

Aan

Zorgregio MIJ/OV

Van

Jan Willem Botter

Plaats/datum

Rotterdam, 27 november 2024

Betreft

Keuze rechtsvorm samenwerking Zorgregio
MIJ/OV

PROOF Adviseurs BV.

Postbus 2704

3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl

(+31)850471007

www.proofadviseurs.nl

Rabo NL43RABO0303425660

Btw NL8550.87.250.B01

KvK 63089068

1 Inleiding

De hervormingsagenda Jeugd heeft als doel knelpunten in de jeugdzorg structureel aan te pakken. Binnen de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe werken de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattum, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen onder andere samen op de inkoop en ontwikkeling van individuele en maatwerkvoorzieningen voor Jeugdzorg en Wmo. De samenwerking tussen de gemeenten is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst en verschillende dienstverleningsovereenkomsten. De zorgregio MIJ/OV heeft een proces gestart om deze samenwerking anders in te richten, waarbij, onder andere, een keuze gemaakt dient te worden ten aanzien van de vraag welke samenwerkingsvorm het beste past bij de doelstellingen binnen de Zorgregio MIJ/OV. Naast deze ontwikkelingen is binnen dezelfde gemeenten ook behoefte ontstaan om de samenwerking rond de Wet maatschappelijke opvang (Wmo) te herijken. Daarom is de vraag gesteld welke juridische constructie het beste past bij de uitgangspunten van de gewenste samenwerking voor jeugd (inclusief de verplichting tot GR-vorming)

leeswijzer

Deze memo begint in hoofdstuk 2 met een korte samenvatting, een voorbeeld van een afweegschema en een advies voor de best passende samenwerkingsvorm op jeugd. Daarna volgt de onderbouwing hiervan, waarbij in hoofdstuk 3 allereerst wordt ingegaan op het wetsvoorstel Verbetering toegankelijkheid jeugdzorg. Hoofdstuk 4 beschrijft de mogelijke vormen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen die in aanmerking komen en vergelijkt die met elkaar. Hoofdstuk 5 beschrijft kort de huidige samenwerking en stelt vast dat deze op dit moment niet voldoet. Hoofdstuk 6 beschrijft de criteria die onderscheidend zijn voor de keuze voor een samenwerkingsvorm, en welke niet. Hoofdstuk 7 beschrijft de genoemde uitgangspunten voor de toekomstige samenwerking. Tot slot beschrijft hoofdstuk 8 welke redenering ten grondslag ligt aan het uiteindelijke advies.

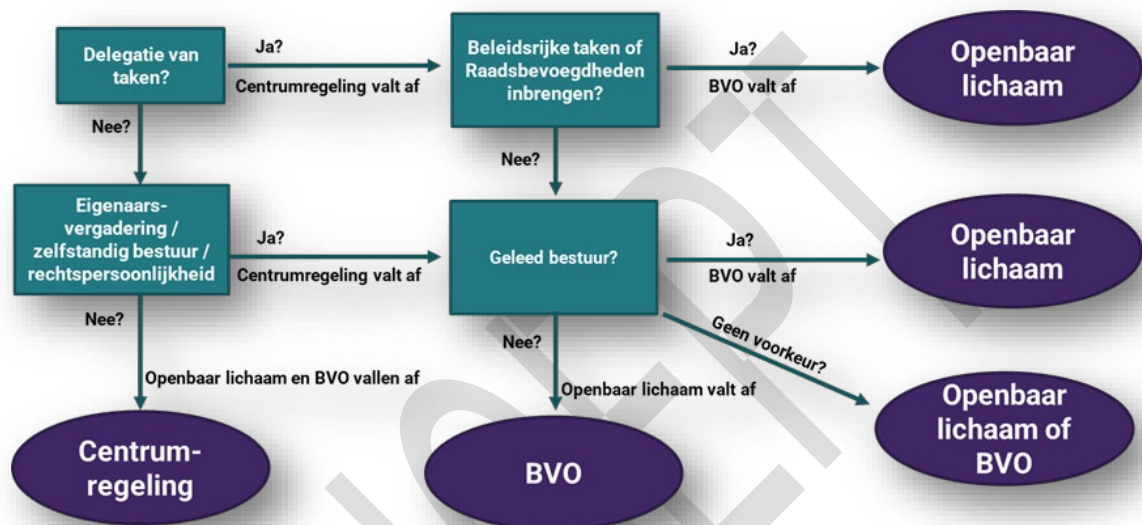
2 Korte samenvatting, voorbeeld afweegschema en advies

Het wetsvoorstel Verbetering toegang jeugdzorg verplicht tot het aangaan van een gemeenschappelijke regeling voor een aantal door de wetgever geduide taken. Binnen de zorgregio MIJ/OV wordt op dit moment samengewerkt op onderdelen van jeugdzorg en Wmo op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Dit betekent dat de huidige samenwerking verplicht moet worden omgezet in een gemeenschappelijke regeling, in elk geval voor zover de taken op grond van het wetsvoorstel verplicht in een gemeenschappelijke regeling moeten worden ondergebracht. Dit knelpunt dient eerst te worden opgelost, naast de wens om meer efficiënt samen te werken op andere onderdelen van jeugd en Wmo met behoud van flexibiliteit. Op grond van het wetsvoorstel moet verplicht gekozen worden uit het inrichten van een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling. Deze drie vormen hebben ieder hun eigen kenmerken, waardoor de ene vorm de voorkeur kan hebben ten opzichte

van de andere vormen. Afhankelijk van de wenselijkheid van de kenmerken die het ene model ten opzichte van het andere model heeft.

2.1 Voorbeeld afweegschema

Aan te raden is om een aantal vragen achtereenvolgend te beantwoorden, zodat zicht verkregen wordt op een passende juridische vorm voor de samenwerking binnen MIJ/OV. Het doorlopen van een schema zoals onderstaand, laat zien dat het maken van bepaalde keuzes gevolgen heeft voor de vorm die het beste past. Let op, dit schema dient slechts als illustratie van de wijze waarop een keuze voor het één, gevolgen heeft voor het ander, zoals verderop in deze memo is beschreven.



In plaats van delegatie van taken of niet, kan ook voor een andere variabele worden gekozen om te starten. Afhankelijk van het uitgangspunt of de variabele die leidend wordt geacht, kan een keuze gemaakt worden.

2.2 Advies voor afweging vorm

Elke keuze die wordt gemaakt in de afweging om de samenwerking op de ene of op de andere manier vorm te geven, heeft gevolgen. De drie mogelijke gemeenschappelijke regelingen hebben allemaal hun eigen kenmerken. Dat betekent dat het leggen van een accent of het stellen van een uitgangspunt gevolgen kan hebben voor het inwilligen van het andere uitgangspunt of voor het moeten accepteren van bepaalde gevolgen die inherent zijn aan de betreffende vorm.

