

Intergemeentelijke samenwerking – een volmondig ‘Ja, ik wil’ of een wel overwogen verstandshuwelijk?

Een studie naar de totstandkoming van samenwerkingsverbanden in het sociaal domein

Vertegenwoordiging
Slagvaardigheid Tweesporenbeleid
Decentralisatiebrief Limburg Sociaal Domein
Lokaal verlengd bestuur Besluitvorming Zeggenschap
Jeugdwet Bevoegdheden Verantwoording Drie Decentralisaties
Gemeenten Robuustheid Netwerksamenwerking
Flexibiliteit Openbaar lichaam Zelfstandige organisatie
Convenant Kwaliteitsfactoren Transparantie
Samenwerkingsvorm Democratische legitimiteit Kwaliteitsconcept
Groeimogelijkheden Participatiewet
Bestuurskracht Informatieplicht Afstemming
Wet maatschappelijke ondersteuning
Intergemeentelijke samenwerking
Shared services

Gwen (G.M.N.) Fleuren
Studentnummer s4373642

Master bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
September 2015

Stagebegeleider: Drs. H.J.J.M. Smeets
Eerste lezer: Dr. P.J. Zwaan (scriptiebegeleider)
Tweede lezer: Dr. M.L. van Genugten

Voorwoord

Deze masterscriptie is geschreven in het kader van de opleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Dit onderzoek is uitgevoerd gedurende mijn stage bij de gemeente Venlo, waar ik in samenwerking met een groot aantal collega's zowel binnen de gemeente Venlo als in de regio Noord-Limburg heb mogen werken aan de totstandkoming van het samenwerkingsverband 'modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord'. De zoektocht naar een passend samenwerkingsverband heeft mij in alle aspecten weten te boeien: de gezellige gesprekken met collega's, de voorbereiding van bestuurlijke overleggen en het uiteindelijke besluitvormingstraject. In dit onderzoek wil ik laten zien wat ik in het afgelopen jaar geleerd heb: inzicht in hoe samenwerking 'werkt'.

In een van de interviews werd de totstandkoming van samenwerkingsverbanden middels meerdere metaforen vergeleken met een huwelijk: de bezegeling van de 'onderlinge liefde' tussen gemeenten. Binnen intergemeentelijke samenwerking commiteren partijen zich op tal van manieren aan elkaar, door het elkaar toe vertrouwen van taken, of het gezamenlijk oprichten van een nieuwe organisatie. In deze studie worden deze 'huwelijken' uitgebreid onder de loep genomen.

Dit onderzoek zou er niet zijn geweest zonder een aantal belangrijke mensen. In het bijzonder wil ik deze personen dan ook bedanken. Allereerst ben ik veel dank verschuldigd aan Pieter Zwaan, mijn begeleider bij de universiteit. Dankzij zijn behulpzaamheid, kritiek en grenzeloze geduld tijdens de periode van het schrijven van deze scriptie, ligt hier voor u een onderzoek dat zowel vanuit maatschappelijke als wetenschappelijk perspectief bijdraagt aan de bestaande kennis over samenwerking. Binnen de afdeling Bestuursstaf van de gemeente Venlo gaat in het bijzonder mijn dank uit naar Harry Smeets, voor de werkervaringplek bij de gemeente Venlo. Voor de prettige samenwerking en alles wat ik van hem heb mogen leren. Hij heeft mij enthousiast weten te maken voor het werkgebied regionale samenwerking en het sociaal domein. Natuurlijk wil ik ook graag de mensen bedanken die een inhoudelijke inbreng hebben gehad in deze scriptie. Dat zijn zowel de mensen die ik heb geïnterviewd als de organisaties waarvan ik informatie heb ontvangen. Als laatste wil ik mijn ouders, zus en vriend bedanken voor hun blijvende steun gedurende dit onderzoek.

Gwen Fleuren

Nijmegen, september 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	3
Inhoudsopgave.....	5
Samenvatting	7
1. Inleiding.....	9
1.1. Vooruitblik op de theorie.....	10
1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	11
1.3. Leeswijzer	12
2. Veranderingen in het Nederlandse administratieve systeem	13
2.1. De drie decentralisaties.....	14
2.1.1. De decentralisatiebrief en het tweesporenbeleid	17
3. Theoretisch kader.....	19
3.1. Decentralisatie	19
3.2. Bestuurskracht, een kwaliteitsconcept.....	21
3.2.1. Een tekort aan bestuurskracht?.....	22
3.3. Intergemeentelijke samenwerking	22
3.3.1. Waarom werken gemeenten samen?	23
3.3.2. Vier organisatorische samenwerkingsvormen	25
3.3.3. De juridische grondslag van samenwerking	25
3.4. Samenwerkingsvormen beoordeeld	33
3.4.1. De operationele kwaliteitsdimensie	36
3.4.2. De bestuurlijke kwaliteitsdimensie	39
3.4.3. De institutionele kwaliteitsdimensie	41
3.5. De kwaliteitsdimensies toegepast.....	43
Tabel 1 Afstemming en netwerksamenwerking.....	45
Tabel 2 De zelfstandige organisatie	46
4. Methodologisch kader	47
4.1. Operationalisatie	47
4.2. Case study onderzoek.....	47
4.3. Data selectie	49
4.4. Dataverzameling	50
4.5. Validiteit	52
5. Intergemeentelijke samenwerking	55
5.1. Intergemeentelijke samenwerking in Noord-Limburg	56
5.1.1. Modulaire gemeenschappelijke regeling	57
5.1.2. Werkgeversservicepunt.....	60

5.1.3.	Samenwerkingsconvenant zorgkantoor, zorgverzekeraar en gemeenten.....	61
5.2.	Intergemeentelijke samenwerking in Midden-Limburg	63
5.2.1.	Regionaal ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg	64
5.2.2.	Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West.....	65
5.2.3.	Gemeenschappelijke regeling servicecentrum MER	66
5.3.	Samenwerking op Noord- en Midden-Limburgse schaal	69
5.3.1.	Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen	70
6.	Analyse	73
6.1.	Samenwerkingsverbanden en kwaliteitscriteria	73
6.2.	Samenwerkingsverbanden vergeleken.....	81
7.	Conclusie	87
7.1.	Beantwoording onderzoeksvraag.....	87
7.2.	Aanbevelingen voor verder onderzoek	91
7.3.	Aanbevelingen voor de praktijk	92
7.4.	Reflectie	93
	Literatuur	95
	Bijlage 1	99
	Bijlage 2	103
	Bijlage 3	105

Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en de Participatiewet. Dit vanuit de overtuiging dat de gemeente als overheid die dichtbij de burgers staat, zijn burgers de best passende ondersteuning kan bieden. Deze decentralisatieopgave vergt veel van gemeenten: ze dienen over voldoende bestuurskracht te beschikken om deze decentralisatie tot een succes te brengen. In de praktijk zien we dat veel gemeenten hun heil zoeken in intergemeentelijke samenwerking als methode om deze bestuurskracht te genereren.

Deze studie concentreert zich op de totstandkoming van samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan als gevolg van de drie decentralisaties en de argumenten die worden aangedragen als onderbouwing voor de keuze voor een bepaalde juridische samenwerkingsvorm. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: 'welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm en in hoeverre worden deze op een rationele wijze afgewogen? Om hierover duidelijkheid te verkrijgen worden er in dit onderzoek een zevental samenwerkingsverbanden in Noord- en Midden-Limburg bestudeert die zijn ontstaan als een gevolg van de drie decentralisaties.

In de praktijk zien we dat gemeenten telkens opnieuw op zoek gaan naar de theorie achter de samenwerkingsvormen: er bestaat binnen de huidige literatuur geen analysekader dat de verschillen tussen samenwerkingsvormen op een eenduidige wijze uiteenzet. Dit onderzoek brengt kennis vanuit de theorie en praktijk bij elkaar om een toekomstige keuze voor samenwerking te vereenvoudigen. Gemeenten die op zoek gaan naar een geschikte samenwerkingsvorm kunnen gebruik maken van het analysekader en de verdere uitkomsten van dit onderzoek om de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm te structureren en te onderbouwen vanuit rationeel oogpunt.

Op basis van de bestuurskundige literatuur is er een onderscheid gemaakt tussen een drietal analyseniveaus van intergemeentelijke samenwerkingsvormen, zogenaamde kwaliteitsdimensies. Aan de hand van de operationele kwaliteitsdimensie, bestuurlijke kwaliteitsdimensie en institutionele kwaliteitsdimensie kan de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm geanalyseerd worden. Deze kwaliteitsdimensies zijn ten behoeve van dit onderzoek nader uitgewerkt in een negental kwaliteitsfactoren op basis waarvan samenwerkingsvormen daadwerkelijk onderling vergeleken kunnen worden.

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor een drietal decentralisatieopgaven, namelijk de invoering van de Participatiewet, de decentralisatie van de Jeugdzorg en de overheveling van een aantal taken uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Dit vanuit de overtuiging dat de gemeente als overheid die dichtbij de burgers staat, zijn burgers de best passende ondersteuning kan bieden. Het is de bedoeling dat gemeenten de zorg op een zodanige manier organiseren, dat er op lokaal niveau ruimte is voor maatwerk. Eén gezin, één plan, één regisseur is het idee achter deze decentralisatiebeweging: wanneer slechts een enkele partij (in dit geval de gemeente) een duidelijk overzicht heeft van de zorg die een gezin ontvangt, kan de zorg ook beter op elkaar worden afgestemd. Professionals zullen niet langer langs elkaar heen werken maar samen toewerken naar een oplossing; immers, vaak ontvangen mensen die gebruik maken van een van deze diensten ook andere gerelateerde zorgdiensten, denk bijvoorbeeld aan multiprobleemgezinnen (Oude Vrielink, Koper en Sterrenberg, 2013). Het Rijk verwacht dat door het beter op elkaar afstemmen van zorg, gemeenten deze taken efficiënter en effectiever kunnen uitvoeren dan dat er voorheen gebeurde. Er wordt dan ook een fikse korting in rekening gebracht op het over te hevelen bedrag, dat oploopt in de miljarden euro's.

Deze decentralisatieronde is op een groot aantal veronderstellingen gebaseerd. De nationale overheid verwacht dat gemeenten die een grote beleidsvrijheid ontvangen in staat zijn om beleidsintegratie en maatwerk te realiseren, met minder financiële middelen. Bovendien hoopt het maatschappelijke initiatieven te stimuleren en de democratische legitimiteit van het beleid te vergroten (Ministerie van Binnenlandse Zaken [BZK], 19 februari 2013). Echter, lang niet alle gemeenten zullen erin slagen om aan deze verwachtingen te voldoen, met name kleinere gemeenten komen simpelweg bestuurskracht tekort. Bestuurskracht omschrijft 'de mate waarin gemeenten in staat zijn hun taken naar behoren uit te voeren' (Boogers & Schaap, 2007, p. 6). Op 19 februari 2013 kondigde Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk in een kamerbrief aan dat gemeenten op korte termijn intensiever moeten gaan samenwerken om bestuurskracht te vergroten, met het oog op de ontwikkelingen in het sociaal domein. Daarnaast opperde hij het idee dat op de lange termijn opschaling van gemeenten bevorderd zou moeten worden, onder andere door provincies de opdracht te geven gemeentelijke herindelingen te initiëren. Dit zou moeten resulteren in een groter aantal gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Volgens de Minister zouden de samenwerkingsverbanden in het sociaal domein vanzelfsprekend leiden tot een groter aantal herindelingen. Plasterk's uitspraken hebben tot grote onrust geleid onder gemeentebesturen; hij stelde dan ook vluchtig zijn standpunt van de kamerbrief bij en achtte herindeling slechts een streven. Kortom, het Ministerie erkent dat veel gemeenten over onvoldoende bestuurskracht beschikken om de decentralisaties tot een

succes te brengen en intensievere samenwerking is het instrument dat dit probleem kan oplossen.

In 2015 zouden gemeenten klaar moeten zijn voor de nieuwe verantwoordelijkheden die op hen afkomen. Ten behoeve van de implementatie en uitvoering van de drie decentralisaties dienen gemeenten over voldoende bestuurskracht te beschikken. In de wetenschappelijke literatuur worden tal van manieren beschreven om bestuurskracht te genereren, zoals bestuurlijke herindeling, intergemeentelijke samenwerking, uitbesteding van taken aan andere (gemeentelijke) organisaties en de inhuur van extern advies. Om aan de hoge verwachtingen te voldoen zoeken de meeste gemeenten vooralsnog hun heil in intergemeentelijke samenwerking. De aard van sommige taken, zoals de inkoop van specialistische zorgtaken, vraagt om een bovenlokale aanpak. De gemeentelijke schaal is niet toereikend voor de uitvoering van deze taken omdat de overheadkosten simpelweg te hoog zijn, met name voor kleinere gemeenten.

Dit onderzoek maakt een verkenning op het gebied van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die zijn opgericht naar aanleiding van de decentralisaties in het sociaal domein. Binnen deze context bestaat er nog weinig kennis over welke samenwerkingsvormen er zijn gekozen en de motieven achter de specifieke keuze voor die bepaalde samenwerkingsvorm: waarom kiezen gemeenten voor een bepaalde samenwerkingsvorm? Het doel van deze studie is het verkennen van de overwegingen die ten grondslag liggen aan de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm. Deze studie hanteert als een gevolg hiervan de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm en in hoeverre worden deze op een rationele wijze afgewogen?

Aan de hand van een drietal deelvragen verdiept dit onderzoek zich in de relatie tussen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking en de beweegredenen die gemeenten aanvoeren voor de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm. Deze vragen zijn uitgewerkt op de volgende pagina in figuur 1.

1.1. Vooruitblik op de theorie

Deze studie beargumenteert dat de fenomenen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking sterk aan elkaar verwant zijn. Aan iedere decentralisatieronde ligt een groot aantal veronderstellingen ten grondslag, zo dienen gemeenten maatwerk en beleidsintegratie te realiseren, burgerparticipatie vergroten en dat allemaal voor minder geld. Gemeenten dienen over voldoende bestuurskracht te beschikken om deze doelstellingen te behalen, bestuurskracht waar gemeenten in de praktijk niet altijd over beschikken. Dit onderzoek beargumenteert dat gemeenten op dit moment

Figuur 1 De centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Centrale onderzoeksvraag

Welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm en in hoeverre worden deze op een rationele wijze afgewogen?

Deelvraag 1

Wat verstaan we onder decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking en hoe verhouden deze drie fenomenen zich tot elkaar?

Deelvraag 2

Welke factoren worden in de literatuur genoemd die van invloed zijn op de keuze voor een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking?

Deelvraag 3

In hoeverre spelen de factoren uit de literatuur een rol bij de uiteindelijke keuze voor de specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking?

intergemeentelijke samenwerking aangrijpen als oplossing voor een tekort aan bestuurskracht.

Er bestaat weinig kennis over de manier waarop intergemeentelijke samenwerkingsverbanden tot stand komen: welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm? Toonen, van Dam, Glim en Wallagh (1998) beargumenteren dat elk bestuurlijk systeem geanalyseerd kan worden aan de hand van drie kwaliteitsdimensies: de operationele, bestuurlijke en institutionele kwaliteitsdimensie. Aan de hand van deze drie kwaliteitsdimensies wordt er onderscheid gemaakt tussen een negental kwaliteitsfactoren van intergemeentelijke samenwerking die zijn afgeleid van de literatuur. Deze kwaliteitsfactoren kunnen als argument dienen voor de keuze voor een bepaalde vorm van samenwerking. Aan de hand van deze kwaliteitsfactoren worden de bestaande juridische samenwerkingsvormen geanalyseerd. Dit analysekader vormt de basis voor het nadere onderzoek.

1.2. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt zowel vanuit een wetenschappelijk als bestuurlijk-maatschappelijk perspectief bij aan de bestaande kennis van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het merendeel van de samenwerkingsverbanden in het sociaal domein zijn in de loop van het jaar 2014 operationeel geworden, net op tijd voor de inwerkingtreding van de drie decentralisaties. Dit onderzoek bestudeert een tweetal samenwerkingsregio's en de keuzes die gemaakt zijn in het samenwerkingsproces aldaar. Deze studie exploreert de processen en dynamiek die schuilgaan achter de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm. Het betreft een eerste onderzoeksstap op het gebied van motieven waarom gemeenten voor een bepaalde (juridische) vorm van samenwerking kiezen. Aan de hand van deze studie wordt

een analysekader uiteengezet dat in toekomstig wetenschappelijk onderzoek verder moet worden opgebouwd en onderbouwd.

Dit analysekader biedt handvaten voor de praktijk doordat het de specifieke kenmerken van bepaalde juridische samenwerkingsverbanden uiteenzet. Aan de hand van dit analysekader kan een keuze gemaakt worden voor een juridische samenwerkingsvorm: als men vooraf een aantal voorwaarden stelt aan een samenwerkingsvorm kan door middel van het analysekader beoordeeld worden welk van de juridische samenwerkingsvormen voldoen aan de gestelde voorwaarden.

1.3. Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de veranderingen in het Nederlandse administratieve systeem globaal toegelicht. Daarnaast geeft het nader inzicht in de beleidsmatige context van de drie decentralisaties en expliciteert het standpunt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken inzake de noodzaak tot samenwerking in het kader van deze decentralisatieopgave. Het tweede hoofdstuk verdiept zich in de theoretische relatie tussen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking: hoe verhouden deze fenomenen zich tot elkaar? Vervolgens zet dit hoofdstuk de verschillende juridische vormen van samenwerking tot in de detail uiteen. In het laatste deel van het derde hoofdstuk worden deze verschillende vormen van samenwerking middels een analysekader van kwaliteitsfactoren onderling vergeleken. Het vierde hoofdstuk geeft de methodologische aanpak van dit onderzoek weer. Het vijfde hoofdstuk licht de twee bestudeerde regio's nader toe en verdiept zich in de samenwerkingspraktijk: welke samenwerkingsverbanden zijn er totstandgekomen naar aanleiding van de drie decentralisaties en hoe wordt de keuze voor een samenwerkingsverband beargumenteerd? In het zesde hoofdstuk worden de resultaten uit het voorgaande hoofdstuk geanalyseerd en onderling vergeleken. Tot slot worden de bevindingen van dit onderzoek samengevat in het laatste hoofdstuk.

2. Veranderingen in het Nederlandse administratieve systeem

In dit hoofdstuk wordt eerst de centralisatie en decentralisatiebewegingen van de afgelopen decennia nader toegelicht. Het laat zien waarom men er in de eerste plaats voor heeft gekozen in toenemende mate beleid te decentraliseren naar gemeenten. Dit onderzoek verdiept zich in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die worden opgericht als gevolg van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Dit hoofdstuk licht deze decentralisatieopgave nader toe en dient als beleidskader voor het vervolg van het onderzoek.

In de jaren voorafgaand aan de Tweede Wereldoorlog was het gebruikelijk dat particuliere organisaties zoals de kerk, verenigingen en liefdadigheidsorganisaties zorg droegen voor de zieken, armen en ouderen in de samenleving. Het idee van een centrale verzorgingsstaat die alle sociale risico's opving werd niet breed gedragen. Na de Tweede Wereldoorlog kwam hier verandering in. De economische en sociale crisis van de jaren dertig en de daaropvolgende oorlog hadden de kwetsbaarheden blootgelegd van het Nederlandse overheidssysteem dat gebaseerd was op particuliere initiatieven. Er ontstond een sentiment van nationale solidariteit: burgers dienden zich verantwoordelijk te voelen voor het lot van hun medeburgers. Deze nationale solidariteit kon slechts op één manier gerealiseerd worden: de centrale staat moest alle burgers sociale zekerheid bieden (Trommel & Van der Veen, 1999, p. 13). Het groeiende nationale gevoel van solidariteit leidde ertoe dat de overheid een groot aantal nieuwe taken op zich nam die voorheen uitgevoerd werden door particuliere organisaties.

Gedurende de jaren na de oorlog waren een groot aantal taken belegd bij de lokale overheid, de gemeente. Er bestonden grote onderlinge verschillen tussen gemeenten op het gebied van publieke dienstverlening. Als een gevolg van de grote onderlinge verschillen zijn er allerhande taken die oorspronkelijk belegd waren bij de lokale overheid gecentraliseerd naar de nationale overheid (ibid.). Volgens Rudie Hulst en André van Montfort (2007) is deze ontwikkeling deels terug te leiden naar de opkomst van de massamedia. De massamedia boden 'een nationaal referentiekader voor gelijke standaarden voor publieke dienstverlening' (p. 140). Het grote publiek werd zich bewust van de onderlinge afwijkingen tussen de diensten van gemeenten. De centrale overheid introduceerde trapsgewijs wet- en regelgeving om het niveau van dienstverlening van lokale overheden aan elkaar gelijk te stellen. De jaren vijftig en zestig worden dan ook gekarakteriseerd als periode van sluipende centralisatie, de opkomst van de centrale verzorgingsstaat (ibid.).

Eind jaren zeventig werd de overbelaste centrale overheid onderwerp van gesprek in de internationale wetenschappelijke literatuur ten gevolg van een wereldwijde economische crisis. De westerse verzorgingsstaten waren onoverzichtelijk, ineffectief en onbetaalbaar geworden door de toegenomen hoeveelheid taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de centrale staat. Het wetenschappelijke paradigma *Public Administration* (PA) werd

vervangen door het moderne *New Public Management* (NPM). Waar het klassieke paradigma PA sterk werd geleid door regels en procedures, was het nieuwe paradigma gericht op managementaspecten van de overheid. Het heersende idee achter NPM was dat door de overheid te beheren als een commercieel bedrijf, men zowel de kwaliteit van de publieke dienstverlening kon verbeteren als kosten kon besparen (Koornstra, 2013, pp. 52-3; Pollitt & Bouckaert, 2011, pp. 5-9).

De jaren tachtig kenmerkten zich dan ook door een groeiend bewustzijn van politici dat het gecentraliseerde administratieve systeem grote nadelen kende. De centrale overheid stond vaak in de weg van een geïntegreerde aanpak van complexe maatschappelijke vraagstukken. Een grote hoeveelheid beleidsproblemen had raakvlakken met meerdere ministeries, waartussen de onderlinge communicatie vaak moeizaam ging.

Daarnaast bestonden er grote lokale verschillen tussen Nederlandse gemeenten op het gebied van bevolkingsamenstelling en het daarbij horende type beleidsprobleem, verschillen die niet terugkwamen in het nationale beleid (Fleurke & Hulst, 2006, pp. 38-40). Daarnaast bleek het nationale administratieve systeem financieel onhoudbaar:

‘In het begin van de jaren tachtig ligt niet alleen de uitgavenquote op een niet eerder vertoond niveau ... omdat de collectieve inkomsten ver zijn achtergebleven bij de exploderende uitgaven. Vanaf 1982 spannen achtereenvolgende kabinetten zich in om de overheidsfinanciën op orde te krijgen’ (de Kam, Koopmans & Wellink, 2011, pp. 36-7).

Sinds de jaren tachtig heeft de centrale overheid een serie van decentralisatieprojecten doorgevoerd om de overbelaste nationale bureaucratie te ontlasten (Hulst & Van Montfort, 2006, p. 140). In dit onderzoek wordt decentralisatie gedefinieerd als het afzwakken van de autoriteit van de centrale overheid en de overdracht van haar overheidstaken naar andere regionale of lokale bestuursorganen (Pollitt, 2007, p. 3). Decentralisatie is een van de manieren waarop de nationale overheid omgaat met complexe maatschappelijke problemen.

De volgende paragrafen verdiepen zich in het beleidskader van de huidige decentralisatieopgave van jeugd, werk en ondersteuning.

2.1. De drie decentralisaties

“Eén gezin, één plan, één regisseur” is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociaal domein: bij de wet werken naar vermogen, de algemene wet bijzondere ziektekosten, de wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Er komt een einde aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin’ (Regeerakkoord 2012, p. 24).

Het regeerakkoord van de coalitie VVD-PvdA uit 2012 beschrijft de decentralisatie van een drietal centrale overheidstaken, namelijk de decentralisatie van de jeugdzorg uitgewerkt in de Jeugdwet, de invoering van de Participatiewet en de overheveling van verscheidene taken

uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Ten eerste werd de jeugdzorg voorheen verzorgd door een groot aantal overheidsorganisaties, waardoor er geen eenduidig aanspreekpunt was voor hulpbehoevende gezinnen. De gebruikelijke jeugdzorg viel onder de verantwoordelijkheid van de provincie, de gesloten jeugdzorg werd geleid door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Jeugd-GGZ viel onder de Zorgverzekeringswet (ZVW), de zorg voor lichtverstandelijk beperkten jongeren vond plaats op basis van de AWBZ en anderzijds werd de jeugdbescherming en –reclassering verzorgd door het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Vanaf 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor al deze taken. De nadruk is komen te liggen op het signaleren van problemen en het voorkomen van escalatie daarvan: ‘de sturingsfilosofie van dit wetsvoorstel [de Jeugdwet] is gebaseerd op de veronderstelling dat inzet op preventie en eigen kracht leidt tot een besparing op specialistisch zorg’ (Rijksoverheid, 2013, p. 22).

Ten tweede vervangt het regeerakkoord de Wet Werken naar Vermogen door de Participatiewet 2015, waardoor er op het gebied van sociale zekerheid een hoop verandert. Laatstgenoemde wet verwezenlijkt de ambitie van het Kabinet Rutte-Asscher om alle mensen met een arbeidsbeperking die kunnen werken, ook te laten werken. De Participatiewet stelt gemeenten verantwoordelijk voor de voormalige Wet Wajong, Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en de Wet werk en bijstand (WWB) (Rutte & Samson, 2012, p. 24). Het sociaal akkoord dat het Kabinet heeft bereikt met haar sociale partners in maart 2013 is een aanvulling op de Participatiewet. In het sociaal akkoord zijn onder andere afspraken gemaakt over het terugdringen van de werkloosheid en het beschikbaar stellen van 100.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Laatstgenoemde maatregel sluit aan bij de Participatiewet (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 11 april 2013). Het achterliggende idee achter de decentralisatie van werk is dat men hoopt burgers te activeren.

Ten slotte omvat de decentralisatie de overheveling van een aantal AWBZ taken naar de Wmo. In 2007 is de Wmo ingevoerd, deze nieuwe wet bundelde de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten en beschreef de overheveling van de huishoudelijke verzorging van de AWBZ naar de Wmo (Wmo in het kort, n.d.). Nederlandse gemeenten werden verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering van deze nieuwe wet. Anno 2015 heeft de verdere decentralisatie van AWBZ taken tot doel de maatschappelijke participatie en sociale samenhang te bevorderen van mensen met een beperking, door middel van het bieden van ondersteuning ten behoeve van de zelfredzaamheid van deze personen (van den Berg, 2013, p. 27). Naast de bestaande taken binnen de Wmo, zoals huishoudelijke hulp en ondersteuning, behoort begeleiding vanaf 2015 ook tot het takenpakket (VNG, 23 september 2013).

Het kabinet is van mening dat gemeenten als eerste overheid beter in staat zijn burgers maatwerk te bieden dan een Rijksoverheid die relatief gezien op grote afstand staat van haar burgers. Bovendien verwacht men dat een gemeente integraal beleid beter op elkaar kan afstemmen. In veel gevallen overlappen hulpbehoeften van gezinnen op de drie decentralisatieterreinen:

‘Op de drie terreinen werk, zorg en jeugd zien we zowel (grote) verschillen als (grote) overeenkomsten. Aan de ene kant hebben de verschillende beleidsterreinen en regelingen verschillende doelgroepen die verschillende prikkels (financieel, inhoudelijk) nodig hebben voor het beste resultaat ... aan de andere kant is in de praktijk gebleken dat de budgetten van de verschillende terreinen voor een groot deel bij dezelfde doelgroepen belanden ... er blijkt sprake van een grote onderlinge samenhang’ (BZK, 19 februari 2013, p. 8)

Men spreekt ook wel eens over multiprobleemgezinnen. De gemeente beslist voortaan over het overgrote deel van het ondersteuningsaanbod in Nederland. Het hoofdmotto van de huidige decentralisatieopgave is dan ook: ‘één gezin, één plan, één regisseur’. De professional wordt ondergebracht in het sociale wijkteam, die de regie voert over het hele sociaal domein in het desbetreffende gebied. De burger kan met al zijn zorgvragen en zorgbehoeften terecht bij het sociale wijkteam. De regering is van mening dat er op deze manier een hogere kwaliteit van dienstverlening bereikt wordt.

Momenteel bewaakt het Rijk de voortgang van het algehele decentralisatieproces en presenteert richtlijnen en succesvol gebleken methoden. De verwachtingen zijn hoog gespannen vanuit de centrale overheid, zij hoopt op maatwerkoplossingen, beleidsintegratie, een slagvaardig bestuur, een efficiënte allocatie van middelen en een toename van maatschappelijke initiatieven. Bovendien verwacht de nationale overheid dat de gemeente de regeldruk ten aanzien van burgers, bedrijven en professionals zo veel mogelijk beperkt (Ministerie van BZK, 19 februari 2013).

Iedere gemeente geeft deze decentralisatieopgave op een andere manier vorm, door bijvoorbeeld het installeren van sociale wijkteams die de regie hebben over het hele sociaal domein. Deze decentralisatieopgave gaat gepaard met een forse bezuiniging. Vanuit de veronderstelling dat gemeenten de taken meer samenhangend kunnen oppakken, wordt er een structurele bezuiniging van 450 miljoen euro ingevoerd in de Jeugdzorg, 1,6 miljard euro korting op het participatiebudget en 1,1 miljard euro op het budget van de nieuwe WMO in 2015 (VNG, 2 december 2013; Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 mei 2014). Kortom, vanaf 2015 moeten gemeenten meer doen met minder geld en de eigen kracht van burgers aan gaan spreken.

2.1.1. De decentralisatiebrief en het tweesporenbeleid

‘De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om deze taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden’ (BZK, 19 februari 2013).

Op 19 februari 2013 kondigde minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ronald Plasterk aan dat gemeenten meer moeten gaan samenwerken om hun uitvoeringskracht te vergroten in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein. Immers, bepaalde specialistische zorgtaken overstijgen de gemeentelijke schaalgrootte. De uitvoering van deze taken kan beter op een hoger schaalniveau plaatsvinden. Het kabinet onderscheidt lokale, bovenlokale, regionale en bovenregionale uitvoering.

Door middel van een tweesporenbeleid tracht Plasterk de bestuurskracht van gemeenten te versterken. Ten eerste adviseert hij gemeenten op de korte termijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te benutten om efficiënter en effectiever te werk te kunnen gaan. Het ministerie raadt aan om dergelijke verbanden niet te beleggen bij centrumgemeenten, maar bij samenwerkingsverbanden waarin alle deelnemende gemeenten vertegenwoordigd zijn. Deze manier van samenwerken versterkt de democratische legitimiteit van het samenwerkingsverband en verspreidt de (financiële) risico's over de deelnemende gemeenten (BZK, p. 3). Ten tweede verwacht de Minister van Binnenlandse Zaken dat ‘de vormgeving van samenwerkingsverbanden een hefboomwerking heeft op een aantal gemeenten om door te pakken met herindeling’ (ibid., p. 5). Hij spreekt in de kamerbrief over de opschaling van gemeenten naar meer dan 100.000 inwoners.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) deelt deze mening niet:

‘Gemeenten zien samenwerking niet als een tussenoplossing tot schaalvergroting en delen daarom het eindbeeld van het Rijk niet. Daarbij zien we een groot risico aan een sterke koppeling tussen uitvoeringskracht voor de decentralisaties en de brede opschalingsdiscussie. De nadrukkelijke koppeling van samenwerking aan herindeling kan verlamdend werken om de gewenste en noodzakelijke samenwerking van de grond te krijgen’ (VNG, 19 februari 2013, p. 2).

De VNG beschouwt bestuurlijke opschaling niet als doel, opschaling moet plaatsvinden op initiatief van de gemeenten, niet op die van de centrale overheid. Intergemeentelijke samenwerking wordt door vele gemeenten gezien als alternatief voor herindeling, zowel op de korte als lange termijn. Gemeenten moeten dan ook vrijgelaten worden in hun keuze voor een samenwerkingspartners en -vormen, aldus de VNG. Als een gevolg van de felle reactie van de VNG heeft het Ministerie haar stellingname afgezwakt: opschaling is een ambitie, geen finaliteit. Het huidige beleidskader is gericht op initiatief van onderop: gemeenten worden niet gedwongen tot herindeling (VNG, 19 februari 2013).

Ten slotte stuurt het Ministerie van BZK aan op een congruente organisatie van regionale samenwerking. Er wordt gemeenten gevraagd regionale samenwerking zoveel

mogelijk binnen de bestaande (arbeidsmarkt)regio's te organiseren. Dit om een lappendeken van samenwerkingsverbanden te voorkomen en het overzicht te bewaren (BZK, 12 juli 2013, p. 3).

3. Theoretisch kader

Het vorige hoofdstuk heeft het beleidskader uitgewerkt van de drie decentralisaties in het sociaal domein. De nationale overheid heeft een aantal verwachtingen ten aanzien van deze decentralisatieronden. Gemeenten dienen maatwerk en beleidsintegratie te realiseren, burgerparticipatie te vergroten en dat allemaal voor minder geld. Om aan deze verwachtingen te voldoen dienen gemeenten over voldoende bestuurskracht te beschikken, immers een dergelijke decentralisatieopgave vereist voldoende kennis, kunde en middelen. Daarnaast worden sommige decentralisatietaken gekenmerkt door een bovenlokaal karakter: gemeenten beschikken over onvoldoende schaal om deze taken uit te voeren. Het ministerie van BZK onderschrijft een oplossing voor deze twee problemen: intergemeentelijke samenwerking.

