



Advies

Samenwerking bedrijfsvoering
sociaal domein Midden-Limburg



gemeente **Roermond**



gemeente **roerdalen**



1. Vraagstelling

De wethouders van de zeven gemeenten in de regio Midden-Limburg willen de wens, de noodzaak en voordelen onderzocht zien van een verdere samenwerking in het Sociaal Domein op het terrein van bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies.

Ten behoeve van het onderzoek is een projectplan¹ opgesteld en goedgekeurd, dat twee onderzoeksfasen omvat. De eerste onderzoeksfase is gericht op het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beeld op samenwerken, de tweede onderzoeksfase op de formulering van een advies. Ten tijde van de afronding van de eerste fase hebben de zeven gemeenten in een overleg op 23 november 2023 met elkaar vastgesteld dat het vertrouwen aanwezig is om samenwerking aan te gaan op het gebied van de bedrijfs- en ondersteunende functies in het Sociaal Domein.

Met deze vaststelling verschuift het accent in uw Bestuursopdracht van de vraag *of* naar de vraag *hoe* uw samenwerking in de bedrijfsvoering vorm en inhoud kan krijgen. In dat kader zijn de doelstelling en uitgangspunten in uw Bestuursopdracht aangescherpt, al is de vraagstelling zelf ongewijzigd gebleven: wij dienen een gemeenschappelijk beeld op samenwerken uit te werken alsmede een concreet advies te geven voor welke bedrijfsvoeringsfuncties samenwerking meerwaarde heeft, wat de beste passende vorm van samenwerken is én wat de best passende schaal.

1.1. Aanbevelingen

Onze belangrijkste aanbevelingen zijn de volgende:

1. Richt een herkenbare en eigenstandige bedrijfsvoering-entiteit in voor de bedrijfsvoerings- en ondersteunende werkzaamheden en functies ten behoeve van *eerste en tweede lijn* Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning - die via *gezamenlijke* inkoop, aanbesteding of subsidiëring zijn of nog worden verworven (en in incidentele gevallen via een *specifieke* opdracht van een deelnemende gemeente).
2. Positioneer deze bedrijfsvoering-entiteit onder één leidinggevende op één plek als één team met voldoende mandaat capaciteit en budget. En breng er gaandeweg *alle* bedrijfsvoerings- en ondersteunende werkzaamheden in onder - voor zover regulier en goed te rationaliseren - en bijbehorende functionaliteiten waaronder in ieder geval: projectmanagement; inkoop; contract management en beheer; business control en monitoring; informatie analyse; toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid; juristen aanbesteding en contracten en facturatie.
3. Probeer met MGR Sociaal Domein Limburg-Noord bestuurlijke afspraken te maken om deze bedrijfsvoering-entiteit vorm te geven als één Gemeenschappelijke Regeling met rechtspersoonlijkheid voor Midden-Limburg én Noord-Limburg samen.

¹ Voorstel en Plan van aanpak | Samenwerking Midden-Limburg bedrijfsvoering Jeugd/WMO | ORGfit
18 april 2023.



4. Stel vervolgens een kwartiermaker aan en trek een periode van maximaal 1 à 1½ jaar uit om binnen de krijtlijnen van de bestuurlijke afspraken (het bestuursconvenant) overeenstemming te bereiken over samenvoeging en gelijkschakeling van de werkzaamheden en functies die in de bedrijfsvoering-entiteit voor Noord-Limburg én Midden Limburg samen worden ondergebracht.
5. Wanneer na deze periode van in totaal twee jaren nog onvoldoende perspectief bestaat op een duurzame en stabiele basis voor een gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit van Midden-Limburg én Noord-Limburg samen, richt dam uitsluitend voor Midden-Limburg *sec* een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid in.

Leidend voor deze aanbevelingen zijn vooral uw doelstelling om kwaliteit en continuïteit te versterken en kwetsbaarheid te verminderen alsmede de bestuurlijke uitgangspunten lokale beleidsautonomie en duurzaam commitment.

Kwaliteit, continuïteit, kwetsbaarheid

De doelstelling van uw samenwerking is “... om de continuïteit en kwaliteit te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies in west en oost te verminderen ...” Daarvoor is schaalvergroting het geëigende instrument. Een grotere schaal maakt het mogelijk om eenpitter en/of parttime functies bij de individuele gemeenten te clusteren en zo de ervaren kwetsbaarheid te verminderen.

