

# **Bestuurlijke inrichting Wmo-loketten Zuidwest Friesland**

*voorstel voor een beredeneerde keuze*

## **1. Managementsamenvatting**

### **1.1. Inleiding**

Dit advies geeft antwoord op de vraag, welke bestuurlijke structuur het meest aangewezen lijkt om de Wmo-loketten in de Friese Zuidwesthoek vorm te geven. In die loketten zullen immers mensen werkzaam zijn die niet alleen aan hulpvragers adviezen zullen geven, maar ook hulp en voorzieningen kunnen toekennen of daarover adviseren. Er moeten dus ook bevoegdheden worden ingeregeld. De daarmee samenhangende bestuurlijke vormgeving kan op veel verschillende manieren tot stand worden gebracht. In het voorliggende document worden die verschillende manieren op de kaart gezet, beoordeeld en gewogen. Dat leidt – uiteindelijk – tot een voorkeursvariant.

### **1.2. Samenvatting van dit advies**

Dit advies is gericht op de juridische en bestuurlijke modellering van de Wmo-loketten, die de gemeenten in de Friese Zuidwesthoek gezamenlijk tot stand willen brengen. Mijn aanbeveling is gericht op het creëren van een praktisch en bruikbaar model, dat voortbouwt op hetgeen de laatste jaren is gegroeid. Zij luidt in hoofdzaak:

*Breng een vorm van samenwerking tussen de acht gemeenten tot stand, gebaseerd op het SETA-model<sup>1</sup>. Geef die vorm door het aangaan van een bestuursovereenkomst tussen de betrokken gemeenten en de ISDzwf. Stel in het verlengde daarvan een organisatieverordening vast waarmee een gemeenschappelijke werkorganisatie in het leven wordt geroepen. Mandateer die waar nodig en mogelijk. Geef haar ook de ruimte om samenwerking aan te gaan met maatschappelijke partners.*

SETA is een model voor intergemeentelijke samenwerking, zonder daaraan een (formele) gemeenschappelijke regeling ten grondslag te leggen. Bijkomend voordeel is, dat de beide bestaande gemeenschappelijke regelingen<sup>2</sup> bij zo'n te sluiten bestuursovereenkomst partij kunnen zijn. Deze regelingen behoeven dus zelf niet te worden gewijzigd ('opengebrouwen').

In het verlengde van zo'n bestuursovereenkomst acht ik het in het leven roepen van een gemeenschappelijke werkeenheden noodzakelijk. Daartoe biedt het advies ook handreikingen. Een dergelijke werkeenheden maakt de betrokkenheid van derden goed mogelijk. Dit type intergemeentelijke samenwerking is relatief nieuw, komt inmiddels in een aantal varianten voor maar is nog niet 'modelmatig uitgekristalliseerd'. Dat betekent enerzijds een beetje het verkennen van de weg, maar biedt anderzijds ook alle ruimte naast gebaande paden.

In dit advies worden alle in theorie beschikbare bestuurlijke varianten tegen het licht gehouden. In een eerste ronde vallen vervolgens dié varianten af, die volstrekt ongeschikt, geheel onmogelijk of zeer onwaarschijnlijk zijn als drager van de

<sup>1</sup> SETA staat voor: Samen En Toch Apart. Zie bij par. 8.2.b voor een uitwerking.

<sup>2</sup> Voor de regeling tussen Sneek en Wymbritseradiel is dat overigens gewoon: de gemeente Sneek.

loketten; een negatieve selectie derhalve. De resterende groep wordt vervolgens gewogen op zijn mogelijkheden, voor- en nadelen. Dat leidt tot een positieve selectie van twee denkbare keuzes. Na het wegen van die beide mogelijkheden concludeer ik tot het genoemde samenwerkingsverband. De slotparagraaf bevat vervolgens de route om een dergelijke constructie ook te realiseren.

Aan die selectierondes voorafgaand heb ik relatief uitgebreid stilgestaan bij de geformuleerde vraagstelling en de mij voorgehouden randvoorwaarden. Dat houdt er mee verband dat de vraag niet de kleur had van "toon ons wat er kan?" maar vooral ook gericht was op "toon ons wat er in onze context verstandig zou zijn?". Dat het "wat er kan" toch zo uitvoerig aan de orde komt hangt er mee samen, dat dit advies ook bedoeld is bruikbaar te zijn voor anderen dan de gemeenten in de Friese Zuidwesthoek.

### 1.3. Leeswijzer

Het voorliggende document is tamelijk lang. Dat houdt met twee invalshoeken verband. De eerste is, dat het de gemeenten in de Zuidwesthoek in de gelegenheid zou moeten stellen om een verantwoorde en onderbouwde keuze te maken. Tegelijkertijd zou het hen er voor moeten behoeden té kort door de bocht te kiezen voor een vertrouwde, gemakkelijke keuze. Dat leidt immers snel tot een model, dat wellicht wel goed voor die taak geschikt zou zijn maar toch niet de beste oplossing zou bieden. Er zijn immers voor het aan de orde zijnde vraagstuk – zoals zo vaak – meerdere oplossingen denkbaar. Sommige zijn handiger dan andere, maar vele zijn niet onbruikbaar. De tweede invalshoek die van belang is, is het gegeven dat dit advies ook elders in Nederland bruikbaar zou moeten zijn. Dat maakte het noodzakelijk om ook varianten, die in de Friese Zuidwesthoek op voorhand niet een logische keuze leken, toch te benoemen en te karakteriseren.

Voor wie dit allemaal te veel lijkt geef ik hier een leeswijzer voor dit advies. Het stuk is in algemene zin zó opgebouwd, dat eerst de vraagstelling en de context van het vraagstuk worden geschetst. Vervolgens presenteer ik een groslijst aan mogelijkheden, gekleurd met de belangrijkste karakteristieken van elk daarvan. In twee termijnen beredeneer ik dan, welke mogelijke keuzes feitelijk niet aan de orde kunnen zijn en aan welke varianten (overwegende) bezwaren kleven. Dat leidt dan tot een voorkeursvariant.

De crux zit daarmee – vanzelfsprekend – in de combinatie van de kop en de staart van dit advies: de kop vanwege de vraagstelling, de staart vanwege de uitkomst. Wie weinig tijd heeft maar wel wil weten *hoe het zit*, kan volstaan met kennisnemen van de (sub)paragrafen 2, 3, 8.1, 9.4, 11 en 12 van deze notitie.

Wie ook wil weten vanuit welke *context* dit geheel tot stand is gekomen, vindt in de paragrafen 2 en 3 de doelstelling – waarom willen we wat? – achter het advies alsmede de aan het advies klevende beperkingen: wat is het niet? In paragraaf 4 wordt vervolgens de *uitgangssituatie* beschreven; de Wmo-loketten hebben al een zekere historie en het zou niet zorgvuldig zijn om daaraan voorbij te gaan. En paragraaf 5 gaat vervolgens in op een aantal *aspecten* waarmee tenminste *rekening zou moeten worden gehouden*.

In paragraaf 6 wordt dan een breed palet geschilderd aan *bestuurlijke varianten*, waarin (althans in theorie) de loketten zouden kunnen worden ondergebracht. Daarbij komen zowel publieke als privaatrechtelijke mogelijkheden in beeld. Dat al die keuzes niet even voor de hand liggend zijn blijkt in paragraaf 7, waarin direct al een aantal *varianten* beredeneerd *ter zijde worden geschoven*.

Dat maakt het mogelijk om in paragraaf 8 de varianten die – in theorie! – wél in aanmerking zouden kunnen komen nader op hun merites te bezien. Die *positieve selectie* wordt dan ook nader verkend en in paragraaf 9 tegen het licht gehouden van de oorspronkelijke *doelstelling* en de gegeven *(rand)voorwaarden*.

Dat leidt tot een *conclusie* in paragraaf 10. De keuze is dan nog die tussen het opdragen van taken aan een ander bestuursorgaan of het aangaan van een licht samenwerkingsverband tussen de acht gemeenten en de ISDzwf. Bij die vergelijking blijken de nadelen, verbonden aan het opdragen van werkzaamheden aan een ander voor de hand liggend bestuursorgaan dat als min of meer natuurlijke drager van de loketten zou kunnen fungeren, te overwegen. Daarom valt de keuze uiteindelijk op die lichte vorm van samenwerking op basis van een *bestuursovereenkomst* tussen de betrokken overheden. De paragrafen 11 en 12 werken dat vervolgens verder uit.

## 2. Doelstelling

Binnen de Zuidwesthoek van Friesland zijn acht (van de negen) gemeenten gezamenlijk doende met het inrichten van zgn. loketten ter uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). In die loketten – nu drie, beoogd is voorshands vier – zal de brede informatiefunctie zoals die in de Wmo is geschetst gestalte moeten krijgen: informatie, advies en cliëntondersteuning. Ook zal het Loket de toegang tot hulp en voorzieningen moeten bieden. Die toegang behoort, naast hulp en voorzieningen op grond van de Wmo, ook hulp op basis van de AWBZ te omvatten. Dat betekent het inrichten van een front office organisatie zowel als een – mogelijk gespreid – back office deel. Waar dat kan moet de aanvrager direct worden geholpen dan wel wordt een gerichte afspraak voor huisbezoek gemaakt.

De acht gemeentebesturen willen gezamenlijk de voor de uitvoering van de Wmo – en daarmee verwante wetgeving – noodzakelijke loketten tot stand brengen. Daarbij zijn de eerste uitgangspunten:

- ✓ cliëntvriendelijkheid, met andere woorden het bieden van één ingang en het vermijden van "het zoeken naar de juiste wettelijke regeling" door de aanvrager;
- ✓ het vermijden van (extra) bestuurlijke drukte; dus zo mogelijk niet weer of nog een gemeenschappelijke regeling;
- ✓ in het verlengde daarvan: het (waar mogelijk) voortbouwen op de bestaande samenwerkingsstructuur van de zes resp. twee gemeenten;
- ✓ het benutten van de inbreng van partners als zorgkantoor en wellicht CIZ en die inbreng een passende plaats willen geven in de nieuw te realiseren samenwerking.

De aan de orde zijnde uiteindelijke vraag is de volgende: welke bestuurlijke samenwerking is het meest geëigend om de bedoelde loketten tot stand te brengen? Het antwoord op die vraag is een politiek statement. Maar om dat statement te formuleren zijn de volgende daaraan voorafgaande vragen relevant:

- ✓ wat zijn, objectief gezien, de verschillende mogelijkheden voor samenwerking?
- ✓ is dat te onderscheiden in een juridische en een meer praktische/pragmatische benadering?
- ✓ kan het gerealiseerd worden met zo weinig mogelijk bestuurlijke (extra) drukte?
- ✓ kan een vorm worden gevonden die voor de huidige medewerkers zo min mogelijk onrust en onzekerheid veroorzaakt?
- ✓ is een variant denkbaar, die de huidige structuren optimaal benut maar die via een samenwerkingsmodel (binnen de projectgroep Loketten wel aangeduid als "productgroep") tot betere en zo nodig bindende samenwerking noopt?
- ✓ wat kan er via hulpstructuren "back office" – via bv. mandaten – wellicht tot stand worden gebracht?
- ✓ een nieuwe – zeker als het gaat om een privaatrechtelijke – bestuursvorm wordt niet geambieerd.

### 3. Reikwijdte van dit advies

De voorliggende notitie gaat in op de mogelijke bestuurlijke structuur van de in de Zuidwesthoek van Friesland beoogde Wmo-loketten. Ik wil daarbij twee kanttekeningen maken.

De eerste is deze. In dit advies gaat het steeds over "de Wmo", zoals het in zoveel bestuurlijke discussies over "de Wmo" gaat waarbij het leggen van enig accent wordt vermeden of genegeerd. De scope is dan in de regel gericht op de zorg. Enerzijds omdat dat deel van het Wmo-pakket het meest complex is, anderzijds omdat bovendien juist in dat beleidsveld de veranderingen het grootst zijn. Ook discussies over loketten spitsen zich toe op die invalshoek. Dat ligt ook voor de hand: vragen over zorg zijn gericht op een loket en zorg wordt – koud gezegd – toegekend vanuit een loket. Ook in het Parlement ging het – vooral aan het slot van de discussie – in het bijzonder over de samenwerking in en achter loketten, met het accent op hulpverleners en andere betrokken instanties. In het navolgende zal dan ook korthedshalve, als het over "de Wmo" gaat, bedoeld worden op de zorggerelateerde kanten van die wet, tenzij nadrukkelijk anders wordt aangegeven.

Van belang is echter om te bedenken, dat de Wmo de vervanger zal zijn van de Welzijnswet en de Wvg en dat een deel van de AWBZ-gefinancierde hulpverlening onder de Wmo zal worden gebracht. Dat laatste betreft primair de huishoudelijke zorg cq. hulp bij het huishouden, mogelijk in een later stadium méér.

Dat impliceert dat onder de Wmo ook voorzieningen zullen vallen welke al jaren tot gemeentelijk beleid worden gerekend: leefbaarheid (waaronder dorps- en buurtwerk), mantelzorg, vrijwillige inzet en informatie (waaronder het bibliotheekwerk). De Wmo vraagt gemeenten dan ook om, waar mogelijk, de betreffende beleidsvelden met elkaar in samenhang te bezien. Op een aantal plaatsen gebeurt dat al, zoals de inzet van vrijwilligers bij maaltijddiensten die ook boeken uit de bibliotheek bezorgen of – zoals in de Zuidwesthoek – die basale informatie verzorgen of bemiddelen bij het verkrijgen van mantelzorg of enige opvang bij ziekte. Het kan echter ook gaan om – bij voorbeeld – leden van de muziekschool die uitvoeringen verzorgen in een zorgcomplex.

Als het om loketten gaat is de scope vooral gericht op de zorgcomponent binnen de Wmo. Dat is natuurlijk functioneel terecht. Het voorliggende advies is daarop dan ook gericht. Maar tegelijkertijd wordt daarmee voorbij gegaan aan andere mogelijkheden, die in (met name) de adviesfunctie een rol kunnen spelen. Daarbij valt zeker te denken aan organisaties als dorpshuizen en bibliotheekvoorzieningen. Met name die laatste zouden – in elk geval als informatiedrager – een verlengstuk kunnen zijn van de nu bestuurlijk te grondvesten vier Wmo-loketten. Ook de bibliotheekorganisaties zijn op dit moment met een vernieuwingsslag doende. Zonder dat nu verder uit te werken wilde ik deze kanttekening wel geplaatst hebben.