Dit hoofdstuk onderzoekt ten eerste de theoretische relatie tussen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking. Ten tweede wordt onderzocht hoe de verschillende samenwerkingsvormen presteren ten opzichte van een aantal kwaliteitsfactoren die zijn geformuleerd aan de hand van de theorie.

In hoofdstuk 3.1, 3.2 en 3.3 wordt de manier geïllustreerd waarop de drie fenomenen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking onderling zijn verbonden. In de lijn van deze argumentatie verkennen we de verschillende manieren waarop gemeenten samenwerking vorm kunnen geven. In hoofdstuk 3.3 worden de verschillende juridische rechtsvormen van samenwerking uitvoerig behandeld. Elke samenwerkingsvorm kent een aantal positieve en negatieve kenmerken. Door de samenwerkingsvormen te beoordelen op basis van drie kwaliteitsdimensies worden deze kenmerken in beeld gebracht, aan de hand waarvan de keuze voor een specifieke vorm van samenwerking kan worden verklaard. In hoofdstuk 3.4 worden deze drie kwaliteitsdimensies nader uitgewerkt.

3.1. Decentralisatie

Vanuit historisch perspectief gaan decentralisatieopgaven gepaard met een groot aantal veronderstellingen, de logica achter decentralisatie klinkt als volgt: 'smaller organizations, properly structured and steered, are inherently more agile and accountable than are larger organisations' (Koornstra, 2013, p. 52). Kortom, kleine organisaties zijn verantwoordelijker en slagvaardiger dan grote organisaties. Hier wordt verwezen naar gemeenten (kleine organisaties) en provincies of de centrale overheid (grote organisaties). Volgens deze logica kan 'lokaal beleid doeltreffender, doelmatiger en democratischer zijn, mits lokale overheden de ruimte krijgen om het beleid zelf vorm te geven' (van den Berg, 2013, p. 19).

Figuur 2 - Vier governance-verhoudingen

		Middelen	
Doelen		Centraal	Decentraal
	Centraal	Centralisatie	Decentralisatie van risico
	Decentraal	Decentralisatie van beleid	Devolutie

Beleid wordt vaak gedefinieerd als 'het samenstel van doeleinden en middelen, binnen bepaalde tijdskeuzen' (Bannink, van der Veer & Trommel, 2014, p. 66). Deze doeleinden en middelen kunnen op verschillende wijzen belegd zijn bij de nationale overheid of de lokale overheid. Daardoor is het mogelijk beleid in vier 'governance-verhoudingen' te verdelen, deze vierdeling wordt weergegeven in figuur 2. Het begrip doelen verwijst naar de overdracht van de bevoegdheid om beleid te formuleren van de centrale overheid naar de lokale overheid. Het beleid en de bijbehorende verantwoordelijkheid wordt gedecentraliseerd. Deze vorm van decentralisatie wordt ook wel politieke decentralisatie genoemd. De term middelen refereert aan de overdracht van financiële middelen en andere hulpmiddelen voor een taak die wordt gedecentraliseerd van de centrale overheid naar de lokale overheid. Bannink et al. (ibid.) wijzen er in dat geval op dat een beperkt budget wordt overgeheveld. Wanneer gemeenten deze middelen op een effectieve manier aanwenden kunnen zij de overige middelen inzetten op andere taakvelden. Daarnaast gaat de decentralisatie van middelen vaak hand in hand met bezuinigingen. Er is sprake van decentralisatie van risico oftewel administratieve decentralisatie. In het geval dat er gemeenten verplicht zijn medewerking te geven aan de uitvoering van wetten en regelingen van de hogere overheid, oftewel medebewind, is er sprake van de decentralisatie van middelen.

Indien de ultieme autoriteit over zowel de middelen als de doeleinden beiden bij de nationale overheid zijn of worden belegd spreekt men van centralisatie. In het geval dat de nationale overheid zowel de beleidsverantwoordelijkheid als de middelen decentraliseerd is er sprake van devolutie. De drie decentralisaties in het sociaal domein zijn een passend voorbeeld van devolutie.

Achter elke decentralisatieopgave schuilen een groot aantal aannames over welke maatregelen leiden tot welke effecten. Wanneer een lokale overheid veel beleidsruimte ontvangt en over voldoende vrij te besteden middelen beschikt, dan leidt dat in de regel tot maatwerkoplossingen, beleidsintegratie, een verbetering van de lokale democratie en doelmatigere publieke dienstverlening. Door gemeenten simpelweg meer vrijheid te geven om beleid te ontwerpen, kan beleid worden toegesneden op de lokale behoefte, waardoor er maatwerk ontstaat. Bovendien heerst er het geloof dat gemeenten door het beschikbaar stellen van algemene middelen in plaats van geormerkte middelen, in staat zijn middelen efficiënter en effectiever te alloceren over de verscheidene taken (Fleurke & Hulst, 2006, pp. 40-2). Veel auteurs geven aan dat om decentralisatietaken adequaat op te vangen

gemeenten over voldoende bestuurskracht dienen te beschikken. Het volgende hoofdstuk geeft een verdere beschrijving van dit begrip en haar relatie tot het algehele decentralisatieproces.

3.2. Bestuurskracht, een kwaliteitsconcept.

‘Bestuurlijke capaciteit wordt (...) beschouwd als een cruciale factor in het decentralisatieproces. Het kan hierbij gaan om financiële middelen, maar ook om institutionele capaciteiten zoals het coördineren van lokale actoren, het in kaart brengen van lokale behoeften, het implementeren, monitoren, controleren en evalueren van beleid, en het afleggen van verantwoording aan hogere overheden’ (Van den Berg, 2013, p. 23).

In het kader van decentralisatieopgaven wordt er vaak gesproken over de bestuurskracht van gemeenten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties definieert bestuurskracht als volgt: ‘het vermogen van gemeenten (...) om de wettelijke en autonome taken adequaat uit te voeren en hiervoor in de maatschappelijke context de juiste verbindingen aan te gaan’. In de omschrijving van het begrip worden vaak de volgende termen genoemd: ‘bestuurlijke stabiliteit, financiële gezondheid, een strategische visie voor de lange termijn, interactie met de samenleving en een kwalitatieve en kwantitatieve goede organisatie’ (2012, p. 38). In dit onderzoek wordt bestuurskracht als volgt gedefinieerd: ‘het vermogen om publieke vraagstukken in gewenste maatschappelijke effecten om te zetten’ (Korsten, 2010, pp. 36).

Volgens Boogers et al. (2008) bestaat de term bestuurskracht uit grofweg drie componenten namelijk uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit. Met uitvoeringscapaciteit bedoelt men ‘de mate waarin gemeenten beschikken over de kennis en kunde die nodig is om de gedecentraliseerde taak uit te voeren’. Hier moet het begrip kennis en kunde in de breedste zin worden opgevat. Hieronder worden vaak de financiële middelen verstaan en de aanwezige kennis en expertise binnen de organisatie. Onder besliscapaciteit verstaat men ‘het vermogen van gemeenten om gedecentraliseerd beleid af te stemmen op lokale wensen en omstandigheden’. Ten slotte richt de verantwoordingscapaciteit zich op het vermogen van gemeenten om zich adequaat te kunnen verantwoorden over ‘de realisatie van landelijke beleidsdoelen en de wijze waarop die verantwoording van invloed is op de uitvoerings- en besliscapaciteit’ (pp. 25-9).

De bovenstaande driedeling van Boogers et al. beschrijft drie algemene aspecten van bestuurskracht. Deze aspecten geven een duidelijk beeld van de soorten capaciteiten waarover gemeenten dienen te beschikken in het kader van een decentralisatieopgave. Een tekort aan een van deze capaciteiten heeft in meer of mindere mate invloed op het behalen van de decentralisatiedoelinden zoals zijn benoemd in de beleidstheorie van Fleurke en Hulst. De bovenstaande terminologie zien we vaak terug in nationale beleidsdocumenten

met betrekking tot de drie decentralisaties 'gemeenten dienen over voldoende uitvoeringskracht te beschikken', zie het vorige hoofdstuk.

De volgende paragraaf beschrijft de verschillende manieren waarop gemeenten hun bestuurskracht kunnen vergroten.

3.2.1. Een tekort aan bestuurskracht?

In het kader van decentralisatieopgaven worden er tal van manieren beschreven waarop gemeenten hun bestuurskracht kunnen vergroten. Ten eerste is er de mogelijkheid tot bestuurlijke opschaling, oftewel herindeling. Momenteel wordt bestuurlijke opschaling niet grootschalig overwogen omdat veel gemeenten onlangs een herindeling hebben doorstaan. De organisaties zijn aan het herstellen van deze voorgaande herindelingsronde, laat staan dat deze een nieuwe overwegen. Ten tweede wordt intergemeentelijke samenwerking vaak aangevoerd als oplossing voor een tekort aan bestuurskracht. Intergemeentelijke samenwerking beschrijft samenwerking tussen twee of meer gemeenten op vrijwillige basis. Samenwerkende gemeenten hebben als doel het verbeteren van de gemeentelijke prestaties en het vergroten van de bestuurskracht van de deelnemende gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking biedt gemeenten een methode om de bestuurskracht te vergroten zonder de afstand met de burgers te vergroten (Fraanje & Herweijer, 2011, p. 146; van de Laar, 2012, p. 253). Ten derde kunnen gemeenten ervoor kiezen bepaalde taken uit te besteden aan grotere gemeenten of externe adviseurs in te huren (Fleurke & Hulst, 2006, p. 51). Een laatste reactie van gemeenten op een dergelijk gebrek van bestuurskracht is het nabootsen van modelverordeningen en succesvol gebleken beleidspraktijken van andere gemeenten (van den Berg, 2013, p. 23-4). Als een gevolg hiervan leidt de decentralisatieopgave niet tot maatwerk: gemeenten kopiëren simpelweg beleid van elkaar.

Dit onderzoek verdiept zich in intergemeentelijke samenwerking als oplossing voor een tekort aan bestuurskracht. Aan de hand van verscheidene samenwerkingsverbanden proberen gemeenten met name de uitvoeringskracht te vergroten. De volgende paragraaf bestudeert de verschillende samenwerkingsvormen in detail.

3.3. Intergemeentelijke samenwerking

In de praktijk omvat het begrip intergemeentelijke samenwerking een breed scala van samenwerkingsvormen tussen gemeenten. Intergemeentelijke samenwerking omschrijft de samenwerking tussen twee of meerdere gemeenten op vrijwillige basis die gericht is op het versterken van de lokale bestuurskracht, eventueel in samenwerking met een externe partij.

Er zijn tal van manieren waarop een onderscheid kan worden gemaakt tussen intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Er bestaat de mogelijkheid samen te werken op basis van een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtsvorm, op uitvoerende of

beleidsmatige taken en verschillende soorten organisationele samenwerkingsvormen. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende samenwerkingsvormen die gemeenten kunnen hanteren voor intergemeentelijke samenwerking, zowel in organisatorisch als juridische zin van het woord.

In de afgelopen jaren hebben een groot aantal gemeenten geëxperimenteerd met nieuwe vormen van samenwerking buiten de traditionele publiekrechtelijke rechtsvormen beschreven door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Er wordt in toenemende mate gezocht naar innovatieve manieren waarop maatschappelijke partners, vaak private partijen, betrokken kunnen worden in het samenwerkingsproces tussen gemeenten (Zwaan, 2005; Van den Dool & Schaap, 2014). Naar alle waarschijnlijkheid is dit een trend die terug te zien is in samenwerkingsverbanden opgericht naar aanleiding van de drie decentralisaties.

Voordat partijen overgaan tot een discussie over de technische, juridische vormgeving van een samenwerkingsverband is het belangrijk eerst de inhoudelijke uitgangspunten vast te stellen (van Dijken & Schilder, 2013, p. 17): Welke gemeenschappelijke ambities hebben de samenwerkende partijen? De volgende paragraaf bestudeert waarom gemeenten samenwerken.

3.3.1. Waarom werken gemeenten samen?

Een aantal wetenschappelijke studies hebben reeds onderzocht waarom gemeenten ervoor kiezen samen te werken. Logischerwijs zijn veel van deze motieven gerelateerd aan het versterken van de bestuurskracht van de deelnemende gemeentelijke organisaties. Deze paragraaf bestudeert de specifieke reden waarom gemeenten er in de eerste plaats voor kiezen te gaan samenwerken.

Bestuurskundig onderzoeker Stan van der Laar (2010) heeft uitvoerig onderzoek gedaan naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in Nederland. In zijn studie beschrijft hij de verschillende samenwerkingsvormen, de voor- en nadelen van dergelijke samenwerking en de knelpunten die men in de praktijk ervaart. In zijn boek richt hij zich voornamelijk op vormen van ambtelijke poolvorming: het bundelen van ambtelijke kracht. Hij constateert op basis van zijn praktijkonderzoek dat intergemeentelijke samenwerking leidt tot een vermindering van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie, een verhoogde kwaliteit van dienstverlening en een hogere arbeidssatisfactie onder medewerkers die het werk van het samenwerkingsverband uitvoeren. Bovendien geeft Van de Laar aan dat de professionalisering en kennisdeling binnen een samenwerkingsverband toeneemt waardoor het regionale kennisniveau hoger komt te liggen en minder fouten zullen optreden. Vanuit een financieel perspectief is intergemeentelijke samenwerking ook aantrekkelijk: er treden vaak schaal- en herhalingsvoordelen op. Een laatste voordeel van intergemeentelijke samenwerking is dat er in toenemende mate sprake zal zijn van regionaal denken en

handelen, waardoor men uitdagingen minder snel alleen maar vanuit lokaal perspectief oppakt, maar juist samen werkt (pp. 258-9).

Naast deze algemene voordelen, omschrijft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een viertal specifieke redenen om samen te werken op het gebied van de drie decentralisaties. Ten eerste moeten gemeenten over voldoende specialistische kennis en capaciteit beschikken om de zorg- en hulpverlening te organiseren op gemeentelijk niveau. In het algemeen zijn dit taken waar gemeenten geen ervaring mee hebben. Zoals Van de Laar al aangaf, door professionalisering en kennisdeling komt het regionale kennisniveau hoger te liggen en neemt de kwaliteit van de dienstverlening toe. Bovendien is het prettiger voor de zorgaanbieders contact te houden met één aanspreekpunt in plaats van alle gemeenten afzonderlijk. Ten tweede is regionale samenwerking uitstekend geschikt om voldoende draagkracht te genereren om financiële schommelingen op te vangen, door het spreiden van risico's. Ten derde beschikken samenwerkende gemeenten over 'meer slagkracht tegenover zorg- en dienstverleners in het maatschappelijk middenveld', waardoor hun onderhandelingspositie verbetert ten opzichte van deze aanbieders. Ten slotte, gemeenten die samenwerken zijn vaak in staat hoogwaardige meerjarige contracten af te sluiten met deze zorg- en dienstverleners, contracten die kwalitatief gezien beter zijn dan wanneer gemeenten ze individueel opstellen. Er is simpelweg meer tijd, kennis en geld beschikbaar om deze contracten af te sluiten wanneer gemeenten hun krachten bundelen (15 maart 2013, p. 1).

Intergemeentelijke samenwerking kent echter ook zijn valkuilen. Zo beargumenteren critici dat samenwerkingsconstructies leiden tot een lappendeken van samenwerkingsverbanden waarover het haast onmogelijk is om overzicht te houden. Bovendien neemt de complexiteit van het besluitvormingsproces toe naar mate meerdere bestuurders van meerdere gemeenten betrokken zijn bij een samenwerkingsverband: er is sprake van bestuurlijke drukte. Daarnaast worden de gemeenteraden op afstand geplaatst doordat er sprake is van lokaal verlengd bestuur: raadsleden zijn in veel gevallen niet direct vertegenwoordigd in de samenwerkingsverbanden (VNG, 2008, p. 37-9). Deze aspecten hebben in meerdere mate betrekking op de besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit van gemeenten (zie hoofdstuk 3.2). Het is belangrijk deze nadelen van samenwerking rekening te houden, gedurende de ontwerpfase van de samenwerkingsvorm. Hoofdstuk 3.4 gaat verder in op de kenmerken van specifieke samenwerkingsvormen.

In de literatuur worden verschillende motieven beschreven die verklaren waarom gemeenten samenwerken, echter, er is minder kennis beschikbaar over waarom gemeenten een bepaalde samenwerkingsvorm kiezen. De volgende twee paragrafen verdiepen zich in de technische details van samenwerking: op wat voor manieren kunnen gemeenten samenwerking vorm geven? Elk samenwerkingsverband is te beschrijven aan de hand van

de organisatorische vormen benoemd in hoofdstuk 3.3.2. Daarnaast kent elk geformaliseerd samenwerkingsverband een juridisch grondslag: de rechtsvorm. De juridische rechtsvormen worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 3.3.3. Deze samenwerkingsvormen worden verderop in dit hoofdstuk gekenmerkt aan de hand van drie kwaliteitsdimensies van Toonen et al. (1998).

3.3.2.Vier organisatorische samenwerkingsvormen

In het kader van intergemeentelijke samenwerking wordt er vaak gesproken over vier verschillende organisatorische samenwerkingsmodellen. Deze modellen beschrijven de manieren waarop taken en bevoegdheden belegd worden in samenwerkingsverbanden. Het eerste model van intergemeentelijke samenwerking is het netwerkmodel. Het netwerkmodel beschrijft een lichte vorm van samenwerking, die oorspronkelijk bestemd is voor kennisdeling. In formele zin worden er geen taken en bevoegdheden overgedragen aan andere gemeenten of aan een nieuwe organisatie, ambtenaren blijven in dienst van hun eigen gemeente (figuur 3)(Herweijer & Fraanje, 2011, p. 25). De tweede organisatorische vorm is het matrixmodel waarbij iedere gemeente in het samenwerkingsverband optreedt als organisatie voor één taakveld of beleidsterrein (figuur 4). 'Gemeente A verzorgt de personeels- en salarisadministratie voor de andere gemeente, gemeente B doet alle onderwijszaken in opdracht van elk van de partners, etc.' (van de Laar, 2010, p. 42). De derde vorm van samenwerking betreft het centrummodel, waarin een (grote) gemeente een aantal taken uitvoert voor een of meerdere buurgemeenten (figuur 5). Ten slotte is er het shared services model. Shared services beschrijft de concentratie van een of meerdere taken in één nieuwe organisatie (figuur 6)(Herweijer & Fraanje, 2011, pp. 25-6). De afbeeldingen in figuur 3 tot en met 6 worden ontleend aan Stan van de Laar (2010).

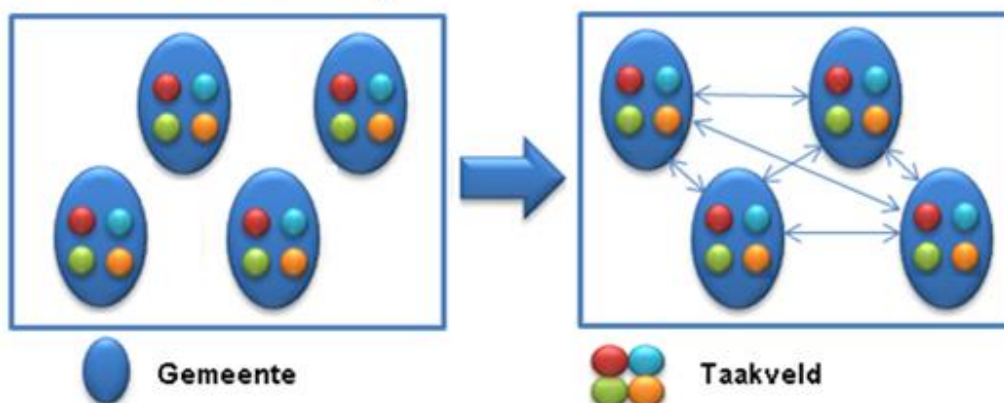
Deze organisatorische samenwerkingsvormen verwijzen naar de manier waarop taken en verantwoordelijkheden belegd worden bij de eigen gemeente of een andere organisatie en niet de juridische basis van de samenwerking. Het onderscheid tussen organisatorische en juridische samenwerkingsvormen zal duidelijk worden in de volgende paragraaf.

3.3.3.De juridische grondslag van samenwerking

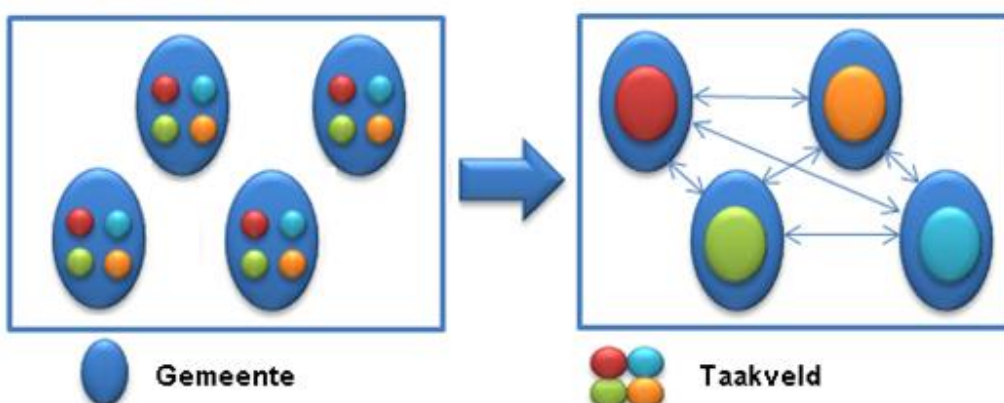
Er bestaan tal van manieren om intergemeentelijke samenwerking vorm te geven. Een van de aspecten die men vooraf moet bepalen is de juridische vorm waarin een samenwerkingsverband wordt gegoten, dit kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijk ingevuld worden. Deze paragraaf behandelt alle mogelijke juridische vormen van samenwerking.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) beschrijft een viertal publiekrechtelijke vormen van intergemeentelijke samenwerking. De Wgr schrijft een aantal specifieke regels voor de

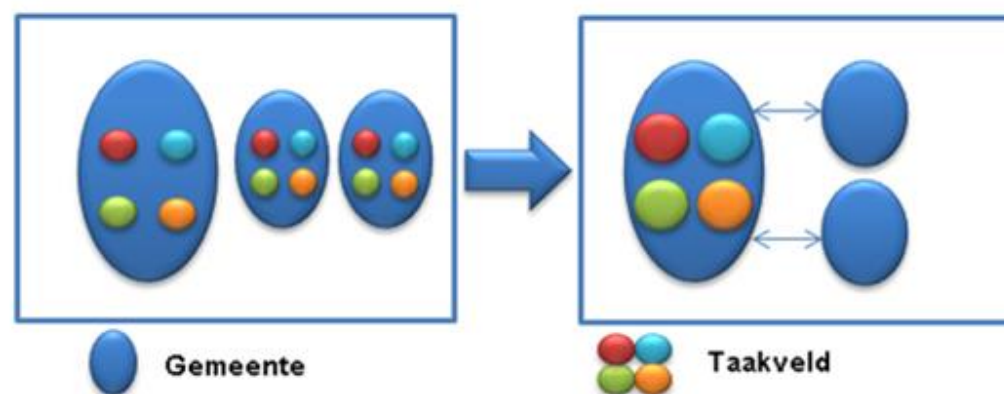
Figuur 3 Netwerksamenwerking



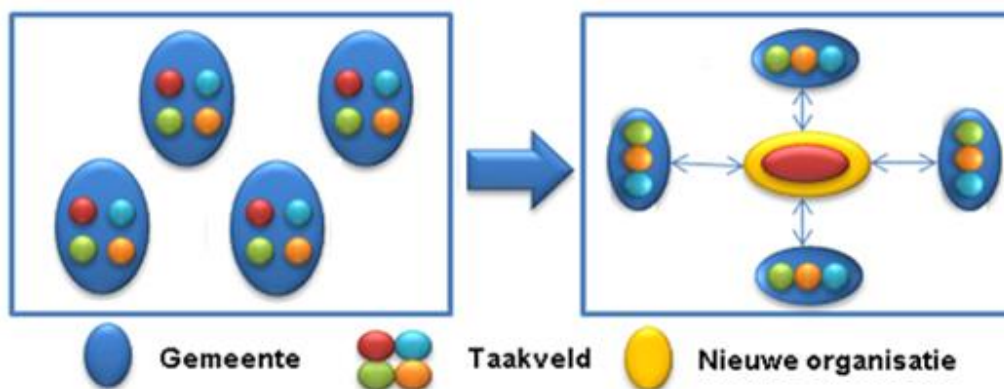
Figuur 4 Matrixmodel



Figuur 5 Centrummodel



Figuur 6 Shared Services



inrichting van publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, in veel gevallen kennen deze regels een dwingend karakter. Een gemeenschappelijke regeling dient informatie te bevatten over het taakgebied, de duur, de reikwijdte van de samenwerking en eventuele mandatering van bevoegdheden. Daarnaast omschrijft het de informatie- en verantwoordingsrelatie tussen nieuw te vormen besturen van het samenwerkingsverband en de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten. Zo is het bestuur van een publiekrechtelijke samenwerkingsverband te allen tijden, gevraagd en ongevraagd, verplicht om de gemeenteraad te voorzien van informatie, zodat deze in staat is zijn controlerende rol te vervullen (De Greef et al., 2013, p. 59). Het is mogelijk publiekrechtelijke bevoegdheden te mandateren of delegeren aan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden, dit is niet het geval bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Het privaatrecht beschrijft hoe burgers en organisaties met elkaar om moeten gaan. De regels hiervoor staan in het Burgerlijk Wetboek (BW). De privaatrechtelijke samenwerkingsvormen voor samenwerking worden benoemd in dit wetboek. In algemene zin zijn deze privaatrechtelijke samenwerkingsvormen aan minder voorschriften verbonden dan hun publiekrechtelijke tegenhanger (De Greef et al., 2013, pp. 17, 38). Dat laat niet onverlet dat gemeenten additionele maatregelen kunnen nemen om bijvoorbeeld de democratische legitimatie van de gemeenteraad te garanderen binnen privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Daarnaast is het mogelijk binnen privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden om private partijen te laten deelnemen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onderscheidt tussen drie brede categorieën van juridische samenwerking, namelijk *afstemming*, *netwerksamenwerking* en *de zelfstandige organisatie*. Deze globale categorieën beschrijven de intensiteit van de samenwerking en het doel van samenwerking, deze kunnen zowel publiek- als privaatrechtelijk zijn. Deze categorieën worden in de volgende paragrafen uitgebreid beschreven.

Afstemming

Wanneer samenwerkingspartners ervoor kiezen om hun taakuitvoering op een lijn te brengen, is er sprake van afstemming. Deze vorm van samenwerken wordt gekenmerkt door het feit dat de partners doorgaans geen taken of bevoegdheden afdragen aan elkaar of aan een aparte organisatie. Er is sprake van een zeer lichte vorm van samenwerking, er wordt geen nieuwe organisatie in het leven geroepen. Op basis van een afstemmingsovereenkomst worden vaak regionale structuurvisies vormgegeven of de eerste stappen genomen richting gezamenlijk beleid (VNG, n.d.).

De publiekrechtelijke vorm van samenwerking op het gebied van afstemming is *de regeling zonder meer*. De regeling zonder meer omvat publiekrechtelijke samenwerking

waarbij er geen openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of centrumregeling wordt opgericht. Denk hierbij aan een convenant, bestuursovereenkomst of intentieverklaring. De regeling zonder meer beschrijft op hoofdlijnen de intentie, het doel, de aard en de wijze van samenwerking. Er is geen sprake van het mandateren of delegeren van publiekrechtelijke bevoegdheden. De privaatrechtelijke vorm voor afstemming is de *privaatrechtelijke convenant*. Dit is een overeenkomst waarbij twee of meerdere bestuursorganen afspraken maken over het nastreven van een bepaald beleidsdoel, intenties en samenwerking. Er bestaan allerhande soort convenanten zoals bestuursakkoorden, herenakkoorden, intentieovereenkomsten en beleidsakkoorden (VNG, n.d.). De regeling zonder meer en de privaatrechtelijke convenant zijn lichte vormen van samenwerking.

Het grote verschil tussen publieke en private samenwerking is dat er bij de privaatrechtelijke rechtsvormen geen sprake is van vaste afspraken over politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht. Deze aspecten zijn wel standaard vastgelegd in de Wgr en dus ook in de regeling zonder meer (De Greef et al., 2013, pp. 17, 45). De afspraken die worden gemaakt in het kader van afstemming zijn niet in alle gevallen juridisch afdwingbaar, dit is alleen mogelijk wanneer de overeenkomst de consequenties van het niet nakomen van de afspraken concreet vastlegt (ibid.).

Netwerksamenwerking

De tweede categorie van samenwerking volgens de VNG is netwerksamenwerking, waarbij een specifieke taak belegd wordt bij een van de deelnemende gemeenten. Er wordt gebruik gemaakt van de kwaliteiten van een van de partners. Deze vorm van samenwerken wordt ook wel centrumregeling of centrumconstructie genoemd. De centrumorganisatie is (contractueel) aansprakelijk voor de uitvoering van de opgedragen taken (VNG, n.d.).

De Wgr geeft gemeenten de mogelijkheid twee soorten centrumregelingen op te richten; enerzijds is de *enkelvoudige centrumregeling* een regeling waarbij één gemeente de taken uitvoert die in de gemeenschappelijke regeling zijn opgenomen, anderzijds is er de *meervoudige centrumregeling* waarbij iedere gemeente één taakveld van de gemeenschappelijke regeling voor zijn rekening neemt. In het laatstgenoemde geval worden kosten vaak onderling verrekend. De centrumgemeente wordt gemandateerd voor een specifieke bevoegdheid of het uitvoeren van een bepaalde taak, welke wordt uitgevoerd op basis van de rechtspersoonlijkheid van de centrumentiteit (De Greef et al., 2013, p. 17, 20). De enkelvoudige centrumregeling komt overeen met het eerdergenoemde centrummodel, terwijl de meervoudige centrumregeling correspondeert met het matrixmodel (hoofdstuk 3.3.2). Op basis van de centrumregeling (Wgr) is het mogelijk een groot aantal publiekrechtelijke bevoegdheden te mandateren aan de centrumgemeente (ibid., p. 31).

Op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is het tevens mogelijk om losstaand van de centrumregeling van de Wgr een centrumconstructie tot stand te laten komen door middel van een afzonderlijk mandaatbesluit (VNG, n.d.).

Volgens het Burgerlijk Wetboek kan men een centrumconstructie alleen privaatrechtelijk vormgeven door middel van een *privaatrechtelijke overeenkomst*, zoals een dienstverleningsovereenkomst of een service level agreement. Het betreft een overeenkomst waarbij de opdrachtgevende en opdrachtnemende gemeenten afspraken maken over de onderlinge dienstverlening.

De taken worden belegd bij een centrumgemeente die ten opzichte van de gastgemeente een hoog financieel risico heeft. Binnen de beschikbare middelen dient deze centrumgemeente bepaalde producten of diensten aan te bieden aan de gastgemeenten. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor een efficiënte taakuitvoering en eventuele tekorten komen voor de rekening van deze centrumgemeente. De centrumgemeente dient in veel gevallen te investeren in extra personeel, werkomgeving en ict-diensten. Deze investering moet worden terugverdiend over tal van jaren, waar centrumgemeenten niet altijd de zekerheid hebben dat de taak voor een dergelijke termijn bij hen wordt ondergebracht (Lobry & Langendijk, 2012, p. 37). Desalniettemin is het vaak interessant om een taak onder te brengen bij een centrumgemeente. De frictiekosten zijn relatief laag omdat er geen nieuwe organisatie hoeft te worden 'opgetuigd' (Hulst, van Montfort, Haveri, Airaksinen & Kelly, 2009, p. 278). Er wordt aangesloten bij de (bestaande) activiteit(en) van een van de gemeenten waardoor er nauwelijks sprake is van opstartkosten of additionele managementkosten. De centrumgemeente is in staat slagvaardig te handelen binnen de gestelde kaders, zonder elk besluit terug te leggen bij de gastgemeente.

De publiekrechtelijke variant is net als bij 'afstemming' strenger gereguleerd dan de privaatrechtelijke variant, de centrumgemeente wordt vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en er kunnen additionele maatregelen genomen worden ten behoeve van de democratische legitimiteit en de financiële zekerheid van de centrumgemeente bij de publiekrechtelijke variant. Het is bijvoorbeeld mogelijk financiële voorwaarden te verbinden aan uittreding van een deelnemer uit de centrumregeling. In het geval van grote investeringen, leidt dit ertoe dat de financiële risico's van de centrumgemeente afnemen. Daarnaast regelt de Wgr de verantwoordingsrelatie in een centrumregeling: de centrumgemeente is als opdrachtnemer te allen tijden verplicht de gastgemeente als opdrachtgevers te voorzien van informatie. De gastgemeente heeft niet veel mogelijkheden tot sturing buiten dat het een algemene instructie kan geven over de taakuitoefening. In uiterste gevallen kan de gastgemeente ervoor kiezen het mandaat in te trekken (De Greef et al., 2013, p. 30).