Redenerend vanuit de door de wetgever opgelegde noodzaak tot een verplichte gemeenschappelijke regeling te komen voor een aantal taken in de jeugdzorg in samenhang met de door zorgregio MIJ/OV geformuleerde uitgangspunten, zou de volgende conclusie getrokken kunnen worden. Leidend is de wens van de wetgever om tot een robuuste organisatie te komen. Dit sluit aan bij de geformuleerde wens van een efficiënte samenwerking in de zorgregio MIJ/OV en een robuuste en toekomstbestendige organisatie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie en een openbaar lichaam voldoen hier beter aan dan een centrumregeling, vanwege het feit dat bij de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam een inbestedingsconstructie mogelijk is waardoor deze vormen op een eenvoudige wijze aanbestedingsproof ingericht kunnen worden. Dit kost minder moeite en heeft daarmee ook minder risico in zich dan de horizontale samenwerking die bij een centrumregeling geconstrueerd moet worden. Daarnaast is het versterken van het opdrachtgeverschap goed

PRC

vorm te geven door de aanwezigheid van een (algemeen) bestuur als eigenaarsvergadering. Dit (algemeen) bestuur fungeert als opdrachtgever voor de uitvoeringsorganisatie. Het (algemeen) bestuur besluit op basis van stemmen en kan besluiten nemen die bindend zijn. Daarmee is ook het opdrachtgeverschap sterker ingericht dan dat bij een centrumregeling het geval is. Immers, het opdrachtgeverschap loopt daar getrapt: de gastcolleges verstrekken een opdracht aan de centrumgemeente en het college van de centrumgemeente fungeert vervolgens als opdrachtgever voor de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast dwingt de aanwezigheid van een gezamenlijk bestuur (als eigenaarsvergadering) ertoe dat elke deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling zijn rol en taak in de samenwerking pakt. Elk deelnemend college wijst een lid aan in het bestuur. De verbondenheid van de betreffende colleges is daarmee groter dan dat bij een centrumregeling het geval is. Ook de democratische legitimatie van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam is sterker omdat *alle* raden de instrumenten die de Wgr biedt, kunnen inzetten ten aanzien van de taken die in de gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht. Dit is anders bij een centrumregeling, waarbij de raden van de gastgemeenten geen directe invloed hebben op de samenwerking, zoals dat bijvoorbeeld door het geven van een zienswijze op de begroting van de bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam wel het geval is.

De bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam lijken daarmee beter te voldoen aan de geschetste uitgangspunten en wensen. In elk geval ten aanzien van jeugd. Gewenste flexibiliteit kan desgewenst worden bereikt door hetzij met (in de gemeenschappelijke regeling genoemde) plustaken te werken, hetzij door te werken met een kapstok-artikel in de gemeenschappelijke regeling die het mogelijk maakt taken aan het (algemeen) bestuur op te dragen buiten de gemeenschappelijke regeling om. Materieel gezien is er geen verschil in werking tussen het opnemen van plustaken in een gemeenschappelijke regeling of het bieden van de mogelijkheid tot het opdragen van aanvullende taken via een kapstok-artikel. In alle gevallen biedt het individuele colleges om al dan niet via een dienstverleningsovereenkomst een (additionele) taak op te dragen aan het (algemeen) bestuur, naast de verplichte basistaken.

Voor de uiteindelijke keuze tussen de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam, kan gekeken worden naar het volgende. Als er geen noodzaak is of een uitdrukkelijke wens bestaat om gebruik te maken van de mogelijkheden die een openbaar lichaam extra biedt ten opzichte van een bedrijfsvoeringsorganisatie, ligt het voor de hand niet voor een openbaar lichaam te kiezen. Oftewel, als er geen sprake is van het inbrengen van raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken in de gemeenschappelijke regeling en er dus geen sprake is van andere taken dan uitvoerende taken, ligt het niet voor de hand te kiezen voor een openbaar lichaam maar voor een bedrijfsvoeringsorganisatie.

3 Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

3.1 Regiovorming

In april 2024 is het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg ingediend bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel is inmiddels besproken in de commissie van VWS en hier is een verslag toe opgesteld. Op dit moment wordt een nota naar aanleiding van het verslag en een eventuele nota van wijziging voorbereid waarna het wetsvoorstel plenair wordt behandeld.

Het wetsvoorstel brengt geen veranderingen in bestaande verantwoordelijkheden van gemeenten. Dit betekent dat gemeenten primair zelf verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van de Jeugdwet. De financiering van de jeugdhulp zal dan ook blijven lopen via het gemeentefonds.

Onderdeel van het wetsvoorstel is een verplichte regiovorming. Dit met het oog op het beter waarborgen van de verantwoordelijkheden van de specialistische jeugdhulp en van gecertificeerde instellingen voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregel en jeugdreclassering. Deze samenwerking dient vorm te krijgen in een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of centrumregeling conform de Wgr.¹ Na inwerkingtreding van de wet krijgen gemeenten een jaar implementatie-tijd om een gemeenschappelijke regeling en regiovisie (zie hieronder) te treffen.

In het wetsvoorstel is opgenomen dat de gemeenten in regio's worden ingedeeld bij algemene maatregel van bestuur (amvb).² De oorspronkelijke 42 jeugdregio's vormen het startpunt. In de afgelopen periode zijn de 42 regio's getoetst op robuustheid. Zorgregio MIJ/OV heeft eind augustus 2024 van de staatsecretaris van Jeugd, Preventie en Sport een brief ontvangen waarin wordt vermeld dat de huidige samenstelling van de regio gehanteerd blijft.

3.2 Werkzaamheden

De (verplichte) gemeenschappelijke regeling dient namens de andere colleges werkzaamheden uit te gaan voeren. Deze werkzaamheden zien in ieder geval op inkoop, administratieve processen, bovenregionale afstemming en de organisatie van de regionale expertteams.³ Daarnaast worden gemeenten met het wetsvoorstel verplicht om een regiovisie vast te stellen.⁴

3.2.1 Inkoop

De jeugdregio dient werkzaamheden uit te gaan voeren voor het contracteren of subsidiëren van vormen van jeugdhulp die zijn aangewezen bij een amvb en voor kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Concreet betekent dit dat de gemeenschappelijke regeling overeenkomsten zal sluiten met de jeugdhulpaanbieders en GI's waarin voor de individuele gemeenten in de regio het recht op levering van de betreffende jeugdhulpvormen, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering (onder standaardvoorwaarden) is neergelegd. Er komt hiermee één set aan inhoudelijke afspraken en eensluidende voorwaarden per regio en aanbieders en GI's krijgen in de regio één aanspreekpunt, namelijk de gemeenschappelijke regeling.

Op dit moment is de amvb nog niet vastgesteld. Wel is in het wetsvoorstel opgenomen het zal gaan over vormen van jeugdhulp die die samenwerking vereisen in verband met de schaarste van de vraag, de complexiteit van problematiek in combinatie met multidisciplinaire specialistische expertise, de schaarste van het aanbod of het volume dat een jeugdhulpaanbieder nodig heeft om verantwoorde jeugdhulp te kunnen leveren of een gezonde bedrijfsvoering te kunnen voeren. In de Memorie van Toelichting worden concrete voorbeelden

¹ Art 2.18 Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

² Art. 2.17 Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

³ Art. 2.19 Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

⁴ Art 2.2 Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg.

genoemd als jeugdhulp met verblijf, specialistische jeugdhulp aan gezinnen met meervoudige en complexe problemen, hoog specialistische ggz, zintuiglijke beperking en pleegzorg.

Het is overigens niet verplicht dat de vormen van jeugdhulp en de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering worden gecontracteerd of gesubsidieerd door de jeugdregio. Een jeugdregio kan er ook voor kiezen om gebruik te maken van een landelijk werkende organisatie. Wanneer hiervoor wordt gekozen kan dit niet meer regionaal worden uitgevoerd. Bovendien is het ook nog mogelijk dat bij amvb wordt bepaald dat landelijke samenwerking voor de uitvoering van specifieke vorm(en) van jeugdhulp voor alle gemeenten verplicht wordt belegd bij een landelijk werkende organisatie. Hierbij zijn geen verschillen in contractvoorwaarden tussen gemeenten toegestaan.

3.2.2 Administratieve processen

De jeugdregio dient werkzaamheden uit te gaan voeren ten behoeve van administratieve processen bij contractering en subsidiëring. Dit gaat in ieder geval over monitoring en relatiemanagement en afspraken met aanbieders en Gl's over aan te leveren gegevens. Om welke processen het precies gaat wordt bij ministeriele regeling bepaald. Hierbij geldt ook dat een jeugdregio ervoor kan kiezen om gebruik te maken van een landelijk werkende organisatie. Wanneer hiervoor wordt gekozen kan het niet meer regionaal worden uitgevoerd.

