

Handreiking regionale samenwerking voor gemeenten





Handreiking Regionale Samenwerking Sociaal Domein

Koos van Dijken (Platform31)
Ard Schilder (Hiemstra & De Vries)
Den Haag/Utrecht, 25 februari 2013

Uitgave

Platform31 (in samenwerking met Hiemstra & De Vries)
Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Redactie: Willy van Riet

Den Haag/ Utrecht, 25 februari 2013

Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Platform31. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Publicatie en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming. Platform31 aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Doel Handreiking	5
2	Waarom samenwerking	7
3	Hoe samen te werken	10
3.1	Uitgangspunten	10
3.2	Samenwerking in de basiszorg, -begeleiding en – ondersteuning	12
3.3	Samenwerking in de gespecialiseerde zorg, begeleiding en ondersteuning	15
3.4	Bestuurlijke vormen van regionale samenwerking	16
3.4.1	Inhoud en goede relatie voorop	16
3.4.2	Breed keuzepalet aan samenwerkingsvormen	18
3.4.3	Inperking keuzepalet voor het sociale domein	20
3.4.4	Openbaar lichaam op basis van de Wgr	20
3.4.5	De vrijwillige centrumgemeente constructie	21
3.4.6	Ambtelijke poolvorming	23
4	Afwegingskader en stappenplan	26
4.1	Afwegingskader	26
4.2	Stappenplan	29
5	Literatuur	32

1 Doel Handreiking

Regionale samenwerking voor decentralisaties sociaal domein

Het kabinet Rutte II zet de decentralisatie van taken in het sociale domein onverminderd voort. Daarmee is de opgave voor gemeenten nog *omvangrijker* geworden: ook de verzorging gaat uit de AWBZ naar de WMO en door scheiden van wonen en zorg zullen meer mensen een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen.¹ De opgave wordt ook *ingewikkelder*: door de verwevenheid van verzorging en verpleging wordt afstemming met de zorgverzekeraars onvermijdelijk. Tegelijkertijd moeten taken ook *nog goedkoper* uitgevoerd worden, want de kortingen gaan inmiddels veel verder dan onder Rutte 1.

De noodzaak om regionaal samen te gaan werken is met het huidige regeerakkoord aangescherpt. Volgens het kabinet moet de uitvoering van de nieuwe taken op passende schaal georganiseerd worden. En zoals blijkt uit de Decentralisatiebrief van de minister van BZK, die op 19 februari j.l. naar de Tweede Kamer is gestuurd², zet het kabinet, ondanks de verwachte kritiek, onverminderd in op de beoogde gemeentelijke opschaling op de langere termijn met als eindperspectief gemeenten van ten minste 100.000 inwoners.³ Vanwege de urgentie van de decentralisaties volgt het kabinet een tweesporenbeleid en wordt op de korte termijn vooral op regionale samenwerking gekoerst. In de brief wordt aangekondigd dat aan gemeenten gevraagd zal worden om vóór 1 januari 2014 congruente samenwerkingsverbanden te vormen en daar vóór 31 mei 2013 al duidelijkheid over te scheppen.⁴

De toevoeging over congruentie in de Decentralisatiebrief is van belang, omdat daarmee de mogelijkheid wordt beperkt om verschillende (te decentraliseren) taken in wisselende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te pakken. Ook de VNG onderschrijft het belang van inhoudelijke, robuuste buitengrenzen. Het is aannemelijk dat het kabinet met congruentie bedoelt dat regionale samenwerkingsverbanden langs buitengrenzen moeten samenvallen. Het kabinet heeft nadrukkelijk oog voor de positie van steden met een centrumfunctie voor hun regio. De brief stelt dat 'voorkomen moet worden dat kleinere gemeenten zich eenzijdig aaneensluiten om

¹ Mensen met zorgzwaartes 1 t/m 4 kunnen niet langer aanspraak maken op een intramurale, AWBZ-gefinancierde, voorziening.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Decentralisatiebrief*, 19 februari 2013, kenmerk 2013-0000108917.

³ Daarbij wordt nog wel ruimte geboden voor 'maatwerk' op basis van bevolkingsdichtheid of geografische context.

⁴ Dat is conform de termijn die de VNG had genoemd in haar ledenbrief van 8-2-2013, 'Voortgang gemeentelijke financiën, uitvoeringskracht en decentralisaties'.

centrumgemeenten heen, waardoor deze in een geïsoleerde positie terechtkomen'.⁵ Daarmee ligt er voor de steden tegelijkertijd een handschoen om op te pakken.

Handreiking als aanzet tot een gezamenlijk ontwikkel- en leerproces

Voor wethouders, leidinggevend en programma- en projectleiders in steden zijn vragen met betrekking tot regionale samenwerking zeer actueel. Er moeten nu snel keuzes worden gemaakt. Het besef van urgentie is bij de buurgemeenten nog niet altijd even groot en de koers van het kabinet stuit ook op verzet. Dat is niet direct bevorderlijk voor de samenwerking tussen gemeenten en het gaat dan ook niet vanzelf.

Deze Handreiking zet opties en overwegingen op een rij en geeft organisatorische varianten aan. Het kan in deze fase van het proces tegelijkertijd een aanzet zijn om als G32-steden onderling elkaar te versterken door gebruik te maken van elkaars ervaringen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft in kort bestek weer waarom regionale samenwerking nodig is in het kader van de decentralisaties in het sociale domein. Benodigde expertise, de organisatie van het huidige aanbod en financiële risico's, maken dat kleinere gemeenten zullen moeten samenwerken en de inzet van het kabinet is er duidelijk op gericht dat steden zich daarvan niet afzijdig houden. De vraag is vervolgens op welke manier dat het beste kan gebeuren. Dit komt in hoofdstuk 3 aan de orde, waarin een aantal uitgangspunten worden benoemd om de kans op een effectieve en doelmatige regionale samenwerking te vergroten. De Handreiking wordt in hoofdstuk 4 afgesloten met een Afwegingskader en een Stappenplan die gebruikt kunnen worden om in de eigen regio de meest geëigende samenwerkingsvorm te kiezen. Het afwegingskader richt zich op de *bestuurlijke inrichtingsvorm*. Uitvoerings- en financieringsvragen komen hier niet aan bod. Er zijn bij de afzonderlijke Transitiebureaus Wmo en Jeugdzorg producten in de maak die daar wel op ingaan.

Tot slot volgt een beknopt overzicht van de literatuur over de verschillende regionale en intergemeentelijke samenwerkingsmodellen, succesfactoren, sturings- en bekostigingsmodellen. Omdat de decentralisaties in het sociale domein de gemeenten een nadrukkelijk rol geven om te komen tot vernieuwend sociaal, zorg- en jeugdbeleid zijn hierover ook enkele literatuursuggesties opgenomen.

⁵ *Op. cit.*, Decentralisatiebrief, blz. 5.

2 Waarom samenwerking

De steden werken al op grote schaal samen

In een regio hangen de beleidsterreinen economie, bereikbaarheid, wonen, winkelen, recreëren, arbeidsmarkt, onderwijs, re-integratie, zorg en welzijn sterk samen. De arbeidsmarkt is een regionale markt. Veel werknemers in de steden wonen in de omliggende gemeenten en vanuit hun woonplaats pendelen dagelijks miljoenen mensen naar hun werk in een andere gemeente. In het onderwijs zien wij hetzelfde. Leerlingen en studenten in het voortgezet, middel- en hoger onderwijs reizen dagelijks van hun woonplaats naar hun school in een andere gemeente. In de zogenaamde 'daily urban systems' is samenhang te zien voor wat betreft economische relaties, de diensten- en sociale infrastructuur, en de ruimtelijke verbindingen. Juist vanwege die logica van de onderlinge relaties in het 'daily urban system' werken grote en kleine gemeenten in veel regio's al lang samen bij het bestrijden van de jeugdwerkloosheid, in de Werkpleinen, in het delen van arbeidsmarktinformatie en de werkgeversbenadering, in scholingsprojecten, in ESF-projecten, in de uitvoering van de sociale werkvoorziening, bij de gezamenlijke inkoop van huishoudelijk hulp en andere WMO-voorzieningen, bij het contracteren van instellingen van geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg, instellingen van maatschappelijke opvang en in de uitvoering van het jeugdbeleid.

Alle gemeenten worden geconfronteerd met een daling van de eigen inkomsten en moeten bezuinigen. Dat kan bestaande regionale samenwerkingsvormen onder druk zetten. Tegelijkertijd kan het aanleiding zijn om juist méér in regionaal verband op te pakken. Dat er op regioniveau op de te decentraliseren taken zal moeten worden samengewerkt staat vast. Het is voor steden van belang om in die samenwerking de logica van de samenhang in de regio op het gebied van economie, arbeidsmarkt, voorzieningen, zorg, onderwijs, cultuur en recreatie als leidend te beschouwen. Zeker nu het kabinet de beoogde gemeentelijke opschaling zo duidelijk in lijn brengt met *congruente* intergemeentelijke samenwerking op de korte termijn. Fusieprocessen van plattelandsgemeenten aan de randen van steden kunnen op den duur schadelijk zijn, omdat men toch van de noodzakelijke voorzieningen in de stad (VO, MBO, HBO, kunst- en cultuurvoorzieningen) gebruik zal maken. Daarbij is de vraag of de huidige systematiek van het gemeentefonds daar voldoende compensatie voor biedt.

Terwijl binnen regio's de logische samenhang groeit op grond van de dagelijkse beweging van burgers en het gebruik van regionale voorzieningen, worden de verschillen tussen regio's juist groter. Er zijn regio's die sterk groeien. In regio's die met krimp te maken hebben groeien de steden meestal nog wel, ten koste van de omliggende

gemeenten. Ook de economische ontwikkeling in veel steden en regio's is sterk verschillend. Deze toenemende verschillen nopen tot verschillen in beleid en manieren van organiseren. Ze versterken de notie dat in landelijke regelgeving voldoende ruimte moet bestaan om met grote regionale verschillen om te kunnen gaan. Géén eenheidsmal, géén keurslijf, geen 'one-size-fits-all' maar juist vertrouwen op de kracht van grotere samenhangende regionale verbanden in de ontwikkeling en uitvoering van beleid biedt perspectief op het slagen van de omvangrijke herverdeling van taken tussen de landelijke, provinciale en lokale overheid.