Ten slotte moet worden benadrukt dat er na dit advies meer nodig zal zijn. Zo zal nu nog niet kunnen worden ingegaan op de financiële implicaties van de loketten, de benodigde aantallen medewerkers/fte, en dergelijke. De werkgroep Loketten heeft voor wat betreft dat laatste al een inventarisatie gepleegd; een formatiescan is in voorbereiding. Ook de concretisering van samenwerkingsafspraken tussen de nu te kiezen bestuurlijke structuur voor de loketten en het Zorgkantoor (en mogelijk

anderen, zoals CIZ, zorgaanbieders etc.) valt buiten de scope van deze notitie. Die uitwerking en verbreding daarvan kan ook in de tijd beter aansluitend ter hand worden genomen: eerst zou de hoofdlijn van de bestuurlijke structuur van de loketten zelf ten minste in de steigers moeten staan. Anderzijds zal in het navolgende wel steeds met dergelijke verdere mogelijkheden rekening worden gehouden.

#### 4. Uitgangssituatie

De Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten gaan per 1 januari 2007 op in de Wet maatschappelijke ondersteuning. Op dit moment zijn op deze terreinen verschillende loketten operationeel. Zo zijn er in de Zuidwesthoek van Friesland drie loketten Wonen, welzijn en zorg (de Delphion-loketten in Sneek, Lemmer, en Balk). Vanuit twee plaatsen wordt de Wet voorzieningen gehandicapten uitgevoerd. Voor de gemeenten Sneek en Wymbritseradiel is daarvoor het loket in het gemeentehuis van Sneek. Vanuit de ISD-zwf worden de inwoners van de andere zes gemeenten in de Zuidwesthoek via spreekuren in de verschillende gemeentehuizen bediend.

De verstrekkingen op het gebied van wonen, welzijn en zorg en de huidige Wet voorzieningen gehandicapten dienen geïntegreerd vanuit één loket te worden aangeboden. Er is al uitgesproken dat in de Zuidwesthoek dit vanuit vier locaties zal plaatsvinden. Ook de verstrekkingen in het kader van het minimabeleid zullen op deze vier locaties kunnen worden aangevraagd.

Bestuurlijk is de actuele stand van zaken als volgt samen te vatten. De acht gemeenten zijn te onderscheiden in een tweetal samenwerkingsverbanden.

- De gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd en Wûnseradiel hebben gezamenlijk betrekkelijk recent een Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) tot stand gebracht. De ISDzwf is een gemeenschappelijke regeling, op basis waarvan een zgn. Openbaar Lichaam in het leven is geroepen. Deze voert voor de genoemde gemeenten niet alleen de Wvg uit maar ook een aantal andere regelingen zoals de WWB, loaw, loaz, minimaregelingen, kortom: sociale zaken in brede zin.
- De gemeenten Sneek en Wymbritseradiel zijn een samenwerkingsverband aangegaan, waarbij de eerstgenoemde gemeente op basis van een overeenkomst van dienstverlening ten behoeve van Wymbritseradiel de WWB en verwante regelingen verzorgt. Daaraan ten grondslag ligt een zgn. "lichte" gemeenschappelijke regeling. Per onderwerp worden bestuurlijke afspraken gemaakt, overeenkomsten van dienstverlening gesloten.

In het geval van de zes gemeenten geldt dat, als er geen aanvullende besluiten worden genomen, de uitvoering van de Wmo althans voor een belangrijk deel krachtens de bestaande gemeenschappelijke regeling aan de ISDzwf zal zijn opgedragen. Weliswaar spreekt artikel 3 van de Gemeenschappelijke regeling Sociale zaken Zuidwest Fryslan (slechts) van sociale zaken en gesubsidieerde arbeid, maar in de uitwerking daarvan in artikel 4 wordt als basistaak ook de uitvoering van de Wvg genoemd. De Wmo beoogt nadrukkelijk de opvolger te zijn van die Wvg, welke met de komst van de Wmo dan ook zal vervallen. Voorts is er sprake van een beleidsmatige relatie tussen de Wmo en de Wet Werk en bijstand.

In de twee andere gemeenten is het opdragen van Wmo-taken aan de Dienst Sociale zaken van Sneek weliswaar geen automatisme, maar zou het voor een relevant gedeelte wel voor de hand liggen. Dat ligt minder aan de door de gemeenten Sneek en Wymbritseradiel gesloten gemeenschappelijke regeling – die materieel als "inhoudsloos" kan worden aangemerkt – als wel aan de op basis van die regeling gesloten overeenkomst tussen beide gemeenten met betrekking tot de feitelijk uit te voeren werkzaamheden.

Naast de gemeenten zijn derhalve in elk geval betrokken het zorgkantoor en – nu nog – Stichting Thuiszorg Zuidwest Friesland, de thuiszorgorganisatie die op dit moment participeert in de onder de naam "Delphion" bestaande loketten. In aanvulling op die bestaande loketten zijn in verschillende gemeenschappen ondersteunende groepen in het leven geroepen voor het leveren van informele steun aan de eigen bewoners. Het CIZ levert nu indicaties voor de Wvg op basis van daartoe gemaakte afspraken.

De huidige Delphion loketten worden bemenst door medewerkers, die bij de oprichting van de loketten in dienst zijn gekomen van de Stichting Thuiszorg Zuidwest Friesland en van 'Hof en Hiem'. Deze medewerkers worden bekostigd door bijdragen vanuit de deelnemende gemeenten, de thuiszorgorganisatie en andere organisaties op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Dat laatste kan niet te lang voortduren, al was het maar omdat de financiering vanuit de AWBZ daarin niet voorziet.

De overeenkomsten met betrekking tot de personele inzet tussen de betreffende gemeenten en de andere deelnemende organisaties zijn dan ook met ingang van 1 januari 2007 opgezegd. Dat houdt tevens verband met de nieuwe taak, die wettelijk aan gemeenten is opgedragen met betrekking tot inrichting en functie van de loketten. Anderzijds is vanuit het zorgkantoor de wens uitgesproken te willen deelnemen in de nieuwe loketten. Dat is niet primair bedoeld in bestuurlijke zin, maar betreft wel de feitelijke werkzaamheden.

De cliënten van de ISDzwf kunnen op dit moment met betrekking tot aanvragen op het gebied van de Wvg, minimaregelingen, en bijzondere bijstand terecht bij de loketten Sociale Zaken in Bolsward en Lemsterland, die een aantal dagdelen in de week zijn geopend. Verder wordt vooral op basis van huisbezoek gewerkt. In Sneek en Wymbrits is de werkwijze zo dat men de front office en back office sterk in elkaar laat overlopen. In beide gevallen is het streven gericht op een integrale benadering van de hulpvraag van de betreffende burger.

Voorts is aan de orde dat het CIZ in de huidige situatie de indicaties stelt voor de op titel van de huidige AWBZ te verlenen hulp. Dat doet het CIZ evenzeer voor de voorzieningen op grond van de Wvg, op basis van een daartoe gesloten overeenkomst. Het is de bedoeling dat die situatie feitelijk wordt voortgezet in – in ieder geval – 2007<sup>3</sup>. Namens het zorgkantoor is, zoals aangegeven, de wens geuit de eigen betrokkenheid op zijn minst te willen continueren, met name met het oog op de beoordeling van de zorgvraag (en indicatie) in relatie tot het beschikbare aanbod. Dat oordeel zou gemandateerd moeten kunnen worden, mits er een ordentelijke organisatie staat om dat mandaat "in ontvangst te nemen" en tot uitvoering te laten komen.

---

<sup>3</sup> Op 10 augustus 2006 is het voornemen gepubliceerd om aan het CIZ een zgn. "alleenrecht" te verlenen.



## 5. De bestuurlijke bouwtekening

Het geheel tot zover overziende en in het bijzonder ook met het oog op de in paragraaf 2 geformuleerde uitgangspunten kan een tussenstand worden geformuleerd bij wat beoogd is te realiseren. Enerzijds zou je dat als een "voorlopig saldo" kunnen formuleren. Anderzijds is daarmee de definitieve uitkomst nog zeker niet gegeven.

### 5.1. Het programma van eisen

Vanuit verschillende dimensies bekeken lijkt hetgeen ontworpen moet worden er als volgt uit te zien.

- ✓ Loketten zijn primair een *uitvoeringsorganisatie*. Natuurlijk is niet uitgesloten dat er, op basis van de ervaren praktijk en met inachtneming van hetgeen de deelnemende gemeenten voor ogen staat, achter het loket van beleidsontwikkeling sprake zal zijn. Maar of dat – zeg maar – 'direct' achter het loket zal zijn of verder back office mag voor het functioneren van het Loket niet bepalend zijn.
- ✓ De primaire *functie* van het Loket is immers het *ten dienste staan van de burger*, het bieden van één ingang voor alle mogelijke (verwante) informatie, hulp en dienstverlening.
- ✓ In *bestuurlijk* opzicht is een tweeslag beoogd. Enerzijds gaat het om een zo licht mogelijke vorm van samenwerking, die voortbouwt op hetgeen er al is (zo min mogelijk 'bestuurlijke drukte' en benutten van recente ontwikkelingen).
- ✓ Anderzijds zou de bestaande *samenwerking met betrokken instanties* buiten de gemeenten niet alleen materieel behouden moeten kunnen blijven, maar waar dat nuttig of nodig zou blijken ook kunnen uitgebouwd: versterkt of geïntensiveerd. Ook partners als het Zorgkantoor hechten daar zeer aan.
- ✓ Ten slotte is van belang dat er een ook *voor de medewerkers* heldere organisatie wordt gerealiseerd. Tot heden hebben de betrokkenen elk hun eigen werkgever, en daarmee ook hun eigen 'chef'. Er ware te streven naar eenheid van rechtspositie, maar ook naar eenduidigheid van aansturing. Dat is bij een werkeenheid die zal bestaan uit meerdere kleine vestigingen nu eenmaal noodzakelijk.

Dat zijn geen van alle harde 'randvoorwaarden' in de eigenlijke zin van het woord, behalve wellicht de tweede: de functie van het Loket is vanzelfsprekend een gegeven. Maar de vormgeving en invulling van het eerste, derde en vierde facet kan wellicht op meerdere manieren gestalte krijgen. Als dat zo is, dan kunnen die tegen elkaar worden afgewogen: wat weegt dan zwaarder? wat is het meest praktisch?

### 5.2. De deelnemende partners

#### 5.2.1. Wie wordt opdrachtgever?

Uitgangspunt is dat de betrokken organen van openbaar bestuur gezamenlijk de loketten en daarmee de organisatie van die loketten in stand gaan houden. Die 'betrokken organen van openbaar bestuur' kunnen de gemeenten zijn. Dat ligt voor de hand: gemeenten zijn belast met de beleidvorming en uitvoering van de Wmo. Maar op dit moment is het zo, dat delen van het beleid welke binnenkort onder de Wmo zullen vallen zijn opgedragen aan gemeenschappelijke regelingen.

De acht samenwerkende gemeenten zijn daarbij verdeeld in twee clusters: de zes, welke gezamenlijk een ISD in stand houden op basis van een gemeenschappelijke regeling waarbij een zgn. openbaar lichaam in het leven is geroepen naast de twee, binnen welke de één werkzaamheden verricht ten behoeve van de ander. In beide gevallen geldt – als gezegd – dat delen van hetgeen onder de Wmo zal vallen aan de directe gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn onttrokken.

Voor de ISDzwf is voorts van belang, dat de gemeenschappelijke regeling wel de mogelijkheid kent om commissies van advies in te stellen, maar geen zgn. functionele commissies, aan wie ook bestuurstaken kunnen worden opgedragen. Voor de samenwerking van Sneek en Wymbrits speelt dat punt niet, omdat Sneek (als centrumgemeente) dat wel kan. Dit punt is relevant voor het nog te bespreken model waarin een mogelijke gemeenschappelijke commissie centraal staat.

De conclusie van deze paragraaf is dan ook de volgende. Tenzij beide gemeenschappelijke regelingen binnenkort zouden worden gewijzigd (al dan niet bij gelegenheid van het bestuurlijk vorm geven van de loketten) moeten zowel de gemeenten als beide regelingen enigerlei wijze worden verbonden aan de nieuw te creëren bestuurlijke structuur. De gemeenten en elk van de beide regelingen zijn immers 'eigenaar' van een deel van de bevoegdheden op grond van de Wmo. In het geval van Sneek en Wymbrits leidt dat overigens niet tot enige extra handeling of een extra besluit, omdat Sneek voor zichzelf als gemeente al de nodige besluiten zal nemen en krachtens de regeling in eenzelfde beweging ook zal handelen voor Wymbritseradiel. Actoren in de richting van het opdrachtgeverschap zijn daarmee – in de redenering tot hier – de besturen van de acht gemeenten en van de ISDzwf.

#### 5.2.2. *Wie zouden nog meer betrokken kunnen worden?*

Het voorgaande betekent niet vanzelfsprekend, dat daarmee de rij mogelijke opdrachtgevers per definitie uitputtend is benoemd. Het zou zeker kunnen dat partijen het gewenst achten om andere bestuursorganen – Zorgkantoor, CIZ – bij het Loket te betrekken of ook uitvoerende partijen: thuiszorginstellingen, zorgcomplexen, of de groeperingen die in de verschillende dorpen eerstelijns hulp en verwijzing proberen te geven.

Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs in een opdrachtgeversrol te zijn. Er zijn verschillende vormen van betrokkenheid denkbaar die niet direct een bestuurlijke verantwoordelijkheid met zich meebrengen, maar wel van belang kunnen zijn. In elk geval lijkt het verstandig om in hetgeen volgt de mogelijke betrokkenheid van derden niet op voorhand uit te sluiten. Bovendien zou die betrokkenheid – indien gewenst – voor de verschillende categorieën ook op verschillende manieren gestalte kunnen krijgen.

