

Samenwerken is evenwichtskunst

‘Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties’

Rapport
Evaluatie werking centrumconstructies

INHOUD

	BESTUURLIJKE SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1	DOEL, INHOUD EN OPZET VAN HET ONDERZOEK	7
	1.1 Hoe werken centrumconstructies?	7
	1.2 Uitvoeringskracht organiseren is evenwichtskunst	7
	1.3 Leren van cases	9
HOOFDSTUK 2	CENTRUMCONSTRUCTIES IN DE PRAKTIJK	11
	2.1 Uitvoering sociale zekerheid in Zuidoost-Drenthe (sinds begin 2010)	11
	2.2 Uitvoering RMC-functie in Midden-Brabant (sinds 2002)	18
	2.3 Maatschappelijke opvang in de regio Parkstad Limburg (sinds 2001)	24
	2.4 Maatschappelijke opvang in de regio Rotterdam (sinds 2001)	30
HOOFDSTUK 3	LESSEN VAN DE CENTRUMCONSTRUCTIES	38
	3.1 Overzicht uitkomsten casestudies	38
	3.2 Historie heeft belangrijk effect; gevoel van gezamenlijkheid vergt tijd	39
	3.3 Vrijwilligheid goed voor betrokkenheid, maar geen absolute voorwaarde	40
	3.4 Maatwerk belangrijk, maar uniformiteit is goed voor snelheid en schaalvoordelen	41
	3.5 Uitvoeringskracht gediend met sterke centrumgemeente, maar moet geen dominantie zijn	42
	3.6 Congruentie van regio's voordeel, maar met pragmatisme in afstemming kom je ver	43
	3.7 Samenwerken is evenwichtskunst	44
HOOFDSTUK 4	HANDVATTEN VOOR DE TOEKOMST	45
	4.1 Instrumenten om evenwicht te krijgen in centrumconstructies	45
	4.2 Evenwicht ten behoeve van uitvoeringskracht	45
	4.3 Wanneer kiezen voor een centrumconstructie?	45
	4.4 Goed contact is voorwaarde voor gevoel van gezamenlijkheid en betrokkenheid	46
	4.5 Heldere afspraken bieden duidelijk referentiekader	47
	4.6 Goede informatievoorziening geeft inzicht, betrokkenheid en vertrouwen	48
	4.7 Ruimte voor verschil: zonder wrijving geen glans	48

BIJLAGE 1	VOLLEDIGE VRAGENLIJST	49
BIJLAGE 2	DEELNEMERS INTERVIEWS, EXPERTSESSIE EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE	50
BIJLAGE 3	GEBRUIKTE LITERATUUR	52

Bestuurlijke samenvatting

Inhoud en aanpak evaluatie werking centrumconstructies

In het licht van maatschappelijke ontwikkelingen, de decentralisatie van taken op het sociale domein en de financiële krapte, neemt het belang van samenwerking tussen gemeenten toe. Een vorm van samenwerking is de centrumgemeentenconstructie, die zowel op grond van rijksbeleid als op initiatief van gemeenten zelf tot stand komt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft voor het vergroten van inzicht in de werking van de centrumgemeentenconstructie een evaluatieonderzoek uitgezet, met als centrale onderzoeksvraag:

Wat is de werking van de centrumconstructie in de praktijk en hoe krijgt de samenwerkingsrelatie met omliggende gemeenten en derden vorm?

De werking van centrumconstructies is onderzocht aan de hand van vier casussen op het sociale domein:

1. samenwerking in een vrijwillige centrumconstructie in de regio Zuidoost-Drenthe op het gebied van sociale zekerheid;
2. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Midden-Brabant met betrekking tot het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt vroegtijdig schoolverlaters (RMC);
3. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Parkstad Limburg op het terrein van de MO;
4. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Rotterdam op het terrein van de MO.

Op basis van documentstudie en interviews met vertegenwoordigers van de betrokken colleges, raden, ambtelijke organisaties en betrokken maatschappelijke instellingen is per casus een beschrijving gemaakt van de werking van de centrumconstructie (hoofdstuk 2 van dit rapport). Op basis van een nadere analyse van de beschrijvingen per casus en een sessie met experts zijn lessen en handvatten voor de toekomst geformuleerd (hoofdstuk 3 en 4 van dit rapport).

Lessen van vier casus

In alle vier de regio's worden de voordelen voor de regio van het bundelen van krachten, met een grote gemeente als trekker, erkend. Maatschappelijke problemen en voorzieningen die grotendeels geconcentreerd zijn in de grote gemeente, zijn uit het oogpunt van effectiviteit gediend met een sterke rol van diezelfde gemeente. De noodzaak tot specialisatie, het vergroten van slagkracht, bestuurlijk gewicht, ambtelijke capaciteit, vermindering van kwetsbaarheid en kosten en verbetering van kwaliteit zijn daarbij sleutelwoorden.

Hier staat tegenover dat in twee van de vier regio's (Parkstad Limburg en regio Rotterdam) de omliggende gemeenten graag een grotere betrokkenheid en invloed willen hebben in de vormgeving van de maatschappelijke dienstverlening. Het sleutelbegrip hierbij is ruimte voor maatwerk.

Hier speelt mee de ervaring en het inzicht dat effectieve zorg en voorzieningen naast schaal ook vragen om menselijke maat en nabijheid. Daarnaast geldt dat op het terrein van welzijn (denk aan Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)) de Rijksoverheid heeft gekozen voor decentralisatie van taken naar alle gemeenten. Zij moeten verbindingen kunnen leggen tussen verschillende vormen van zorg en voorzieningen (integraliteit), wat een scheiding van taken in de weg kan staan. Waar alle partijen elkaar vinden, is dat effectieve voorzieningen en zorg vooral vragen om een focus op personen in plaats van 'producten'. Dat vraagt om zo weinig mogelijk 'schotten' in beleid en financiering. Het samenvallen van de bijbehorende bestuurlijke en beleidsmatige regio's (congruentie) is dan zeker een voordeel, ook al lost men in de praktijk verschillen daarin vaak pragmatisch op. Duidelijke trend in zowel Zuidoost-Drenthe als Midden-Brabant is dat men elkaar op eigen initiatief steeds meer opzoekt op het hele sociale domein. Ook in Parkstad Limburg is er op veel aanpalende beleidsdomeinen samenwerking. In de regio Rotterdam is het palet van bestuurlijke regio's het minst congruent, wat afstemming lastiger maakt.

Betrokkenheid bij de samenwerking in de centrumconstructie worden positief beïnvloed door de mate van vrijwilligheid (het is 'onze' constructie) en een historie van samenwerken (men kent elkaar al langer, weet elkaar sneller te vinden). De samenwerking in Zuidoost-Drenthe heeft daar het meest profijt van, de samenwerking in de regio Rotterdam het minst. Het verschil in omvang van de deelnemende gemeenten is in de regio Rotterdam ook het grootst. In de overige regio's vervullen middelgrote gemeenten een 'schakelfunctie' tussen groot en klein en dragen bij aan het evenwicht tussen de belangen van 'groot' en 'klein'. De mate van betrokkenheid bij de samenwerking bepaalt in grote mate ook de mate waarin men zich kan vinden in de bestaande financieringstromen en -afspraken en bereid is daar waar nodig eigen financiële bijdragen aan toe te voegen. In een klimaat van bezuinigingen wordt daar in alle gevallen extra kritisch naar gekeken (Wat krijgen we terug voor ons geld? Hoe is relatie tussen taken en middelen?).

Het vraagstuk van democratische legitimiteit in de centrumconstructies wordt niet als groot probleem ervaren in de vier onderzochte regio's. Het is in de beleving van betrokkenen niet veel groter of kleiner dan in een grote gemeente van gelijke omvang en er zijn voldoende mogelijkheden om voor raden en burgers betrokkenheid te organiseren. Voorbeeld zijn het instellen van wijkcommissies door de gemeente Heerlen en het opzetten van wijkteams door maatschappelijke instellingen in die regio.

Opvallend in alle regio's is dat de betrokken gemeenteraden niet prominent sturen of kaderstellen op de samenwerking als geheel. Als zich duidelijke problemen of incidenten voordoen bij de 'eigen' inwoners/burgers, worden wel vragen gesteld. De vormgeving van de sturing wordt grotendeels overgelaten aan de combinatie van college en ambtelijke organisatie. Er is wel een wisselwerking met de informatievoorziening: hoe meer en beter de informatie, hoe makkelijker betrokkenheid en sturing tot stand komen. Maar ook: hoe meer men wil sturen, hoe meer informatie men vraagt en krijgt.

Handvatten voor de toekomst

Er zijn enkele algemene criteria voor de geschiktheid van de centrumconstructie bij de aanpak van een maatschappelijk probleem. De keuze daarvoor ligt het meest voor de hand als in een grotere gemeente een probleem zich vaker en intensiever voordoet dan in de omliggende gemeenten. Een centrumgemeente is bij voorkeur een grotere gemeente dan de omliggende gemeenten. Waar dat niet het geval is en een centrumconstructie wel de voorkeur geniet, ligt aansluiting bij een grotere gemeente buiten de regio meer in de rede of de keuze voor een andere samenwerkingsvorm.

Belangrijk voor een goede werking van bestaande en nog op te zetten centrumconstructies is het bewustzijn dat de samenwerking daarbinnen evenwichtskunst is. Concreet gaat het om het vinden van balans tussen:

- de tijd die nodig is om gezamenlijke betrokkenheid te krijgen versus de snelheid die de maatschappelijke problematiek vraagt;
- de ruimte voor maatwerk uit het oogpunt van nabijheid en het belang van een persoonlijke benadering versus de behoefte aan uniformiteit uit het oogpunt van snelheid en het realiseren van schaalvoordelen in kosten en kwaliteit;
- een gevoel van gelijkwaardigheid dat nodig is voor betrokkenheid versus uitvoeringskracht die vraagt om bundeling van expertise en afspraken met maatschappelijke instellingen;
- het zorgen voor congruentie in bestuurlijke regio's versus het pragmatisch samenwerken met verschillende partijen op verschillende beleidsdomeinen.

De financiële krapte waarmee alle gemeenten nu worden geconfronteerd maakt dat zij scherper letten op hun eigen positie en voorkeuren ten aanzien van hierboven genoemde onderwerpen. Dat stelt extra eisen aan de evenwichtskunst.

De handvatten die uit het uitgevoerde onderzoek naar boven komen om dat te bereiken zijn:

- Het zorgen voor goed contact tussen de betrokken partijen; om te weten waar de tegenstellingen zitten en hoe deze kunnen worden overbrugd om tot een goed werkend regionaal geheel te komen, is kennis van elkaars belangen en voorkeuren, kennis en kunde, beleid en doelgroepen nodig. Dit geldt niet alleen voor de relatie centrumgemeente en omliggende gemeenten, maar ook voor de relatie tussen Rijksoverheid en medeoverheden en de relatie tussen overheid en maatschappelijke instellingen. Waar dit contact niet goed is of gebrekkig, gaat het ten koste van de effectiviteit en efficiëntie.
- Heldere afspraken over taken, activiteiten, financiële middelen; zij vormen het referentiekader voor de samenwerking, waarop kan worden teruggevallen wanneer zich spanningen voordoen of veranderingen in de omgeving (beleidsmatig en/of financieel). Opvallende uitkomst van het onderzoek is dat die helderheid nu op veel onderdelen ontbreekt en in de onderzochte vier casus nog het beste geregeld is in de (enige) vrijwillige centrumconstructie.

- Goede informatievoorziening naar alle deelnemers aan de samenwerking; betrokkenheid en vertrouwen zijn belangrijke voorwaarden voor een effectief en efficiënt werkende centrumconstructie. Een goede informatievoorziening over de uitgevoerde activiteiten en ontwikkelingen rond de problematiek en doelgroepen creëert betrokkenheid en vertrouwen.
- Ruimte voor verschil; het bereiken van evenwicht is geen statische toestand maar een dynamisch proces dat steeds weer om actie en reactie vraagt. Dat is nodig om tot een goed resultaat voor alle betrokken partijen te komen: zonder wrijving geen glans.

Lokale partijen hebben een grote invloed op het benutten van bovengenoemde handvatten in de eigen samenwerkingsrelaties. De Rijksoverheid kan bijdragen aan het welslagen van centrumconstructies door bij de kaderstelling dezelfde handvatten te hanteren, zowel richting het eigen handelen als in de eventuele voorwaarden die worden gesteld aan gemeenten. Bij eventuele sturing van de Rijksoverheid op de totstandkoming van centrumconstructies is het van belang dat zij rekening houdt met de geschiedenis van regionale samenwerking, de inhoudelijke samenhang tussen beleidsterreinen, de aard van de maatschappelijke problematiek, evenwicht tussen grote, middelgrote en kleinere gemeenten en lokale voorkeuren ten aanzien van de regionale samenwerking.

Hoofdstuk 1

Doel, inhoud en opzet van het onderzoek

1.1 Hoe werken centrumconstructies?

Het belang om tot bovenlokale samenwerking te komen neemt de komende jaren toe. De uitdagingen waarvoor gemeenten staan, in het licht van decentralisaties van taken en financiële taakstellingen, vragen om bundeling van krachten.

Er bestaan verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking, waarvan de centrumconstructie er één is. In deze constructie voeren grotere gemeenten taken uit voor omliggende kleinere gemeenten. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft voor het vergroten van inzicht in de werking van deze vorm van taakdifferentiatie een evaluatieonderzoek uitgezet. De uitkomsten van het onderzoek zijn bedoeld om zowel gemeenten als het Rijk handvatten te bieden voor de samenwerking die nodig is om de opgaven voor de komende jaren goed uit te kunnen voeren.

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Wat is de werking van de centrumconstructie in de praktijk en hoe krijgt de samenwerkingsrelatie met omliggende gemeenten en derden vorm?

De thema's die in de deelvragen zijn geformuleerd (zie bijlage 1 voor volledige vragenlijst) hebben betrekking op:

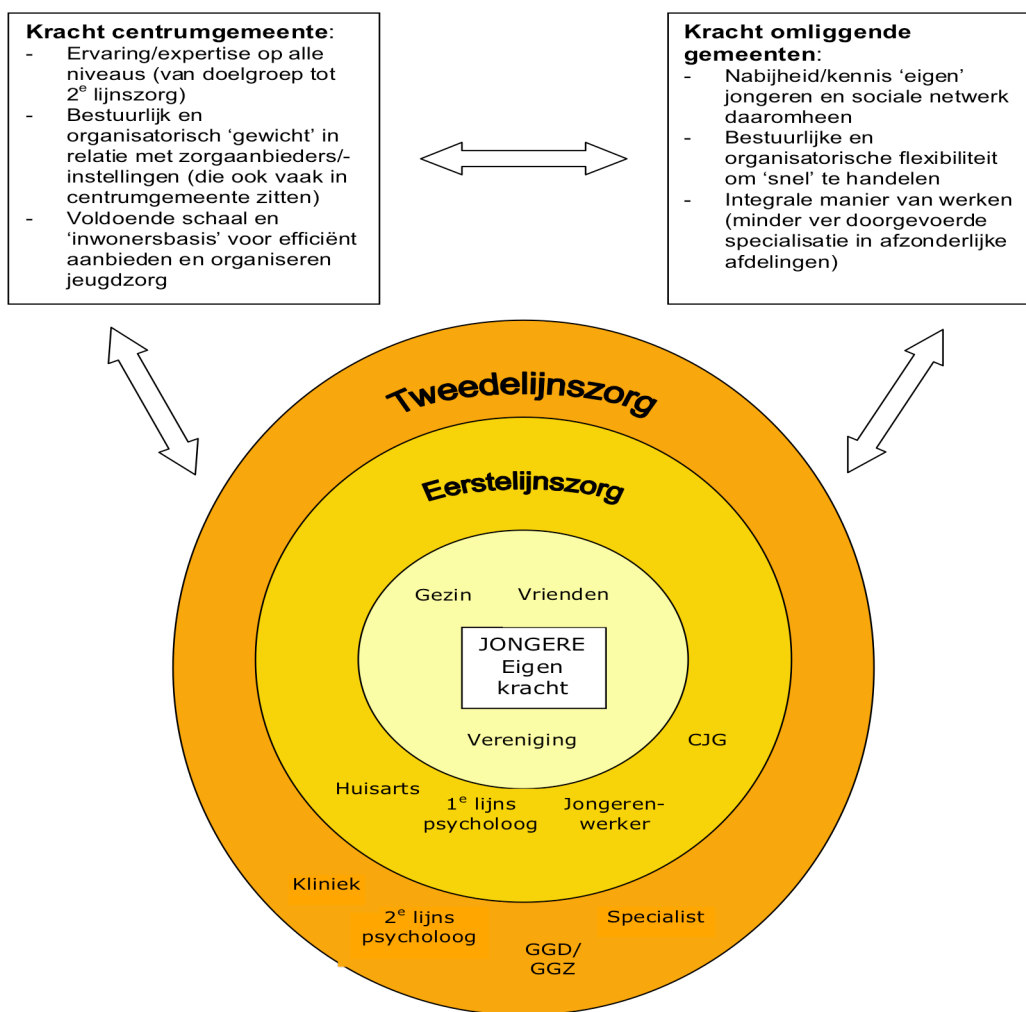
- motieven voor de samenwerking;
- democratische legitimiteit;
- conflicthantering;
- effectiviteit en efficiency;
- prikkelwerking en financiële afhankelijkheid;
- eigenaarschap en gezamenlijke verantwoordelijkheid;
- afstand tot het 'veld';
- integraliteit (samenhang met samenwerking op aanpalende beleidsterreinen);
- beoordeling van de werking van de centrumconstructie in vergelijking met andere samenwerkingsvormen en verbetermogelijkheden.

1.2 Uitvoeringskracht organiseren is evenwichtskunst

Conform de opdracht, heeft de uitvoering van het onderzoek zich gericht op de werking van centrumconstructies in de praktijk. Speciale aandacht daarbij is uitgegaan naar de doelgroep voor wie de samenwerkingsrelatie uiteindelijk moet functioneren: de burger, de jongere, de werkzoekende, de 'cliënt'. Waar is hij of zij het beste mee gediend? Hoe zorgen we ervoor dat de centrumconstructie dat levert waar hij of zij het beste mee wordt geholpen?