Toch gaat de samenwerking niet overal vanzelf

Het tot stand brengen van regionale samenwerking is in de meeste regio's tot nu toe geen makkelijk en vanzelfsprekend proces. Dat kan met een gebrek aan besef van urgentie, met weerstand tegen nieuwe taken en het nog niet overzien daarvan, maar ook met dieper gewortelde identiteits- en machtsproblemen van doen hebben. De geschiedenis van hoe steden en dorpen in een regio zich tot elkaar verhouden, verschillende politieke prioriteiten, ervaringen met regionale samenwerking in het verleden, gevestigde belangen en profileringdrang spelen een rol.

Voor de betrokken maatschappelijke organisaties in het sociale domein zijn de decentralisaties niet direct een lonkend perspectief. Veel organisaties opereren op grotere schaal dan het gemeenteniveau. Organisaties zien er tegenop om met veel afzonderlijke gemeenten in een regio zaken te moeten doen. In de lobby van de brancheorganisaties in het maatschappelijk domein rond de wetwijzigingen speelt dit aspect een grote rol. De tekortkomingen van kleinere gemeenten worden uitvergroot. Branches zien strakkere regelgeving als oplossing en zij vinden daarbij makkelijk gehoor in de Tweede Kamer. Dit kan leiden tot bovenmatige regelgeving en opgelegde samenwerkingsverbanden. Dat kan het beoogde maatwerk ernstig belemmeren. Gemeenten gaan dan als een uitvoeringskantoor van het Rijk fungeren en komen zo niet tot integraal sociaal-economisch beleid en uitvoering. Het eindresultaat zal suboptimaal zijn en maakt het onmogelijk om de bezuinigingen te realiseren.

Mislukkingen bedreigen alle steden en gemeenten

De keuze voor het uitgangspunt bij de decentralisaties om alle gemeenten beleidsmatig en financieel volledige verantwoordelijkheid te laten dragen, maar wel op een aantal taken samenwerking te eisen, heeft een belangrijke onderbouwing. Alléén op die manier worden gemeenten maximaal geprikkeld om te investeren in het terugdringen van zware en dure vormen van zorg. Maar deze keuze heeft dus ook een nadeel. De reflex om in wetgeving strakke regels vast te willen leggen, ingegeven door gebrek aan vertrouwen in de uitvoeringskracht van gemeenten, vormt een reële bedreiging. Daardoor hebben ook steden, nog voordat wetgeving tot stand komt, last van de grote

verschillen in omvang van gemeenten. Het gaat er niet eens om of dat gebrek aan uitvoeringskracht bij kleinere gemeenten een reëel beeld is. In de beeldvorming worden alle gemeenten langs dezelfde lat gelegd.

Dat geldt ook voor de uitvoering. Als kleine gemeenten de financiële risico's die aan de taakverbreding verbonden zijn niet kunnen dragen, waardoor die taken niet op voor burgers verantwoorde wijze worden uitgevoerd, dan is dat niet alleen het probleem van die kleine gemeenten. Alle gemeenten hebben last van de beeldvorming die daar door wordt gevoed en van de reflex om op incidenten met nieuwe regels te antwoorden. Ook financieel ondervinden alle gemeenten er nadeel van omdat de artikel 12 status van gemeenten ten koste gaat van de algemene uitkering aan alle andere gemeenten.

Leiderschap in regionale samenwerking bij steden en grote regiogemeenten

Steden beschikken doorgaans over de ambtelijke kwaliteit en capaciteit om de grote veranderingen te doordenken en in gang te zetten. Daarom ligt leiderschap in de regio voor de hand. Tegelijkertijd kan een pro-actieve houding makkelijk tot weerstand en achterdocht leiden bij omringende gemeenten. Daarom stellen grotere gemeenten zich niet zelden terughoudend op. Soms wisselen pro-actieve en terughoudende bewegingen in een stad zich af. Een dergelijke processie van Echternach kunnen wij ons door de urgentie en omvang van de opgaven in het sociale domein niet permitteren. Het is nú het moment om dat te doorbreken.

3 Hoe samen te werken

3.1 Uitgangspunten

Inhoudelijke uitgangspunten

Rijk en gemeenten verschillen niet wat betreft de inhoudelijke uitgangspunten bij de decentralisaties. In visiedocumenten van de G32, in 'Bouwen op de kracht van burgers' dat de VNG in september van 2012 naar buiten bracht, in het Regeerakkoord en in de onlangs uitgebrachte Decentralisatiebrief komen steeds dezelfde uitgangspunten terug.

Box 3.1 Tussen Rijk en gemeenten gedeelde uitgangspunten

- *Uitgaan van eigen kracht en eigen organisatie burger en samenleving.*
- *Versterking eigen kracht zoveel mogelijk in directe omgeving, vroegtijdig, licht, informeel, beperkte kosten, gericht op volledig kunnen steunen op eigen kracht.*
- *Waar (de versterking van) eigen kracht onvoldoende is, actieve hulp via signalering, 1 gezin, 1 plan, 1 hulpverlener; liefst ambulante, met ruimte voor professional, regie blijft bij gezin.*
- *Waar eigen kracht en eigen regie niet kan/verantwoord is: regie tijdelijk overnemen en zorgen voor veiligheid, bescherming, opname, onder toezicht stellen, gesloten instelling. Wel zo snel mogelijk terug naar herstel regie door gezin zelf.*
- *Gebruik maken van een mix van werkzame bestanddelen om mensen te activeren met problemen op meerdere leefgebieden.*
- *De inzet van een effectieve en doelmatige mix van instrumenten om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te kunnen laten functioneren bij werkgevers (loondispensatie, matching, begeleiding, nazorg, afdekken risico's en uitval e.d.).*
- *Verbindingen en samenhang tussen de beleidsterreinen zodat zorg, begeleiding en ondersteuning geboden kunnen blijven worden tegen lagere kosten.*

Taken waarop samenwerking nodig is

De complexiteit van de opgave en de financiële risico's stellen eisen aan de kwaliteit en (financiële) capaciteit van het opdrachtgeverschap. De Decentralisatiebrief van de minister van BZK van 19 februari j.l. geeft voor de uitvoering van taken een drieslag aan:

- taken lokaal uit te voeren door elke gemeente: gemeentelijke eerstelijnszorg en het bieden van een loketfunctie;
- taken die beter in een samenwerkingsverband van ten minste 100.000+ inwoners kunnen worden opgepakt;
- taken die bovenregionaal, of zelfs provinciaal of landelijk dienen te worden georganiseerd.

Voor de meeste G32-steden is het verschil tussen lokaal uitvoeren en samenwerking op het niveau van ten minste 100.000+ inwoners niet relevant. Maar dat geldt niet voor veel gemeenten in hun regio, die wel voor de afweging staan welke taken zelf gedaan kunnen worden en welke beter met anderen samen op te pakken zijn. De recent naar de Kamer gestuurde Decentralisatiebrief van de minister van BZK noemt als voorbeeld taken op het terrein van inkoop. Met de waarschuwing in de brief, dat voorkomen moet worden dat kleine gemeenten zich aaneensluiten in samenwerkingsverbanden om centrumgemeenten heen, waardoor deze grote gemeenten in een geïsoleerde positie terecht kunnen komen, ligt de bal óók voor dat eerste niveau van samenwerking bij alle gemeenten. Steden doen er goed aan om zich hier rekenschap van te geven en zich het probleem van de te kleine schaal van hun burens tot hun eigen probleem te maken. Daarbij moeten steden uiteraard wel bewaken dat die, voor hen op korte termijn niet noodzakelijke, samenwerking geen onnodige kosten met zich meebrengt. Ook moeten geen concessies worden gedaan aan het eigen maatwerk en de benodigde innovaties.

Paragrafen 3.2. en 3.3 gaa inhoudelijk dieper in op de vraag welke taken door 408 gemeenten zelf kunnen worden gedaan en op welke taken een groter schaalniveau van organiseren en aansturen nodig is.

Bestuurlijke en organisatorische vormgeving van samenwerking in regionaal verband

De vraag welke taken regionaal en bovenregionaal moeten worden opgepakt, wordt meteen gevolgd door de vraag hoe die bovenregionale samenwerking tot stand te brengen en bestuurlijk en organisatorisch goed te borgen. De oplossing wordt tot nu toe vaak gezocht in samenwerkingsverbanden in de zin van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Dat levert echter veel bestuurlijke, en vooral, ambtelijke drukte op. In een GGD-regio zitten ambtenaren en bestuurders toch al gauw ieder afzonderlijk per kwartaal een dagdeel met elkaar te overleggen.

De ervaringen tot nu toe met de vormgeving van regionale samenwerking op de nieuwe taken maken eveneens een nogal drukke indruk. Die intergemeentelijke drukte doet de efficiencyvoordelen, die bij inkoop en afspraken op regionale schaal te behalen zijn, weer te niet. Vrijwel nooit wordt in een vergelijking van de kosten en baten van regionale samenwerking de ambtelijke en bestuurlijke tijdsinvestering betrokken. En juist die drukte belemmert de verbetering, hervorming, transformatie en innovatie. Steden zouden sterker kunnen aandringen op een praktische taakverdeling en komen tot taakdifferentiatie, waarbij vooraf en achteraf een goede verantwoording wordt afgelegd en waar mogelijk wordt afgerekend op basis van reëel gebruik, maar waarbij men wel gaat voor maximale efficiency in de aansturing van de uitvoering.

Kies voor snelheid

Wetgevingstrajecten lopen nog (jeugdzorg) of zijn recent (opnieuw) opgestart. Dat geeft nog veel onzekerheden over de randvoorwaarden die bij de decentralisaties gaan gelden en er is nog onvoldoende zicht op de (financiële) risico's voor bewoners en gemeenten. Tegelijkertijd is er voor de gemeenten niet veel tijd om te komen tot regionale samenwerking in het sociale domein. Op korte termijn dienen een groot aantal zaken geregeld te worden. In deze Handreiking willen we de suggestie doen om in eerste instantie de hoogst noodzakelijke organisatorische en financiële zaken te regelen, zodanig dat toekomstige wenselijke ontwikkelingen, die nu niet direct gerealiseerd kunnen worden, er niet door worden belemmerd. Sterker nog: probeer de op korte termijn te nemen beslissingen zo goed mogelijk in lijn te nemen met hetgeen men op langere termijn voorziet.