Om de voordelen van een grotere schaal optimaal te benutten moet de regionale bedrijfsvoering-entiteit een zo groot mogelijk pakket hebben aan werkzaamheden die repeterend zijn en goed te rationaliseren. Daarom adviseren wij om (uiteindelijk) *alle* bedrijfsvoering- en ondersteunende werkzaamheden en functies ten behoeve van - via gezamenlijke (en bij een plus-pakket individuele) inkoop, aanbesteding of subsidiëring verworven - *eerste en tweede lijn* Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning in deze gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit onder te brengen.

Hoewel schaalvergroting als zodanig door alle zeven gemeenten wordt onderschreven, is er geen eensluidende visie op *de schaal* van samenwerken; zowel Midden-Limburg *sec* als Midden-Limburg en Noord-Limburg *samen* worden genoemd. In onze visie is bij samenwerking in bedrijfsvoering en ondersteuning het organisatorische perspectief doorslaggevend. Vanuit organisatorisch perspectief heeft de grotere schaal van Midden-Limburg en Noord-Limburg *samen* voorrang. Deze schaal is robuust en nog niet zo groot dat de schaalvoordelen in de zin van kwaliteit en continuïteit - en ook efficiëntie en kosten - teniet gedaan worden door wat meer bureaucratie en coördinatie die horen bij een grotere schaal.



Lokale autonomie

Als belangrijkste uitgangspunt van uw samenwerking zien wij dat “... de lokale (beleids)autonomie op het vlak van de Wmo en Jeugdhulp bij de individuele gemeenten behoort te blijven liggen ...” Een direct gevolg van dit uitgangspunt is dat beleid en beleidsuitvoering geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband.

De scheiding van beleid en beleidsuitvoering resp. bedrijfsvoering en ondersteuning is bestuurlijk gewenst maar ook organisatorisch noodzakelijk. Voor beleid en beleidsuitvoering gelden immers andere sturingsprincipes dan voor bedrijfsvoering. Waar beleid en beleidsuitvoering naar hun aard lokaal en gemeente-specifiek zijn, zijn de verschillen tussen individuele gemeenten qua bedrijfsvoering en ondersteuning te verwaarlozen. Bedrijfsvoering is niet beleidsrijk of gemeente-specifiek en daarom zijn bij bedrijfsvoering en ondersteuning rationalisering en schaalvergroting goed mogelijk en ook effectief.

Wij adviseren we om voor bedrijfsvoering en ondersteuning een eigenstandige en herkenbare entiteit in te richten - operationeel onder één leiding op één plek en als één team. Beleid en beleidsuitvoering moeten op afstand van de bedrijfsvoering gehouden worden, verstoringen van de reguliere activiteiten en processen door individuele gemeenten of vanuit bestuur of beleid geminimaliseerd én gestructureerd. Dit door enerzijds jaarlijks via het begrotingsproces ‘aan de voorkant’ het uitvoeringsjaarplan, de capaciteit, het mandaat en het budget eenduidig en toereikend vast te leggen. Anderzijds door op basis van vrijwilligheid het beleid van de individuele gemeenten waar mogelijk op elkaar af te stemmen om één front te kunnen vormen in de richting van de aanbieders. Wij adviseren om bij de aansluiting van beleid en beleidsuitvoering op de bedrijfsvoeringsfuncties aan de bedrijfsvoering-entiteit een ondersteunende rol te geven in de richting van de gemeenten én van de aanbieders. Deze ondersteuning en begeleiding zal binnen de bedrijfsvoering-entiteit los van/buiten de reguliere processen en activiteiten belegd worden bij de functionaliteit projectmanagement.

Duurzame samenwerking

Doorslaggevend voor onze aanbevelingen is tot slot uw bestuurlijke uitgangspunt “... dat wij ons committeren aan een duurzame samenwerking, die niet gemakkelijk ontbonden of verlaten kan worden ...” Dit uitgangspunt heeft in onze ogen ook een morele dimensie.