3.2.3 Bovenregionale samenwerking

De jeugdregio wordt verplicht om met andere jeugdregio's of colleges van regio's af te stemmen dat er een toereikend aanbod is. Dit gaat om vormen van jeugdhulp waarbij onderlinge afhankelijkheid is tussen regio's en voor kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De precieze vormen worden aangewezen bij amvb. De jeugdregio's kunnen zelf bepalen hoe zij de bestuurlijk inrichting van de bovenregionale samenwerking zullen vormgeven. Daarnaast geldt ook hiervoor dat dit niet geldt wanneer de jeugdregio kiest om gebruik te maken van een landelijk werkende organisatie. De bovenregionale afstemming loopt dan niet via de jeugdregio, maar via de landelijke organisatie.

3.2.4 Organisatie van de regionale expertteams

Sinds 2017 hebben gemeenten regionale expertteams om te adviseren over het organiseren van passende jeugdhulp, wanneer de reguliere hulpverlening er niet uitkomt. Met het wetsvoorstel worden de regio's formeel belast met het organiseren van de regionale expertteams. De regering verwacht van de jeugdregio's dat de regionale expertteams voldoen aan de voorwaarden uit het Borgingsdocument Expertteams en dat het hierover afspraken worden vastlegt.

3.2.5 Regiovisie

Volgens de regering is het voor het inrichten van de jeugdregio cruciaal dat er een visie op de samenwerking en inventarisatie van de verwachte zorgbehoefte is. Met het wetsvoorstel worden alle gemeenteraden verplicht gesteld om periodiek een regiovisie vast te stellen over hoe de samenwerking zal worden uitgevoerd. Bij amvb zullen de verplichte onderwerpen worden aangewezen die in de regiovisie opgenomen dienen te worden. Wanneer gemeenten worden verplichten om jeugdhulp vormen te contracteren bij een landelijk werkende organisatie dient in de regiovisie ook ingegaan te worden op de samenwerking ten zien van deze landelijk te contracteren jeugdhulp.

4 Wet gemeenschappelijke regelingen

De Wgr bevat de regels voor het inrichten en functioneren van gemeenschappelijke regelingen. In kader van het wetsvoorstel zijn enkel het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de centrumregeling toegestaan en dus van belang. In de Memorie van Toelichting is opgenomen dat de wetgever een voorkeur heeft om de regiovorming in een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie plaats te laten vinden. Reden hiervoor is dat delegatie bij een

centrumregeling niet mogelijk is. De wetgever ziet wel graag dat een jeugdregio op eigen naam kan handelen, aangezien dit de positie en slagvaardigheid ten goede zou komen. Ook zou dit het interbestuurlijke toezicht voor de minister van VWS en rechtsbescherming vergemakkelijken doordat zij zich dan direct tot de jeugdregio kunnen richten en niet elke gemeente afzonderlijk. Tegelijkertijd is de mogelijkheid voor een centrumregeling opgenomen, omdat de regering goed functionerende samenwerkingsverbanden, die veelal zijn vormgegeven via dienstverleningsovereenkomsten of een centrumregeling, niet wil ontmantelen.

Hieronder wordt het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de centrumregeling nader toegelicht.

4.1 Openbaar lichaam

Het **openbaar lichaam** is een rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid, zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan een regeling zijn waarin enkel de colleges van gemeenten deelnemen, een zogenoemde 'collegeregeling', enkel de raden van die gemeenten deelnemen, een zogenoemde 'raadsregeling', of gemengde regeling waarin naast colleges ook raden deelnemen. Deelnemers kunnen in beginsel alle bevoegdheden mandateren of delegeren aan een openbaar lichaam. Alleen bestuursorganen die bevoegdheden inbrengen door mandaat of delegatie kunnen deelnemer zijn. In het geval alleen collegebevoegdheden worden ingebracht is dus automatisch sprake van een collegeregeling. Het openbaar lichaam kent een geled bestuur, bestaande uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. Elk van deze organen heeft op grond van de Wgr een eigen rol en eigen bevoegdheden. Hieronder worden deze kort toegelicht.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het openbaar lichaam en aan het algemeen bestuur komen in beginsel alle bevoegdheden toe, met uitzondering van de eigen bevoegdheden van het dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur kan ook bevoegdheden overdragen aan het dagelijks bestuur. De bevoegdheden ten aanzien van vaststelling van begroting en jaarrekening mogen niet worden overgedragen en berusten dus altijd bij het algemeen bestuur.

Het algemeen bestuur bestaat uit een voorzitter en leden, aanwezen door en uit de deelnemende bestuursorganen aan de GR. Het aantal leden van het algemeen bestuur is niet voorgeschreven in de Wgr. Dit dient in de regeling zelf te worden vastgelegd. Daarbij mag het aantal leden dat per deelnemer wordt aangewezen verschillen. De basisregel voor besluitvorming in het algemeen bestuur is dat ieder lid één stem heeft, tenzij in de gemeenschappelijke regeling daarvan is afgeweken. Er kan alleen tussen deelnemers gedifferentieerd worden, niet binnen meerdere aangewezen leden van één deelnemer. Het stemrecht is toegekend aan individuele leden en mag niet door iemand anders of in gezamenlijkheid uitgeoefend worden. Besluiten in het algemeen bestuur worden in beginsel genomen bij gewone meerderheid van stemmen, tenzij in de gemeenschappelijke regeling is afgesproken dat besluiten bij gekwalificeerde meerderheid of unanimititeit worden genomen.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur heeft enkele eigen bevoegdheden die niet bij het algemeen bestuur worden gelegd. Het gaat hierbij om de volgende bevoegdheden:

- voeren van het dagelijks bestuur;
- het voorbereiden en uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur;
- het stellen van regels omtrent de ambtelijke organisatie;
- het beslissen tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, en
- te beslissen tot rechtsgedingen.

Onder de voorbereiding van besluiten valt ook het opstellen van de kadernota en ontwerp-begroting, alsmede de voorlopige jaarrekening, die aan de gemeenteraden moeten

worden gezonden. Het algemeen bestuur stelt de begroting en jaarrekening definitief vast. Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur. Ook kan het algemeen bestuur controleren wat het dagelijks bestuur besloten heeft of eventueel in voorkomende gevallen vooraf wensen en bedenkingen geven.

Het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam bestaat uit minimaal de voorzitter van het openbaar lichaam en twee of meer andere leden die aangewezen worden door én uit het algemeen bestuur. De Wgr schrijft een minimum van drie en geen maximum aantal leden van het dagelijks bestuur voor, zolang het dagelijks bestuur maar een minderheid van het algemeen bestuur vormt en de leden van het dagelijks bestuur niet allen afkomstig zijn van dezelfde deelnemer. De Wgr maakt het mogelijk dat er in het dagelijks bestuur één of meer leden plaats nemen die niet uit het algemeen bestuur komen. Deze externe leden mogen niet de meerderheid in het dagelijks bestuur vormen.

Voorzitter

De voorzitter vertegenwoordigt het openbaar lichaam in en buiten rechte. Deze is van rechtswege voorzitter van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur en wordt altijd door én uit het algemeen bestuur aangewezen. De voorzitter is hiermee automatisch lid van zowel het algemeen als dagelijks bestuur en heeft ook stemrecht.

4.2 Bedrijfsvoeringsorganisatie

Een bedrijfsvoeringsorganisatie is ook een rechtsvorm met eigen rechtspersoonlijkheid en kan dus ook zelfstandig optreden in het maatschappelijk verkeer. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kan enkel worden getroffen als een collegeregeling. Dat betekent dat er geen raden aan deel kunnen nemen. Dit betekent dus ook dat er geen raadsbevoegdheden kunnen worden op- of overgedragen worden aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie kent een enkelvoudig bestuur.