## 6. De groslijst aan mogelijkheden

### 6.1. Inleiding

Het lijkt verleidelijk om, als je de voorgaande beschouwingen overziet, op basis van eigen wetenschap en eerdere ervaring "begrepen!" te roepen, gevolgd door "dan gaan we het zó maar doen". In de regel pak je dan een samenwerkingsmodel uit de kast dat eerder goed gewerkt heeft en dat in het geval van de loketten in de Zuidwesthoek niet onlogisch lijkt. En het probleem lijkt van tafel.

Die methode – hoe werkbaar soms ook de oplossing die er uit komt – laten we hier links liggen. Opdracht is immers om de verschillende mogelijkheden alle in beeld te krijgen, om dan op basis daarvan een keuze te kunnen maken. De opdracht heeft die inhoud gekregen om twee redenen. Ten eerste is daar de noodzaak om, binnen een voor de gemeenten deels nieuw beleidsterrein, 'iets praktisch' te maken in de wetenschap dat de bestuurlijke onderlaag met acht gemeenten en twee gemeenschappelijke regelingen al complex genoeg is. Ten tweede is de nadrukkelijke opdracht van Foar Elkoar om modellen te ontwikkelen en methoden in praktijk te brengen, die ook elders toepasbaar zijn. Dat vergt bij het maken van keuzen een ordentelijke onderbouwing.

In het navolgende zal ik dan ook een korte karakteristiek geven van alle denkbare vormen van bestuurlijke samenwerking. In volgende stappen zullen daarvan dan eerst een aantal kunnen afvallen en kunnen de resterende op hun waarde worden beproefd. Dat laatste is alleen al nuttig vanwege de mogelijkheden van weging van de verschillende aspecten, die in paragraaf 5.1 aan de orde waren.

In deze paragraaf zullen de verschillende samenwerkingsvormen in zeer korte karakteristieken worden weergegeven. Dat lijkt voldoende voor de eerste selectie. Ze zullen worden onderscheiden naar publiekrechtelijke en privaatrechtelijke verbanden. Dat is gebruikelijk, maar ik wijs er op dat sommige publiekrechtelijke vormen wel gestalte kunnen krijgen door bv. een privaatrechtelijke overeenkomst. Soms ook is precieze vormgeving een kwestie van het maken van een keuze.

### 6.2. De publiekrechtelijke samenwerkingsvormen

De publiekrechtelijke samenwerkingsvormen laten zich grofweg verdelen in die, waarbij wel een formele gemeenschappelijke regeling wordt gesloten en vormen, waar dat niet gebeurt. Ik wijs er op voorhand op dat dit onderscheid niet bepalend is voor de 'zwaarte' van de regeling of de intensiteit van de samenwerking. Het gaat dan om de hierna te noemen mogelijkheden.

### 6.2.a. Gemeenschappelijke regeling met gemeenschappelijk orgaan

*karakteristiek:* formeel samenwerkingsverband tussen overheidsorganen waarbij een nieuw bestuursorgaan in het leven wordt geroepen;

*in de regel gebruikt voor:* het in stand houden van bovengemeentelijke voorzieningen, zoals regionale muziekschool e.d., het realiseren of in stand houden van regionale structuren op bv. gebied van recreatie, het gezamenlijk doen uitvoeren van bestuurshandelingen (bv. ISD);

*mogelijkheden, beperkingen:* gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk kunnen deelnemen, andere openbare lichamen (bv. productschappen of zelfstandige bestuursorganen) ook, derden (bv. scholen) alleen via speciale procedure; orgaan krijgt eigen bevoegdheden en kan die vaak weer overdragen aan commissies.

### 6.2.b. Gemeenschappelijke regeling met centrumgemeente

*karakteristiek:* formeel samenwerkingsverband tussen overheidsorganen waarbij er één wordt aangewezen om ook voor de anderen bepaalde taken uit te voeren;

*in de regel gebruikt voor:* als bij 6.2.a., maar vaker gericht op uitvoeringstaken zoals reinigingsdienst of, vaak bij enkele kleine gemeenten rond één grote, ook wel sociale zaken etc.;

*mogelijkheden, beperkingen:* deelnamemogelijkheden als bij 6.2.a.; regelmatig terugkerend probleem is de vraag naar beleidsvrijheid deelnemers; er komt geen nieuw bestuursorgaan tot stand.

### 6.2.c. Gemeenschappelijke regeling zonder meer met basale afspraken

*karakteristiek:* formeel samenwerkingsverband tussen overheidsorganen waarbij vooral een overlegstructuur tot stand wordt gebracht, hetzij tussen, hetzij ten behoeve van gezamenlijke gemeenten (zoals bij belangenbehartiging);

*in de regel gebruikt voor:* zeer gevarieerd, kan gaan om gezamenlijke optreden jegens derden zowel als het zijn van gezamenlijke partner voor inwoners of ondernemers uit de regio, kan ook gaan om basale samenwerkingsafspraken die van geval tot geval in concrete werkafspraken uitmondt (vb.: Sneek/Wymbrits);

*mogelijkheden, beperkingen:* deelnamemogelijkheden als bij 6.2.a.; er kan (maar hoeft niet) een gezamenlijk orgaan (maar zonder bevoegdheden) in het leven worden geroepen; relatief vrijblijvende structuur en daarmee bv. financieel weinig risicovol.

#### 6.2.d. Gemeenschappelijke commissie

- karakteristiek:* meerdere overheden (veelal gemeenten) stellen bij gelijklopende verordening en in personele zin éénzelfde (bestuurs)commissie in, die dan in de praktijk zal werken voor elk van hen afzonderlijk;
- in de regel gebruikt voor:* afhankelijk van de aan zo'n commissie wel of niet toegekende bevoegdheden; denkbaar zijn een adviescommissie voor de bezwaarschriften maar ook een functionele commissie, die dan voor elk van de deelnemers de zelfde bevoegdheden uitoefent (bv. als Culturele Raad);
- mogelijkheden, beperkingen:* kan in combinatie met SETA-afspraken worden toegepast en daarop een aanvulling zijn; is een mogelijkheid de Wgr te "ontduiken" maar leidt daarnaast tot wat meer financiële onzekerheden; nog weinig gebruikt dus weinig ervaring.

#### 6.2.e. Bestuursovereenkomst / SETA

- karakteristiek:* nog in ontwikkeling zijnde samenwerkingsvorm tussen (vooral) gemeenten, waarbij wordt overeengekomen dat de één ambtelijke inzet levert voor de ander(e); soms bijna een gemeenschappelijke regeling zonder die zo te benoemen maar gegoten in de vorm van een convenant of anderszins gerichte afspraken; aansturing vanuit de opdrachtgevers bij wege van bestuursopdrachten;
- in de regel gebruikt voor:* er is nog nauwelijks een "in de regel", het gaat om zoeken naar een gemeenschappelijke werkeenheden als opdrachtnemer voor organen van meerdere gemeenten tot werkafspraken in de zin van de één verleent de vergunning, de ander is belast met de controle en handhaving;
- mogelijkheden, beperkingen:* ruim maar vergt steeds incidentele invulling: detachings- of mandaatafspraken, etc., bij zeer bescheiden invulling nauwelijks verschil met privaatrechtelijke overeenkomst van dienstverlening of detachering; loopt over in Federatiemodel.

#### 6.2.f. Bestuursovereenkomst / Federatie<sup>4</sup>

- karakteristiek:* nog in ontwikkeling zijnde samenwerkingsvorm tussen (vooral) gemeenten, waarbij wordt overeengekomen gemeentelijke diensten samen te voegen; soms bijna een gemeenschappelijke regeling zonder die zo te benoemen maar gegoten in de vorm van een convenant of anderszins gerichte afspraken; aansturing vanuit een "federatiecommissie" o.i.d. lijkt de regel;
- in de regel gebruikt voor:* er is nog nauwelijks een "in de regel", het gaat om zoeken naar een volstrekt gemeenschappelijke secretarie als opdrachtnemer voor organen van meerdere gemeenten tot werkafspraken in de zin van wederzijdse taakverdeling;
- mogelijkheden, beperkingen:* ruim maar vergt invulling van geval tot geval: detachings- of mandaatafspraken, etc., denkbaar is ook een gelijklopende organisatieverordening; loopt over in SETAmodel.

<sup>4</sup> Federatie en SETA lopen in de praktijk wat in elkaar over; zie hierna in paragraaf 8.

### 6.2.g. Opdracht aan ander (bestaand) bestuursorgaan

<i>karakteristiek:</i>	divers, zie bij SETA, wel is het betrekken van andere bestuursorganen dan gemeenten goed denkbaar (havenschap, zelfstandig bestuursorgaan (zbo), e.d.);
<i>in de regel gebruikt voor:</i>	weinig in deze specifieke figuur, convenant kan privaatrechtelijk worden vormgegeven als overeenkomst (bv. "van samenwerking"), behalve als de ene overheid daadwerkelijk diensten voor de ander levert op basis van publiekrechtelijk alleenrecht (vgl. ClZ voor gemeenten);
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	ruime maar betrekkelijk weinig verkende en dus bekende mogelijkheden, wel is vaak verdere "uitvoeringsovereenkomst" o.i.d. nodig (convenant is dan een "onvoltooide"), soms dus ook publiekrechtelijke grondslag in verordening e.d.

### 6.3. De privaatrechtelijke samenwerkingsvormen

Het onderscheid binnen de categorie van de privaatrechtelijke organisaties loopt – in tegenstelling tot bij de publiekrechtelijke vormen – niet in de eerste plaats langs de vorm of de vormvoorschriften, maar bij de doelstelling van de organisatie zelf: is het een ideëel doel dan wel gaat het om iets als een onderneming? Dwars door dat onderscheid loopt de vraag naar vormvoorschriften: is een authentieke (notariële) akte nodig of niet? In het navolgende komen alle denkbare figuren langs. In de volgende paragraaf zal blijken dat sommige rechtsvormen meer, en andere minder voor de hand liggen bij de bestuurlijke vormgeving van de loketten.

#### 6.3.a. Stichting

<i>karakteristiek:</i>	rechtspersoon zonder leden, formeel <i>beheerder van een fonds</i> <sup>5</sup> , er is een bestuur maar geen democratisch orgaan (behalve wanneer statutair een Raad van Toezicht aanwezig is die tevens een relatie heeft met initiërende gemeente(n)); vergt notariële akte;
<i>in de regel gebruikt voor:</i>	het in stand houden van feitelijke voorzieningen, zoals een muziekschool of bibliotheek;
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	praktische manier om gezamenlijk een bovengemeentelijke activiteit in stand te houden, vaak is de gemeente geen formele deelnemer <sup>6</sup> maar wel initiator; een subsidierelatie houdt afstand tussen overheid en stichting dus is er minder directe controle maar (afhankelijk van statutaire verwevenheid overheid/stichting) ook minder financiële risico's, grote variëteit in de praktijk want er zijn veel mogelijkheden, althans nauwelijks beperkingen.

<sup>5</sup> Vergelijk de fondsen welke dateren uit de vroegere weldadigheid, waar veel colleges van B&W qualitate qua nog het bestuur van vormen.

<sup>6</sup> De rijksoverheid is daar overigens dubbel in. De Wmo legt het primaat bij het particulier initiatief, terwijl vanuit bestuurlijke optiek (van bv. BZK) vaak wordt bepleit om aan publiekrechtelijke arrangementen de voorkeur te geven.

### 6.3.b. Vereniging

<i>karakteristiek:</i>	rechtspersoon met leden en bestuur;
<i>in de regel</i>	weinig tussen overheden, behalve VNG en provinciale
<i>gebruikt voor:</i>	verenigingen van gemeenten <sup>7</sup> , wel binnen overheden veel voor beroepsgenoten <sup>8</sup> , verder op veel terreinen van maatschappelijk leven als sport en recreatie maar ook tussen gelijksoortige organisaties: belangenverenigingen;
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	redelijk onverkende en dus onbekende variant, democratie kan geregeld worden via lidmaatschap gemeenten maar kent dan dezelfde manco's als gemeenschappelijke regeling, bijzondere mogelijkheid kan zijn de deelname van andere organisaties dan overheden, zoals wellicht Zorgkantoor.

### 6.3.c. NV / BV

<i>karakteristiek:</i>	vennootschap met deelhebbers in aandelen, daarmee afgescheiden vermogen en dus beperkte aansprakelijkheid;
<i>in de regel</i>	productiebedrijven zoals nuts-, telecom- en havenbedrijven, in (bescheiden) opmars lijkt het gezamenlijk dienstenbedrijf zoals de intergemeentelijke vuilnis-BV <sup>9</sup> en recent zelfs de administratievoering voor verschillende overheden <sup>10</sup> ;
<i>gebruikt voor:</i>	
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	mogelijkheden zijn zeer ruim maar worden (mede daarom) argwanend bezien, nog weinig voorkomende figuur buiten de nutssector, wordt wel sterk geassocieerd met profit-activiteiten.

### 6.3.d. Maatschap / firma

<i>karakteristiek:</i>	samenwerkingsverband tussen natuurlijke en/of rechtspersonen teneinde een onderneming in stand te houden, de (vennootschap onder) firma is een verbijzondering van de maatschap, bij "firma" gaat het als regel om een bedrijf, bij "maatschap" om het uitoefenen van een beroep;
<i>in de regel</i>	niet binnen overheden;
<i>gebruikt voor:</i>	
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	die "onderneming" is er zelden of niet, zodoende op voorhand weinig relevant.

<sup>7</sup> Dit type verenigingen worden voor het mededingingsrecht weer wel zelf als overheid aangemerkt.

<sup>8</sup> Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, Vereniging Stadswerk, e.d.

<sup>9</sup> In het mededingingsrecht is bekend de eerder bestaande NV van Arnhem en Rheden, die een alleenrecht kreeg in die gemeenten voor het ophalen van particulier huisvuil; BFI procedeerde daartegen maar verloor.

<sup>10</sup> Een idee van enkele waterschappen in Noord Holland.

### 6.3.e. Coöperatie

*karakteristiek:* samenwerkingsverband dat behoort te voorzien "in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden";  
*in de regel* onder overheden niet, voor zover bekend;  
*gebruikt voor:*  
*mogelijkheden,* nauwelijks, gezien die wettelijk eis van het voorzien in *stoffelijke*  
*beperkingen:* (d.i. materiële, op geld waardeerbare) behoeften van haar *leden* (lees: de gemeenten zelf, niet haar inwoners).