De bestuurlijke keuze, dat de lokale (beleids)autonomie bij de individuele gemeenten dient te blijven liggen, betekent namelijk dat de gezamenlijke bedrijfsvoering-activiteit voor z’n voortbestaan sterk afhankelijk is van de bereidheid en het vermogen van de gemeenten om ondanks hun lokale beleidsautonomie tot gezamenlijke aanbesteding, inkoop en subsidiëring van Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning te komen. Gezamenlijkheid is organisatorisch gewenst om de werkzaamheden planmatig en efficiënt in te kunnen richten en de voordelen van de schaal optimaal te benutten. Een gezond en duurzaam



fundament ligt in het basispakket van de bedrijfsvoering-entiteit. De plus-pakketten, waarmee individuele gemeenten specifieke diensten van de bedrijfsvoering-entiteit kunnen afnemen (zie § 3.4), zijn op zichzelf onvoldoende om een duurzame toekomst veilig te stellen. In dit licht zien wij uw bestuurlijke uitgangspunt van duurzaam commitment ook als een moreel appèl aan iedere deelnemende gemeente om zich maximaal in te spannen om tot overeenstemming te komen over *gezamenlijke* inkoop c.a. van Wmo-ondersteuning en Jeugdhulp.

Naar uw bedoeling moet het duurzame commitment ook tot uitdrukking komen in de vormgeving van de samenwerking, in die zin dat deze niet gemakkelijk ontbonden of verlaten moet kunnen worden. In dat licht vinden wij een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid het meest passend als juridische drager van de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit. Rechtspersoonlijkheid is nodig om ook extern als eigenstandige entiteit op te kunnen treden. Dat betekent dat een centrumregeling als drager van de regionale bedrijfsvoering-entiteit afvalt. Dan resteren het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie als juridisch vehikel voor de regionale bedrijfsvoering-entiteit. Beide gemeenschappelijke regelingen hebben rechtspersoonlijkheid, zijn duurzaam en niet gemakkelijk te verlaten. Maar een openbaar lichaam biedt meer dan een bedrijfsvoeringsorganisatie een heldere (infra)structuur voor én scheiding van beleid en bedrijfsvoering én een evenwichtige verdeling van lusten en lasten én bestuurlijke invloed en verantwoording.

1.2. Leeswijzer

Deze adviezen lichten we hierna uitgebreid toe. In hoofdstuk 2 analyseren wij de aangescherpte doelstelling en de nader gepreciseerde uitgangspunten en verkennen wij wat dit betekent voor het gemeenschappelijk beeld resp. de inrichting, vormgeving en schaal van uw samenwerking. Aan de hand daarvan werken wij in hoofdstuk 3 uw gemeenschappelijke beeld op samenwerken uit. In hoofdstuk 4 staat de (operationele) inrichting van uw samenwerking centraal en in hoofdstuk 5 de (juridische) vormgeving. In hoofdstuk 6 vatten wij de bestuurlijke besluiten samen en doen we een voorstel voor het vervolgtraject.

2. Analyse doelstelling en uitgangspunten samenwerking

In de aangepaste Bestuursopdracht zijn de doelstelling en uitgangspunten van uw samenwerking expliciet benoemd. Doelstelling van (de intensivering van) uw samenwerking is om de continuïteit en kwaliteit te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies te verminderen.

Verder hebt u in de aangepaste Bestuursopdracht de uitgangspunten, waaraan de samenwerking moet voldoen, nader gepreciseerd:

1. De lokale (beleids)autonomie op het vlak van de Wmo en Jeugdhulp behoort bij de individuele gemeenten te blijven liggen.



2. De samenwerking is duurzaam en kan niet gemakkelijk ontbonden of verlaten worden.
3. De samenwerking als geheel is budgettair neutraal voor de deelnemende gemeenten.
4. De samenwerkingsvorm wordt ten behoeve van draagvlak samen met de betrokken medewerkers uitgewerkt.
5. De samenwerking draagt bij aan vereenvoudiging (of zorgt in ieder geval niet voor een verdere complicering) van de huidige lappendeken in Midden-Limburg van samenwerkingsverbanden.

In dit hoofdstuk analyseren wij het effect van de nader gepreciseerde doelstelling en uitgangspunten op het gemeenschappelijk beeld resp. de inrichting, vormgeving en schaal van uw samenwerking.