In een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen er tevens additionele afspraken worden gemaakt over de te leveren diensten en/of producten binnen het samenwerkingsverband, zoals kwaliteitscriteria en afspraken over de taakuitvoering. De centrumgemeente is als eerste verantwoordelijk en aansprakelijk voor de behaalde resultaten ten opzichte van deze afspraken (VNG, n.d.).

De zelfstandige organisatie

De derde globale categorie van juridische samenwerkingsvormen die wordt benoemd door de VNG is de zelfstandige organisatie: De zelfstandige organisatie wordt gekenmerkt door:

‘het bestaan van een bevoegd orgaan waarin de deelnemers vertegenwoordigd zijn en/of de aanwezigheid van een nieuwe rechtspersoon waarin de deelnemers institutioneel vertegenwoordigd zijn. De zelfstandige organisatie is belast met de uitvoering van de taak of taken ten behoeve van de deelnemers onder toezicht en verantwoordelijkheid van de deelnemers’ (De Greef et al., 2009, p. 18).

Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan men op drie manieren een zelfstandige organisatie oprichten: mét rechtspersoonlijkheid genaamd *het openbaar lichaam* of zonder rechtspersoonlijkheid genaamd *het gemeenschappelijk orgaan* en sinds kort de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie Het grote verschil tussen beiden is dat het openbaar lichaam privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten en het gemeenschappelijk orgaan niet: ‘[het gemeenschappelijk orgaan] kent geen rechtspersoonlijkheid en kan dus geen overeenkomsten sluiten. Het heeft géén eigen personeel in dienst, maar mogelijk wel personeel op detacheringsbasis’ (Korsten, Becker & van Kraaij, 2006, p. 17).

Het gemeenschappelijk orgaan kent een eigen bestuur, begroting en jaarrekening, maar is beperkt in het feit dat slechts een geringe bevoegdhedenoverdracht mogelijk is. Slechts bij hoge uitzondering is het mogelijk bevoegdheden te delegeren aan het gemeenschappelijke orgaan. De mandatering van een bevoegdheid is in veel gevallen toegestaan, mits de aard van de bevoegdheid zich niet verzet tegen mandaat (De Greef et al., 2013, p. 37). De samenstelling van het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan is afhankelijk van het type bevoegdheden dat wordt overgedragen. In het geval dat er raadsbevoegdheden worden overgedragen is er sprake van een raadsregeling waarin raadsleden de deelnemende gemeenten vertegenwoordigen, hetzelfde geldt respectievelijk voor de collegeregeling, de burgemeestersregeling en de gemengde regeling.

Het openbaar lichaam bestaat uit een drietal bestuursorganen: de voorzitter, het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is vergelijkbaar met het bestuur van het gemeenschappelijk orgaan, er is sprake van een college-, burgemeesters-, raads- of gemengde regeling. Het dagelijks bestuur wordt gekozen door het algemeen bestuur, dit dagelijks bestuur is tevens verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Op zijn beurt is het algemeen bestuur verantwoordings- en informatieplichtig aan de raden (ibid.).

Op 1 januari 2015 is de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen inwerking getreden. De voorgaande wet dateerde nog van vóór de Wet dualisering gemeentebestuur (2002) en was dringend aan vernieuwing toe. De gewijzigde wet omvat een aantal aanpassingen van bepalingen omtrent de samenstelling, taken en bevoegdheden van het algemeen bestuur en dagelijks bestuur binnen een openbaar lichaam. Daarnaast wordt de positie van gemeenteraden versterkt ten opzichte van onder andere de financiële cyclus van gemeenschappelijke regelingen (Tweede kamer neemt wijziging, 2014). Bovendien introduceert de nieuwe wet een nieuwe juridische samenwerkingsvorm onder de noemer van een gemeenschappelijke regeling: de bedrijfsvoeringsorganisatie. Er bestaat de behoefte onder Nederlandse gemeenten aan een juridische samenwerkingsvorm die beter afgestemd is op samenwerking met het oog op lichte uitvoeringstaken en bedrijfsvoeringstaken.

‘De bedrijfsvoeringsorganisatie moet tegemoetkomen aan de wens van de praktijk om tot een lichtere samenwerkingsvorm te komen. Daarbij is geopperd te komen tot een gemeenschappelijk openbaar lichaam met één bestuur(sorgaan) of een gemeenschappelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid’ (De Greef, december 2013, p. 681).

De bedrijfsvoeringsorganisatie kent een eenvoudigere bestuursstructuur en zal –in elk geval in theorie- slagvaardiger zijn dan een openbaar lichaam. In verhouding tot het reguliere openbaar lichaam kent de bedrijfsvoeringsorganisatie slechts één bestuursorgaan, dat bestaat uit louter collegeleden (ibid.). Uit de praktijk zal moeten blijken of al het bovenstaande ook opgaat.

Het Burgerlijk Wetboek beschrijft een vijftal privaatrechtelijke vormen van zelfstandige organisaties, die allemaal rechtspersoonlijkheid bezitten. De eerste samenwerkingsvorm is de besloten vennootschap waarin het maatschappelijk kapitaal verdeeld is in aandelen die niet of slechts gedeeltelijk vrij overdraagbaar zijn. Bij de tweede vorm van privaatrechtelijke samenwerking, de naamloze vennootschap, is het maatschappelijk kapitaal ook verdeeld in aandelen, echter deze zijn wel vrij volledig overdraagbaar. In de voorgaande twee vormen is de aandeelhouder niet persoonlijk aansprakelijk voor eventuele schulden van de vennootschap ‘een aandeelhouder verliest in de meeste gevallen niet meer dan de waarde van zijn eigen aandelen’ (De Greef et al., 2013, p. 21). Deze samenwerkingsvormen worden aangestuurd door de aandeelhoudersvergadering waarin de eigenaren vertegenwoordigd zijn. De besloten vennootschap en de naamloze vennootschap worden in dit onderzoek als gelijken beschouwd. De derde vorm van een zelfstandige organisatie is de vereniging, de vereniging is een rechtspersoon met leden en is gericht op een specifiek doel. Een vereniging mag geen winstopmerk hebben en kan dus geen winstuitkeringen doen. Een bijzondere vorm van de vereniging is de coöperatie (of coöperatieve vereniging). Deze samenwerkingsvorm beschrijft een vereniging die is toegestaan om ‘in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden te voorzien krachtens overeenkomsten met hen gesloten’ (p. 21).

In beginsel zijn dezelfde regels van toepassing op de coöperatie als de vereniging. De laatst privaatrechtelijke vorm is de stichting, deze vorm komt echter niet vaak voor in het kader van intergemeentelijke samenwerking, omdat de stichting geen eigenaren of leden heeft, waardoor de verantwoordingsmechanismen beperkt zijn. De stichting is een rechtspersoon die met een bepaald vermogen een bepaald doel nastreeft, er mogen alleen uitkeringen gedaan worden die een 'ideële of sociale strekking' hebben. Het bestuur van de stichting legt alleen verantwoording af over dit laatstgenoemde doel (pp. 21-2).

In de Wgr zijn reeds voorschriften opgenomen over zaken als de vertegenwoordiging van bestuursorganen in de samenwerkingsverbanden, verantwoordingsrelaties die van toepassing zijn op de regeling en bepalingen omtrent klachtrecht. In het geval van het openbaar lichaam, het gemeenschappelijke orgaan en de bedrijfsvoeringsorganisatie is er sprake van lokaal verlengd bestuur: de gemeentelijke bestuursorganen die de regeling aangaan zijn vertegenwoordigd in het bestuursorgaan van de regeling (ibid., p. 59-62). Alhoewel de verantwoordingsrelatie tussen het nieuwe bestuursorgaan en de gemeentelijke bestuursorganen is vastgelegd in de Wgr zijn sommige bestuurskundige onderzoekers van mening dat samenwerkingsverbanden in zijn algeheelheid de democratische legitimatie niet ten goede komt, intergemeentelijke samenwerking zet de democratische verkozen gemeenteraad vaak op afstand (Schaap, Graaf & Ostaaijen, 2010; Raad voor het openbaar bestuur, 19 januari 2015).

Anderzijds hoeft een zelfstandige organisatie op basis van het Burgerlijk Wetboek niet noodzakelijk bepalingen te omvatten omtrent de democratische legitimatie. Hoewel dergelijke voorschriften wel kunnen worden opgenomen op eigen initiatief van de gemeentebesturen:

'De notaris kan de privaatrechtelijke samenwerkingsvormen aanpassen aan de wensen van de oprichters, uiteraard binnen de kaders van de wet. Er zijn veel mogelijkheden om aspecten zoals verantwoording, besluitvorming, toetreding en uittreding te regelen' (VNG, n.d.)

Kortom, er is een discussie gaande omtrent de democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden met een eigen bestuur. Doordat de Wgr meer waarborgen garandeert aan gemeentebesturen om sturing te geven aan samenwerkingsverband, biedt een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm meer zekerheid dan een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm.

Daarnaast is er nog een onderling verschil tussen de bovenstaande samenwerkingsvormen betreft de financiële risico's. Een publiekrechtelijke samenwerkingsverband kan immers niet failliet gaan, dit omdat alle deelnemende gemeenten bescherming genieten binnen de Financiële-verhoudingswet: gemeenten die niet langer aan hun verplichtingen kunnen voldoen komen in aanmerking voor de zogenaamde

artikel 12-status. Dit biedt zekerheid aan samenwerkende gemeenten onderling, maar ook aan derde partijen waarmee het samenwerkingsverband afspraken maakt. In een privaatrechtelijke zelfstandige organisatie kunnen ook private partijen deelnemen, in deze samenwerkingsverbanden is deze financiële zekerheid aanzienlijk minder. In het geval dat een private partij niet meer aan de aangegane verplichtingen kan voldoen (Faillissementswet) zal de gemeente in deze kosten moeten compenseren.

Het oprichten van een zelfstandige organisatie kost veel geld, tijd en energie. Er is sprake van hoge opstartkosten omdat er veel nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. In de statuten van het samenwerkingsverband moet onder andere het volgende worden vastgelegd: het doel en het belang van samenwerking, de zeggenschap tussen de deelnemende partijen en de bekostiging van de organisatie. Daarnaast zijn er ook kosten gerelateerd aan het bestuur en management van het samenwerkingsverband: de frictiekosten zijn ten opzichte van de andere samenwerkingsvormen hoog (Hulst et al., 2009. p. 270). Voorgaande geldt voor zowel publiek- als privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden.

Figuur 7 presenteert een schematische weergave van de verschillende juridische rechtsvormen van intergemeentelijke samenwerking.

De bovenstaande samenwerkingsvormen omschrijven de juridische formalisering van (inter)gemeentelijke samenwerking. Ze zijn niet vergelijkbaar met de in hoofdstuk 3.3.2 behandelde organisationele verschijningsvormen van samenwerkingsverbanden, met uitzondering van de enkelvoudige en meervoudige centrumregeling. Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, is het belangrijk te onderzoeken hoe gemeenten hun samenwerking juridisch formaliseren en welke factoren een rol gespeeld hebben bij de keuze voor deze samenwerkingsvorm. Op basis van het werk van Toonen et al. is er voor deze studie een analysekader van de verschillende juridische samenwerkingsvormen opgesteld, dit kader wordt in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

3.4. Samenwerkingsvormen beoordeeld

In 1998 hebben Toonen, van Dam, Glim en Wallagh onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het openbaar bestuur. De onderzoekers hebben de kwaliteit van gemeenten voor en na herindeling onderzocht, daartoe hebben ze een drietal kwaliteitsdimensies geformuleerd voor de analyse van een bestuurlijk systeem; de operationele, bestuurlijke en institutionele kwaliteitsdimensie van een bestuurlijk systeem. Geïnspireerd door de ideeën van Toonen et al. wordt er in dit onderzoek aan de hand van deze driedeling onderscheid gemaakt tussen een negental factoren waardoor de kwaliteit van de diverse samenwerkingsvormen gekenmerkt kan worden. Zo zal blijken dat bepaalde samenwerkingsvormen – in ieder geval

Figuur 7 Juridische samenwerkingsvormen



in theorie - beter presteren op sommige kwaliteitsfactoren. Dit analysekader wordt in dit onderzoek gebruikt om de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm te bestuderen.

Het begrip kwaliteit van bestuur heeft een complex, multidimensionaal karakter. Toonen et al. onderscheiden drie kwaliteitsdimensies van een bestuurlijk systeem: operationele, bestuurlijke en institutionele dimensies. 'Deze drie kwaliteitsdimensies vertegenwoordigen verschillende niveaus van analyse in de beoordeling van systemen en deelsystemen van openbaar bestuur' (1998, p. 118).

De eerste dimensie, de operationele kwaliteit beschrijft de technische kenmerken van een bestuurlijk systeem, de managementwaarden. De drie kernbegrippen gerelateerd aan de operationele kwaliteitsdimensie zijn responsiviteit, doelmatigheid en instrumentaliteit. In

welke mate is het bestuurlijke systeem doelgericht, doelmatig en gebruiksvriendelijk? Deze dimensie focust op de functionele en instrumentele aspecten van een bestuurlijk systeem. In de loop van de jaren tachtig is het management denken sterk gegroeid in de overheidssector. Men tracht te sturen op de kwaliteit van dienstverlening en (financiële) risico's in kaart te brengen en te beperken (pp.12-14).

De tweede dimensie geeft de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur weer, de bestuurlijke kwaliteitsdimensie. In dit kader wordt er vaker gesproken over democratisch gelegitimeerde sturing en controle: elk bestuurlijk systeem kent een veelheid aan verantwoordings- en participatiestructuren die de integriteit en geloofwaardigheid van het bestuur garanderen. Deze waarden worden onder andere weerspiegeld in een interactief beleid- en besluitvormingsproces waarin alle betrokken bestuursorganen kunnen deelnemen (p. 14-15). 'De kwaliteit van het bestuurlijk proces moet worden beoordeeld op zaken als bestuurlijke integriteit, legitimiteit, prudentie, wederkerigheid van verhoudingen en externe verantwoording' (p. 118). Deze kwaliteitsdimensie wordt verderop uitgewerkt aan de hand van de definitie van input-, proces-, output- en feedbacklegitimiteit van het bestuur.

De derde dimensie, de institutionele kenmerken van een bestuurlijk systeem, benoemt een robuust en betrouwbaar bestuur. De kwetsbaarheid van de organisatie komt in deze dimensie aan de orde: hoe stabiel is deze organisatie? Is een bestuurlijke organisatie in staat taken die 'door de samenleving aan de overheid zijn toevertrouwd' naar behoren uit te voeren? Staat het bestuurlijk systeem garant voor continuïteit van de dienstverlening? Daarnaast beschrijft deze institutionele kwaliteitsdimensie het verandervermogen van een bestuurlijk systeem: in hoeverre kan de organisatie snel en soepel inspelen op veranderende omstandigheden? Deze kwaliteitsdimensie is kort te beschrijven aan de hand van de termen veerkrachtigheid, robuustheid en slagvaardigheid (pp. 15-9).

Een goed functionerend bestuur dient idealiter over al deze bovenstaande kwaliteiten te beschikken. Het is echter denkbaar dat een organisatie aangestuurd wordt door een legitiem en betrouwbaar bestuur, maar niet doelmatig te werk gaat. Een dergelijke organisatie zal in de praktijk weinig realiseren. Het tegenovergestelde is ook waar: 'De kwaliteitsdimensies kunnen elkaar in de dagelijkse realiteit in de weg zitten – democratische besluitvorming kost tijd en botst soms met de wil snel en daadkrachtig te handelen' (VNG, 2008, p. 22). Men moet zich bewust zijn van deze wisselwerking van de verschillende kwaliteitsdimensies van het openbaar bestuur.

'De verschillende kwaliteitsdimensies kunnen worden gezien als kwaliteitscirkels: genestelde kwaliteitssystemen die in het functioneren van openbaar bestuur elkaar vooronderstellen en wederzijds beïnvloeden. In de ontwikkeling van het bestuur kunnen zij elkaar onderling uitputten dan wel over en weer versterken' (Toonen et al., 1998, p. 118).

Aan de hand van deze drie kwaliteitsdimensies is voor dit onderzoek een analysekader ontwikkeld voor intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Op basis van deze drie kwaliteitsdimensies worden vanuit de literatuur een aantal concrete kwaliteitsfactoren afgeleid op basis waarvan samenwerkingsvormen geanalyseerd kunnen worden. In dit onderzoek wordt veronderstelt dat deze kwaliteitsfactoren een rol spelen in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. De juridische samenwerkingsvormen die zijn benoemd in paragraaf 3.3.3 worden aan de hand van deze kwaliteitsfactoren beoordeeld in [tabel 1 en 2](#). In de volgende paragrafen worden deze kwaliteitsfactoren eerst nader uitgewerkt.

3.4.1. De operationele kwaliteitsdimensie

Deze paragraaf werkt een vijftal operationele kwaliteitsfactoren uit: welke operationele kenmerken heeft een bepaalde juridische samenwerkingsvorm? In dit onderzoek verstaan we onder operationele kwaliteitsfactoren typische managementwaarden: functionele en instrumentele kenmerken van samenwerkingsvormen zoals de rechtspersoonlijkheid van een samenwerkingsverband, het behoud van de ambtenarenstatus van ambtenaren die eventueel worden overgeheveld naar een nieuwe zelfstandige organisatie en de mogelijkheid tot overdracht van publieke bevoegdheden en taken (VNG, 2013). Daarnaast wordt de operationele kwaliteitsdimensie gekenmerkt door de financiële kwaliteitsfactoren van samenwerking: hoe hoog zijn de frictiekosten? Is er sprake van een hoog financieel risico? Deze factoren beschrijven de managementwaarden met betrekking tot de verschillende intergemeentelijke samenwerkingsvormen.

Rechtspersoonlijkheid

De eerste operationele factor beschrijft of de samenwerkingsvorm al dan niet over *rechtspersoonlijkheid* beschikt. Een juridische samenwerkingsvorm die over rechtspersoonlijkheid beschikt is in staat zelfstandig rechtshandelingen te verrichten, zoals het aanstellen van personeel, opdrachten aan derden verstrekken en overeenkomsten sluiten (De Greef et al., 2013, p. 57). In het geval dat een samenwerkingsverband niet over rechtspersoonlijkheid beschikt, moet een van de deelnemende gemeenten eventuele privaatrechtelijke rechtshandelingen voor de andere deelnemers verrichten (Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen, 2013, pp. 18-9). In het burgerlijk wetboek staat beschreven dat alle privaatrechtelijke rechtsvormen voor een zelfstandige organisatie over rechtspersoonlijkheid beschikken. Volgens de Wgr beschikt momenteel alleen het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie over rechtspersoonlijkheid.

Ambtenarenstatus

De tweede operationele factor omvat het *behoud van de ambtenarenstatus*. De oprichting van een samenwerkingsverband heeft vaak consequenties voor de bestaande gemeentelijke

organisaties. Er is sprake van de overdracht van bepaalde taken en/of bevoegdheden. Dit heeft in veel gevallen tot gevolg dat ambtenaren moeten overstappen van de gemeente naar het nieuwe samenwerkingsverband. Echter, dat betekent niet automatisch dat de ambtenaar zijn arbeidsvoorwaardenregelingen behoudt. Privaatrechtelijke organisaties zijn bij voorbaat uitgesloten van het aanstellen van ambtenaren, binnen deze organisaties wordt er gewerkt met privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten. Het openbaar lichaam is gebaseerd op het publiekrecht en neemt personeel in dienst. De Centrale Raad van Beroep (CRvB), de hoogste ambtenarenrechter, heeft geoordeeld dat het openbaar lichaam tot de openbare dienst behoort, als staat vermeldt in de Ambtenarenwet (VNG, 2013, p. 45). Dit betekent dat de ambtenaren die worden overgeheveld hun ambtenarenstatus behouden met de daarbij behorende arbeidsvoorwaardenregelingen. Naar verwachting zal hetzelfde gelden voor de nieuwe bedrijfsvoeringsorganisatie, omdat deze samenwerkingsvorm ook wordt beheerst door het publiekrecht. Echter, een officiële uitspraak door de CRvB moet nog volgen.

Overdracht van taken en bevoegdheden

De eerste stap die moet worden genomen in de keuze voor een bepaalde rechtsvorm is de keuze voor samenwerking op het gebied van een bepaalde taak of bevoegdheid. In hoeverre is een bepaalde samenwerkingsvorm geschikt om die specifieke taak uit te voeren?

De derde operationele factor beschrijft dan ook de mate waarin *overdracht van bevoegdheden en taken* naar een samenwerkingsvorm mogelijk is. Hierin verschillen publiek- en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen onderling. Immers aan publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden kunnen, afhankelijk van de uiteindelijke vorm, publiekrechtelijke bevoegdheden worden gedelegeerd en gemandateerd. De delegatie van een bevoegdheid betekent de overdracht van een publiekrechtelijke bevoegdheid met de daarbij horende verantwoordelijkheid. De mandatering van een bevoegdheid beschrijft de bevoegdheid van de mandaatnemer om in de naam van de mandaatgever te handelen (De Greef et al., 2013). De mandaatgever blijft verantwoordelijk en kan deze bevoegdheid blijven uitoefenen (Awb 10:7). Het is hoogst ongebruikelijk om publiekrechtelijke bevoegdheden te delegeren of mandateren aan privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden. Dit volgt uit de interpretatie van de Hoge Raad van artikel 10:3 Algemene wet bestuursrecht: indien er sprake is van de overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden heeft de publiekrechtelijke samenwerkingsvariant te allen tijden de voorkeur (De Greef et al., 2013, p. 58-59). Bij hoge uitzondering houden bestuursorganen zich niet aan deze bepaling, gemeenten die er toch voor kiezen de privaatrechtelijke vorm te hanteren, dienen deze keuze met een gedegen motivering te onderbouwen. Privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden vervullen doorgaans taken waarvoor geen publiekrechtelijke bevoegdheden vereist zijn, er wordt simpelweg gebruik gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de organisatie op basis waarvan taken worden uitgevoerd, de zogenaamde privaatrechtelijke bevoegdheden.

De organisatorische samenwerkingsvorm, zoals staat beschreven in paragraaf 3.3.2., beschrijft de manier waarop taken en bevoegdheden worden belegd in een samenwerkingsvorm.

Fricatiekosten

De vierde operationele kwaliteitsfactor omschrijft de hoogte van de *frictiekosten* die ontstaan bij de oprichting van een samenwerkingsverband. Deze kosten worden veroorzaakt door het verplaatsen van taken en personeel naar een nieuwe of andere organisatie. Kortom, deze kosten zouden zijn niet ontstaan als er geen samenwerkingsverband was opgericht. Als er gekozen wordt voor een lichte vorm van samenwerking, zoals een regeling zonder meer of privaatrechtelijke convenant, zal er vrijwel geen sprake zijn van frictiekosten. Er wordt immers gekozen voor een lichte netwerksamenwerking waarbij er geen sprake zal zijn van een concrete taak- of bevoegdhedenoverdracht. Wanneer men ervoor kiest om een nieuwe zelfstandige organisatie op te richten, zullen de frictiekosten automatisch hoger liggen dan wanneer een taak wordt ondergebracht bij een bestaande organisatie. Een nieuwe organisatie moet worden opgebouwd, te denken valt aan huisvesting, werving van personeel en ICT-diensten. Een bestaande organisatie beschikt reeds over dergelijke zaken en hoeft in veel gevallen alleen op te schalen, hiervan is vaak sprake binnen een centrumregeling (Hulst et al., 2009, pp. 271 & 278; VNG, n.d.).

Financiële risico

De laatste kwaliteitsfactor onder de operationele dimensie, genaamd *financiële risico*, benoemt de mate waarin gemeenten respectievelijk risico lopen bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Hoe zijn de financiële risico's verdeeld onder de deelnemers? Gemeenten die er voor kiezen samen te gaan werken met een private partij lopen in de regel meer risico dan gemeenten die hoofdzakelijk samen werken met gemeenten, immers private partijen hebben een hoger risico failliet te gaan, waardoor ze niet langer aan hun verplichtingen in het samenwerkingsverband kunnen voldoen. Kortom, privaatrechtelijke samenwerkingsvormen waarin private partijen kunnen deelnemen, brengen doorgaans een groter risico met zich mee. In het geval van een centrumregeling is het denkbaar dat de centrumgemeente (de opdrachtnemer) meer risico loopt dan de gastgemeente (de opdrachtgever). De uitvoering van een taak vraagt vaak om investeringen die slechts over een lange termijn terugverdiend kunnen worden. De centrumgemeente is verantwoordelijk voor de taakuitvoering en loopt dus een hoger risico dan de gastgemeente (Lobry & Langedijk, 2012).

3.4.2. De bestuurlijke kwaliteitsdimensie

Deze paragraaf werkt een tweetal kwaliteitsfactoren uit aan de hand van de bestuurlijke kwaliteitsdimensie van Toonen et al. (1998) namelijk *representatie & participatie* en *verantwoording & terugkoppeling*. Deze kwaliteitsdimensie beschrijft de integriteit en onkreukbaarheid van het bestuur van de samenwerkingsvorm: de legitimiteit van het bestuur. Het begrip legitimiteit verwijst in zijn algemeenheid naar de acceptatie van een persoon, argument, oplossing, organisatie of besluitvormingsstructuur. In dit geval een samenwerkingsverband. Echter, in welk geval is een samenwerkingsverband legitiem?

In de wetenschappelijke literatuur wordt er vaak gesproken over vier vormen van legitimiteit; inputlegitimiteit, proceslegitimiteit, outputlegitimiteit en feedbacklegitimiteit (Tatenhove, 2009). Inputlegitimiteit verwijst naar de politieke keuzes die worden gemaakt en of dat deze keuzes ook de wil van het volk weerspiegelen. Hieronder wordt verstaan dat besluiten worden genomen door een representatieve vertegenwoordiging van het volk. Proceslegitimiteit refereert aan de rechtmatigheid van het besluitvormingsproces. Kortom, een legitiem bestuur wordt gekenmerkt door 'een transparant procesverloop, duidelijkheid over de vorm van participatie en de verantwoordelijkheden van de betrokkenen' (Metze & Levelt, 2009, p. 82). Outputlegitimiteit benadrukt de legitimiteit van politieke beslissingen wanneer deze hebben geleid tot maatschappelijke gewenste effecten. Het resultaat van een besluit heeft geleid tot een oplossing voor een probleem dat door de betrokken partijen wordt geaccepteerd. Afsluitend verwijst feedbacklegitimiteit naar 'de mate waarin politici en bestuurders verantwoording aan elkaar afleggen en aan bestuurders' (Tatenhove, 2009).

In het kader van dit onderzoek hebben we deze legitimiteitsvormen vertaald naar een tweetal kwaliteitsfactoren, *representatie & participatie* en *verantwoording & terugkoppeling*. Aan de hand van de rechtsvorm van een bepaald samenwerkingsverband is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de resultaten van de samenwerking, de outputlegitimiteit wordt dan ook niet in deze kwaliteitsfactoren meegenomen.

Representatie & participatie

De eerste bestuurlijke kwaliteitsfactor *representatie & participatie* wordt verklaart aan de hand van inputlegitimiteit: hoe zijn de gemeentebesturen vertegenwoordigt in het samenwerkingsverband? Het beschrijft de mate waarin bestuursorganen die een bepaalde bevoegdheid of taak overdragen aan een samenwerkingsverband vertegenwoordigt zijn in het bestuur van dit verband. Indirect behandelt deze kwaliteitsfactor de mogelijkheid die een gemeentebestuur heeft om op een directe wijze te sturen op het samenwerkingsverband.

In een samenwerkingsverband is er altijd sprake van een vorm van lokaal verlengd bestuur: de vertegenwoordigers die plaatsnemen in het bestuur van het samenwerkingsverband worden indirect verkozen. In de meeste gevallen nemen collegeleden deel aan het bestuur van een samenwerkingsverband, in enkele gevallen is er

sprake van de overdracht van raadsbevoegdheden: in dat geval nemen de raadsleden deel in het bestuur van het samenwerkingsverband (Schaap, Graaf & Ostaaijen, 2010). Deze kwaliteitsfactor geeft direct ook weer welke bezwaren tegenstanders van intergemeentelijke samenwerking hebben: gemeentelijke taken worden ‘op afstand geplaatst’ van met name gemeenteraden. De gemeenteraad vervult een controlerende rol. Het volgende kwaliteitsfactor verdiept zich verder in deze controlerende rol.

De Wgr biedt een groot aantal publiekrechtelijke waarborgen met betrekking tot besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid. Deze waarborgen worden niet bij voorbaat gegarandeerd in privaatrechtelijke samenwerkingsvormen. Het gemeentebestuur is dan ook niet vanzelfsprekend vertegenwoordigd in het bestuur van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm (De Greef et al., 2013, p. 57-62). Deze kwaliteitsfactor beschrijft de manier waarin gemeentebesturen vertegenwoordigd zijn in samenwerkingsverbanden: in hoeverre is het deelnemende gemeentebestuur in staat te sturen op het samenwerkingsverband?

Verantwoording & terugkoppeling

De tweede bestuurlijke kwaliteitsfactor schetst de kwaliteitsfactor *verantwoording en terugkoppeling*. Deze kwaliteitsfactor beschrijft de mate waarin de gemeentebesturen, met name de gemeenteraad, in staat is zijn hun controlerende taak te vervullen ten aanzien van het samenwerkingsverband: in hoeverre wordt er in de samenwerkingsvorm al dan niet voorzien in de inlichtingenplicht richting de gemeentebesturen? Deze kwaliteitsfactor is sterk verwant met de eerdergenoemde proceslegitimiteit en feedbacklegitimiteit (Metze & Levelt, 2009, p. 82; Tatenhove, 2009). Een samenwerkingsverband is legitiem wanneer er sprake is van een heldere verantwoordingsprocedure tussen het samenwerkingsverband en de gemeenteraad, op basis van een transparant proces waarin gemeenteraden alle benodigde informatie ontvangen benodigd voor een scherpe inhoudelijke beoordeling van de samenwerking.

Op het gebied van verantwoording en terugkoppeling verschillen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden sterk van elkaar. Een publiekrechtelijk samenwerkingsverband is te allen tijden verplicht, gevraagd en ongevraagd, inlichtingen te verstrekken aan de gemeenteraad. De gemeenteraad is in staat zowel het bestuur van het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen als de eigen portefeuillehouder. Een dergelijke verantwoordingsrelatie bestaat niet bij privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden (De Greef et al., 2013, p. 60). Deze verbanden worden opgenomen in de jaarrekening onder het hoofdstuk verbonden partijen en de raad kan slechts de desbetreffende portefeuillehouder ter verantwoording roepen.

3.4.3. De institutionele kwaliteitsdimensie

De institutionele kwaliteitsdimensie, zoals benoemd in hoofdstuk 4.1, wordt in deze paragraaf uitgewerkt in twee kwaliteitsfactoren: *robuustheid & duurzaamheid* en *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. Deze factoren zijn gericht op een betrouwbare, robuuste en veerkrachtige samenwerkingsvorm (Toonen et al., 1998).

Robuustheid & Duurzaamheid

De eerste institutionele kwaliteitsdimensie is *robuustheid & duurzaamheid*. Dit kenmerk beschrijft het lange termijn perspectief van een bepaalde juridische samenwerkingsvorm. Is de gekozen samenwerkingsvorm duurzaam ingericht? Deze kwaliteitsfactor schetst de mate van duurzaamheid en stabiliteit van een samenwerkingsverband. Deze kwaliteitsfactor is sterk gerelateerd aan de bestuurlijke dimensie, een duurzaam samenwerkingsverband wordt aangestuurd door een representatief bestuur en dient over een sterke verantwoordingsrelatie te beschikken ten aanzien van de deelnemende gemeentebesturen.

Biedt de gegeven rechtsvorm een sterke juridische basis voor bestuursafspraken op zowel de korte als de lange termijn? Zijn de bestuurlijke samenwerkingsafspraken juridisch afdwingbaar of vormen ze een aantal losse afspraken op basis van vertrouwen? In veel gevallen zijn afstemmingsafspraken, zoals een regeling zonder meer of covenant niet juridisch afdwingbaar. Er worden geen (financiële) consequenties verbonden aan het niet nakomen van de afspraken (VNG, n.d.), er is sprake van een hoge mate van vrijblijvendheid. In een centrumregeling is de centrumgemeente verantwoordelijk voor de taakuitvoering en daardoor ook (contractueel) aansprakelijk (de Greef et al., 2013, p. 30). De centrumregeling is in veel gevallen de dominerende partij binnen het samenwerkingsverband omdat deze ook grotendeels de risico's draagt (van Dijken & Schilder, 2013, p. 22), dit leidt in de praktijk niet altijd tot een voortvarende samenwerking omdat niet alle deelnemende partijen evenveel zeggenschap hebben. In een zelfstandige organisatie zijn de deelnemende gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor een adequate taakuitvoering, eventuele tekorten worden aan de hand van een vooraf vastgestelde verdeelsleutel bekostigd (de Greef, 2013, p. 74). Een zelfstandige organisatie waarin verantwoordingsrelaties duidelijk geregeld zijn tussen het bestuur van het samenwerkingsverband en de deelnemende gemeentebesturen heeft op de lange termijn de grootste overlevingskans: er is – in elk geval in theorie – een bredere solidariteitsbasis tussen de samenwerkende partijen. Deze kwaliteitsfactor beantwoordt de vraag in hoeverre partijen zich aan elkaar committeren.