### 6.3.f. Buitenlandse rechtspersoon

*karakteristiek:* divers (Ltd., GmbH., etc. kennen elk hun eigen regime);  
*in de regel* niet in overheidsland (en dat ligt ook niet voor de hand);  
*gebruikt voor:*  
*mogelijkheden,* om aangegeven reden niet meer verkend.  
*beperkingen:*

### 6.3.g. Intergemeentelijke overeenkomst

*karakteristiek:* afhankelijk van keuzes, afspraken naar behoefte;  
*in de regel* niet goed te traceren, ligt vaak in het verlengde van een SETA-  
*gebruikt voor:* arrangement als uitwerking daarvan, kan ook gaan om  
convenantachtige constructie voor incidentele aangelegenheden,  
komt als zelfstandige figuur vermoedelijk nauwelijks voor;  
*mogelijkheden,* redelijk onbeperkt, maar al evenzeer onbepaald in relatie tot  
*beperkingen:* voorschriften over gemeenschappelijke regelingen – ofwel: in  
theorie kan er veel, maar ingrijpen van andere overheden is  
denkbaar.

### 6.3.h. Opdracht aan derde / niet-bestuursorgaan

*karakteristiek:* uitbesteden, de figuur van contracteren met een derde om  
overheidstaken of overheidsgerelateerde taken uit te voeren;  
*in de regel* feitelijke taken, zoals (alweer) ophalen van huisvuil, maar ook  
*gebruikt voor:* verzorgen van ICT-services, catering, e.d.;  
*mogelijkheden,* in de sfeer van uitvoering als boven, bij beleidsvoorbereiding  
*beperkingen:* veelal beperkt tot onderzoek, ondersteuning, e.d.; mogelijkheden  
zijn in theorie overigens vrijwel onbeperkt.



### 6.3.i. Publiek/private samenwerking (PPS)

<i>karakteristiek:</i>	het gezamenlijk tussen een of meer overheden en een of meer private partijen ontwerpen van een specifiek project;
<i>in de regel gebruikt voor:</i>	fysieke aangelegenheden, zoals het realiseren van infrastructuur of een woonwijk, vaak wil de overheid vooral de inrichting bepalen en is de derde partij de risicodrager (of de winstnemer);
<i>mogelijkheden, beperkingen:</i>	in theorie ruim, maar buiten de "harde sector" niet erg bekend, kan op zichzelf goed bij ook andere projecten worden toegepast en valt dan vrijwel samen met de opdracht aan derden, al gaat het doel dan erg lijken op een gemeenschappelijke regeling met 'niet toegestane partners'; de EU is zeer kritisch op specifieke NL-vormen van dergelijke samenwerking, vooral vanuit oogpunt van mededinging en eerlijke concurrentie.

## 7. Eerste schifting: evidente afvallers

Het zojuist weergegeven overzicht is omvattend, maar daarmee ook redelijk 'rijp en groen'. Het ligt in de rede om daaruit eerst de selectie te verwijderen van bestuurlijke modellen, die zeker niet in aanmerking komen om de houder te worden van de Wmo-loketten. Het is niet noodzakelijk om daarbij strikt de hand te houden aan het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke vormen. In beide categorieën zitten bestuurlijke varianten die evident niet voor de hand liggen.

Maar het meest duidelijk is dat natuurlijk wel in de laatste categorie. De privaatrechtelijke organisatievormen zijn in veel gevallen toegesneden op het – in enige vorm – drijven van een onderneming of uitoefenen van een beroep. En hoewel hun mogelijke toepasbaarheid wellicht tot verrassende gezichtspunten zou kunnen leiden zijn ze daarmee niet de meest voor de hand liggende figuren.

Vanwege hun op het ondernemerschap gerichte karakter vallen dan ook in eerste instantie af de NV en de BV, de maatschap en de firma, de coöperatie en alle vormen van naar buitenlands recht vormgegeven rechtspersonen. De loketten zijn evident geen onderneming en daarmee ook niet te vergelijken. Integendeel, ze zijn de uiting van publieke dienstverlening door overheden. Soms is zo'n figuur al onmogelijk om wettelijke redenen – vergelijk de doelstelling van een coöperatie – maar waar dat niet zo is – de NV of BV – ligt een positieve keuze niet voor de hand. Zij voegt niets toe aan hetgeen er op andere wijze ook al kan worden tot stand gebracht en maakt de constructie wel meer ingewikkeld.

Om vergelijkbare redenen lijkt de PPS direct af te vallen. Het gaat bij de loketten immers niet om het tot stand brengen van iets (fysieks), maar om het blijvend goede diensten kunnen verlenen aan de inwoners van de Friese Zuidwesthoek. Een mogelijk voordeel van PPS – betrokkenheid van derden, zoals het Zorgkantoor en anderen – kan ook op een meer eenvoudige manier worden gerealiseerd; de nadelen zijn vergelijkbaar met de overige rechtsvormen waarbinnen een onderneming in stand wordt gehouden.

Veel meer pragmatisch is de keuze om de figuur van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheden als afzonderlijke organisatievorm ter zijde te schuiven. Dat betreft een overeenkomst tussen gemeenten waarbij – grof gezegd – gemeente (of gemeenschappelijke regeling) A werkzaamheden uitvoert ten behoeve van ook anderen; hier: de overige deelnemende gemeenten. Voor dat ter zijde schuiven zijn twee redenen. De eerste is, dat in de figuren van de SETA- of Federatiegemeenten soms ook al dergelijke overeenkomsten worden gebezigd (zij het onder verschillende benamingen). Als afzonderlijke categorie is die van de privaatrechtelijke overeenkomst dan ook in de literatuur wel onderscheiden, maar voor de praktijk minder interessant: ze komt als subcategorie hierna overigens nog wel aan de orde. De tweede reden is dat ze in de praktijk van de Zuidwesthoek minder voor de hand lijkt te liggen. Er zijn twee hoofdentiteiten te duiden: de ISDzwf en Sneek als centrumgemeente voor de combinatie Sneek/Wymbrits. Daarnaast onderkennen elk van de andere gemeenten hun eigen, autonome verantwoordelijkheid. Het ligt niet voor de hand om binnen een dergelijke constellatie een 'primaat' (in de zin van: een hoofduitvoerder) aan te wijzen. Dat spreekt te meer omdat het ook niet nodig is, zoals nog zal blijken.

## 8. Karakteristieken binnen het beschikbare palet

### 8.1. Schets van de resterende mogelijkheden

Na deze grove selectie resteren dan nog een aantal organisatievormen die in beginsel in aanmerking zouden kunnen komen als bestuurlijke 'drager' onder de Wmo-loketten. Deze eerste selectie heeft plaats gevonden aan de hand van de vraag "welke niet?". In het navolgende zal dit advies steeds meer focussen op "welke mogelijk wél, en waarom?". Om die reden zullen de resterende mogelijkheden – waar dat kan om te beginnen per cluster – nader worden bekeken. Achtereenvolgens zal ik ingaan op de mogelijkheden die een gemeenschappelijke regeling (in welke variant dan ook) zou kunnen bieden, het werken met een bestuursovereenkomst, zowel op basis van SETA als in het concept van de Federatiegemeenten, de gemeenschappelijke commissie, het geven van opdrachten aan een bestuursorgaan, idem aan een niet-bestuursorgaan, de stichting en als laatste de vereniging. Deze volgorde houdt geen verband met het willen aanbrengen van een zekere prioriteit, maar zal voor de verhaallijn niet onlogisch blijken.

### 8.2. De verschillende varianten

#### 8.2.a. Gemeenschappelijke regeling

Gemeenschappelijke regelingen zijn er in Nederland in (letterlijk) vele maten, soorten en gewichten. Het is de oudste bekende vorm van samenwerking tussen gemeenten<sup>11</sup> en kent een tamelijk formeel karakter. Er zijn gelijklopende raadsbesluiten nodig en in een aantal gevallen ook goedkeuring door het provinciaal bestuur. De betreffende wetgeving is omvangrijk, wordt nogal eens als complex ervaren en wijzigt met enige regelmaat. Ook moeten de regelingen worden geregistreerd.

Dat is in zeker opzicht niet voor niets. In het bijzonder met de 'zware' gemeenschappelijke regeling wordt een nieuw bestuursorgaan tot stand gebracht, veelal te typeren als een 'zbo op decentraal niveau': het Openbaar Lichaam. Op rijksniveau is voor zo'n handeling een formele wet nodig! Zo'n nieuw bestuursorgaan krijgt een eigen vermogen en er komen vaste regels hoe dat zich verhoudt tot de samenwerkende gemeenten. Het kan ook verplichtingen aangaan, waarbij die samenwerkende gemeenten uiteindelijk verantwoordelijk kunnen zijn voor de afwikkeling daarvan. Er zal een eigen bestuur zijn – in de regel door en uit de deelnemers gevormd – maar daar dient zich direct een erkend probleem aan: dat is een zgn. 'getrap't' benoemd bestuur, te weten vanuit en door meerdere gemeentelijke organen. Dat bestuur legt vervolgens ook niet periodiek verantwoording af aan de kiezer, maar aan een aantal verschillende op basis van verkiezingen tot stand gekomen organen, veelal de gemeenteraden. En dat is precies weer de reden van die periodieke Haagse onrust die regelmatig tot wijziging van de wet leidt. Om reden van dat alleen maar 'verantwoorden op afstand' kunnen gemeenschappelijke regelingen zelf weer geen deelnemer zijn van een andere gemeenschappelijke regeling.

<sup>11</sup> En provincies, waterschappen, soms ook het Rijk en redelijk incidenteel ook andere openbare lichamen. Onder die laatste tegenwoordig nog wel eens onderwijsorganisaties, in het verleden ook wel ziekenfondsen. Dat beseffend spreek ik hier korthedshalve uitsluitend over gemeenten.

Nu is dat 'democratisch deficit' in veel gevallen helemaal niet zo erg. Veel bestuurlijke bevoegdheden van gemeenschappelijke regelingen houden verband met tamelijk routinematige beslissingen. Denk aan de ISDzwf, waar het gaat om zaken als het verlenen van bijstand en het toeleiden naar arbeid, maar waar de deelnemende gemeenten zich wel het recht hebben voorbehouden om zelf beleidsmatige keuzes te kunnen blijven maken (als voorbeeld: "onder omstandigheid P moet in elk geval ook mogelijkheid Q onderzocht worden"). Het ergste dat er dan kan gebeuren is dat die beleidskeuzes leiden tot meerwerk, waarvan de kosten behoren te worden verrekend. Kortom: zelfs in de meest 'zware variant' van de gemeenschappelijke regeling zijn subvarianten denkbaar, die aan de geschetste problemen tegemoet kunnen komen. Dat wordt alleen zelden beproefd en al helemaal nauwelijks gepropageerd.

Er zijn, zoals eerder aangegeven, ook lichtere vormen van gemeenschappelijke regelingen denkbaar. Dat is om te beginnen die, waarin (niet meer dan) een 'gemeenschappelijk orgaan' in het leven wordt geroepen. De deelnemers houden hun eigen bevoegdheden, maar stemmen hun belangen op een deelgebied onderling af en treden waar mogelijk als eenheid naar buiten. Een dergelijk type regeling heeft dan al zelf geen rechtspersoonlijkheid en gaat daarom zelf geen verplichtingen aan, waar de deelnemers (achteraf) mee worden geconfronteerd. Vaak gaat het bij dit type om samenwerkingsafspraken ten behoeve van het in stand houden van een regionale voorziening, zoals een muziekschool, of het gemeenschappelijk optrekken teneinde een bepaald beleidsdoel te dienen, zoals het in stand houden van groene ruimte. Vaak is wel sprake van een secretariaat voor dat gemeenschappelijk orgaan, waarin kan worden voorzien door een van de deelnemende gemeenten. Het gaat in deze variant dus vaak om het gemeenschappelijk bekostigen van 'doetaken'.

De laatste variant is die, waarbij een centrumgemeente taken uitvoert ten behoeve van (in de regel) kleinere buurgemeenten. Bekend voorbeeld is de gemeenschappelijke reinigingsdienst of een culturele voorziening, zoals een theater. Ook in de sfeer van de sociale werkvoorziening komt dit type wel voor, maar even goed bij grotere projecten als een gemeentegrensoverschrijdend bedrijfsterein. En bij dergelijke doetaken mag je – in elk geval als mogelijkheid – dus ook denken aan het in stand houden van Wmo-loketten.

In het verlengde van het voorgaande mag gelden, dat dat laatste ook het geval is bij de gemeenschappelijke regeling 'zonder meer'. Dat moge al blijken uit de gemeenschappelijke regeling tussen Sneek en Wymbrits, waar is vastgelegd om van geval tot geval afspraken te maken. Ik wijs er hier wel op dat die ogenschijnlijke eenvoud bij het sluiten van de regeling kan leiden tot meerdere overeenkomsten van dienstverlening, die elk voor zich weer de nodige tijd zullen vragen aan voorbereiding, afstemming en besluitvorming.

Hoe dit alles ook zij: mijn conclusie op basis van het voorgaande is dat de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk tot stand brengen van Wmo-loketten in elk geval binnen de figuur van een gemeenschappelijke regeling zou kunnen passen. Nadeel van het model is op voorhand dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid nauwelijks kan worden gedeeld met anderen. Ook zouden de bestaande gemeenschappelijke regelingen moeten worden opengebroken.

### 8.2.b. De enkele bestuursovereenkomst

In reactie op de als lastig ervaren figuur van de gemeenschappelijke regeling is zowel in bestuurskundige als juridische kring gezocht naar mogelijke andere vormen van samenwerking tussen gemeenten. Die zijn ook gevonden. Kort na elkaar presenteerden de hoogleraren Elzinga (Groningen) en Korsten (OU Heerlen) respectievelijk de Federatiegemeenten en het SETA-model<sup>12</sup>. In beide gevallen is wel sprake van afspraken tussen gemeentebesturen, maar wordt de figuur van de formele gemeenschappelijke regeling vermeden. Je zou kunnen betogen, dat zoiets niet overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever zou kunnen zijn. Maar aan de andere kant worden beide modellen ook gepresenteerd (en als mogelijkheid aanbevolen!) vanuit het Ministerie van BZK. En dat is toch de moeder en hoeder van de bestuurlijke organisatie in Nederland.

