haarlem gemandateerd om de beleidscoördinatie, de financiering, en de toegang uit te voeren. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig ligt bij het College en de gemeenteraad van Haarlem. In de praktijk vindt er afstemming plaats in een ambtelijk regionaal overleg en besluitvorming wordt voorgelegd

aan de verantwoordelijke wethouders in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein. Vervolgens leggen de verschillende verantwoordelijke regio wethouders gemeenten vraagstukken ter informatie en/of besluitvorming voor aan hun eigen Colleges, resp. Raden. Dat wordt door de verschillende gemeenten op een verschillende manier ingevuld.

Door de aankomende doordecentralisatie krijgen gemeenten meer ruimte om, op basis van hun lokale situatie, zorg op maat en dicht bij hun inwoners te organiseren. Dit versterkt de beweging van 'intramuraal' naar 'zo gewoon mogelijk thuis' wonen. In onze regio is deze opdracht vertaald als: *hoe kunnen gemeenten zelf taken voor BW en MO oppakken, terwijl wij ook bepaalde taken regionaal willen blijven organiseren. De cliënt moet altijd het uitgangspunt blijven; hoe kan deze het beste ondersteund worden.*

Samenwerkingsverbanden

De verantwoordelijkheid voor de taken beschermd wonen en maatschappelijke opvang is een verantwoordelijkheid van alle gemeenten afzonderlijk. Het rijk heeft echter regionale samenwerking vanaf 2021 verplicht gesteld.
We kunnen in relatie tot deze opgave drie periodes onderscheiden

1. 2015 tot en met 2022: De huidige werkwijze; formeel (volgens de Wmo 2015) zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor deze taken, maar de feitelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente Haarlem.

   De regiogemeenten hebben geen bestuurlijke positie en hun raden hebben geen zeggenschap.

2. 2023 tot en met 2032; De 10-jarige transitieperiode: een geleidelijke doordecentralisatie
   Er komt een ingroeipad 2022-2031: gemeenten groeien in 10 jaar toe van de huidige historische verdeling (over centrumgemeenten) naar een objectieve verdeling (over alle gemeenten).
   Huidige cliënten blijven zolang hun indicatie loopt financieel gezien onder de centrumgemeenten vallen, nieuwe cliënten vallen vanaf 2023 onder verantwoordelijkheid van alle gemeenten.

3. Vanaf 2033 en verder: alle gemeenten zijn zowel financieel als inhoudelijk verantwoordelijk voor de taken BW en MO.

Afwegingskader

Om tot een afwegingskader te komen waardoor er een passend governance regime voor het regionale samenwerkingsverband voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen, gebruiken we onderstaand model.



Stap 1: Afwegingscriteria zijn

1. Meerwaarde samenwerking

Biedt de samenwerking meerwaarde? Kan je door samenwerking hogere ambities realiseren dan je alleen zou kunnen: kan je meer realiseren, kan je iets beter realiseren en/of kan je iets realiseren tegen lagere kosten.

Vraagstukken zijn:

- Kan je efficiënter werken
- Zijn er organisatorische voordelen
- Kun je je ambitieniveau vergroten door het bundelen van de krachten

Wij hebben geconcludeerd dat de opgaven en transformatie van beschermd wonen en maatschappelijke opvang zeer groot zijn; het gaat om beleidsrijke taken. Er zijn vele partners bij betrokken. Het is efficiënter en heeft organisatorische voordelen (de kleinere gemeenten in onze regio hebben niet de capaciteit om deze taken zelf uit voeren). Samenwerking tussen gemeenten draagt bij aan het realiseren van de ambities en doelen.

2. Verplicht of vrijwillig

Is de samenwerking verplicht of vrijwillig?

In het geval van BW en MO is de samenwerking is verplicht. De vorm van samenwerking is echter niet voorgeschreven.

3. Belangrijkheid

Vraagstukken zijn:
- Is er zwaarwegende maatschappelijke opgave
- Biedt samenwerking kansen of brengt samenwerking juist grote risico's met zich mee
- Zijn er veel financiële risico's mee gemoeid
- Is het politiek (raad) en bestuurlijk (college) belangrijk?