Beleidsvoorbereiders en bestuurders moeten op korte termijn goede keuzes kunnen maken zonder dat verdergaande nieuwe organisatiemodellen en samenwerkingsvormen daardoor worden uitgesloten. Het is wenselijk die vormen te kiezen die voldoende flexibel zijn (een stelsel in ontwikkeling vraag om flexibiliteit), die snel te realiseren zijn (binnen twee jaar) en weinig frictiekosten hebben (investerings- en ontvlechtingkosten). In de Decentralisatiebrief wordt daarnaast een belangrijke voorwaarde genoemd: de samenwerking in het brede sociale domein behoeft een congruente schaal. Dat is betekenisvol omdat in heel wat regio's sprake is van verschillende samenwerkingsverbanden voor verschillende taken en met een verschillende schaal. Dat impliceert mogelijk dat bestaande samenwerkingsverbanden, zoals gezegd veelal geregeld binnen de Wgr, opgebroken zullen moeten worden.

3.2 Samenwerking in de basiszorg, -begeleiding en – ondersteuning

Schaal

Het organiseren van de basiszorg, -begeleiding en -ondersteuning in de vorm van wijkteams en door middel van frontlijnsturing komt steeds meer naar voren als een manier om het sociale domein in de nabije toekomst te organiseren. Tot de basiszorg, -begeleiding en ondersteuning kunnen gerekend worden: lichte ondersteuning in de 1e lijn, wijkverpleegkundige, huisarts, huishoudelijke hulp, mantelzorg, wijkagent, scholen, gezinsverzorging, het CJG (consultatiebureau en opvoedingsondersteuning), begeleiding, en buurt- en welzijnswerk. De mate waarin deze verschillende 'basiszorgers' in teamverband opereren, verschilt per gemeente. De belangrijkste functies van de basisteams en 'basiszorgers' zijn voeling houden met een wijk, mensen dichtbij te kunnen ondersteunen, hun eigen kracht te versterken als het nodig is

en de vraag naar dure zorg te beperken, lokaal te laten aansluiten en kortstondig van duur te laten zijn.

Voor de basisteams op wijk- en buurtniveau is het van belang echt 'contact' te kunnen maken met de bewoners en de basisvoorzieningen die in de buurt zijn en snel te handelen bij zaken en problemen die spelen. Afgaande op de ervaringen die in gemeenten worden opgedaan, lijkt het er op dat er een bovengrens aan te geven is voor de schaal waarop dit contact nog effectief te organiseren valt.

Tegelijkertijd is het nodig om die bewonersbasis (aantal inwoners dat valt onder de reikwijdte van een team) niet te klein te laten zijn. Om naast signalering een snelle en goede diagnose en aanpak te kunnen geven – nodig voor het beperken van de langdurige en dure zorg buiten de eigen woonomgeving – moet het basisteam voldoende diversiteit en professionaliteit omvatten. Onderbezetting moet men zien te voorkomen en de verbinding met echte specialismen moet gelegd kunnen worden. In dit verband kan worden verwezen naar een recent rapport van de LVH over de organisatie van de toekomstige huisartsenzorg. Daarin wordt een basis genoemd van 17.500 inwoners als goede schaal voor samenwerkende huisartsenpraktijken. En hoewel de huidige praktijk van vorming van sociale wijkteams behoorlijk divers is en in veel steden nog in een experimenteel stadium verkeert, lijkt ook voor die teams de omvang van rond 20.000 inwoners optimaal te zijn.

Als we de ondergrens van 20.000 als uitgangspunt nemen, moeten 142 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (bijna 35% van alle gemeenten) voor het kunnen bieden van de basisondersteuning, begeleiding en zorg al met andere gemeenten samenwerken om voldoende schaal te hebben.

Aansturing en bekostiging

Niet alleen omdat nu al 35% van de gemeenten eigenlijk te klein is om basiszorg zelfstandig te organiseren en te financieren, ligt regionaal optrekken in de organisatie en financiering voor de hand. Het maken van afspraken vergt kennis en capaciteit m.b.t. zowel inhoud als proces. Veel professionals zijn bij regionaal werkende instellingen in dienst en het is bij die partijen belangrijk om vanuit een krachtige positie te onderhandelen. Het kan dus inkoopvoordelen opleveren, zowel in termen van tijd die moet worden besteed aan het inkoopproces, als in prijs. Bovendien kan het leren worden versneld door te experimenteren, te innoveren en verschillende aanpakken te proberen, én de prestaties van meerdere basisteams onderling te vergelijken. Ook de Decentralisatiebrief van minister Plasterk wijst op het belang van monitoring, meten van resultaten, leren en benchmarken.⁶

Door op inhoud en prijs te onderhandelen kan op 'ontbureaucratisering' van de dienstverlening gestuurd worden. Een optie die in verschillende

⁶ *Op. cit.*, Decentralisatiebrief, blz. 13.

regio's wordt verkend, is om instellingen onderling een gezamenlijk aanbod te laten organiseren op een breed vlak van basisondersteuning, - begeleiding en zorg ('coöperatiemodel').

Box 3.2 Inrichting en aansturing van sociale basisteams

Een deel van de professionals die onderdeel vormen van de basisondersteuning, - begeleiding en -zorg zijn georganiseerd in eigen praktijken, verenigingen en lokale organisaties (huisartsen, scholen, sportverenigingen) en zullen dat blijven. De gemeente stuurt hen niet aan. De gemeente moet er wel toe bij dragen dat de verbindingen met en tussen deze professionals stevig genoeg zijn.

Een ander deel van de professionals is nu in dienst van huidige institutionele aanbieders van basisondersteuning, -begeleiding en -zorg: zorg- en welzijnsinstellingen in de brede zin van het woord. Deze instellingen zijn deels lokaal en deels regionaal georganiseerd en worden in toenemende mate gefinancierd via gemeentelijke subsidies en contracten en via verzekeringen (ZW, AWBZ).

Opties voor de toekomstige inrichting en aansturing zijn:

- *professionals (generalisten) blijven in dienst van instellingen, vaak georganiseerd op regionaal niveau;*
- *sommige professionals komen in dienst van de gemeente;*
- *professionals gaan zich organiseren als freelancers, zzp-ers en/of in netwerkorganisaties op lokaal of regionaal niveau;*
- *gemeenten zullen in alle gevallen afspraken moeten maken. De mogelijke basisvormen daarvoor zijn:*
 - o *detacheringsmodel: vanuit bestaande instellingen gaan professionals werken in teams die voor en in gemeenten gaan werken;*
 - o *subsidiemodel: handhaven van subsidierelaties met regionaal werkende instellingen, maar aanpassing van afspraken over inzet in basisondersteuning, begeleiding en zorg (inhoud en financiering);*
 - o *inkoopmodel: inkopen van dienstverlening via overeenkomsten (overeenkomsten over dienstverlening zelf, maar ook het aanbesteden van de benodigde dienstverlening in concurrentie);*
 - o *beheermodel: zelf in dienst nemen van mensen of financieren van een organisatie op regionaal niveau (bv stichting of shared services centrum).*

Bij het regionaal maken van afspraken doen zich ook financieringsvragen voor over de bijdragen van de afzonderlijke gemeenten, het dragen van risico's en de verantwoording. Deze vraagstukken worden hier niet nader behandeld omdat bij de Transitiebureaus daarvoor handreikingen in voorbereiding zijn.

De taken van een generalistisch sociaal basisteam worden het liefst in algemene, kwalitatieve outcome termen gedefinieerd. Een gedetailleerde sturing op onderdelen van dienstverlening met een veelvoud aan prestatie-indicatoren e.d. heeft weinig toegevoegde waarde. Het aantal (gespecialiseerde) professionals waarop een beroep gedaan moet kunnen worden voor de jeugdigen, Wajongers, reïntegreerders, gehandicapten, zorgbehoefigen, dementerende ouderen e.d. is zeer gevarieerd en de gemeente beschikt over onvoldoende informatie om prestatie-indicatoren te kunnen vaststellen.

Omdat de gemeenten nog geen ervaring hebben met het organiseren en uitvoeren van deze dienstverlening zijn zij voor hun informatie volledig afhankelijk van de informatie die de (gespecialiseerde) professionals (willen) verstrekken (informatieasymmetrie). Wel kunnen een aantal centrale prestaties, zoals het snel weer in eigen kracht brengen en het beperken van het beroep op zwaardere vormen van ondersteuning, begeleiding en zorg, worden gevolgd en vergeleken met andere teams en gemeenten.

In de plannen van veel gemeenten krijgt de 'generalist' die de basisbegeleiding, - zorg en -ondersteuning biedt ook een rol in het betrekken van 'specialisten'. Dit om het uitgangspunt van 1 gezin 1 plan 1 hulpverlener vast te kunnen houden, zoveel mogelijk ambulante te organiseren en de regie niet bij de (dure) specialisten te leggen. In dit geval is het logisch om ook de financiële middelen voor de specialistische begeleiding, -ondersteuning en zorg via de generalisten te laten lopen (bijvoorbeeld in de vorm van een persoonsvolgend budget), of hen een belangrijke rol te geven in de besteding van deze middelen. Er moeten geen harde 'schotten' komen tussen preventie, lichte vormen van ondersteuning, begeleiding en zorg en zwaardere vormen. Dit kan door te budgetteren op het niveau van de totale ondersteuning, begeleiding en zorg voor de hele populatie. Een goede optie voor instellingen die nu alleen een deel van de zorg, ondersteuning en begeleiding doen, is om - samen met andere instellingen die andere delen verzorgen - een totaalaanbod voor de hele populatie te ontwikkelen (coöperatiemodel). De gemeente kan dat stimuleren of via aanbestedingseisen aan de markt verzoeken.

3.3 Samenwerking in de gespecialiseerde zorg, begeleiding en ondersteuning

Tot de gespecialiseerde zorg, -begeleiding en ondersteuning kunnen gerekend worden: beschut werk, re-integratie, administratieve kanten van schuldhulpverlening, uitvoering loondispensatie, matching, verzorgen van uitkeringen, therapeuten, gedragswetenschappers, pedagogen, kinderartsen, psychologen, revalidatie, dagopvang en speciaal onderwijs.

De noodzakelijke 'bewonersbasis' voor deze specialistische zorg ligt op regionaal niveau, dat wil zeggen, het niveau waarop de aanbieders van deze zorg, begeleiding en ondersteuning zijn georganiseerd en waarop gemeenten vaak nu ook al samenwerken. De meeste regio's omvatten ten minste vijf gemeenten en hebben een bewonersbasis van minimaal zo'n 200.000 inwoners. De meest specialistische en/of schaarse vormen van zorg worden op bovenregionaal en landelijk niveau aangeboden. Voorbeelden daarvan zijn gesloten jeugdzorginstellingen, gespecialiseerde vormen van intramurale GGZ en multidisciplinaire diagnostische behandelcentra.