Slagvaardigheid & Veerkrachtigheid

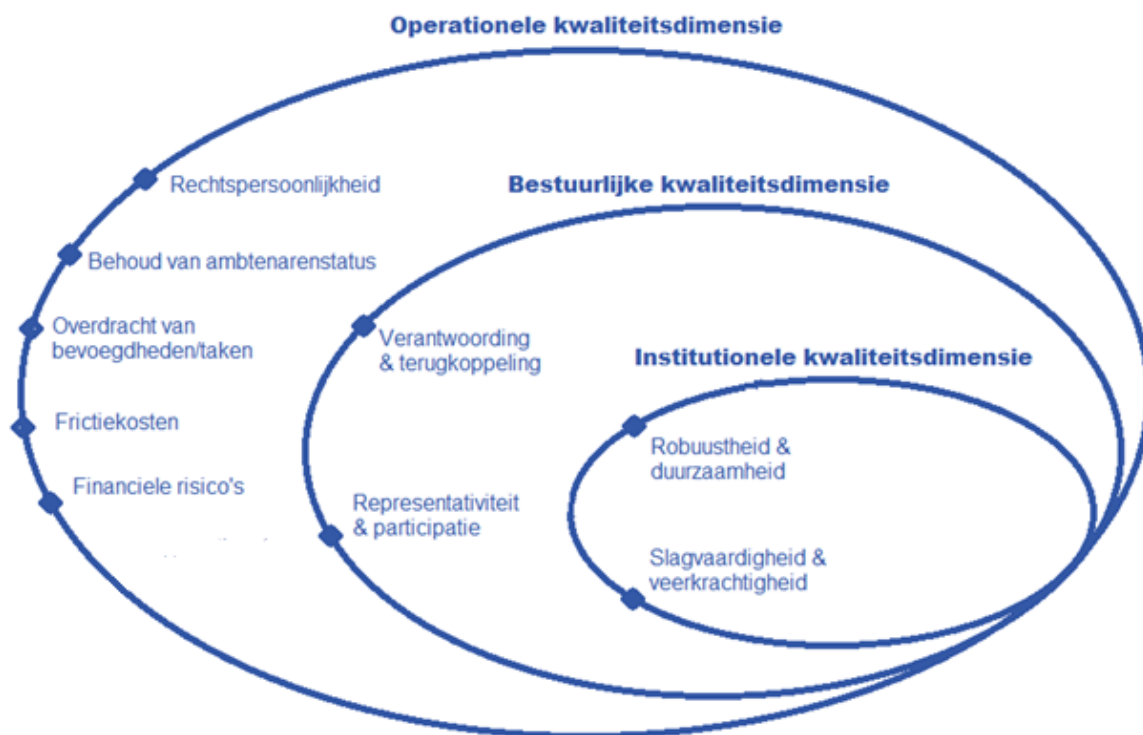
De tweede institutionele kwaliteitsfactor geeft weer in hoeverre het mogelijk is binnen een bepaalde samenwerkingsvorm snel beslissingen te nemen. Kortom, hoe slagvaardig is de organisatie? Is het hierdoor mogelijk om snel op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen of

moet hieraan eerst een langslowend besluitvormingsproces voorafgaan? Dit kenmerk staat in veel gevallen op gespannen voet met het kenmerk democratische legitimiteit. Een democratisch proces waarin alle belanghebbende actoren zeggenschap hebben kost in veel gevallen veel tijd en doet af aan de slagvaardigheid van een organisatie (Hulst et al., 2009, p. 271):

‘Enerzijds wordt er een hoge mate van betrokkenheid verwacht van gemeenten; het zijn immers de eigen belangen en/of taken die gemeenschappelijk worden opgepakt. Anderzijds kan een samenwerking alleen werken als er niet voortdurend op consensus en controle gestuurd wordt, maar juist ook op vertrouwen in de samenwerking’ (Palstra, 2010, p. 26).

De veerkrachtigheid, oftewel de flexibiliteit, van de samenwerking is deels afhankelijk van de mate waarin gemeentebesturen sturings- en controlemogelijkheden benutten. Naargelang een samenwerkingsverband aan meer democratische waarborgen en statuten moet voldoen, zal deze in de regel minder slagvaardig kunnen handelen. Deze terugkoppeling aan de gemeenten vertraagt het besluitvormingsproces waardoor men minder snel kan reageren op nieuwe ontwikkelingen. Dit mechanisme bepaalt ook in grote lijnen of dat een samenwerkingsverband in staat is als zelfstandige organisatie te acteren of als organisatie van gemeenten (ibid., p. 28). Zoals al eerder benoemd, kennen publiekrechtelijke samenwerkingsvormen meer waarborgen dan de privaatrechtelijke tegenhanger, waardoor deze publiekrechtelijke samenwerkingsvormen slechter zullen presteren op deze kwaliteitsfactor.

Figuur 8 De kwaliteitsdimensies van intergemeentelijke samenwerking



3.5. De kwaliteitsdimensies toegepast

In figuur 8 worden de verschillende kwaliteitsdimensies en kwaliteitsfactoren voor intergemeentelijke samenwerking nogmaals grafisch weergegeven. De samenwerkingsvormen die zijn benoemd in hoofdstuk 3.3.3 worden aan de hand van de bovenstaande kwaliteitsfactoren geanalyseerd. Hoe presteren deze samenwerkingsvormen respectievelijk op deze afzonderlijke kwaliteitsfactoren? In tabel 1 (p. 42) worden de rechtsvormen voor afstemming en netwerksamenwerking uitgewerkt. In tabel 2 (p. 43) worden de rechtsvormen gekoppeld aan een zelfstandige organisatie beoordeeld. Deze tabellen geven aan hoe bepaalde juridische samenwerkingsvormen presteren op de benoemde kwaliteitsfactoren. Aan de hand van deze tabellen is het mogelijk te onderbouwen voor welke samenwerkingsvorm een gemeente vanuit een (theoretisch) rationeel oogpunt zou moeten kiezen. Elk van de kwaliteitsfactoren beschrijven een mogelijk argument voor de keuze voor een samenwerkingsvorm. In het vervolg van dit onderzoek zal aan de hand van deze kwaliteitsfactoren geanalyseerd worden of deze factoren opgaan in de praktijk en op welke wijze.

Tabel 1 De kwaliteitsfactoren toegepast – afstemming en netwerksamenwerking

Drie kwaliteitsdimensies	Afstemming		Netwerksamenwerking	
	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk	Privaatrechtelijk
Operationele dimensie	Regeling zonder Meer	Privaatrechtelijke conventant	Centrumregeling	Privaatrechtelijke overeenkomst
Rechtspersoonlijkheid	De samenwerkingsvorm beschikt niet over rechtspersoonlijkheid	De samenwerkingsvorm beschikt niet over rechtspersoonlijkheid	Er wordt gebruik gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de centrumentiteit	Er wordt gebruik gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de centrumentiteit
Behoud van ambtenarenstatus	Er wordt geen personeel aangesteld binnen deze samenwerkingsvorm	Er wordt geen personeel aangesteld binnen deze samenwerkingsvorm	Er wordt geen personeel aangesteld binnen deze samenwerkingsvorm	Er wordt geen personeel aangesteld binnen deze samenwerkingsvorm
Mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden en taken	Er worden geen taken en/of bevoegdheden overgedragen op basis van deze samenwerkingsvorm.	Er worden geen taken en/of bevoegdheden overgedragen op basis van deze samenwerkingsvorm.	Alleen mandatering van publiekrechtelijke bevoegdheden is mogelijk binnen deze samenwerkingsvorm. Daarnaast kan er gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van de centrumentiteit.	Het is niet mogelijk publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen. Binnen deze samenwerkingsvorm wordt er een taak uitgevoerd op basis van de rechtspersoonlijkheid van de centrumentiteit.
Frictiekosten	Er is nauwelijks sprake van frictiekosten. Er wordt afgesproken verdere afstemming van beleid te gaan verkennen. Er is geen sprake van taakoverdracht en/of een nieuwe organisatie.	Er is nauwelijks sprake van frictiekosten. Er wordt afgesproken verdere afstemming van beleid te gaan verkennen. Er is geen sprake van taakoverdracht en/of een nieuwe organisatie.	De frictiekosten zijn beperkt. De activiteiten van een bestaande gemeentelijke organisatie worden uitgebreid. Er is geen behoefte aan een nieuwe organisatie met een eigen management en/of statuten.	De frictiekosten zijn beperkt. De activiteiten van een bestaande gemeentelijke organisatie worden uitgebreid. Er is geen behoefte aan een nieuwe organisatie met een eigen management en/of statuten.
Financiële risico's	Er zijn vrijwel geen financiële risico's aanwezig, deelnemers dragen geen bevoegdheden of taken over aan een bestaande of nieuwe organisatie.	Er zijn vrijwel geen financiële risico's aanwezig, deelnemers dragen geen bevoegdheden of taken over aan een bestaande of nieuwe organisatie.	De financiële risico's binnen deze samenwerkingsvorm zijn relatief groot voor de centrumgemeente en relatief klein voor de gastgemeente. De centrumgemeente is (financieel) verantwoordelijk voor de uitvoering van een bepaalde taak. Binnen de Wgr bestaat de mogelijkheid afspraken te maken over verevening.	De financiële risico's binnen deze samenwerkingsvorm zijn relatief groot voor de centrumgemeente en relatief klein voor de gastgemeente. De centrumgemeente is (financieel) verantwoordelijk voor de uitvoering van een bepaalde taak.
Bestuurlijke dimensie				
Representativiteit & participatie	Namens de deelnemende gemeenten neemt een vertegenwoordiger deel aan dit samenwerkingsverband, waarna terugkoppeling plaatsvindt. In veel gevallen neemt de inhoudelijke portefeuillehouder deel aan dit overleg.	Namens de deelnemende gemeenten neemt een vertegenwoordiger deel aan dit samenwerkingsverband, waarna terugkoppeling plaatsvindt. In veel gevallen neemt de inhoudelijke portefeuillehouder deel aan dit overleg.	In beginsel bestaat er geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan. Er is geen sprake van een formele verantwoordingsrelatie, de gastheergemeente handelt namens de gastgemeenten. De gastgemeente is in staat eisen te stellen aan de te leveren resultaten van de gastheergemeente, middels een zogenaamde algemene instructies.	De gastgemeente is in staat eisen te stellen aan de te leveren producten van de gastheergemeente. In de regel bestaat een opdrachtgevers-opdrachtnemersrelatie: er is geen sprake van een formele verantwoordingsrelatie en de gastheergemeente handelt voor de rest van de gastgemeenten. De gastgemeente kan sturen op het resultaat, niet zo zeer op het proces.
Verantwoording & terugkoppeling	Er is geen sprake van een overdracht van taken en/of bevoegdheden. Deze samenwerkingsvorm is in beginsel een afstemmingsverband, welke geen enkele beslissingsbevoegdheid kent. Alle besluiten worden genomen door de bestaande bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, waardoor bestaande bestuurlijk (verantwoordings)relaties gehandhaafd blijven.	Er is geen sprake van een overdracht van taken en/of bevoegdheden. Deze samenwerkingsvorm is in beginsel een afstemmingsverband, welke geen enkele beslissingsbevoegdheid kent. Alle besluiten worden genomen door de bestaande bestuursorganen van de deelnemende gemeenten, waardoor bestaande bestuurlijk (verantwoordings)relaties gehandhaafd blijven.	Er is geen sprake van een formele verantwoordingsrelatie voor de rest van de gastgemeenten. De gastheergemeente dient ten alle tijden de gastgemeenten (gevraagde) inlichtingen te verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden.	Er is geen sprake van een formele verantwoordingsrelatie. In de overeenkomst kunnen aanvullende afspraken opgenomen worden over de verantwoording.
Institutionele dimensie				
Robuustheid & Duurzaamheid	Deze samenwerkingsvorm is uitermate geschikt om een beleidsmatig afstemmingsoverleg mee te organiseren. Op de lange termijn bestaan er vrijwel geen doorgroei mogelijkheden aan de hand van deze samenwerkingsvorm. De mate van vrijblijvend van samenwerking binnen deze vorm is relatief hoog, omdat er doorgaans geen basis is afspraken af te dwingen.	Deze samenwerkingsvorm is uitermate geschikt om een beleidsmatig afstemmingsoverleg mee te organiseren. Op de lange termijn bestaan er vrijwel geen doorgroei mogelijkheden aan de hand van deze samenwerkingsvorm. De mate van vrijblijvend van samenwerking binnen deze vorm is relatief hoog, omdat er doorgaans geen basis is afspraken af te dwingen.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm is het mogelijk een structureel samenwerkingsverband in te richten. In veel gevallen wordt er echter naar mogelijkheden gezocht om de gastgemeenten bij belangrijke keuzes te betrekken, waardoor het vaak logischer is over te stappen naar een intensievere vorm van samenwerking.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm is het mogelijk een structureel samenwerkingsverband in te richten. In veel gevallen wordt er echter naar mogelijkheden gezocht om de gastgemeenten bij belangrijke keuzes te betrekken, waardoor het vaak logischer is over te stappen naar een intensievere vorm van samenwerking.
Slagvaardigheid & Veerkrachtigheid	Een dergelijke samenwerkingsvorm kent geen enkele beslissingsbevoegdheid, formele besluiten dienen genomen te worden door eenieder bestuursorgaan van alle deelnemende gemeenten.	Een dergelijke samenwerkingsvorm kent geen enkele beslissingsbevoegdheid, formele besluiten dienen genomen te worden door eenieder bestuursorgaan van alle deelnemende gemeenten.	De centrumgemeente is normaliter in staat adequaat te reageren op (beleids)ontwikkelingen. Besluiten worden genomen door de bestuursorganen van de centrumgemeente, eventueel in afstemming met de gastgemeenten.	De centrumgemeente is normaliter in staat adequaat te reageren op ontwikkelingen. Besluiten worden genomen door de bestuursorganen van de centrumgemeente.

Tabel 2 De kwaliteitsfactoren toegepast – de zelfstandige organisatie

Drie kwaliteitsdimensies	Zelfstandige organisatie					
	Publiekrechtelijk			Privaatrechtelijk		
	Gemeenschappelijk orgaan	Openbaar lichaam	Bedrijfsvoeringsorganisatie	Stichting	Coöperatie of Vereniging	BV / NV
Operationele dimensie						
Rechtspersoonlijkheid	De samenwerkingsvorm beschikt niet over rechtspersoonlijkheid.	De samenwerkingsvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid.	De samenwerkingsvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid.	De samenwerkingsvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid.	De samenwerkingsvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid.	De samenwerkingsvorm beschikt over rechtspersoonlijkheid.
Behoud van ambtenarenstatus	Binnen deze samenwerkingsvorm kan er geen personeel worden aangesteld binnen. Een gemeenschappelijk orgaan kan aan de hand van een centrumregeling personeel aannemen op detacheringsbasis.	Het personeel binnen deze samenwerkingsvorm heeft de ambtenarenstatus.	Het personeel binnen deze samenwerkingsvorm heeft de ambtenarenstatus.	Het personeel binnen deze samenwerkingsvorm heeft geen ambtenarenstatus.	Het personeel binnen deze samenwerkingsvorm heeft geen ambtenarenstatus.	Het personeel binnen deze samenwerkingsvorm heeft geen ambtenarenstatus.
Mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden en taken	Delegering en mandatering van publiekrechtelijke bevoegdheden is in beperkte mate mogelijk, van zowel college- als raadsbevoegdheden en mits in lijn met de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht.	Delegering als mandatering van publiekrechtelijke bevoegdheden is mogelijk, van zowel college- als raadsbevoegdheden en mits in lijn met de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht.	Delegering en mandatering van publiekrechtelijke bevoegdheden is mogelijk, mits deze collegebevoegdheden betreffen en mits in lijn met de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht.	Het is niet mogelijk publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen. Binnen deze samenwerkingsvorm wordt er een taak uitgevoerd op basis van de rechtspersoonlijkheid van de organisatie.	Het is niet mogelijk publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen. Binnen deze samenwerkingsvorm wordt er een taak uitgevoerd op basis van de rechtspersoonlijkheid van de organisatie.	Het is niet mogelijk publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen. Binnen deze samenwerkingsvorm wordt er een taak uitgevoerd op basis van de rechtspersoonlijkheid van de organisatie.
Frictiekosten	De frictiekosten zijn beperkt. Er wordt geen nieuwe organisatie opgericht. Er wordt aansluiting gezocht bij de gemeentelijke organisatie van een van de deelnemende partijen.	De frictiekosten zijn relatief hoog. Er wordt een nieuwe organisatie opgericht waardoor opstartkosten en managementkosten hoog uitvallen.	De frictiekosten zijn relatief hoog. Er wordt een nieuwe organisatie opgericht waardoor opstartkosten en managementkosten hoog uitvallen.	De frictiekosten zijn relatief hoog. Er wordt een nieuwe organisatie opgericht waardoor opstartkosten en managementkosten hoog uitvallen.	De frictiekosten zijn relatief hoog. Er wordt een nieuwe organisatie opgericht waardoor opstartkosten en managementkosten hoog uitvallen.	De frictiekosten zijn relatief hoog. Er wordt een nieuwe organisatie opgericht waardoor opstartkosten en managementkosten hoog uitvallen.
Financiële risico's	De financiële risico's zijn beperkt. Het betreft een samenwerkingsverband tussen bestuursorganen waarbij er afspraken gemaakt worden over de gemaakte kosten.	De financiële risico's zijn beperkt. Het betreft een samenwerkingsverband tussen bestuursorganen waarbij er afspraken gemaakt worden over de gemaakte kosten.	De financiële risico's zijn beperkt. Het betreft een samenwerkingsverband tussen bestuursorganen waarbij er afspraken gemaakt worden over de gemaakte kosten.	De financiële risico's zijn relatief groot. Een privaatrechtelijke organisatie wordt opgericht waarbij de deelnemende gemeenten en eventueel private partijen het risico dragen.	De financiële risico's zijn relatief groot. Een privaatrechtelijke organisatie wordt opgericht waarbij de deelnemende gemeenten en eventueel private partijen het risico dragen.	De financiële risico's zijn relatief groot. Een privaatrechtelijke organisatie wordt opgericht waarbij de deelnemende gemeenten en eventueel private partijen het risico dragen. Bij een faillissement riskeren de deelnemende partijen niet meer dan de waarde van de eigen
Bestuurlijke dimensie						
Representativiteit & participatie	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in bestuur van de samenwerkingsvorm.	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de samenwerkingsvorm. Daarnaast controleert het algemeen bestuur het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband.	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in bestuur van de samenwerkingsvorm.	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de samenwerkingsvorm. De raad is op afstand geplaatst omdat er geen formele verantwoordingsrelatie is vastgelegd in de samenwerkingsvorm.	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de samenwerkingsvorm, als aandeelhouder of lid.	De deelnemende gemeentelijke bestuursorganen zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de samenwerkingsvorm, als aandeelhouder of lid.
Verantwoording & terugkoppeling	Het bestuur van het samenwerkingsverband is verplicht gevraagd en ongevraagd informatie te verschaffen aan de gemeenteraden. De gemeenteraad is in staat zowel het bestuur van het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen als de eigen portefeuillehouder die namens de deelnemende gemeente plaatsneemt in het bestuur. De Wgr waarborgt deze processen.	Het bestuur van het samenwerkingsverband is verplicht gevraagd en ongevraagd informatie te verschaffen aan de gemeenteraden. De gemeenteraad is in staat zowel het bestuur van het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen als de eigen portefeuillehouder die namens de deelnemende gemeente plaatsneemt in het bestuur. De Wgr waarborgt deze processen.	Het bestuur van het samenwerkingsverband is verplicht gevraagd en ongevraagd informatie te verschaffen aan de gemeenteraden. De gemeenteraad is in staat zowel het bestuur van het samenwerkingsverband ter verantwoording te roepen als de eigen portefeuillehouder die namens de deelnemende gemeente plaatsneemt in het bestuur. De Wgr waarborgt deze processen.	De raad wordt op afstand geplaatst omdat er geen formele verantwoordingsrelatie is vastgelegd in de samenwerkingsvorm. In de regel wordt de financiële status van het samenwerkingsverband een keer per jaar teruggekoppeld aan de raad.	De raad wordt op afstand geplaatst omdat er geen formele verantwoordingsrelatie is vastgelegd in de samenwerkingsvorm. In de regel wordt de financiële status van het samenwerkingsverband een keer per jaar teruggekoppeld aan de raad.	De raad wordt op afstand geplaatst omdat er geen formele verantwoordingsrelatie is vastgelegd in de samenwerkingsvorm. In de regel wordt de financiële status van het samenwerkingsverband een keer per jaar teruggekoppeld aan de raad.
Institutionele dimensie						
Robuustheid & Duurzaamheid	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Met inachtneming van verantwoordingsrelaties tussen de verschillende (bestaande) bestuursorganen. Er bestaat doorgaans de mogelijkheid het taken-/bevoegdhedenpakket van de samenwerkingsvorm te verbreden.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Met inachtneming van verantwoordingsrelaties tussen de verschillende (bestaande) bestuursorganen. Er bestaat doorgaans de mogelijkheid het taken-/bevoegdhedenpakket van de samenwerkingsvorm te verbreden.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Met inachtneming van verantwoordingsrelaties tussen de verschillende (bestaande) bestuursorganen. Er bestaat doorgaans de mogelijkheid het taken-/bevoegdhedenpakket van de samenwerkingsvorm te verbreden met collegebevoegdheden.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Er bestaat geen formele verantwoordingsrelatie waardoor additionele aandacht zal moeten worden besteedt aan de relatie tussen de private samenwerkingsvorm en de bestaan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Er bestaat geen formele verantwoordingsrelatie waardoor additionele aandacht zal moeten worden besteedt aan de relatie tussen de private samenwerkingsvorm en de bestaan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten.	Aan de hand van deze samenwerkingsvorm zijn gemeenten in staat op structurele basis samenwerkingsinitiatieven vorm te geven. Er bestaat geen formele verantwoordingsrelatie waardoor additionele aandacht zal moeten worden besteedt aan de relatie tussen de private samenwerkingsvorm en de bestaan de bestuursorganen van de deelnemende gemeenten.
Slagvaardigheid & Veerkrachtigheid	Principiaal neemt het bestuur van de samenwerkingsvorm alle besluiten. Het bestuur is in staat relatief snel te anticiperen op (beleids)ontwikkelingen.	Het Algemeen Bestuur neemt besluiten over de overgedragen bevoegdheid of taak. Het Dagelijks Bestuur is verantwoordelijk voor de alledaagse praktijk. In principe dient elk principieel besluit door het dagelijks bestuur terug te worden gelegd in het Algemeen Bestuur. Hetgeen de slagvaardigheid van het samenwerkingsverband in veel gevallen niet te goede komt.	Principiaal neemt het bestuur van de samenwerkingsvorm alle besluiten. Het bestuur is in staat relatief snel te anticiperen op (beleids)ontwikkelingen.	Het bestuur van de stichting is in staat snel besluiten te nemen en is formeel aan geen enkel bestuursorgaan gebonden, waardoor er in geval van ontwikkelingen snel gehandeld kan worden.	Het bestuur van de coöperatie/vereniging is in staat snel besluiten te nemen en is formeel aan geen enkel bestuursorgaan gebonden, waardoor er in geval van ontwikkelingen snel gehandeld kan worden.	Door de aandeelhoudersvergadering worden belangrijke besluiten genomen. Deze is in staat snel besluiten te nemen en is formeel aan geen enkel bestuursorgaan gebonden, waardoor er in geval van ontwikkelingen snel gehandeld kan worden.

4. Methodologisch kader

In het voorgaande hoofdstuk is op basis van een studie van de bestaande literatuur vastgesteld dat er een natuurlijke relatie bestaat tussen decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast is er aandacht besteed aan de verschillende manieren waarop gemeenten samenwerking kunnen vormgeven. Alhoewel er veel kennis bestaat over de verschillende vormen van samenwerking en de motieven waarom er voor samenwerking in zijn algemeenheid wordt gekozen, bestaat er vrijwel geen kennis over de factoren die een rol spelen in de keuze voor een specifieke juridische samenwerkingsvorm. In hoofdstuk 3 is aan de hand van de bestaande literatuur een analysekader opgesteld aan de hand waarvan de verschillende samenwerkingsvormen bestudeerd kunnen worden, er wordt onderscheid gemaakt tussen een tiental kwaliteitsfactoren. Dit analysekader wordt in [tabel 1 en 2](#) nader toegepast op de bestaande juridische samenwerkingsvormen.

Dit onderzoek wordt gekenmerkt door een praktijkgericht karakter: in de praktijk bestaat er veel kennis over het proces voorafgaand aan de keuze voor een samenwerkingsvorm en om welke redenen deze keuze uiteindelijk gemaakt is. In het voorgaande hoofdstuk hebben we aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie deze motieven in een analysekader samengevat voor elke juridische samenwerkingsvorm. In het vervolg van dit onderzoek worden de kwaliteitsfactoren uit dit analysekader vergeleken met de samenwerkingspraktijk van een tweetal regio's. Er is gekozen voor de regio Noord-Limburg en de regio Midden-Limburg.

4.1. Operationalisatie

Aan de hand van de negen kwaliteitsfactoren die worden benoemd in het voorgaande hoofdstuk wordt in dit onderzoek bestudeerd of deze factoren een rol hebben gespeeld in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. In het voorgaande hoofdstuk zijn de factoren reeds gedefinieerd en nader toegelicht. Echter, hoe herkent men een argument over een bepaalde kwaliteitsfactor? Op de volgende pagina, in figuur 9, worden de kwaliteitsfactoren nader geoperationaliseerd aan de hand van een definitie en een sleutelwoorden die als indicatief gezien worden voor de desbetreffende kwaliteitsfactor, de *indicator*.

4.2. Case study onderzoek

Deze studie betreft een onderzoek gericht op de aard en kenmerken van intergemeentelijke samenwerking en niet op de mate van voorkomen van bepaalde samenwerkingsvormen of argumenten, hun distributie of samenhang in kwantitatieve zin. Dit onderzoek tracht te verduidelijken welke factoren een rol gespeeld hebben in de keuze van een bepaalde samenwerkingsvorm. Als onderzoeksmethode wordt de case study methode gehanteerd, Wetenschappelijke onderzoeker Robert Stake definieert een case study als volgt

Figuur 9 Operationalisatie

Kwaliteitsfactor	De mate waarin gerefereerd wordt naar...	Het gebruiken van woorden als:
Rechtspersoonlijkheid	het al dan niet beschikken van een samenwerkingsvorm over rechtspersoonlijkheid.	Rechtspersoonlijkheid; (zelfstandig) rechtshandelingen verrichten.
Ambtenarenstatus	De rechtspositie van het personeel dat wordt overgeheveld naar een nieuw samenwerkingsverband.	Ambtenarenstatus; arbeidsvoorwaarden; juridische rechtspositie; personeel.
Overdracht van bevoegdheden/taken	het al dan niet overdragen van bevoegdheden en/of taken aan een nieuwe samenwerkingsverband.	Taken; bevoegdheden; verantwoordelijkheden; mandaatbesluit; delegatiebesluit.
Frictiekosten	kosten die ontstaan bij het oprichten van een samenwerkingsverband.	Frictiekosten; overgangskosten; opstartfase; investering(skosten).
Financiële risico's	het financiële risico dat gemeenten lopen bij het aangaan van een samenwerkingsverband.	Financieel risico; risicodeling; financiële vrijblijvendheid.
Representativiteit & participatie	de mate waarin gemeentebesturen vertegenwoordigd zijn in een samenwerkingsverband en de manier waarop het gemeentebestuur invloed kan uitoefenen op het samenwerkingsverband.	Vertegenwoordiging; representativiteit; gemeentebestuur; algemeen bestuur; dagelijks bestuur; sturingsmogelijkheden; zeggenschap; aandeel; regie.
Verantwoording & terugkoppeling	de mate waarin gemeentebesturen in staat zijn hun controlerende taak te vervullen ten aanzien van een samenwerkingsverband.	Verantwoording(sprocedure); terugkoppeling; democratische legitimiteit; controleinstrumenten; gemeenteraad; informatieplicht; democratische waarborgen.
Robuustheid & duurzaamheid	De mate waarin gemeentebesturen bereid zijn een duurzame relatie aan te gaan met partners.	Lange termijnsperspectief; stabiliteit; duurzaamheid; kwetsbaarheid; ontwikkelen; uitbreiden; groeimogelijkheden; bestuurlijke afspraken; vrijblijvendheid van samenwerking.
Slagvaardigheid & veerkrachtigheid	de mate waarin het mogelijk is snel te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in relatie tot het samenwerkingsverband	Slagvaardigheid; veerkracht(igheid); flexibiliteit; slagvaardig bestuur; besluitvormingsproces.

‘A case study is a methodological approach that involves the in-depth exploration of a specific bounded system, utilizing multiple forms of data collection to systemically gather information on how the system operates or functions ... a case study must be “bounded” so the case is a separate entity in terms of time, place, or some physical boundary’ (Chmiliar, 2010, p. 583).

Door het exploratieve karakter van dit onderzoek is het door het gebruik van deze onderzoeksmethode mogelijk de totstandkoming van samenwerkingsverbanden uitvoerig te bestuderen binnen de context van de huidige decentralisatieopgave en aan de bijhorende resultaten conclusies te verbinden.

Meer in het bijzonder wordt dit onderzoek gekenmerkt door een multiple case design. Deze onderzoeksmethode maakt het mogelijk meerdere individuele casussen te analyseren aan de hand van het analysekader en tevens de resultaten daarvan onderling te vergelijken. De samenwerkingsvorm is de onderzoekseenheid binnen deze studie (unit of analysis) en dient tevens als individuele case study.

Figuur 10 Overzicht van case studies
Cases

Noord-Limburg	Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Werkgeversservicepunt (WSP)
	Convenant zorgkantoor/zorgverzekering
Midden-Limburg	Samenwerkingsconvenant ML-West Gemeenschappelijke regeling servicepunt MER Regionaal ondersteuningsteam
Noord- en Midden-Limburg	Mandaatbesluit beschermd wonen en opvang

4.3. Data selectie

Deze studie onderzoekt de mate waarin de keuze voor een samenwerkingsvorm terug te leiden is tot een aantal argumenten, oftewel kwaliteitsfactoren. Intergemeentelijke samenwerking is een dynamisch concept dat op alle gemeentelijke taakgebieden van toepassing is, vandaar dat er bewust voor gekozen is een zekere afbakening. Dit onderzoek bestudeert uitsluitend samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan naar aanleiding van de drie decentralisaties. Er is gekozen voor de drie decentralisaties omdat het onderzoek heeft plaatsgevonden op de vooravond van de drie decentralisaties, waardoor er een grote hoeveelheid (beleids-)informatie beschikbaar was. Dit onderzoek richt zich op samenwerkingsinitiatieven die naar aanleiding van de drie decentralisaties zijn ontstaan in de regio Noord-Limburg en de regio Midden-Limburg. In beginsel worden deze twee regio's afzonderlijk bestudeerd in deze studie. In figuur 10 staan de verschillende case studies benoemd.

4.4. Dataverzameling

Dit onderzoek is gebaseerd op een uitgebreide deskstudy van tientallen beleidsdocumenten afkomstig uit de bestudeerde regio's. Deze documenten betreffen openbare besluitvormingsstukken die te vinden zijn op het internet, maar ook interne beleidsdocumenten die ik direct van de geïnterviewde personen heb mogen ontvangen, zoals afwegingskaders, kwartiermakersopdrachten en beleidsstukken die behandeld zijn in bestuurlijke overleggen. [Bijlage 1](#) geeft een overzicht van deze beleidsdocumenten.

Aanvullend op de bovenstaande deskstudy wordt er gebruikt gemaakt van diepteinterviews met een tiental respondenten. Binnen deze interviews bestaat de mogelijkheid gericht vragen te stellen over welke argumenten er aan de basis hebben gelegen voor de keuze voor de specifieke samenwerkingsvormen die ontstaan zijn naar aanleiding van de drie decentralisaties. Aan de hand van beleidsdocumenten die in de deskstudy zijn bestudeert is een selectie gemaakt van inhoudelijk betrokken ambtenaren, op strategisch, juridisch en organisatorisch niveau: de kartrekkers van intergemeentelijke samenwerking. De desbetreffende personen zijn zowel telefonisch benaderd als via elektronisch berichtenverkeer. Er is bewust voor gekozen geen bestuurders te interviewen omdat zij naar verwachting onvoldoende zicht hebben op het gehele proces voorafgaand aan de keuze voor een samenwerkingsvorm en de daarbij horende technische details. Zie [bijlage 2](#) voor een overzicht van de geïnterviewde personen.

De interviews worden gekenmerkt door een informeel, 'ongestructureerd' karakter:

'Unstructured interviews are intentional conversations in which the researcher listens intensely to the participant's responses in an effort to discern key words or ideas. Although the interviewer may have a structure or sequence of questions in mind, the flow of the interaction is fluid and based on the subtle interactions between the dyad ... Unstructured interviews, designed to elicit in-depth responses, are particularly well suited to sensitive research topics' (Barlow, 2010, p. 495, 498).