De maatschappelijke opgave om de meest kwetsbare inwoners van onze regio op te vangen en te ondersteunen is zeer belangrijk. De politiek hecht hier grote waarde aan en ook bestuurlijk wordt hier hoge prioriteit aan gegeven. Samenwerking zal de financiële maar ook maatschappelijke risico's beter kunnen spreiden en delen.

4. Overdracht publieke taken

Is het de bedoeling dat publieke taken of bevoegdheden over worden gedragen aan het te formeren samenwerkingsverband. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het overdragen van de bevoegdheid subsidies te verlenen, of om het overdragen van verordenende bevoegdheid.

In het geval van BW en MO is het aan de orde om publieke taken of bevoegdheden over te dragen aan te formeren samenwerkingsverband, denk aan afsluiten van contracten, taken, zoals de toegang overdragen aan bijvoorbeeld de GGD.

5. Welke type samenwerkingspartners

Wie zijn de samenwerkingspartners?

De partners in de samenwerkingsvorm zijn de 8 gemeenten.

6. Bedrijfsmatige activiteiten

Gaat het om bedrijfsmatige activiteiten waar veel ruimte nodig is voor ondernemerschap- met kans op winst, maar ook kans op verlies. Is het nodig specifieke bedrijfsmatige expertise in de samenwerking te betrekken waarbij van collegeleden, raadsleden ambtenaren niet verwacht kan worden dat zij voldoende toegerust zijn om het samenwerkingsverband volledig zelf helemaal te kunnen aansturen en controleren.

Bij de taken MO en BW gaat het niet om bedrijfsmatige activiteiten

7. Winstoogmerk

Is er sprake winstoogmerk?

Nee, er geen sprake van winstoogmerk

8. Druk op resultaatgerichtheid

Hier gaat het om de vraag hoe beheersingsgericht de gemeente wil (of kan!) opereren. Is er ruimte om resultaten te laten ontstaan of zijn er de beoogde resultaten vooraf exact te bepalen en min of meer gegarandeerd te krijgen dat deze resultaten er ook komen? Is het gezien de aard van de opgave en de situatie te verwachten dat deze mate van beheersing ook reëel is en dus ook geëffectueerd kan worden – of is er dan sprake van schijnbeheersing en kan je op voorhand teleurstellingen verwachten?

De aard van de opgave "Voor alle cliënten maatschappelijke opvang, beschermd wonen en vrouwenopvang willen we werken aan zo gewoon mogelijk wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, volwaardig burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving" is complex en groot. Desalniettemin zijn er duidelijke resultaten te benoemen zoals;

1. *Een duidelijke, snelle en passende toegang tot deze voorzieningen*
2. *Een traject op maat voor alle cliënten*
3. *De transformatie van beschermd naar beschut wonen voorzieningen*
4. *Het beschikstellen van goedkope sociale huurwoningen et cetera.*

9. Rechtspersoon nodig?

Is het nodig dat dat de samenwerking zelfstandig kan optreden als een volwaardig en handelingsbekwaam persoon in het rechtsverkeer – met dezelfde rechten en plichten zoals een natuurlijk persoon?

Is het nodig of wenselijk dat de samenwerking personeel in dienst neemt? Is het wenselijk dat de samenwerking zelfstandig in staat is om bepaalde bezittingen of fondsen te beheren? Is het nodig en wenselijk dat een samenwerking leningen kan afsluiten en dus schulden kan dragen? Is het nodig dat de samenwerking ook zelf in staat is publieke of private samenwerking op te richten, dus ook contracten of convenanten met anderen kan aangaan?

Indien één of meerdere vragen bevestigend wordt geantwoord, wijst dit in de richting van samenwerking die tegelijkertijd als rechtspersoon kan handelen.

Er is personeel nodig om deze taken uit te voeren. Vraag is of deze in dienst zijn bij de gemeente of anders. Convenanten aangaan met partners, woningbouwcorporaties en zorgaanbieders is wellicht wenselijk.

10. Horizontale of verticale werking

Bij een horizontale relatie is er sprake van gelijkwaardigheid van de partners – waarbij de partners een gelijke of evenredige stem hebben (bijvoorbeeld evenredig naar het aantal inwoners, of naar de bijdrage in de kosten of in de realisatie van de opgave).
Bij een verticale relatie is er een ongelijkwaardige verhouding tussen de samenwerkingspartners. Dit is bijvoorbeeld bij een subsidie (eenzijdige beschikking), maar ook bij een contract of overeenkomst waarbij er sprake is van een opdrachtgever- en opdrachtnemer relatie.