Het is raadzaam om de gespecialiseerde zorg, ondersteuning en begeleiding in regionaal verband in te kopen via contracten die het mogelijk maken:

- dat gemeenten stapsgewijs kunnen ontdekken aan welke zorg, begeleiding en ondersteuning behoefte is;
- om prikkels in te bouwen die zorgen voor hogere kwaliteit en grotere doelmatigheid;
- om te leren hoe het meest effectief en doelmatig aan de behoeften aan zorg, ondersteuning en begeleiding tegemoet gekomen kan worden;
- om toe te groeien naar een toekomstbestendig stelsel op basis van de eerder genoemde inhoudelijke uitgangspunten (zie box 3.1 op pagina 10; kortweg: veel meer maatwerk, minder generieke zorg en groter vertrouwen in de kracht van de zelforganiserende samenleving).

Het is van groot belang dat in de gekozen contractvormen flexibiliteit behouden blijft voor wenselijke toekomstige ontwikkelingen en dat de informatieasymmetrie snel minder wordt. Langjarige contracten met een hoge mate van detaillering zijn daarom niet aan te raden. Tot de mogelijke contract- en financieringsvormen kunnen gerekend worden een lumpsumbekostiging voor de omvang van de populatie (als de instellingen in de regio tot een coöperatiemodel kunnen komen), "persoonsgebonden budgetten" waarover de basisteams beschikken voor de specialistische zorg, inputfinanciering en contracten op outputbasis.

3.4 Bestuurlijke vormen van regionale samenwerking

3.4.1 Inhoud en goede relatie voorop

Bij het kiezen van vormen van regionale samenwerking speelt de schaal een belangrijke rol zoals in het voorafgaande duidelijk is gemaakt. Bepaalde vormen van ondersteuning en zorg voor problematische jongeren en gezinnen en vormen van begeleiding van, persoonlijke verzorging en zorg voor mensen die niet zelfstandig in de samenleving kunnen participeren, zijn goed op laag schaalniveau te organiseren.

Voor specialistische zorg ligt een regionale schaal meer voor de hand. Sommige schaarse en/of zeer specialistische voorzieningen functioneren op bovenregionaal of landelijk niveau. Voor deze laatste vormen ligt landelijke inkoop voor de hand. We hebben het in het vervolg over die vormen van zorg waarvoor samenwerking op regionale schaal voor de hand ligt. De te kiezen regionale schaal moet congruent zijn voor de verschillende uit te voeren taken, wat er op neer zal komen dat die schaal, in elk geval voor wat de buitengrenzen betreft, zo veel mogelijk overeenkomt met de regio's die nu al bestaan in het sociaal domein:

arbeidsmarktregio's, Wmo-regio's, de GGD-regio's en regio's voor maatschappelijke opvang en onderwijs. De precieze omvang van de te kiezen schaal zal per regio verschillen, maar in de meeste gevallen zal het gaan om samenwerkingsverbanden van ongeveer vijf tot twintig gemeenten met een gezamenlijk inwoneraantal vanaf 150.000 tot 200.000 inwoners. Ruim boven het de door het kabinet gestelde minimum van 100.000 inwoners.⁷

Als nagedacht is over het schaalniveau waarop de taken en activiteiten het beste georganiseerd kunnen worden, komen vervolgens de bestuurlijke vormen van regionale samenwerking aan de orde. Vrijwillige regionale samenwerkingsvormen kunnen op allerlei manieren onderscheiden worden: naar juridische vorm, naar de rol van het bestuur, naar bevoegdheden, naar democratische legitimatie en naar allerlei organisatorische aspecten (opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap, werkgeverschap, wie doet en betaalt wat, hoe worden risico's verdeeld, e.d.). Daarnaast bestaat er een breed pallet aan begrippen.

Voordat de 'beste' vorm gekozen kan worden, is het van belang dat de bestuurders, Raden en ambtenaren van de samenwerkende gemeenten een gedeelde visie, strategie, ambitie en gevoel van urgentie hebben. Het is belangrijk dat men elkaar vertrouwt en dat men elkaar iets gunt. Als aan die voorwaarden voor samenwerking niet kan worden voldaan (relatiewaarden: gelijkwaardigheid, 'geven en nemen', 'commitment' op alle niveaus, informeren) en er geen gemeenschappelijke visie en stip op de horizon is dan zal de samenwerking maar beperkt mogelijk zijn of geen succes worden. De juridische vormgeving, of de taken waarop men samenwerkt, is daarbij niet de essentie. Vaak wordt juist te veel vanuit (juridische) structuur en machtsposities en te weinig vanuit inhoud (ambities en doelen van de samenwerking) en relatie (vertrouwen in elkaar en betrokkenheid bij de doelen) geredeneerd. Uit de praktijk van regionale samenwerking komt naar voren dat men het beste kan starten vanuit de inhoud, van hetgeen men wil bereiken en niet vanuit de vorm, de structuur, machtsverhoudingen e.d. Met de ambities (en geen blauwdruk) als uitgangspunt is de organisatievorm daarvan afgeleide. Kies daarbij als ambitie: vernieuwend besturen met zo veel mogelijk lichte vormen.

Het is tegelijkertijd verstandig om bij de regionale samenwerking in het sociale domein met pragmatisme aan te sluiten bij de ervaringen en vormen van regionale samenwerking waarmee men reeds ervaring heeft opgedaan. Dit komt de snelheid van implementatie ten goede en kan tot kostenvoordelen leiden.

⁷ Zie bijvoorbeeld het VNG-rapport, *Inventarisatie bovenlokale samenwerking transitie jeugdzorg*, september 2012, blz.8

3.4.2 Breed keuzepalet aan samenwerkingsvormen

Het aantal manieren waarop gemeenten hun samenwerking in regionaal verband kunnen vormgeven is groot.⁸ Er zijn verschillende combinaties van juridische en organisatorische vormgeving mogelijk. Juridisch is een hoofdonderscheid te maken tussen publiekrechtelijk (op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen) en privaatrechtelijk. Organisatorisch is een hoofdonderscheid te maken tussen netwerkvorming, uitvoering van taken door een centrumgemeente en (gedeeltelijke) samenvoeging van het ambtelijk apparaat. In overzicht 3.1 zijn deze vormen terug te vinden.

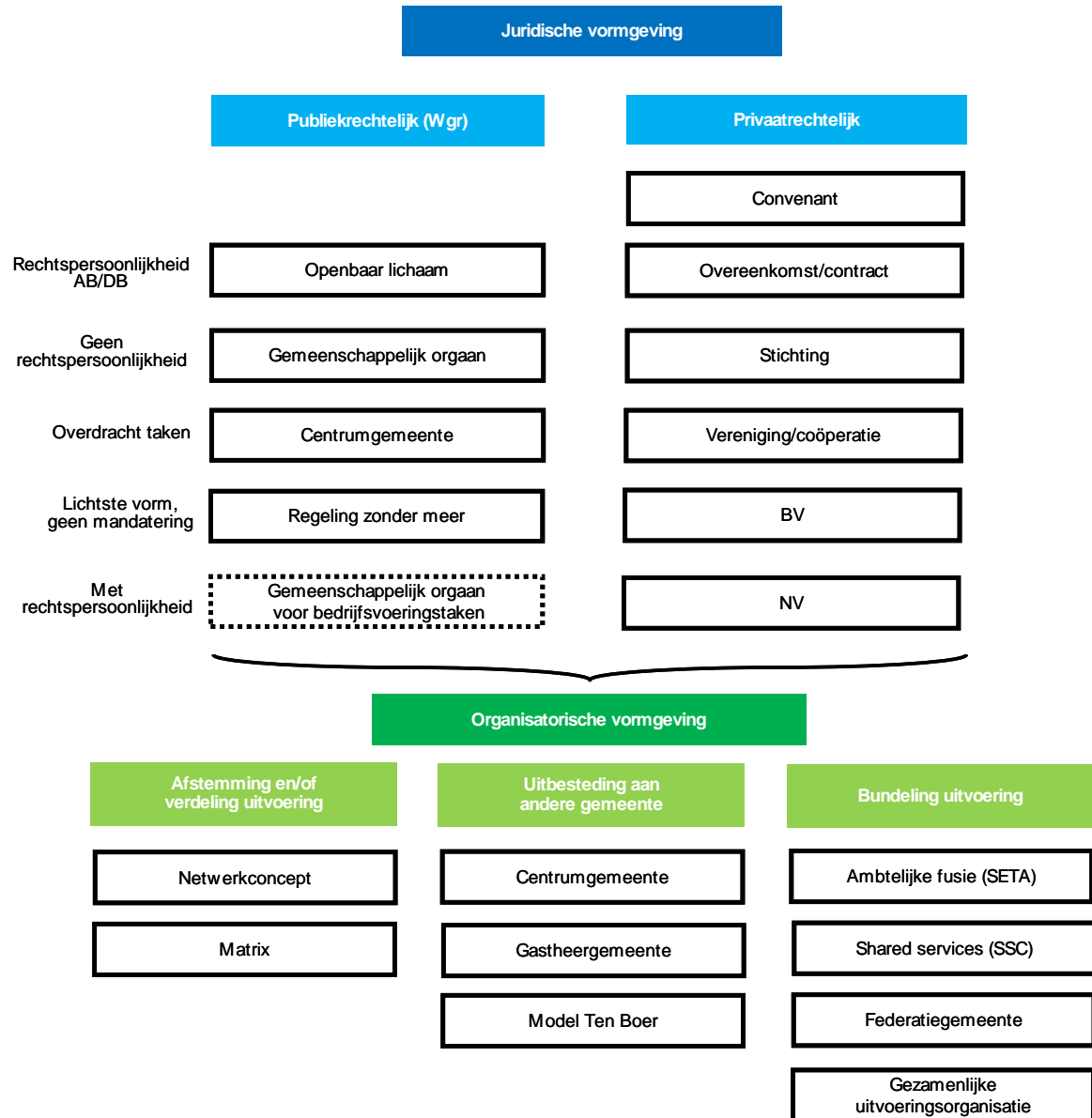
De publiekrechtelijke vormen van samenwerking worden genoemd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De meeste bekende en meest voorkomende vorm is die van samenwerking in een openbaar lichaam, dat een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB) kent. Alle deelnemende gemeenten zijn hierin vertegenwoordigd. Het gemeenschappelijke orgaan en de regeling zonder meer komen relatief weinig voor. De samenwerkingsvorm 'Gemeenschappelijk orgaan voor bedrijfsvoeringstaken' maakt onderdeel uit van het conceptvoorstel voor wijziging van de Wgr dat in 2012 ter consultatie is voorgelegd en wacht op definitieve behandeling en vaststelling. De centrumgemeente constructie is een vorm die vooral bekend is door de verplichte centrumconstructies die zijn ingesteld door de rijksoverheid. Het is echter ook heel goed mogelijk dat deze op *eigen initiatief* tot stand komt en vervolgens publiekrechtelijk wordt geborgd. We spreken dan van de *vrijwillige centrumgemeente constructie*. De privaatrechtelijke vormen van samenwerking zijn vormen die ook buiten de overheid veel voorkomen en geregeld zijn door het privaatrecht.