In de samenwerkingsrelatie van een centrumconstructie zijn veel partijen betrokken: de burger/jongere/werkzoekende/cliënt, zijn of haar directe sociale omgeving, aanbieders van algemene en specialistische vormen van begeleiding, zorg en voorzieningen, de centrumgemeente en omliggende gemeenten. Vertaald naar een concreet voorbeeld van een mogelijke centrumconstructie rond jeugdzorg, ziet dit eruit als in onderstaand figuur.

Figuur 1 Krachtenveld rond centrumconstructie



Het figuur laat naast de veelheid aan betrokken partijen zien dat er verschillende 'krachten' – in de zin van 'sterktes' – zijn die centrumgemeente en omliggende gemeenten te bieden hebben. De kunst – in de titel van dit rapport: evenwichtskunst – bestaat erin om partijen met hun mogelijkheden en beperkingen in een goed samenspel te laten functioneren.

Dat is niet vanzelfsprekend, omdat er spanning zit tussen de kracht, sterktes en belangen van de verschillende partijen: specialistische vormen van begeleiding en zorg vragen om de schaal en trekkracht van een grotere gemeente of instelling, maar een goede toegankelijkheid en aansluiting bij de behoefte en vraag van doelgroep, weer om de 'nabijheid' die een kleinere gemeente of instelling/sociaal verband kan bieden. Maatwerk en differentiatie maken het mogelijk te beantwoorden aan heel specifieke vragen en behoeften per gemeenten en doelgroep, maar het organiseren daarvan kan wel heel bewerkelijk, kostbaar en onoverzichtelijk worden. Al deze elementen zijn verwerkt in de thema's van de deelvragen van het onderzoek.

1.3 Leren van cases

Bij de uitvoering van het onderzoek is de nadruk gelegd op casestudies, aan de hand waarvan de werking van centrumconstructies in de praktijk kan worden beoordeeld. Bij de selectie van casussen hebben de volgende criteria meegewogen:

- spreiding over beleidsdomeinen die in het licht van decentralisaties van belang zijn (sociale zekerheid, maatschappelijke opvang (MO), jeugdzorg, RMC);
- spreiding over verplichte constructies en vrijwillige constructies;
- verdeling over de verschillende landsdelen: Noord, Oost, Zuid, West;
- betrokkenheid van/relevantie voor VNG, G4, G33, PMG¹.

Uiteindelijk is de volgende selectie van vier casussen gekozen:

1. samenwerking in een vrijwillige centrumconstructie in de regio Zuidoost-Drenthe op het gebied van sociale zekerheid;
2. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Midden-Brabant met betrekking tot het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt vroegtijdig schoolverlaters (RMC);
3. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Parkstad Limburg (gemeenschappelijke regeling) op het terrein van de MO;
4. samenwerking in een verplichte centrumconstructie in de regio Rotterdam op het terrein van de MO.

Bij de selectie is overwogen voor de regio Rotterdam de jeugdzorg te onderzoeken, maar vanwege het gegeven dat dit werkterrein nu niet is georganiseerd in een centrumconstructie heeft de opdrachtgever en begeleidingscommissie doen besluiten deze te vervangen door het werkterrein van de MO.

Bij iedere casus zijn interviews gevoerd met vertegenwoordigers van zowel centrumgemeente als omliggende gemeenten, zowel vertegenwoordigers van colleges, raden en ambtelijke organisaties als met de betrokken maatschappelijke instellingen (zie bijlage 2 voor een overzicht van de deelnemers).

Bij de interviews is gewerkt met vooraf verzonden vragenlijsten, waarin de thema's en onderzoeksvragen zoals benoemd in paragraaf 1.1 centraal hebben gestaan.

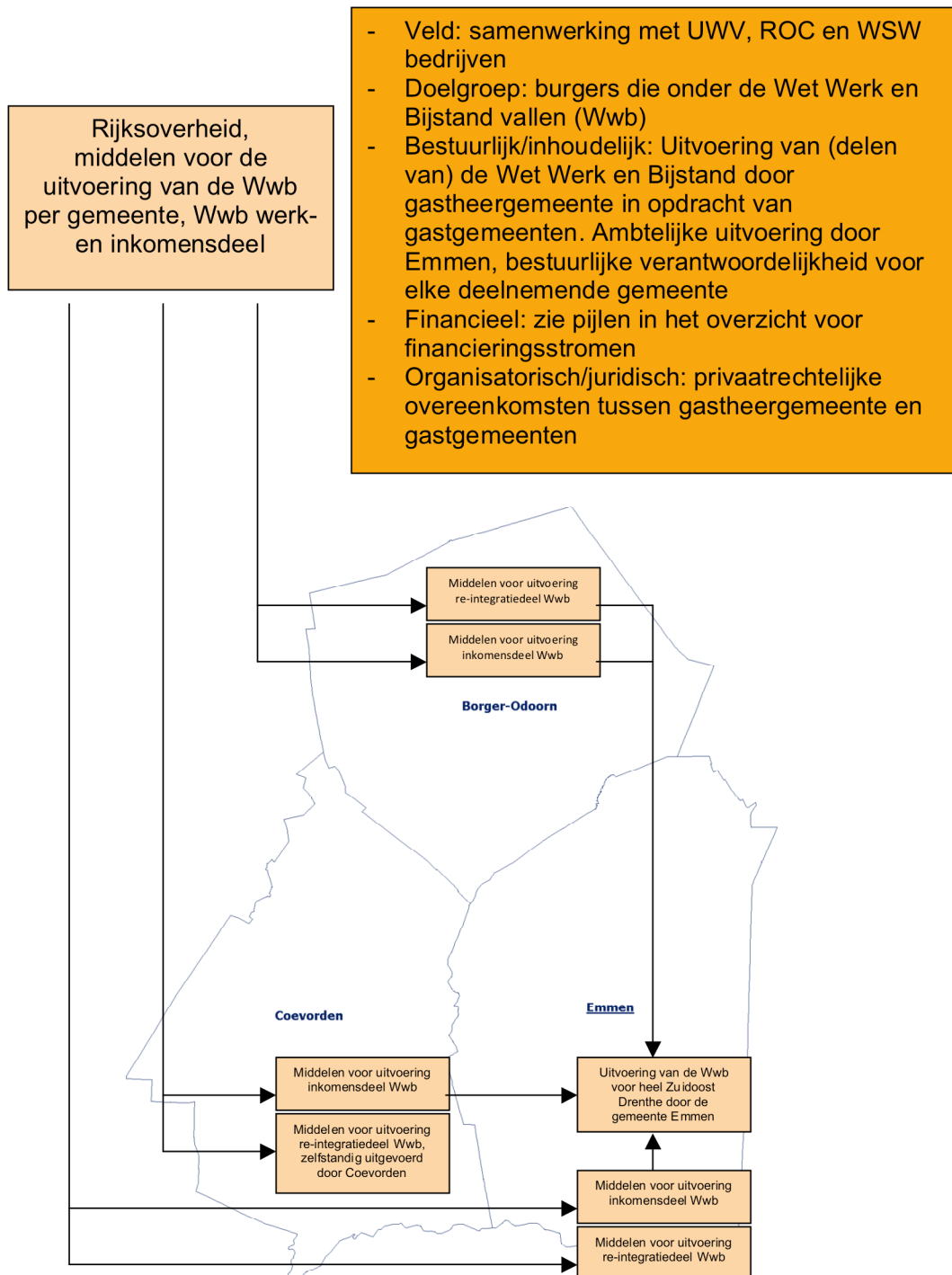
¹ Deze drie belangenorganisaties hebben naast de opdrachtgever deel uitgemaakt van de begeleidingscommissie van het onderzoek.

De uitkomsten van de interviews zijn vastgelegd en afgestemd met de deelnemers en anoniem verwerkt in dit rapport in een totaalbeschrijving per casus. In een expertsessie met een deel van de geïnterviewden en andere inhoudelijke experts zijn de uitkomsten van het onderzoek nog getoetst en aangevuld (zie bijlage 2 voor een overzicht van deelnemers aan de expertsessie). De uitkomsten van het onderzoek zijn ook nog afgezet tegen de uitkomsten van ander recent onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking (zie literatuurlijst in bijlage 3).

Hoofdstuk 2

Centrumconstructies in de praktijk

2.1 Uitvoering sociale zekerheid in Zuidoost-Drenthe (sinds begin 2010)



Centrumconstructie met Emmen als gastheergemeente

De samenwerking op het gebied van sociale zekerheid in Zuidoost-Drenthe richt zich op de uitvoering van de Wwb.

De gemeente Emmen voert het inkomensdeel van de Wwb uit voor de gemeenten Borger-Odoorn en Coevorden. Hierover zijn afspraken gemaakt via privaatrechtelijke overeenkomsten, waarbij Emmen als gastheergemeente optreedt en Borger-Odoorn en Coevorden de gastgemeenten zijn. Het werkdeel wordt voor Borger-Odoorn ook door Emmen uitgevoerd. Coevorden voert het werkdeel van de Wwb zelfstandig uit. Er zijn twee aparte privaatrechtelijke overeenkomsten waarin alle afspraken zijn vastgelegd, één tussen Borger-Odoorn en Emmen en één tussen Coevorden en Emmen.

Coevorden en Emmen werken inhoudelijk al vanaf 2000 samen op het terrein van sociale zekerheid, tot de komst van het gastheergemeentemodel zonder formele bestuurlijke of juridische samenwerkingsvorm. De samenwerking wordt door beide als logisch ervaren, gelet op de regionale organisatie van het UWV: om in aanmerking te komen voor bemiddeling naar werk en verlening van bijstand dienen (potentiële) cliënten uit beiden gemeenten ingeschreven te staan bij het UWV in Emmen.

Borger-Odoorn is zich sinds de herindeling van Drentse gemeenten in 1998 als geheel steeds meer gaan richten op samenwerking binnen (Zuidoost-)Drenthe in het algemeen en Emmen op het terrein van de sociale zekerheid. Daarvoor was de samenwerking vanuit Borger gericht op Stadskanaal (provincie Groningen), vanuit Odoorn op Emmen. Op het moment dat samenwerking tussen Coevorden en Emmen volgens het gastheergemeentemodel in beeld kwam, is Borger-Odoorn hierop aangesloten.

Motieven voor de samenwerking

De samenwerking op het gebied van sociale zekerheid van de drie gemeenten is op een natuurlijke wijze ontstaan van onderop. Zoals opgemerkt was het UWV al georganiseerd op het niveau deze drie gemeenten in Zuidoost-Drenthe. Dit betekende voor de klanten dat niet veel zou veranderen door nader te gaan samenwerken. Ook EMCO (Wet sociale werkvoorziening (Wsw)-leerwerkbedrijf) is al jaren een Gemeenschappelijke Regeling (GR) in de regio tussen de drie gemeenten. Met de toenemende verantwoordelijkheden van gemeenten en het belang van goede contacten met werkgevers op regionaal niveau, was het voor de drie gemeenten daarom een logische stap de intensivering van de samenwerking op hetzelfde niveau vorm te geven.

Hoewel logisch, is de samenwerking niet van de ene op de andere dag tot stand gekomen en heeft iedere gemeente een eigen rol en perspectief gehad.

Emmen heeft bewust een terughoudende rol aangenomen. Omdat Emmen de grootste gemeente van de drie is, wilde deze niet het beeld creëren dat de samenwerking wordt opgelegd door Emmen.

Voor Emmen waren er drie belangrijke uitgangspunten waar de samenwerking aan moest voldoen:

- geen vertraging in de ontwikkeling voor de gemeente Emmen zelf;
- geen financiële nadelen of kwalitatieve achteruitgang van de dienstverlening voor de gemeente Emmen;
- als de samenwerkingspartners dat zelf ook graag willen, is Emmen graag bereid tot samenwerking en zet zich dan ook volop in om de samenwerking een succes te maken.

Overigens waren er aan de samenwerking voor Emmen ook voordelen verbonden:

- goed voor de medewerkers; zij hebben een breder werkveld en meer mogelijkheden tot ontwikkeling;
- de ambtelijke organisatie kan zich beter professioneel ontwikkelen door de schaalgrootte;
- meer specialismen in huis en continuïteit van de dienstverlening.

Het initiatief voor het samenwerken volgens het gastheergemeentemodel kwam van de gemeente Coevorden. Dit na een verkenning van verschillende modellen, waaruit werd geconcludeerd dat het gastheergemeentemodel het meest geschikt zou zijn.

Andere vormen vielen om verschillende redenen af:

- *Detacheringsmodel*: dit werd als moeilijk ervaren, omdat de aansturing van mensen die wel in je organisatie zitten, maar niet in dienst zijn, omslachtig is.
- *Model Ten Boer* viel af, omdat in de beleving van de drie gemeenten de eigen autonomie dan te zeer in het geding komt.
- *Shared Service Center*: had niet de voorkeur van Emmen, omdat het inrichten daarvan extra bestuurlijke en organisatorische drukte veroorzaakt.
- *WGR*: creëert volgens de deelnemende gemeenten veel bestuurlijke drukte en afstand met de deelnemende gemeenten. In het verleden waren ook negatieve ervaringen met deze vorm opgedaan, onder andere met het gegeven dat gemeenten in dit model verplicht zijn alle kosten van een WGR te dekken, ook als ze het daar niet mee eens zijn.

Belangrijk voordeel van het gastheergemeentemodel volgens de drie gemeenten is dat het tot weinig (extra) overhead leidt; er wordt aangesloten op een reeds bestaande structuur (Emmen). Binnen de structuur van het gastheergemeentemodel is het volgens zowel Emmen als gastgemeenten mogelijk goede zakelijke afspraken te maken met behoud van eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden. Het was voor alledrie daarom een logische stap om de samenwerking op het gebied van SoZa (naast ICT en Inkoop) volgens het gastheergemeentemodel in te zetten.

Democratische legitimiteit en afstand tot het veld

Tijdens de ontwikkeling van de vrijwillige centrumconstructie is er een visiedocument vastgesteld door de drie betrokken raden. Daarnaast benadrukken alle drie gemeenten dat er in formele zin niets is veranderd in de bestuurlijke verantwoordelijkheden. De raad van iedere deelnemende gemeente kan het eigen bestuur direct aanspreken op de verantwoordelijkheid omtrent sociale zekerheid. Gemeenten kunnen hun eigen voorkeuren in de afspraken laten vastleggen. De raad van elke gemeente kan als hij wil hier invloed op uitoefenen.

Binnen het samenwerkingsverband zijn nu ook voor Coevorden en Borger-Odoorn op onderdelen verschillende afspraken gemaakt. Emmen voert die gewoon uit.

Er wordt door Emmen regelmatig gerapporteerd over de samenwerking en bijvoorbeeld over de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden in de deelnemende gemeenten. Er is regelmatig bestuurlijk overleg (vijf à zesmaal per jaar) en verslagen daarvan worden ter inzage aangeboden aan de raad. Tot nu toe heeft dat voor de raden van Coevorden en Borger-Odoorn naar eigen zeggen weinig aanleiding gegeven tot vragen.

Op organisatorisch niveau merken de gastgemeenten wel dat de uitvoering anders is, omdat deze niet langer binnen de eigen organisatie gebeurt. De invloed die je er dan op hebt – als bijvoorbeeld een burger van je eigen gemeente een probleem heeft – is minder direct. Toch geven zowel Borger-Odoorn als Coevorden aan dat dan via de bestuurlijke en ambtelijke weg, zowel in de reguliere overleggen als daarbuiten, adequaat wordt ingegaan op vragen die er leven.

De afstand tot het veld is volgens Borger-Odoorn en Coevorden niet toegenomen door de samenwerking. Dit omdat het UWV, uitzendbureaus en de meeste onderwijsinstellingen zich in Emmen bevinden en burgers gewend zijn daarvoor al naar Emmen te gaan. Wel is de afstand tussen bestuur en ambtelijke organisatie toegenomen voor Borger-Odoorn en Coevorden, omdat de uitvoering van de sociale zekerheid zich immers in Emmen bevindt. Dit wordt echter niet als een groot probleem ervaren. Bestuurlijk is men nog steeds verantwoordelijk en aanspreekbaar en de contacten richting de uitvoering in Emmen zijn snel gelegd. Vanuit de uitvoering van de sociale zekerheid in Emmen wordt wel aangegeven dat ambtelijke contacten meer geïntensiveerd zouden kunnen worden tussen de gemeenten. Veel zaken zijn goed bespreekbaar via ambtelijke weg en de contacten hoeven dan niet via een bestuurder te verlopen.

Effectiviteit en efficiency

Voor de gemeente Emmen is in de eigen beleving inhoudelijk niet veel veranderd, de zaken werden immers al uitgevoerd door Emmen. Wel is de doelgroep groter geworden. Voor de klanten van de gastgemeenten is ook niet veel veranderd; die waren al gewend naar Emmen te reizen, door de ligging van het UWV in Emmen. Mogelijk probleem voor de toekomst is wel dat het UWV de eigen rol gaat inperken. Als het gaat om kosten en kwaliteit, is Emmen er in de eigen beleving niet op vooruitgegaan, maar dat was ook niet de verwachting en het eerste doel. Emmen voelt wel de druk van het uitvoering geven aan een grotere doelgroep en aanvullende vragen/verzoeken van de gastgemeenten, die niet altijd (meteen) binnen het raamwerk van de samenwerking kunnen worden waargemaakt. Daarbij speelt mee dat de combinatie van economische crisis en financieel zwaardere tijden, iedere gemeente scherper let op het evenwicht tussen taken en middelen die daar bij horen.

De samenwerking heeft voor Borger-Odoorn en Coevorden ook nog niet direct een kostenbesparend effect gehad, maar naar verwachting wel naar de toekomst toe.

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat Emmen een taakstelling zal realiseren van 5% op de overheadkosten ultimo 2014. Dat houdt in dat Emmen 5-6 formatieplaatsen moet gaan afstoten.