In deze samenwerkingsvorm is er sprake van een horizontale relatie.

11. Flexibel toe- en of uitreden

De wens kan bestaan om de samenwerking vooral te zien vanuit een ‘cafetaria-optiek’ waarbij je inkoopt of meedoet, maar weer snel kan vertrekken om elders beter of goedkoper tot resultaten te komen. De vervolgvraag is wel, of deze mogelijkheden van ‘elders tot zaken komen’ werkelijk bestaan. Dit is bijvoorbeeld niet het geval als samenwerkingspartners over en weer een lange termijn commitment van elkaar vragen.

Continuïteit van dienstverlening is van belang. De uitvoering van de taken vraagt dan om een robuuste, stevige en stabiele organisatie, die zorg draagt voor een samenwerking voor de lange termijn.

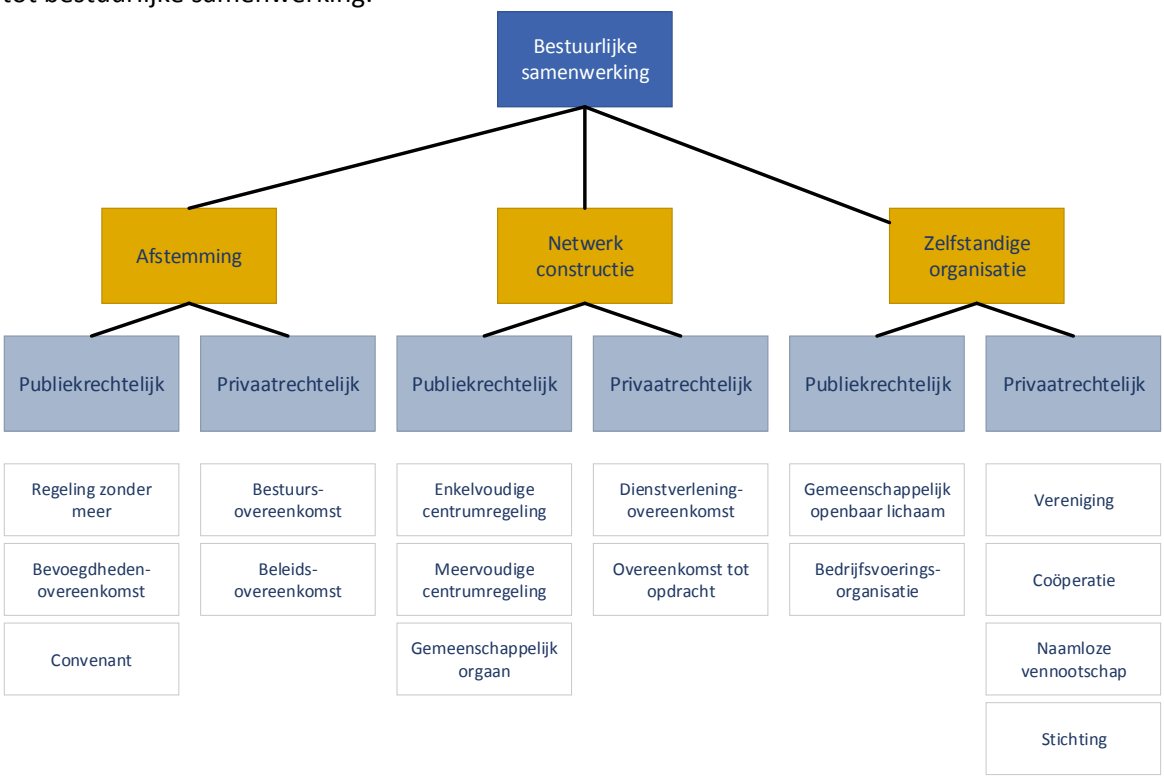
12. Overige criteria?

Zijn er overige afwegingscriteria die nu niet zijn meegenomen?