Bij de organisatorische vormgeving is het mogelijk dat deze juridisch worden ingebed in zowel een publiekrechtelijke als privaatrechtelijke samenwerking. Een vrijwillige centrumgemeente constructie, of gastheergemeente bijvoorbeeld, kan zowel via de Wgr als privaatrechtelijk worden vormgegeven, wat in de praktijk ook voorkomt. Dat geldt ook voor vormen van samenvoeging van het ambtelijk apparaat. Dit betekent dus dat in theorie veel verschillende combinaties van juridische en organisatorische samenwerking mogelijk zijn. De laatste jaren was de privaatrechtelijk vormgegeven samenwerking populair, vanwege de flexibiliteit in het aangaan, wijzigen of opheffen van de samenwerking. Tegelijkertijd is in 2012 een voorstel gedaan om de mogelijkheden in de Wgr om lichtere vormen van samenwerking (anders dan een openbaar lichaam) aan te gaan, uit te breiden.⁹

⁸ Zie ook VNG, *Grip op Samenwerking*, 2012

⁹ Voorstel tot wijziging van de Wgr van maart 2012.

Overzicht 3.1 Overzicht bestuurlijke samenwerkingsvormen



3.4.3 Inperking keuzepalet voor het sociale domein

Voor de opgaven in het sociale domein, het goed uitvoering kunnen geven aan de decentralisaties, gaan we in deze paragraaf dieper in op drie hoofdvormen van vrijwillige samenwerking, die nu op het sociale domein al vaak voorkomen:

1. Openbaar lichaam (publiekrechtelijk, op basis van de Wgr);
2. Vrijwillige centrumgemeente-constructie met bestuurlijke afstemming en mantelcontracten (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk);
3. Ambtelijke poolvorming (privaatrechtelijk of publiekrechtelijk).

3.4.4 Openbaar lichaam op basis van de Wgr

Een openbaar lichaam is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking, die is opgenomen in de Wgr. Een openbaar lichaam heeft eigen (publieke) rechtspersoonlijkheid en mag als zodanig zelf taken uit voeren. Bij een openbaar lichaam hebben alle deelnemende gemeenten bestuurlijk invloed via een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. De bestuurlijke invloed van alle gemeenten is op deze manier geborgd.

Voorbeelden

Op allerlei beleidsterreinen wordt in Nederland regionaal samengewerkt via een openbaar lichaam in het kader van de Wgr. Voorbeelden zijn: intergemeentelijke sociale diensten, de GGD-regio's, RMC, afvalinzameling.¹⁰

Voordelen

Het belangrijkste voordeel van een openbaar lichaam volgens de Wgr-constructie is dat er daadwerkelijk overdracht van taken en bevoegdheden plaatsvindt aan een nieuw gezamenlijk orgaan, waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd. Dit geeft duidelijkheid en een gedragen mandaat.

Slagvaardigheid ontstaat wanneer ook middelen worden overgedragen en de organisatie niet afhankelijk is van het per besluit uitoefenen van het budgetrecht door iedere deelnemende gemeente.

Nadelen

Een vaak gevoeld probleem van een openbaar lichaam volgens de Wgr is dat gemeenten het opzetten daarvan als tijdrovend ervaren en er al snel veel bestuurlijke drukte kan ontstaan door de noodzakelijke afstemming en overleggen in AB's en DB's. Dit komt de snelheid van de besluitvorming meestal niet ten goede.

¹⁰ Zie de database <http://praktijkvoorbeelden.vng.nl> van de VNG.

Een ander probleem is dat ondanks de vertegenwoordiging in AB's en DB's individuele Gemeenteraden toch relatief op grote afstand staan en het gevoel hebben dat hun invloed beperkt is. Daar komt bij dat de dualisering niet heeft plaatsgevonden in de openbare lichamen: zowel college- als raadsleden van de deelnemende gemeenten kunnen lid zijn van een AB als DB.

Aandachtspunten

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

Een aandachtspunt is ook de wijze waarop de stemverhouding wordt ingevuld. Waar nu vaak nog een ongewogen stemverhouding bestaat (iedere gemeente een gelijke stem) is een optie om tot een gewogen stemverhouding over te gaan op basis van de populatie aantallen die de afzonderlijke gemeenten inbrengen. Dit kan ook de snelheid van besluitvorming ten goede komen.

Maak gebruik van de kennis en capaciteit van de gemeenten zelf. Geef het samenwerkingsverband een kleine eigen staf (of niet) en maakt intensief gebruik van de aanwezige kennis, expertise en medewerkers in de aangesloten gemeenten. Zorg dat de samenwerking gepaard gaat met zo weinig mogelijk ambtelijke en bestuurlijke drukte en met duidelijke mandateringen. Dit komt snelheid en slagkracht ten goede. Wees pragmatisch en niet dogmatisch.

3.4.5 De vrijwillige centrumgemeente constructie

Beschrijving¹¹

In deze vorm komen gemeenten vrijwillig tot samenwerking en kiezen hierbij voor delegatie van uitvoeringstaken en daarbij horende middelen naar één van de gemeenten, meestal de grootste gemeente. Anders dan bij een openbaar lichaam komt er geen nieuw bestuur, maar wordt aangesloten bij de publiekrechtelijke organisatie van de centrumgemeente.

Een vrijwillige centrumconstructie is een mogelijkheid die wordt genoemd in de Wgr en dus op publiekrechtelijke manier kan worden geborgd. Het is echter ook mogelijk dat gemeenten kiezen voor een privaatrechtelijke vormgeving, waarbij ze bijvoorbeeld hun beleid en

¹¹ We noemen dit nadrukkelijk een *vrijwillige* centrumgemeente in onderscheid tot de klassieke centrumgemeente, waarbij door het rijk een gemeente wordt aangewezen om een taak uit te voeren, die daarvoor dan ook de bijbehorende middelen krijgt. De maatschappelijke opvang wordt op die manier geregeld. Zo'n van bovenaf opgelegde centrumgemeente constructie wordt hier nadrukkelijk niet bedoeld.

doelstellingen vastleggen in een bestuurlijk document of (privaatrechtelijk) convenant en een mantelovereenkomst.

Voorbeelden

De vrijwillige centrumgemeente constructie kan voor alle beleidsterreinen gekozen worden. De voorbeelden van de centrumgemeente samenwerkingsvorm zijn nu nog voor een belangrijk deel verplicht van karakter, zoals de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslaafdenzorg. Er zijn echter ook steeds meer voorbeelden van centrumgemeenteconstructies die van onderop tot stand komen. Zij variëren van inhoudelijke domeinen (waaronder het sociale domein) tot bedrijfsvoeringstaken.

Voordelen

In de vrijwillige centrumgemeente constructie worden taken in de uitvoering overgedragen aan de centrumgemeente. De gemeente die de taken overdraagt, beschikt over de eigen gedecentraliseerde financiële middelen en draagt een deel van de taken (namelijk die waarvoor uitvoering op enige schaal tot doelmatigheidswinst leidt) en de daarbij horende middelen over naar de samenwerkende gemeente die de taak op de beste wijze tegen de laagste kosten kan verrichten. Over de gewenste kwaliteit waarmee de overgedragen taken worden uitgevoerd of de outcomes worden vooraf afspraken gemaakt in overeenkomsten. Dat kan evengoed gelden voor de wijze waarop met afzonderlijke gemeenten wordt afgerekend op basis van daadwerkelijk gebruik. Op deze wijze wordt gebruik gemaakt van de schaalvoordelen en is de centrumgemeente niet afhankelijk van het budgetrecht van iedere deelnemende gemeente voor ieder afzonderlijk besluit, terwijl de financiële prikkel voor elke gemeente wel behouden blijft.

Een ander voordeel is dat de bestuurlijke drukte beperkt kan blijven, omdat geen nieuwe bestuurlijke eenheden (zoals een openbaar lichaam) worden gecreëerd. Eén gemeente kan de complexe taken uitvoeren namens het collectief van de samenwerkende gemeenten en daar zorgvuldig verantwoording over afleggen. Omdat alle gemeenten wel budgetverantwoordelijk blijven kan op deze wijze worden voorkomen dat gemeenten afschuifgedrag gaan vertonen en bijvoorbeeld minder geld uitgeven aan preventief beleid en jongeren 'doorschuiven' naar de grotere gemeente, omdat die geld heeft ontvangen om in de regio tweedelijns voorzieningen te financieren.

Nadelen

Het belangrijkste nadeel van de vrijwillige centrumconstructie is dat in de beleving van de omliggende gemeenten de centrumgemeente al snel dominant is, omdat daar de uitvoering van een taak is belegd.

Een ander nadeel is dat deze vorm kan leiden tot een afstandelijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie, waarin niet het gezamenlijk realiseren van de overkoepelende doelstellingen voorop staat, maar het controleren of afspraken tot in detail worden nageleefd.

Aandachtspunten

De vrijwillige centrumgemeente moet zeer transparant en open zijn in de kosten waarmee de gedelegeerde taken worden uitgevoerd. Er dreigt informatieasymmetrie. Zorg als centrumgemeente dat er geen 'afstand' gaat ontstaan met de omliggende gemeenten.