Voor een bedrijfsvoeringsorganisatie gelden echter wel twee eisen die voor een openbaar lichaam niet gelden:

1. De gemeenschappelijke regeling **moet** een collegeregeling zijn.
2. Het bestuur mag **geen** beleidsrijke taken op- of overgedragen krijgen.

Deze laatste eis volgt uit het feit dat de wetgever heeft bepaald dat een bedrijfsvoeringsorganisatie alleen bedoeld voor uitvoerende, ondersteunende of bedrijfsvoeringstaken. Het is moeilijk om op voorhand precies af te bakenen wanneer er sprake is van beleidsrijke taken, waarbij moet samengewerkt via een gemeenschappelijk openbaar lichaam, of beleidsarme uitvoeringstaken waarbij ook in een bedrijfsvoeringsorganisatie mag worden samengewerkt. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat er bij beleidsarme taken nog steeds sprake kan zijn van beleidsruimte. Het beleid hoeft niet geheel dichtgeregeld te zijn. Of de beleidsruimte zodanig is dat naar een gemeenschappelijk openbaar lichaam moet worden gegrepen is aan de colleges te besluiten, die daarvoor toestemming van de raden nodig hebben. Raadsbevoegdheden kunnen, zoals hiervoor al aangegeven, in elk geval nooit worden overgedragen aan een bedrijfsvoeringsorganisatie.

De taken die voortvloeien het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg zijn in ieder geval te definiëren als uitvoerend. Dit betekent dat deze onder gebracht mogen worden in een bedrijfsvoeringsorganisatie.

4.3 Centrumregeling

Een centrumregeling is een samenwerking waarin één gemeente taken voor één of meer andere gemeenten uitvoert. Er wordt samengewerkt op basis van een netwerkconstructie. Er wordt dan ook geen zelfstandige organisatie met zelfstandige rechtspersoonlijkheid opgericht. Een centrumregeling is per definitie een collegeregeling waarin enkel uitvoerende taken zijn belegd. De gastgemeente kan de taken enkel op basis van mandaat aan de centrumgemeente

opdragen. Het is bij een centrumregeling niet mogelijk dat taken worden overgedragen (gedelegeerd).

Anders dan bij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie voorziet de Wgr niet in sturings- en verantwoordingsrelaties ten aanzien van de mandaterende colleges en de raden van de gemeenten waarvan de colleges taken opdragen aan de centrumgemeente. De samenwerking kent een contractuele relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De centrumgemeente en de gastgemeente kunnen zelfstandig bepalen hoe deze relatie wordt ingericht. Veelal wordt hiervoor een dienstverleningsovereenkomst gesloten. De gemeenteraad van de gastgemeente heeft dan ook geen wettelijke bevoegdheden om te sturen op de regeling. De raad kan enkel toezicht houden op de wijze waarop het eigen college de rol van gastgemeente of centrumgemeente invult.

4.4 Vergelijking drie toegestane vormen uit de Wgr.

In onderstaande tabel zijn de drie toegestane vormen van gemeenschappelijke regelingen, zoals opgenomen in de Wgr met elkaar vergeleken. Dit is gedaan op een heel aantal onderwerpen. Afhankelijk van de vraag welke onderwerpen zwaarder of minder zwaar wegen, kan een afweging worden gemaakt welk type gemeenschappelijke regeling past bij onderwerpen vergeleken met drie type gemeenschappelijke regelingen.

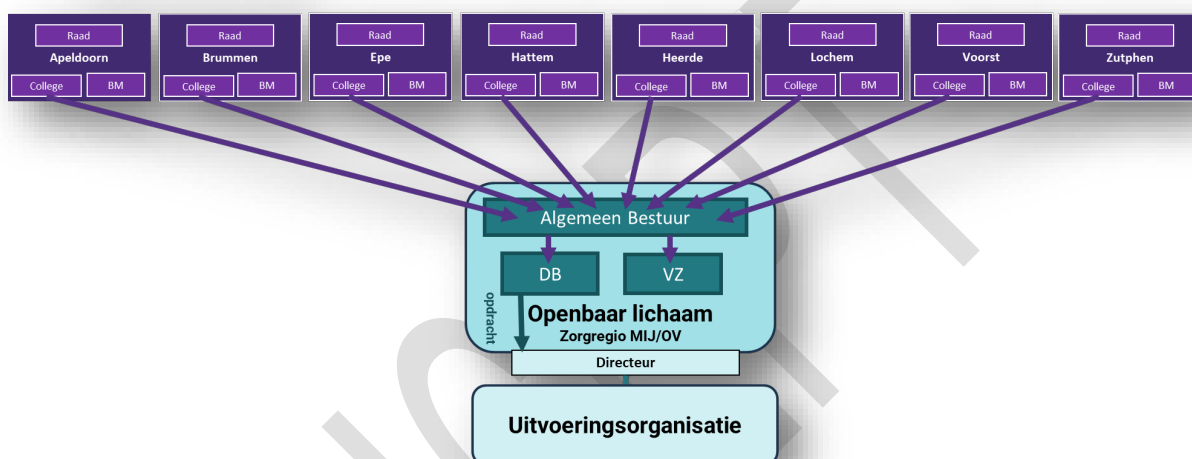
	Openbaar lichaam	BVO	Centrumregeling
Rechtspersoonlijkheid	Eigen rechtspersoonlijkheid	Eigen rechtspersoonlijkheid	Geen rechtspersoonlijkheid, de rechtspersoonlijkheid van de centrumgemeente is noodzakelijk.
Regeling	Raadsregeling, collegeregeling of een gemengde regeling.	Alleen een collegeregeling	Alleen een collegeregeling
Toetreden/ uittreden/ wijzigen	Volgens vast regime Wgr	Volgens vast regime Wgr	Volgens vast regime Wgr
Toebedeling van bevoegdheden	Mandaat of delegatie	Mandaat of delegatie	Mandaat en volmacht.
Beleid	Beleid vaststellende taken, beleidsuitvoerende taken en beleidsvoorbereidende taken.	Beleidsuitvoerende en beleidsvoorbereidende taken. Niet mogelijk om zelfstandig beleid vast te stellen, dus geen raadbevoegdheden.	Beleidsuitvoerende en beleidsvoorbereidende taken. Niet mogelijk om zelfstandig beleid vast te stellen, dus geen raadsbevoegdheden.
Begroting en jaarrekening	Vaststelling door algemeen bestuur voorbereiding door dagelijks bestuur.	Vaststelling en voorbereiding door het bestuur.	Kent geen zelfstandige begroting/jaarrekening en volgt de P&C cyclus van de centrumgemeente.
Uitvoering rechtshandelingen/ privaatrechtelijke handelingen	Dagelijks bestuur	Bestuur	College van de centrumgemeente
Personeel	Dagelijks bestuur stelt regels over de ambtelijke organisatie. Personeel kan in	Bestuur stelt regels over de ambtelijke organisatie.	Centrumgemeente stelt regels over de ambtelijke organisatie.