Stap 2: Keuzemogelijkheden samenwerkingsvormen

Omdat het gaat om samenwerking met andere gemeenten, spreken we van bestuurlijke samenwerking en niet van publiek-private samenwerking (samenwerking met private partijen). Bij bestuurlijke samenwerking moet een keuze worden gemaakt op basis van de intensiteit en de doelen van de samenwerking. Soms is afstemming over het gebruik van bevoegdheden en wijze van uitvoering van eigen taken voldoende om het doel van de samenwerking te bereiken. Soms wordt gekozen voor een netwerkconstructie; in dat geval voeren één of meerdere deelnemers voor elkaar taken uit. De meest intensieve vorm is de oprichting van een nieuwe zelfstandige organisatie.

In onderstaande schema worden de verschillende mogelijkheden inzichtelijk gemaakt met betrekking tot bestuurlijke samenwerking:



Zie bijlage B voor de uitleg van de verschillende vormen.

Per vorm van publiekrechtelijke of privaatrechtelijke samenwerking komt op basis van wet- en regelgeving een set formele governance-instrumenten voor:

- Informeren en verantwoording afleggen
- Sturen
- Controleren

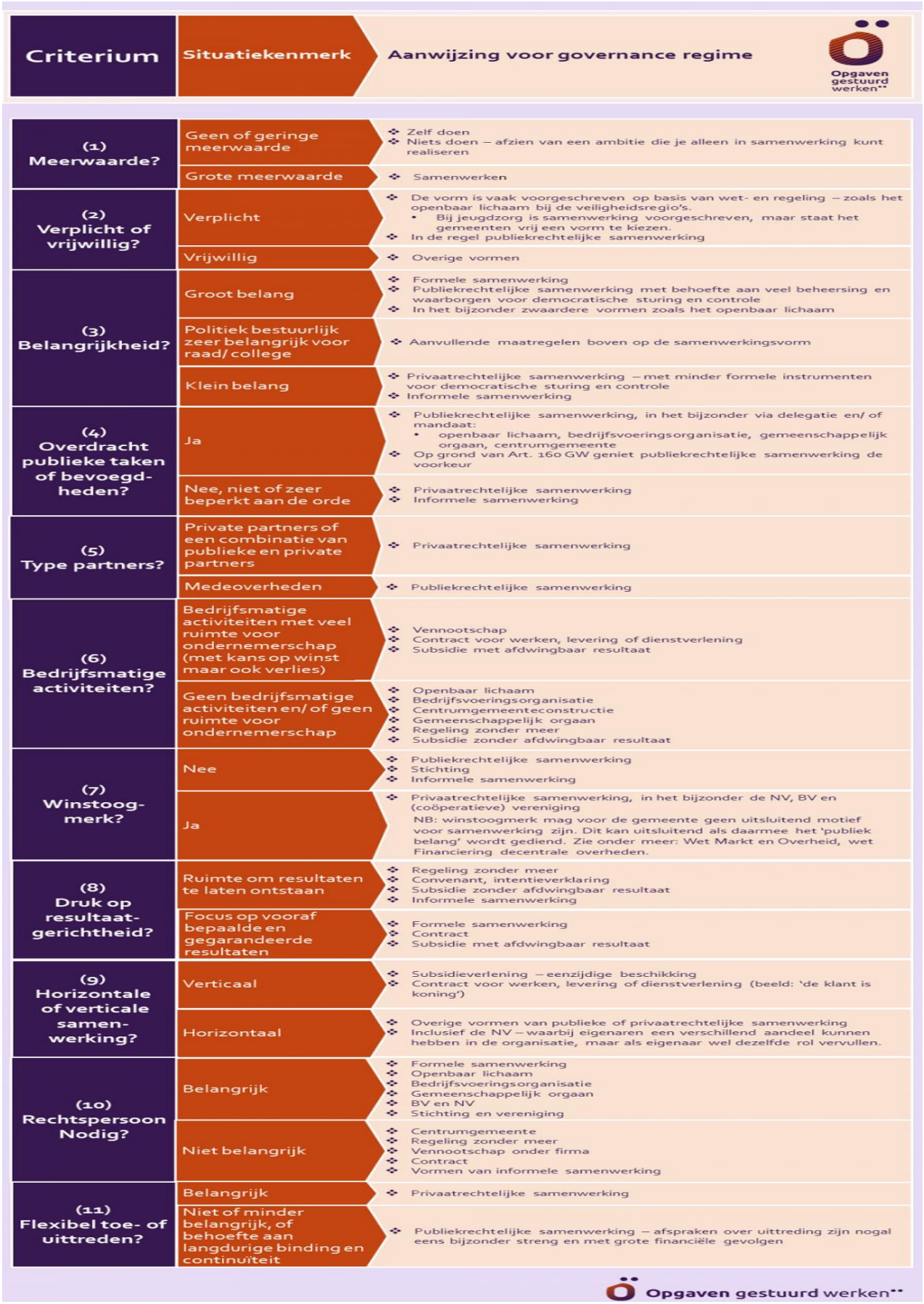
Deze formele instrumenten zijn vastgelegd in de algemene wet bestuursrecht, gemeente recht en/of in de wet gemeenschappelijke regelingen. De instrumenten bij publiekrechtelijk samenwerking geeft gemeenteraden met name meer mogelijkheden om te sturen.