De kwetsbaarheid van de gastgemeenten is in de eigen beleving van Borger-Odoorn en Coevorden verminderd door de samenwerking. Daarnaast is de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd door de mogelijkheid van een hogere mate van specialisatie en intensievere contacten met werkgevers, uitzendbureaus en onderwijsinstellingen op regionaal niveau. Op het punt van handhaving zijn er in de beleving van Borger-Odoorn ook al positieve resultaten geboekt.

Integraliteit

De integraliteit is door de samenwerking verbeterd volgens alle drie de gemeenten. Vraagstukken omtrent de arbeidsmarkt worden nu aangepakt via een regionaal platform waarin de drie gemeenten deelnemen. Onderwijsinstellingen opereren ook op regionaal niveau, net als het bedrijfsleven. De huidige schaal die is gekozen voor uitvoering van de sociale zekerheid past dan beter. Medewerkers en bestuurders binnen de drie gemeenten kunnen elkaar goed en steeds beter vinden op de verschillende beleidsterreinen. Zo wordt nu onderzocht hoe de jeugdzorg in de samenwerking vorm kan krijgen. Daarbij wordt door alle drie partijen wel scherp gekeken naar de meerwaarde voor elke partij en de voorwaarden waaronder de samenwerking vorm krijgt.

Eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid

Er is sprake van gedeeld eigenaarschap, maar Emmen ervaart soms wel dat de kleinere gemeenten graag meevaren op de initiatieven van Emmen, wat een gevoel kan geven van 'overvragen'. Verder is Emmen terughoudend om zaken naar zich toe te trekken, omdat dit een reactie kan veroorzaken bij de andere gemeenten, alsof Emmen de zaken wil 'overnemen'. Omgekeerd zijn Borger-Odoorn en in nog sterkere mate Coevorden erop gespist dat 'hun' klanten goed worden bediend en Emmen de samenwerkingsafspraken niet te eng en statisch interpreteert. Aandachtspunten voor Coevorden zijn het daadwerkelijk realiseren van de afgesproken taakstelling op overhead en het bieden van ruimte aan nieuwe ontwikkelingen. Vanuit Emmen is er bereidheid tot aanpassing, maar wel in een goed voorbereid en ordentelijk proces.

Conflicthantering

Er is tot nu toe volgens de drie gemeenten geen sprake geweest van echte conflicten tussen de deelnemende gemeenten. In het algemeen zijn er duidelijke en heldere afspraken gemaakt. Als er zich verschillen van inzicht voordoen of klachten komen over de uitvoering van de sociale zekerheid, dan zijn er volgens de deelnemers voldoende manieren om dat bestuurlijk en ambtelijk onder de aandacht te brengen en te bespreken. Alle drie de gemeenten benadrukken dat het regelmatig bespreken van de voortgang op bestuurlijk en ambtelijk niveau belangrijk is, met de mogelijkheid verschillen van inzicht, klachten of problemen snel aan de orde te stellen.

Door de samenwerking en regelmatige ontmoetingen, merken de drie gemeenten ook dat de verschillende organisaties elkaar steeds beter leren kennen en elkaar makkelijker vinden. De drempels worden lager en de lijnen tussen bestuurders en managers van de drie gemeenten steeds korter en beter.

Prikkelwerking en financiële afhankelijkheid

Naar de mening van alle drie de gemeenten is de taakverdeling en financiering tussen de gemeenten goed geregeld. Emmen ervaart wel dat alle druk op haar schouders ligt voor ontwikkeling en het bieden van extra voorzieningen/hulp/begeleiding. Afspraken over de taakverdeling en financiering zijn duidelijk vastgelegd in een opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie, volgens een privaatrechtelijke constructie. Geen van de betrokken gemeenten ervaart dat taken of financiering onevenwichtig zijn verdeeld of worden 'afgeschoven'. Naar de toekomst toe zal het financiële aspect wel meer aandacht krijgen, gegeven de noodzaak tot bezuinigen bij alle deelnemers.

Beoordeling van de werking van de centrumconstructie in vergelijking met andere samenwerkingsvormen en verbetermogelijkheden

Hoewel de centrumconstructie nog niet heel lang werkt, zijn alle drie de gemeenten tevreden over de werking daarvan. Het gastheergemeentemodel is vrijwillig ingezet door de drie gemeenten, na een afweging te hebben gemaakt tussen verschillende samenwerkingsvormen (zie subparagraaf 'motieven'). Per beleidsmatig terrein kijken de drie gemeenten naar de beste samenwerkingsvorm, wie waar behoefte aan heeft en welke vorm het beste past. De inhoud is daarbij leidend.

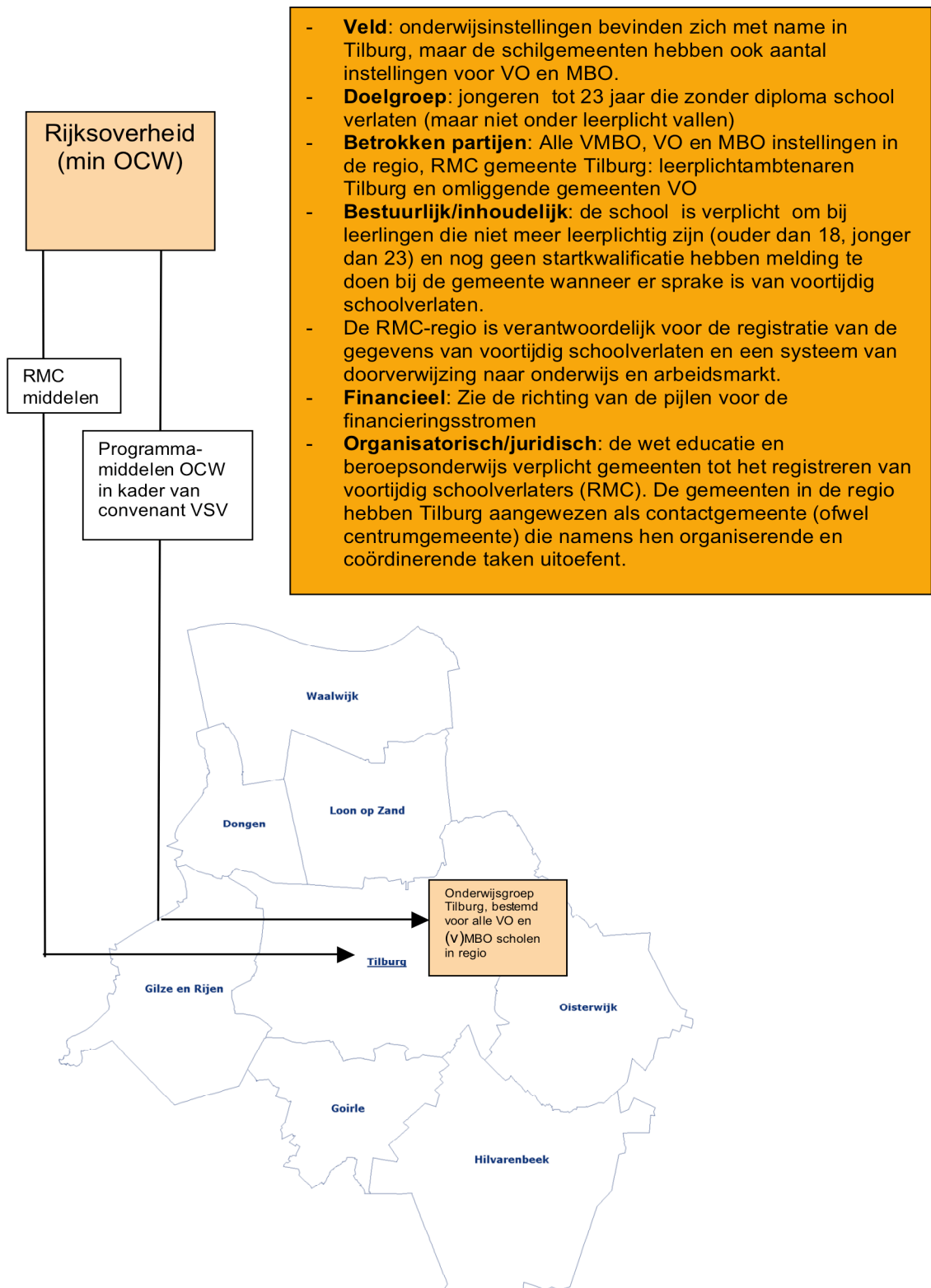
De keuze voor privaatrechtelijke deelovereenkomsten is een bewuste keuze geweest. Dit biedt de mogelijkheid heel specifieke afspraken te maken op maat, waarbij de voorkeur van Coevorden om de re-integratie zelf te behouden, kon worden gehonoreerd. Bovendien is door de invoering van het dualisme de keuze voor een privaatrechtelijke vorm van samenwerking volgens de drie gemeenten aantrekkelijker geworden, omdat de verantwoordelijkheid voor de organisatie duidelijker bij het college is komen liggen. Het levert geen bestuurlijke drukte op en de samenwerking is op maat.

Volgens de deelnemende gemeenten zou, als de centrumconstructie vanuit het Rijk was opgelegd, de ontwikkeling tot deze samenwerking langer geduurd hebben. Daarbij wordt gewezen op de ontwikkelingen rondom de RUD's. Het nut en de noodzaak van opgelegde 'samenwerkingsverbanden' vanuit het Rijk worden niet altijd goed begrepen. Omdat het moet, komt die samenwerking er uiteindelijk wel, maar niet van harte. Borger-Odoorn had waarschijnlijk alleen ook wel gekozen voor de samenwerking met Emmen, zelfs als Coevorden dat niet had gedaan. De aanwezigheid van Coevorden in het samenwerkingsverband is wel een voordeel, omdat men dan ook een sparringpartner heeft in de samenwerkingsrelatie om ervaringen mee uit te wisselen.

Ook naar de toekomst toe zijn de deelnemende gemeenten positief over de samenwerking die is aangegaan in de vrijwillige centrumconstructie. Coevorden en Borger-Odoorn voelen de druk van bezuinigingen en de invoering van de nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV). De samenwerking met Emmen biedt mogelijkheden en vertrouwen om daar goed op in te spelen.

De verwachting van alle drie de partijen is dat de reikwijdte van de samenwerking in het gastheermodel de komende jaren zal toenemen, al is dit geen automatisme. Emmen is voor Coevorden en Borger-Odoorn de 'preferred supplier'. De gemeente Emmen wil zelf elke keer kunnen afwegen of en zo ja welke verantwoordelijkheden met bijkomende financiële risico's daadwerkelijk worden overgenomen. Ook Emmen voelt immers de druk van bezuinigingen en toenemende financiële risico's. Het waarmaken van de afgesproken taakstelling op de kosten van de overhead zal al voor Emmen al een hele opgave zijn.

2.2 Uitvoering RMC-functie in Midden-Brabant (sinds 2002)



Centrumconstructie met Tilburg als contactgemeente

Per 2002 is naast de Leerplichtwet de Regionaal Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) -wet van toepassing. Nadat in 1999 de RMC-taak van de gemeenten structureel is gemaakt, werd hiermee ook de wettelijke basis gelegd voor de uitvoering van taken op het gebied van voortijdig schoolverlaten. In het kader van de RMC-wet zijn in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra enkele artikelen opgenomen die betrekking hebben op voortijdig schoolverlaten en de functie van de RMC hierin. In deze wetten en bijbehorende regelgeving is beschreven, wanneer er sprake is van voortijdig schoolverlaten, welke verantwoordelijkheden de school heeft met betrekking tot voortijdig schoolverlaters (VSV) en welke taken de RMC-contactgemeente heeft op dit gebied.

Tilburg is de centrumgemeente (c.q. RMC-contactgemeente) voor de regio Midden-Brabant, waaraan behalve Tilburg de gemeenten Waalwijk, Dongen, Loon op Zand, Gilze en Rijen, Goirle, Hilvarenbeek en Oisterwijk (de zogenoemde 'schilgemeenten') deelnemen. De VSV'ers worden geregistreerd door de onderwijsinstellingen waar ze naar school horen te gaan en de school geeft aan de contactgemeente Tilburg door wanneer er sprake is van voortijdig schoolverlaten. Tilburg ontvangt voor de uitvoering van activiteiten hieromtrent een specifieke uitkering van het Rijk (RMC-middelen). Daarnaast ontvangen de onderwijsinstellingen in Tilburg via de onderwijsgroep Tilburg middelen voor de registratie van voortijdig schoolverlaters. Hiervoor wordt een convenant VSV gesloten. Dergelijke convenanten bestaan al sinds 2002.

Motieven voor de constructie

Vanuit het Rijk is er via het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) sterke sturing gezet op de terugdringing van het aantal voortijdig schoolverlaters. Dit heeft geleid tot het vormen van de 39 RMC regio's met bijbehorende contactgemeenten. In de regio Midden-Brabant heeft Tilburg de taak van contactgemeente gekregen. Vanwege de ligging van de meeste onderwijsinstellingen, de mate van specialisatie die de gemeente Tilburg kan bieden en de beschikbare ambtelijke capaciteit was dit voor de omliggende gemeenten ook logisch. Tussen de acht gemeenten werd ook al voor de komst van de RMC-functie samengewerkt op onderwijsterrein.

De acht gemeenten die samenwerken in de RMC-regio werken ook al langere tijd op andere domeinen samen, zoals op sociaal-economisch terrein in het Regionaal Overleg Midden-Brabant (ROM). Dit laatste omvat samenwerking met bedrijfsleven, zorg- en onderwijsinstellingen in de regio Midden-Brabant. Hoewel dit niet betekent dat alles altijd soepel gaat, zijn de acht gemeenten die in de RMC-regio liggen wel vertrouwd met elkaar. Bestuurders hebben regelmatig formeel en informeel contact met elkaar.

Democratische legitimiteit en afstand tot het veld

De contactgemeente Tilburg informeert de omliggende gemeenten door middel van jaarverslagen en tussentijdse rapportages over VSV'ers. In het convenant VSV'ers is ook afgesproken dat de uitvalgegevens bijgehouden worden. De informatie die Tilburg geeft aan de omliggende gemeenten is gedetailleerd, tot op postcodeniveau, al zijn er soms hiaten in de informatie (wanneer leerlingen bijvoorbeeld aan private instellingen een opleiding volgen, kan het zijn dat deze onterecht als VSV'ers worden aangemerkt). Zo is het mogelijk goed zicht te hebben op de woonplaats van de jongeren die het betreft. De betrokken gemeenteraden vinden deze informatie van belang, omdat ze willen weten hoe het met 'hun' jongeren gaat. De RMC-functie werkt naar het idee van de raden van de omliggende gemeenten voldoende. Anders dan soms een vraag om extra toelichting op de gegeven reguliere informatie komt het onderwerp in de raden niet of nauwelijks aan bod.

Effectiviteit en efficiency

Door de komst van de RMC-functie is er voor de deelnemende gemeenten beter zicht gekomen op het aantal VSV'ers. Daarbij is de registratie en uitvoering gecentraliseerd. Daarnaast is er het factor 1 leerplichtteam aangesteld voor de regio voor voortgezet onderwijs (vo). Omliggende gemeenten hebben deze taak, hetzij via detachering of dienstverleningsovereenkomsten gecentreerd in Tilburg. Het beleid ten aanzien van VSV is geüniformeerd. Hiermee is in de beleving van zowel Tilburg als de omliggende gemeenten de slagkracht van gemeenten en de duidelijkheid voor de instellingen vergroot. Door samen te werken kon een vo-specialist in Tilburg worden aangesteld. Voor afspraken op het terrein van leerplicht en VSV wordt gewerkt met een set afspraken met de onderwijsinstellingen in plaats van acht. Dat scheelt voor de scholen veel werk. De leerplichtambtenaren voor primair onderwijs (po) werken nog wel per gemeente apart.

Een voordeel van de centrumconstructie dat zowel Tilburg als omliggende gemeenten noemen is dat meerdere specialismen in Tilburg in huis zijn op aanpalende terreinen, zoals jeugdwerkloosheid en sluitende aanpak. De coördinerend ambtenaar in Tilburg op RMC-terrein is ook degene die nota's en plannen voor regionaal beleid op deze terreinen schrijft. Voor een kleine gemeente is het moeilijk alle ontwikkelingen op deze terreinen bij te houden en daar beleid op te maken.

Een efficiencyvoordeel dat Tilburg nog noemt is dat is voor de RMC-functie is aangesloten bij een bestaande organisatie en structuur (van de gemeente Tilburg), wat de kosten van een nieuwe organisatie of structuur beperkt.

Integraliteit

Inhoudelijke samenhang met andere beleidsterreinen is volgens Tilburg en omliggende gemeenten zeker aanwezig en neemt toe met bijvoorbeeld de komst naar gemeenten van meer taken op het gebied van jeugdzorg en het toenemend belang van afstemming met het arbeidsmarkt- en veiligheidsbeleid (veiligheidshuizen). Op deze terreinen zoeken de gemeenten ook steeds meer afstemming. Een voordeel daarbij is dat de acht gemeenten in de RMC-regio op andere terreinen al veel samenwerken, zoals het ROM.

De RMC-regio Midden-Brabant overlapt niet geheel de UWV-regio Midden-Brabant en de indeling in veiligheidsregio's en de GGD (van belang als er echt iets mis is met jongeren). Daardoor komt de integraliteit van beleid moeizamer tot stand. In de praktijk wordt daar echter pragmatisch mee om gegaan.

Tilburg merkt dat het ontwikkeltempo per gemeente op verschillende beleidsterreinen varieert. Niet elke gemeente binnen het samenwerkingsverband is bijvoorbeeld even ver met de ontwikkeling van het Centrum Jeugd en Gezin (CJG). Ook hiervoor geldt dat er pragmatisch mee wordt omgegaan, maar meer uniformiteit zou 'handig' zijn.

Eigenaarschap, gedeelde verantwoordelijkheid

De samenwerking tussen Tilburg en de schilgemeenten op het terrein van het RMC gaat volgens alle betrokkenen goed. Tilburg behandelt de schilgemeenten naar hun eigen zeggen als gelijkwaardige partners, informeert hen goed, volledig, gedetailleerd en op tijd. Tilburg heeft wat betreft de RMC-functie duidelijk de leiding en omdat de taak goed wordt uitgevoerd, wordt het ook positief gewaardeerd door de schilgemeenten. De kleine gemeenten in de regio hebben nog maar weinig uren voor de leerplicht, daardoor ontbreekt bij de kleine gemeenten wel eens aan diepte in kennis over het terrein. De kracht van een kleine gemeente zit 'm in de korte lijnen van de burger richting het bestuur. Als er wat speelt rondom een leerling, of leerlingen wordt het heel snel zichtbaar en voelbaar.