Het zorgen voor betrokkenheid van raadsleden van de gemeenten in de samenwerking, is een belangrijke opgave voor de bestuurders in de grote gemeente. Wanneer raadsleden niet zelf betrokken zijn bij de doelen en resultaten van de samenwerking zal vroeg of laat een politieke discussie over nut en noodzaak ontstaan. De ervaring leert dat de organisatorische kant van de samenwerking meestal geen grote problemen oplevert. Hierover zijn zakelijke afspraken te maken tussen betrokken partijen, door een heldere afbakening van rollen en posities. Vaak zitten de echte knelpunten en risico's in de relatie tussen het bestuur (Raad en College) dat lokaal acteert en het samenwerkingsverband of de centrumgemeente dat bovenlokaal opereert. Dit spanningsveld van 'het hemd is nader dan de rok' is inherent aan intergemeentelijke samenwerking en vergt permanent aandacht in de vorm van communicatie, relatiebeheer en werken aan draagvlak.

Het budgetrecht van de deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband moet niet elk jaar bij het vaststellen van de begroting het samenwerkingsverband op losse schroeven kunnen zetten. Door op heldere wijze over de bereikte prestaties en resultaten te communiceren, en door wel op basis van daadwerkelijk gebruik met elkaar af te rekenen, kan dit voorkomen worden.¹²

3.4.6 Ambtelijke poolvorming

Beschrijving

Bij ambtelijke poolvorming wordt de ambtelijke capaciteit van deelnemende gemeenten gebundeld, terwijl bestuurlijke verantwoordelijkheid en zelfstandigheid onveranderd blijft. Het doel is om de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoering te vergroten met behoud van de politieke gemeenschap in de afzonderlijke, deelnemende gemeenten.

De laatste jaren heeft ambtelijke pooling door gemeenten een grote vlucht genomen. Vooral de beleidarme taken (inkoop, belastinginning, PIOFACH functies in de bedrijfsvoering) zijn relatief gemakkelijk met andere gemeenten in samenwerking te organiseren. Het aantal gemeenten dat samenwerkt op het gebied van ICT groeit bijvoorbeeld

¹² Het op jaarbasis met elkaar afrekenen op basis van daadwerkelijk gebruik kan wel gepaard gaan met een manier om financiële risico's voor individuele gemeenten te beperken door bij voorbeeld een gezamenlijk bufferfonds in te stellen.

aanzienlijk; mede door de ondersteuning door grote organisaties als GovUnited en Dimpact.

Voorbeelden

Een interessante samenwerkingsvorm is de ambtelijke poolvorming via het matrixmodel: de samenwerkende gemeenten nemen elk één of meerdere taakvelden of beleidsterreinen voor hun rekening en voeren die voor alle deelnemende gemeenten uit. Gemeente A heeft bijvoorbeeld de sociale dienst die alle taken op het gebied van werk en inkomen doet voor de andere gemeenten, gemeente B doet de jeugdzorg, gemeente C de onderwistaken en gemeente D doet de regionale WMO/AWBZ-taken et cetera. Meestal treden alle medewerkers uit een bepaalde sector in dienst van één bepaalde gemeente, of zij worden daar naar toe gedetacheerd. Er is sprake van specialisatie én integratie. Een voorbeeld zijn de vier Middelseegemeenten (Het Bildt, Menaldumadeel, Leeuwarderadeel en Ferwerderadiel).

Het matrixmodel is interessant omdat iedere gemeente taken op zich neemt, geen gemeente de andere gemeenten "verdringt" en er op deze wijze vertrouwen kan groeien. Een nadeel is dat de samenhang tussen de diverse beleidsterreinen niet als vanzelfsprekend naar voren komt en extra aandacht behoeft. Dit model kan op grotere schaal ook gebruikt worden bij de decentralisaties in het sociale domein.

Een verdergaande vorm van ambtelijke poolvorming is het samenvoegen van de samenwerkende gemeenten in één nieuwe afzonderlijke organisatie-eenheid, die op contractbasis diensten verleent aan de deelnemende gemeentebesturen. Medewerkers uit deze gemeenten worden overgeheveld naar de nieuwe organisatie of worden daar naar toe gedetacheerd. De geïntegreerde ambtelijke organisatie kan één taakveld omvatten, maar het is ook mogelijk om meerdere afdelingen samen te voegen, of om met meerdere gemeenten één gezamenlijk ambtelijk apparaat op te zetten. Ook dit model is op een groter schaalniveau toepasbaar bij de uitvoering van de decentralisaties.

Voordelen

In dit model blijven de bestaande bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden in tact en er gaat niet veel tijd verloren aan het creëren van nieuwe bestuurlijke entiteiten en overleggremia. Zeker als de opgave vooral een kwestie is van het bundelen en vergroten van organisatorische kracht, is het effectiever en efficiënter om de samenwerking te richten op dat niveau.

Een voordeel van het aansluiten bij bestaande bestuurlijke verhoudingen en verantwoordelijkheden is dat geen (nieuwe) vraagstukken van bestuurlijke legitimiteit ontstaan. De verantwoording blijft via het eigen bestuur lopen.

Voordeel is tot slot dat uitvoeringskracht wordt versterkt door bundeling van de gezamenlijke ambtelijke capaciteit, wat voordelen biedt in termen van verminderde kwetsbaarheid en grotere kwaliteit.

Nadelen

Een nadeel van dit model is dat de gefuseerde ambtelijke organisatie een eigen logica en focus krijgt, op afstand van het bestuur. Maatwerk en bestuurlijke beïnvloedbaarheid nemen af. Zeker in een omgeving die dynamisch en aan verandering onderhevig is, kan dit de flexibiliteit van afspraken en wijzen van werken te veel beperken.

Een nadeel van de scheiding tussen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie die hoort bij dit model is ook dat daardoor schaalvoordelen niet worden gerealiseerd. Als deelnemende gemeenten hun beleid (van nota's tot verordeningen) heel individueel blijven invullen, moeten de medewerkers van de gezamenlijke ambtelijke organisatie zich in hun werk blijven opsplitsen.

Aandachtspunten

Om dit model goed te laten werken is het nodig vast te stellen waar de deelnemende gemeenten in hun beleid veel overeenkomsten hebben en snel voordelen van krachtenbundeling kunnen worden behaald. Waar dat (nog) niet het geval is, is het nodig hier eerst aandacht aan te besteden en overkomelijke verschillen te verminderen. Ook is het nodig vast te stellen op welke onderdelen van de uitvoering maatwerk mogelijk en wenselijk is, waarbij geen gedetailleerde uniforme afspraken en werkwijzen passen.

Tot slot is een aandachtspunt hoe de afzonderlijke besturen betrokken en op de hoogte blijven van de ontwikkelingen en prestaties van de gezamenlijke ambtelijke organisatie.

4 Afwegingskader, stappenplan

4.1 Afwegingskader

De relatieve voor- en nadelen tussen de verschillende samenwerkingsvormen kunnen in de afweging om te komen tot meer regionale samenwerking betrokken worden. Hieronder zijn ze samengevat.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: efficiencyvoordelen en kostenbesparing</i>
Openbaar lichaam (OL)	Die kunnen worden gerealiseerd, maar daar moet dan wel bewust op worden gestuurd en afspraken over worden gemaakt. Er is een spanning tussen veel beleidsmatige beïnvloedingsmogelijkheden per gemeente en het kunnen realiseren van schaalvoordelen (die standaardisatie vragen).
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	Voordeel is dat wordt aangesloten bij de bestaande organisatie en capaciteit van één gemeente, die met de centrumfunctie. Om in de uitvoering verdere kostenvoordelen te realiseren is het wel nodig daar vooraf duidelijke afspraken over te maken en te blijven sturen op standaardisatie.
Ambtelijke poolvorming (AP)	In veel gevallen wordt gekozen voor de bundeling van capaciteit in een nieuwe organisatie. Aandachtspunt is dat het opzetten van een nieuwe organisatie niet te veel gaat kosten (nieuwe huisvesting, hoge inschaling van personeel) en bestaande organisatie consequent worden ontvlecht en ontmanteld.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: betere resultaten en kwaliteitsverbeteringen</i>
Openbaar lichaam (OL)	Die kunnen worden gerealiseerd, maar daar moet dan wel bewust op worden gestuurd en afspraken over worden gemaakt: de WGR besteedt primair aandacht aan bestuurlijke aspecten en minder vanzelfsprekend aan resultaten en kwaliteit van het werk dat moet worden gedaan.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	Betere kwaliteit is mogelijk, doordat wordt gebouwd op de capaciteit en kwaliteit van de centrumgemeente. Dit leidt echter niet automatisch tot betere resultaten; daar moet bewust op worden gestuurd, waarbij lessen van omliggende gemeenten kunnen worden benut.
Ambtelijke poolvorming (AP)	Betere kwaliteit is mogelijk door bundeling van capaciteit. Dit leidt echter niet automatisch tot betere resultaten; daarop moet bewust op worden gestuurd, waarbij lessen van omliggende gemeenten over effectieve en informele werkwijzen kunnen worden benut.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: snelheid en flexibiliteit</i>
Openbaar lichaam (OL)	Doordat veel partijen betrokken zijn bij besluitvorming, is de snelheid en flexibiliteit minder groot. Door te kiezen voor lichtere Wgr-vormen (zonder openbaar lichaam en apart bestuur) of door middel van delegeren en mandateren kan de snelheid en flexibiliteit wel worden vergroot.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	Doordat één gemeente in de uitvoering leidend is, kan in principe sneller en flexibeler worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Deze ruimte moet dan wel worden geboden in de onderliggende overeenkomsten met omliggende gemeenten.
Ambtelijke poolvorming (AP)	Doordat het bestuur meer op afstand staat, kunnen medewerkers van de gezamenlijke ambtelijke organisatie in principe snel en flexibel inspelen op veranderingen. Voorwaarde is dan wel dat afspraken over werkwijzen deze ruimte bieden.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: beperkte bestuurlijke drukte</i>
Openbaar lichaam (OL)	Bij de zwaarste vorm met openbaar lichaam, die veel voorkomt, is de bestuurlijke drukte vaak groot. Dit kan wel worden beperkt door afspraken te maken over overleg- en besluitvormingsmomenten of te kiezen voor lichtere vormen van een WGR.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	Doordat één gemeente leidend is, wordt de bestuurlijke drukte verminderd. Aandachtspunt is dat de besturen van omliggende gemeenten zich voldoende betrokken blijven voelen en tonen.
Ambtelijke poolvorming (AP)	Doordat het bestuur relatief op afstand staat is de bestuurlijke drukte beperkt. Aandachtspunt is dat de besturen van omliggende gemeenten zich voldoende betrokken blijven voelen en tonen