Naast de formele instrumenten zijn er altijd extra werkvormen en instrumenten te kiezen om sturing en controle van samenwerking te vergroten. Denk aan afspraken over inzicht en overzicht over de samenwerking en politiek- bestuurlijke processen, taakverdelingen binnen de raad of gemeenteraden, taakverdeling binnen het college of tussen colleges.

Belangrijke politieke en bestuurlijke criteria in relatie tot de taken maatschappelijke opvang en beschermd wonen zijn:

1. *<u>Bestuurlijke verantwoordelijkheid</u>*
   In hoeverre hebben de colleges van de deelnemende gemeenten zeggenschap over
   1. het beleid
   2. begroting
   3. uitvoering
   In hoeverre en op welke manier ben je als gemeente vertegenwoordigt in bijvoorbeeld het bestuur of ben je een partner in de uitvoering.
   De drie onderscheidende taken kennen een verschillende waardering.
2. *<u>Bestuurlijke drukte</u>*
   In hoeverre draagt de samenwerking bij aan extra bestuurlijke drukte? De uitkomst van de criterium bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft een direct effect op dit criterium. Hoe groter de zeggenschap van de afzonderlijke colleges, hoe meer bestuurlijke drukte ontstaat. Daarom is het ook belangrijk om onderscheid te maken in de kaderstellende en uitvoerende taken.
3. *<u>Positie van de raden</u>*
   In hoeverre kunnen alle raden hun kaderstellende, controlerende en budgetverantwoordelijke taken uitvoeren. Het gaat dan om de behandeling van de jaarrekening, ontwerpbegroting, financiële en beleidsmatige kaders (kaderbrief), bestuursrapportages.

Stap 3: de afweging (aanwijzingen voor het governance model)