Beide modellen zijn aanvankelijk ontwikkeld vanuit een theoretisch denkkader. Zeer samengevat en met het gevaar van enige onzorgvuldigheid kunnen beide varianten als volgt worden getypeerd.

Bij de Federatiegemeenten lijkt de gedachte voorop te staan, een model te ontwikkelen dat een alternatief zou kunnen zijn voor gemeentelijke herindeling<sup>13</sup>. Je zou van enkele secretarieën één organisatie kunnen maken, die dan in opdracht ("bestuursopdrachten") van meerdere colleges van B&W zijn taken zou verrichten. Je hebt dan afspraken nodig over een model voor de kostentoe rekening en een (gelijklopende) organisatie- en beheerverordening. Nadien is het gedachtengoed gedifferentieerd in een richting waarbinnen het ook om delen van de ambtelijke organisatie met specifieke taken kan gaan. Kern blijft evenwel het eigen, democratisch gelegitimeerde bestuur, dicht bij de burger. Dat koopt zijn feitelijke werkzaamheden evenwel in bij een centrale organisatie.

De ontwikkeling van SETA heeft een gelijksoortige achtergrond als de Federatiegemeenten, maar bij dit model stond al direct de mogelijkheid van slechts gedeeltelijke samenwerking wat meer op de voorgrond. Samen En Toch Apart benadrukt de mogelijkheid van samenwerken (ook: 'samen werken') maar met behoud van de eigen gemeentelijke autonomie. Dat kan voor de gehele organisatie, maar ook voor aangewezen delen ervan: de buitendienst, sociale zaken, en andere delen. Ook in deze variant is een overeenkomst nodig tussen de betrokken gemeenten cq. gemeentelijke organen en iets als een beheerverordening. Dat laatste is met name nodig als een vorm van een gemeenschappelijke organisatie beoogd wordt. In andere gevallen kan het gaan om taakafspraken en mandaten, bij voorbeeld wanneer de verschillende werkzaamheden steeds aan één uitvoerende organisatie worden toebedeeld.

Inmiddels is de praktijk met dit type samenwerking daadwerkelijk aan de slag gegaan, al zijn de ervaringen nog pril. Zo is er in de Kempen een onderzoek gedaan naar samenwerking tussen een aantal kleinere gemeenten. Het lijkt de bedoeling dat steeds één van die gemeenten een bepaalde taak voor alle gemeenten uitoefent. Daarbij gaat het om inhoudelijk beleid (zoals monumentenzorg) zowel als om staffaken (ICT, HRM). Het laat zich raden dat zoiets schaalproblemen en daaruit

<sup>12</sup> Zie noot 1: Samen En Toch Apart en verder par. 8.2.b.

<sup>13</sup> Wat nog steeds een eufemisme is voor: samenvoegen.

voortvloeiende risico's zeer kan verminderen en anderzijds de kwaliteit van het werk kan verhogen. Een gevaar kan zijn dat de integraliteit met sommige verwante werkzaamheden vermindert (bv. voor monumentenzorg de band met overig ruimtelijk beleid) maar in afdekking van dat type risico's kan worden voorzien. De gemeenten Reimerswaal en Kapelle hebben wederzijdse afspraken rond vergunningverlening en handhaving gemaakt, waarbij de ene gemeente voor het gehele gebied vergunt en de andere handhaaft. Naast vraagstukken van schaalgrootte en specialisatie speelde hier ook de noodzaak een rol om beide taken nadrukkelijker organisatorisch te scheiden.

Er zijn ook elders wel voorbeelden bekend van onderzoeken naar de mogelijkheid van dergelijke meer informele manieren van samenwerking. Wat daarbij opvalt is dat nergens precies een van beide theoretische modellen de voorkeur lijkt te genieten, maar dat het gaat om 'variaties op een thema'. Dat hoeft niet te verbazen, omdat beide modellen die mogelijkheid ook nadrukkelijk in zich bergen. Wat bij de verschillende variaties wel opvalt is dat het onderscheid tussen beide theoretische invalshoeken daarbij ongeveer geheel wegvalt. Van meer belang lijkt de aard van de gezamenlijk te verrichten werkzaamheden, de bevoegdheden die men wil overdragen of juist behouden, en dergelijke.

In het voorgaande noemde ik deze wijze van samenwerken minder formeel'. Dat is waar, gemeten aan de beperkingen van een gemeenschappelijke regeling. Het is echter een misvatting om te denken dat het om slechts een eenvoudige afspraak gaat. Uit de genoemde voorbeelden was al gebleken dat vaak wel een verordening moet worden vastgesteld, naast het tot stand komen van een formeel samenwerkingsdocument, zoals een convenant. Een belangrijke vrijheid binnen dit model lijkt overigens wel de mogelijkheid om ook anderen – d.w.z. niet-overheden – te betrekken in de samenwerking. Daar heb ik overigens in de praktijk nog geen voorbeelden van kunnen aantreffen.

Concluderend: een samenwerkingsverband als hier beschreven lijkt zich zeer goed te lenen voor het gezamenlijk in stand houden van Wmo-loketten. Als daar argumenten voor zijn en de bereidheid er toe bestaat kan er tevens besloten worden bij dat samenwerkingsverband – al dan niet op termijn – ook anderen te betrekken.

### 8.2.c. De gemeenschappelijke commissie

Ook het in het leven roepen van een gemeenschappelijke commissie heeft wat weg van het willen vermijden van de zware figuur van de gemeenschappelijke regeling. Zo'n commissie komt tot stand door het in verschillende gemeenten vaststellen van een gelijklopende verordening, waarin die commissie wordt ingesteld en haar taken worden vastgelegd, en het vervolgens benoemen van steeds dezelfde leden. Er komt dan optisch één commissie tot stand. Feitelijk is dat niet zo: er komen evenveel commissies tot stand als er gemeenten toe besluiten. Bestuurlijk is zo'n commissie dan ook verantwoordig schuldig jegens steeds de 'eigen' gemeente. Maar zo werkt het natuurlijk niet: er is slechts één commissie zichtbaar die voor meerdere gemeenten steeds dezelfde taken verricht.

Dat woord 'taken' kan overigens verwarring wekken. Bij het instellen van een gemeenschappelijke commissie gaat het in de regel minder om het verrichten van werkzaamheden als wel om het uitoefenen van bevoegdheden. Zo zijn er op veel

plaatsen gemeenten, die gezamenlijk een bezwaarschriftencommissie in het leven hebben geroepen. Die bestaat dan uit – doorgaans goed gekwalificeerde<sup>14</sup> – juristen van buitenaf. Een dergelijke commissie behoeft geen grote ondersteuning en daarin wordt dan ook veelal pragmatisch voorzien. Een ambtenaar van één van de deelnemende gemeenten voert het secretariaat en de kosten worden op een niet ingewikkelde manier omgeslagen. De commissie adviseert het bestuursorgaan van de gemeente, tegen wie een bezwaarschrift aanhangig is gemaakt.

Op andere plaatsen komt het wel voor dat regionaal wordt voorzien in subsidieverlening aan culturele organisaties of evenementen. Ook voor dergelijke deeltaken lijkt deze bestuurlijke figuur zeker geschikt. Bijkomend voordeel in een dergelijke situatie is dat men nadrukkelijk deskundigen kan inschakelen en daarmee tegelijkertijd afstand bewaart tussen politiek en de waardering van cultuuruitingen. Ook worden dergelijke commissies wel in het leven geroepen ter voorbereiding van regionale evenementen ('300 jaar droogmakerij' zou gekund hebben).

Dergelijke commissies zouden ook kunnen optreden als bestuurscommissie voor een uitvoerende organisatie, maar dat ligt toch minder voor de hand. Uitvoerende organisaties hebben in de regel ook werkbudgetten te beheren en – de benaming geeft het al aan – gewoon hun werkzaamheden te verrichten. Een dergelijke taakorganisatie past dan veeleer binnen een staand bedrijf, aangestuurd door politiek verantwoordelijken en gestuurd door leidinggevende professionals.

Daarmee acht ik een gezamenlijke commissie zeker niet a priori ongeschikt om als drager te fungeren voor het in stand houden van een aantal Wmo-loketten. Sterker, juist in de beginfase, waarin een aantal aspecten nog 'ontdekt' of ontwikkeld moet worden, zou het een goed instrument kunnen zijn. Het vergt onder die commissie wel een beheersverordening voor het vormgeven van het werkapparaat, maar dat is bij de keuze voor bv. SETA niet anders. Met dat laatste model heeft het als gemeenschappelijk voordeel, dat van meet af aan ook derden – zorgkantoor, CIZ, zorgorganisaties – kunnen worden betrokken. Zo'n commissie past ook wel in het daarmee verbonden denkpatroon. De keuze voor een commissie ligt echter minder voor de hand waar de betrokken gemeenten hebben aangegeven nu juist zelf de ruimte willen houden om de beleidsvorming te sturen. Er is – met andere woorden – geen dragend argument voor juist deze vorm van samenwerking.

#### 8.2.d. Opdracht aan een ander bestuursorgaan

Van geheel andere orde is de mogelijkheid om de Wmo-loketten niet zelf in stand te willen houden, maar dat door een derde – in casu een ander bestuursorgaan – te laten doen. Het gaat daarbij dan dus niet om een opdracht aan één van de deelnemende gemeenten; dat zou vrijwel naadloos leiden tot een gemeenschappelijke regeling met de constructie van een centrumgemeente. Wel zou het kunnen gaan om een opdracht aan de bestaande gemeenschappelijke regeling ISDzwf.

De figuur die dan realiter gekozen moet worden is, dat de zes aan die regeling deelnemende gemeenten hun resterende bevoegdheden op het gebied van de Wmo (voor zover 'loketgerelateerd') overdragen aan de ISDzwf. Dat vergt op

<sup>14</sup> Voor rechters in opleiding of advocaten/stagiairs wordt het lidmaatschap van een of enkele van dergelijke commissies gezien als een pré op het CV.

zichzelf geen wijziging van de regeling, omdat die al bepaalt dat de betreffende gemeenten meer aan de ISD kunnen opdragen dan de basale taken. Sneek en Wymbritseradiel zouden dan eveneens die 'loketgerelateerde' taken aan de ISD moeten opdragen. De ISD wordt dan belast met het bemensen van de loketten. Alle gemeenten zouden zelfs ook de uitoefening formele bevoegdheden (zoals het besluiten over bepaalde voorzieningen) aan de ISD kunnen overdragen. De ISD gaat dan als het ware op dezelfde voet als nu Sneek doet voor de combinatie Sneek en Wymbrits optreden als was het een centrumgemeente. Een dergelijke keuze kan worden vormgegeven door het verlenen van een 'alleenrecht' op dezelfde voet als die waarop nu aan het CIZ een publiekrechtelijke opdracht kan worden verleend.

Bij deze variant zijn op zijn minst twee kanttekeningen te plaatsen. De eerste is, dat een keuze als deze zeker praktisch lijkt. Er is een bevoegd orgaan – het bestuur van de ISD –, er is een werkorganisatie, er is deskundigheid, betrokkenheid en voldoende substantie. Gelet echter op het palet van zes plus twee gemeenten, die samen in hun verscheidenheid het vertrekpunt voor de samenwerking voor de totstandkoming van loketten vormen, ligt een dergelijke keuze echter vermoedelijk toch minder voor de hand.

Er is evenwel nog een bestuursorgaan in beeld. Ook het CIZ zelf immers is – dank zij de taken die het ontleent aan de uitvoering van de AWBZ – een bestuursorgaan. Ook het CIZ heeft een uitvoeringsorganisatie, heeft voldoende massa en is vertrouwd met hetgeen wij hier aanduiden als een loketfunctie: publieksdiensten, gericht op het verkrijgen van hulp en voorzieningen en daarmee gerelateerde informatie. En omdat het CIZ een bestuursorgaan is, kunnen aan deze organisatie ook bevoegdheden worden overgedragen. Dat zou dan moeten gebeuren door zowel alle acht gemeenten als door de ISD. Ook hier geldt echter dat een dergelijke keuze, gelet op de relatief prille historie van de bestaande samenwerkingsverbanden, vermoedelijk minder voor de hand ligt. Bovendien lijkt me van belang dat, bij het verlenen van een opdracht aan het CIZ, verdere betrokkenheid van het zorgkantoor bij de loketten wel eens zou kunnen stuiten op de specifieke relatie tussen dat zorgkantoor en CIZ bij toepassing van de AWBZ.

Als laatste variant noem ik hier volledigheidshalve de inschakeling van de gemeenschappelijke gezondheidsdienst (GGD). Zonder die variant nu verder uit te werken merk ik op, dat daarvoor in grote lijnen gelijksoortige voor- en nadelen gelden als welke al eerder zijn genoemd.

Als voorlopige conclusie zou ik hier daarom willen noteren de mogelijke voordelen in termen van praktische uitvoerbaarheid, maar tegelijkertijd de discontinuïteit ten opzichte van in het recente verleden gemaakte keuzes. Per saldo: het kan zeker maar ligt wellicht minder voor de hand.

#### 8.2.e. Opdracht aan een derde / niet-bestuursorgaan

Een volgende mogelijkheid om loketten tot stand te brengen kan zijn het uitbesteden: het verlenen van een opdracht aan een derde. Dat lijkt op de variant van het opdragen van taken aan een ander bestuursorgaan, maar is dat – zeker in juridisch perspectief – zeker niet. Alleen al omdat aan een bestuursorgaan formele bevoegdheden kunnen worden opgedragen is de situatie anders. Materieel kan dat worden ondervangen door het verlenen van mandaat aan met name genoemde



medewerkers van zo'n derde organisatie, maar dat is aanzienlijk bewerklijker en het vergt bewaking: is steeds wel een bevoegde functionaris aanwezig? Maar van groter belang is het feit dat in een dergelijke situatie ook een aanbieder moet worden geselecteerd.

Dat laatste leidt er toe dat een aanbesteding zal moeten plaatsvinden<sup>15</sup>. Het mag voor de hand liggen om, als het besluit valt om een derde partij de loketten in stand te laten houden, daarvoor de regionale thuiszorgorganisatie te selecteren of een andere in het gebied werkzame organisatie op het gebied van zorg en hulpverlening. Maar zo eenvoudig is dat niet. Wel is het natuurlijk denkbaar om als selectie criterium van potentiële aanbieders te verlangen dat ze beschikken over een behoorlijk netwerk binnen de regio Zuidwest Friesland.