2.1. Scheiding beleid(suitvoering) en bedrijfsvoering

Een direct gevolg van uw bestuurlijke uitgangspunt, dat de lokale beleidsautonomie bij de individuele gemeenten behoort te blijven liggen, is dat beleid en beleidsuitvoering geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Beleid en beleidsuitvoering dienen gescheiden te blijven van bedrijfsvoering. Deze scheiding is niet alleen bestuurlijk gewenst maar ook organisatorisch noodzakelijk. Voor beleid en beleidsuitvoering gelden immers andere sturingsprincipes dan voor bedrijfsvoering. Daarom adviseren we om een aparte bedrijfsvoering-entiteit in te richten.

Beleidsamenwerking kenmerkt zich door noodzakelijk overleg en afstemming om tot maatwerk per gemeente of tot gezamenlijkheid te komen. Ook de uitvoering van beleid is niet per gemeente hetzelfde omdat Jeugd en Wmo meestal onderdeel zijn van een brede klantbenadering en van lokale netwerken. Bedrijfsvoering en ondersteuning daarentegen zijn meer voorspelbaar en stabiel, waardoor deze planmatig en efficiënt georganiseerd worden.

2.2. Opschaling

In de aangepaste Bestuursopdracht wordt als doelstelling van (de intensivering van) uw regionale samenwerking genoemd het vergroten van de continuïteit en kwaliteit (naar wij aannemen: van de bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies) respectievelijk het verminderen van de kwetsbaarheid van eenpitters functies. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen, moet uw samenwerking voldoende schaal hebben.

Schaalvergroting wordt in de managementliteratuur gezien als een effectief instrument om kwetsbaarheid en kosten te verminderen én kwaliteit en continuïteit te vergroten - althans wanneer het gaat om werkzaamheden waarbij lokale verschillen niet erg van



belang zijn en maatwerk per gemeente niet nodig is². In onze visie zijn bedrijfsvoering en ondersteuning niet of nauwelijks beleidsrijk of gemeente-specifiek.

Waar schaalvergroting als middel om kwaliteit, continuïteit en efficiëntie te stimuleren niet echt ter discussie staat, is er binnen Midden-Limburg geen eensgezindheid over de vraag wat de ideale schaal van samenwerken is. In dat licht vraagt u expliciet om een concreet advies over: “... wat de best passende schaal van samenwerking is (Midden-Limburg of breder)³ ...?”

Welke schaal passend is, is echter niet puur objectief vast te stellen. Schaal is geen eenduidig begrip en de ideale schaal is mede afhankelijk van de invalshoek, die gekozen wordt. Wanneer schaal vanuit bestuurlijk perspectief wordt ingevuld, gaat het om de vraag waar de beslissingsbevoegdheden worden belegd. Bij beleid en beleidsuitvoering op het vlak van Wmo en jeugdhulp, zien de Midden-Limburgse gemeenten de individuele gemeenten als de ideale schaal: “... dat de lokale (beleids)autonomie bij de individuele gemeenten behoort te blijven liggen ...” Wanneer schaal vanuit fysiek perspectief wordt ingevuld (in de zin van het geografische bereik van de bedrijfsvoering-entiteit) plaatsen zowel bestuurders als ambtenaren kanttekeningen bij ‘de afstand’ en vindt een aantal van hen de schaal van alleen Midden-Limburg beter.

In dit geval is volgens ons het organisatorische perspectief doorslaggevend. Kern van de organisatorische schaal zijn schaalvergroting en opschaling als middel om kosten te besparen of kwaliteit en continuïteit te vergroten. Dat is exact de doelstelling van uw samenwerking in de bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies in het Sociaal Domein. In organisatorische zin vinden wij Midden-Limburg én Noord-Limburg samen de optimale schaal. Bij die schaal wegen naar onze inschatting de schaalvoordelen nog steeds ruimschoots op tegen de schaalnadelen van meer wat meer coördinatie en bureaucratie.

Hierbij zijn we ons ervan bewust dat verschillende segmenten van Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning nu een wisselende schaalgrootte kennen variërend van groot tot klein afhankelijk van de samenwerking in de inkoop- en aanbesteding. Desalniettemin is vanuit organisatorisch perspectief voor al deze segmenten wenselijk en in onze visie ook haalbaar om bedrijfsvoering en ondersteuning voor Midden-Limburg én Noord-Limburg gezamenlijk te organiseren.