Criterium	Situatiekenmerk	Aanwijzing voor governance regime
(1) Meerwaarde?	Geen of geringe meerwaarde	❖ Zelf doen ❖ Niets doen – afzien van een ambitie die je alleen in samenwerking kunt realiseren
	Grote meerwaarde	❖ Samenwerken
(2) Verplicht of vrijwillig?	Verplicht	❖ De vorm is vaak voorgeschreven op basis van wet- en regeling – zoals het openbaar lichaam bij de veiligheidsregio's. • Bij jeugdzorg is samenwerking voorgeschreven, maar staat het gemeenten vrij een vorm te kiezen. ❖ In de regel publiekrechtelijke samenwerking
	Vrijwillig	❖ Overige vormen
(3) Belangrijkheid?	Groot belang	❖ Formele samenwerking ❖ Publiekrechtelijke samenwerking met behoefte aan veel beheersing en waarborgen voor democratische sturing en controle ❖ In het bijzonder zwaardere vormen zoals het openbaar lichaam
	Politiek bestuurlijk zeer belangrijk voor raad/ college	❖ Aanvullende maatregelen boven op de samenwerkingsvorm
	Klein belang	❖ Privaatrechtelijke samenwerking – met minder formele instrumenten voor democratische sturing en controle ❖ Informele samenwerking
(4) Overdracht publieke taken of bevoegd-heden?	Ja	❖ Publiekrechtelijke samenwerking, in het bijzonder via delegatie en/ of mandaat: • openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente ❖ Op grond van Art. 160 GW geniet publiekrechtelijke samenwerking de voorkeur
	Nee, niet of zeer beperkt aan de orde	❖ Privaatrechtelijke samenwerking ❖ Informele samenwerking
(5) Type partners?	Private partners of een combinatie van publieke en private partners	❖ Privaatrechtelijke samenwerking
	Medeoverheden	❖ Publiekrechtelijke samenwerking
(6) Bedrijfsmatige activiteiten?	Bedrijfsmatige activiteiten met veel ruimte voor ondernemerschap (met kans op winst maar ook verlies)	❖ Vennootschap ❖ Contract voor werken, levering of dienstverlening ❖ Subsidie met afdwingbaar resultaat
	Geen bedrijfsmatige activiteiten en/ of geen ruimte voor ondernemerschap	❖ Openbaar lichaam ❖ Bedrijfsvoeringsorganisatie ❖ Centrumgemeenteconstructie ❖ Gemeenschappelijk orgaan ❖ Regeling zonder meer ❖ Subsidie zonder afdwingbaar resultaat
(7) Winstoog-merk?	Nee	❖ Publiekrechtelijke samenwerking ❖ Stichting ❖ Informele samenwerking
	Ja	❖ Privaatrechtelijke samenwerking, in het bijzonder de NV, BV en (coöperatieve) vereniging NB: winstoogmerk mag voor de gemeente geen uitsluitend motief voor samenwerking zijn. Dit kan uitsluitend als daarmee het 'publiek belang' wordt gediend. Zie onder meer: Wet Markt en Overheid, wet Financiering decentrale overheden.
(8) Druk op resultaat-gerichtheid?	Ruimte om resultaten te laten ontstaan	❖ Regeling zonder meer ❖ Convenant, intentieverklaring ❖ Subsidie zonder afdwingbaar resultaat ❖ Informele samenwerking
	Focus op vooraf bepaalde en gegarandeerde resultaten	❖ Formele samenwerking ❖ Contract ❖ Subsidie met afdwingbaar resultaat
(9) Horizontale of verticale samen-werking?	Verticaal	❖ Subsidieverlening – eenzijdige beschikking ❖ Contract voor werken, levering of dienstverlening (beeld: 'de klant is koning')
	Horizontaal	❖ Overige vormen van publieke of privaatrechtelijke samenwerking ❖ Inclusief de NV – waarbij eigenaren een verschillend aandeel kunnen hebben in de organisatie, maar als eigenaar wel dezelfde rol vervullen.
(10) Rechtspersoon Nodig?	Belangrijk	❖ Formele samenwerking ❖ Openbaar lichaam ❖ Bedrijfsvoeringsorganisatie ❖ Gemeenschappelijk orgaan ❖ BV en NV ❖ Stichting en vereniging
	Niet belangrijk	❖ Centrumgemeente ❖ Regeling zonder meer ❖ Vennootschap onder firma ❖ Contract ❖ Vormen van informele samenwerking
(11) Flexibel toe- of uittreden?	Belangrijk	❖ Privaatrechtelijke samenwerking
	Niet of minder belangrijk, of behoefte aan langdurige binding en continuïteit	❖ Publiekrechtelijke samenwerking – afspraken over uittreding zijn nogal eens bijzonder streng en met grote financiële gevolgen

BIJLAGE B

Vormen van bestuurlijke samenwerking

A. Afstemming

Samenwerkingspartners stemmen hun taakuitvoering onderling af. Kenmerkend voor de afstemming is dat taken niet over en weer worden uitgevoerd of (structurele) betalingen aan elkaar plaatsvinden. Een voorbeeld van afstemming is het voorbereiden van een gezamenlijke structuurvisie, of een identiek beleid. Bij afstemming van een beleid wordt vaak gekozen voor gezamenlijke uitbesteding.

Bij afstemming spelen geen aspecten van governance. De eigen gemeentelijke organisatie en verantwoordelijkheden blijven volledig intact. Bij afstemming is sprake van een lichte vorm van samenwerking tussen gemeenten.