Alhoewel er een vragenlijst is gebruikt als leidraad voor de interviews ([bijlage 3](#)), is er voldoende ruimte om hiervan af te wijken waar nodig. Het eerste deel van het interview verdiept zich in de details van de samenwerkingspraktijk, waar het tweede deel zich met name concentreert op de totstandkoming van de samenwerkingsinitiatieven en de keuzes die hierin zijn genomen.

De kaartsorteermethode toegepast

In veel gemeenten is intergemeentelijke samenwerking een gevoelig onderwerp. In de interviews zal hier rekening mee gehouden moeten worden. Immers, in een interview over samenwerking is het onvermijdelijk dat de dagelijkse samenwerkingspraktijk aan het licht komt, zowel in de positieve als negatieve zin van het woord. Voorafgaand aan het interview wordt er dan ook duidelijk richting de respondenten gecommuniceerd dat het onderzoek zich

niet richt op de dynamieken tussen samenwerkingspartners, maar op de totstandkoming van samenwerkingsinitiatieven.

Om gericht vragen te stellen over de totstandkoming van deze samenwerkingsinitiatieven, in het bijzonder de motieven die ten grondslag liggen aan de gekozen formalisatie van de samenwerking, heeft dit onderzoek gebruik gemaakt van de *card sort method*, de *kaartsorteermethode*. De kaartsorteermethode omvat een interviewmethode waarbij de respondent wordt gevraagd een aantal kaarten in een bruikbare manier te categoriseren.

Figuur 11 De kaartsorteermethode

Kwaliteitsfactor	Interview
1) Rechtspersoonlijkheid; 2) Ambtenarenstatus; 3) Overdracht van taken	Technische kenmerken
Frictiekosten	Frictiekosten
Financiële risico's	Financiële risico's
Representatie & participatie	Democratische legitimiteit
Verantwoording & terugkoppeling	Transparantie
Robuustheid & Duurzaamheid	Robuustheid
Slagvaardigheid & Veerkrachtigheid	Bestuurlijke slagvaardigheid
	'?'

Deze methode is afgeleid van de personal construct theory, waarin de overtuiging wordt uitgewerkt dat elk individu zaken op een andere wijze categoriseert, maar dat er in het algemeen voldoende overeenkomsten bestaan om een onderlinge vergelijking te maken (Saunders, 2012, p. 112). In het bijzonder is er gekozen voor een gesloten kaartsorteermethode: de respondent wordt verzocht volgens een vooraf bepaalde methode de kaarten te sorteren (Fincher & Tenenbergh, 2005, p. 89). De methode die in dit onderzoek wordt gehanteerd, wordt in de volgende alinea toegelicht

De kwaliteitsfactoren die benoemd worden in hoofdstuk 3 zijn uitgezet op een achttal kaarten. Om de kaarten handzamer te maken voor het interview is ervoor gekozen de kaarten een andere naam te geven dan de oorspronkelijke kwaliteitsfactor, zie figuur 11. Voordat de respondent gevraagd wordt te reageren op deze kaarten worden de kaarten gedefinieerd door de interviewer. De respondent wordt verzocht al deze kaarten een voor een toe te lichten met het oog op de totstandkoming van het desbetreffende samenwerkingsverband. De respondent selecteert vervolgens een drietal kaarten die het

meest toepasselijk zijn op de totstandkoming van de besproken samenwerkingsvorm. Na een uitgebreide toelichting op de gekozen kaarten wordt de respondent verzocht de meest toepasselijke kaart aan te wijzen. Let op: het is dus mogelijk dat wanneer in een interview over de totstandkoming is gesproken van meerdere samenwerkingsvormen, dat deze oefening wordt herhaald.

Het voordeel van deze interviewmethode is dat het mogelijk is gericht vragen te stellen aan de hand van de kwaliteitsfactoren uit het theoretisch kader en ook als methode om door te vragen op de gegeven antwoorden:

‘the card sort draws directly on the experience of each participant, providing not only a sense of validity but also a subsequent means of exploring these through the in-depth interview. The concurrent in-depth interviews allow these categorizations to be explored and understood in the contexts from which they are derived’ (Saunders, 2012, p. 118).

Doordat de respondent zijn keuze toelicht door middel van een drietal kwaliteitsfactoren is het bovendien mogelijk na te gaan of deze de kaarten correct interpreteert.

4.5. Validiteit

Dit onderzoek wordt gekenmerkt door een hoge mate van bruikbaarheid, het biedt handvaten aan gemeenten om in de startfase van samenwerking een weloverwogen keuze te maken over de toepassing van een samenwerkingsvorm. In de praktijk zien we dat gemeenten telkens opnieuw op zoek gaan naar de theorie achter de samenwerkingsvormen, er bestaat in de huidige literatuur geen analysekader dat de verschillen tussen samenwerkingsvormen uiteenzet en onderling vergelijkt. Op basis van de aanwezige bestuurskundige literatuur en de bestaande kennis over de verschillende samenwerkingsvormen bestudeert dit onderzoek de verschillende factoren die ten grondslag liggen aan de keuze voor een samenwerkingsvorm. Dit onderzoek brengt kennis vanuit de theorie en praktijk bij elkaar om een toekomstige keuze voor samenwerking te vereenvoudigen.

In hoofdstuk 3 is op basis van de bestuurskundige literatuur een analysekader opgesteld aan de hand waarvan de verschillende samenwerkingsverbanden onderling kunnen worden vergeleken. De kwaliteitsfactoren op basis waarvan dit kader toetst, zijn afgeleid van een bestaand analyse-instrument dat is ontwikkeld door Toonen et al. en verder ingevuld met de bestaande kennis over intergemeentelijke samenwerking. Door in de operationalisatie van dit analysekader alle gebruikelijke termen te benoemen die samenhangen met - of synoniem zijn aan - de verschillende kwaliteitsfactoren, is het mogelijk te allen tijden een argument te herkennen dat verwijst naar een van de kwaliteitsfactoren, deze wijze van operationalisatie draagt bij aan de interne validiteit van dit onderzoek.

De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten wordt verder versterkt door het gebruik van meerdere databronnen, te weten een deskstudy van diverse beleidsdocumenten en een tiental diepteinterviews verdeeld over de gemeenten binnen het onderzoeksgebied.

Door deze vorm van triangulatie van databronnen is er sprake van een hogere mate van betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten, omdat deze onderling vergeleken kunnen worden. Door de bijzondere vormgeving van de diepte-interviews is het mogelijk specifieke informatie te verkrijgen over het proces voorafgaand aan de keuze voor samenwerking. Door duidelijk te communiceren over het onderzoeksonderwerp richting respondenten en het gebruik van de verkregen informatie is het mogelijk de samenwerking in een regio te bespreken zonder dat de respondent het idee heeft een partner te benadelen. Immers, in een onderzoek gericht op de totstandkoming van samenwerking gaat het vaak over de onderlinge relatie tussen gemeenten. De bovenstaande aanpak vergroot de betrouwbaarheid van de resultaten van de diepteinterviews.

Door middel van een multiple case design wordt de externe validiteit van dit onderzoek vergroot. De zeven case studies binnen dit onderzoek kunnen aan de hand van het analysekader uit het voorgaande hoofdstuk niet alleen individueel getoetst worden maar ook onderling worden vergeleken. De generaliseerbaarheid van de resultaten neemt toe naar mate een groter aantal onderzoekseenheden wordt bestudeerd.

De samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek worden bestudeerd zijn tot stand gekomen als gevolg van de decentralisatie van zorgtaken binnen het sociaal domein. Met het oog op de omvang van dit onderzoek is deze afbakening gekozen. Om een nadere uitspraak te doen over de generaliseerbaarheid van de uitkomsten zal er onderzoek moeten worden gedaan naar de totstandkoming van samenwerkingsverbanden zowel binnen als buiten het sociaal domein, en de totstandkoming van samenwerkingsinitiatieven over een langere tijdsperiode. Deze onderzoeken zijn nodig om de externe validiteit van de onderzoeksresultaten te versterken, maar liggen buiten het bereik van dit onderzoek.

5. Intergemeentelijke samenwerking

In dit hoofdstuk wordt de samenwerkingspraktijk uit de twee regio's nader uitgewerkt. Welke samenwerkingsinitiatieven zijn er als direct gevolg van de drie decentralisaties ontstaan en hoe zijn deze initiatieven geformaliseerd? In dit hoofdstuk wordt – per casus - het proces voorafgaand aan de keuze voor een samenwerkingsvorm bestudeerd. De definitieve keuze voor een samenwerkingsvorm wordt aan de hand van de kwaliteitsfactoren, benoemd in hoofdstuk 4, nader toegelicht.

Het eerste deel van dit hoofdstuk concentreert zich uitsluitend op samenwerkingsinitiatieven op Noord-Limburgse schaal. Het tweede deel van dit hoofdstuk richt zich op de samenwerkingsregio Midden-Limburg. Tot slot wordt in het derde deel van dit hoofdstuk de samenwerking op Noord- en Midden-Limburgse schaal, die als gevolg van de drie decentralisaties is ontstaan, uitgewerkt. Ieder deel begint met een algemene introductie van de samenwerking in de desbetreffende regio, waarna de verschillende casussen individueel uitgewerkt worden in een paragraaf.

In 2013 is door de provincie Limburg het initiatief genomen om de bestuurlijke organisatie van de 33 Limburgse gemeenten onder de loep te nemen met het oog op de aanstaande decentralisatieopgave. Een van de kerntaken van Provincies is immers het waken voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. In het document 'Koersnotitie bestuurlijke organisatie 2013-2015' presenteert de Provincie Limburg een aantal richtlijnen voor gemeenten met het oog op de drie decentralisaties. De provinciale inzet daarbij is dat 'alle Limburgse gemeenten tijdig deel uitmaken van een organisatie die / samenwerkingsverband dat aantoonbaar is opgewassen tegen de gestelde opgaven' (2013, p. 21). De provincie heeft een aanjagende rol ingenomen betreffende intergemeentelijke samenwerking in Limburg.

Begin 2014 is een onderzoeksrapport gepresenteerd door de commissie Van Geel, genaamd 'Betrokken, dichtbij en niet alleen'. In opdracht van de Provincie Limburg heeft deze commissie een tussentijdse evaluatie uitgevoerd naar de voortgang van de implementatie van de drie decentralisaties in het sociaal domein. Dit onderzoek heeft voor iedere gemeente in Limburg een voortgangadvies opgesteld op basis van een zestal eikpunten:

- 1) Rol van de gemeenteraad: sturing, kaderstelling en controle;
- 2) Inzicht in en kennis van financiën en doelgroepen;
- 3) Kracht van de eigen organisatie: transitie;
- 4) Kracht van de eigen organisatie: structureel;
- 5) Intergemeentelijke samenwerking;
- 6) Betrokkenheid van ketens en cliënten per decentralisatie.

Ten behoeve van het onderzoek van de Commissie van Geel is de provincie Limburg onderverdeeld in een vijftal regio's. Dit hoofdstuk bouwt voort op de kennisbasis die door de

commissie van Geel is gelegd voor de regio Noord- en Midden-Limburg ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking.

5.1. Intergemeentelijke samenwerking in Noord-Limburg

De regio Noord-Limburg bestaat uit de gemeenten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Mook en Middelaar, Peel en Maas, Venlo en Venray. In zijn totaliteit wonen er 280.548 burgers in deze regio, zie tabel (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015). De meest noordelijk gelegen gemeente van Noord-Limburg is Mook en Middelaar. Deze gemeente geniet een uitzonderingspositie in de regio, omdat deze hoofdzakelijk aansluiting zoekt op samenwerking in de regio Arnhem-Nijmegen. Als een gevolg hiervan wordt de gemeente Mook en Middelaar niet meegenomen in deze beschouwing van intergemeentelijke samenwerking in de regio Noord-Limburg.

Gemeente	Inwoneraantal 1 januari 2015
Beesel	13.516
Bergen	13.153
Gennep	17.276
Horst aan de Maas	41.656
Mook en Middelaar	7.762
Peel en Maas	43.450
Venlo	100.531
Venray	43.204
Totaal	280.548

In 2012 zijn de eerste stappen genomen richting intensieve samenwerking in de regio Noord-Limburg met de vaststelling van de regiovisie 'Regio in Balans'. Binnen de context van deze regiovisie is naar structurele inbedding voor de drie decentralisaties gezocht. Als een gevolg hiervan zijn een tweetal overlegtafels in het leven geroepen: het regionaal bestuurlijk overleg van portefeuillehouders sociaal domein en de ambtelijke regiegroep die daarvoor de voorbereidingen treft. De gemeente Peel en Maas is daarvoor aangewezen als trekker, de gemeentesecretaris van deze gemeente dient dan ook als voorzitter van beide overleggen. Deze twee overkoepelende overleggen worden gevoed door een drietal regionale ambtelijke werkgroepen: voor elk van de decentralisatieopgave één: AWBZ/WMO, Jeugd en Participatie (Scholten, 8 mei 2013). De eerdergenoemde overlegtafels kennen geen enkele formele beslissingsbevoegdheid, definitieve besluitvorming geschiedt te allen tijden door de desbetreffende colleges. Er is slechts sprake van beleidsafstemming binnen een netwerksamenwerking, deze overlegstructuur kent geen formele juridische status, aldus de heer Sappelli, strategisch beleidsadviseur bij de gemeente Venlo (interview, 20 oktober

2014). Er geschiedt zogenaamde getrapte besluitvorming: alle documenten worden eerst aan de afzonderlijke colleges van B&W aangeboden (Gemeente Venray, 12 februari 2015).

Op het taakgebied jeugd is zowel op beleidsmatig als uitvoerend niveau in hoge mate samengewerkt, te beginnen bij het Regionaal Beleidskader Jeugd Noord-Limburg 2015-2018 dat is samengesteld door de regionale ambtelijke werkgroep jeugd (2013). In dit kader zijn afspraken gemaakt over regionale samenwerking op de volgende werkkerreinen: visie en beleid, kennisuitwisseling, inkoop, werkwijzen, informatievoorziening, verantwoording en monitoring (p. 25). De Wet maatschappelijke ondersteuning wordt doorgaans vormgegeven op lokaal niveau, onder het motto 'lokaal waar het kan, regionaal waar het meerwaarde heeft' (Interview Sappelli, 20 oktober 2014). Tot slot sluiten de beleidsmatige ontwikkelingen in het kader van de Participatiewet aan op de arbeidsmarktregio Noord-Limburg.

5.1.1. Modulaire gemeenschappelijke regeling

Begin 2014 is er door zeven Noord-Limburgse gemeenten besloten intensiever samen te gaan werk op met name uitvoerende taken in het sociaal domein (Wmo en Jeugdwet), waaronder de inkoop en aanbesteding van zorgtaken, ook wel opdrachtgeven genoemd (gemeente Venlo, 2014). Gedurende een lange periode is uitvoerig gediscussieerd over de juridische structuur waarin deze samenwerking gegoten moest worden. Er werden twee mogelijkheden gezien; de coöperatieve vereniging of een modulaire gemeenschappelijke regeling.

Gedurende het jaar 2014 is er een knoop doorgehakt; men heeft ervoor gekozen een zogenaamde Modulaire gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam op te richten. Het idee achter een 'modulaire' gemeenschappelijke regeling (MGR) is dat het mogelijk is deze samenwerkingsvorm – op de lange termijn – uit te breiden met een nieuwe module, oftewel een nieuw taakgebied. Zelfs als dat betekent dat niet alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling deelnemen aan deze nieuwe module; per module kan gedifferentieerd worden in aantal deelnemers: 'deelname aan een module is in eerste instantie vrijwillig, echter wanneer een gemeente de samenwerking is aangegaan is deze niet vrijblijvend. Per module worden er afspraken gemaakt met alle deelnemende gemeenten' (gemeente Venlo, 2014b). Op 1 november 2014 is deze MGR in werking getreden net als de eerste module 'opdrachtgeven in het sociaal domein'.

De MGR betreft een collegeregeling, dat betekent dat het samenwerkingsverband zich beperkt tot uitvoerende werkzaamheden. Het heeft een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur bestaande uit de portefeuillehouders sociaal domein van de deelnemende gemeenten: de personele invulling van deze besturen zijn gelijk, dit om besluitvorming in snelle banen te leiden. Voor de eerste module is het niet noodzakelijk publiekrechtelijke collegebevoegdheden over te dragen aan het nieuwe orgaan, de inkoop en aanbesteding

wordt op basis van de rechtspersoonlijkheid van de MGR gerealiseerd (interview Smeets, 7 november 2014).

In het proces voorafgaand aan de keuze voor de MGR zijn een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan een toekomstige juridisch rechtsvorm zou moeten voldoen. In het collegevoorstel modulaire gemeenschappelijke regeling (gemeente Venlo, 22 juli 2014) staan deze voorwaarden benoemd:

- De democratische legitimiteit van de gemeenteraad garanderen;
- Lokaal maatwerk mogelijk maken;
- Aansluiten bij de eisen die de wetgever stelt;
- Effectief en efficiënt opereren;
- Continuïteit en stabiliteit bieden;
- Flexibiliteit bieden ten aanzien van het toevoegen en verwijderen van taken;
- Btw compensatie mogelijk maken;
- Risico's kunnen spreiden en 'krenten uit de pap halen' uitsluiten.

Op basis van deze voorwaarden bleken een tweetal juridische voertuigen in grove lijnen te voldoen aan deze criteria, de modulaire gemeenschappelijke regeling en de coöperatieve vereniging. Op tal van manieren zijn er door de ambtelijke voorbereidingsgroep juridische en financiële adviezen ingewonnen om een definitieve keuze te maken op zowel vorm als op inhoud (ibid.).

De initiële charme van de coöperatieve vereniging was dat deze het mogelijk maakte ook maatschappelijke partners deel te laten nemen in de samenwerkingsvorm. Hetgeen geheel in lijn is met bestuurlijke trends als netwerksamenwerking, new public governance etcetera. De heer Mensink, ambtelijk opdrachtgever van de MGR licht toe:

‘Een gemeenschappelijke regeling is een feestje van gemeenten. Waar gemeenten in de werkelijkheid slechts een klein deel uitmaken van de maatschappij, nodig je met een coöperatieve vereniging de maatschappij uit in je samenwerkingsverband ... aan een gemeenschappelijke regeling kunnen slechts publiekrechtelijke partijen deelnemen’ (interview, 22 oktober 2014).

In die zin was het ook een innovatieve manier van samenwerking: ‘De CV is een nieuwe vorm en dat zou mentaal een andere attitude kunnen oproepen. Stappen in een GR hebben gemeenten al zo vaak gedaan, terwijl de CV nieuw is en wellicht meer alertheid uitlokt om niet gelijk in de routine te vervallen’ (Gemeente Beesel et al., maart 2014).

Op veel gebieden deden de twee vormen van samenwerking niet voor elkaar onder, volgens de heer Smeets, strategische beleidsadviseur bij de gemeente Venlo. Echter, gezien vanuit de inhoud en doelstelling van samenwerking bleek een coöperatieve vereniging geen logische keuze. Immers, de beoogde taak van het samenwerkingsverband was inkoop en aanbesteding, hetgeen bekostigd wordt door de gemeenten. Door privaatrechtelijke partijen een ‘aandeel’ te geven binnen het samenwerkingsverband werd de zeggenschap van gemeenten over een cruciaal onderwerp als inkoop beperkt (interview, 7 november 2014). Bovenstaand argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*: het

refereert aan de mogelijkheden die gemeenten hebben om de samenwerkingspraktijk te beïnvloeden.

Het openbaar lichaam in de zin van de Wgr biedt daarnaast ruimte voor uitbreiding van het takenpakket (een module); de MGR is een groeimodel. Bovendien is het mogelijk onderscheid te maken tussen de deelnemende gemeenten tussen deze modules. Bovenstaande zorgt ervoor dat er flexibel kan worden omgegaan met de taakgebieden en partners van de samenwerking, zonder dat er niet voor elk nieuw samenwerkingsinitiatief een nieuw samenwerkingsverband hoeft te worden opgericht (interview Smeets, 7 november 2014). De MGR is een overkoepelende samenwerkingsvorm en zorgt daardoor voor overzicht. Het bovenstaande argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*, het verwijst naar de mate waarin binnen het verband snel geanticipeerd kan worden op ontwikkelingen. Het modulaire karakter van de MGR duidt tevens op de groeimogelijkheden van de samenwerkingsverband en verwijst daarmee impliciet naar het langetermijnspectief van het samenwerkingsverband (ibid.). Dit argument refereert aan de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*.

Een van de doorslaggevende factoren in de keuze voor de modulaire gemeenschappelijke regeling was uiteindelijk de mogelijkheid btw-compensatie mogelijk te maken. De gemeenschappelijke regeling is als publiekrechtelijk orgaan niet belastingplichtig terwijl de coöperatieve vereniging als privaatrechtelijk samenwerkingsverband dat wel is: 'en dat scheelt veel meer dan een slok op een borrel: 21%' (Gemeente Beesel et al., maart 2014). Daarmee zou de keuze voor een coöperatieve vereniging aanzienlijk kostprijsverhogend werken, hetgeen de keuze voor een modulaire gemeenschappelijke regeling vergemakkelijkte. Voorgaand argument is een fiscaal argument dat niet is terug te leiden naar een concrete kwaliteitsfactor.

Volgens respondent Smeets is daarnaast de keuze op de MGR gevallen omdat deze houvast bood: 'De gemeentebesturen hebben reeds ervaring met de gemeenschappelijke regeling als samenwerkingsvorm en weten hoe deze functioneert. In die zin heeft de gemeenschappelijke regeling zich bewezen; het is *proven technology*' (interview Smeets, 7 november 2014). Vanwege de relatieve onbekendheid van de coöperatieve vereniging stelde menig betrokkene vraagtekens bij de werking van deze samenwerkingsvorm in de praktijk. De MGR bood gezien de ervaringen en ontwikkelingmogelijkheden met het oog op de toekomst stabiliteit en continuïteit (ibid.). Hetgeen wijst op de kwaliteitsfactor *robuustheid en duurzaamheid*.

In de lijst met voorwaarden wordt de democratische legitimiteit van de gemeenteraad aangehaald, een discussiepunt dat ook meermaals terugkeerde in de interviews met de heer Smeets en Mensink. Immers, is er sprake van een tekort van democratische legitimiteit van de gemeenteraad, of gebruiken raadsleden de stuur- en controlemogelijkheden waarover ze

beschikken slechts suboptimaal? Met het oog op de uiteindelijke keuze voor de MGR wordt het volgende over de democratische legitimiteit geopperd:

‘Aangezien wij vooral voor een samenwerkingsvorm kiezen om risico’s te spreiden en te verevenen, gezamenlijk in te kopen en contractbeheer houden we de hele beleidsontwikkeling buiten het juridische voertuig. De democratische legitimering is hoewel belangrijk, daarmee wat ons betreft niet het beslissende criterium’ (gemeente Beesel et al., maart 2014).

Desalniettemin wordt er op frequente basis een raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd om de gemeenteraadsleden van alle deelnemende gemeenten bij te praten over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Op deze manier wordt daarnaast de regionale betrokkenheid van de raden bevorderd (interview Smeets, 7 november 2014). De kwaliteitsfactor *verantwoording & terugkoppeling* is in de overwegingen meegenomen, maar heeft niet een doorslaggevend rol gespeeld in de uiteindelijke keuze voor de samenwerkingsvorm.

5.1.2. Werkgeversservicepunt

Naast de MGR wordt er op het gebied van de participatiewet samengewerkt binnen het werkgeversservicepunt. Het werkgeversservicepunt is een samenwerking tussen de volgende partijen: gemeente Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Peel en Maas, Venlo en Venray, de sociale werkplaats organisaties NLW groep NV, Stichting Intos en WAA groep en het UWV. Middels het werkgeversservicepunt trachten de deelnemende partijen de dienstverlening richting werkgevers te versterken en de kansen voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten, de zogenaamde werkgeversbenadering. Het projectbureau waar de nodige kennis en expertise ten aanzien van de werkgeversbenadering is gebundeld, wordt ondergebracht bij de gemeente Venlo (Gemeente Venray, 18 november 2014). Deze afspraken staan vastgelegd in het convenant ‘Samenwerkingsafspraken Werkgeversbenadering arbeidsmarktregio Noord-Limburg’ (Gemeente Beesel et al., 2014). Op projectmatige basis vloeien concrete (werk)afspraken voort uit dit convenant, zo wordt de inzet van een kwartiermaker en een drietal accountmanagers middels dit convenant gefaciliteerd. In dit convenant is een kostenverdeelsleutel opgenomen om deze projecten gezamenlijk te faciliteren, zodat naderhand geen discussie ontstaat over de financiën (ibid.; interview Brouwer, 28 juli 2015). De samenwerking wordt aangestuurd door een stuurgroep van managers van de verschillende deelnemende partijen (ibid.).

Ten grondslag van deze samenwerking ligt een privaatrechtelijke convenant (ibid.), het betreft een vorm van netwerksamenwerking. Coördinerend projectleider Participatiewet, de heer Franssen geeft aan dat er voorafgaand aan de keuze voor de convenant geen uitgebreide afweging heeft plaatsgevonden. Met het oog op de samenwerkingsverhoudingen tussen de deelnemende partijen en de taak waarop men wou samenwerken bleek een

samenwerkingsvorm gericht op afstemming – het op een lijn brengen van de werkwijzen van de verschillende uitvoerende instanties van de deelnemers – de meest passende oplossing.

'De partijen waren op dat moment nog niet bereid een verder gestructureerde vorm van samenwerking aan te gaan ... de convenant werd beschouwd als een stap richting intensievere samenwerking, door met elkaar een breed gedragen visie en gezamenlijke uitgangspunten op papier vast te leggen' (interview, 29 juli 2015).

De keuze voor de privaatrechtelijke convenant volgt logischerwijs uit het feit dat privaatrechtelijke partijen deelnemen aan de samenwerking. Immers, in dat geval is publiekrechtelijke samenwerking bij voorbaat uitgesloten. De convenant biedt een flexibele basis vanwaaruit de samenwerking verkend kan worden. Het samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door een zekere mate van vrijblijvendheid maar is daardoor ook flexibel (ibid.). Voorgaand argument duidt op de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*.

De heer Franssen geeft aan dat het governance vraagstuk wel in toenemende mate aandacht behoeft: 'er worden vraagtekens gesteld bij de huidige lichte organisatiewijze ... Op termijn moet er een oplossing komen voor de wijze waarop de democratische legitimiteit van de samenwerking wordt geborgd' (ibid.).

5.1.3. Samenwerkingsconvenant zorgkantoor, zorgverzekeraar en gemeenten

In 2013 hebben verschillende Noord-Limburgse gemeenten ervoor gekozen om de samenwerking aan te gaan met enerzijds het Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg en de meest prominente zorgverzekeraar in de regio, VGZ. Destijds zijn er drie losse samenwerkingsverbanden ontstaan. De gemeenten Beesel, Bergen en Venlo hebben samen met het Zorgkantoor en het VGZ het convenant 'Samen... een zorg minder' afgesloten (2013). De bovengenoemde partijen spreken in dit convenant de intentie uit om de samenwerking op een aantal terreinen waar AWBZ, Zvw, Wlz, Wmo, Jeugdzorg en Participatie elkaar raken, nader vorm te geven. De afspraken in dit convenant zijn met name gericht op de ontwikkeling van wijkteams en de realisering van een dekkend netwerk huizen van de wijk (Gemeente Beesel, Bergen en Venlo, 2014). De gemeenten Gennep, Horst aan de Maas en Venray hebben ook een convenant 'Maatschappelijke participatie en ondersteuning' (februari 2013) afgesloten. In dit convenant zijn een aantal gezamenlijke ambities benoemd van de deelnemende partijen, waar men naar elkaar toe de intentie uitspreekt voor intensievere samenwerking. Tenslotte heeft de gemeente Peel en Maas in 2013 een individueel convenant afgesloten met de partijen VGZ en het Zorgkantoor: 'Convenant samenwerking Zorgverzekeraar - Zorgkantoor – gemeente Peel en Maas' (18 juni 2013). In dit convenant staat een uitgebreide visieomschrijving opgenomen en gedeelde beleidsuitgangspunten van de deelnemende partijen. Op basis van deze gezamenlijke visie wordt op projectmatige basis verder samengewerkt (gemeente Peel en Maas, 18 juni 2013).

Begin 2015 is men tot de conclusie gekomen dat er zowel bij gemeenten als VGZ en Zorgkantoor de behoefte bestaat aan één set regionale afspraken. Hiertoe wordt momenteel gewerkt aan een hernieuwd regioprogramma voor alle zeven Noord-Limburgse gemeenten. Dit regioprogramma wordt net als de voorgaande afspraken wederom in de vorm van een convenant opgesteld, aldus mevrouw Sijbers, beleidsadviseur Wmo bij de gemeente Venlo. De privaatrechtelijke convenant biedt de partijen de kans om een commitment uit te spreken over een gezamenlijke ambitie, dat wil echter niet zeggen dat er in gezamenlijkheid ook taken worden uitgevoerd (interview, 21 juli 2015).

Voorafgaand aan de keuze voor dit convenant is geen uitgebreide afweging gemaakt van verschillende samenwerkingsvormen, wel zijn de voor- en nadelen van de privaatrechtelijke convenant in overweging genomen. Het convenant dient als intentieverklaring, de deelnemende partijen stemmen hun activiteiten op een dergelijke manier op elkaar af, dat de kwaliteit van dienstverlening aan burgers verbeterd wordt. Er is geen sprake van het gezamenlijk uitvoeren van taken. Voorgaande wijst op de kwaliteitsfactor *overdracht van bevoegdheden en taken*, omdat er geen sprake was van een overdracht was er ook geen behoefte aan een intensievere samenwerkingsvorm. Logischerwijs volgt hieruit dat geen aanvullende financiële afspraken noodzakelijk waren omdat er simpelweg geen sprake was taak- of bevoegdhedenoverdracht (ibid.).

Men is zich er wel bewust van dat de convenant gekenmerkt wordt door een hoge mate van vrijblijvendheid, de samenwerkingsvorm biedt geen sterke basis om onderlinge afspraken af te dwingen. Desondanks heeft het bovenstaande niet geleid tot de keuze voor een andere samenwerkingsvorm. 'Het 'lichte' karakter waardoor de privaatrechtelijke convenant gekenmerkt wordt. past op dit moment het beste bij het karakter van samenwerking' (Interview Sijbers, 21 juli 2015). De mate van vrijblijvendheid waar mevrouw Sijbers aan refereert, verwijst naar de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*. Alhoewel de partijen zich bewust zijn van de vrijblijvendheid van de convenant, heeft dit er niet tot geleid dat er voor een zwaardere samenwerkingsvorm is gekozen.

De ambities die worden onderschreven in dit convenant staan in het verlengde van de beleidskaders die zijn vastgesteld door de verschillende gemeenteraden. Aanvullende maatregelen om de democratische legitimiteit van de gemeenteraad te versterken zijn daarom niet noodzakelijk. Nieuwe beleidsmatige ideeën of plannen worden te allen tijden voorgelegd aan de gepaste gremia. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *vertegenwoordiging & terugkoppeling*. Om aan de voorkant ervoor te zorgen dat de gemeentebesturen in staat zijn te sturen op dit samenwerkingsverband is een samenwerkingstafel ingericht waarin de verschillende betrokken portefeuillehouders deelnemen en een afvaardiging van de directie van het VGZ en het zorgkantoor (ibid.) Voorgaand argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*.

5.2. Intergemeentelijke samenwerking in Midden-Limburg

De regio Midden-Limburg bestaat uit de gemeenten Echt-Susteren, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Roerdalen, Roermond en Weert. Alle gemeenten bij elkaar tellen 235.466 inwoners (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2015). De regio Midden-Limburg is grofweg in twee subregio's te verdelen, te weten Midden-Limburg West (Echt-Susteren, Maasgouw, Roerdalen en Roermond) en Midden-Limburg Oost (Leudal, Nederweert en Weert).

Gemeente	Inwoneraantal 1 januari 2015
Echt-Susteren	31.969
Leudal	36.254
Maasgouw	23.765
Nederweert	16.770
Roerdalen	20.695
Roermond	57.081
Weert	48.932
Totaal	235.466

De gemeenten van Midden-Limburg hebben in eerste instantie samenwerking 'zo laag mogelijk' georganiseerd. De decentralisatieopgaven worden in beginsel altijd aangevlogen vanuit drie schaalgrootten. In lijn met de huidige arbeidsmarktregio wordt de participatiewet opgepakt op Midden-Limburgse schaal. De decentralisatie van jeugdzorg wordt in de twee subregio's apart opgepakt, alhoewel er structurele afstemming is tussen de projectleiders van beide subregio's. De overgang van AWBZ-taken naar de Wmo is principe een lokale aangelegenheid. Er bestaan echter wel samenwerkingsinitiatieven op bovenlokaal niveau, zo werd er door de gemeenten van de oostelijke subregio geconstateerd dat de beleidsmatige startpunten amper onderling verschilden. Daarnaast wordt er op dit gebied beleidsmatig samengewerkt door Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen (Notitie 3D in Midden-Limburgs perspectief, 2014; interview Vogelaar, 25 november 2014). Bovengenoemde aanpak wordt ook wel aangeduid als *het haltermodel*:

'De kracht van dit zogenaamde haltermodel is dat er maximaal gebruik wordt gemaakt van al bestaande samenwerkingsstructuren, op een schaalgrootte die voldoende robuust is en waarbij de (bestuurlijke) daadkracht gewaarborgd is. Evenals een halter zijn de subregio's aan elkaar verbonden en zorgen ze voor evenwichtige samenhang in Midden-Limburg' (ibid.).