Er is solidariteit tussen de gemeenten in Midden-Brabant en het besef dat men moet samenwerken is er ook. Men beseft dat dit een kwestie is van geven en nemen. De goede samenwerking en solidariteit betekenen niet dat er geen verschillen zijn in aandacht, voorkeuren en uitvoering. De schilgemeenten hebben met name aandacht voor de leerlingen uit hun eigen gemeenten. Dat kan betekenen dat extra vragen worden gesteld over ontwikkelingen voor de eigen groep jongeren. Tilburg kan die in het algemeen goed beantwoorden.

De omliggende gemeenten willen ook de mogelijkheid van een 'couleur locale' behouden, waarbij Waalwijk als grootste van de omliggende gemeenten de meeste ambities en mogelijkheden heeft. Dit kan ertoe leiden dat trajecten wel eens naast elkaar lopen, terwijl ze min of meer hetzelfde beogen.

Daarmee is niet gezegd dat dit per se betekent dat omliggende gemeenten geen initiatieven zouden moeten nemen: juist vanwege hun nabijheid en kennis van de eigen groep jongeren kunnen zij effectieve projecten op maat ontwikkelen. De omliggende gemeenten merken op dat bij een grote schaal van samenwerking, zoals bij de veiligheid- en GGD-regio's, er minder binding en betrokkenheid wordt gevoeld. De schaal van de ROM-regio wordt door hen gezien als een goede schaalgrootte, waarin men gewend is samen te werken, ook op andere terreinen dan onderwijs. Bestuurders en ambtenaren in deze regio weten elkaar goed te vinden. Tussen de gemeenteraden in de RMC-regio Tilburg is daarentegen (nog) niet veel contact.

Conflicthantering

Op het terrein van de RMC-functie is er soms verschil in voorkeuren, maar zelden of niet van conflicten. Bestuurders en ambtenaren ontmoeten elkaar regelmatig in formele en informele overleggen en de lijnen zijn kort. Een mogelijk knel- of aandachtspunt wordt op deze manier snel opgepakt. Dat geldt ook voor de behoefte aan aanvullende informatie of toelichting op informatie over voortijdig schoolverlaten.

Prikkelwerking en financiële afhankelijkheid

De centrumgemeente Tilburg heeft een taak als contactgemeente, waar de financiering op aansluit. Tilburg ontvangt de RMC-middelen, de onderwijsinstellingen verkrijgen geld voor de registratie vanuit het convenant. De schilgemeenten dragen financieel niet bij aan de RMC-functie. In het algemeen zijn de deelnemende gemeenten tevreden over deze constructie. Centraal staat voor hen dat de bestaande constructie bijdraagt aan zowel de terugdringing van het aantal schoolverlaters in de eigen gemeente, als in de omliggende gemeenten. In hoeverre Tilburg precies uitkomt met de beschikbare specifieke middelen van het Rijk is niet volledig inzichtelijk; het kan zijn dat Tilburg zelf nog vanuit de algemene middelen geld bijlegt. Daar staat tegenover dat ook in die algemene middelen rekening worden gehouden met de mate van centrumfunctie van Tilburg (maatstaf in het gemeentefonds).

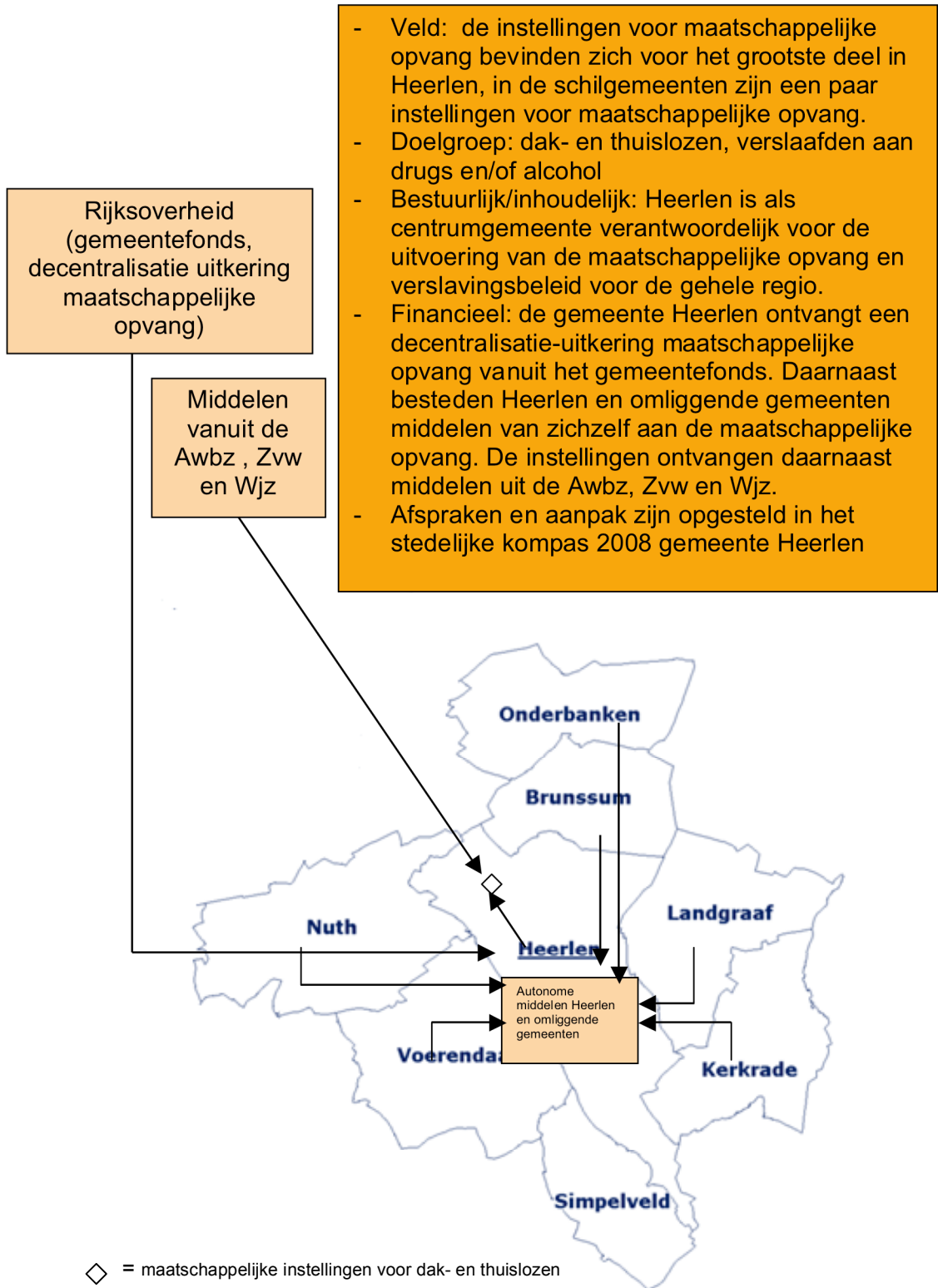
Beoordeling van de werking van de centrumconstructie in vergelijking met andere samenwerkingsvormen en verbetermogelijkheden

De deelnemers zijn tevreden over de werking van de huidige centrumconstructie. Misschien zouden andere vormen ook kunnen werken, maar daar hebben de meeste deelnemers geen uitgesproken mening over. Het belangrijkste is volgens de betrokken gemeenten dat de RMC-functie nu goed is belegd en goed werkt. Doordat de RMC-taak is opgelegd vanuit het Rijk is de samenwerking tussen de gemeenten en tussen de gemeente(n) en onderwijsinstellingen volgens alle betrokkenen wel in een stroomversnelling gekomen. Bottom-up was het waarschijnlijk ook wel gaan werken, maar had er misschien niet zo'n vaart achter gezeten. Het helpt dat het ministerie hierin een voortrekkersrol heeft vervuld.

De belangrijkste verbetermogelijkheden zitten voor Tilburg in de verdere afstemming met andere beleidsterreinen, die steeds belangrijker worden. Dit geldt niet alleen voor de betrokken gemeenten, maar ook voor het Rijksbeleid op het terrein van onderwijs, jeugd en arbeidsmarkt.

Een verbetermogelijkheid is ook de afstemming met andere RMC-regio's in Brabant, waar ook leerlingen uit de regio Midden-Brabant naartoe gaan voor onderwijs. Op deze groep leerlingen is minder zicht. RMC-regio's zouden onderling meer contact kunnen hebben om dit te verbeteren. Andere verbetermogelijkheden worden niet genoemd.

2.3 Maatschappelijke opvang in de regio Parkstad Limburg (sinds 2001)



- Veld: de instellingen voor maatschappelijke opvang bevinden zich voor het grootste deel in Heerlen, in de schilgemeenten zijn een paar instellingen voor maatschappelijke opvang.
- Doelgroep: dak- en thuislozen, verslaafden aan drugs en/of alcohol
- Bestuurlijk/inhoudelijk: Heerlen is als centrumgemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid voor de gehele regio.
- Financieel: de gemeente Heerlen ontvangt een decentralisatie-uitkering maatschappelijke opvang vanuit het gemeentefonds. Daarnaast besteden Heerlen en omliggende gemeenten middelen van zichzelf aan de maatschappelijke opvang. De instellingen ontvangen daarnaast middelen uit de Awbz, Zvw en Wjz.
- Afspraken en aanpak zijn opgesteld in het stedelijke kompas 2008 gemeente Heerlen

Heerlen als centrumgemeente

De uitvoering van de MO is sinds 1994 een taak van de gemeenten. De belangrijkste taak is het aanbieden van onderdak en begeleiding aan mensen die zich in een kwetsbare situatie bevinden. Sinds 2001 zijn er 43 centrumgemeenten door het Rijk aangewezen en verantwoordelijk voor uitvoering en financiering van de MO. Zij krijgen daartoe middelen van het Rijk. Met ingang van 1 januari 2010 ontvangen alle 43 centrumgemeenten MO hun middelen (inclusief verslavingsbeleid, openbare geestelijke gezondheidszorg en OB-a psychosociaal) via een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. Aan deze uitkering zijn prestatieafspraken verbonden, die grotendeels voortvloeien uit het plan van aanpak MO van de G4 en de zogenoemde Stedelijke Kompassen. Voorkomen dat mensen zodanig in problemen komen dat zij een beroep moeten doen op de handhavende kant van MO, is een taak van elke gemeente.

Heerlen is de centrumgemeente voor een regio, waarin verder Onderbanken, Nuth, Brunssum, Voerendaal, Simpelveld, Landgraaf en Kerkrade (de zogenoemde schilgemeenten) deelnemen. Dak- en thuislozen worden vanuit de schilgemeenten doorgestuurd naar het loket in Heerlen voor de intake en verdere afhandeling. Dit is een beperkte groep. De problematiek concentreert zich vooral in Heerlen zelf en is beperkt in de schilgemeenten.

Bij het intakekloket in Heerlen wordt bepaald of iemand in aanmerking komt voor MO en in welke vorm. Ook wordt nagegaan of recht op bijstand bestaat en wordt zo nodig een uitkering aangevraagd. Gezorgd wordt voor bed, bad en brood. De maatschappelijke instellingen die deze voorzieningen bieden, worden naast de daarvoor bestemde bijdragen van de gemeente Heerlen deels gefinancierd vanuit de AWBZ, Wjz en de Zvw.

Motieven voor de constructie

De problematiek rond MO bestaat traditioneel vooral in de grote steden. Heerlen kende een aantal jaren terug een ernstige problematiek van overlast van drugsgebruik en dak- en thuislozen. Binnen Parkstad Limburg concentreerde deze problematiek zich in Heerlen. Voor zowel Heerlen als de omliggende gemeenten was het daarom inhoudelijk logisch dat Heerlen een trekkende rol kreeg bij de MO. Voor de komst van de centrumconstructie werkten de gemeenten in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr-)regio ook samen op het gebied van de MO, maar dan zonder Heerlen als centrumgemeente. Die geschiedenis maakt dat de acht gemeenten al lang vertrouwd zijn met samenwerking op dit terrein. Alleen de vormgeving werd anders.

De verandering van vormgeving was geen keuze van de gemeenten zelf, maar van het Rijk. De gemeente Heerlen was blij met deze keuze, omdat het nu sterker de regie kreeg over een problematiek die zich ook met name concentreerde in Heerlen. Omliggende gemeenten begrepen de keuze zoals gezegd ook, maar zien niet alleen de voordelen.

Met name de gemeente Kerkrade zou zelf graag ruimte voor maatwerk hebben, waarbij meespeelt dat steeds meer aanpalende taken op het terrein van MO en begeleiding naar de individuele gemeenten komen.

Democratische legitimiteit en afstand tot het veld

De wethouders uit de regio Parkstad met MO (MO) in portefeuille ontmoeten elkaar maandelijks. Het overleg bestrijkt het hele Wmo-veld. Input van de omliggende gemeenteraden kunnen hierin worden meegenomen en over de resultaten worden de gemeenteraden geïnformeerd. Specifiek op het terrein van MO is er niet veel input vanuit de omliggende gemeenteraden; met name voor de kleinere gemeenten is het ook geen dagelijkse kost (relatief weinig of geen cliënten) en er doen zich geen concrete problemen voor. Andere onderdelen rondom de Wmo hebben prioriteit voor de raden van de schilgemeenten. MO staat toch wat verder van ze af.

Omliggende gemeenten, met name Kerkrade, uiten het gevoel dat met de komst van de centrumgemeentenconstructie Heerlen de regie sterk naar zich heeft toegetrokken en de betrokkenheid van de schilgemeenten is verminderd. Men snapt daarbij wel dat voor bepaalde voorzieningen massa nodig is en erkent ook dat het imago van Heerlen rondom drugsproblematiek en dak- en thuislozen sterk is verbeterd.

Heerlen geeft volgens de omliggende gemeenten tegenwoordig ook goede overzichten in de vorm van jaarverslagen, cijfers en overzichten van subsidieverlening richting maatschappelijke instellingen. Dit was voorheen maar beperkt het geval, maar mede na aandringen van de omliggende gemeenten is er nu meer info beschikbaar.

Om draagvlak te creëren onder de bevolking en mogelijkheid op directe beïnvloeding maakt Heerlen gebruik van beheerscommissies op wijkniveau. Hierin is er overleg met betrokken bewoners over problemen en (voorgenomen of bestaande) voorzieningen in de wijk. De instellingen die de voorzieningen bieden en worden gefinancierd via afspraken met Heerlen, worden ook gevraagd te zorgen voor draagvlak.

Effectiviteit en efficiency

Sinds de gemeente Heerlen haar rol als centrumgemeente heeft opgepakt is gekozen voor een nieuwe aanpak, de zogenoemde Actie Hartslag. Deze aanpak is gericht op het opzetten van een sluitende aanpak in de keten van voorzieningen. Dit heeft geleid tot duidelijke verbeteringen op het terrein van de MO. Het aantal dak- en thuislozen in de regio is fors verminderd, net als de drugsproblematiek in Heerlen. Dit is bereikt door het werken met een zorgpassensysteem en het bieden van bed, bad en brood aan dak- en thuislozen.

Daarna ze worden doorgeleid naar de juiste hulpverlening zoals zinvolle dagbesteding. Ook biedt de gemeente Heerlen waar nodig een postadres aan, zodat een uitkering kan worden aangevraagd.

In de constructie van een Wgr zoals voorheen was het voor Heerlen moeilijker om initiatieven met eenzelfde voortvarendheid op te pakken. Het tempo van de minst ambitieuze gemeente(n) bepaalde toen de voortgang. Wat in de Wgr-constructie ook niet goed lukte, was het spreiden van voorzieningen. Daarvoor ontbrak het maatschappelijke en politieke draagvlak in de verschillende gemeenten. Met de concentratie van voorzieningen in Heerlen is het ook logischer om Heerlen een sterke rol te geven. Dat erkennen ook de omliggende gemeenten.

Met de komst van Heerlen als centrumgemeente is de aansturing van de instellingen volgens Heerlen ook eenduidiger en strakker geworden, zowel inhoudelijk (duidelijke productie-/prestatieafspraken) als financieel (beschikbare budgetten). Naast de nieuwe aanpak van de Actie Hartslag zijn hiermee voor Heerlen de problemen inhoudelijk beheersbaar geworden (minder cliënten, minder overlast) evenals de financiën.

Voor de instellingen is het prettig om samen te werken met een centrumgemeente, daardoor kunnen ze werken met een set van afspraken. Dat werkt voor hen efficiënter dan dat er apart met de acht gemeenten individuele afspraken moeten worden gemaakt. De instellingen werken zelf veelal ook op een regionale schaal. Dat geeft de kleinere omliggende gemeenten wel weer eens het gevoel dat er minder te kiezen valt dan je zou willen en dat er weinig ruimte is voor maatwerk.

Een voordeel uit kosten oogpunt is dat door de krachten op regionaal niveau te bundelen, inkoopvoordelen kunnen worden behaald. Het is ook effectief en efficiënt om specialistische deskundigheid en voorzieningen niet te versnipperen over veel gemeenten, maar die juist te bundelen. Zowel de gemeenten als de instellingen delen deze argumentatie. Desalniettemin zoekt Kerkrade wel naar een meer lokale invulling van de Wmo in de breedte en probeert men de voorzieningen zoveel mogelijk lokaal in te vullen. Het is voor hen zoeken naar een balans tussen een uniform deel en een maatwerk deel.