	dienst bij het openbaar lichaam.	Personeel <u>kan</u> in dienst bij de bedrijfsvoeringsorganisatie.	Gastgemeente(n) kunnen personeel ter beschikking stellen (al dan niet via detachering).
Eigenaarschap	Algemeen bestuur is eigenaar. Gemeenten zijn gelijkwaardig opdrachtgever. Dagelijks bestuur is opdrachtnemer.	Bestuur is eigenaar. Gemeenten zijn gelijkwaardig opdrachtgever. Bestuur is tevens opdrachtnemer.	Centrumgemeente is opdrachtnemer (en opdrachtgever), andere gemeenten zijn alleen opdrachtgever, er is geen gezamenlijk eigenaarschap.
Bestuurlijke betrokkenheid	Er dienen zowel voor het algemeen bestuur als het dagelijks bestuur vergaderingen te worden georganiseerd.	Er dienen enkel bestuursvergaderingen te worden georganiseerd.	Geen (formele) eisen aan invulling opdrachtgever-opdrachtnemers-relatie.
Sturing	'Eigen lid' in bestuur, naast contractuele afspraken. Zienswijze begroting en bevoegdheden raad.	'Eigen lid' in bestuur, naast contractuele afspraken. Zienswijze begroting en bevoegdheden raad.	Enkel contractuele afspraken
Verantwoording en informatieverplichting	Gelijk verantwoordings- en informatieregime volgens de bepalingen in de Wgr.	Gelijk verantwoordings- en informatieregime volgens de bepalingen in de Wgr.	Contractuele afspraken waarbij de collegeleden in staat moeten worden gesteld verantwoording aan hun eigen raden af te kunnen leggen.
Rol raad (democratische legitimatie)	Kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol volgens de daartoe in de Wgr aangereikte instrumenten.	Kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol volgens de daartoe in de Wgr aangereikte instrumenten.	Kaderstellende, toezichthoudende en controlerende rol op de wijze zoals in de Gemeentewet is voorzien.
Aanbestedingsrisico?	Beroep mogelijk op inbesteding als uitzondering op de aanbestedingsplicht.	Beroep mogelijk op inbesteding als uitzondering op de aanbestedingsplicht.	Geen beroep mogelijk op inbesteding als uitzondering op de aanbestedingsplicht. Onder voorwaarden wel een beroep mogelijk op horizontale samenwerking als uitzondering op de aanbestedingsplicht. Daarvoor is wel nodig dat sprake is van daadwerkelijke samenwerking.
Gemeenschappelijke adviescommissie (per 1	Mogelijk om in te stellen.	Niet mogelijk formeel in te stellen, kan wel informeel ingesteld worden om de raden te betrekken indien gewenst.	Niet mogelijk formeel in te stellen, kan wel informeel ingesteld worden om de raden te betrekken indien gewenst.

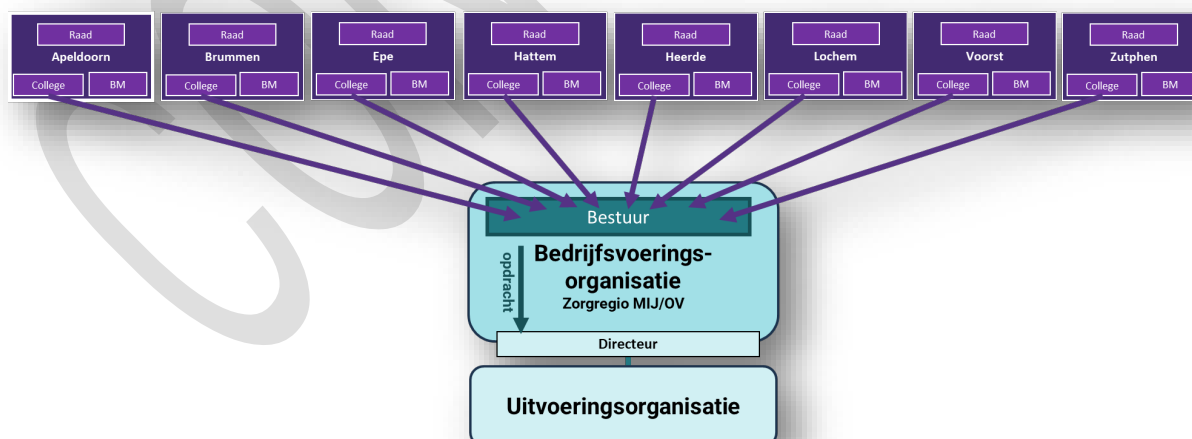
4.5 Schematische weergave centrumregeling, bedrijfsvoeringsorganisatie en openbaar lichaam

Hieronder worden de drie mogelijke rechtsvormen op grond van de Wgr schematisch weergegeven voor de zorgregio MIJ/OV.

Model Openbaar Lichaam

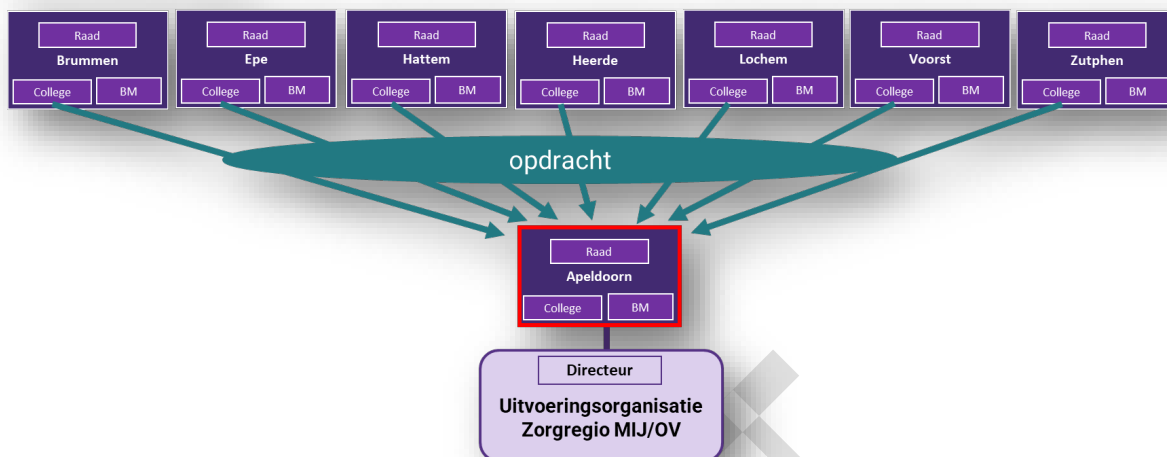


Model Bedrijfsvoeringsorganisatie



⁵ Bij elke GR waarbij een openbaar lichaam is ingesteld, bestaat de mogelijkheid om een gemeenschappelijke adviescommissie in te stellen waarin de raden deelnemen. Een gemeenschappelijke adviescommissie kan 1) het algemeen bestuur adviseren, 2) besluitvorming m.b.t. de GR voorbereiden en 3) de raden van advies voorzien. De commissie heeft geen bevoegdheid tot het nemen van besluiten.

Model Centrumregeling



5 Huidige samenwerking niet toekomstbestendig

De huidige samenwerking in de Zorgregio MIJ/OV is vormgegeven als een netwerkorganisatie waar op basis van een samenwerkingsovereenkomst door de gemeente Apeldoorn uitvoering wordt gegeven aan verschillende taken op het gebied van Jeugd en Wmo, mede namens de gemeenten Brummen, Epe, Heerde, Hattem, Lochem, Voorst en Zutphen. De afspraken tussen de verschillende opdrachtgevende gemeenten en de gemeente Apeldoorn zijn vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

Dit betekent dat voor de uitvoering van de taken die genoemd worden in het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg de samenwerking in de regio MIJ/OV niet toekomstbestendig is. Er wordt niet voldaan aan de eis van samenwerking op basis van een gemeenschappelijke regeling. Dat betekent dat binnen de zorgregio MIJ/OV in ieder geval dit knelpunt opgelost dient te worden. Dit is het uitgangspunt waaruit vervolkeuzes gemaakt kunnen gaan worden. Bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag welke taken op het gebied van jeugdzorg, naast de verplichte, óók onder de gemeenschappelijke regeling worden gebracht. Maar ook de vraag in hoeverre eventuele taken op het gebied van Wmo gezamenlijk worden opgepakt, al dan niet onder dezelfde gemeenschappelijke regeling.