De voorbereiding van beleid en inkoop vindt op regionale schaalgrootte plaats. De gemeenten hebben afspraken gemaakt over risicoverevening binnen de jeugdzorg. Op bestuurlijk niveau vindt op hoofdlijnen afstemming plaats in het portefeuillehouderoverleg Zorg en Welzijn Midden-Limburg (ZOWEL).

‘Zonder al te ingrijpende maatregelen kunnen we niet alleen tegemoetkomen aan het verzoek van het kabinet (robuuste samenwerkingsverbanden), maar kunnen we onze kracht ongeforceerd bundelen met onze ‘natuurlijke’ samenwerkingspartners en daarmee efficiency en bestuurlijke daadkracht in de regio versterken. Al werkende weg kan deze grofmazige richting worden bijgesteld en verfijnd’ (ibid.).

5.2.1.Regionaal ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg

Op het gebied van de inkoop is ervoor gekozen intensief samen te werken ten aanzien van het taakgebied jeugd en zorg (Wmo). Alhoewel de bevoegdheid om dergelijke inkoopovereenkomsten aan te gaan behouden blijft aan het college, hebben de Midden-Limburgse gemeenten ervoor gekozen als een blok op te treden richting zorgaanbieders en ook samen deze overeenkomsten aan te gaan (Samenwerkende Midden-Limburgse Gemeenten, 21 november 2014). Dit samenwerkingsverband is niet juridische geformaliseerd, maar berust op praktische werkafspraken en individuele collegebesluiten: voordat regionaal een besluit kan worden genomen moet ieder individueel college instemmen (interview Dahmen, 10 december 2014), er is sprake van getrapte besluitvorming.

Hetzelfde geldt voor de ambtelijke ondersteuning voor de regionale taken die samen worden uitgevoerd zoals inkoop, juridische zaken, risicomanagement, informatiemanagement en ICT. De zeven gemeenten hebben met elkaar afspraken gemaakt over de inzet van ambtenaren in het zogenaamde *regionale ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg*. Het team bestaat uit strategische beleidsmedewerkers, financieel controllers, contractmanagers en informatieanalisten (Dahmen, n.d.). Ook deze onderlinge afspraak berust op een herenakkoord en is niet geformaliseerd door een publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. De Midden-Limburgse gemeenten hebben in 2014 bewust gekozen voor een vrijblijvende vorm van samenwerking. Volgens de heer Dahmen, afdelingshoofd Welzijn bij de gemeente Roermond, biedt onderling vertrouwen een sterke basis voor deze samenwerking:

‘door de drie decentralisaties is regionale samenwerking nadrukkelijk op de politieke agenda komen te staan in Midden-Limburg. Tot op heden verloopt deze samenwerking soepel, zowel ambtelijk als bestuurlijk, er is een gezamenlijke vertrouwensbasis .. bouw deze vertrouwensbasis eerst verder op, en kijk dan naar gelang de behoefte naar het nader formaliseren van de samenwerking... samenwerking tussen gemeenten is vergelijkbaar met een huwelijk: in de eerste week verkering bespreek je ook niet de huwelijksvoorwaarden’ (Interview, 2014).

Men is zich bewust van risico's die de huidige vrijblijvend vorm van samenwerking met zich meebrengt: wat gebeurt er immers als een van de deelnemers zich niet aan de afspraken houdt? Daarvoor is er een informeel escalatiemodel: als men op ambtelijk niveau niet tot overeenstemming kan komen, bestaat er de mogelijkheid op te schalen naar het managementniveau, wanneer nodig kan er zelfs bestuurlijk worden opgeschaald (interview Dahmen, 10 december 2014). De mate van flexibiliteit die deze samenwerkingswijze biedt is

de doorslaggevende factor geweest in de uiteindelijke keuze, hetgeen wijst op de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. Deze vorm creëert tijd om samen met de regiogemeenten op zoek te gaan naar de taakgebieden waarop samenwerking de meest toegevoegde waarde heeft, en daar de vorm uiteindelijk op af te stemmen. Daarnaast is het relatief simpel om in dit stadium de samenwerking aan te passen (ibid.). In 2015 wordt onderzocht hoe samenwerking nader geïntensiveerd kan worden, en hoe een mogelijke juridische basis voor deze samenwerking eruit zou kunnen zien.

5.2.2. Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West

In Midden-Limburg West (Leudal, Nederweert en Weert) wordt er om een groot aantal redenen gepleit voor nadere samenwerking. De omvang en complexiteit van de decentralisaties, tezamen met de risico's die het meebrengt leiden onder andere ertoe dat de drie gemeenten toenadering zoeken. De gemeenten in Midden-Limburg West hebben ervoor gekozen hun samenwerking te concretiseren middels een 'lichte' samenwerkingsovereenkomst, een publiekrechtelijke regeling zonder meer, genaamd 'convenant Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West'. Dit samenwerkingsverband vormt de juridische basis voor netwerksamenwerking (zie netwerksamenwerking, p. 21) tussen de drie gemeenten. Deze regeling zonder meer is aangegaan voor bepaalde tijd: tot en met 31 december 2014. De totstandkoming van dit samenwerkingsverband kan als een directe reactie op de kamerbrief van Plasterk worden beschouwd, aldus de heer Vogelaar, strategisch beleidsadviseur bij de gemeente Leudal (interview, 19 november 2014).

In het bijzonder worden een zestal argumenten genoemd, waarom samenwerking noodzakelijk is (gemeente Leudal, gemeente Nederweert, gemeente Weert, 2013):

- het streven naar een betere kwaliteit en effectiviteit;
- toegenomen complexiteit van taken vergt een ander schaalniveau;
- de schaalgrootte waarop marktpartijen in de zorg werken;
- kennis en expertise delen;
- kosten besparen en risico's delen;
- versterken van bestuurskracht en de ambtelijke slagkracht.

Destijds was er alleen behoefte aan onderlinge (beleids)afstemming tussen de verschillende gemeenten: voor deze reden is ervoor gekozen het samenwerkingsverband in eerste instantie zo licht als mogelijk in te richten: de regeling zonder meer 'convenant samenwerking sociaal domein gemeenten ML-West'. Er worden geen taken of bevoegdheden overgeheveld en er is ook geen formeel bestuur nodig voor een dergelijk samenwerkingsverband, hetgeen de samenwerking flexibel houdt. 'Het adagium is: de vorm volgt de inhoud en niet andersom' (ibid.).

Eind 2014 is gekozen om de regeling zonder meer nogmaals te verlengen voor de duur van een jaar. Begin 2015 is er echter door een extern bureau onderzocht of er een gemeenschappelijke basis bestaat voor intensievere samenwerking in het sociaal domein en

in welke vorm die samenwerking zou kunnen plaatsvinden. Hierover is tot op het heden geen definitief besluit genomen. Wel is reeds in een vroeg stadium geconcludeerd, dat een gemeenschappelijke regeling nog niet tot een van de opties behoort (Interview Vogelaar, 25 november 2014).

Volgens de heer Vogelaar is er voor de regeling zonder meer gekozen omdat deze gekenmerkt wordt door een hoge mate van flexibiliteit. Deze vorm geeft de deelnemers voldoende ruimte om lokaal beleid uit te voeren, terwijl er wel gezocht kan worden naar de meerwaarde van samenwerking op regionaal niveau. De meerwaarde van samenwerking zit grotendeels op bedrijfsvoeringniveau, op taken als inkoop, financiën, informatievoorziening. Door de lichte vormgeving van de samenwerking is het mogelijk snel op ontwikkelingen in te spelen, op zowel lokaal als regionaal niveau. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*, omdat het verwijst naar de mate van flexibiliteit van de samenwerking. Daarnaast was er überhaupt geen behoefte aan een zwaardere samenwerkingsvorm, omdat er geen sprake was van de *overdracht van taken en bevoegdheden*, hetgeen verwijst naar de gelijknamige kwaliteitsfactor. Als laatste doet deze vorm van samenwerking 'recht aan de lokale democratie: omdat er geen bevoegdheden en/of taken worden overdragen. Op deze manier kunnen het college en de gemeenteraad optimaal sturen op lokaal beleid en uitvoering: het uiteindelijke besluit wordt te allen tijden door oorspronkelijke bestuursorganen genomen' aldus de heer Vogelaar. Voorgaand argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*, omdat er wordt verwezen naar de mate waarin bestuursorganen in staat zijn invloed uit te oefenen op de samenwerking.

5.2.3. Gemeenschappelijke regeling servicecentrum MER

Reeds in 2011 hebben de gemeenten Echt-Susteren, Maasgouw en Roerdalen een convenant afgesloten waarin ze de noodzaak tot intensivering van de samenwerking in de regio beschreven. De drie gemeentebesturen waren zich ervan bewust dat intensievere samenwerking noodzakelijk was om ieder zijn zelfstandigheid te kunnen behouden. Als een gevolg hiervan is een onderzoek gestart naar de juridische constructie en organisatie van deze samenwerkingsrelatie (2012). Uitgangspunt hierbij was dat iedere gemeente zijn eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zou behouden.

Het overkoepelende doel van de samenwerking werd als volgt beschreven: het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening, het doen toenemen van de bestuurskracht, het toekomstbestendig maken van de organisatie en het realiseren van kostenvoordelen. Vanaf het begin was duidelijk dat de samenwerking een shared services karakter zou krijgen (Wever & Laurens, 2012).

De drie gemeenten hebben voorafgaand aan de keuze voor de vorm en organisatie van de samenwerking een aantal criteria vastgelegd op basis waarvan de samenwerkingsvorm getoetst moest worden (ibid.), te weten:

- complexiteit (van de structuur en organisatie);
- continuïteit/robuustheid (mate van vrijblijvendheid en flexibiliteit);
- democratische legitimatie (betrokkenheid politiek en bestuur, mate van afstand);
- helderheid en transparantie organisatievorm (eenvoud van structuur en aansturing);
- zwaarte structuur: aansluiting bestaande verantwoordelijkheden en bevoegdheden);
- groeimogelijkheden (de mogelijkheid van uitbreiding van nieuwe taken en partners).

Een tweetal opties zijn nader uitgezocht in deze zoektocht: enerzijds de gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, waarbij een nieuwe organisatie de dienstverlening voor de deelnemende gemeenten verzorgt (zie shared services model, p. 25). en anderzijds het privaatrechtelijke gastheermodel, waarbij de gemeenten diensten uitvoeren voor elkaar op basis van onderlinge dienstverleningsovereenkomsten (zie matrixmodel, p. 25).

In 2012 werd in er definitief gekozen voor de totstandkoming van een openbaar lichaam in de zin van de Wgr: de gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER (GR servicecentrum MER), met een algemeen bestuur bestaande uit de alle bestuursleden van de deelnemende colleges en een dagelijks bestuur bestaand uit de drie burgemeesters. Dit samenwerkingsverband was in eerste instantie gericht op bedrijfsmatige werkzaamheden gericht op de gemeentelijke omgevingsdienst. De argumenten die hoofdzakelijk ten grondslag van deze initiële keuze lagen zijn, volgens het bestuurlijk beslisdocument 'onderzoek juridische constructie en organisatie, als volgt. Ten eerste heeft de kwaliteitsfactor *robustheid & duurzaamheid* een doorslaggevende rol gespeeld, een van de eisen aan de vorm was een toekomstbestendige samenwerkingsvorm met uitbreidingsmogelijkheden. Het privaatrechtelijke gastheermodel werd te zeer gekenmerkt door een tijdelijk en vrijblijvend karakter en bood geen solide fundament voor toekomstige samenwerking. Ten tweede leidde de keuze voor een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst tot onnodig veel bureaucratie zoals het opstellen van contracten, onderlinge verrekening van diensten en personele consequenties van detachering. Allemaal neveneffecten die in mindere mate voorkomen bij een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm met een eigen organisatievorm. Het publiekrechtelijke openbaar lichaam maakt het mogelijk personeel in dienst te nemen – met behoud van de ambtenarenstatus - van het samenwerkingsverband. Hetgeen wenselijk is vanuit de gedachte van harmonisatie van arbeidsvoorwaarden. Voorgaand argument wijst op de kwaliteitsfactor *behoud van ambtenarenstatus*. Daarnaast wordt in het beslisdocument tevens de *rechtspersoonlijkheid* van de samenwerkingsvorm benoemd als een 'must' voor de taakuitvoering van de samenwerking (Wever & Laurens, 2012). Ten laatst wordt beargumenteerd dat het openbaar lichaam het mogelijk maakt om de taken die middels het

samenwerkingsverband 'op afstand' worden geplaatst, dichtbij te houden in termen van zowel sturingsmogelijkheden van de gemeentebesturen als behoud van de democratische legitimiteit. Immers, terwijl enerzijds privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden geen tot beperkte voorgeschreven regels over sturing en controle kennen, worden deze voorschriften door het openbaar lichaam wel gegarandeerd (ibid.). Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactoren *verantwoording & terugkoppeling* en *representativiteit & participatie*.

In 2014 is ervoor gekozen de horizon van de GR servicecentrum MER te verbreden met een uitvoeringsorganisatie sociaal domein. Alhoewel de toegang tot de zorg en de uitvoering lokaal is gestationeerd wordt de uitwerking van de decentralisatieopgaven op regionaal niveau georganiseerd en aangestuurd. Er is sprake van ambtelijke poolvorming: ambtenaren treden in dienst van de gemeenschappelijke regeling en voeren taken voor de deelnemende gemeenten uit (Bedrijfsplan uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein MER, 2014). De argumenten die in de vorige alinea's worden genoemd gelden voor de totstandkoming van het samenwerkingsverband in 2012. Echter, waarom heeft men er specifiek voor gekozen de samenwerking met het oog op de decentralisatieopgave ook aan deze samenwerkingsvorm op te hangen? De GR MER is in eerste instantie opgericht met de gedachte dat deze samenwerkingsvorm op termijn uitgebouwd zou worden met andere taakgebieden. Daarnaast biedt de Wgr-constructie de mogelijkheid aan gemeenten om publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen. De nieuwe taken waarmee het samenwerkingsverband deze beslissingsbevoegdheid wordt gemandateerd aan de GR MER (ibid., p. 31). De bestaande GR MER uitbreiden was in die zin een logische keuze volgens Michiel Wijngaard, kwartiermaker uitvoeringsorganisatie sociaal domein:

'De GR biedt de mogelijkheid in breed verband een veelheid van taken op te pakken. Dit heeft te maken met de mogelijkheid tot overdracht van taken en bevoegdheden. Voor uitvoerende en bedrijfsmatige taken is daarnaast de rechtspersoonlijkheid belangrijk ... tot slot trok de robuustheid van de gemeenschappelijke regeling ons direct aan. Het was een bekend construct hetgeen continuïteit biedt. Daarnaast weet iedereen wat een GR is, het construct heeft zich in die zin bewezen' (interview, 19 november 2014).

Bovenstaande uitspraak wijst op de kwaliteitsfactor *mogelijkheid tot overdragen van taken en bevoegdheden*, er was geen ander samenwerkingsvorm die dermate vergaande samenwerking toeliet dan de GR. Daarnaast verwijst opmerking naar de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*, doordat de samenwerkingsvorm continuïteit moest bieden aan de deelnemende partijen. Men zou kunnen redeneren dat door bij een bestaand samenwerkingsverband aan te sluiten, bestuurlijke drukte en frictiekosten enigszins beperkt zouden worden. Immers, er wordt geen nieuw samenwerkingsverband opgericht met een nieuwe organisatiestructuur. Volgens de heer Wijngaard is het voorgaande geen overweging geweest in de uiteindelijke keuze in de uitbreiding van het samenwerkingsverband.

5.3. Samenwerking op Noord- en Midden-Limburgse schaal

In de voormalige Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) waren een aantal centrumtaken uitgewerkt, waaronder de maatschappelijke opvang en openbare geestelijke gezondheidszorg. Krachtens deze wet waren drieënveertig centrumgemeenten aangewezen als hoofdverantwoordelijke voor deze centrumtaken. De centrumgemeente verzorgde deze taak voor haar regiogemeenten en ontving rechtstreeks van het Rijk de hiervoor bestemde middelen. De nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (2015) heeft verandering gebracht in deze systematiek. Immers, in het kader van de landelijke toegankelijkheid van de Wmo kan een burger zich tot iedere gemeente wenden voor ondersteuning ongeacht in welke gemeente de burger woont, zo ook de maatschappelijke opvang. Daarnaast is ervoor gekozen om het beschermd wonen door te decentraliseren binnen de Wmo 2015. Beschermd wonen is wonen in een beschermde leefomgeving voor mensen met een psychiatrische ziektebeeld. Kortom, iedere individuele gemeente is in principe verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Alhoewel formeel gezien individuele gemeenten volgens de Wmo verantwoordelijk zijn voor opvang en beschermd wonen, is door het Ministerie besloten de middelen ten behoeve van deze taken uit te keren aan de centrumgemeenten maatschappelijke opvang.

De gemeente Venlo is als centrumgemeente maatschappelijke opvang al jarenlang verantwoordelijk geweest voor de Maatschappelijke Opvang, de Vrouwenopvang, Geweld in afhankelijkheidsrelaties, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) en Verslavingszorg in Noord- en Midden-Limburg¹. Het beleid omtrent deze onderwerpen was vastgelegd in het Regionaal Kompas. Alhoewel de gemeente Venlo volgens de wet was aangewezen als hoofdverantwoordelijke voor dit beleid, werd het voorgenomen beleid gevormd in samenspraak met zowel een ambtelijke als bestuurlijke adviescommissie (De Ambtelijke Coalitie & De Leidende Coalitie). Hierin nam een vertegenwoordiging van regiogemeenten deel. Deze overlegstructuur werd gekenmerkt door zijn adviesfunctie richting het college van de gemeente Venlo (Gemeente Venlo, 27 mei 2014).

Met het oog op de decentralisatieopgave en de samenhang van deze opgave met de opvang en beschermd wonen heeft men er eind 2014 voor gekozen hernieuwde afspraken te maken over de uitvoering van deze (boven)regionale taken. Deze afspraken zijn vastgelegd in het regionaal beleids- en afsprakenkader 2015 (december 2014). In dit document staat beschreven dat de dertien gemeenten gezamenlijk beleid ontwikkelen ten aanzien van deze taken. In 2015 wordt er maandelijks op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau gesproken over deze beleidsontwikkeling. Het advies van het bestuurlijk overleg is principaal bindend voor besluitvorming in de individuele colleges (ibid.). Met deze hernieuwde afspraken is de oude

¹ Beesel, Bergen, Echt-Susteren, Gennep, Horst aan de Maas, Leudal, Maasgouw, Nederweert, Peel en Maas, Roerdalen, Roermond, Venlo, Venray en Weert.

overlegstructuur komen te vervallen. Het regionaal beleids- en afsprakenkader 2015 is door alle dertien colleges geaccordeerd (interview Wernink, 25 juni 2015).

In de volgende paragraaf wordt de keuze voor het mandaatbesluit opvang en beschermd wonen nader beschouwd, tezamen met de voorwaarden die in het regionaal beleids- en afsprakenkader 2015 staan beschreven over deze taken.

5.3.1.Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen

De eerder genoemde situatie waarin volgens de Wmo 2015 de verdeling van bevoegdheden voor opvang en beschermd wonen niet gelijk is aan de verdeling van middelen, leidde in de praktijk tot verwarring. Voor die reden is er in 2014 voor gekozen de gemeente Venlo mandaat te verlenen voor het bepalen van de toegang, het afgeven van beschikkingen en het daadwerkelijk verstrekken van opvang en beschermd wonen. Dit mandaat maakt deel uit van de regionaal beleid- en afsprakenkader 2015 (gemeente Beesel et al., december 2014). Het mandaatbesluit heeft ertoe geleid dat gemeente Venlo in 2015 zijn centrumfunctie behoudt en verantwoordelijk is voor de taakuitvoering van beschermd wonen en opvang. Er zijn tot op heden geen aanvullende afspraken gemaakt over eventuele risicoverevening: de gemeente Venlo is risicodragend (Interview Wernink, 25 juni 2015).

Door verschillende redenen zijn er eind 2014 onder hoge tijdsdruk afspraken gemaakt over dit taakgebied. Na een vluchtige afweging van de verschillende samenwerkingsvormen is er gekozen voor een mandaatbesluit beschermd wonen en opvang. Een mandaatbesluit vereist slechts een collegebesluit en kon in een relatief kort tijdsbestek en zonder veel extra werkdruk gerealiseerd worden. De oprichting van zwaarder juridisch vehikel kost immers meer tijd en energie in de opstartfase. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *friktiekosten*, in termen van tijd: tijd die er in dit geval niet was, aldus mevrouw Wernink, beleidsadviseur maatschappelijke opvang bij de gemeente Venlo. Daarnaast bood deze samenwerkingsvorm flexibiliteit ten aanzien van beleidsmatige keuzes die nog gemaakt moesten worden. Immers, er bestond nog geen duidelijkheid over de schaal waarop deze taken na 2015 georganiseerd zouden worden (ibid.). Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*.

De voorwaarden voor het mandaatbesluit staan beschreven in het regionaal beleids- en afsprakenkader 2015. In dit afsprakenkader staan hernieuwde afspraken over de wijze van beleidsafstemming in de regio Noord- en Midden-Limburg met het oog op deze taken. Volgens de Wmo 2015 zijn alle individuele gemeenten verantwoordelijk voor een correcte taakuitvoering beschermd wonen en opvang. Het mandaatbesluit verandert niets aan deze verantwoordelijkheid, immers de gemeente Venlo voert de taak uit namens de regiogemeenten. Logischerwijs willen deze gemeenten dan ook meer zeggenschap in het beleid omtrent deze taken. De afspraken over de nieuwe regionale overlegstructuur duiden op de kwaliteitsfactor *representativiteit & participatie*, omdat deze de manier beschrijven

waarop gemeenten in staat zijn de (beleids)keuzes van de centrumgemeente te beïnvloeden (gemeente Beesel et al., december 2014; interview Wernink, 25 juni 2015).

De bovengenoemde kwaliteitsfactoren hebben een doorslaggevende rol gespeeld in de keuze voor deze samenwerkingsvorm. Er wordt aangegeven dat de robuustheid van deze samenwerking een blijvend punt van aandacht is en dat op termijn zal moeten toegewerkt naar een stabielere vorm van samenwerking (ibid.). Dit vraagstuk maakt deel uit van de nadere beleidsontwikkeling.

6. Analyse

In beide regio's zien we dat er sinds de komst van de decentralisatietaken, een handvol regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen zijn ontstaan: er wordt samengewerkt aan beleidsplannen en –notitie's in een poging beleid op elkaar af te stemmen. Daarnaast zien we dat een aantal initiatieven zijn ontstaan waar er daadwerkelijk sprake is van een overdracht van taken of bevoegdheden aan een samenwerkingsverband. Dit hoofdstuk gaat nader in op de argumenten die een rol hebben gespeeld bij de uiteindelijke totstandkoming van de concrete samenwerkingsverbanden die in hoofdstuk 5 zijn uitgewerkt.

Op de volgende pagina zijn de verschillende samenwerkingsvormen die in het voorgaande hoofdstuk zijn besproken samengevat in een systematisch overzicht (figuur 11). In deze tabel is het onderscheid gemaakt tussen de juridische rechtsvorm, organisatievorm, een korte omschrijving van de taken/bevoegdheden van het samenwerkingsverband en de deelnemende partijen.

6.1. Samenwerkingsverbanden en kwaliteitscriteria

Dit hoofdstuk zal per geformaliseerd samenwerkingsverband nagaan welke kwaliteitscriteria een rol hebben gespeeld in de keuze voor een specifiek samenwerkingsverband. Daarnaast wordt er een uitspraak gedaan over de uiteindelijke keuze van de samenwerkingsvorm: de argumenten waar men in het voorproces veel waarde aan hechtte worden vergeleken met de theorie. Op basis van die kennis wordt een uitspraak gedaan over de rationaliteit van de uiteindelijke keuze.

Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord

De modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord (MGR) is een openbaar lichaam in de zin van de Wgr. Het samenwerkingsverband wordt aangestuurd door een algemeen bestuur en dagelijks bestuur, waarin de portefeuillehouders sociaal domein vertegenwoordigd zijn. De organisatorische vorm is vergelijkbaar met het shared services model in hoofdstuk 3.3.2.

De MGR is een voorbeeld van een samenwerkingsverband dat is opgericht volgens de Wgr - met inachtneming van de eisen en regels die deze wet voorschrijft - maar waar toch op een geheel eigen wijze vorm aan gegeven is. Door het 'modulaire' karakter van de samenwerking wordt de nadruk gelegd op het groeipotentieel van het samenwerkingsverband, impliciet verwijst men daarmee ook naar het langetermijnperspectief. Het samenwerkingsverband is op een dergelijke manier vormgegeven dat er gedifferentieerd kan worden in het aantal deelnemers per module: gemeenten sluiten bij een module aan wanneer ze toegevoegde waarde zien in samenwerking binnen de nieuwe module. Dit zorgt ervoor dat het een samenwerkingsverband is waar op een flexibele manier mee omgegaan kan worden.

Figuur 12 Overzicht van kenmerken samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsvorm	Rechtsvorm	Organisatievorm	Omschrijving taak/bevoegdheid	Deelnemende partijen
Modulaire gemeenschappelijke regeling Sociaal Domein Limburg-Noord	Openbaar lichaam	Shared services	Opdrachtgeven in het sociaal domein (inkoop en aanbesteding)	Gemeente Beesel, Gemeente Bergen, Gemeente Gennep, Gemeente Horst aan de Maas, Gemeente Peel en Maas, Gemeente Venlo en Gemeente Venray
Werkgeversservicepunt	Privaatrechtelijke convenant	Netwerksamenwerking	Eenduidige aanpak en organisatiewijze werkgeversbenadering.	UWV, Stichting Intos, WAA Groep, NLW groep BV, Gemeente Beesel, Gemeente Bergen, Gemeente Gennep, Gemeente Horst aan de Maas, Gemeente Peel en Maas, Gemeente Venlo en Gemeente Venray
Samenwerkingsconvenant gemeente /zorgkantoor / zorgverzekering	Privaatrechtelijke convenant	Netwerksamenwerking	Beleidsafstemming tussen de deelnemende partijen	Zorgkantoor VGZ, Zorgverzekeraar VGZ, Gemeente Beesel, Gemeente Bergen, Gemeente Gennep, Gemeente Horst aan de Maas, Gemeente Peel en Maas, Gemeente Venlo en Gemeente Venray
Convenant samenwerking sociaal domein Midden-Limburg West	Regeling zonder Meer	Netwerksamenwerking	Beleidsafstemming tussen de deelnemende partijen	Gemeente Leudal, Gemeente Nederweert en Gemeente Weert
Gemeenschappelijke regeling Servicecentrum MER	Openbaar lichaam	Shared services	Zelfstandige uitvoeringsorganisatie sociaal domein	Gemeente Maasgouw, Gemeente Echt-Susteren en Gemeente Roerdalen
Regionaal ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg	Collegebesluit	Shared services	Bedrijfsvoeringstaken (inkoop, ICT, juridische zaken, risicomanagement)	Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Nederweert, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond, Gemeente Weert
Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen	Centrumregeling volgens mandaatbesluit	Centrummodel	Het bepalen van toegang, toekennen en verstrekken van opvang en beschermd wonen.	Gemeente Beesel, Gemeente Bergen, Gemeente Echt-Susteren, Gemeente Horst aan de Maas, Gemeente Leudal, Gemeente Maasgouw, Gemeente Nederweert, Gemeente Peel en Maas, Gemeente Roerdalen, Gemeente Roermond, Gemeente Venlo, Gemeente Venray en Gemeente Weert

Uit de omschrijving in het vorige hoofdstuk blijkt dat een aantal kwaliteitsfactoren een nadrukkelijke rol gespeeld hebben in de keuze voor deze juridische samenwerkingsvorm, namelijk *robuustheid & duurzaamheid* en *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. De samenwerkingsvorm moest een groeimodel betreffen, waar men ondanks de robuuste basis op een flexibele manier mee om moest kunnen gaan: differentiatie in het takenpakket moest tot de mogelijkheden behoren.

In beginsel is er een afweging gemaakt tussen de coöperatieve vereniging en de modulaire gemeenschappelijke regeling: beide vormen konden grotendeels naar wens vormgegeven worden. Een kanttekening daarbij zijn de regels die de Wgr voorschrijft met het oog op besluitvormings- en verantwoordingsprocedures. In de afweging tussen de CV en de MGR is de uiteindelijke keuze gevallen op de MGR, omdat vanuit fiscaal oogpunt veel aantrekkelijker was. De CV is een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm gericht op het financieel gewin van de deelnemende partijen en is dus belastingplichtig. Dit argument is niet terug te leiden naar het analysekader.

Als men naar het voortraject kijkt, voorafgaand aan de definitieve keuze, is aan de hand van de voorwaarden die zijn gesteld aan de samenwerking te concluderen dat de keuze voor de MGR in lijn is met de eisen die hier in beginsel aan gesteld zijn. Echter, waar men in de beginfase sterk gericht was op het oprichten van een 'lichte' samenwerkingsvorm, te weten een samenwerkingsvorm die eenvoudig is aan te sturen, zonder zware besluitvormings- en verantwoordingsprocessen, is hier toch voor gekozen voor een gemeenschappelijke openbaar lichaam met algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Voorgaand argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. Gezien het groeimodel dat men beoogd met deze samenwerkingsvorm is er niets mis met deze keuze, immers in de toekomst bestaat er de mogelijkheid het samenwerkingsverband uit te breiden met taken die zowel publiek- als privaatrechtelijke bevoegdheden zouden vereisen. De huidige inrichting van het samenwerkingsverband is daarmee reeds toegerust op eventuele uitbreiding van het takenpakket, hetgeen duidt op de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*.

Werkgeversservicepunt

In 2014 hebben de zeven Noord-Limburgse gemeenten een convenant afgesloten met drie sociale werkplaatsbedrijven in de regio en het UWV. Het doel van dit convenant is het verbeteren van de dienstverlening richting commerciële bedrijven, door eenduidiger te communiceren naar deze bedrijven toe. De rechtsvorm is een privaatrechtelijke convenant. Het privaatrechtelijke karakter is verklaarbaar doordat privaatrechtelijke partijen deelnemen aan het samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband is in organisatorische zin vergelijkbaar met het netwerkmodel, er worden geen taken en/of bevoegdheden overgedragen onderling of aan een nieuwe organisatie.

Voorafgaand aan de keuze voor deze samenwerkingsvorm heeft geen uitgebreide afweging plaatsgevonden van de verschillende mogelijkheden. Deze samenwerkingsvorm biedt de partners de ruimte om de samenwerking te verkennen, zonder meteen vast te zitten aan een zware samenwerkingsvorm die niet vlug ontbonden kan worden. Gezien het feit dat nog niet duidelijk is op welke taakgebieden in de toekomst wordt samengewerkt, is dit een groot voordeel. Dit argument richt zich op de flexibiliteit die de samenwerkingsvorm biedt en verwijst daarmee naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*.

De keuze voor het convenant als startpunt voor de samenwerking is geen vreemde, er wordt een intentie uitgesproken om met elkaar te gaan werken aan een eenduidige aanpak richting werkgevers in de regio. Een verdere afweging is op dit moment niet nodig, omdat er geen taken en/of bevoegdheden worden overgedragen. Een samenwerkingsverband gericht op afstemming is in dit geval een rationele keuze.

Convenant Zorgkantoor, zorgverzekeraar en gemeenten

De convenant tussen de Noord-Limburgse gemeenten, zorgverzekeraar VGZ en zorgkantoor is in de loop van 2015 tot stand gekomen. Het is een vorm van netwerksamenwerking met een privaatrechtelijke basis. Dit convenant is een klassiek afstemmingsverband waarbij partijen trachten de taakuitvoering op een lijn te brengen: de partijen spreken de intentie uit samen te werken.

De keuze voor de convenant was in deze casus relatief eenvoudig. Doordat er geen sprake was van enige vorm van taakoverdracht of bevoegdhedenoverdracht is er simpelweg gekozen voor de privaatrechtelijke convenant. De convenant dekt de lading van de samenwerking: de deelnemende partijen onderschrijven middels dit convenant een aantal gezamenlijke beleidsmatige uitgangspunten en verklaren een inspanningsverplichting richting deze uitgangspunten. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *overdracht van bevoegdheden en taken*.