Regeling zonder meer

Een **regeling zonder meer** is iedere gemeenschappelijke regeling waarbij geen gemeenschappelijk openbaar lichaam (art. 8 lid 1 Wgr), gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr) of bedrijfsvoeringsorganisatie (art. 8 lid 3 Wgr) wordt ingesteld en waarbij geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen. In dat laatste geval is namelijk sprake van een **centrumregeling** (art. 8 lid 4 Wgr). Een **regeling zonder meer** is dus een rest categorie waarbij geen speciale afspraken worden gemaakt en waar geen verantwoordelijkheden of bevoegdheden worden overgedragen.

Bevoegdhedenovereenkomst

Een **bevoegdhedenovereenkomst** tussen bestuursorganen is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij die bestuursorganen een bepaald beleidsdoel nastreven, en waarbij voorwerp van de overeenkomst afstemming over een **publiekrechtelijke bevoegdheid** is. De bevoegdhedenovereenkomst is een alternatief voor een beleidsregel (art. 1:3 lid 4 Awb). Bij een beleidsregel geeft een bestuursorgaan eenzijdig aan hoe het met zijn bevoegdheden wenst om te gaan, bij een bevoegdhedenovereenkomst wordt door middel van een overeenkomst met de betrokken bestuursorgaan gezamenlijk aangegeven hoe ze de bevoegdheden wensen toe te passen.

Convenant

Een **convenant** is ook een overeenkomst op basis van afstemming, maar gaat een stapje dan een bevoegdheden overeenkomst. Waar in bevoegdhedenovereenkomst een partij met een bevoegdheid met andere bevoegde partijen afstemt hoe zij hun bevoegdheden - ieder voor zich - gaan inzetten en hoe ze van elkaar bevoegdheden gebruik kunnen maken (bijv samenwerking, politie, justitie, gemeente mbt hennepteelt). In een convenant stemmen bevoegde partijen niet alleen hun bevoegdheden af, maar maken deze partijen ook samen hoe ze kunnen samenwerken.

Het publiekrecht, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is onverkort van toepassing.

Beleidsovereenkomst

Een **beleidsovereenkomst** tussen gemeenten is een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij die gemeenten een bepaald beleidsdoel nastreven en waarbij voorwerp van de overeenkomst beleidsmatige afstemming over het gebruik van privaatrechtelijke bevoegdheden betreft (bijvoorbeeld ontleend aan de eigendom van onroerende zaken). Ook op privaatrechtelijke overheidsovereenkomsten zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing (art. 3:14 BW en art. 3:1 Awb), maar dat geldt niet voor andere publiekrechtelijke waarborgen zoals politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.

B. *Netwerkconstructie*

Eén van de samenwerkingspartners gaat de taak uitvoeren voor en namens de andere partners. Kenmerkend voor de netwerkconstructie is dat één organisatie is belast met de uitvoering van een specifieke taak voor alle deelnemers, terwijl er geen nieuwe organisatie wordt opgericht. Eén deelnemer voert taken uit voor één of meerdere andere.

Er spelen in beginsel geen aspecten van governance. De governance van de uitvoerder is ook zijn zaak. De gastgemeente kan via contractuele afspraken sturen of via een mandaat.

Enkelvoudige centrumregeling (huidige situatie)

Onder een **enkelvoudige centrumregeling** wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij één gemeente als centrumgemeente is aangewezen (art. 8 lid 4 Wgr). Dit is de traditionele vorm van de centrumregeling: één gemeente voert de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uit voor de andere deelnemers, de gastgemeenten. De **enkelvoudige centrumregeling** is een publiekrechtelijke overeenkomst.

Voorbeeld van een centrumgemeenteconstructie is de ambtelijke samenwerking Haarlem – Zandvoort (NB de huidige constructie beschermd wonen en maatschappelijke opvang zijn geen centrumgemeente constructie volgens de wgr. Er is niet voldaan aan de stappen in de wgr)

Meervoudige centrumregeling

Onder een **meervoudige centrumregeling** wordt verstaan een gemeenschappelijke regeling waarbij meerdere centrumgemeenten worden aangewezen (art. 8 lid 4 Wgr). Dit is een vorm waarbij iedere deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling een taakveld voor zijn rekening neemt. De ene gemeente (Haarlem) regelt en organiseert bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang, terwijl de andere gemeente (IJmond) bescherm wonen regelt en organiseert.