Integraliteit

Vanuit Heerlen bezien bestaat er geen groot probleem voor wat betreft de samenhang van MO-beleid met andere beleidsterreinen. Heerlen belegt als centrumgemeente de uitvoering van de MO-taken bij maatschappelijke instellingen die op basis van een budgetsubsidierelatie activiteiten uitvoeren. Deze instellingen hebben veelal een aanbod aan producten dat het domein van de MO overstijgt; met veel gemeenten binnen en buiten de regio doen zij ook rechtstreeks zaken op het terrein van psychiatrische zorg. Bezien vanuit de instellingen is de consequentie dan wel dat de instellingen met verschillende financiers te maken krijgen. Dit is afhankelijk van de zorg die zij aan een cliënt mogen bieden. Verschillende geldstromen moeten dan gebundeld worden, terwijl zij in de verantwoording weer gescheiden zijn.

Voor Heerlen speelt wel eens het probleem dat samenwerkingsverbanden rond aanpalend beleid zich niet altijd op hetzelfde niveau bevinden. Zo valt de regio voor MO niet samen met het veiligheidshuis, terwijl dat voor de afstemming van beleid wel praktischer zou zijn. Voor de afstemming met de instellingen die voorzieningen bieden, de GGD en dergelijke, gaat dat wel vrij goed, omdat de regionale schaal waarop deze partijen opereren vrij congruent is met die van Parkstad Limburg.

Waar de schilgemeenten tegenaan lopen als het om integraliteit gaat, is dat de beleids- c.q. prestatievelden 7,8, en 9 van de Wmo worden uitgevoerd door Heerlen, terwijl de prestatievelden 1 tot en met 6 in beginsel door de gemeenten zelf lokaal worden ingevuld. Maar omdat op cliëntniveau het onderscheid niet altijd scherp is, is het soms wel onduidelijk vanuit de schilgemeenten bij wie je nu precies moet zijn. Schilgemeenten worstelen daarbij soms ook met het probleem dat men een taak lokaal wel wil oppakken, maar dat daar niet altijd de ruimte voor is door beperkte ambtelijke capaciteit. Vanuit de burger geredeneerd geniet een lokale aanpak met betrekking tot indicaties/verstrekkingen de voorkeur. De invulling van de Wmo-voorzieningen willen de schilgemeenten, met name Kerkrade, dan ook zoveel mogelijk lokaal invullen. Waar dat niet kan, wordt regionale samenwerking gezocht.

Eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid

De omliggende gemeenten zien Heerlen duidelijk als centrumgemeente en als eerstverantwoordelijke voor de aanpak van de MO. De preventie wordt regionaal opgepakt, maar wordt daarnaast ook opgepakt vanuit de schilgemeenten zelf. Daar zijn ze vanuit de Wmo ook zelf verantwoordelijk voor geworden. De ambulante verslavingszorg (die ook preventief werkt), de methadonverstrekking en de heroïneverstrekking is via de centrumconstructie geregeld. De gedeelde verantwoordelijkheid komt ook tot uitdrukking in de bereidheid van de schilgemeenten om een vrijwillige financiële bijdrage aan Heerlen voor MO te geven.

Conflicthantering

De samenwerking tussen betrokken gemeenten en instellingen loopt naar het inzicht van de centrumgemeente Heerlen en de instellingen naar behoren en kent niet echt conflicten. Echte conflicten met de schilgemeenten zijn er ook niet, maar daar zit wel meer spanning. Die spanning zit vooral in de wens tot maatwerk en invloed, zowel richting centrumgemeente als de regionaal georganiseerde instellingen. In het kader van de bezuinigingen kunnen de financiële belangen meer uiteen gaan lopen, maar tot nu toe heeft dat geen problemen opgeleverd. In bestaande ambtelijke en bestuurlijke overleggen komen dit soort punten op de agenda.

Prikkelwerking en financiële afhankelijkheid

Heerlen heeft zoals eerder opgemerkt de taak en ontvangt de middelen die horen bij de meer curatieve vormen van MO, de omliggende gemeenten voor de preventieve vormen. In het algemeen heeft geen van de gemeenten het gevoel dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven. Heerlen vervult haar specifieke taken volgens de omliggende gemeenten naar behoren. Zij profiteren mee van de successen van de nieuwe aanpak van drugsproblematiek, dak- en thuislozen en de voorzieningen in Heerlen. Daarom is er ook de bereidheid van de omliggende gemeenten om financieel bij te (blijven) dragen aan de taakuitvoering door Heerlen uit de eigen middelen. Dit wel met de kanttekening dat dit deels een erfenis is van de samenwerking in de periode van vóór de centrumconstructie: de verdeelsleutel die toen bestond voor de financiering – gerelateerd aan de vroegere doeluitkering MO en verslavingszorg – is onverminderd doorgezet in de nieuwe samenwerking. Heerlen krijgt op deze manier in totaal een behoorlijk bedrag (€ 6,3 miljoen), dat Heerlen ook volledig inzet voor bijbehorende voorzieningen. Evenals de overige gemeenten investeert Heerlen ook nog autonome middelen in de opvang. Een belangrijke kanttekening bij dit alles is dat met de voortgaande bezuinigingen gemeenten aangeven kritischer te gaan kijken naar al deze bijdragen.

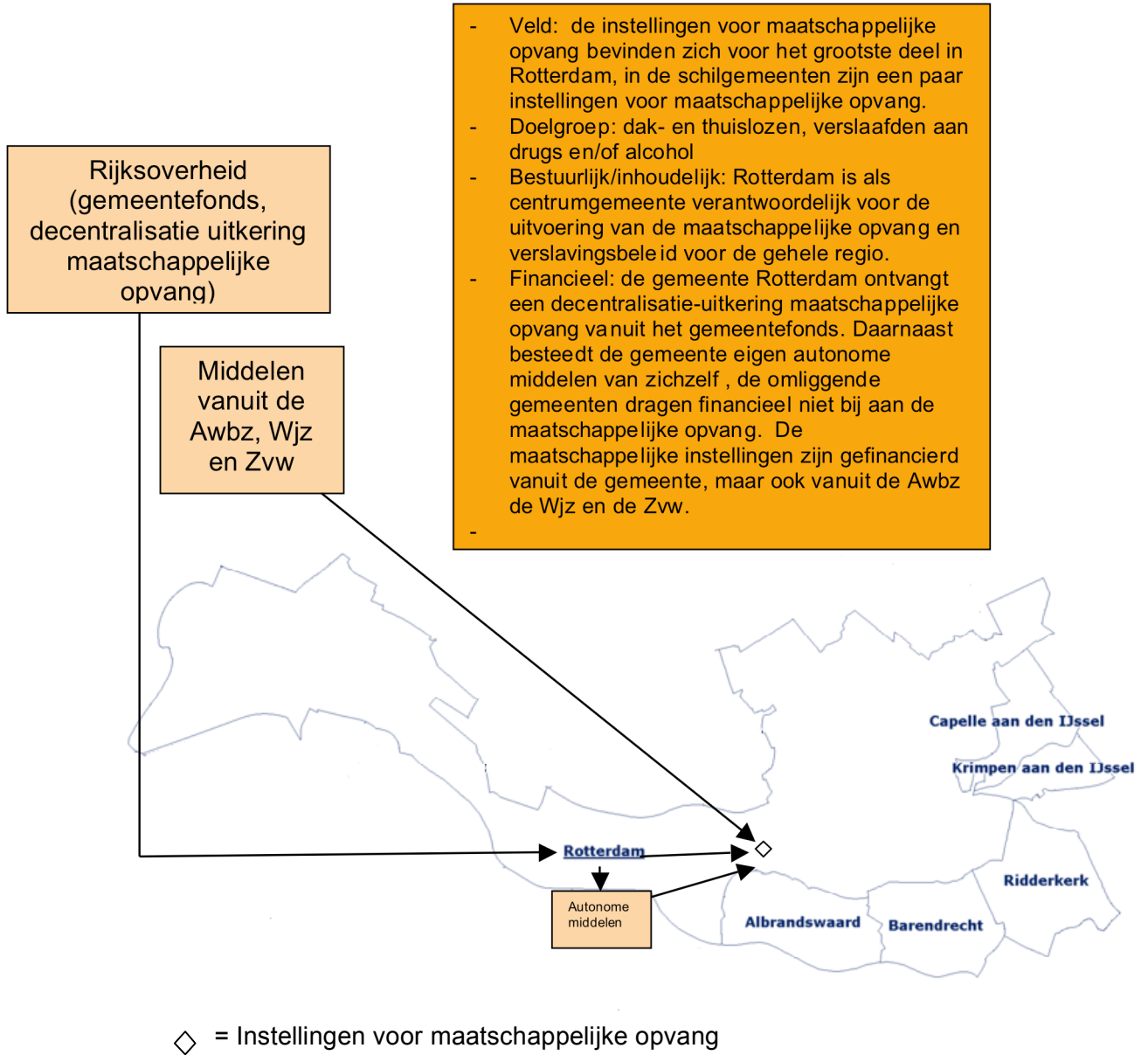
Beoordeling van de werking van de centrumconstructie in vergelijking met andere samenwerkingsvormen en verbetermogelijkheden

Als het gaat om de werking van de centrumconstructie, is voor alle deelnemende partijen van belang dat er resultaten worden geboekt op het terrein van de MO. Problematiek van drugs, dak- en thuislozen in de regio is verminderd. In dit opzicht is de constructie dus succesvol, al verschilt de mening tussen Heerlen en sommige omliggende gemeenten of dit in een andere constructie, zoals de voormalige Wgr-constructie, ook niet had gekund.

Een constructie waarbinnen de centrumgemeente wordt aangewezen als verantwoordelijke voor beleid en uitvoering, werkt vooral voor de centrumgemeente en de instellingen beter. In de regio zouden de vele instellingen voor MO, OGGZ en Wmo anders met acht gemeenten afspraken moeten maken. Nu hoeft dat alleen met de centrumgemeente Heerlen die voor onderlinge afstemming zorgt.

Belangrijkste aandachtspunt en verbeterpunt voor de schilgemeenten is hoe hun invloed en betrokkenheid kan worden vergroot. Die behoefte leeft er, bij de grotere omliggende gemeente Kerkrade nog sterker dan bij de kleinere, die sneller de grenzen van de eigen mogelijkheden ervaren. Maar ook bij die kleinere is er een behoefte aan meer betrokkenheid. De kunst voor Heerlen en de regionaal georganiseerde instellingen zal zijn om hier goed op in te spelen. Daar zoeken ze ook wegen voor, bijvoorbeeld door instellingen die werken met wijkteams.

2.4 Maatschappelijke opvang in de regio Rotterdam (sinds 2001)



Rotterdam als centrumgemeente voor maatschappelijke opvang

Rotterdam is de centrumgemeente van een regio voor MO, waarin behalve de stad zelf ook Capelle aan den IJssel, Albrandswaard, Barendrecht, Lansingerland en Ridderkerk (de zogenoemde schilgemeenten) deelnemen. Net als in Parkstad Limburg bestaat de centrumconstructie sinds 2001. De MO is inclusief verslavingsbeleid en openbare geestelijke gezondheidszorg.

Dak- en thuislozen worden vanuit de schilgemeenten doorgestuurd naar het loket in Rotterdam voor de intake en verdere behandeling. Dit is echter een zeer kleine groep. Van de 800 à 900 nieuwe aanmeldingen van cliënten MO per jaar is volgens Rotterdam maximaal 100 afkomstig uit de schilgemeenten. De problematiek concentreert zich vooral in Rotterdam zelf en is beperkt in de schilgemeenten.

De uitvoering van het beleid voor de MO en de cliëntenafhandeling zijn in Rotterdam sinds 1 juli 2010 overgeheveld vanuit de gemeente naar de GGD. Van de instellingen voor MO in de regio bevinden zich 90% in de gemeente Rotterdam, zoals de dagopvang en daklozenopvang. Voor de beleidsuitvoering zijn de beleidsplannen 'Plan van opvang MO' en later in 2008 'Plan van opvang MO 2' geschreven. Deze zijn tot stand gekomen zonder directe inbreng van de schilgemeenten. Rotterdam heeft bij de ontwikkeling van doelstellingen voor MO een trekkersrol gespeeld.

Motieven voor de constructie

De centrumconstructie is een opgelegde vorm, maar vanuit de inhoud begrijpen alle betrokken partijen dat regionale samenwerking logisch is en Rotterdam daarin een centrale rol vervult. De problematiek is daar ook geconcentreerd, er is specialistische kennis nodig om deze aan te pakken en schaal voor de noodzakelijke opvangvoorzieningen. De motivatie voor de geografische reikwijdte van de regio is de deelnemende gemeenten echter niet duidelijk: waarom deze zes gemeenten?

De samenwerking tussen de zes gemeenten is geen 'natuurlijke' in de beleving van de deelnemers, in de zin dat deze qua geografische reikwijdte en bestuurlijke geschiedenis aansluit bij samenwerking op andere terreinen. Enerzijds is er samenwerking op veel grotere geografische schaal in de veiligheidsregio en op de terreinen van verkeer en vervoer, afvalverwerking en economie. De schilgemeenten zoeken op het terrein van de Wmo de samenwerking op subregionaal niveau in het verband van de combinatie BAR (Barendrecht- Albrandswaard- Ridderkerk). Capelle aan den IJssel trekt op dit gebied op met Krimpen aan den IJssel en Lansingerland.

Democratische legitimiteit en afstand tot het veld

In de periode 2005-2010 was er in Rotterdam veel politieke steun voor een stevig beleid op het terrein van verslavingszorg en MO. Vooral bij aanvang van het nieuwe beleid was de politieke aandacht en betrokkenheid groot.

De raden, ook die van Rotterdam, staan inmiddels meer op afstand. De uitvoering van de MO is niet een issue dat hoog op de politieke agenda staat van de gemeenteraad van Rotterdam of die van de omliggende gemeenten. Dit is slechts het geval bij incidenten, bijvoorbeeld als er opeens veel zwervers of daklozen zijn die problemen veroorzaken. Van veel expliciete politiek-bestuurlijke sturing op het beleid voor de MO of de financiële kaders is dan ook geen sprake. In de schilgemeenten lijkt, een uitzondering daargelaten, weinig zicht op aard en omvang van de MO-problematiek in de eigen gemeente te bestaan. Voor huiselijk geweld ligt dat anders. Daarover is veel meer informatie aanwezig.

Tweemaal per jaar vindt ambtelijk overleg plaats tussen Rotterdam en de schilgemeenten en eenmaal per jaar overleggen de portefeuillehouders Wmo over de uitvoering van de MO door Rotterdam. De GGD rapporteert aan de wethouders. Incidenteel laten wethouders zich door instellingen informeren over de afhandeling van een casus, vooral om systeemfouten te signaleren.

Er is frequent ambtelijk overleg van de gemeente Rotterdam met de maatschappelijke instellingen over de taakuitvoering. Per instelling wisselt de frequentie overigens wel.

Vanuit de GGD Rotterdam bestaan er veel subsidierelaties met de maatschappelijke instellingen. De contacten zijn in de beleving van zowel GGD als maatschappelijke instellingen in Rotterdam goed en intensief. Medewerkers vanuit de GGD bezoeken de instellingen regelmatig. Afsproken is dat één instelling verantwoordelijk is voor de cliënt vanaf diens inschrijving in de instelling. Bepalend voor de keuze is de overheersende problematiek. Cliënten kunnen niet zonder meer 'overgeheveld' worden naar soortgelijke instellingen.

Er is sprake van budget- en contractfinanciering; er wordt afgerekend op prestaties, bezettingsgraad, doorgeleiding et cetera. Daarbij kan de gemeente de instellingen wel aanspreken op de geleverde prestaties. De wederzijdse afhankelijkheid is echter groot en daar zijn beide partijen zich bewust van: men kan niet zomaar van elkaar af.

Rotterdam c.q. de GGD werkt met sterk verschillende subsidiepartners. Één daarvan is een maatschappelijke instelling die gespecialiseerd is in de ondersteuning van mensen met psychiatrische en psychosociale beperkingen. Het is een fijnmazige organisatie, met 200 locaties, 1.000 adressen, 4.500 cliënten en 2.200 medewerkers. Zij werkt met vier zorgkantoren en kent dus verschillende financieringsstromen. Het werkveld is niet alleen gericht op de centrumgemeente, maar op 27 gemeenten in de regio. MO heeft in relatie tot de andere taken die deze instelling uitvoert een klein aandeel (€ 2 miljoen op een begroting van € 130 miljoen).

Een andere subsidiepartner houdt zich onder andere bezig met MO, maar ook met vele andere zaken rondom psychische ondersteuning. Producten als klinieken, dagactiviteiten, preventieactiviteiten, bemoeizorg en dagzorgcentra (voor daklozen) behoren tot de service.

Ook deze instelling wordt op verschillende manieren gefinancierd; via de reclassering (verslavingszorg), AWBZ (begeleid wonen), de zorgverzekeringswet en verschillende gemeenten (onder andere Leerdam, Dordrecht, Capelle aan den IJssel, Rotterdam en de Zuid-Hollandse eilanden). Zij heeft 1.200 medewerkers en ontvangt van de gemeente Rotterdam € 13 à 14 miljoen voor MO-taken, waarvan € 2,5 miljoen voor verslavingszorg is.

Een derde maatschappelijke instelling houdt zich bezig met MO, vrijwilligerswerk (en activeren naar de arbeidsmarkt) en maatschappelijk werk. De taak MO omvat voor deze instelling het meeste werk. Van de in totaal 600 medewerkers is meer dan de helft daarmee bezig. Deze taak is deels gefinancierd vanuit de centrumgemeente Rotterdam en deels vanuit de AWBZ en ZVW.

Vanuit de omliggende gemeenten en instellingen in deze gemeenten, wordt echter wel afstand gevoeld richting de centrumgemeente. Er is beperkte betrokkenheid en invloed over en weer en met de instellingen in de schilgemeenten heeft Rotterdam c.q. de GGD ook geen subsidierelatie.

Effectiviteit en efficiency

Binnen de centrumgemeente, waar zich de meeste cliënten, instellingen en voorzieningen bevinden, is de aanpak in de ogen van betrokkenen adequaat. Er staat een degelijke hulpinfrastructuur. De meeste cliënten zijn nu goed in beeld en kunnen in zorg komen. Ze krijgen een intake via sociale zaken en werkgelegenheid, zodat er een uitkering kan worden aangevraagd. Vervolgens komen ze terecht bij de intake voor MO van de GGD.