Vanuit theoretisch perspectief is de keuze voor een privaatrechtelijke convenant een rationele keuze. De uitgangspunten in de convenant weerspiegelen de beleidskaders die lokaal worden gesteld door de gemeenteraad, daardoor hoeven er geen aanvullende afspraken gemaakt te worden om de democratische legitimiteit van de gemeenteraad en volstaan de afspraken in de convenant. Nieuwe ideeën die voortkomen uit de beleidsafstemming worden te allen tijden aan het bevoegde bestuursorgaan voorgelegd. Voorgaande argument wijst op de kwaliteitsfactor *verantwoording & terugkoppeling*. Daarnaast is er geen behoefte aan nadere afspraken over financiën, omdat er geen sprake is van een financieel risico. De samenwerkende partijen beogen door middel van beleidsafstemming de kwaliteit van dienstverlening aan burgers te verbeteren: er worden geen afspraken gemaakt over het gezamenlijk uitvoeren van taken. Voorgaand argument wijst op de kwaliteitsfactor *financiële risico*. De sturingsmogelijkheden van de betrokken

bestuursorganen worden gewaarborgd door deelname van de portefeuillehouder in de samenwerkingstafel, hetgeen wijst op de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*. Men is zich bewust van het vrijblijvend karakter van de afspraken binnen dit convenant, dit heeft niet geleid tot nadere afspraken. De kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid* is in de afweging meegenomen maar heeft geen kritieke rol gespeeld in de uiteindelijke keuze voor de convenant.

Kortom, een zwaardere vorm van samenwerking zou leiden tot onnodig veel bureaucratie. Dit convenant is opgesteld waarvoor een convenant in beginsel voor bedoeld is: afstemmen. Vanuit rationeel oogpunt is de keuze voor de privaatrechtelijke convenant dan ook een logische keuze.

Regionaal ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg

Het regionaal ondersteuningsteam 3D Midden-Limburg (hierna: regionaal ondersteuningsteam) kent formeel gezien geen juridische basis. De afspraken worden gekenmerkt door een zelfde juridisch karakter als een afstemmingsverband, een herenakkoord. De zeven gemeenten hebben in dit kader onderling afspraken gemaakt over de gedeeltelijke inzet van medewerkers in een regionaal ondersteuningsteam, een vorm van shared services. Dit team voert taken uit voor de hele regio op het gebied van financiën, inkoop, informatievoorziening, juridische zaken en ICT.

De individuele colleges hebben besloten over de inzet van medewerkers in het regionaal ondersteuningsteam, deze afspraken hebben een vergelijkbare status als een herenakkoord: een convenant zonder afdwingbare afspraken. Er is bewust voor deze vorm van samenwerking gekozen, omdat deze vorm het toelaat flexibel in te spelen op ontwikkelingen en veranderde behoeften van de diverse gemeenten. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. De samenwerking die plaatsvindt binnen het regionaal ondersteuningsteam geschiedt op een vertrouwensbasis: er bestaat geen enkele formele grond op basis waarvan de afspraken uit het herenakkoord afgedwongen kunnen worden. Echter, door het eerdergenoemde escalatiemodel, waarbij opschaling tot aan bestuurlijk niveau mogelijk is, is dit nadeel grotendeels ondervangen. Voorgaand argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*. Er heeft geen uitgebreide afweging plaatsgevonden van andere mogelijke samenwerkingsvormen.

De gemeenten in Midden-Limburg bevinden zich momenteel in een fase dat onderzocht wordt op welke taakgebieden structureel samengewerkt zou kunnen worden en of een intensievere samenwerkingsvorm meer recht doet aan de huidige samenwerkingspraktijk. De huidige samenwerkingsvorm brengt een aantal risico's met zich mee op zowel financieel, fiscaal als juridisch vlak: de afspraken die de gemeenten onderling gemaakt hebben zijn niet afdwingbaar: ze kennen geen robuust karakter (kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*). De taken die door het regionaal ondersteuningsteam worden uitgevoerd

voor de regiogemeenten zijn niet gericht op beleidsafstemming, maar op het efficiënt organiseren van bedrijfsvoeringstaken en risicoverevening. Daarmee is er wel degelijk sprake van een vorm van taakoverdracht. Vanuit rationeel oogpunt zou bovenstaande samenwerkingsvorm in een zwaardere samenwerkingsvorm gegoten moeten worden, zoals een centrumregeling of bedrijfsvoeringsorganisatie.

Convenant samenwerkingsafspraken Midden-Limburg West

Eind 2013 hebben de gemeentebesturen van de gemeenten Leudal, Nederweert en Weert besloten de samenwerking in het sociaal domein te versterken door middel van het afsluiten van een regeling zonder meer (Wgr) genaamd 'convenant samenwerking sociaal domein Midden-Limburg West'. In het proces voorafgaand aan dit besluit hebben de gemeentebesturen de noodzaak tot intensievere samenwerking onderzocht: men zag kansen de bestuurskracht en ambtelijke slagkracht te vergroten, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd kon worden en kosten bespaard en risico's gedeeld konden worden. De voorliggende regeling zonder meer is een voorbeeld van netwerksamenwerking.

Deze regeling zonder meer wordt gebruikt als basis voor beleidsafstemming in de regio Midden-Limburg West. Er worden vooralsnog geen taken of bevoegdheden onder de vlag van dit samenwerkingsverband samen opgepakt. Uit onderzoek is gebleken dat een tweetal kwaliteitsfactoren doorslaggevend zijn geweest in de keuze voor deze samenwerkingsvorm. Ten eerste wordt er verwezen naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*, deze samenwerkingsvorm geeft de deelnemende gemeente ruimte om naar de meerwaarde van samenwerking te zoeken. Ten tweede wordt er verwezen naar de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*: in hoeverre zijn de gemeentebesturen van de deelnemende gemeenten in staat het samenwerkingsverband te beïnvloeden? Doordat de ultieme beslissingsbevoegdheden bij een regeling zonder meer belegd blijven bij de oorspronkelijke bestuursorganen, blijft de democratische legitimiteit van het bestuur gegarandeerd. Daarnaast zien we dat in de nadere invulling van het samenwerkingsverband duidelijk rekening is gehouden met de aansturingsmogelijkheden van de verschillende colleges. Immers, alle collegeleden van de deelnemende gemeenten zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de GR servicecentrum MER.

Vanuit theoretisch oogpunt is de keuze voor een regeling zonder meer, een keuze die rationeel is. Er is geen sprake van enige vorm van taak- of bevoegdhedenoverdracht, hetgeen verwijst naar de kwaliteitsfactor *overdracht van bevoegdheden en taken*. In dit stadium is dan ook geen zwaardere vorm van samenwerking vereist. De regeling zonder meer is bestemd voor het afstemmen van beleid, daarnaast geldt deze samenwerkingsvorm in dit geval als een intentieverklaring richting intensievere samenwerking.

Gemeenschappelijke regeling servicecentrum MER

In 2014 hebben de gemeenten Maasgouw, Echt-Susteren en Roerdalen besloten om een bovenlokale uitvoeringsorganisatie in te richten voor taken in het sociaal domein. Deze uitvoeringsorganisatie is destijds aangesloten bij het bestaande samenwerkingsverband GR servicecentrum MER, een openbaar lichaam met een algemeen bestuur en dagelijks bestuur. Middels dit samenwerkingsverband worden met name uitvoerende en bedrijfsmatige taken in een zelfstandige organisatie belegd, het is een samenwerkingsverband vergelijkbaar met het shared services model uit hoofdstuk 3.3.2.

In 2012 is er een afweging gemaakt tussen het gemeenschappelijke openbaar lichaam en de privaatrechtelijke overeenkomst. In de beschrijving in het vorige hoofdstuk zien we dat de volgende factoren een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke keuze voor het openbaar lichaam. De technische kwaliteitsfactoren van het openbaar lichaam, zoals de *rechtspersoonlijkheid* en *behoud van ambtenarenstatus* worden benoemd als noodzakelijk voor een goed functionerend samenwerkingsverband. In de adviesnota omtrent de totstandkoming van het samenwerkingsverband wordt tevens het fiscale aspect van samenwerking benoemd: waar er over een dienstverleningsovereenkomst belasting betaald moet worden, is dat niet noodzakelijk over de activiteiten van een openbaar lichaam. De kwaliteitsfactoren *representatie & participatie* en *verantwoording & transparantie* hebben tevens een grote rol gespeeld in de keuze voor een openbaar lichaam, zo wordt beargumenteerd dat het mogelijk is taken dichtbij te houden, in termen van sturingsmogelijkheden van zowel college als gemeenteraad, die in feite op afstand geplaatst worden. Het meest zwaarwegende argument in de uiteindelijke keuze voor de GR servicecentrum was de robuustheid van de samenwerkingsvorm: deze vorm bood continuïteit aan de deelnemende partijen en bood op de lange termijn groeimogelijkheden, ook richting andere gemeentelijke domeinen. Dit argument verwijst naar de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*. De GR servicecentrum MER bood een uitermate geschikt vehikel voor de uitvoeringsorganisatie sociaal domein. Het bood de partners de mogelijkheid publiekrechtelijke bevoegdheden over te dragen aan het samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, geen enkel andere juridische rechtsvorm staat dit toe. Door in de ontwerpfase rekening te houden met de kwaliteitsfactor *mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden en taken* is reeds bij de totstandkoming van de GR servicecentrum MER in 2012 rekening gehouden met een uitbreiding van het takenpakket.

Met het oog op de theorie was de keuze voor een openbaar lichaam in de zin van de Wgr een rationele beslissing. Door de waarborgen die de Wet gemeenschappelijke regelingen omvat ten aanzien van de zeggenschap van de gemeentebesturen in het bestuur van het samenwerkingsverband en de democratische legitimiteit van de gemeenteraad, bood de GR servicecentrum MER een robuuste basis op basis waarvan op lange termijn samenwerking vormgegeven kan worden in de regio. Voorgaande argumenten waar men in

het voortraject voorafgaand aan de keuze waarde aan hechtte duiden op de kwaliteitsfactoren *representatie & participatie, verantwoording & terugkoppeling*. Daarnaast is het mogelijk zowel publiek als privaatrechtelijke bevoegdheden over te dragen aan de GR servicecentrum MER, waardoor in de toekomst flexibiliteit wordt geboden ten aanzien van de uitbreidingsmogelijkheden van het samenwerkingsverband. Voorgaand argument duidt op de kwaliteitsfactor robuustheid & *duurzaamheid*. Samenvattend, de GR servicecentrum MER is een voortschrijdende samenwerkingsvorm: de gemeenten delen de noodzaak tot samenwerking en weten hier ook vorm aan te geven.

Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen

Eind 2014 hebben de gemeenten van Noord- en Midden-Limburg de gemeente Venlo gemandateerd voor het bepalen van de toegang, het toekennen en het verstrekken van opvang en beschermd wonen. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat een drietal factoren een rol hebben gespeeld in de keuze voor deze samenwerkingsvorm: het beperken van opstartkosten, het versterken van de rol van de regiogemeenten en behoud van flexibiliteit ten aanzien van toekomstig te maken beleidsmatige keuzes, de kwaliteitsfactoren *friktiekosten, representatie & participatie* en *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*.

Doordat de formalisering van de samenwerking in een hoog tempo tot stand is gekomen, heeft er geen uitgebreide afweging plaatsgevonden voor welke samenwerkingsvorm gekozen zou moeten worden. Daarnaast kunnen er vraagtekens gesteld worden bij de haalbaarheid van een andere ‘zwaardere’ samenwerkingsvorm op zo een korte termijn. Voorafgaand aan de totstandkoming van een dergelijke juridische vorm, denk aan een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringorganisatie, gaat doorgaans een geheel afwegingsproces vooraf. In dit geval ging de aandacht uit naar andere zaken die nog geregeld moesten worden. De oprichting van een compleet nieuw juridische vehikel zou in deze cruciale fase van de decentralisatie teveel energie vergen, energie die beter in andere zaken gestoken kon worden. Vanuit dit oogpunt was een mandaatbesluit een logische keuze. Het nadeel van dit mandaatbesluit is dat alle omliggende zaken, zoals beleidsafstemming, verantwoording aan regiogemeenten en afspraken over de verevening van overschotten of tekorten op ad hoc basis georganiseerd moeten worden. Deze zaken refereren aan de kwaliteitsfactoren *representatie & participatie, vertegenwoordiging & transparantie* en *financiële risico's*. Door de tijdsdruk heeft er geen rationele afweging plaatsgevonden van de verschillende kwaliteitsfactoren.

Op termijn wordt deze gemeenten geadviseerd op zoek te gaan naar een sterkere vorm van samenwerking, zoals een centrumregeling of openbaar lichaam zoals staat beschreven in de Wgr. Deze samenwerkingsverbanden waarborgen de democratische legitimiteit in hogere mate, omdat er standaard afspraken in staan opgenomen over de

vertegenwoordiging van gemeentebesturen in het bestuur van het samenwerkingsverband, de verantwoordingsplicht richting de gemeenteraad en eventuele risicoverevening.

6.2. Samenwerkingsverbanden vergeleken

In deze paragraaf worden de resultaten van de verschillende case studies met elkaar vergeleken. Op de volgende pagina worden de kwaliteitsfactoren die per casus een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke keuze systematisch in kaart gebracht (figuur 13) middels een kruis. In deze figuur wordt met een vetgedrukt kruis aangegeven welk van deze factoren het meest toepasselijk zijn op de totstandkoming van het samenwerkingsverband. De vetgedrukte en onderstreepte factor geeft aan welk van deze drie factoren het meest nadrukkelijk een rol gespeeld heeft in de uiteindelijke keuze voor de samenwerkingsvorm.

Er heeft niet bij alle bestudeerde casussen een even bewust afwegingsproces plaatsgevonden voorafgaand aan de keuze van een samenwerkingsvorm. Bij de lichtere vormen van samenwerking (gericht op afstemming) zien we dat deze afweging wel gemaakt wordt, maar in hogere mate geënt is op de vraag waarom men wil samenwerken en in mindere mate op de keuze voor de juridische samenwerkingsvorm. Deze samenwerkingsverbanden richten zich op de zoektocht naar taakgebieden waarop samengewerkt kan worden. De lichtere samenwerkingsvormen, zoals de regeling zonder meer of de convenant wordt daarmee vaak gebruikt als opstap naar intensievere samenwerking: het wordt gebruikt om de samenwerking te verkennen, op zowel beleidsmatig, uitvoerend als bedrijfsmatig gebied. Dit zien we bijvoorbeeld bij de convenant samenwerking sociaal domein Midden-Limburg West. Daarnaast zien we dat de lichtere samenwerkingsverbanden worden gebruikt om concrete afspraken te maken. Het flexibele karakter van de lichte samenwerkingsvorm leidt ertoe dat er op relatief eenvoudige wijze veranderingen kunnen worden aangebracht aan het samenwerkingsverband: er is geen sprake van wijzigings- of ontbindingsprocedures zoals die wel aanwezig zijn bij zwaardere samenwerkingsvormen. Gemeenten die kiezen voor een lichte vorm van samenwerking, zoals een regeling zonder meer of convenant, onderbouwen hun keuze met name vanuit de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*: ze kunnen flexibel inspelen op nieuwe ontwikkelingen en de samenwerking desgewenst aanpassen op die ontwikkelingen. Het vrijblijvende karakter van deze samenwerkingsvorm wordt daarmee op de koop toe genomen.

We zien dat er wel een uitgebreid afwegingsproces heeft plaatsgevonden in het geval van de MGR en de GR Servicecentrum MER. De voor- en nadelen van meerdere samenwerkingsverbanden zijn tegen elkaar afgezet om tot een weloverwogen, rationele keuze te komen. Bij deze samenwerkingsverbanden zien we dat er veel tijd

Figuur 13 Overzicht van kwaliteitsfactoren

	Modulaire gemeensch appelijke regeling	Werkgevers- servicepunt	Convenant VGZ, zorgkantoor en gemeenten	Convenant sociaal domein Midden- Limburg West	GR Servicecentrum MER	Regionaal ondersteunings- team 3D Midden- Limburg	Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen
Operationele dimensie							
Rechtspersoonlijkheid					X		
Behoud van ambtenarenstatus					X		
Mogelijkheid tot overdracht van bevoegdheden en taken			<u>X</u>	X	X		
Frictiekosten							<u>X</u>
Financiële risico's			X				
Bestuurlijke dimensie							
Representativiteit & participatie	X		X		X		X
Verantwoording & terugkoppeling	X		X	X	X		
Institutionele dimensie							
Robuustheid & duurzaamheid	<u>X</u>		X		<u>X</u>		
Slagvaardigheid & veerkrachtigheid	X	X		<u>X</u>		<u>X</u>	X

en energie is gestoken om tot een goed onderbouwd voorstel voor de keuze van de rechtsvorm. Het heeft alle schijn dat bij gemeenten die kiezen voor een zwaardere samenwerkingsvorm, een zelfstandige organisatie, de noodzaak tot samenwerking reeds breed wordt gedragen: de samenwerking bevindt zich in een vergevorderd stadium. De nadere zoektocht richt zich op een geschikte organisatievorm waar de deelnemende partijen zich in 'thuis voelen'.

Alles overwegend zien we dat de keuze voor een zelfstandige organisatie in de vorm van een openbaar lichaam (Wgr) met name wordt onderbouwd met argumenten die zijn terug te leiden naar de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*. Bij zowel de MGR als de GR servicecentrum MER wordt deze keuze hoofdzakelijk beargumenteerd vanuit de groeimogelijkheden die deze samenwerkingsvorm biedt: het is een samenwerkingsverband dat bestemd is voor de lange termijn. Daarnaast worden de kwaliteitsfactoren *representatie & participatie* en *verantwoording & transparantie* genoemd, immers een samenwerkingsverband dat is gericht op de lange termijn moet voorzien zijn van een sterke bestuursstructuur en een duidelijke verantwoordingsprocedure richting de bestuursorganen van de eigen gemeente. Deze kwaliteitsfactoren vallen onder de bestuurlijke en institutionele kwaliteitsdimensie.

Opvallend is dat bij zowel de MGR als de GR servicecentrum MER ook fiscale argumenten worden benoemd als een van de redenen voor de keuze voor een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm in plaats van een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm. Een privaatrechtelijke samenwerkingsvorm is doorgaans belastingplichtig: het is gericht op het gewin van de eigenaren of leden.

In de overgrote meerderheid van de onderzochte casussen concentreerde de uiteindelijke afweging zich hoofdzakelijk op de kwaliteitsfactoren die bij de bestuurlijke en institutionele kwaliteitsdimensie horen. Deze kwaliteitsfactoren beschrijven de sturings- en controle mogelijkheden van de gemeentebesturen en een robuuste organisatie die een solide, maar toch flexibele basis biedt voor samenwerking nu en in de toekomst. Het is van vitaal belang dat deze zaken goed ingebed worden in een samenwerkingsverband. Op basis van deze kwaliteitsfactoren is het echter alleen mogelijk een uitspraak te doen over een samenwerkingsvorm ten aanzien van een andere samenwerkingsvorm, het is een relatief begrip. De kwaliteitsfactoren binnen de operationele kwaliteitsdimensie zijn relatief eenvoudiger te beantwoorden omdat deze factoren een technisch kenmerk beschrijven, zo is het bijvoorbeeld een voldongen feit dat een samenwerkingsverband over rechtspersoonlijkheid beschikt of niet, ambtenaren die worden overgedragen naar het samenwerkingsverband hun ambtenarenstatus kunnen behouden of dat bepaalde taken of bevoegdheden vanuit juridisch oogpunt kunnen worden overgedragen aan het samenwerkingsverband.

Over het algemeen zijn gemeenten zich bewust van de voor- en nadelen van de door hen gekozen samenwerkingsvorm. Op creatieve manieren tracht men om te gaan met de nadelen van deze samenwerkingsvormen. Bij lichtere vormen van samenwerking die gekenmerkt worden door een vrijblijvender karakter, zie kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*, zien we dat maatregelen worden genomen deze vrijblijvendheid in te kaderen, denk daarbij aan het escalatiemodel van het regionaal ondersteuningsteam 3D in Midden-Limburg. Dit escalatiemodel is een informele afspraak tussen de deelnemende gemeenten, dat wanneer er wordt geconstateerd dat een gemeente zich niet aan de afspraken uit het herenakkoord houdt, die gemeente daar bestuurlijk op wordt aangesproken.

Daarnaast zien we dat bij de zwaardere samenwerkingsvormen zoals de GR servicecentrum MER en de MGR, gemeenten flexibel trachten om te gaan met de verplichte bepalingen en waarborgen die de Wgr voorschrijft. Door de brede interpretatie van de Wgr is – in het geval van de MGR – het mogelijk te differentiëren tussen het aantal deelnemers per samenwerkingsmodule, hetgeen duidt op het bevorderen van de veerkrachtigheid van het samenwerkingsverband. Om besluitvorming binnen hetzelfde samenwerkingsverband te versnellen is er daarnaast voor gekozen om de samenstelling van het algemeen bestuur van de MGR gelijk te stellen aan het dagelijks bestuur – hiermee voorkomt men dat er besluitvorming moet plaatsvinden door twee bestuursorganen. Bovenstaande punten verwijzen naar de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*, zowel met het oog op het veranderingsvermogen van de organisatie als de bestuurlijke slagvaardigheid van het samenwerkingsverband. Bij de GR servicecentrum MER wordt geconstateerd dat men ervoor gekozen heeft het voltallige college van de deelnemende partijen te laten participeren in het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband om de sturingsmogelijkheden van de gemeentebesturen te vergroten. Dit punt verwijst naar de kwaliteitsfactor *representatie & participatie*.

Noemenswaardig zijn daarnaast de verschillende benaderingswijzen ten aanzien van de formalisering van regionale samenwerking in de bestudeerde regio's. Waar men in Noord-Limburg vroegtijdig heeft ingestoken op formalisering in de vorm van de modulaire gemeenschappelijke regeling, lijkt het dat de gemeenten in Midden-Limburg - op vergelijkbare taakgebieden, namelijk inkoop - eerst starten met een lichtere vorm van samenwerking, het zogenaamde regionaal ondersteuningsteam 3D, en vervolgens pas op zoek gaan naar een nader geformaliseerd samenwerkingsverband voor de langere termijn.

Tenslotte kan geconstateerd worden dat de menselijke factor een grote rol speelt in de uiteindelijke keuze voor een samenwerkingsverband. Denk daarbij aan de persoonlijke

overtuiging van de adviseur die werkt aan de totstandkoming van de samenwerking: moeten we wel of niet maatschappelijke partijen meenemen in het samenwerkingsverband? Hoeveel financieel risico is een gemeente bereid te lopen? Daarnaast spelen zowel positieve als negatieve ervaringen van deelnemers met soortgelijke samenwerkingsverbanden een rol. Immers, iemand die voorheen slechte ervaringen heeft gehad met een bepaalde samenwerkingsvorm zal minder snel geneigd zijn een dergelijk type samenwerkingsvorm nogmaals uit te proberen. Uit de interviews kwam naar voren dat respondenten een voorkeur uitten ten opzichte van samenwerkingsverbanden waarmee ze in het verleden al ervaring opgedaan hadden ten opzichte van onbekende samenwerkingsvormen. Tot slot valt het niet te ontkennen dat de onderlinge verhoudingen tussen deelnemers een grote factor is in de totstandkoming van een samenwerkingsband. Loslaten – en dus niet alles op voorhand vastleggen in een rechtsvorm – kan wijzen op een sterke vertrouwensbasis tussen de samenwerkingspartners. Laatstgenoemd argument werd meerdere malen in de interviews benoemd in relatie tot de kwaliteitsfactor *robuustheid & duurzaamheid*. In deze context werd er vaak gesproken over vertrouwen tussen partners. Alhoewel de menselijk factor binnen dit onderzoek geen onderwerp van studie was, wil ik hem in de analyse wel benoemen, zonder daarbij nadrukkelijk naar concrete casussen te verwijzen.

7. Conclusie

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet. Dit vanuit de overtuiging dat de gemeente als overheid die dichtbij de burgers staat, zijn burgers de best passende ondersteuning kan bieden. Deze decentralisatieopgave vergt veel van het gemeentelijk apparaat – gemeenten dienen over voldoende bestuurskracht te beschikken om deze decentralisatie tot een succes te brengen. Veel gemeenten gebruiken intergemeentelijke samenwerking als manier om deze bestuurskracht te genereren. Dit onderzoek concentreert zich op de totstandkoming van samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan als gevolg van de drie decentralisaties, en richt zich op de vraag om welke redenen gemeenten kiezen voor een bepaalde samenwerkingsvorm? De wijze waarop gemeente deze samenwerking formaliseren verschilt onderling sterk. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt: ‘welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm en in hoeverre worden deze op een rationele wijze afgewogen?’.

Binnen deze studie is onderzoek gedaan naar verschillende samenwerkingsverbanden die naar aanleiding van de drie decentralisaties zijn ontstaan binnen de regio's Noord-Limburg en Midden-Limburg. In totaal zijn zeven samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan als een gevolg van de drie decentralisaties in het sociaal domein onderzocht.

Dit hoofdstuk beantwoordt de verschillende deelvragen, aan de hand waarvan toegewerkt wordt naar de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 7.2 en 7.3 worden een aantal aanbevelingen gedaan naar aanleiding van deze studie voor zowel nader onderzoek als de praktijk. In hoofdstuk 7.4 wordt gereflecteerd op de onderzoeksmethode, de resultaten en aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek.

7.1. Beantwoording onderzoeksvraag

Deelvraag 1

Wat verstaan we onder decentralisatie, bestuurskracht en intergemeentelijke samenwerking en hoe verhouden deze drie fenomenen zich tot elkaar?

Onder decentralisatie wordt verstaan de decentralisatie van zowel de verantwoordelijkheid over de beleidsdoeleinden als de daarbij horende middelen van de centrale overheid naar de lokale overheid, in dit geval de gemeente. Vaak gaan decentralisatieopgaven gepaard met grote verwachtingen ten aanzien van de te behalen resultaten. Er wordt verondersteld dat een gemeente die over veel beleidsruimte en voldoende – vrij te besteden – middelen beschikt in de regel in staat is beleidsintegratie en maatwerk te realiseren. Daarnaast wordt verwacht dat door de decentralisatie maatschappelijke initiatieven worden gestimuleerd en de democratische legitimiteit van het beleid wordt vergroot.

Om het bovenstaande te realiseren dienen gemeenten over voldoende bestuurskracht te beschikken. In dit onderzoek wordt onder bestuurskracht verstaan: het vermogen van gemeenten om publieke vraagstukken in gewenste maatschappelijke effecten om te zetten. Het concept bestuurskracht kan onderverdeeld worden in drie elementen, namelijk uitvoeringscapaciteit, besliscapaciteit en verantwoordingscapaciteit. De term uitvoeringscapaciteit verwijst naar de mate waarin gemeenten beschikken over kennis en kunde die nodig is om de decentralisatietask tot een succes te brengen. Het begrip besliscapaciteit doelt op het vermogen van gemeenten om beleid af te stemmen op de lokale wensen en omstandigheden. De verantwoordingscapaciteit van gemeenten concentreert zich op de mate waarin gemeente in staat zijn een adequate verantwoording af te geven over de verschillende beleidsdoelen. Bovenstaande elementen beschrijven de capaciteiten waarover gemeenten dienen te beschikken in het kader van een decentralisatieopgave.

De decentralisatieopgave in het sociaal domein stelt forse eisen aan de voorgenoemde bestuurskracht van gemeenten. Gemeenten dienen maatwerk en beleidsintegratie te realiseren, burgerparticipatie te vergroten en dat allemaal voor minder geld. Om deze reden zoeken gemeenten momenteel hun heil in intergemeentelijke samenwerking: het wordt gezien als een manier om bestuurskracht - en in het bijzonder uitvoeringskracht - te vergroten.

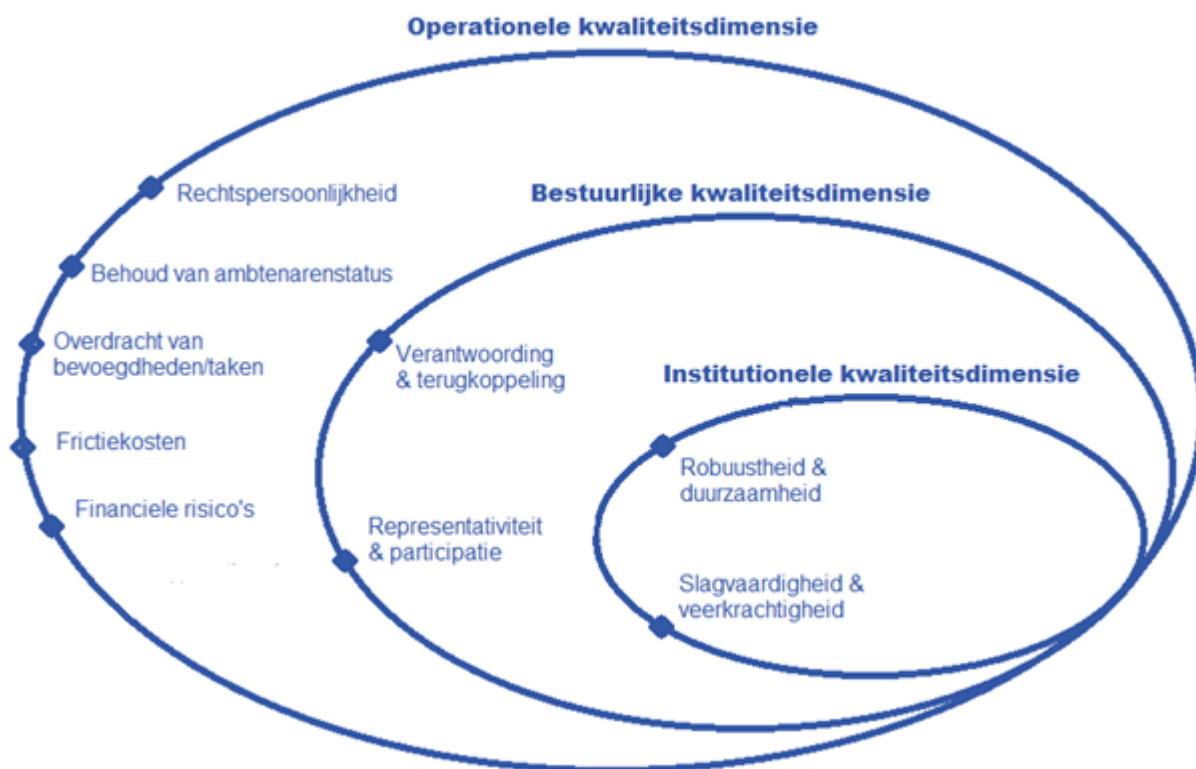
Deelvraag 2

Welke factoren worden in de literatuur genoemd die van invloed zijn op de keuze voor een specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking?

Intergemeentelijke samenwerking kan op tal van manieren georganiseerd worden, er kan voor gekozen worden uitsluitend met regiogemeenten samen te werken op basis van de (publiekrechtelijke) Wet gemeenschappelijke regelingen, maar er kan ook voor gekozen worden om samenwerking op privaatrechtelijke basis vorm te geven, eventueel in samenwerking met private partijen. In deze studie worden een tiental juridische rechtsvormen onderzocht op basis waarvan samenwerking vormgegeven kan worden.

Op basis van de bestuurskundige literatuur is er een onderscheid gemaakt tussen een drietal kwaliteitsdimensies voor het beoordelen van intergemeentelijke samenwerkingsvormen. Aan de hand van de operationele kwaliteitsdimensie, bestuurlijke kwaliteitsdimensie en institutionele kwaliteitsdimensie kan de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm geanalyseerd worden. De operationele kwaliteitsdimensie concentreert zich op de functionele en instrumentele aspecten van een samenwerkingsvorm. De bestuurlijke kwaliteitsdimensie beschrijft de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. In dit kader wordt vaak gesproken over democratisch gelegitimeerde sturing en controle. De institutionele kwaliteitsfactor verwijst naar een robuust en betrouwbaar bestuur. Deze drie globale kwaliteitsdimensies zijn nader uitgewerkt in kwaliteitsfactoren op basis waarvan de

Figuur 14 De kwaliteitsdimensies van intergemeentelijke samenwerking



keuze voor samenwerkingsvormen geanalyseerd en onderling vergeleken kunnen worden. In figuur 14 worden de verschillende kwaliteitsdimensies en –factoren nogmaals in kaart gebracht.

Dit onderzoek focust zich op de totstandkoming van een samenwerkingsverband en de argumenten die zijn aangedragen als onderbouwing van de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Om duidelijkheid te krijgen over de totstandkoming van samenwerkingsverbanden worden in dit onderzoek een zevental samenwerkingsverbanden in Noord- en Midden-Limburg bestudeerd die zijn ontstaan als een gevolg van de drie decentralisaties in het sociaal domein.

Deelvraag 3

In hoeverre spelen de factoren uit de literatuur een rol bij de uiteindelijke keuze voor de specifieke vorm van intergemeentelijke samenwerking?

Alle kwaliteitsfactoren die in figuur 14 staan benoemd worden in meer of mindere mate aangehaald als een van de argumenten in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. In beginsel benaderen partijen de zoektocht naar een samenwerkingsverband vanuit de invalshoek van de operationele kwaliteitsdimensie. Aan welke technische criteria moet de samenwerkingsvorm voldoen om de taken te kunnen uitvoeren die de samenwerkende partijen voor ogen hebben? Dat kan zijn beleidsafstemming, maar ook het onderbrengen van bepaalde taken bij een andere

gemeente of zelfs een nieuwe organisatie. Al het bovenstaande is afhankelijk van het doel van de samenwerking en de gezamenlijke ambities van de deelnemende partijen. Op basis van deze afweging kunnen vaak een aantal samenwerkingsvormen al buiten beschouwing gelaten worden, doordat vanuit de inhoud gezien deze vormen de samenwerking niet kunnen faciliteren.