Maar hoe dat zij. Het is in algemene zin zeker denkbaar om de loketfunctie uit te besteden aan een (al dan niet commerciële) organisatie. Die verricht dan de werkzaamheden welke zullen moeten worden omschreven in de overeenkomst van opdracht. Die hoeft voor elk van de acht gemeenten niet steeds gelijklopend te zijn: elk gemeentebestuur kan immers zijn eigen prestatieniveau verlangen. Wel ligt het voor de hand om de breedte van de werkzaamheden voor de verschillende gemeenten gelijklopend te laten zijn: het wordt erg moeilijk uit te leggen als voor de ene gemeente de rolstoelen via het Wmo-loket kunnen worden verkregen, terwijl voor een andere gemeente de eigen afdeling sociale zaken bevoegd blijft. Al kan dit vanzelfsprekend ook een onderwerp van verdeling tussen front- en backoffice zijn.

Of uitbesteden zoals hier beschreven de meest voor de hand liggende keuze is, is een andere vraag. Het inrichten van een loket is in de Wmo nadrukkelijk een gemeentelijke taak. Die op afstand willen zetten is afhankelijk van een politiek oordeel. Daarbij behoort ook de keuze te worden gemaakt tussen een (meer) commerciële aanbieder en bv. een in de gemeente werkzame organisatie<sup>16</sup>. Maar op zichzelf is een keuze als deze dus mogelijk.

#### 8.2.f. Een stichting

De gezamenlijke gemeenten kunnen er ook voor kiezen om voor het in stand houden van de Wmo-loketten een afzonderlijke stichting in het leven te roepen. Dat gebeurt wel vaker voor het laten uitvoeren van welomschreven, specifieke taken, zeker als het uitvoerende taken betreft. Daarbij zijn twee varianten denkbaar. De eerste is die, waarbij de deelnemende gemeenten daadwerkelijk participeren in de stichting; ze richten gezamenlijk die stichting op en vormen vanuit de colleges ook gezamenlijk het stichtingsbestuur. Voor een dergelijke stichting is de goedkeuring van gedeputeerde staten vereist. De andere variant is die, waarbij een aantal bestuurders 'in privé' een dergelijke stichting in het leven roepen, of anderen verzoeken om dat te doen. In beide gevallen zal de stichting worden bekostigd uit subsidiemiddelen.

De keuze tussen beide varianten is in het verleden niet overal steeds even helder geweest. Te verdedigen valt, dat het als gemeenten zelf oprichten van een stichting meer aan de orde is als het gaat om direct aan de gemeentelijke kerntaken

<sup>15</sup> Er van uitgaande, dat het drempelbedrag zal worden overschreden. Met als aanname dat het gaat om meerdere fte voor de loketten gezamenlijk en om meerdere jaren lijkt dat zeker het geval.

<sup>16</sup> Eventuele mededingingsrechtelijke vraagstukken laat ik hier verder onbesproken. Bij een keuze als deze is dat echter wel een aandachtspunt.

gelieerde uitvoeringstaken. Zo heeft het gezamenlijke inkoopbureau van een aantal westelijk in Noord Brabant gelegen kleinere gemeenten een dergelijke stichtingsvorm en -geschiedenis<sup>17</sup>. Bij wat verder van het eigenlijke bestuur afstaande taken, zoals het in stand houden van een theater, wordt in de regel gekozen voor het doen oprichten van een stichting door anderen. Wat tot de kerntaken van een gemeente behoort is echter ook onderhevig aan opvattingen, die in de tijd kunnen wijzigen. Voorts is er bij stichtingen waarin gemeentebestuurders zelf het bestuur vormen wat sneller een schijn van belangenverstrengeling mogelijk. Ook is juridisch omstreden, of betrokken wethouders in hun rol als collegelid wel mee mogen stemmen bij besluiten over de stichting.

Bezien vanuit die laatste overwegingen zou de voorkeur dus behoren uit te gaan naar een meer afstandelijke stichting. Dat ligt echter weer minder voor de hand in het licht van het gegeven, dat de loketfunctie in de Wmo nadrukkelijk als een gemeentelijke taak wordt beschouwd. De gemeente heeft niet alleen de opdracht om dat loket in te richten, maar ook om te zorgen dat dat loket de toegang vormt tot allerhande hulpverlening en voorzieningen. Het 'uitbesteden' van de loketfunctie<sup>18</sup> vergt dus in elk geval een zeer goede afstemming met de organisatie(s) die back office opereren.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat de stichtingsvorm het wel weer goed mogelijk maakt om anderen (andere bestuursorganen, belangengroepen, hulpverlenende instanties) direct bij het loket te betrekken. Verdere voor- en nadelen zijn grosso modo niet anders dan bij het uitbesteden aan een andere organisatie.

#### 8.2.g. Een vereniging van gemeenten

De laatste denkbare methode zou zijn het gezamenlijk stichten van een vereniging. Krijgt die vereniging volledige rechtsbevoegdheid (d.w.z. na het verlijden van haar statuten voor een notaris) dan zou het zeker een voertuig kunnen zijn voor het in stand houden van de Wmo-loketten. Ook het gezamenlijk aangaan van een vereniging vergt echter de goedkeuring van gedeputeerde staten. Ik acht het onwaarschijnlijk dat die goedkeuring eenvoudig zal worden gegeven, ook al mag die slechts geweigerd worden wegens strijd met het recht of met het algemeen belang. Het komt me aannemelijk voor, dat g.s. zal redeneren dat met het aangaan van een vereniging de voorschriften rond gemeenschappelijke regelingen enigszins 'slinks' zullen worden omzeild.

Feitelijk gelden die zelfde overwegingen bij het initiëren van een stichting. Maar waar het gaat om 'doe-taken' is de stichting een redelijk algemeen geaccepteerde figuur, terwijl verenigingen van gemeenten eigenlijk alleen voorkomen is de vorm van een belangenorganisatie. Overige voor- en nadelen van de vereniging zijn overigens redelijk vergelijkbaar met eerder beschreven figuren. Tegen de geschetste achtergrond werk ik de vereniging als mogelijkheid hier dan ook niet verder uit.

<sup>17</sup> Het verder vergelijkbare inkoopbureau van de gemeenten in Rivierenland heeft echter vorm gekregen in een op SETA gebaseerde samenwerkingsafpraak.

<sup>18</sup> In termen van mededingingsrecht heet dat overigens 'inbesteden', indien de gemeenten evenveel zeggenschap hebben bij het reilen en zeilen van de stichting als ware het een eigen dienst.

## 9. Toetsing aan de randvoorwaarden

In de voorgaande paragraaf heb ik mogen vaststellen dat alle nog in beeld zijnde vormen van samenwerking op zichzelf een mogelijk bieden om de Wmo-loketten te 'dragen'. Wel werden – nog enigszins gevoelsmatig – voor- en nadelen zichtbaar van de onderscheiden modaliteiten.

Dat is natuurlijk niet voldoende. Het ging er juist om, niet in de valkuil te willen trappen van een keuze voor een vertrouwde, niet-ongeschikte oplossing op basis van de enkele 'eerste gedachte'. In deze paragraaf zal ik daarom de verschillende denkbare varianten toetsen aan het gedachtengoed van paragraaf 5, de bouwtekening, het programma van eisen en de vraag naar betrokken of te betrekken partijen.

### 9.1. Toetsing aan de bouwtekening

Voor de goede orde vat ik de criteria zoals die in paragraaf 5 waren beschreven hier nog eens kort samen. Het moet gaan om een organisatietype:

- dat zich leent voor het in stand houden van een uitvoeringsorganisatie;
- die primair gericht is op dienstverlening aan burgers;
- waarbij bestuurlijk een zo licht mogelijke constructie wordt beoogd;
- die samenwerking met andere betrokken instanties goed mogelijk laat zijn;
- en waarin de medewerkers een heldere positie kunnen vinden.

De overwegingen zoals in paragraaf 5.2 verwoord worden daarin vanzelfsprekend betrokken.

### 9.2. De toetsing per organisatietype

Per nu nog in beeld zijnd bestuurlijk organisatietype geef ik een toetsing in trefwoorden. Dat zal kunnen leiden tot een keuze tussen meer en minder voor de hand liggende vormen op basis van overwegingen en argumenten. In het aansluitende onderdeel zal ik schematisch proberen een waardering vast te leggen.

#### 9.2.a. Gemeenschappelijke regeling algemeen

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	in alle varianten g.r. solide te realiseren;
<i>burgergericht</i>	even goed mogelijk als bij gemeente;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	niet: weer een bestuurslaag er bij en taken moeten worden ontheven bij zowel gemeenten als bestaande g.r.-en;
<i>andere betrokkenen</i>	alleen denkbaar in uitvoerende of adviserende zin;
<i>medewerkers</i>	bij g.r. met openbaar lichaam bij dat o.l. in dienst dan wel daarbij gedetacheerd; anders rechtspositie centrumgemeente; leiding vanuit eigen lijnorganisatie.

### 9.2.b. Bestuursovereenkomst (SETA, Federatie)

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	bleek in alle bekende varianten solide te realiseren;
<i>burgergericht</i>	even goed mogelijk als bij gemeente;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	redelijk: covenant van alle gemeenten en g.r.-en alsmede organisatieverordening;
<i>andere betrokkenen</i>	in de uitvoering mogelijk; of dat ook bestuurlijk zo is, is (voor zover bekend) nog nergens gepraktiseerd; het lijkt echter zeker denkbaar;
<i>medewerkers</i>	hetzij in dienst van de eigen gemeente of g.r.; leiding vanuit eigen nieuw in te richten lijnorganisatie.

### 9.2.c. Gemeenschappelijke commissie

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	lijkt alleen goed te kunnen als de werkorganisatie 'ergens' wordt opgehangen, de commissie stuurt die dan aan i.p.v. de leiding van de huisvestende organisatie;
<i>burgergericht</i>	moet geen probleem zijn als de organisatie goed is ingericht;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	eenvoudig te creëren, maar het lijkt een 'gezochte' constructie en alle gemeenten en de g.r.-en zullen bevoegdheden moeten overdragen;
<i>andere betrokkenen</i>	zijn in de commissie (= het 'bestuur') te betrekken en in de uitvoering op gelijke voet als bij g.r. en andere;
<i>medewerkers</i>	houden eigen (rechts)positie; dagelijkse aansturing moet afzonderlijk worden geregeld.

### 9.2.d. Opdracht aan ander bestuursorgaan

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	afhankelijk van de keuze van dat andere bestuursorgaan goed te realiseren;
<i>burgergericht</i>	afhankelijk van de keuze van dat andere bestuursorgaan goed te realiseren;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	op het oog eenvoudig maar de afstand b.o./f.o. kan complicerend werken, idem afstemming verwant beleid; alle gemeenten en g.r.-en moeten opdracht verlenen;
<i>andere betrokkenen</i>	via overeenkomsten te realiseren, mits zich dat verdraagt met andere verantwoordelijkheden van betrokkenen;
<i>medewerkers</i>	geen eigen medewerkers nodig, huidige medewerkers evt. detacheren.

### 9.2.e. Opdracht aan derde / niet-bestuursorgaan

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	afhankelijk van de keuze bij uitbesteden goed te realiseren;
<i>burgergericht</i>	op basis van overeenkomst/programma van eisen goed te realiseren;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	op het oog eenvoudig maar de afstand b.o./f.o. kan complicerend werken, idem afstemming verwant beleid; alle gemeenten en g.r. moeten contracteren;
<i>andere betrokkenen medewerkers</i>	via overeenkomsten te realiseren; geen eigen medewerkers nodig, huidige medewerkers kunnen alleen gedetacheerd als dat past binnen die derde-organisatie én het zich verdraagt met bestaande rechtspositie.

### 9.2.f. Stichting

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	lijkt heel goed te realiseren;
<i>burgergericht</i>	even goed mogelijk als bij gemeente;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	op het oog eenvoudig maar de afstand b.o./f.o. kan complicerend werken, idem afstemming verwant beleid; alle gemeenten en g.r.-en moeten opdracht verlenen;
<i>andere betrokkenen medewerkers</i>	zowel bestuurlijk als in de uitvoering goed te realiseren; geen eigen medewerkers nodig, huidige medewerkers kunnen worden gedetacheerd voor zover zich dat verdraagt met bestaande rechtspositie.

### 9.2.g. Vereniging

<i>uitvoeringsorganisatie</i>	is uitvoerbaar, maar zou dan idealiter in handen van een van de leden moeten worden gelegd;
<i>burgergericht</i>	even goed mogelijk als bij gemeente;
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	lijkt eenvoudig, maar leidt tot gewrongen constructie; denk aan uitvoeringsorganisatie; keuze is niet 'geëigend';
<i>andere betrokkenen medewerkers</i>	betrokkenheid is zeker denkbaar; geen eigen medewerkers nodig, huidige medewerkers kunnen worden gedetacheerd.

## 9.3. **Het voorgaande in een matrix**

Op deze plaats zal ik een poging doen de voorgaande trefwoorden, wetend van de daaronder liggende beschouwingen, van een zekere waardering te voorzien. Dat is – vanzelfsprekend! – een arbitraire aangelegenheid. Het navolgende schema is dan ook niet bedoeld om tot een eenduidige en onversneden keuze te geraken. Het is wel bedoeld om te laten zien, hoe je al die overwegingen kunt verzakelijken om het maken van zo'n keuze te optimaliseren. En op zijn minst zal een discussie over dergelijke weggingen aan het maken van een juiste keuze kunnen bijdragen.

toetsing organisatietypen aan aspecten

	gem. regeling	samenw. ov.komst	commissie	opdracht best.org.	opdracht derde	stichting	vereniging
<i>uitvoeringsorganisatie</i>	+	+	--	+/0	+	+	-
<i>burgergericht</i>	+	++	+	+	++	+	0
<i>bestuurlijke eenvoud</i>	-	0	+	++	0	0/+	0
<i>andere betrokkenen</i>	-	+	+	+/- <sup>19</sup>	+	++	+
<i>medewerkers</i>	++	++	-	0	0	0	0

Bij dit alles plaats ik nog twee opmerkingen. De eerste is, dat het verleidelijk lijkt om in bovenstaande tabel de plusjes en minnetjes te gaan salderen. Dat kan echter zeker niet zó maar: het zou voorbij gaan aan de mogelijk verschillende waardering voor elk van de vijf getoetste aspecten. En welke waardering iemand voor een aspect heeft – hoe zwaar dat aspect meeweegt – kan afhankelijk zijn van de positie, van waaruit zo iemand kijkt. Daarbij kunnen zelfs subjectieve overwegingen een rol spelen, zoals recente slechte ervaringen met het aansturen van een niet goed gestructureerde organisatie.