Gelet op de verplichting de regionale jeugdzorgtaken in een gemeenschappelijke regeling onder te brengen is dat het uitgangspunt om de keuze voor de best passende vorm te maken. **Oftewel, eerst doen wat moet, daarna kijken naar wat kan en wenselijk is.**

6 Best passende keuze

Om tot de best passende keuze te komen voor de inrichting van de samenwerking binnen Zorgregio MIJ/OV, moet naar de onderscheidende factoren worden gekeken tussen de drie toegestane vormen binnen de Wgr, te weten het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie en de centrumregeling.

Van belang is dat voor de toekomstige inrichting van de samenwerking in de zorgregio MIJ/OV is uitgesproken dat er flexibiliteit moet zijn op de taakuitvoering en dat er zo efficiënt mogelijk gewerkt moet gaan worden.

Tijdens het portefeuillehoudersoverleg van 20 juni 2024 is geconcludeerd dat voor de zorgregio MIJ/OV het samenwerkingsscenario "Zakelijke samenwerking" passend is. Dit betekent dat in ieder geval een gemeenschappelijke regeling ingericht moet worden voor taken die daar

PRO

verplicht in onder gebracht moeten worden. Voor overige taken, zoals bijvoorbeeld inkoop Wmo, inkoop niet-specialistische jeugdhulp, toezicht, contractbeheer, kwaliteitszorg en accountmanagement Wmo en de jeugdbeschermingstafel worden andere samenwerkingsafspraken gemaakt (modulemodel). Overigens sluit een modulemodel niet uit dat voor de uitvoering van die taken alsnog de infrastructuur van de gemeenschappelijke regeling ingezet wordt, maar de betreffende taken worden niet per definitie in de gemeenschappelijke regeling opgenomen en door alle deelnemers afgenomen. Ook is het mogelijk dat voor de betreffende taken nog steeds wordt samengewerkt op basis van een samenwerkingsovereenkomst.

Omdat een modulemodel in beginsel te realiseren is in elk van de drie vormen die gekozen kan worden voor de uitvoering van de taken die verplicht in een gemeenschappelijke regeling moeten worden ondergebracht, is dit geen onderscheidend criterium.

6.1 Uitvoerende taken geen onderscheidend criterium

Voor de verplichte regionale uitvoering van de college taken die voortvloeien uit het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg kunnen alle drie de vormen worden toegepast. In zoverre is de taakuitvoering geen onderscheidend criterium tussen de drie vormen.

Dit geldt evenzeer voor alle andere taken waarvan de colleges van oordeel zijn dat deze eveneens onder de gemeenschappelijke regeling worden gebracht, zoals aanvullende taken op het gebied van Jeugdzorg maar eveneens taken op het gebied van Wmo. Zodra het gaat om *uitvoerende* taken, is het mogelijk om deze onder te brengen bij alle drie de vormen van een gemeenschappelijke regeling.

6.2 Wens tot basistaken en plustaken geen onderscheidend criterium

Zowel bij een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling is het mogelijk om te werken met de afname van basistaken en plustaken. Basistaken zijn de taken die verplicht door elke deelnemer worden afgenomen. Plustaken kunnen door één of meer deelnemers worden afgenomen indien daar de wens toe bestaat. De juridische vorm van de gemeenschappelijke regeling heeft geen invloed op de eventuele wens om bepaalde taken door alle deelnemers en andere taken door een of enkele deelnemers te laten uitvoeren. In zoverre is bij alle drie de vormen de mogelijkheid aanwezig om flexibiliteit op de op- of over te dragen taken te realiseren

Daarnaast is het mogelijk om, via een kapstokbepaling in de gemeenschappelijke regeling, taken buiten de gemeenschappelijke regeling om te mandateren. Dat betekent dat het toevoegen van die betreffende taken of het afstoten van die betreffende taken zonder een wijziging van de gemeenschappelijke regeling tot stand kan komen. In zoverre is ook bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling flexibiliteit in te bouwen. De betreffende taken worden op basis van een mandaatbesluit en bijbehorende dienstverleningsovereenkomst opgedragen en kunnen door het intrekken van het mandaatbesluit en het beëindigen van de overeenkomst ook weer worden beëindigd. Het spreekt voor zich dat in dat geval wel nagedacht moet worden over de vereisten waaronder taken kunnen worden opgedragen en weer worden teruggehaald vanwege mogelijk investeringen die gedaan moeten worden door de uitvoerende organisatie⁶ en de frictiekosten of desintegratiekosten die gepaard gaan met het beëindigen van de gezamenlijke uitvoering van een bepaalde taak. Voordeel van het buiten de gemeenschappelijke regeling om opdragen van taken is dat gebruik kan worden gemaakt van de 'infrastructuur' met betrekking tot de besluitvorming en de taakuitvoering zoals die door middel van de gemeenschappelijke regeling is ingericht.

⁶ Dat kan dus de centrumgemeente zijn of de bedrijfsvoeringsorganisatie of het openbaar lichaam.

6.3 Raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken

In het geval binnen de Zorgregio MIJ/OV de wens bestaat om, naast de uitvoerende taken, ook raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken onder te brengen in de regionale samenwerking, dan is sprake van een criterium dat gevolgen heeft voor de vormkeuze. Alleen een openbaar lichaam biedt de mogelijkheid dat raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken worden opgedragen of overgedragen. In dat geval vallen zowel de bedrijfsvoeringsorganisatie als de centrumregeling af.

In het geval er geen wens bestaat om raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken in te brengen in de samenwerking van Zorgregio MIJ/OV, dan zijn alle drie de vormen mogelijk en is geen sprake van een onderscheidend criterium.

6.4 Delegatie of mandaat

Een ander onderscheidend criterium kan zijn de eventuele wens om taken te delegeren. Delegatie houdt in dat taken worden overgedragen. Het bestuursorgaan dat een of meer taken delegeert heeft niet meer de bevoegdheid om deze taken zelf uit te voeren, omdat de bevoegdheid wordt overgedragen aan een ander bestuursorgaan. Bij mandaat is sprake van het opdragen van een taak door de één aan een ander. Dat betekent dat degene die de taak in mandaat opgedragen krijgt, namens de mandaatgever de taak of bevoegdheid uitvoert. Dat betekent ook dat de bevoegdheid tot de taakuitvoering blijft liggen bij degene die mandaat heeft verleend. Er vindt dus geen overdracht van bevoegdheden plaats, zoals bij delegatie.

Bij alle drie de Wgr-vormen is het mogelijk om taken te mandateren. Er wordt gemandateerd aan het algemeen bestuur van een openbaar lichaam, het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie of het college van een centrumgemeente.

Dit is anders bij delegatie. Delegatie bij een centrumregeling is niet mogelijk maar wel bij een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie. Dit betekent dat als de wens bestaat om een of meer taken te delegeren binnen de samenwerking van Zorgregio MIJ/OV, dat de centrumregeling niet geschikt is als vorm. Afhankelijk van de vraag of delegatie gewenst is, valt een centrumregeling wel of niet af als passende vorm.

6.5 Personeel

Personeel kan een onderscheidend criterium zijn, maar dit hoeft niet. Dat ligt aan de wijze waarop het personeel binnen de samenwerkingsorganisatie wordt geplaatst.

De bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam hebben beide rechtspersoonlijkheid. Dat betekent dat de samenwerkingsorganisatie de mogelijkheid heeft om personeel in dienst te nemen. Als er behoefte aan is, dan is het dus mogelijk een zelfstandige organisatie met eigen personeel in te richten ten dienste van de organisatie. Het werkgeverschap ligt daarmee bij de zelfstandige samenwerkingsorganisatie. Als de uitdrukkelijke wens bestaat om een zelfstandige organisatie met eigen personeel in te richten voor de uitvoering van de gezamenlijke taken, dan valt daarmee de centrumregeling af. Bij een centrumregeling is de centrumgemeente namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en heeft daarvoor de beschikking over personeel dat bij de eigen organisatie in dienst is. Eventueel is het mogelijk dat de opdrachtgevende partijen personeel leveren door middel van detachering, maar de verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering en de aansturing van het personeel vindt plaats vanuit de centrumgemeente.

Als voor de samenwerkende partijen niet noodzakelijk is dat het personeel in dienst is van de samenwerkingsorganisatie, dan is er geen onderscheid tussen de drie rechtsvormen. In alle gevallen is het mogelijk het personeel in dienst te laten zijn van één (of meer) gemeente(n). Het is zowel bij een bedrijfsvoeringsorganisatie als bij een openbaar lichaam niet verplicht personeel in de rechtspersoon onder te brengen. Het verschil zit hem in de aansturing van het personeel. In het geval van een centrumregeling is het college van de centrumgemeente verantwoordelijk (als opdrachtgever) voor de ambtelijke uitvoeringsorganisatie terwijl in het

geval van een bedrijfsvoeringsorganisatie of openbaar lichaam het (dagelijks) bestuur verantwoordelijk is (als opdrachtgever) voor de ambtelijke uitvoeringsorganisatie.

6.6 Gezamenlijk eigenaarschap

Een onderscheidend criterium tussen de drie vormen is de wens tot gezamenlijk eigenaarschap. Bij de centrumregeling is geen sprake van een gremium waar het gezamenlijk eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie is belegd. De centrumgemeente is eigenaar van de uitvoeringsorganisatie en de overige gemeenten zijn (slechts) opdrachtgever voor de uitvoering van de taken door de centrumgemeente.

In het geval van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam is het bestuur of het algemeen bestuur het gremium waar het eigenaarschap van de organisatie is belegd. Dat betekent dat het (algemeen) bestuur als eigenaar beslissingen neemt over de meest belangrijke en strategische keuzes voor de uitvoeringsorganisatie. Het gezamenlijke eigenaarsbelang wordt in het (algemeen) bestuur afgewogen tegen de individuele belangen van de verschillende opdrachtgevers. Door middel van het uitoefenen van stemrecht heeft elke eigenaar invloed op de belangrijkste en strategische beslissingen ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie. Eigenaarschap kenmerkt zich dus door invloed in het bestuur van de uitvoeringsorganisatie. Bij een centrumregeling is daarvan geen sprake.

Als een uitdrukkelijk wens bestaat tot het hebben van gezamenlijk eigenaarschap, dan valt daarmee de centrumregeling af als geschikte organisatie. Als gezamenlijk eigenaarschap als ongewenst wordt beschouwd, dan betekent dit dat een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam geen geschikte vorm is voor de samenwerking in de zorgregio MIJ/OV.

6.6.1 Wel of geen geleed bestuur

Als wenselijk is dat gezamenlijk eigenaarschap wordt vormgegeven in een bestuur, is de vervolgvraag in hoeverre dit bestuur ook direct het dagelijks bestuur is, of dat sprake is van een splitsing in een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. In sommige situaties is het efficiënter om de dagelijkse aansturing door een dagelijks bestuur vorm te geven, in plaats van dat het volledige bestuur ook over de dagelijkse aansturing staat. Afhankelijk van het antwoord op deze vraag, is een openbaar lichaam of een bedrijfsvoeringsorganisatie meer of minder geschikt. Bedacht moet worden dat het inrichten van een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur tot een gevoel van verzwaring (qua bestuurlijke drukte) kan leiden.

6.7 Democratische legitimatie

Een ander onderscheidend criterium kan de democratische legitimatie zijn van de samenwerking. Dit criterium hangt vast aan het criterium van gezamenlijk eigenaarschap. In het geval sprake is van eigenaarschap, is sprake van directe invloed op het bestuur en de financiën door middel van stemrecht in de eigenaarsvergadering van de samenwerking. Dit betekent dat sprake is van een verbonden partij. Dit geldt voor zowel de bedrijfsvoeringsorganisatie als het openbaar lichaam. Dit geldt niet voor de centrumregeling. De rol van de raden van de gemeenten waarvan de colleges samenwerken is daarmee anders bij een bedrijfsvoeringsorganisatie en bij een openbaar lichaam als bij een centrumregeling. De waarborgen en instrumenten die de Wgr biedt aan de raden om invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam zijn niet van toepassing op de centrumregeling. Alleen de raad van de centrumgemeente heeft directe invloed op het college dat verantwoordelijk is voor de taakuitvoering. De overige raden hebben alleen invloed op hun eigen college via de instrumenten die de Gemeentewet biedt, maar zij hebben geen directe invloed op de samenwerking in de centrumregeling. De invloed van de opdrachtgevende gemeentes reikt niet verder dan de contractuele afspraken die gemaakt zijn tussen de samenwerkende colleges.

Een duidelijk voorbeeld van de invloed van de raden op een samenwerking in een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam betreft de zienswijze op de begroting. De begroting (die elke deelnemer bindt en die leidt tot een verplichte bijdrage die in de eigen

gemeentelijke begroting moet worden opgenomen) wordt vastgesteld door het (algemeen) bestuur van de samenwerkingsorganisatie. Echter, deze mag niet eerder worden vastgesteld dan dat de raden in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze te geven op de conceptbegroting. In zoverre is de democratische legitimatie van de samenwerking in een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam even groot voor alle raden. Voor de centrumregeling geldt dat de democratische legitimatie kleiner is voor de raden van de gemeenten waarvan de colleges alleen opdrachtgever zijn van de centrumgemeente.

6.8 Aanbestedingsrisico

Een laatste onderscheidend criterium kan zijn het mogelijke aanbestedingsrisico dat een vormkeuze mee kan nemen. Voor het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie kan door middel van een beroep op inbesteding zonder risico een uitzondering op de aanbestedingsplicht worden geconstrueerd. Voor de centrumregeling geldt dat een beroep op inbesteding niet mogelijk is vanwege het feit dat geen sprake is van eigenaarschap in een gezamenlijke organisatie, zodat een andere uitzondering op de aanbestedingsplicht moet worden ingeroepen. De uitzondering van horizontale samenwerking kan worden ingeroepen, echter deze heeft – in vergelijking met de uitzondering op inbesteding – meer voeten in de aarde omdat aangetoond moet worden dat sprake is van daadwerkelijke samenwerking en niet van het enkel uitvoeren van taken tegen betaling. Overigens hoeft dit geen beletsel te zijn om een centrumregeling te kiezen, het vraagt enkel wat extra aandacht van alle samenwerkingspartners om deze constructie aanbestedingsproof te maken.

7 Genoemde uitgangspunten voor de toekomstige samenwerking

Voor de toekomstige samenwerking zijn binnen de zorgregio MIJ/OV een aantal uitgangspunten geformuleerd.

Voor de samenwerking op jeugd zijn dit de volgende:

- Efficiënte samenwerking, robuust en toekomstbestendig;
- Versterking van het opdrachtgeverschap;
- Minder administratieve lasten voor aanbieders;
- Goed werkgeverschap, en
- Kwalitatieve dienstverlening.

Dit leidt volgens de zorgregio MIJ/OV tot de volgende randvoorwaarden voor de samenwerking op jeugd:

- Een gemeenschappelijke regeling voor de wettelijke taken;
- Plustaken;
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle gemeenten.

Ook voor een aantal taken⁷ op het gebied van Wmo is nagedacht over uitgangspunten aangaande een regionale samenwerking binnen zorgregio MIJ/OV.