2.3. Budgettair neutraal

In uw aangescherpte Bestuursopdracht wordt als uitgangspunt geïntroduceerd, dat de samenwerking als geheel voor de deelnemende gemeenten budgettair neutraal moet zijn. In het licht van de doelstelling van uw samenwerking “... de continuïteit en kwaliteit te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies te

² Zie schaal op maat, een analyse van de vigerende theorieën en concepten van schaal; pagina 6 | Martijn van der Steen et al. | Nederlandse School voor Openbaar bestuur, 2014.

³ Zie gewijzigde versie Bestuursopdracht, hoofdstuk 3 Resultaat.



verminderen ..." nemen wij aan dat het bij budgettair-neutraal niet in de eerste plaats gaat om kostenbesparing maar vooral om de (meer)waarde die de samenwerking - bij gelijkblijvend budget - voor de individuele gemeenten oplevert. Niet alleen harde financiële cijfers tellen maar ook de enigszins subjectieve waarde, die bestuurders toekennen aan kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.

Schaalvergroting levert kostenbesparingen op in de vorm van minder ambtelijke en bestuurlijke drukte en meer efficiëntie. Samen met andere schaalvoordelen als kwaliteit en continuïteit wegen deze naar onze inschatting op tegen mogelijke schaalnadelen vanwege meer bureaucratie en coördinatie resp. duurder personeel. De impact op de kosten kan eventueel in een later stadium worden uitgezocht. Overigens zien wij het jaarlijkse begrotingsproces (zie ook § 4.2) als een goed instrument om de kostenontwikkeling en de toegevoegde waarde van de samenwerking in het oog te houden.

2.4. Draagvlak

Het uitgangspunt in uw gewijzigde Bestuursopdracht, dat de samenwerkingsvorm wordt onderzocht samen met de betrokken medewerkers waarbij draagvlak van belang is, zien wij vooral als een proces-voorwaarde. Bij de uitvoering van uw Bestuursopdracht hebben wij een aantal keren overleg gehad met het Projectteam, dat paritair is samengesteld uit functionarissen van MLW en MLO die momenteel bij de uitvoering van de werkzaamheden zijn betrokken. In het Projectteam is geborgd dat de beide regio's en ook alle betrokken functies vertegenwoordigd zijn.

Doel van ons overleg met het Projectteam was vooral om het feitencomplex scherp te krijgen en om met elkaar ideeën te ontwikkelen en te toetsen op haalbaarheid, en niet zozeer om draagvlak te creëren. Desondanks menen wij uit het overleg met het Projectteam op te kunnen maken dat de direct betrokkenen alleszins bereid zijn om over de grenzen van hun huidige regio heen te kijken en dat ze goede mogelijkheden zien voor uitbreiding van de bestaande samenwerking, in ieder geval tot de schaal van Midden-Limburg. Wel wijzen zij er expliciet op dat deze intensivering en regionalisering van de samenwerking gepaard moet gaan met voldoende mandaat en een adequaat afstemmingsmechanisme tussen beleid(suitvoering) en bedrijfsvoering.

2.5. Lappendeken van samenwerkingsverbanden

Laatste uitgangspunt in uw gewijzigde Bestuursopdracht is, dat de samenwerking bijdraagt aan vereenvoudiging van de huidige lappendeken in Midden-Limburg van samenwerkingsverbanden of in ieder geval niet leidt tot een nog grotere complexiteit.

Die lappendeken in het Sociaal Domein heeft vooral betrekking op beleidskant van Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning en minder op de bedrijfsvoering, zie verder *bijlage 1*.



Op het gebied van bedrijfsvoering ‘concurren’ de samenwerkingen in MLO en MLW⁴ hoofdzakelijk met de Modulaire gemeenschappelijke regeling sociaal domein Limburg-Noord - en op het onderdeel bedrijfsvoering wellicht ook met het Servicecentrum MER.

In welke mate de lappendeken op het vlak van bedrijfsvoering opgeschoond kan worden is sterk afhankelijk van de schaal van samenwerken, die gekozen wordt, zie verder hoofdstuk 5. De lappendeken in beleid en beleidsuitoefening zal vanwege de lokale (beleids)autonomie alleen via overleg en overeenstemming opgeschoond kunnen worden.