Mijn tweede opmerking houdt verband met het theoretisch karakter van de voorgaande beschouwingen. Sommige overwegingen kunnen staan of vallen bij een confrontatie met de feitelijke situatie. Een duidelijk voorbeeld is in dit verband bv. de vraag, of er überhaupt een ander bestuursorgaan voorhanden is, aan wie de loketfunctie – zo men dat al zou willen – wel kan worden opgedragen.

<sup>19</sup> Afhankelijk van de vraag, welk ander bestuursorgaan het zal betreffen.

## 10. Tweede schifting; voorlopige conclusie

In deze paragraaf probeer ik niettemin een weging te maken van de in de beide vorige paragrafen weergegeven mogelijkheden, geconstateerde ongemakken en gehanteerde argumenten. Dat is er evenwel niet op gericht om tot een eenduidige keuze te geraken. Dat zou immers een politiek statement kunnen betreffen, gelet op de waaier aan nog resterende mogelijkheden. Wel zal ik proberen de te maken keuze zo goed mogelijk in te kaderen. Huiselijk gezegd: er kunnen varianten afvallen.

Dat afvallen lijkt primair te zijn weggelegd voor de gemeenschappelijke regeling, de gemeenschappelijke commissie, het geven van een opdracht aan een derde en de vereniging van betrokken gemeenten (en de beide gemeenschappelijke regelingen). Die selectie is als volgt tot stand gekomen.

De *gemeenschappelijke regeling* valt, naar mijn taxatie, vooral om bestuurlijke redenen af. Zeer recent hebben de betrokken colleges zich uitgesproken voor een model voor de Wmo-loketten, dat gebaseerd is op de bestaande regelingen van "de zes" en "de twee". Beide gemeenschappelijke regelingen zijn ook relatief jong en het lijkt om meerdere redenen niet verstandig om nu al in te willen breken in de opdracht aan hen of de organisatie van beide, waar dat niet beslist nodig is. Bovendien zijn de met een (nieuwe) gemeenschappelijke regelingen te bereiken voordelen ook bij andere vormen van samenwerking te realiseren. Een stevig minpunt acht ik voorts de geringe mogelijkheid van andere organisaties (bestuursorganen zowel als derden), om in zo'n regeling meer dan alleen uitvoerend te participeren.

De *gemeenschappelijke commissie* lijkt voor het in stand houden van Wmo-loketten eenvoudigweg niet het juiste voertuig. Het is weliswaar een (buiten de sfeer van gemeenschappelijke bezwaarschriftencommissies) weinig gebruikte en dus uitdagende samenwerkingsvorm. Maar voor het hier aan de orde zijnde doel kan deze toch het beste worden getypeerd als het verkeerde instrument op de verkeerde plaats. Zij kent bovendien al in het geheel geen voordelen die ook niet in een andere bestuursvorm zijn te realiseren.

Dan het uitbesteden van werk. De vraag of *het geven van een opdracht aan een derde* aan de orde kan zijn wordt vaak gezien als een vraag met een politiek karakter. Ik zou op deze plaats echter vooral willen staande houden dat een verkenning van de voorhanden mogelijkheden lijkt uit te wijzen, dat zo'n uitbesteding tot onvoldoende voordelen leidt en in de gegeven omstandigheden een aantal nadelen in zich bergt. Ik ga er op zichzelf van uit dat zo'n derde een ordentelijke uitvoeringsorganisatie in stand kan houden, gericht op de belangen van de vragende burger. Dat laatste zal zeker het geval kunnen zijn als het om een organisatie gaat, die ten minste ook is geworteld in de regio. Maar een keuze daarvoor is, gelet op de noodzaak van aanbesteding, niet op voorhand zeker. Betrokkenheid van anderen bij het loket zal in het bestek zijn vast te leggen en dus een gunningsvoorwaarde kunnen zijn. Maar ten opzichte van de eigen medewerkers en de bestaande samenwerkingsverbanden lijkt sprake van discontinuïteit. En voor zo'n keuze lijken de voordelen van uitbesteding maar beperkt argumentatie aan te dragen. Dat geldt zowel bij het opdracht geven aan een commerciële partij als een

zorgverzekeraar als aan – bij voorbeeld – een thuiszorgorganisatie, stichting MEE of een organisatie voor maatschappelijk werk<sup>20</sup>.

Voor de *Vereniging van betrokken gemeenten* geldt naar mijn oordeel hetzelfde als voor de gemeenschappelijke commissie: een mooi instrument, zeker een keer beproeven (en dus niet uit het oog verliezen), maar niet voor de nu aan de orde zijnde taken.

De hier weergegeven overwegingen gelden vrijwel geen van alle voor de *stichting*, die door (of: ten behoeve van) de gezamenlijke gemeenten in het leven zou kunnen worden geroepen. Deze veel gepraktiseerde organisatievorm wordt – als eerder aangegeven – met grote regelmaat 'te hulp geroepen' als drager van een meer uitvoerende taak waarvoor overheden zich wel verantwoordelijk voelen, maar welke ze niet 'in huis willen halen'. Uit de in paragraaf 9.3 weergegeven matrix blijkt ook helder, waaróm: er is heel goed een burgergerichte uitvoeringsorganisatie in onder te brengen, er is prima in samen te werken met andere partners. En organisatorisch is het een ruime jas: binnen de stichtingsfiguur zijn zeer veel varianten denkbaar. Niettemin lijkt het op dit moment tijd worden om afscheid te nemen van deze organisatievorm als huisvesting van de Wmo-loketten in Zuidwest Friesland. Het in het leven roepen van een nieuwe stichting voldoet immers niet aan één van de meer harde randvoorwaarden: hou het bestuurlijk op dit moment eenvoudig en torn niet aan het bestaan van de relatief jonge gemeenschappelijke regelingen van 'de zes' en 'de twee'. Dat ik de stichting niettemin tot hier in beeld heb gelaten houdt er mee verband, dat met dit advies ook beoogd is om inzicht te bieden, dat een breder toepassingsbereik kan hebben dan de Friese Zuidwesthoek.

---

<sup>20</sup> Met als bijna cynische verwijzing naar de oorspronkelijke functies van het maatschappelijk werk: in de tijd dat VWS nog CRM was zouden dergelijke organisaties vrijwel als van nature geroepen worden om een loketfunctie zoals nu is beoogd in leven te houden.



## 11. Uitwerking resterende selectie

Aldus doende resteren nog twee mogelijkheden. Beide zijn, voor zover nu valt te overzien, bruikbaar om de Wmo-loketten een plaats te geven, met inachtneming van de geformuleerde vraagstelling. De eerste mogelijkheid valt samen te vatten onder de noemer het sluiten van een bestuursovereenkomst tussen de betrokken overheden. De tweede mogelijkheid is een geheel andere: het opdragen van de loketwerkzaamheden aan een ander (bestaand) bestuursorgaan. Beide mogelijkheden zal ik in de volgende paragrafen bezien op hun merites voor de gemeenten en bestaande gemeenschappelijke regelingen, alsmede voor een aantal van de voornaamste betrokkenen.

### 11.1. *Het aangaan van een bestuursovereenkomst*

Een bestuursovereenkomst is een overeenkomst tot samenwerking. Zij wordt dan ook wel als samenwerkingsovereenkomst of als convenant aangeduid. Het resultaat is letterlijk datgene, wat men er binnen afspreekt. Dat kan zijn een bepaalde wijze van afstemmen van beleid, een taakverdeling tussen de betrokken organisaties of het in het leven roepen van een gezamenlijke werkeenheden. Vaak worden ook afspraken vastgelegd over de verdeling van de nodige financiën, de controle en dergelijke. Een overheidsorgaan, dat wel partij is bij zo'n overeenkomst maar onder wiens directe verantwoordelijkheid de werkzaamheden niet plaatsvinden, kan binnen de afgesproken grenzen bestuursopdrachten verlenen. Vaak wordt, uit oogpunt van gelijkwaardigheid, afgesproken dat zulks voor alle betrokken partijen zal gelden. Het inrichten van een gezamenlijke werkorganisatie vergt vervolgens ook een organisatieverordering.

Elk van de betrokken gemeenten en, voor zover het de aan haar overgedragen bevoegdheid betreft, de ISDzwf worden opdrachtgever van degene, die de Wmo-loketten daadwerkelijk vormgeeft. Dat kan een van de deelnemende partijen zijn, maar dat ligt minder voor de hand. Dit advies is immers gevraagd met als kanttekening, zo mogelijk voort te willen bouwen op de bestaande samenwerking tussen 'de zes' en 'de twee'. Een meer logische keuze lijkt het dan ook, om een gezamenlijke werkeenheden in het leven te roepen.

Op die laatste gedachte bouw ik hierna verder door; bij een andere keuze zou mijn betoog overigens niet wezenlijk anders worden. In elk geval acht ik het onder alle omstandigheden noodzakelijk, dat voor de loketten één werkorganisatie wordt ingericht, ongeacht de positionering daarvan.

Het opdrachtgeverschap vanuit de gemeenten (en de ISDzwf) maakt het vervolgens mogelijk, de werkeenheden te mandateren met het nemen van besluiten namens een gemeentelijk orgaan dan wel haar te belasten met het uitbrengen van adviezen. In de praktijk kan zeer goed sprake zijn van een mix, afhankelijk van het type en de ingrijpendheid van een besluit, de vraag of eerst dienstverlening vanuit enig back office nodig is, en dergelijke. De werkorganisatie kan, met het oog op bepaalde taken, een dergelijke rol als opdrachtnemer in beginsel ook vervullen voor anderen, zoals bv. het Zorgkantoor of een woningbouwcorporatie. Ook lijkt het goed mogelijk om werkafspraken te maken met het CIZ.

In een constructie zoals geschetst zullen de medewerkers van de loketten ambtenaar blijven (dan wel worden). Het maakt daarvoor niet uit bij wie zij in dienst zijn. Worden de lokettaken opgedragen aan één van de deelnemers, dan ligt het voor de hand het dienstverband aldaar te beleggen. Maar bij een gezamenlijke werkorganisatie kan het zeer goed zijn dat ieder bij de eigen gemeente (of de ISDzwf) in dienst blijft, maar te werk wordt gesteld in die gezamenlijke unit.

Ten slotte komt het mij voor dat een constructie als hier geschetst voor andere hulpverleners of binnen het domein van de Wmo werkzame professionals tot een goede mogelijkheid van contact, afstemming en samenwerking kan leiden. Dat zelfde behoort te gelden voor de verschillende steunpunten in dorpen. Waar het vooral om gaat is dat er een goed toegankelijke, letterlijk laagdrempelige en een weinig bureaucratie uitstralende, flexibele unit ontstaat.

Moet binnen de variant van een bestuursovereenkomst daadwerkelijk gekozen worden voor het model van SETA of dat van een Federatie? Dat ligt, gelet op de – nog bescheiden – praktijk van dit type samenwerkingsverbanden niet voor de hand. Veeleer kan gestreefd worden naar maatwerk: wat willen we precies afspreken, en wat is daarvoor nodig? Hetgeen er nu bekend is aan dit type samenwerkingsvormen toont al de nodige variatie. Maatwerk is daarin de gemeenschappelijke noemer. Het theoretisch kader er achter is daarbij een bruikbaar middel. Dat er op die samenwerking wordt ingevlogen vanuit verschillende invalshoeken – beter: nuances – is daarbij alleen maar een voordeel.

### **11.2. Het verlenen van opdracht aan een ander bestuursorgaan**

Juridisch en bestuurlijk van een geheel ander karakter, maar in zijn uitvoering vermoedelijk zeer vergelijkbaar is de mogelijkheid om de inrichting en instandhouding van Wmo-loketten op te dragen aan een ander bestuursorgaan. De opdracht wordt dan (te formuleren vanuit de acht gemeenten en de ISDzwf): "richt u ons X loketten in, in die en die plaatsen, die voldoen aan de volgende Y criteria." Het komt niet zo vaak voor, dat bestuursorganen (anders dan via een gemeenschappelijke regeling) van elkaars faciliteiten gebruik maken, maar het kan wel degelijk<sup>21</sup>.

De vraag of dat bij de inrichting van Wmo-loketten in Zuidwest Friesland ook een goede keuze zou zijn hangt in de eerste plaats af van een voorvraag: is een dergelijk ander bestuursorgaan wel voorhanden? Die vraag kan – denk ik – direct positief worden beantwoord. Er is het CIZ<sup>22</sup> en er is de GGD Fryslân. Mogelijk zouden er meerdere kunnen zijn, maar deze beide zijn gezamenlijk zeker illustratief voor het model. Dat geldt hun overeenkomsten – geworteld in de zorg, al

<sup>21</sup> Belastingdienst en UWV verdelen op dit moment de werkzaamheden rond premieheffing en het doen van uitkeringen en zullen vanaf 2007 van elkaars gegevens gebruik kunnen maken. Het Abp verricht jegens zijn gepensioneerden ook taken die eigenlijk aan de SVB zijn toebedeeld. En de SVB op zijn beurt help andere instanties bij controles in het buitenland, bv. ter zake van het nog in leven zijn van gepensioneerden.

<sup>22</sup> Het CIZ is weliswaar een stichting, maar één met uitsluitend een bestuurlijke taak: het vaststellen van het recht van mensen op een AWBZ-aanspraak. Het Ministerie van VWS deed voorjaar 2006 in een brief aan de Tweede Kamer wat omslachtig over het privaat- dan wel publiekrechtelijke karakter van het CIZ nu en in de nabije toekomst. Dat het om een bestuursorgaan gaat is evenwel niet omstreden. Dat ligt ten principale anders dan bij een organisatie als Argonaut BV. Dat is een naar winst strevende onderneming die medische keuringen etc. verzorgt en daarnaast een zeer bescheiden publieke taak heeft bij het beoordelen van de noodzaak van een hoog persoonlijk budget in het vervoer per Valystaxi.

beschikkend over enige loketfunctie en gewend te werken met het onderscheid front office en back office – zo goed als hun verschillen.