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: beperkte inzet ambtelijke capaciteit</i>
Openbaar lichaam (OL)	Ambtelijke capaciteit kan worden gebundeld in een nieuwe organisatie (openbaar lichaam). Aandachtspunt is de afbouw van capaciteit in de deelnemende gemeenten, omdat anders kostenvoordelen niet worden gerealiseerd.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	De ambtelijke capaciteit wordt versterkt door aan te sluiten bij de capaciteit van de centrumgemeente. Er kan winst geboekt worden in efficiency en professionaliteit. Het blijft noodzakelijk om de samenwerkende gemeenten goed te betrekken bij de visie- en doelformulering en om ze op transparante en duidelijke wijze frequent te informeren over de behaalde prestaties.
Ambtelijke poolvorming (AP)	De ambtelijke capaciteit wordt versterkt door bundeling van de capaciteit van de deelnemende gemeenten. Door de noodzaak om meerdere samenwerkende gemeenten te moeten informeren, is de inzet van ambtelijke capaciteit niet minimaal.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: legitimatie, eigenaarschap en identiteit</i>
Openbaar lichaam (OL)	De WGR scoort hier goed op, omdat deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het bestuur. Daarbij moet er voor zorg gedragen worden dat de legitimatie geen louter formele invulling krijgt en dat de deelnemende gemeenten zich eigenaar voelen van het samenwerkingsverband.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	De directe bestuurlijke betrokkenheid is minder, maar door goede informatievoorziening en het tonen van betrokkenheid kan dit worden ondervangen.
Ambtelijke poolvorming (AP)	De directe bestuurlijke betrokkenheid is minder, maar door goede informatievoorziening en het tonen van betrokkenheid kan dit worden ondervangen.

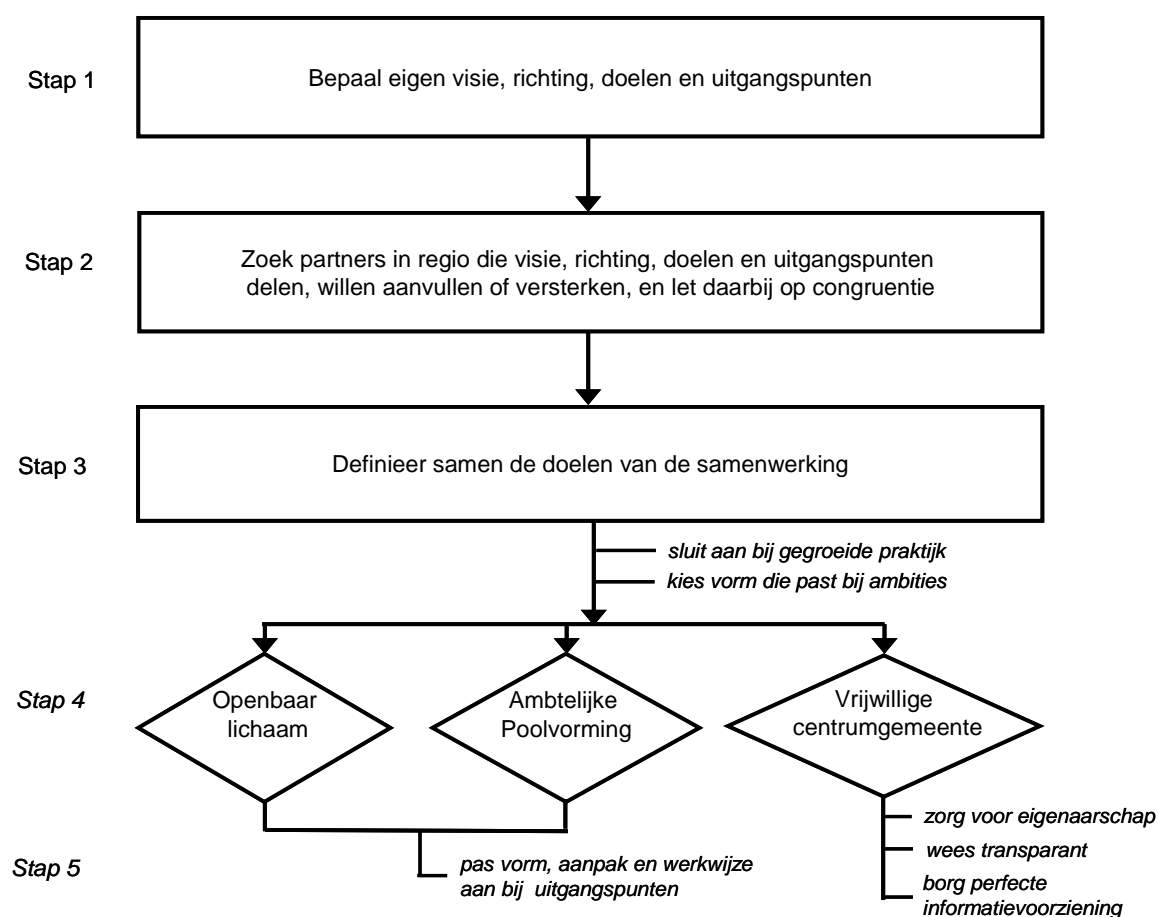
<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: voorbereiding verdere schaalvergroting lokaal bestuur</i>
Wgr	Door het intensieve bestuurlijke contact kan de basis worden gelegd voor toekomstige bestuurlijke integratie (fusie/ herindeling). Het risico is dat de samenwerking blijft 'steken' in bestuurlijke aspecten en de aandacht voor concrete resultaten achterblijft.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	De bestuurlijke en ambtelijke samenwerking kan de basis leggen voor verdere ambtelijke en bestuurlijke samenwerking en integratie.
Ambtelijke poolvorming (AP)	Door de ambtelijke poolvorming is integratie op dat niveau al vormgegeven. Dit kan de basis zijn voor verdere samenwerking en integratie op bestuurlijk niveau.

<i>Vormen</i>	<i>Afwegingscriterium: consistent met daily urban system gedachtegoed</i>
Openbaar lichaam (OL)	Vanwege de tijd en hoge kosten van het opzetten van een nieuwe Wgr en eventueel ontvlechten van een bestaande, is het belangrijk zo vroeg mogelijk aandacht te hebben voor het samenvallen van de geografische reikwijdte van de Wgr in vergelijking met het daily urban system voor de taken die onder de Wgr gaan vallen.
Vrijwillige centrumgemeente (VCG)	Afhankelijk van de precieze afspraken kunnen het aantal deelnemers en terreinen waarop wordt samengewerkt relatief gemakkelijk worden aangepast. Hierbij kan worden ingespeeld op de geografische reikwijdte van het relevant daily urban system.
Ambtelijke poolvorming (AP)	Vanwege de vergaande integratie en kosten van aanpassingen is het belangrijk zo vroeg mogelijk aandacht te hebben voor het samenvallen van de geografische reikwijdte van de samenwerking in vergelijking met het daily urban system voor de taken die onder de samenwerking vallen.

4.2 Stappenplan

Bij elk van de stappen in het stappenplan zijn er een aantal belangrijke aandachtspunten die het succes van de stap en het regionale samenwerkingsverband in belangrijke mate bepalen. In de praktijk zullen de meeste steden al ergens bij stap 2 en 3 beland zijn, maar voor de volledigheid geven we toch de volgtijdelijk te zetten stappen allemaal weer (figuur 4.1).

Figuur 4.1 Stappenplan ten behoeve van regionale samenwerking in het sociale domein



Stap 1: bepaal eigen visie, richting, doelen en uitgangspunten

In stap 1 zijn belangrijke aandachtspunten:

- betrek Raad in belangrijke mate bij stap 1;
- zorg dat snelheid, vernieuwen, innoveren, experimenteren en leren een belangrijk onderdeel is van de uitgangspunten;
- wat zijn de risico's van wel of niet regionaal samenwerken.

Stap 2: oriënteer je op de meest voor de hand liggende regiosamenstelling (congruent voor verschillende taken in het sociale domein) en ga met partners in gesprek over visie, richting, doelen en uitgangspunten

In stap 2 zijn belangrijke aandachtspunten:

- geef ruimte aan beoogde partnergemeente, stel je open voor hun ideeën, wees open en grootmoedig;
- dring aan op snelheid;
- zorg dat heldere prestatieafspraken gemaakt worden;
- bespreek open de risico's en maak afspraken hoe met de risico's wordt omgegaan;
- wees eventueel bereid om risico's en transactiekosten te delen.

Stap 3: Definieer samen de doelen van de samenwerking

In stap 3 zijn belangrijke aandachtspunten:

- betrek de Raden van de gemeenten bij de doelformulering;
- definieer doelen op hoofdlijnen, liefst in outcome termen en zo SMART mogelijk;
- maak afspraken over de regelmatige, transparante en duidelijke terugkoppeling over de behaalde resultaten.

Stap 4: Sluit aan bij de gegroeide regionale praktijk van samenwerking of kies de beste vorm die past bij de ambities

In stap 4 komt het aan op een keuze. Er valt veel voor te zeggen om de regionale samenwerking ten behoeve van de decentralisaties in het sociale domein in te bedden in de bestaande bestuurlijke regionale samenwerkingsvormen. Dat kan zijn in de vorm van een openbaar lichaam (OL), een bestaande regeling van samenwerking via de centrumgemeente constructie (VCG) of via ambtelijke poolvorming (AP). Stel daarbij de vraag welke samenwerkingsvorm de toekomstige ontwikkelingen het best mogelijk blijft maken, zonder dat dit andere samenwerkingsvormen op andere thema's in de weg zit. Ook het kostenaspect is belangrijk, evenals de snelheid en flexibiliteit. Welke vorm is relatief het goedkoopst, het snelst te realiseren en het meest aanpasbaar om voldoende bestuurskracht en doorzettingsmacht te organiseren.

De samenwerkingsvorm met de minste bestuurlijke en ambtelijke drukte is die van de vrijwillige centrumgemeente constructie. Deze vorm vereist wel dat de leidende (centrum)gemeente heel veel oog heeft voor de behoeften van de gemeenten waarmee samengewerkt gaat worden en vele vertrouwenswekkende stappen zet. Stel je behulpzaam op, maak gebruik van de expertise bij de andere gemeenten, delegeer taken naar de andere gemeenten, deel en pool risico's, los de dubbele lasten voor de kleinere gemeenten op (leegstaand maatschappelijk vastgoed, boventallig personeel).