3. Gemeenschappelijk beeld

In dit hoofdstuk werken wij - voor bestuurlijke vaststelling - uw gemeenschappelijke beeld op samenwerken uit. Wij nemen daarbij de vijf aandachtspunten in de Bestuursopdracht⁵ tot leidraad:

1. Wat is ons gemeenschappelijk belang?
2. Hoe verhoudt de regionale samenwerking zich tot de lokale gemeenten?
3. Hoe krijgt de aansluiting van beleid en beleidsuitvoering op de bedrijfsvoering vorm?
4. Hoe borgen we dat lusten en lasten samen gedragen worden?
5. Is er een voorkeur voor de manier van aansturing van de regionale samenwerking?

3.1. Lokaal versus regionaal

Uw gemeenschappelijk beeld op samenwerken bestaat uit twee kernelementen. Ten eerste dat samenwerken uitsluitend ziet op bedrijfsvoering en niet op beleid of beleidsuitvoering. En ten tweede dat de doelstelling van uw samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering niet primair is om kosten te besparen maar om de continuïteit en kwaliteit te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies in West en Oost te verminderen.

De samenwerking in Midden-Limburg ziet zoals gezegd uitsluitend op bedrijfsvoering en *niet* op beleid of beleidsuitvoering. Dit is een direct gevolg van uw bestuurlijke uitgangspunt, dat de lokale beleidsautonomie bij de individuele gemeenten behoort te blijven liggen. Maar het is ook organisatorisch logisch, nu voor samenwerking op het gebied van beleid en beleidsuitvoering andere stuurprincipes gelden dan voor samenwerking op het vlak van bedrijfsvoering.

Uw samenwerking in de bedrijfsvoering ziet niet op het hele Sociaal Domein maar alleen bedrijfsvoering en ondersteuning ten behoeve van Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning

⁴ De samenwerking in de bedrijfsvoering is gebaseerd op het Uitvoeringsconvenant Samenwerking Sociaal Domein gemeenten ML-West 2018 resp. de Samenwerkingsovereenkomst Regionale Structuur Sociaal Domein Midden-Limburg Oost van juni 2018.

⁵ Zie hoofdstuk 2 onderdeel gemeenschappelijk beeld laatste alinea pagina 1 en eerste alinea pagina 2.



die door middel van inkoop, aanbesteding of subsidiëring is *verworven*⁶. Wij leiden dit af uit hoofdstuk 1 van uw Bestuursopdracht (aanleiding en context, 1^e alinea) waar de bestaande samenwerking nadrukkelijk wordt gekoppeld aan *het aanbesteden en verwerven* van Jeugdhulp en het zorgaanbod op het vlak van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

Gevolg van de scheiding van beleid(suitvoering) én bedrijfsvoering is dat samenwerking in de bedrijfsvoering afhankelijk is van de bereidheid van de gemeenten - om met inachtneming van hun lokale beleidsautonomie - overeenstemming te zoeken over een gemeenschappelijk programma van eisen voor gezamenlijke inkoop, aanbesteding en/of subsidiëring waar de bedrijfsvoering-entiteit vervolgens op toeziet. Dit maakt de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit kwetsbaar. Tegen deze achtergrond hebben de gemeenten, die participeren in de bedrijfsvoering-entiteit, in onze ogen een morele plicht om zich bij Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning tot het maximum in te spannen om gezamenlijke aanbestedingen en subsidietoekenningen voor langere perioden (vijf jaar of meer) met elkaar overeen te komen. Dit dient van voldoende omvang te zijn om de bedrijfsvoeringorganisatie stabiel in te richten. Het aanvullen van de bedrijfsvoering met pluspakketten is mogelijk mits wordt voldaan aan de voorwaarden (zie § 3.4). In onze ogen vormen plus-pakketten als zodanig onvoldoende basis voor een duurzame toekomst van de bedrijfsvoering-entiteit.

3.2. Meer kwaliteit en continuïteit

Tweede kernelement van uw gemeenschappelijk beeld op samenwerken is de doelstelling om de continuïteit en kwaliteit (van alle bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies) te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies in West en Oost te verminderen. Daarvoor is schaalvergroting het geëigende instrument.

Schaalvergroting is tevens geschikt om kosten te besparen, hoewel dat niet het primaire doel van uw samenwerking is. Ten aanzien van *de schaal* van samenwerken hebben de Midden-Limburgse gemeenten geen eensluidende visie. Zowel Midden-Limburg *sec* als Midden-Limburg en Noord-Limburg *samen* worden genoemd.