Zoals aangegeven zou door de betrokken gemeenten en de ISDzwf een (bij voorkeur gelijklopende) opdracht kunnen worden verstrekt aan het andere bestuursorgaan. Zo'n opdracht strekt dan tot het inrichten en in stand houden van loketten in vast te stellen locaties en overeenkomstig een programma van eisen. Voortbouwend op bestaande expertise en netwerken lijken beide genoemde organisaties in staat om ook de Wmo-loketten in de volle breedte vorm te geven. Dat ontlast de organisatie van de gemeenten en de ISDzwf. De overeenkomst van opdracht zal helderheid moeten bieden over het precieze takenpakket, de afstemming tussen front en back office, te hanteren tarieven en dergelijke.

De medewerkers van de huidige Delphion-organisatie en enkelen van de Frontoffice van beide sociale diensten zouden, als onderdeel van de overeenkomst, bij het andere bestuursorgaan in dienst kunnen treden. In het geval dat het de GGD zal betreffen, blijven resp. worden zij ambtenaar. Voor het CIZ is materieel de CAO V&V van toepassing<sup>23</sup>. Wil men een daaraan verbonden ongemak vermijden dan zouden de huidige ambtenaren, voor zover zij bij het loket betrokken zijn, voor de duur van de overeenkomst gedetacheerd kunnen worden.

Het verlenen van een opdracht aan het CIZ zou mogelijk voor de betrokkenheid van het Zorgkantoor nog wel gevolgen kunnen hebben. Bij de toepassing van de AWBZ hebben beide immers een complementaire rol, die strikt gescheiden behoort te blijven. Bij de GGD lijkt dit niet aan de orde.

Voor de betrokkenheid van andere hulpverleners dan wel de steunpunten in de dorpen lijkt een overeenkomst als hier geschetst niet tot problemen te hoeven leiden. Sterker: noodzaak tot en mate van samenwerking kunnen in het programma van eisen (het 'bestek') worden opgenomen. Maar ook hier geldt, dat de feitelijke inrichting van de werkorganisatie en de daarin aanwezige cultuur meer bepalend zullen zijn voor de mogelijkheden van samenwerken dan de juridische verankering van de loketten.

### **11.3. Verdere argumenten**

Uit het vorenstaande moge zijn gebleken dat beide vormen van het tot stand brengen van Wmo-loketten in de Friese Zuidwesthoek zeker goede mogelijkheden zouden bieden. Een keuze tussen beide lijkt dan ook vrijwel een kwestie van smaak of politieke voorkeur. Dat is echter maar schijn.

Zo leidt de vorm van intergemeentelijk samenwerken tot een grotere continuïteit dan het uitbesteden, ook al zou dat zijn aan een vertrouwde organisatie. Immers, de uitgangssituatie is er één, waar in de samenwerkingsverbanden van zowel 'de zes' als 'de twee' nu al een zekere loketfunctie aanwezig is. Bedoeling van de operatie is om die voor de functies, welke de Wmo aan de gemeenten opdraagt, sterker aan elkaar te binden. Bestuurlijk daarin sterker samenwerken zowel als uitbesteden aan een ander bestuursorgaan kenmerken zich beide door de relatieve eenvoud van de

<sup>23</sup> Feitelijk: de CAO CIZ, die de CAO V&V volgt. De in 2004 gesloten CAO Sociaal Plan CIZ laat voor gewezen ambtenaren de aanspraak op Abp-pensioen tot en met 2008 intact. Dit sociaal plan is in de voorliggende situatie evenwel niet van toepassing.

daarvoor nodige constructie. Maar het samenwerken tussen de betrokken gemeenten en de ISDzwf ligt toch aanzienlijk meer in het verlengde van het traject tot nu toe. Uitbesteden zou daarin juist een bocht veroorzaken: afremmen, terugschakelen, het wegvak opnieuw overzien en weer accelereren. Het kan zeker, maar kost meer energie.

Evidente voordelen van uitbesteden lijken, dat voortgebouwd kan worden op bestaande expertise in de ontvangende organisatie en dat CIZ of GGD zelf ook 'dichter bij de burger' zullen gaan komen; hun beider netwerk is nu aanzienlijk meer grofmazig dan met de Wmo-loketten in de Zuidwesthoek wordt beoogd. Dat laatste voordeel geldt echter ook bij andere vormen van samenwerking, waarbinnen de (dan: eigen) werkeenheden van de loketten leidend zal zijn.

Ook als aantrekkelijk bij uitbesteden mag gelden, dat zowel GGD als CIZ met hun wortels in de zorg staan. Dat betekent dat beide organisaties met het werkveld zijn vertrouwd en een goede kennis hebben van de sociale kaart. Voor het CIZ geldt bovendien, dat deze organisatie in de Friese praktijk nu al belast is met het indiceren voor voorzieningen op grond van de Wvg, welke wet opgaat in de Wmo. Voor de GGD mag pleiten, dat de focus daarbinnen al langer is gericht op elementen als preventie. Hoezeer dat allemaal waar is, een dergelijke kracht kan ook een intrinsieke zwakte betekenen. De Wmo vraagt immers van de gemeenten méér dan alleen zorg. Sterker, de Wmo vraagt nu juist om, waar mogelijk, de prestatievelden geïntegreerd te benaderen. Lokale loketten – en hun verlengstuk in de dorpen – zouden dan ook bepaald op meer moeten zijn gericht dan alleen maar zorggerichte vragen van mensen en daaraan gerelateerde, vooral zorggerichte oplossingen. De beoogde informatiefunctie is idealiter zoveel breder. Dat komt, wellicht, beter tot zijn recht in een zelfstandige organisatie waar vervolgens de zorg een facet van is.

Voor het (onder)scheiden van front- en back office is een keuze tussen de twee opties evenwel weer niet relevant. In beide gevallen zal deugdelijk moeten worden vastgelegd, waar de loketfunctie eindigt en waar de back office (bij gemeente, ISDzwf of eventueel CIZ, zorgkantoor, etc.) begint. Dat zal onderdeel moeten vormen van de prestatieafspraken.

Ten laatste het volgende. Omdat het nog niet nodig was om dat eerder aan de orde te stellen is de fiscaliteit van een en ander in dit advies nog niet besproken. Naar zich laat aanzien echter zal het uitbesteden van de loketfunctie, ten minste voor een deel, kunnen leiden tot de noodzaak om daar BTW over te berekenen. Dat geldt mogelijk niet de hele loketfunctie, maar dat is nog onzeker; ten tijde van het afronden van dit advies bestaat daarover nog geen duidelijkheid.

## 12. Aanbevelingen

Gegeven de voorgaande beschouwingen kom ik tot de volgende aanbevelingen.

- a. Breng een vorm van samenwerking tussen de betrokken gemeenten tot stand, in hoofdzaak gebaseerd op het SETA-model. Dat wil zeggen: sluit een bestuursovereenkomst met als intentie bepaalde, welomschreven taken – inrichten en in stand houden van de Wmo-loketten – gezamenlijk te willen verrichten.
- b. Geef die vorm door het aangaan van een bestuursovereenkomst tussen de betrokken gemeenten en de ISDzwf, "elk voor zover het zijn bevoegdheden betreft". Die laatste clausulering bewerkstelligt, dat ook op gebieden waar in de huidige situatie delen van Wmo-taken aan een gemeenschappelijke regeling zijn overgedragen, de loketfunctie daarvan onderwerp wordt van de overeenkomst<sup>24</sup>.
- c. Regel in die bestuursovereenkomst tevens, hoe de bekostiging zal plaatsvinden.
- d. Stel in het verlengde daarvan een organisatieverordening vast waarmee een gemeenschappelijke werkorganisatie in het leven wordt geroepen. Dat wordt dan een gezamenlijke organisatie, dat wil zeggen een organisatieonderdeel van elk van de bestuurlijke partners 'binnen één huis'.
- e. Roep daarbij een orgaan in het leven dat – hoe formeel of informeel ook – wordt belast met het maken van verdere werkafspraken, het afstemmen van zaken als formatie en de invulling daarvan, de dagelijkse leiding, etc.
- f. Benoem ook welke van de partners zal worden belast met het beheren van de bedrijfsvoering zoals ICT, controle, etc.
- g. Plaats de betreffende medewerkers in de gemeenschappelijke werkorganisatie met behoud van het dienstverband bij de eigen gemeente of de ISDzwf. Regel daarbij ordentelijk zaken als beoordelingsgesprekken, etc.
- h. De bestuurlijke partners fungeren daarmee elk voor zich als opdrachtgever van de gezamenlijke werkeenheden. Die opdrachten worden vervolgens vastgelegd in prestatieafspraken.
- i. Die prestatieafspraken benoemen niet alleen de inhoudelijke taken als zodanig, maar ook de verhouding tussen back office en front office, kortom: waar de loketfunctie eindigt en (back office) de verdere inhoudelijke beoordeling en administratieve afwikkeling plaats zullen vinden.
- j. Mandateer waar nodig en mogelijk wat de medewerkers in de gezamenlijke werkorganisatie zelf kunnen en mogen afdoen.
- k. Geef de gezamenlijke werkorganisatie ook de ruimte om samenwerking aan te gaan met maatschappelijke partners: CIZ, zorgkantoor, GGD, en tevens met organisaties als MEE, thuiszorg, maatschappelijk werk en dergelijke.

<sup>24</sup> Als eerder aangegeven: voor de gemeenschappelijke regeling tussen Sneek en Wymbrits is dit niet nodig; Sneek tekent – voor zover aan de orde – krachtens die regeling immers mede voor de uitvoering t.b.v. Wymbrits.

## Verantwoording

Dit advies is tot stand gekomen op verzoek van de projectleiding van het project Invoering Wmo in de Zuidwesthoek Fryslân. Met de projectleiding is een gesprek gehouden teneinde de vraagstelling voldoende scherp te krijgen. De formulering van de opdracht is vervolgens in telefonisch contact en mailwisseling nader vastgesteld. Nadien is vanuit het project Foar Elkoar verzocht om dit advies een zodanige breedte te geven, dat het ook buiten de Zuidwesthoek bruikbaar zou kunnen zijn. Foar Elkoar – de uiteindelijke opdrachtgever – heeft immers van het Ministerie van WWS als projecttaak o.a. het ontsluiten van mogelijkheden voor het realiseren van Wmo-loketten opgedragen gekregen.

Het advies is vervolgens geschreven op basis van eigen kennis van de auteur en met raadplegen van de aanvullende bronnen, die hierna zullen worden weergegeven. Drie als tussenproduct te beschouwen concepten zijn voorgelegd aan de leiding van het project Invoering Wmo in de Zuidwesthoek Fryslân. Dit had als doel te verifiëren of in het stuk geen feitelijke onjuistheden zouden voorkomen en of het advies voldoende zou gaan beantwoorden aan de geformuleerde vraagstelling. In de eerste ronde was ook de opbouw van dit advies aan de orde.

Eveneens is tussentijds contact onderhouden met de verantwoordelijke van het adviesbureau BMC, dat gelijktijdig met het tot stand brengen van dit advies de opdracht had om een kostenverdeelmodel voor de Wmo-loketten in het betreffende gebied te ontwerpen. Dit contact had ten doel te bewerkstelligen, dat het voorliggende advies het niet onmogelijk zou maken om het in ontwikkeling zijnde kostenverdeelmodel in praktijk ook toe te passen. Van fricties tussen beide documenten (in wording) is daarbij niet gebleken.

De verschillende ingekomen opmerkingen heb ik in dank aanvaard. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit advies geheel voor rekening van de auteur komt.

## Bronnen

### *litteratuur*

- Bakker, J.M., Intergemeentelijke samenwerking in vele maten, Bestuursmiddelen 2002/11, pp. 7 ev.
- Boxel, Peter van e.a., Samen anders, de andere overheid in de Regio West Brabant, eindopdracht leergang Professioneel Publiek Management 2005-2006.
- Buitenhek & Van Doorn i.s.m. D.J. Elzinga, Startnotitie ten behoeve van het pilotonderzoek federatiegemeenten 3 R'en Rheden, Renkum en Rozendaal (2002).
- Eenhoorn, H.B. en P.F. Rozenberg, Samenwerkend naar zelfstandigheid? rapport i.o.v. Ministerie van BZK, Den Haag 2006.
- Elzinga, D.J., Twee druppels water, Binnenlands Bestuur 2003/9, p. 29.
- Gedeputeerde Staten van Fryslân, Friese gemeenten samen sterk (notitie, 2006).
- Gemeente Leeuwarden, De keuzes bij prestatieveld 3, informatie, advies en cliëntondersteuning
- Gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren (BEL-gemeenten), Uitvoeringsplan BEL-samenwerking "waarom moeilijk doen als het samen kan?" (notitie, 2004).
- Gemeenten Kapelle en Reimerswaal, Code Internal Governance SSC REIK.
- Korsten, A.F.A., cs., Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing, Open Universiteit, Heerlen, 2002.
- Kraaij, T. van en B.L. Becker, Succes met intergemeentelijke samenwerking, Overheidsmanagement 2006/2, pp. 30 ev.
- Ministerie van VWS/VNG, verschillende handreikingen over loketten.
- Zwaan, Laurens, Intergemeentelijke samenwerking in nieuw perspectief, Leeuwendaal, Rijswijk, 2005.

### *interne documenten*

- Gemeenschappelijke regeling en overeenkomst Sneek-Wymbritseradiel
- Gemeenschappelijke regeling Samenwerking sociale zaken Zuidwest Fryslân
- Projectgroep Wmo Zuidwest Friesland, Visiedocument loketten
- Samenwerkingsovereenkomsten Delphion loketten Gaastelân-Sleat, Sneek en (concept 3) Lemmer
- Werkgroep Loketten, Juridische vormgeving loketten
- Werkgroep Loketten, Vervolgotitie Wmo-loketten

### *websites*

- gemeente Kapelle
- gemeente Rheden
- gemeente Sneek
- gemeente Ten Boer
- GGD Fryslân
- InAxis (Ministerie van BZK: Andere Overheid)
- Ministerie van BZK
- project WmoZWF
- provincie Fryslân
- VNG