Rotterdam heeft een taak voor de dak- en thuislozen in regioverband. Dit betekent ook dat cliënten een regiobinding moeten hebben, anders kunnen ze normaliter niet opgenomen worden. Dit betekent dus dat ze afkomstig zijn uit Rotterdam of uit één van de schilgemeenten. De regiobinding leidt er volgens één van de instellingen toe dat er virtuele muren om de stad worden gebouwd. In het ergste geval moet een dak- of thuisloze naar 'zijn eigen' regio worden teruggestuurd voor opvang. Dat past niet goed bij het uitgangspunt van de instellingen dat de cliënt voorop staat, niet de bestuurlijke structuur.

Een voordeel is dat de schilgemeenten niet zelf op zoek hoeven naar specialistische deskundigheid die nodig is voor MO. Zij maken gebruik van de diensten van de centrumgemeente.

Dat de uitvoering van de MO door de centrumgemeente wordt neergelegd bij (daartoe gesubsidieerde) maatschappelijke instellingen betekent voor deze instellingen een verantwoordingslast naar de centrumgemeente.

Voordeel voor de instellingen is wel dat er slechts met één gemeente voor de regio een subsidierelatie bestaat en niet met alle (deel)gemeenten. In verband met de aankomende decentralisaties van de begeleiding en ondersteuning van de AWBZ naar de Wmo bestaat wel vrees voor een toename van bureaucratie.

Nu hebben de instellingen contractafspraken met één zorgkantoor, straks moeten ze mogelijk met elke gemeente apart productie- en prestatieafspraken maken. Dit bevordert de effectiviteit en efficiency niet.

Integraliteit

Vanuit de centrumgemeente gezien bestaat er geen groot probleem voor wat betreft de samenhang van MO-beleid met andere beleidsterreinen. Het zou voor de uitvoerbaarheid en samenhang gemakkelijk zijn als regio's (GGD, Veiligheidsregio, MO en andere) territoriaal met elkaar zouden samenvallen, maar noodzakelijk is dat niet. Van groter belang is dat de relevante partijen elkaar weten te vinden bij de opvang en eventuele behandeling van een cliënt.

Ter uitvoering van de Wmo wordt er bij de schilgemeenten onder meer gewerkt aan preventie, nazorg en de aanpak van huiselijk geweld. Als iemand opgenomen moet worden in een instelling voor MO, komt Rotterdam in beeld.

De betreffende cliënt wordt voor MO doorverwezen vanuit de schilgemeente naar Rotterdam. De toeleiding gaat daarbij volgens de schilgemeenten niet altijd goed. Dergelijke incidentele gevallen worden uiteindelijk wel opgelost. De incidenten zorgen echter niet voor een structurele aanpassing van het beleid van de GGD.

Er is, met uitzonderingen, tot dusver weinig urgentie gevoeld om de schakels rond MO (van preventie tot en met behandeling) binnen de centrumconstructie met elkaar te verbinden. Vanuit Capelle, waar de MO-problematiek meer aanwezig is dan in de andere schilgemeenten, is er behoefte om meer in contact te zijn over de inhoud en de integraliteit van de Wmo in relatie tot de MO met Rotterdam. Die intensivering van het overleg, waarbij meer vanuit keten wordt gedacht dan vanuit geïsoleerde taakvelden, is er nog niet, maar komt mede door de aankomende financiële vraagstukken wel meer in beeld. De schilgemeenten willen daarbij wel als gelijkwaardige partner worden behandeld. Men wil meedenken en meebeslissen, zeker als ook meebetaald moet worden.

Rotterdam belegt als centrumgemeente de uitvoering van de MO-taken bij maatschappelijke instellingen die op basis van een budgetsubsidierelatie taken uitvoeren op het terrein van MO. Deze instellingen hebben veelal een aanbod aan producten dat het domein van de MO overstijgt. Hun werkterrein is niet beperkt tot de MO-regio; met veel gemeenten binnen en buiten de regio doen zij ook rechtstreeks zaken op het terrein van psychiatrische zorg.

Voor de instellingen staat niet de taak binnen een bepaalde bestuurlijk-institutionele context centraal, maar de persoon die zij de juiste opvang en zorg moeten bieden.

Het bieden van eerste opvang en onderdak is in die integrale benadering maar een deel van het werk. Na eerste opvang is vaak ook andere zorg geboden die de MO te buiten gaat. Daarbij zijn voor de instellingen de gemeentegrenzen weinig relevant. De consequentie daarvan is echter wel dat de instellingen met verschillende financiers te maken krijgen, afhankelijk van de zorg die zij aan een cliënt mogen bieden: de (centrum)gemeente, de zorgverzekeraar en de AWBZ. De decentralisatie van taken zal mogelijk de integraliteit verminderen, omdat de instellingen voor de MO nu het meeste doen via de centrumconstructie. Met de decentralisatie van de begeleiding zien zij de last van aparte afspraken met elke gemeente op zich afkomen. Daarin zit mogelijk ook een knelpunt wat betreft de afstemming.

Eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid

Het eigenaarschap van en de verantwoordelijkheid voor de MO in dit samenwerkingsverband ligt in de beleving van Rotterdam volledig bij Rotterdam. Hierbij speelt het grote verschil in omvang en belang van Rotterdam ten opzichte van de vijf veel kleinere gemeenten volgens alle gemeenten ook een rol. De schilgemeenten dragen financieel niet bij en voelen zich volgens Rotterdam niet merkbaar verantwoordelijk voor de MO. Vanuit de schilgemeenten wordt aangegeven dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid wel wordt gevoeld, maar dat zij niet de (informatie)positie hebben ten opzichte van Rotterdam om daaraan gevolgen te verbinden. De schilgemeenten hebben bijvoorbeeld geen beeld van het aantal personen dat vanuit hun gemeente door Rotterdam in de MO wordt opgenomen en welke kosten daaraan verbonden zijn.

Conflicthantering

Er komen in de uitvoering van de MO in Rotterdam weinig openlijke conflicten aan de dag. Dat neemt niet weg dat er een latent gevoel van onvrede bestaat bij de schilgemeenten over het gebrek aan informatie met betrekking tot de wijze van taakuitvoering door Rotterdam en de kosten daarvan. Rotterdam betreft de schilgemeenten in hun beleving maar in beperkte mate en vaak pas laat, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het beleid op het terrein van de MO. Er is volgens hen ook geen sprake van een gemeenschappelijk, door de zes gemeenten ontwikkeld of gedragen beleid. Rotterdam is ambitieus en voert zijn eigen agenda uit. Als de schilgemeenten daarin meewillen is het prima, maar Rotterdam wacht niet op ze.

De schilgemeenten voelen zich bij het melden van problemen niet altijd serieus genomen. Er is in hun beleving geen open gesprek en problemen worden niet altijd goed opgelost. Voorbeelden van zulke problemen: een schilgemeente zou een cliënt graag opgevangen zien in een instelling binnen de eigen gemeentegrens, maar deze heeft geen subsidierelatie met Rotterdam. Plaatsing van een cliënt in een (schaarse) instelling in een schilgemeente waarmee Rotterdam een subsidierelatie heeft, leidt tot recht op bijstand in die schilgemeente. Voor die gemeente een relatief forse toename van de uitgaven. Voor de instellingen is niet altijd duidelijk welke financier de kosten van hun activiteiten voor zijn rekening moet nemen.

Preventie is voor rekening van de schilgemeenten, handhaving voor de centrumgemeente, herstel kan weer voor andere partijen zijn. Dat geeft soms spanning, maar daar komt men in overleg altijd wel uit.

Prikkelwerking en financiële afhankelijkheid

Rotterdam ontvangt € 36,9 miljoen van het Rijk voor de uitvoering van de centrumtaak rond MO. De werkelijke uitgaven voor MO belopen € 68 miljoen. De gemeente gaf de afgelopen jaren naar eigen schatting 50 tot 100% meer uit dan vanuit de specifieke uitkering voor MO beschikbaar was. Per 1 januari 2010 ontvangt Rotterdam deze middelen via een decentralisatie-uitkering uit het gemeentefonds. Het verschil wordt ingevuld door eigen inkomsten van Rotterdam. Daarbij geldt de kanttekening dat naast de specifieke middelen voor opvang Rotterdam wel extra middelen uit het gemeentefonds ontvangt voor de algemene centrumfunctie die het heeft.

Er zijn geen afspraken over een bijdrage van de schilgemeenten en in de praktijk vinden ook geen afdrachten plaats. Voor Rotterdam is er tot dusver onvoldoende aanleiding om daarover het gesprek aan te gaan. In het zicht van de aankomende bezuinigingen en extra taken is de verwachting bij de schilgemeenten dat daar verandering in gaat komen. Er zijn volgens hen al signalen dat Rotterdam in de toekomst de rekening voor een deel van de 'meerkosten' voor diensten in het kader van MO bij de schilgemeenten wil neerleggen. Vooralsnog is de bereidheid om een dergelijke wens tegemoet te komen bij de schilgemeenten gering.

Beoordeling van de werking van de centrumconstructie in vergelijking met andere samenwerkingsvormen en verbetermogelijkheden

Als het gaat om de samenwerkingsvorm die is gekozen, is Rotterdam tevreden over de centrumconstructie. Rotterdam kan in de constructie de leiding nemen en sinds de plannen van aanpak MO I en II is de problematiek beter beheersbaar geworden. Ook vanuit het gegeven dat de problematiek zich concentreert in Rotterdam vindt Rotterdam het logisch dat het centrumgemeente is.

Met de creatie van een centrumgemeente is massa gecreëerd en dit biedt schaalvoordelen, zowel qua inkoop, alsook in de specialisatie van medewerkers. Verbeterpunt voor Rotterdam zou zijn de verdeling van de vergoeding voor MO vanuit het gemeentefonds. Rotterdam draagt momenteel nu een substantieel deel zelf bij bovenop de middelen voor specifiek MO. Een herijking is voor Rotterdam dan ook een reëel discussiepunt.

De schilgemeenten hebben niet zozeer voorkeur voor een andere samenwerkingsvorm. Ze hebben inhoudelijk begrip voor de voortrekkersrol van Rotterdam. De samenwerking kan volgens hen vooral verbeterd worden op het punt van inspraak en gelijkwaardigheid van de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband.

Zeker als van de schilgemeenten een grotere financiële bijdrage wordt verwacht, is dit een belangrijke randvoorwaarde voor hen. Verder willen de schilgemeenten meer inzicht in de kosten die Rotterdam maakt voor de uitvoering van de MO en hoeveel cliënten er vanuit de schilgemeenten worden opgenomen. Voor samenwerking op de andere beleids- c.q. prestatievelden rondom de Wmo willen de schilgemeenten vooral de vrije keuze houden met wie ze samenwerken.

De instellingen hebben geen voorkeur voor een specifieke organisatievorm. De centrumconstructie werkt voor de MO goed; er is geen reden om dit te gaan veranderen. Voor hen staan de uitvoerbaarheid en efficiency voorop. Die is gediend met een constructie waarin het aantal contracten en de daarmee samenhangende administratieve lasten beperkt zijn. Voor de komende tijd is van belang om integraliteit te zoeken met de gehele Wmo en met de aanstaande decentralisaties van de jeugdzorg en begeleiding en ondersteuning. Afstemming kan onnodige bureaucratie voor de maatschappelijke instellingen helpen voorkomen. Alleen om die reden al is het wenselijk dat Rotterdam en schilgemeenten hun overleg op deze domeinen in samenhang voeren.

Hoofdstuk 3

Lessen van de centrumconstructies

3.1 Overzicht uitkomsten casestudies

In onderstaand overzicht zijn de belangrijkste uitkomsten van de casestudies in steekwoorden bij elkaar gezet, geordend naar de hoofdthema's (eerste kolom).

Onderwerp	Casus SoZa ZO Drenthe	Casus RMC Tilburg	Casus MO Heerlen	Casus MO R'dam
Motieven	Vrijwillig, vanuit inhoud, vorm bewust afgezet tegen andere vormen	Verplicht, maar vanuit inhoud, contactgemeente en deelnemers ondersteund	Verplicht, vanuit inhoud en deelnemers ondersteund, qua vorm deels	Verplicht, vanuit inhoud ondersteund, maar qua deelnemers maar beperkt begrepen
Democratische legitimiteit/afstand tot het veld	Weinig merkbare veranderingen, eerder verbetering. Raden worden goed geïnformeerd	Goede relatie met instellingen, betrokken raden worden goed geïnformeerd	Omliggende gemeenten willen graag meer invloed, Heerlen werkt met commissies op wijkniveau, instellingen tevreden	Omliggende gemeenten en instellingen willen graag meer informatie en betrokkenheid
Effectiviteit en efficiency	Verbetering kwaliteit en vermindering kwetsbaarheid voor vooral omliggende gemeenten, kostenbeheersing op termijn	Beter zicht op problematiek, Tilburg heeft slagkracht en specialismen in huis, aansluiting bij bestaande organisatie beperkt kosten	Problematiek beheersbaar geworden, inkoopvoordelen behaald, ruimte voor maatwerk voor sommige gemeenten aandachtspunt	Bundeling kracht en expertise heeft geholpen bij beheersbaar maken problematiek en eenduidige relatie met en voor instellingen
Integraliteit	Verbeterd door de samenwerking, ook op aanpalende terreinen wordt steeds meer samengewerkt	Deelnemers werken op meer terreinen samen, soms andere indeling of eigen keuzes/tempo, waar pragmatisch mee wordt omgegaan	Op veel terreinen samenwerking in regio, geen grote knelpunten, instellingen kennen verschillende financiers	Regio's verschillen, maar geen groot knelpunt. Enkele schilgemeenten zoeken naar meer integraliteit op Wmo terreinen
Eigenaarschap, gedeelde verantwoordelijkheid	Aanwezig, maar deelnemers houden eigen belangen en doelgroepen goed in de gaten	Gemeenten trekken gezamenlijk op, voelen zich betrokken bij elkaar en zien belang van samenwerking	Ook al zijn er verschillen van inzicht, ieder neemt zijn verantwoordelijkheid en ondersteunt Heerlen in zijn taak	Beperkt, Rotterdam neemt zijn verantwoordelijkheid voor problematiek die zich vooral daar, maar niet exclusief, bevindt
Conflict-hantering	Via regelmatig formeel en informeel bestuurlijk en ambtelijk contact werkt dit naar tevredenheid.	Via formeel en informeel contact wordt voldoende ingespeeld op (mogelijke) knel- of aandachtspunten.	Echte conflicten zijn er niet, knelpunten worden in bestuurlijke en ambtelijke overleggen geagendeerd	Geen openlijke conflicten, maar wel onderhuids onvrede bij schilgemeenten over beperkte invloed en maatwerk
Prikkelwerking en financiële afhankelijkheid	Zowel taken als financiën zijn duidelijk vastgelegd in overeenkomsten en volgens deelnemers goed in evenwicht	Taak en financiering zijn voor deelnemers goed in evenwicht, al ontbreekt soms het heel precieze overzicht.	Schilgemeenten ondersteunen taak Heerlen ook met vrijwillige financiële bijdrage.	Schilgemeenten dragen niet financieel bij, Rotterdam legt eigen middelen bij, wordt steeds belangrijker aandachtspunt
Beoordeling totaal en verbetermogelijkheden	All drie gemeenten zijn tevreden en verwachten uitbreiding in de komende jaren. Goed contact en oog voor elkaar belangen zijn daarvoor doorslaggevend	Alle gemeenten zijn tevreden en willen samenwerking voortzetten, samenwerking op aanpalende terreinen zit in stijgende lijn en wordt ook wenselijk en nodig geacht	In algemeen tevreden met de samenwerking, belangrijkste verbeterpunt is aandacht voor inbreng van schilgemeenten en maatwerk	In algemeen tevreden met de samenwerking, belangrijkste verbeterpunt is aandacht voor inbreng van schilgemeenten en maatwerk

Voornoemde conclusies zijn gebaseerd op interviews met lokale bestuurders en ambtenaren en directies en medewerkers van maatschappelijke instellingen. De vraag of de samenwerking effectief is voor de cliënt (paragraaf 1.2) wordt dan ook vanuit hun perspectief beantwoord. We hebben in dit kader geen cliënten bevroegd over de manier waarop zij het beste kunnen worden geholpen. Dat is op zichzelf zinvol, maar vergt een ander onderzoek.

In dit hoofdstuk worden de lessen uitgewerkt die kunnen worden afgeleid uit de uitkomsten van de vier casussen. De aandacht gaat uit naar:

- de invloed van de historische context;
- vrijwilligheid en betrokkenheid;
- maatwerk versus uniformiteit;
- uitvoeringskracht versus gelijke inbreng;
- integraliteit versus pragmatische afstemming.

3.2 Historie heeft belangrijk effect; gevoel van gezamenlijkheid vergt tijd

In alle vier de casussen komt naar boven dat de historie die de samenwerkingspartijen hebben ertoe doet. Dat geldt voor zowel het contact tussen partijen als de samenwerkingsvorm. In Zuidoost-Drenthe is een negatieve ervaring met een Wgr-samenwerkingsconstructie één van de argumenten dat men naar andere vormen van samenwerking heeft gezocht rondom sociale zekerheid. Het gegeven dat na de herindeling eind jaren '90 Borger-Odoorn zich bestuurlijk als geheel ging richten op Emmen en dat Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen nu al een langere periode samenwerken op verschillende terreinen kennen, maakt dat men al gewend is aan elkaar en vertrouwen heeft in elkaar.

Voor Midden-Brabant en Parkstad Limburg geldt ook dat de deelnemende gemeenten in de centrumconstructies elkaar al langer kennen en samenwerken in breder verband: de ROM respectievelijk Parkstad Limburg. Voorafgaand aan de (formele) centrumconstructies was in deze gevallen ook al sprake van samenwerking op de specifieke beleidsterreinen die onder een centrumconstructie werden gebracht (onderwijs respectievelijk MO). Hoewel dit niet betekent dat alles dan soepel en zonder spanning gaat, leidt het er wel toe dat de deelnemende gemeenten vertrouwd zijn met elkaar, elkaar sneller begrijpen en beter op de hoogte zijn van elkaars problematiek, werkwijzen en voorkeuren. Men voelt zich al meer één geheel. In die situatie is men bereid zich sneller te committeren aan gezamenlijke doelstellingen, bereid zijn om het gezamenlijk belang voorrang te geven boven het belang van de eigen gemeente en conflicten langs afgesproken paden tot een oplossing te brengen.