3.3. Aansluiting tussen beleid(suitvoering) én bedrijfsvoering

Beleid en beleidsuitvoering (lokale autonomie) maken op zichzelf geen deel uit van uw regionale samenwerking. Maar gezien de inhoudelijke verwevenheid en de (incidentele) noodzaak tot afstemming - niet in de laatste plaats met de aanbieders - moet er wel aansluiting met de gezamenlijke bedrijfsvoeringsfuncties gemaakt worden. Wij adviseren de aansluiting te beleggen bij de functionaliteit projectmanagement van de

⁶ Om deze beperking in uw samenwerking in het Sociaal Domein te duiden spreken wij hierna ook over: "... verworven Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning ..." Daartoe rekenen we ook de extra bedrijfsvoering en ondersteuning die de regionale bedrijfsvoerings-entiteit aan een individuele gemeente-deelnemer kan verlenen op basis van een plus-pakket, zie § 3.4.



regionale bedrijfsvoering-entiteit (zie ook § 4.3) en deze functie projectmatig te organiseren los van de reguliere bedrijfsprocessen binnen de entiteit.

3.4. Evenwichtige verdeling van lusten en lasten

In het verlengde van het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit ligt de vraag in uw Bestuursopdracht, hoe geborgd kan worden dat de lusten en lasten van de samenwerking gezamenlijk en evenwichtig worden gedragen - een kwestie die overigens ook aan de governance van uw samenwerking raakt.

In de huidige situatie, waar wordt samengewerkt op de schaal van MLO resp. MLW, betaalt iedere gemeente voor de Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning naar eigen afname - of bij lumpsum financiering op basis van een vooraf afgesproken verdeelsleutel. De kosten van de samenwerkingsorganisatie als zodanig worden afgerekend aan de hand van het inwoneraantal (in geld of in beschikbaarstelling van capaciteit).

In deze methodiek worden naar ons inzicht de lusten en lasten van de samenwerking evenwichtig verdeeld. Bovendien werkt deze methodiek volgens de deelnemers naar tevredenheid. Wij zien dan ook geen reden voor wijziging. Wel kunnen wij ons voorstellen dat bij de gezamenlijke bedrijfsvoerings-entiteit onderscheid gemaakt wordt tussen een basispakket, waarvan de organisatiekosten worden afgerekend op aantal inwoners én een plus-pakket waarvoor de extra organisatiekosten specifiek wordt afgerekend met de betreffende deelnemer.

De bedrijfsvoering-entiteit functioneert het beste wanneer alle deelnemers hetzelfde pakket aan diensten afnemen maar enig maatwerk moet volgens ons mogelijk blijven. Mits de betreffende gemeente daar dan voor betaalt én het plus-pakket qua organisatie past binnen de reguliere systemen en processen, routines en rapportages van de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit.

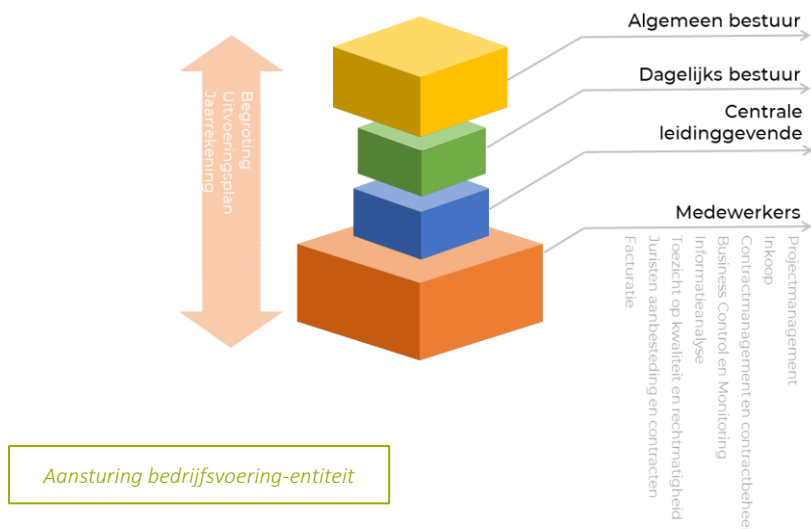
3.5. Aansturing van de regionale samenwerking

Als uitvloeisel van uw gemeenschappelijke beeld op samenwerken ziet uw regionale samenwerking uitsluitend op bedrijfsvoering en ondersteuning ten behoeve van verworven Jeugdhulp en Wmo-zorg. Het is gewenst om deze regionale bedrijfsvoering-entiteit herkenbaar en gescheiden van lokaal beleid en lokale uitvoering te positioneren onder één leiding, op één plek en als één team.