Een vraag die vaak in tweede instantie beantwoord wordt is de vraag aan welke kenmerken de overgebleven samenwerkingsverbanden moeten voldoen. Hoeveel waarde hechten partijen aan de sturingsmogelijkheden van de betrokken gemeentebesturen, de democratische legitimiteit van de gemeenteraad, bestuurlijke slagvaardigheid en het langetermijnperspectief van het samenwerkingsverband? Deze vraag kent een veel complexer karakter dan de voorgaande vraag en is gericht op de operationele kenmerken van de samenwerkingsvormen.

Bij de MGR en de GR servicecentrum MER is de keuze met name gebaseerd op de kwaliteitsfactoren *representativiteit & participatie* en *verantwoording & terugkoppeling* (de bestuurlijke kwaliteitsdimensie) en de kwaliteitsfactoren *robuustheid & duurzaamheid* en *slagvaardigheid & veerkrachtigheid* (institutionele kwaliteitsdimensie). Daarbij is de doorslaggevende factor in de keuze voor het openbaar lichaam het robuuste karakter van de samenwerkingsvorm. Bij de samenwerkingsvormen gericht op afstemming bestaat er een diffuser beeld van de factoren die een rol hebben gespeeld in de uiteindelijk keuze. In drie van de vier casussen wordt de keuze voor deze samenwerkingsvorm grotendeels beargumenteerd vanuit de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid*. Het is eenvoudiger wijzigingen aan te brengen bij deze lichtere samenwerkingsvormen doordat er geen sprake is van uitgebreide ontbindingsprocedures, die er wel zijn bij de zwaardere samenwerkingsvormen. Bij het mandaatbesluit beschermd wonen wordt de keuze voor deze samenwerkingsvorm hoofdzakelijk onderbouwd vanuit de hoge tijdsdruk waaronder het samenwerkingsverband tot stand is gekomen; de kwaliteitsfactor *frictiekosten* speelt hier dus een belangrijke rol.

Centrale onderzoeksvraag

Welke factoren spelen een rol in de keuze voor een specifieke samenwerkingsvorm en in hoeverre worden deze op een rationele wijze afgewogen?

Uit de analyse komt naar voren dat in een groot deel van de onderzochte casussen de uiteindelijke afweging zich hoofdzakelijk concentreerde op de kwaliteitsfactoren die bij de bestuurlijke en institutionele kwaliteitsdimensie horen. Deze kwaliteitsfactoren beschrijven de sturings- en controlemogelijkheden van de gemeentebesturen en een robuuste organisatie die een solide, maar toch flexibele basis biedt voor samenwerking nu en in de toekomst.

Op basis van de bestudeerde casussen valt verder te concluderen dat er een uitgebreide afweging van factoren heeft plaatsgevonden bij de totstandkoming van de MGR en GR servicecentrum MER. Beiden zijn zelfstandige organisaties. Er heeft een

nadrukkelijke toets plaatsgevonden op het gebied van de drie kwaliteitsdimensies, waarbij een rationele afweging van factoren heeft plaatsgevonden. Bij de samenwerkingsverbanden die bedoeld zijn als intentieverklaring, de convenant sociaal domein Midden-Limburg West en de convenant tussen VGZ, zorgkantoor en gemeenten, heeft er in mindere mate een afweging plaatsgevonden. Geconstateerd kan worden dat er geen taken of bevoegdheden worden afgedragen en geen zwaardere samenwerkingsvorm noodzakelijk is en daardoor de keuze voor een intentieverklaring voor de hand ligt. Door het vrijblijvende karakter van de samenwerking was een uitgebreide afweging van factoren hoogstwaarschijnlijk ook niet noodzakelijk. In het geval van het mandaatbesluit opvang en beschermd wonen is onder grote tijdsdruk een samenwerkingsverband tot stand gekomen. Als een gevolg hiervan er is geen rekening gehouden met de sturingsmogelijkheden van de verschillende gemeentebesturen, het financiële risico van de mandaatnemer is relatief groot doordat er geen afspraken zijn gemaakt over risicoverevening en nergens zijn er afspraken gemaakt over publieke waarborgen ten aanzien van de gemeenteraden. Door de tijdsdruk heeft er geen rationele afweging plaatsgevonden van de verschillende kwaliteitsfactoren. In het geval van het werkgeversservicepunt en het regionaal ondersteuningsteam 3D kunnen er vraagtekens gesteld worden bij de rationaliteit van de keuze vanwege de mate van vrijblijvendheid van de huidige samenwerkingsvorm. Er worden namelijk wel degelijk in gezamenlijkheid taken uitgevoerd, hetgeen logischerwijs risico's met zich meebrengt. Vanuit rationeel perspectief zouden partijen proberen deze risico's te beperken; dat is in deze twee casussen echter niet gebeurd. Vanuit een onderlinge vertrouwensbasis wordt er samengewerkt.

7.2. Aanbevelingen voor verder onderzoek

In de analyse wordt geconstateerd dat bij zowel de MGR als de GR servicecentrum MER fiscale argumenten worden genoemd als een van de doorslaggevende factoren in de keuze voor de samenwerkingsvorm. Dit heeft te maken met het al dan niet belastingplichtig zijn van een samenwerkingsverband. Een kwaliteitsfactor *belastingplichtigheid* zou moeten worden toegevoegd aan het analysekader om een verdere vergelijking tussen de vormen mogelijk te maken. Een dergelijke kwaliteitsfactor zou aan de operationele kwaliteitsdimensie toegevoegd kunnen worden.

Uit de analyse is gebleken dat ook de persoonlijke overtuiging over samenwerking van de betrokken actoren en de ervaringen die deze actoren in het verleden hebben opgedaan met soortgelijke samenwerkingsverbanden de uiteindelijke keuze voor een samenwerkingsverband beïnvloeden. Dit wijst er op dat niet enkel rationele overwegingen een rol spelen in de keuze voor een samenwerkingsvorm. In toekomstig onderzoek moet

gezocht worden naar de wijze waarop deze niet rationele overwegingen zich precies verhouden tot de rationele factoren.

7.3. Aanbevelingen voor de praktijk

Hoewel de resultaten van dit onderzoek niet direct generaliseerbaar zijn, wordt dit onderzoek en met name het analysekader, gekenmerkt door een hoge mate van bruikbaarheid. Met name het analysekader biedt handvaten voor gemeenten om in de startfase van samenwerking een weloverwogen keuze te maken over de toepassing van een samenwerkingsvorm. In de praktijk zien we dat gemeenten telkens opnieuw op zoek gaan naar de theorie achter de samenwerkingsvormen: er bestaat in de huidige literatuur nog geen analysekader dat de verschillen tussen samenwerkingsvormen uiteenzet en systematisch met elkaar vergelijkt. Dit onderzoek brengt kennis vanuit de theorie en praktijk bij elkaar om een toekomstige keuze voor samenwerking te vereenvoudigen. De verschillende kwaliteitsfactoren bleken in de praktijk, zij het niet altijd expliciet, een rol te spelen. Gemeenten die op zoek gaan naar een geschikte samenwerkingsvorm kunnen gebruik maken van het analysekader en de verdere uitkomsten van dit onderzoek om de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm te structureren en te onderbouwen vanuit rationeel oogpunt.

Alhoewel de menselijke factor in de keuze voor een samenwerkingsvorm geen expliciete focus was van deze studie, is deze factor wel aanwezig in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Bij de keuze voor een samenwerkingsvorm dient men zich dan ook bewust te zijn van de persoonlijke factor die een rol speelt. Ook hier kan het analysekader bruikbaar zijn. Door gebruik te maken van het analysekader wordt men gedwongen een expliciete afweging en keuze te maken.

Uit dit onderzoek is, tot slot, ook gebleken dat er tal van mogelijkheden bestaan creatief om te gaan met voorschriften die gelden ten aanzien van de vormgeving van de uiteindelijke samenwerking: goede voorbeelden daarvan zijn de MGR en het regionaal ondersteuningsteam 3D. Het is sterk aanbevolen dat gemeenten volop gebruik maken van de ruimte die geboden wordt en van deze voorbeelden gebruik maken. Bij de MGR zien we bijvoorbeeld dat de modulaire opbouw van het samenwerkingsverband de kwaliteitsfactor *slagvaardigheid & veerkrachtigheid* ten goede komt. Binnen het samenwerkingsverband kan er een onderscheid gemaakt worden tussen taken en deelnemers, hetgeen de flexibiliteit van de samenwerking bevordert. Op deze wijze kunnen de kwaliteitsfactoren waarop de samenwerkingsvormen relatief slecht scoren versterkt en gecompenseerd worden.

7.4. Reflectie

Gedurende het onderzoek is het lastig gebleken om respondenten te vinden die bereid waren mee te werken aan een interview over samenwerking. In de methodologie is reeds rekening gehouden met het feit dat intergemeentelijke samenwerking een gevoelig onderwerp is bij gemeenten. In een interview over samenwerking is het onvermijdelijk dat de dagelijkse samenwerkingspraktijk wordt besproken, zowel in positieve als negatieve zin van het woord. Niet alle mensen die benaderd zijn geworden hebben dan ook ingestemd met een interview. Door duidelijk te communiceren naar respondenten over de strekking van dit onderzoek, is er geprobeerd dit nadelige effect te beperken tot een minimum.

De casestudy methode biedt de mogelijkheid om de totstandkoming van samenwerkingsverbanden uitgebreid te bestuderen. Door de onderzoeksresultaten van de desk study te combineren met de uitkomsten van een tiental diepte-interviews is het mogelijk een beeld te schetsen van het voortraject voorafgaand aan de keuze voor een samenwerkingsverband en de manier waarop factoren onderling zijn afgewogen. De interviews boden de mogelijkheid door te vragen over de totstandkoming van de samenwerkingsvorm tot op een detailniveau dat niet uit besluitvormingsdocumenten valt te halen. De kaartsorteermethode is een uitstekende methode gebleken om de factoren uit het onderzoek terug te laten keren in het interview, waardoor het tevens mogelijk was de resultaten onderling te vergelijken. Een blijvend punt van aandacht binnen de interviews was wel om te controleren of de respondenten de kwaliteitsfactoren op een juiste wijze interpreteerden. Door de respondent te vragen zijn keuze nader te motiveren, was het mogelijk na te gaan of dat de respondent de kwaliteitsfactor op een juiste wijze geïnterpreteerd had.

Vanwege de omvang van het onderzoek is er gekozen voor een zekere afbakening van de studie, namelijk samenwerkingsverbanden die tot stand zijn gekomen als gevolg van de drie decentralisaties. Dit onderzoek concentreert zich op een zevental case studies: samenwerkingsverbanden van voornamelijk publiekrechtelijke aard. Om een uitspraak te doen over de generaliseerbaarheid van de uitkomsten zal er nader onderzoek moeten worden gedaan naar de totstandkoming van samenwerkingsverbanden zowel binnen als buiten het sociaal domein en de totstandkoming van samenwerkingsinitiatieven over een langere tijdsperiode, zowel van publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard.

Literatuur

- Allers, M.A. & Kam, de C.A. (2010). Renovatie van het huis van Thorbecke. In Ros, A.P. (ed.), Kam, de C.A. & Donders, J.H.M. (2010). *Miljardendans in Den Haag*.
- Bannink, D., Bosselaar, H. Veer, J. van der & Trommel, W. (2014). *De gedecentraliseerde integratie van het sociale domein. Beleid en Maatschappij* 41(1) p. 65-73.
- Barlow, C.A. (2010). *Interviews*. p. 495-500. In Mills, A.J., Durepos, G. & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Sage publications.
- Berg, J., van den (2013). *De lokale verzorgingsstaat tussen woord en daad*. In Bosselaar, H. & Vonk, G. (ed.)(2013). *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg*. Boom Juridische uitgevers.
- Boogers, M., Schaap, L., Munckhof, van den, E.D. & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburgse school voor politiek en bestuur.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *CBS Statline - Bevolkingsontwikkeling; regio per maand*. Geraadpleegd op 27 juli 2015 op <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=37230ned&D1=0,3-12,17-18&D2=140,146,221,248,314,351,374,401,408,456,478-479,561-562,585&D3=169&HDR=G2&STB=G1,T&VW=T>
- Chmiliar, L. (2010). *Multiple-Case Designs*. In Mills, A.J., Durepos, G. & Wiebe, E. (2010). *Encyclopedia of Case Study Research*. Sage publications.
- Dijken, van, K. & Schilder, A. (2013). *Handreiking regionale samenwerking sociaal domein*. Platform31
- Greef, R.J.M.H. de (december 2013). *De bedrijfsvoeringsorganisatie in de Wet gemeenschappelijke regelingen: een nieuwe vorm van samenwerking? De wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en aanverwante regelgeving onder de loep genomen – deel 2*. De gemeentestem, Afl 7397 pp. 674-681
- Greef, R.J.M.H. de, Theissen, F.H.K., Voogd, M.C. de & Hes, M.D. (2013) *Intergemeentelijke samenwerking toegepast*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Dool, L. van den & Schaap, L. (2014). *Intergemeentelijk samenwerking: het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking*. Bestuurskunde 21(1)
- Fleurke, F., Hulst, R. (2006). *A contingency approach to decentralization*. Public organization review 6, p. 37-56
- Fraanje, M.J. & Herweijer, M.J. (2011). *Slotbeschouwing: samenwerken als het betere alternatief voor herindelen*. In Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (ed.)(2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alpen aan den Rijn: Kluwer
- Fraanje, M.J. & Herweijer, M.J. (2013). *Innoveren in samenwerking: een alternatief voor herindeling?* Bestuurswetenschappen 3
- Herweijer, M.J. & Fraanje, M.J. (2011). *Inleiding: de zoektocht naar bestuurskracht*. In Herweijer, M. & Fraanje, M.J. (ed.)(2011). *Samen werken aan bestuurskracht*. Alpen aan den Rijn: Kluwer

Hulst, R. & Montfort, A. van (2007). *The Netherlands: Cooperation as the only viable Strategy*. p. 139-168. In Hulst, R. & Montfort, A. van (ed.)(2007). *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Springer

Hulst, R., Montfort, A. van, Haveri, A., Airaksinen, J. Kelly, J. (2009). *Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery*. Public Organization Review 9 pp. 263-285.

Kam, C.A., Koopmans, L., Wellink, A.H.E.M. (2011). *Overheidsfinancien*. Noordhoff Uitgevers, 13^e druk

Koornstra, H.R. (2013). *Governability, After a Fashion. Why the Capacity to Govern Local Welfare Cannot Be Taken for Granted*. In Bannink, D., Bosselaar, H. & Trommel, W. (ed.)(2013). *Crafting Local Welfare Landscapes*. Eleven International Publishing.

Korsten, A.F.A., Becker, B.L. & Kraaij, T. van. (2006) *Samenwerking beproefd. Innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten*. Open Universiteit Nederland

Korsten, A.F.A., Schaepkens, L. & Sonnenschein, L.J.M.J. (2004) *Shared services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten*. Geraadpleegd op <http://www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/shared-services---nieuwe-vormen-van-krachtenbundeling-bij-gemeenten/114/download/shared-services-bij-de-overheid/964>

Korsten, A.F.A., Abma, K. & Schutgens, J.M.L.R. (2010). *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*. Eburon uitgeverij.

Laar, S. van der (2006). *Van collegialiteit tot partnerschap. Kwaliteit en doelmatigheid van interbestuurlijke Shared Service Centers*. Open Universiteit Nederland.

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

Lobry, E. & Langendijk, D. (2012). *Modellen voor samenwerking en besturing van de sociale werkvoorziening*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Schaap, L. Graaf, L.J. de & Ostaaijen, J.J.C. van (2010). *Democratisering van governance: oplossingen voor het democratisch tekort in intergemeentelijke samenwerking*. Tijdschrift Bestuurskunde 19(4), pp. 58-79.

Metze, T. & Levelt, M. (2010). *Reader wetenschappelijk congres intergemeentelijke samenwerking*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK](19 februari 2013). *Decentralisatiebrief*. Kamerstuk 33 400 VII, nr. 59

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK](15 maart 2013). *Vormgeving samenwerkingsverbanden*. Kamerstuk 28750 nr. 52

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK](12 juli 2013). *Gemeentelijke samenwerkingsverbanden sociaal domein*. Kamerstuk 33400-VII, nr. 81

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW](11 april 2013). *Kamerbrief resultaten sociaal overleg*. Kamerstuk 33 566, nr. 15

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS](29 mei 2014). *Kamerbrief over financiële duidelijkheid voor gemeenten (Toets Algemene Rekenkamer op macrobudgetten Jeugdwet en Wmo 2015 – aanvullende toelichting)* Kamerstuk 31839, nr. 384

Oude Vrielink, M., Koper, H., Sterrenberg, L. (2013). *Eén gezin, één plan, één regisseur: de gemeente aan zet*. Bestuurskunde 22(3)

Palstra, R.B. (2010). *Samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wgr. Praktijkvoorbeelden, dilemma's en kansen*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Pollit, C. (2007). *Decentralization: A Central Concept in Contemporary Public Management*. The Oxford Handbook of Public Management.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press. Derde editie

Raad voor het openbaar bestuur (19 januari 2015). Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden

Rigot, O.G.O. (2014). *De wondere wereld van gemeentefinanciën*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Rijksoverheid. (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Geraadpleegd op 6 oktober via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.html>

Rutte, M & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015. Geraadpleegd op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord.html>

Saunders, M.N.K. (2012). *Combining card sorts and in-depth interviews*. In Lyon, F., Möllering, G. & Saunders M.N.K. (eds.) (2012) *Handbook of Research Methods on Trust*. Cheltenham Edward Elgar, pp. 110-20.

Tatenhove, van J. (2009). *Politieke legitimiteit van regionale samenwerking*. Den Haag: NIROV

Toonen, T., Dam, M. van, Glim, M. & Wallagh, G. (1998). *Gemeenten in ontwikkeling. Herindeling en kwaliteit*. Van Gorcum

Trommel, W. & Veen, R., van der (ed.) (1999). *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam University Press

Tweede kamer neemt wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen aan (2014). *KokxDeVoogd*. Geraadpleegd op <http://www.kokxdevoogd.nl/2014/03/de-wet-gemeenschappelijke-regelingen-en-de-dualisering-van-het-gemeente-en-provinciebestuur-artikel-van-rob-de-greef-de-gemeentestem-november-2013/>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (n.d.). *vormen van samenwerking*. Geraadpleegd op <http://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (augustus 2008). *Variatie in bestuurskracht*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (januari 2013). *De financiële stromen van Rijk naar gemeenten*. Geraadpleegd op https://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2013/20130115_financiele_stromen.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (19 februari 2013). *VNG reactie Decentralisatiebrief*. Geraadpleegd op <https://www.vng.nl/brieven/vng-reactie-decentralisatiebrief/1082>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (23 september 2013). *Drie Decentralisaties*. Geraadpleegd op https://www.vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2 december 2013). *Participatiewet kan alleen een succes worden met toereikend budget*. Geraadpleegd op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/participatiewet/nieuws/participatiewet-kan-alleen-een-succes-worden-met-toereikend-budget>

Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en een aantal andere wetten in verband met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur en de invoering van een bedrijfsvoeringsorganisatie met rechtspersoonlijkheid, alsmede regeling van diverse andere onderwerpen (8 april 2013). *Memorie van Toelichting*. Vergaderjaar 2012-2013, Kamerstuk 33597 nr. 3.

Wmo in het kort (n.d.). Geraadpleegd op <http://www.invoeringwmo.nl/wmo/wmo-het-kort>

Zwaan, L. (2005). *Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief*. Leeuwendaal

Bijlage 1

Lijst van gebruikte beleidsdocumenten voor de desk study.

Noord-Limburg

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Gennep, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venlo en gemeente Venray (2012). *Strategische regiovisie 'Regio in Balans'*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Gennep, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venlo en gemeente Venray (2013). Regionale werkgroep Jeugdzorg: Regionaal Beleidskader Jeugd Noord-Limburg 2015-2018.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Gennep, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venlo en gemeente Venray (maart 2014). *Advies ten behoeve keuze vorm regionale samenwerkingsorganisatie*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Gennep, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venlo en gemeente Venray (november 2014). *Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Limburg-Noord (MGR SD LN)*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Gennep, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Peel en Maas, gemeente Venlo, Gemeente Venray, NLW Groep NV, Stichting Intos, WAA groep en UWV (2014). *Convenant Samenwerkingsafspraken Werkgeversbenadering arbeidsmarktregio Noord-Limburg*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Venlo (september 2013). *Collegevoorstel Convenant gemeenten Beesel, Bergen en Venlo, Zorgkantoor Noord- en Midden-Limburg en Coöperatie VGZ ua*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Venlo, VGZ en Het Zorgkantoor (23 september 2013). *Samen. een zorg minder. (Convenant)*.

Gemeente Peel en Maas (18 juni 2013). *Beslisdocument Convenant VGZ – gemeente Leven in het Dorp WWZ*

Gemeente Venray (18 november 2014). Adviesnota B&W. Samenwerkingsafspraken Werkgeversbenadering arbeidsmarktregio Noord-Limburg

Gemeente Venlo (2014a). *Beleidsplan 3D 'een bijzondere tijd'*.

Gemeente Venlo (2014b). *Notitie ter voorbereiding regionale raadsbijeenkomst 2 juli 2014*.

Gemeente Venlo (11 maart 2014a). *Collegevoorstel juridische structuur regionale samenwerking drie decentralisaties*.

Gemeente Venlo (11 maart 2014b). *Raadsinformatiebrief 'juridische structuur regionale samenwerking drie decentralisaties*.

Gemeente Venlo (22 juli 2014). *Collegevoorstel Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord*.

Gemeente Venlo (19 januari 2015). *Collegevoorstel Convenant met Zorgverzekeraar VGZ en Zorgkantoor*.

Gemeente Venlo (24 september 2014). *Raadsvoorstel Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord*.

Gemeente Venray (12 februari 2015). Collegevoorstel nieuwe regionale overlegstructuur.

Greef, de, R.J.M.H. & Huntjens, L.C.L. (11 juli 2014). *Juridische aandachtspunten Modulaire gemeenschappelijke regeling Noord-Limburg*. KokxDeVoogd

Janssen, R. (3 september 2013). *Hoe om te gaan met regionale samenwerking?* Binnenlands Bestuur.

Scholten, A. (8 mei 2013). *Vormgeving samenwerkingsverbanden*.

Scholten, A. (mei 2013). *Startnotitie regionale samenwerking Regio Venlo*.

Thorbeckehuis (december 2013). *Samenwerkingsvormen gemeente Peel en Maas*.

Thorbeckehuis (januari 2014). *Memo beantwoording vervolgvragen*.

Zorgkantoor, VGZ en gemeente Peel en Maas (18 juni 2013). *Convenant samenwerking Zorgverzekeraar - Zorgkantoor – gemeente Peel en Maas*.

Zorgkantoor, VGZ, gemeente Venray en gemeente Horst aan de Maas. (februari 2013). *Convenant Maatschappelijke Participatie en Ondersteuning*.

Midden-Limburg

Beeck, van, F. (11 december 2013). *Raadsvoorstel 'Samenwerking binnen het sociale domein in Midden-Limburg West (Nederweert, Leudal en Weert)'*. Gemeente Weert.

Dahmen, A. (n.d.). Opdrachtgeverschap – regionaal ondersteuningsteam.

Dahmen, A. (14 mei 2014). *Raadsinformatiebrief inzake Rapport commissie van Geel*.

Gemeente Echt-Susteren, gemeente Leudal, gemeente Maasgouw, gemeente Nederweert, gemeente Roerdalen, gemeente Roermond en gemeente Weert (n.d.) *3D in Midden-Limburgs perspectief. Een denkrichting voor samenwerking en schaalgrootte in het sociale domein*.

Gemeente Echt-Susteren, gemeente Maasgouw en gemeente Roerdalen (22 september 2014). *Bedrijfsplan uitvoeringsorganisatie Sociaal Domein MER: Samen bouwen voor onze burgers*.

Gemeente Echt-Susteren, gemeente Maasgouw, gemeente Roerdalen en gemeente Roermond (december 2013). *Beleidskader nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Regio Midden-Limburg Oost*.

Gemeente Echt-Susteren, gemeente Leudal, gemeente Maasgouw, gemeente Nederweert, gemeente Roerdalen, gemeente Roermond en gemeente Weert. (2014). *Beleidsplan Jeugdhulp 2014-2016*.

Gemeente Leudal, gemeente Nederweert en gemeente Weert (2013a). *Convenant Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West*.

Gemeente Leudal, gemeente Nederweert en gemeente Weert (2013b). *Bijlage 1 Verkennen van mogelijke vormen van intergemeentelijk samenwerken*.

Gemeente Leudal, gemeente Nederweert en gemeente Weert (2013c). *Bijlage 2 Naar een samenhangend beleid binnen het sociale domein in Midden-Limburg West (Nederweert, Leudal en Weert)*.

Gemeente Leudal, gemeente Nederweert en gemeente Weert (2013d). *Bijlage 3 Projectstructuur sociale domein ML-West*.

Gemeente Leudal, gemeente Nederweert en gemeente Weert (2013e). *Bijlage 4 Projectopdracht quick-scan risicobeheersing decentralisatieopgaven sociaal domein*.

Gemeente Roerdalen (14 augustus 2012). *Raadsvoorstel gemeenschappelijke regeling MER*.

Gemeente Roermond (9 april 2013). Raadstuk Samenwerking 3D's (decentralisaties sociale domein).

Gemeente Roermond (mei 2014). *Reactie op het rapport "Betrokken, dichtbij en niet alleen" van de commissie Geel*.

Mahieu, R. (26 februari 2014). *Raadsinformatiebrief inzake samenwerking Midden-Limburg*.

Rapportage consultatiegesprekken decentralisatie regio Midden-Limburg Oost en West (25 juni 2014). KPlusV organisatieadvies.

Samenwerkende Midden-Limburgse Gemeenten (21 november 2014). Visie op inkoop jeugdhulp en nieuwe WMO-taken.

Wever, R. & Lourens, N.M. (2 maart 2012). MER samenwerking. Onderzoek juridische constructie en organisatie.

Wijngaard, M. (13 november 2014). Kwartiermakers opdracht sociaal domein MER.

Zijlmans, J. en Pashouwers, E.P.H. (november 2013). Projectopdracht kwartiermaker transitie 3D's Midden Limburg West.

Overig

Bisschops, L., Kuiper, W., Rutten, W. (24 maart 2015). *Rapport Bouwen aan Limburgse vitaliteit. Op weg naar een energieke quatro helix*.

Geel, van P., Maes, J. & Rutten, W. (20 maart 2014). *Rapport 'Betrokken, dichtbij en niet alleen'. Tussentijdse evaluatie voortgang drie decentralisaties in Limburg*. Berenschot

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Echt-Susteren, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Leudal, gemeente Maasgouw, gemeente Nederweert, gemeente Peel en Maas, gemeente Roerdalen, gemeente Roermond, gemeente Venlo, gemeente Venray, gemeente Weert (2014a). *Regionaal beleids- en afsprakenkader Wmo Noord- en Midden-Limburg 2015*.

Gemeente Beesel, gemeente Bergen, gemeente Echt-Susteren, gemeente Horst aan de Maas, gemeente Leudal, gemeente Maasgouw, gemeente Nederweert, gemeente Peel en Maas, gemeente Roerdalen, gemeente Roermond, gemeente Venlo, gemeente Venray, gemeente Weert (2014b). *Mandaatbesluit opvang en beschermd wonen*.

Gemeente Venlo (27 mei 2014). Notitie doorontwikkeling regionaal kompas Noord- en Midden-Limburg 2014-2018.

Provincie Limburg (2013). *Koersnotitie bestuurlijk organisatie 2013-2015*.

Provincie Limburg (24 juni 2014). *Conclusies en vervolgstappen naar aanleiding van de rapportage commissie van Geel*.

Brief aan mevrouw Jorritsma (VNG) van de 33 Limburgse gemeenten inzake decentralisatie van taken in het sociale domein (29 mei 2013).

Bijlage 2

Lijst van geïnterviewde personen:

Dhr. A. Dahmen is afdelingshoofd Welzijn (gemeente Roermond) en tevens als projectleider actief als een van de trekkers van het regionaal ondersteuningsteam Midden-Limburg (10 december 2014).

Dhr. D. Brouwer is coördinerend beleidsadviseur Participatiewet bij de gemeente Venlo, plaatsvervanger van de heer Franssen (28 juli 2015).

Dhr. G. Franssen is coördinerend projectleider en beleidsadviseur Participatiewet bij de gemeente Venlo. De heer Franssen is betrokken bij de regionale beleidsontwikkeling in de werkgroep Participatie, onderdeel van de regiegroep Noord-Limburg (29 juli 2015).

Drs. H. Mensink is gemeentesecretaris van de gemeente Peel en Maas en verzorgt als voorzitter van de ambtelijke regiegroep 3D tevens de terugkoppeling aan het regionaal bestuurlijk overleg 3D (RBO). De heer Mensink is tevens ambtelijk opdrachtgever in het kader van de regionale samenwerkingsvorm 'Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord' (22 oktober 2014).

Dhr. C. Sappelli is momenteel strategisch beleidsadviseur sociaal domein bij de gemeente Venlo en in die hoedanigheid nauw betrokken bij regionale samenwerking in het kader van de drie decentralisaties en het uitzetten van de strategische kaders binnen deze samenwerking (20 oktober 2014)

Mrs. I. Sijbers is beleidsadviseur Wmo en aanspreekpunt voor het Zorgkantoor en Zorgverzekeraar binnen de gemeente Venlo. Mevrouw Sijbers werkt momenteel in die hoedanigheid aan de totstandkoming van de zorgconvenant tussen gemeenten, het Zorgkantoor en de Zorgverzekeraar VGZ (21 juli 2015).

Drs. H. Smeets is als strategisch bestuursadviseur (gemeente Venlo) nauw betrokken bij regionale samenwerking in Noord-Limburg in algemene zin. Tevens is de heer Smeets eerste adviseur van de heer Mensink in het kader van de regionale samenwerkingsvorm 'Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord' (7 november 2014).

Dhr. M. Vogelaar is als strategisch beleidsadviseur (gemeente Leudal) betrokken bij regionale samenwerking in de regio Midden-Limburg als subregio Midden-Limburg West (Leudal, Nederweert en Weert)(25 november 2014).

Mr. M. Wijngaard is werkzaam bij de gemeente Roerdalen als afdelingshoofd Welzijn en tevens kwartiermaker MER sociaal domein. Dhr Wijngaard is onder die noemer nauw betrokken bij het uitbreiden van het bestaande samenwerkingsverband MER (19 november 2014).

Drs. R. Wernink werkt bij de gemeente Venlo als beleidsadviseur maatschappelijke opvang en vervult tevens een secretarisrol binnen de informele overlegstructuur Noord- en Midden-Limburg ten aanzien van de bovenregionale Wmo taken (25 juni 2015).

Bijlage 3

Algemene leidraad voor de diepte-interviews

1. Wat is uw functie en welke rol vervult u binnen regionale samenwerking in uw regio?
2. Wat doet uw gemeente om de decentralisaties tot een succes te brengen: hoe wordt er omgegaan met eventuele tekorten van bestuurskracht/uitvoeringscapaciteit?
3. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken stuurt aan op congruente samenwerkingsverbanden ten behoeven van de drie decentralisaties. Ervaart u druk van hogere overheidsinstellingen om samen te gaan werken?
4. Wat is de toegevoegde waarde van samenwerking voor uw gemeente?
5. Hoe wordt er samengewerkt op het gebied van de drie decentralisaties? Is er een regionale overlegstructuur?
6. Bij welke bestaande samenwerkingsverbanden is aansluiting gezocht met het oog op de 3D's?
7. Welke samenwerkingsverbanden zijn er opgericht als gevolg van de 3D's?
8. Welke samenwerkingsvorm(en) word(en) er gehanteerd?
 - a. Op welke taakgebieden wordt er structureel samengewerkt met ingang van 1 januari 2015? En met welke partners?
 - b. Op het gebied van beleidsafstemming of uitvoering/bedrijfsvoering (of beiden)?
 - c. Op welke manier is de samenwerking juridisch geoperationaliseerd?
9. Hoe zag het proces voorafgaand aan de keuze voor deze samenwerkingsvorm eruit?
 - a. Was er voorafgaand aan de keuze voor intergemeentelijke samenwerking reeds een voorkeur voor een bepaalde (juridische) vorm van samenwerking? Hoe valt dit te verklaren?
 - b. Zijn er voorafgaand aan de discussie omtrent de samenwerkingsvorm eisen gesteld aan de uiteindelijke vorm?
10. Welke motieven (kwaliteitsfactoren) zijn van invloed geweest op de keuze voor een samenwerkingsverband? (kies de drie meest prominent aanwezige factoren en licht toe)
 - a. Welk motief (één dus) is uiteindelijk doorslaggevend geweest in de keuze voor de samenwerkingsvorm?
11. Wat voor resultaten verwacht u op termijn van de genoemde samenwerkingsvorm?
12. Hoe ziet dit samenwerkingsverband er over vijf jaar uit? Welke regionale ambities zijn er met het oog op regionale samenwerking in het sociaal domein?