De uitzondering als het gaat om gevoel van gezamenlijkheid is de organisatie van de MO in de regio Rotterdam. De zes gemeenten die in dit geval met elkaar samenwerken voelen zich minder één geheel en werken minder als één geheel, ook al bestaat de samenwerking sinds 2001. De keuze (van rijkswege) voor de deelnemers aan de centrumconstructie wordt daar ook het minst begrepen.

Hiermee is niet gezegd dat de zorg die wordt geleverd en de aanpak van de problematiek niet effectief zou zijn; in het algemeen denken de deelnemers dat deze voldoende zijn, met name voor Rotterdam waar het overgrote deel van de doelgroep zich bevindt, net als de inzet van mensen en (financiële) middelen. Maar het inzicht in de doelgroep en inzet van mensen en (financiële) middelen voor de omliggende gemeenten is beperkt.

Een over en weer gebrek aan gevoel van gezamenlijkheid leidt er makkelijker toe dat (toekomstige) discussies over taken en middelen minder vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid worden gevoerd. Dat is al nu terug te zien in de houding van de deelnemers in de regio Rotterdam ten aanzien van het doorvoeren van bezuinigingen. Het risico bestaat dan dat meer tijd gaat zitten in het oplossen van geschillen en komen tot gezamenlijke besluiten over doelen, activiteiten en financiële middelen.

3.3 Vrijwilligheid goed voor betrokkenheid, maar geen absolute voorwaarde

In het onderzoek is bij één van de vier casussen sprake van een vrijwillige centrumconstructie, bij de rest van de casussen een verplichte vorm. Als het gaat om het gevoel van gezamenlijkheid en betrokkenheid, heeft vrijwilligheid een duidelijk positieve uitwerking. In Zuidoost-Drenthe – de enige vrijwillige centrumconstructie – bestaat een sterk gevoel van gedeeld eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid voor de samenwerking. Partijen overleggen geregeld met elkaar over de taakuitvoering en voorkomende of dreigende conflicten. Er bestaat bij de deelnemende partijen ook een sterk gevoel dat het ‘hun’ centrumconstructie is, die men graag ziet slagen.

De tegenpool van Zuidoost-Drenthe binnen de vier onderzochte casussen wordt gevormd door Rotterdam. De contacten tussen centrum- en schilgemeenten zijn weinig intensief; er is een beperkt beleefd gevoel van gezamenlijk verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij de samenwerking. Conflicten blijven latent en leiden niet of nauwelijks tot aanpassing. De samenwerking in Midden-Brabant en Parkstad Limburg neemt een tussenpositie in. Deze regio's kennen, zoals in voorgaande paragraaf genoemd, al een geschiedenis van samenwerking, met zelfgekozen partners in Wgr-verband. De verplichting tot samenwerking van rijkswege in een centrumconstructie voelt in die regio's minder ‘gedwongen’ opgelegd. In de regio Midden-Brabant is daarbij nog het voordeel genoemd dat de samenwerking qua vormgeving snel duidelijk was.

Vrijwilligheid is dus goed voor het gevoel van gezamenlijkheid en betrokkenheid. Een absolute voorwaarde is het echter niet: gezamenlijkheid en betrokkenheid kunnen in de loop van de tijd groeien, ook binnen een opgelegde centrumconstructie. Belangrijke factoren zijn dan het investeren in onderling contact en overleg, een goede informatievoorziening, een focus op de inhoudelijke doelstellingen van de samenwerking en duidelijke afspraken over de verdeling van taken en financiële middelen.

Opvallend verschil tussen de centrumconstructies is de mate waarin de verdeling van taken en financiële middelen zijn uitgewerkt en inzichtelijk zijn voor de betrokken partijen. Bij de verplichte centrumconstructies bleek het lastig dit inzicht te krijgen, ook voor de deelnemers zelf. In het geval van de vrijwillige samenwerking in Zuidoost-Drenthe zijn zakelijke afspraken over producten, diensten en prijzen neergelegd in dienstverleningsovereenkomsten. Ook onderwerpen als overleg, aansprakelijkheden, klachten en geschillen zijn daarin meegenomen.

Dergelijke afspraken ontbreken bij de onderzochte opgelegde constructies. Het nadeel daarvan is dat partijen elkaar minder gemakkelijk kunnen aanspreken. Dat kan vervolgens leiden tot latente onvrede of plotseling opkomende conflicten waarvoor geen duidelijk oplossingsmechanisme voorhanden is.

De mate van gedeelde verantwoordelijkheid voor de samenwerking wordt ook zichtbaar in de investeringen die de deelnemers bereid zijn te doen voor het gezamenlijke doel. In Zuidoost-Drenthe zijn partijen daar het meest ver in gegaan. Ook in Parkstad Limburg valt echter te constateren dat de schilgemeenten bereid zijn bij te dragen aan de uitvoering van de MO door Heerlen, op grond van een historisch tot stand gekomen verdeelsleutel uit de tijd dat dit onderdeel uitmaakte van de Wgr-samenwerking.

In de regio Rotterdam zijn er geen afspraken over een bijdrage van de schilgemeenten in het tekort van Rotterdam op de MO. Daar zit niet zonder meer pertinente onwil achter. Veeleer zijn centrum- en schilgemeente tot dusver weinig op elkaar betrokken waar het gaat om de uitvoering van de MO. Dat partijen hier niet voor elkaar hebben gekozen en de samenwerking niet zelf hebben vormgegeven, speelt onmiskenbaar een rol.

3.4 Maatwerk belangrijk, maar uniformiteit is goed voor snelheid en schaalvoordelen

Voor het succes van de samenwerking in een centrumconstructie, is ruimte voor maatwerk belangrijk. Dit houdt in de mogelijkheid dat een deel van de doelgroep in een deel van de regio op een heel eigen manier kan worden benaderd en geholpen of begeleid. Met name in de centrumconstructies rond MO (Parkstad Limburg en Rotterdam) is deze behoefte naar boven gekomen. Het bieden van opvang zoveel mogelijk in de eigen omgeving wordt daar belangrijk gevonden. Dit sluit aan bij een wijkgerichte aanpak. Naar het gevoel van de omliggende gemeenten is de ruimte voor maatwerk er nu maar in beperkte mate.

De centrumgemeenten maken in de beleving van deze omliggende gemeenten afspraken met regionaal georganiseerde instellingen, die liever met een uniforme aanpak werken voor een heel gebied.

De centrumgemeenten en de regionaal werkende instellingen wijzen op hun beurt op de grenzen aan maatwerk: het kan ertoe leiden dat iedereen zelf dingen moet gaan uitvinden en er een wirwar aan afspraken moet worden gemaakt. Dit gaat ten koste van de snelheid en beperkt de mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren bij gespecialiseerde opvang of zorg. Daar zit niet alleen een kostenaspect aan, maar ook een kwaliteitsaspect: het ontwikkelen en toetsen van nieuwe methoden vraagt om schaal.

De grenzen aan maatwerk worden ook wel erkend door de omliggende gemeenten; het vraagt van hen een mate van sturing in beleid en uitvoering, die ze niet altijd kunnen waarmaken. Dat geldt zeker voor de kleinere schilgemeenten. Wat omliggende gemeenten ook erkennen, is dat door de uitvoeringskracht van de centrumgemeente urgente problemen voortvarend zijn aangepakt. Deze kunnen dan wel geconcentreerd zijn in de centrumgemeenten, ze hebben een uitstraling naar de hele regio. In de woorden van één van de omliggende gemeenten in de regio Parkstad Limburg: het gaat om het vinden van de balans. En in de woorden van één van de instellingen in dezelfde regio: een centrumconstructie sluit maatwerk niet uit.

3.5 Uitvoeringskracht gediend met sterke centrumgemeente, maar moet geen dominantie zijn

In geen van de vier onderzochte casussen, uitten de schilgemeenten twijfels over het belang van een grote centrumgemeente voor uitvoeringskracht. Deze biedt voordelen bij het bijhouden en ontwikkelen van expertise, het onderhouden van contacten en maken van afspraken met regionaal opererende bedrijven en maatschappelijke instellingen en opzetten van specialistische vormen van dienstverlening en opvang. Omdat bestaande voorzieningen en problematiek vaak geconcentreerd zijn in de centrumgemeenten, is een leidende rol ook niet onlogisch.

De balans die in dit geval van belang is, is die tussen verschil in uitvoeringskracht aan de ene kant en gevoel van gelijkwaardigheid als het gaat om de eigen voorkeuren en doelgroepen aan de andere kant. Als die ondergesneeuwd raken in de massa van de grote centrumgemeente, voelen omliggende gemeenten zich minder betrokken, minder serieus genomen en minder verantwoordelijk voor de gezamenlijke problematiek. Het bereiken van balans tussen verschil in uitvoeringskracht en gelijkwaardigheid van voorkeuren en doelgroepen, kan de wijze van optreden en spreken al verschil uitmaken: in één van de onderzochte regio's sprak men van een dominante houding van de centrumgemeente in het verleden, die niet goed uitwerkte voor het vertrouwen in de samenwerking.

Een bijzonderheid in de centrumconstructie rond Rotterdam is het grote verschil in omvang tussen de centrumgemeente enerzijds en de schilgemeenten anderzijds. Dit verschil kleurt in hoge mate de samenwerking op het terrein van MO. De problematiek is in Rotterdam veel groter dan in de omliggende gemeenten. De focus van de stad is dan ook sterk op zichzelf. Opvang voor inwoners van de buurgemeenten is vanwege de geringe omvang van de taak bij wijze van spreken bijzaak. Voor Rotterdam was er tot dusver ook weinig aanleiding te investeren in een samenwerkingsrelatie met de schilgemeenten. Deze laatste blijven zitten met het ongemakkelijke gevoel deelnemer te zijn in een samenwerkingsverband waarvan zij het onderwerp niet goed overzien, omdat de centrumgemeente in hun ogen weinig communiceert over de uitvoering van haar regionale taak.

Een ander verschil tussen de regio Rotterdam en de andere regio's qua grootte van de centrumgemeente is, dat in de andere regio's er een middelgrote gemeente is die een soort tussenpositie inneemt (Coevorden, Waalwijk, Kerkrade). Deze middelgrote gemeenten hebben, al is het in mindere mate dan de centrumgemeente, meer mogelijkheden voor eigen ambities en aanpakken en ook instellingen voor arbeidsbemiddeling, onderwijs en opvang binnen de eigen gemeentegrenzen. Niet voor niets uiten zij het meest sterk de behoefte aan maatwerk en differentiatie. Zij kunnen hierin als 'spreekbuis' fungeren voor de kleinere gemeenten. Of in de terminologie van het Platform Middelgrote Gemeenten, een schakelfunctie vervullen. Nog anders geformuleerd: als samenwerken evenwichtskunst is, kunnen de middelgrote gemeenten zorgen voor het noodzakelijke evenwicht in de relatie met de grote centrumgemeente.

3.6 Congruentie van regio's voordeel, maar met pragmatisme in afstemming kom je ver

Een thema in het onderzoek naar de vier centrumconstructies is geweest de mate waarin integraliteit van beleid wordt ondersteund. Anders geformuleerd: de mate van congruentie binnen regio's op aanpalende beleidsterreinen.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar boven dat integraliteit in beleid onmiskenbaar van belang is:

- Jongeren die voortijdig school verlaten (RMC-functie), moeten worden begeleid terug naar school of werk (beleidsterrein arbeidsmarkt en sociale zekerheid) of tijdelijke opvang (jeugdbeleid).
- Bij een steeds sterkere focus op begeleiding naar (regulier) werk in de sociale zekerheid, is ook daar de link met arbeidsmarkt en onderwijs in den brede van belang.
- Bij de MO zit de relatie in de keten met de andere beleids- c.q. prestatievelen van de Wmo aan de ene kant en met veiligheidsbeleid en openbare en geestelijke gezondheidszorg aan de andere kant.

Met het toenemen van taken voor gemeenten in de komende jaren op de terreinen van arbeid, begeleiding en jeugdzorg, nemen hun mogelijkheden om verbindingen te leggen toe. Aan de andere kant merken gemeenten dat op rijksniveau heel verschillend en soms tegenstrijdig wordt gedacht over het niveau waarop de nieuwe taken moeten worden belegd. Het grote aantal regionale indelingen dat nu bestaat, is in belangrijke mate een gevolg van rijksbeleid.

Het onderzoek maakt duidelijk dat het in afstemming veel tijd scheelt als aanpalende beleidsterreinen qua samenwerkende partijen gelijk zijn. Partijen zijn dan vertrouwd met elkaar, kennen elkaar al, spreken elkaars taal en kunnen snel schakelen. Parkstad Limburg, Zuidoost-Drenthe en Tilburg hebben wat dit betreft het voordeel dat voor meerdere beleidsterreinen de bestuurlijke regio's grotendeels of geheel samenvallen. In de regio Rotterdam is dat veel minder het geval en kost afstemming dus meer moeite en tijd.

Ondanks het voordeel dat bestuurlijk samenvallende regio's bieden, is in geen van de casussen het niet samenvallen daarvan als groot knelpunt bestempeld. Wat opvalt is dat de mensen in de praktijk altijd pragmatisch zoeken naar de afstemming die nodig is voor hun doelgroep, ook als die wat minder makkelijk of vertrouwd is en afspraken over taken en financiën niet eenduidig zijn. Deze vaardigheid is van belang, omdat bestuurlijke regio's nooit helemaal overlappen. En als ze wel helemaal zouden overlappen, bewegen mensen uit die regio's zich nooit exclusief binnen de eigen regio voor werk, onderwijs, opvang en zorg, zodat afstemming met minder bekende partijen altijd nodig zal zijn. En ook aanbieders van onderwijs, arbeidsbemiddeling en opvang beperken zich niet exclusief tot één regio of hebben een andere schaal.

Maatschappelijke instellingen zien de bestuurlijke inbedding van hun taken als een gegeven. Tegelijkertijd hechten zij veel belang aan efficiënte relaties met de bestuurlijke omgeving. Naarmate deze omgeving minder administratieve drukte veroorzaakt in de vorm van subsidieovereenkomsten, tenders, verantwoordings- en rapportageverplichtingen, kunnen de instellingen doelmatiger opereren. Wanneer de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten binnen de centrumconstructie zwak is, zien instellingen het als een taak om indien dit nodig is de betrokken gemeenten bij elkaar te brengen om verschillende voorkeuren op één lijn te brengen. Zij vullen dan als het ware het gat in de bestuurlijke contacten. Aanpalende beleidsterreinen zijn vaak in verschillende bestuurlijke constructies gegoten (veiligheid en MO bijvoorbeeld), waarbij ook de centrumgemeente verschilt. In dat geval is het voor maatschappelijke instellingen lastig om de verbinding te leggen tussen die beleidsterreinen, terwijl de doelgroep (de cliënt) dezelfde is. De cumulatie van bestuurlijke constructen doet daardoor afbreuk aan de uitvoerbaarheid en effectiviteit van het beleid.

3.7 Samenwerken is evenwichtskunst

De lessen die naar boven komen uit het onderzoek naar vier centrumconstructies, hebben met elkaar gemeen dat het gaat om het vinden van balans, van het zoeken naar evenwicht tussen schijnbaar tegenstrijdige onderwerpen. Hieronder zijn ze samengevat in een figuur.

Figuur 2: evenwicht in samenwerking



Hoofdstuk 4

Handvatten voor de toekomst

4.1 Instrumenten om evenwicht te krijgen in centrumconstructies

Als samenwerking evenwichtskunst is, moeten de handvatten voor de toekomst worden gevonden in instrumenten die helpen evenwicht te krijgen in de schijnbare tegenstellingen. In dit slothoofdstuk komen deze aan bod, met als onderwerpen:

- goed contact tussen de betrokken partijen;
- heldere afspraken over taken, activiteiten, financiële middelen;
- goede informatievoorziening naar deelnemers aan de samenwerking;
- ruimte voor verschil; zonder wrijving geen glans.

Voorafgaand besteden we aandacht aan de onderwerpen waarbij de centrumconstructie overwogen kan worden en hernemen we het uitgangspunt van het onderzoek: bevordering van uitvoeringskracht ten behoeve van de burger, de jongere, de werkzoekende, de cliënt.

4.2 Evenwicht ten behoeve van uitvoeringskracht

Uit het onderzoek blijkt dat de gesprekspartners in het algemeen tevreden zijn over de effectiviteit van (samenwerking in) de centrumconstructie en geen behoefte hebben aan een wijziging daarvan. Ondanks verbetermogelijkheden, bestaat er in het algemeen voldoende evenwicht binnen het krachtenveld om bestuurlijke en operationele resultaten te kunnen boeken voor de cliënt. Aandachtspunt blijft of de schaal en trekkracht van de centrumgemeente de samenwerking op termijn toch niet uit het lood zullen trekken. Zal de centrumgemeente ook bij zware financiële druk op haar budget bereid blijven om ruimte voor maatwerk te bieden waaraan de schilgemeenten behoefte hebben? Zullen de schilgemeenten bereid zijn de centrumgemeente te compenseren voor gemaakte extra kosten?

4.3 Wanneer kiezen voor een centrumconstructie?

Centrumconstructies zijn relatief eenvoudig en voor de hand liggend als de problematiek die in de samenwerking moet worden aangepakt, sterk in de centrumgemeente geconcentreerd is. In dat geval is capaciteit en specialistische kennis bij de centrumgemeente aanwezig, die ook ten dienste kan worden gesteld aan en zo nodig versterkt ten behoeve van de omliggende gemeenten, zonder dat ingrijpende organisatorische ingrepen nodig zijn. Aandachtspunt in die situatie is wel dat de veelal grotere centrumgemeente de schilgemeenten niet mag beschouwen als bijwagen, hoezeer ze dat kwantitatief in vergelijking met de centrumgemeente ook zijn. Ook de schilgemeenten zullen zich niet mogen terugtrekken omdat de problematiek zich bij hen niet voordoet. Daar zit echter al snel een bedreiging voor het evenwicht in het krachtenveld.