Dienstverleningsovereenkomst / overeenkomst tot opdracht

Onder een **dienstverleningsovereenkomst** wordt verstaan een privaatrechtelijke overeenkomst waarbij gemeenten afspreken dat de ene gemeente taken uitvoert voor de andere gemeente. Juridisch is dit vaak te kwalificeren als een **overeenkomst tot opdracht** (art. 7:400 BW). De term dienstverleningsovereenkomst is geen juridisch term, waardoor hij ook vaak in andere betekenissen voorkomt. Zo worden vaak ook dienstverleningsovereenkomst gesloten bij vormen met een rechtspersoon of bij centrumregelingen. Dan is de dienstverleningsovereenkomst een nadere uitwerking van de afspraken in de gemeenschappelijke regeling of de statuten. In deze handreiking wordt onder een dienstverleningsovereenkomst slechts die vorm verstaan waarbij uitsluitend een dienstverleningsovereenkomst is aangegaan.

C. *Zelfstandige organisatie*

De samenwerkingspartners richten een zelfstandige organisatie op die de taak voor en namens alle partners uitvoert. Kenmerkend voor samenwerking in een zelfstandige organisatie is het bestaan van een bevoegd orgaan waarin deelnemers vertegenwoordigd zijn (gemeenschappelijk orgaan). Samenwerking in de vorm van een zelfstandige organisatie met rechtspersoonlijkheid kan op twee manieren worden vormgegeven, namelijk publiek- en privaatrechtelijk. Publiekrechtelijk kan worden samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie, terwijl privaatrechtelijk te denken valt aan een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging. Ook de stichting kan worden

gebruikt, maar de vorm is in beginsel minder geschikt voor samenwerking omdat zij geen leden of eigenaren kent.
Publiekrechtelijk kan worden samengewerkt in de vorm van een gemeenschappelijk openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan of een bedrijfsvoeringsorganisatie.

Gemeenschappelijk orgaan

De gemeenteraden gaan over oprichting, wijziging of opheffingen en stellen taken en bevoegdheden vast. Het onderbrengen van bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie behoort tot de mogelijkheden.

Alle deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het bestuur en er zijn verschillende keuzes mogelijk ten aanzien van bijvoorbeeld een gezamenlijke of eigen begroting, gezamenlijk of eigen beleid. Afhankelijk van de keuzes die daarin gemaakt worden wordt bepaald hoe licht of zwaar de gemeenschappelijke regeling wordt ingericht. Voorbeelden van een gemeenschappelijk orgaan zijn schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten, bereikbaarheid Zuid-Kennemerland.

Openbaar lichaam

Het Openbaar lichaam is de zwaarste variant van samenwerken, valt onder een ‘zelfstandige organisatie’ en is een publiekrechtelijke rechtspersoon. Het heeft een eigen vermogen en kan voor eigen rekening rechtshandelingen verrichten. Het openbaar lichaam kan eigen personeel in dienst nemen.

Voorbeelden van een openbaar lichaam zijn: De Veiligheidsregio Kennemerland, recreatiegebied Spaarnwoude, omgevingsdienst IJmond.

Bedrijfsvoeringsorganisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichtere samenwerkingsvorm in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en heeft het karakter van een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn, met weinig beleidsvrijheid.
De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij zogenoemde gemeenschappelijke regelingen. Hieraan kunnen uitsluitend colleges van burgemeester en wethouders (of gedeputeerde staten/dagelijks bestuur van een waterschap) deelnemen. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. Er is een enkelvoudig bestuur. Op die manier wordt bestuurlijke drukte deels voorkomen en wordt de aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. Daarmee kan een vlucht naar privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden worden voorkomen, nu deze qua sturing en verantwoording suboptimaal zijn.
Voorbeeld van een bedrijfsvoeringsorganisatie is Paswerk.

Privaatrecht

Privaatrechtelijk kan de samenwerking worden uitgewerkt in een besloten vennootschap, een naamloze vennootschap, een coöperatie of een vereniging. Ook de stichting kan worden gebruikt, maar deze vorm is in beginsel minder geschikt voor samenwerking omdat zij geen leden kent.

Dit is een uitgave van gemeente Haarlem,
2 maart 2021

Postbus 511
2003 PB Haarlem
Tel. 14 023

haarlem.nl