Stap 5: Optimaliseer en maak het samenwerkingsverband toekomstbestendig

In stap 5 dienen de zwakke elementen in bestaande samenwerkingsverbanden waarbij wordt aangesloten, in het licht van de opgaven in het sociale domein, verminderd worden.

In het geval van een openbaar lichaam of ambtelijke poolvorming bijvoorbeeld: bestuurlijke en ambtelijke drukte, stroperigheid, traagheid, onvoldoende eigenaarschap, onvoldoende innovativiteit, formalisme, zwakke informatievoorziening, onvoldoende verbinding van beleidsterreinen en samenhang tussen beleidsterreinen.

In het geval van de vrijwillige centrumgemeente constructie dient gewerkt te worden aan het toekomstbestendig maken van de vrijwillige centrumgemeente constructie:

- geef hoge prioriteit aan het frequent, transparant en duidelijk informeren van de Raden van de samenwerkende gemeenten;
- houd de financiële prikkel bij de regiogemeenten in tact en reken af op daadwerkelijk gebruik
- zorg er ook op allerlei andere manieren voor dat voldoende eigenaarschap wordt gevoeld in de samenwerkende gemeenten.

5 Literatuur

Algemeen

CAB Groningen en Divosa (2012), *Bouwstenen voor het sociale domein. Kennis voor de verknoping van zorg, participatie en werk*, Utrecht: Divosa.

Deen, J.J.A.N., S.A.H. Denters, P.J. Klok (2010). *Sturing zonder bestuur. Samenwerking in vier stedelijke netwerken*. Den Haag: Nicis Institute.

Eikenboom, M., M. Kiewik, H. van den Heuvel (2011). *Samenwerking in beweging. De lappendeken voorbij*. Den Haag: Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking.

Herweijer, M. & M. J. Fraanje (2011). *Samen werken aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Kolk, Joost van der (2011). *Samen verder, maar hoe? Rationaliteit en vormende krachten bij de keuze van gemeenten voor samenwerking of herindeling*. Den Haag: Kennisplatform Intergemeentelijke Samenwerking.

Laar, S. van de (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.

Levelt, M., T. Metze, W. Salet et al. (2012). *Conflict in samenwerking. De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking*. Den Haag: Nicis Institute.

Leeuwen, M. van, Z. Brouwer, W. de Jong, A. van Woudenberg, P. Kenis (2011). *Tussen institutioneel aanbod en organische vraag*. De JeugdZaak: Baambrugge.

Lobry, Eugene en Dirk Langedijk (2012), *Handreiking Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening*, Den Haag: VNG.

Palstra, R.B. (2007). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Den Haag: VNG.

Schaap, Linze, Laurens de Graaf en Julien van Ostaaijen, "Democratisering van governance: oplossingen voor het democratische tekort in intergemeentelijke samenwerking", in: *Bestuurskunde*, jrg. 19, 2010, nr. 4, blz. 58 – 66.

Schilder, N.A.C., C. Riezebos, A. Lelieveld en P. Bouwmeester (2011). *Samenwerken is evenwichtskunst. Evaluatie werking centrumconstructies*. Den Haag: BMC.

Schilder, Ard en Anna Lelieveld (2011), "Samenwerken of herindelen; taken uitbesteden via het gastheergemeentemodel", in: *B&G*, januari/februari 2011, blz. 22 – 25.

Stamsnijder, Marjolein, *De vierde kracht. Over de politieke legitimatie van regionale samenwerking*, Output nr. 17. Den Haag: Nirov.

Steen, M. van der, R. Peeters, M. van Twist (2010), *De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: VROM.

Veen, Arno van der, Renate Kuyten, Patrick Tazelaar en Coby Peeters (2012), *Discussiedocument Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen*. Stelwijziging Jeugd, Den Haag: Ministerie van V&J, ministerie van VWS, VNG.

VNG (2012). *Factsheets Samenhang Decentralisaties*. Den Haag: VNG.

VNG (2012), *Grip op samenwerken*. Den Haag: VNG.

WagenaarHoes, *Tien succesfactoren voor intergemeentelijk samenwerking*.

Zwan, H. van der, R. Heijnen, V.L.M. Siegmund, A.M. Prent (2012). *Intergemeentelijke samenwerking: inhoud, structuur en vooral: relatie!* Arnhem: KplusV.

Vernieuwing, hervorming en transformatie in het sociale domein

Boer, Nico de, Jos van der Lans (2011), *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: RMO.

Cramers, Maurice en Jos van der Lans, "Kraamkamers van een nieuwe verzorgingsstaat", in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, nummer 1, lente 2012, blz. 18 – 24.

Divosa (2007), *Schakelen en verbinden*, Utrecht.

Divosa, *Dossier Samenhang 3 decentralisaties. Achtergrond*, www.divosa.nl/dossiers (verwijzing naar relevante literatuur, praktijkvoorbeelden en instrumenten).

Hoenderkamp, Jeroen (2011), *"Van zorg naar participatie. De overgang van de begeleiding naar de Wmo"*, G32 & VNG.

Hoenderkamp, Jeroen, "De kanteling van de WMO: transformatie van de verzorgingsstaat in de stad?", in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, nummer 1, lente 2012, blz. 5 – 11.

Lans, Jos van der (2010), *Eropaf! De nieuwe start van het sociale werk*. Amsterdam.

Lans, Jos van der, "Een grote schoonmaak. Welzijn nieuwe stijl vraagt om moedige wethouders", in: *TSS Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, jrg. 64, 2010, nr. 9, blz. 24 - 27.

Gemeente Leeuwarden (2012), *Amarylis: Welzijn nieuwe stijl in praktijk*. Leeuwarden.

Nederland, Trudy, Astrid Huygen, Hans Boutelier (2009), *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

Peeters, Piet-Hein, "Welzijn nieuwe stijl? Welzijn nieuwe praktijk!", in: TSS Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken, jrg. 64, 2010, nr. 5, blz. 19-21.

Raad voor Maatschappelijke Opvang (2008), *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam.

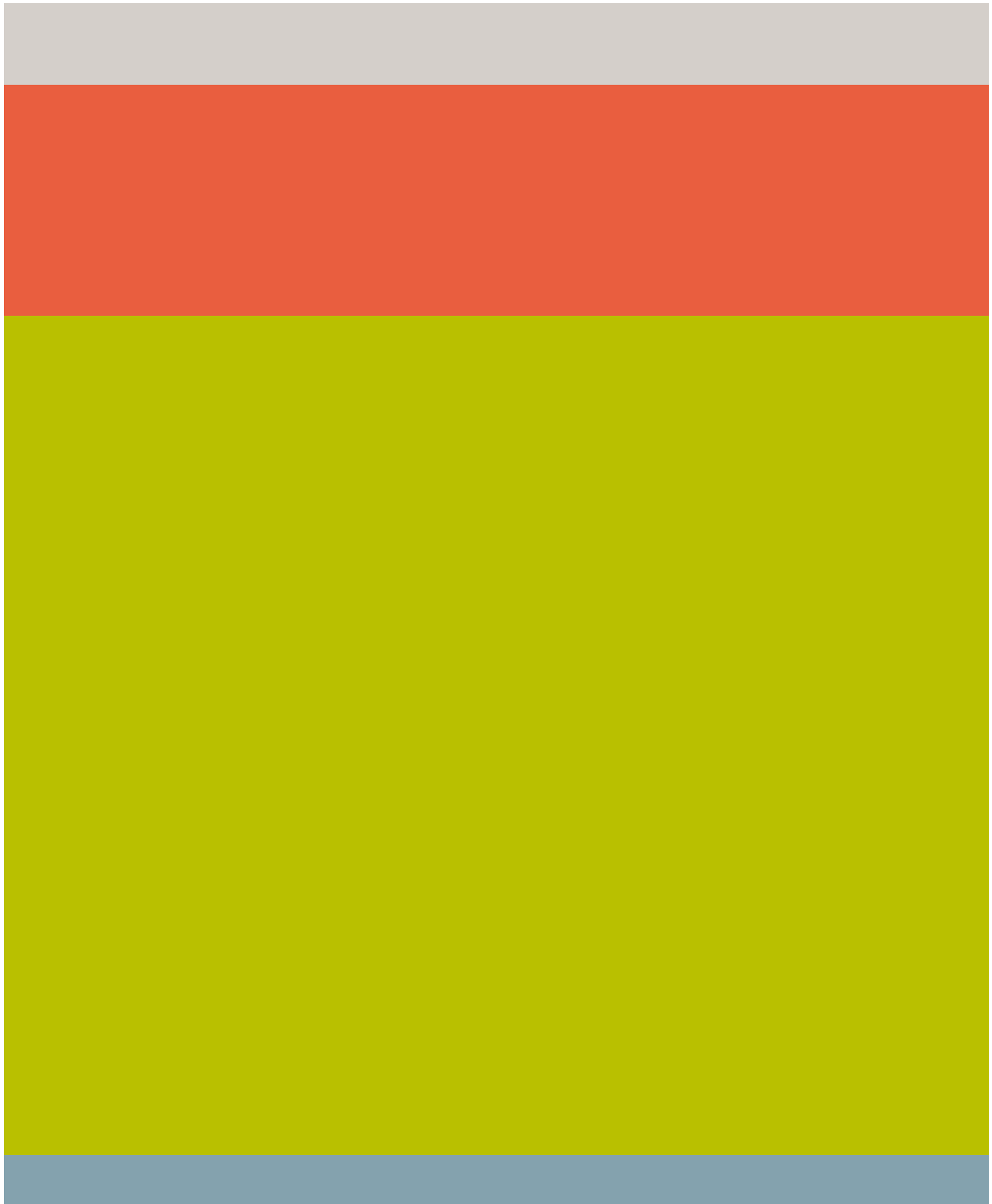
Raad voor Maatschappelijke Omvang (2010), *Sociaal bezuinigen*, Briefadvies. Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Omvang (2010), *Terug naar de basis. Over legitimiteit van maatschappelijke dienstverlening*. Amsterdam: SWP.

VWS, MO Groep en VNG (2010), *Welzijn Nieuwe Stijl*.

Welzijn Nieuwe Stijl, *De acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl*.

Wilke, Marco "De wet werken naar vermogen: de stedelijke uitdaging voor creatieve destructie", in: *Bestuurskunde*, jrg. 21, nummer 1, lente 2012, blz. 12 – 17.



Postbus 30833, 2500 GV Den Haag

www.platform31.nl

twitter: @platform31

PLATFORM31

Platform31 is de fusieorganisatie van KEI, Nicis Institute, Nirov en SEV