Met het voorgaande is geenszins gezegd dat in andere situaties centrumconstructies onmogelijk of onwenselijk zijn. Waar de problematiek binnen alle gemeenten van een regio aanwezig is, maar tussen de deelnemende gemeenten nauwelijks uiteenloopt in aard en gewicht, zal evenwel meer geïnvesteerd moeten worden in de opbouw van voldoende en adequate specialistische deskundigheid bij de centrumgemeente. Het voordeel is wel dat die opbouw kan plaatsvinden binnen een bestaande organisatie. Er hoeft geen nieuwe rechtspersoon en organisatie te worden gecreëerd.

Waar een maatschappelijke problematiek zich in alle gemeenten van een regio nauwelijks voordoet, maar er af en toe wel behoefte bestaat aan een voorziening, ligt een centrumconstructie niet voor de hand. Dan is de keuze voor aansluiting bij een buiten de regio gelegen grote gemeente als centrumgemeente meer voor de hand liggend. In zo'n geval kan ook een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam een oplossing zijn.

Kiest het Rijk voor een opgelegde centrumconstructie, dan dient daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de wensen van de gemeenten waar het gaat om partnerkeuze en inrichting van de samenwerkingsarrangementen tussen centrumgemeenten en schilgemeenten en met de maatschappelijke instellingen. Waar gemeenten zelf hun partners kunnen kiezen is de betrokkenheid bij elkaar groter. Om te voorkomen dat kleinere gemeenten strategisch kiezen tegen aansluiting bij 'grote buur' zou als randvoorwaarde moeten gelden dat bij elke constructie een grote(re) gemeente is betrokken als centrumgemeente.

Er is geen 'goed aantal' te geven voor de omvang van een centrumconstructie. In het onderzoek bezochten we constructies met een omvang tussen drie en negen gemeenten. Aannemelijk is wel dat naarmate de taak beleidsrijker is en/of de problematiek in alle gemeenten frequent voorkomt het aantal deelnemende partijen minder groot zal kunnen zijn. Er is geen objectief maximum. Het hangt af van de inhoud van de samenwerking, de eensgezindheid in denken en voorkeuren van de deelnemers.

4.4 Goed contact is voorwaarde voor gevoel van gezamenlijkheid en betrokkenheid

Het succes van samenwerking in een centrumconstructie wordt bepaald door de mate waarin de deelnemers zich betrokken en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voelen. In deze omstandigheden kan de aandacht uitgaan naar de inhoud: het aanpakken van een maatschappelijk vraagstuk en het goed bedienen van de relevante doelgroepen.

Het hebben van goed contact is in de interviews in het kader van dit onderzoek vaak genoemd als belangrijke, zo niet belangrijkste voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Goed contact houdt in regelmatig contact, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau, zowel formeel als informeel. Op die momenten kunnen verschillen in voorkeuren, belangen, ideeën en ervaringen worden gewisseld en waar nodig opgelost.

In geval partijen al langere tijd samenwerken, een historie van gezamenlijkheid hebben, verloopt het contact in het algemeen makkelijker. Dat geldt, zoals in hoofdstuk 3 opgemerkt, voor de samenwerking in Zuidoost-Drenthe, Midden-Brabant en Parkstad Limburg. Het geldt maar in beperkte mate voor de onderzochte samenwerking in de regio Rotterdam. Dit betekent dat voor de regio Rotterdam het contact tussenbetrokken partijen, met name tussen centrumgemeente en omliggende gemeenten, een impuls verdient. Dit om een beter begrip van de behoeften en voorkeuren te krijgen van de omliggende gemeenten en ook te leren van hun ervaringen.

Het belang van goed contact geldt niet alleen voor schilgemeenten, centrumgemeente en maatschappelijke instellingen; het geldt ook voor het contact tussen Rijksoverheid en gemeenten. Zeker bij de opgelegde centrumconstructies is het van belang de motieven voor de gekozen samenwerkingsvorm duidelijk te maken en gemeenten inbreng te laten hebben bij de invulling. Dat is in de casus Midden Brabant het beste gelukt, in de gevallen Parkstad Limburg en regio Rotterdam leven er vragen over de keuze van de opgelegde samenwerkingsvorm en lijkt de betrokkenheid van gemeenten in het proces beperkt te zijn geweest. Bij het opleggen van een centrumconstructie kan het behulpzaam zijn als het Rijk de contacten bevordert door de totstandkoming van gezamenlijk beleid en uitvoering te ondersteunen. Als voorbeeld kunnen de regionale en stedelijke kompassen in het kader van MO worden genoemd.

Goed contact is daarnaast van groot belang voor het doelmatig functioneren van de maatschappelijke instellingen. Zij vervullen hun opgaven voor dezelfde cliënt soms voor verschillende bestuurlijke opdrachtgevers. Als de contacten tussen de gemeenten niet goed zijn, hebben de instellingen daar last van.

4.5 Heldere afspraken bieden duidelijk referentiekader

Een opvallend gegeven in de onderzoeken is dat de verdeling van taken en middelen tussen de betrokken gemeenten niet altijd scherp is. Dit is eigenlijk alleen het geval voor Zuidoost-Drenthe, waar deze onderdeel zijn van gedetailleerd uitgewerkte overeenkomsten. Deze afspraken hebben naast een juridisch, vooral een inhoudelijk karakter. Zij zijn flexibel en laten ruimte aan de professionals. In deze inhoudelijkheid ligt het belang van de afspraken.

In de andere gevallen is de algemene rolverdeling weliswaar duidelijk (wettelijke kaders, convenant voortijdig schoolverlaten in de regio Midden-Brabant), maar de concrete uitwerking daarvan (veel) minder. Dit geldt met name ook voor (ontbreken van) het financiële gedeelte van de afspraken: wie precies welk geld uit welke bron inzet is voor veel deelnemers aan de interviews vaak niet duidelijk. Op het moment dat dit inzicht er wel is, zoals in Zuidoost-Drenthe, is het referentiekader scherp. Als het nodig is kan daarop worden teruggevallen.

Waar in de centrumconstructies rond MO in de regio's Parkstad Limburg en Rotterdam wel heldere afspraken gelden, is tussen de betrokken centrumgemeenten (Heerlen respectievelijk Rotterdam) en de instellingen waarmee zij samenwerken. Afspraken over de dienstverlening van de instellingen zijn vastgelegd in (budget)subsidieovereenkomsten.

Dit geeft duidelijkheid over de verwachtingen en voor de verantwoording. Volgens omliggende gemeenten schiet dit soms wel door in zodanig gedetailleerde afspraken op basis van uitgebreide productboeken, dat de ruimte voor flexibiliteit en maatwerk minimaal is.

4.6 Goede informatievoorziening geeft inzicht, betrokkenheid en vertrouwen

Wat goed helpt voor de samenwerking in de onderzochte centrumconstructies is goede informatievoorziening. In de gevallen waar de centrumgemeente duidelijke informatie geeft over de verleende diensten en de ontwikkeling met betrekking tot de doelgroepen, is de tevredenheid, de betrokkenheid en het vertrouwen van zowel de eigen raden als de omliggende gemeenten in totaliteit groter. In de casus Zuidoost-Drenthe en Midden-Brabant had dit een positieve uitwerking op de beoordeling van de centrumconstructie. In de casus Parkstad Limburg en Rotterdam werd de informatievoorziening minder positief beoordeeld en daarmee ook de werking van de constructie als geheel: men heeft behoefte aan meer inzicht over activiteiten en doelgroepen.

Met betrekking tot informatievoorziening en betrokkenheid, valt op dat er in meerdere opzichten een wisselwerking is: betere informatie geeft meer betrokkenheid en meer betrokken partijen geven duidelijker aan welke informatiebehoefte zij hebben. Voor het creëren van een gevoel van regionale verantwoordelijkheid en betrokkenheid kan het in het verlengde hiervan helpen om informatie over doelgroepen en ontwikkelingen vooral ook regionaal te presenteren.

4.7 Ruimte voor verschil: zonder wrijving geen glans

Samenwerken is evenwichtskunst, maar dat betekent niet dat er continu een situatie van evenwicht zal en kan zijn. Het blijft nodig te zoeken en aftasten hoe verschillen in voorkeuren, belangen, kennis en ervaringen het beste bij elkaar kunnen worden gebracht. In de casus Zuidoost-Drenthe en Tilburg lijkt nu een goed evenwicht te zijn gevonden, maar na een paar jaar kan het nodig blijken de samenwerking te herijken. Als is het maar omdat er de komende jaren met de decentralisatie van taken een nieuwe situatie ontstaat. In de casus Parkstad Limburg en regio Rotterdam is duidelijk op kortere termijn behoefte aan een nieuw evenwicht in de samenwerking. Die behoefte is veelal nog latent en niet altijd duidelijk uitgesproken en ter tafel gekomen. Om echte verandering te krijgen zal hier aandacht voor moeten zijn en zullen verschillen geëxpliciteerd moeten worden: zonder wrijving geen glans.

Bijlage 1

Volledige vragenlijst

1. Hoe verloopt de samenwerking tussen centrumgemeenten, omliggende gemeenten en eventuele derden?
 - a. Wat zijn de redenen van gemeenten om voor een bepaalde vorm van centrumconstructie te kiezen en zijn daarbij destijds ook alternatieve vormen van samenwerking overwogen ?
 - b. Hoe wordt omgegaan met de verschillende aspecten van de democratische legitimiteit van centrumconstructies? Ga in op de volgende elementen:
 - de rol van de raden;
 - relatiebeheer & betrokkenheid van derden (burgers, klanten en maatschappelijke organisaties en partnerinstellingen).
 - c. Hoe worden conflicten tussen centrum- en omliggende gemeenten opgelost/ geschikt (conflicthantering)?
 - d. In hoeverre zijn centrumconstructies efficiënt en effectief?
 - e. In hoeverre worden de volgende gegevens door centrum- en omliggende gemeenten als probleem ervaren en hoe gaan zij hier mee om?
 - Ontbreken van een 'prikkelwerking' voor zowel de centrum- als omliggende gemeenten. De centrumgemeente kan terughoudend zijn in het uitvoeren van taken om aanzuigende werking te voorkomen; de omliggende gemeenten doen weinig aan preventie er vanuit gaand dat de nabijgelegen centrumgemeente de taken uit eigen beweging zal uitvoeren waarvan inwoners uit de omliggende gemeenten dan gebruik kunnen maken (dak- en thuislozenzorg).
 - Er is sprake van een grotere afstand tot het 'veld' waardoor de lokaal aanwezige kennis van bepaalde domeinen afneemt terwijl op het niveau van de centrumgemeente de professionele kennis juist is toegenomen.
 - Financiële afhankelijkheid van de centrumgemeente ten opzichte van de omliggende gemeenten (afdracht individuele gemeentelijke bijdragen).
 - f. Op welke wijze beïnvloedt de regionale indeling van samenwerkingsverbanden op aanpalende beleidsdomeinen de effectiviteit van de samenwerking.
2. Hoe beoordelen de relevante actoren - centrumgemeente, omliggende gemeenten en derden - de werking van de centrumconstructie?
 - a. Wat zijn de sterke en minder sterke punten, ook in relatie tot andere samenwerkingsvormen zoals het GOL?
 - b. Zijn er suggesties voor verbeteringen?
3. Welke lessen zijn er uit de huidige praktijk te halen ?

Bijlage 2

Deelnemers interviews, expertsessie en begeleidingscommissie

Casus: Sociale zekerheid Zuidoost-Drenthe

Organisatie	Naam en functie
Gemeente Emmen	Dhr. H. Werkman, griffier Dhr. A. Mewe, gemeentesecretaris Mevr. A. Uineken, senior beleidsmedewerker Sociale Zaken
Gemeente Coevorden	Dhr. M. Broers, gemeentesecretaris
Gemeente Borger-Odoorn	Dhr. F. Alberts, wethouder Mevr. H. van Olst, griffier
EMCO Groep WSW bedrijf	Dhr. J. Edzes, directeur Personeelszaken en Arbeidsintegratie
Drenthe College	Mevr. G. Coutinho, lid college van bestuur

Casus: RMC regio Midden-Brabant

Organisatie	Naam en functie
Gemeente Tilburg	Dhr. M. van den Hoven, raadslid Dhr. W. Bongaarts, raadslid Dhr. R. Kalalo, RMC-coördinator
Gemeente Loon op Zand	Dhr. W. Ligtenberg, wethouder Mevr. M. Tegelaers, beleidsmedewerker Onderwijs
Gemeente Waalwijk	Dhr. F. Smolders, beleidsmedewerker Onderwijs
Gemeente Oisterwijk	Dhr. H. Busgens, beleidsmedewerker Onderwijs
Gemeente Goirle	Dhr. B. van 't Westeinde, griffier
Onderwijsgroep Tilburg	Mevr. A. Roelofs, coördinator

Casus: MO regio Parkstad Limburg

Organisatie	Naam en functie
Gemeente Heerlen	Mevr. C. Bruls, gemeentesecretaris Dhr. G. Heldens, hoofd Welzijn
Gemeente Kerkrade	Dhr. L. Jongen, wethouder Dhr. R. Steijns, directeur Sector Samenleving Mevr. B. Jacobs-van Dongen, griffier
Gemeente Voerendaal	Mevr. B. v.d. Wijst-Triepels, griffier
Gemeente Simpelveld	Mevr. M. Vollema, beleidsadviseur Wmo en Volksgezondheid
Gemeente Nuth	Dhr. J. van den Berg, wethouder
Mondriaan	Mevr. L. van Santbrink
Rimo	Mevr. A. Ramakers, manager Intramurale Instellingen Dhr. W. Germeraad, controller
Leger des Heils	Dhr. R. Smeets, directeur Bedrijfsvoering
Koraalgroep	Mevr. A. Hannen, controller
Stichting Gastenhof	Dhr. B. Bokhoven

Casus: MO regio Rotterdam

Organisatie	Naam en functie
GGD Rotterdam (namens gemeente verantwoordelijk voor MO)	Dhr. R. Bosker, afdelingshoofd en voormalig coördinator Stedelijke Opvang, Zorg en Welzijn van de gemeente Rotterdam
Gemeente Albrandswaard	Dhr. R. van Griensven beleidsmedewerker Wmo
Gemeente Barendrecht	Mevr. M. Simon, beleidsmedewerker Wmo
Gemeente Capelle aan den IJssel	Mevr. E. Avci, beleidscoördinator Wmo
Pameijer	Mevr. T. de Mik, griffier
Bouman	Dhr. M. Muchek, projectdirecteur
Centrum voor dienstverlening	Dhr. M. de Bruin, directeur Mevr. Y. Frank, directeur

Expertsessie

Organisatie	Naam en functie
Gemeente Utrecht	Mevr. A. Koolenbrander, senior adviseur Bestuurlijke Zaken
Gemeente Borger-Odoorn	Dhr. F. Alberts, wethouder
Gemeente Zeist	Mevr. G. Houtlosser, beleidsmedewerker SoZaWe
Ministerie van VWS	Dhr. A. van Briemen, beleidsmedewerker
Ministerie van SZW	Mevr. P. van Golen, beleidsmedewerker
Nicis	Dhr. D. van Ooijen, hoofd Kenniscentrum Grote Steden
Pameijer	Dhr. R. van der Kind, medewerker
Bouman	Dhr. M. de Bruin, directeur
Steegh Beleidsadvies	Dhr. J. Steegh, adviseur Intergemeentelijke Samenwerking
BMC	Dhr. H. Kukler, praktijkdeskundige MO Dhr. V. Henskens, praktijkdeskundige SoZaWe

Begeleidingscommissie

Organisatie	Naam en functie
G4	Mevr. A. Koolenbrander, senior adviseur Bestuurlijke Zaken
G32	Mevr. F. Both, secretaris
Platform Middelgrote Gemeenten	Dhr. G. Rijerse (tot en met augustus) Dhr. L. Beckers (vanaf september)
VNG	Dhr. M. Beks, medewerker
Ministerie van BZK	Dhr. H. Westerveld, hoofd Dhr. J. Drooglever, beleidsmedewerker Dhr. R. Smeets, onderzoeksmedewerker

Bijlage 3

Gebruikte literatuur

- Bergshoeff, R. (2009), Conceptanalyse knelpunten stelsel vrouwenopvang, BMC advies Amersfoort, in opdracht van het Ministerie van VWS.
- Hartog, de, J; B. Duits; M. Hummel (2011), Modellenstudie FUMO, Doorrekenen modelvarianten met de best passende productieapplicatie, Deloitte Consulting Nederland, Uitgebracht aan: Regiegroep FUMO provincie Fryslân.
- Jong, S. (2009), Een kleine gemeente en dan? Een onderzoek naar samenwerking tussen de afdeling techniek van de gemeente Schermer en de gemeenten Beemster, Zeevang en Graft-De Rijk, TU Delft.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Kennisontwikkeling voor Openbaar bestuur en Veiligheid (2010), READER Wetenschappelijk Congres Intergemeentelijke Samenwerking in Utrecht, Den Haag.
- Gemeente Heerlen (2010), Programmabegroting 2011-2014 Heerlen.
- Gemeente Heerlen (2008), Stedelijk Kompas Heerlen centrumgemeente voor Parkstad Limburg.
- Ritsema, O. (2008), Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad, Een afstudeeronderzoek voor de opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, Enschede.
- Schilder, Ard en Lelieveld, Anna (2011) Samenwerken of herindelen; Taken uitbesteden via het gastheergemeentemodel, B&G, januari/februari 2011, p. 22-25.
- Schilder, N.A.C. e.a. (2008), *Kracht ontwikkelen door nabuurschap; onderzoek naar de mogelijkheden van het Finse gastheergemeentemodel in Nederland*, Platform Middelgrote Gemeenten, Zeist.
- Steegh, J. (2010), Democratisch Geldt, Een verkenning naar democratische legitimiteit en financiële arrangementen bij gemeenschappelijke regelingen, Leiden, in opdracht van ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Verhoeff, CC; R. Wever (2008), Loslaten, uitdagen en inspireren; praktijklessen voor decentralisatie van taken naar gemeenten, VNG/BMC, Amersfoort.