Dit betreft de volgende uitgangspunten:

- De meerwaarde voor regionale samenwerking is:
 - o Efficiëntie;
 - o Kwaliteit, en
 - o Kennisdelen.
- De keuze tussen wel of niet regionaal samenwerken en met wie, moet flexibel zijn;
- Duidelijke spelregels over inzet en kostenverdeling in geval van een keuze voor regionale samenwerking;

⁷ Voor de taken IZA/GALA, Vervoer en MOBW zijn op dit moment al andere (samenwerkings)afspraken gemaakt zodat op dit moment de regionale samenwerking op het gebied van Wmo ziet op Begeleiding, Huishoudelijke ondersteuning en Hulpmiddelen en trapliften.

- Een heldere en uitvoerbare governance-structuur van de regionale samenwerking is nodig en moet in samenhang worden gezien met de governancestructuur van jeugd.

8 Welke vorm past het beste bij de uitgangspunten?

De vraag welke vorm het beste bij de genoemde uitgangspunten past, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het antwoord hangt vast aan de weging van uitgangspunten en de wenselijkheid of onwenselijkheid van bepaalde kenmerken van een samenwerkingsvorm. In sommige gevallen zijn bepaalde uitgangspunten of wensen strijdig met elkaar. Dat betekent dat meer of minder gewicht aan het één of het ander gegeven moet worden om tot een beslissing te komen welke samenwerkingsvorm het beste past.

Zo pleit het uitgangspunt van robuustheid van samenwerking voor het onderbrengen van taken in een gemeenschappelijke regeling, waarbij de taken daadwerkelijk in de gemeenschappelijke regeling worden vastgelegd. Het wijzigen van in een gemeenschappelijke regeling vastgelegde taken vereist het (uitgebreide) bestuurlijke besluitvormingstraject dat nodig is voor een wijziging van de gemeenschappelijke regeling. Dit uitgangspunt verhoudt zich minder goed met de wens van flexibiliteit waarbij zo min mogelijk taken verplicht in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen en alleen verplichte taken op het gebied van jeugd in de gemeenschappelijke regeling worden onder gebracht. Hoe meer flexibiliteit gewenst is, hoe minder taken vastgelegd moeten worden in een gemeenschappelijke regeling. Hoe flexibeler een samenwerking wordt ingericht, hoe minder robuust deze is. Het uitgangspunt van robuustheid is daarmee tegengesteld aan flexibiliteit.

Het uitgangspunt van zoveel mogelijk efficiëntie van werken vraagt zoveel mogelijk gelijke besluitvormingsroutes en zoveel mogelijk taken die gelijk lopen qua samenwerkingspartners en samenwerkingsvorm. Echter, hoe flexibeler samenwerkingen worden ingericht, hoe lastiger het is om efficiëntie te waarborgen omdat een eenheid van werken en besluiten dan lastiger is in te richten. In zoverre staan efficiëntie van werken en flexibiliteit niet per sé in elkaars verlengde.

Ditzelfde geldt voor het uitgangspunt van gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle gemeenten. Als dat uitgangspunt belangrijk is, dan pleit dat tegen de wens om flexibel de samenwerking in te kunnen richten en flexibel te kunnen kiezen tussen wel of niet regionaal samen te werken en zo ja, flexibel in te richten met wie wordt samengewerkt. Deze flexibiliteit, die met name bij de taken op Wmo lijkt te spelen, is tenslotte ook weer lastig in samenhang te brengen met de robuustheid die voor jeugd als een uitgangspunt wordt genomen.

Denklijn die het beste past bij de aangegeven uitgangspunten

Redenerend vanuit de door de wetgever opgelegde noodzaak tot een verplichte gemeenschappelijke regeling te komen voor een aantal taken in de jeugdzorg in samenhang met de geformuleerde uitgangspunten, zou de volgende conclusie getrokken kunnen worden. Leidend is de wens van de wetgever om tot een robuuste organisatie te komen. Dit sluit aan bij de geformuleerde wens van een efficiënte samenwerking in de zorgregio MIJ/OV en een robuuste en toekomstbestendige organisatie. Een bedrijfsvoeringsorganisatie en een openbaar lichaam voldoen hier beter aan dan een centrumregeling, vanwege het feit dat bij de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam een inbestedingsconstructie mogelijk is waardoor deze vormen op een eenvoudige wijze aanbestedingsproof ingericht kunnen worden. Dit kost minder moeite en heeft daarmee ook minder risico in zich dan de horizontale samenwerking die bij een centrumregeling geconstrueerd moet worden. Daarnaast is het versterken van het opdrachtgeverschap goed vorm te geven door de aanwezigheid van een (algemeen) bestuur als eigenaarsvergadering. Dit (algemeen) bestuur fungeert als opdrachtgever voor de uitvoeringsorganisatie. Het (algemeen) bestuur besluit op basis van stemmen en kan besluiten nemen die bindend zijn. Daarmee is ook het opdrachtgeverschap sterker ingericht dan dat bij een centrumregeling het geval is. Immers, het opdrachtgeverschap loopt daar getrapd: de gastcolleges verstrekken een opdracht aan de centrumgemeente en het college van de centrumgemeente fungeert vervolgens als

opdrachtgever voor de uitvoeringsorganisatie. Daarnaast dwingt de aanwezigheid van een gezamenlijk bestuur (als eigenaarsvergadering) ertoe dat elke deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling zijn rol en taak in de samenwerking pakt. Elk deelnemend college wijst een lid aan in het bestuur. De verbondenheid van de betreffende colleges is daarmee groter dan dat bij een centrumregeling het geval is. Ook de democratische legitimatie van een bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam is sterker omdat *alle* raden de instrumenten die de Wgr biedt, kunnen inzetten ten aanzien van de taken die in de gemeenschappelijke regeling zijn ondergebracht. Dit is anders bij een centrumregeling, waarbij de raden van de gastgemeenten geen directe invloed hebben op de samenwerking, zoals dat bijvoorbeeld door het geven van een zienswijze op de begroting van de bedrijfsvoeringsorganisatie of een openbaar lichaam wel het geval is.

De bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam lijken daarmee beter te voldoen aan de geschetste uitgangspunten en wensen. In elk geval ten aanzien van jeugd. Gewenste flexibiliteit kan desgewenst worden bereikt door hetzij met (in de gemeenschappelijke regeling genoemde) plustaken te werken, hetzij door te werken met een kapstok-artikel in de gemeenschappelijke regeling die het mogelijk maakt taken aan het (algemeen) bestuur op te dragen buiten de gemeenschappelijke regeling om.

Voor de uiteindelijke keuze tussen de bedrijfsvoeringsorganisatie en het openbaar lichaam, kan gekeken worden naar het volgende. Als er geen noodzaak is of een uitdrukkelijke wens bestaat om gebruik te maken van de mogelijkheden die een openbaar lichaam extra biedt ten opzichte van een bedrijfsvoeringsorganisatie, ligt het voor de hand niet voor een openbaar lichaam te kiezen. Oftewel, als er geen sprake is van het inbrengen van raadsbevoegdheden of beleidsrijke taken in de gemeenschappelijke regeling en er dus geen sprake is van andere taken dan uitvoerende taken, ligt het niet voor de hand te kiezen voor een openbaar lichaam maar voor een bedrijfsvoeringsorganisatie. Temeer nu sprake is van 8 samenwerkende gemeenten, waardoor de noodzaak tot een splitsing in een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur niet per sé gewenst is. Dit zou bijvoorbeeld anders zijn indien sprake was van een regio met meer dan 15 samenwerkende gemeenten, aangezien in een enkelvoudig bestuur met 15 leden het lastig kan zijn een effectieve discussie te voeren. In dat laatste geval zou een splitsing in een algemeen en dagelijks bestuur meer voor de hand liggen.