Een eigenstandige en herkenbare positionering is ook nodig omdat de bedrijfsvoering-entiteit anders ingericht en aangestuurd wordt dan de lokale beleid(suitvoering). En bovenal om de schaal te bereiken en te borgen, die nodig is voor de belangrijkste opgave die de Midden-Limburgse gemeenten aan de bedrijfsvoering-entiteit meegeven, namelijk het versterken van de kwaliteit en continuïteit in de bedrijfsvoering en ondersteuning van ten behoeve van gezamenlijk verworven Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning.



Waar de bedrijfsvoering-entiteit in onze visie *operationeel* wordt aangestuurd door een eigen leidinggevende, staat deze *bestuurlijk* onder leiding van het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling. Bestuurlijk zijn het de portefeuillehouders die bepalen of ze tot een gemeenschappelijk pakket van eisen of een gemeenschappelijke set van subsidievoorwaarden kunnen komen en, als dat gelukt is, besluiten om de verwerving én verwerking⁷ van de betreffende Jeugdhulp of Wmo-zorg te beleggen bij de bedrijfsvoering-entiteit. Een en ander is gevisualiseerd in *figuur 1*.



4. De bedrijfsvoering-entiteit

Ingevolge uw Bestuursopdracht moeten we niet alleen een gemeenschappelijk beeld op samenwerken uitwerken maar ook adviseren voor welke bedrijfsvoeringsfuncties samenwerking meerwaarde heeft. Die vraag staat centraal in dit hoofdstuk.

In uw gemeenschappelijk beeld is de samenwerking beperkt tot de bedrijfsvoerings- en ondersteuningsfuncties ten behoeve van gezamenlijk verworven (en incidenteel individueel opgedragen) Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning. Om de schaalvoordelen optimaal te benutten adviseren wij om uiteindelijk *alle* bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies ten behoeve van de via inkoop, aanbesteding of subsidiëring

⁷ *Verwerv*ing ziet op de gezamenlijke inkoop, aanbesteding en/of subsidiëring van Jeugdhulp en/of Wmo-ondersteuning. *Verwer*king ziet op de monitoring en verantwoording van de gezamenlijk ingekochte zorg en ondersteuning.

verworven *eerste en tweede lijn* Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning in de gezamenlijke entiteit onder te brengen⁸.

Deze gezamenlijke entiteit wordt wat ons betreft op basis van twee organiseer-principes ingericht: scheiding van beleid(suitvoering) en bedrijfsvoering én schaalbaarheid. De scheiding van beleid en bedrijfsvoering wordt zichtbaar in een eigenstandige bedrijfsvoering-entiteit én ook in het onderscheid tussen verwerving resp. verwerking van Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning. Het benutten van schaalvoordelen komt tot uitdrukking in het samenvoegen van (eenpitter-) functies en het maximaal rationaliseren van de bedrijfsvoering.

Ter toelichting moge nog het volgende dienen.

4.1. Eigenstandig en herkenbaar

Bedrijfsvoering wordt anders georganiseerd dan beleid en beleidsuitvoering. Dat is de reden om de bedrijfsvoering rondom verworven Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning als een eigenstandige operationele entiteit te positioneren⁹ onder één leiding, op één plek en als één team.

De scheiding van beleid(suitvoering) en bedrijfsvoering komt verder tot uitdrukking doordat bij Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning het proces van verwerving anders georganiseerd wordt dan het proces van verwerking. Bij verwerving moeten de individuele gemeenten met behoud van hun lokale beleidsautonomie overeenstemming zien te bereiken over een gemeenschappelijk programma van eisen voor gezamenlijke inkoop, aanbesteding en subsidiëring. Na de gezamenlijke verwerving van Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning staat de verwerking centraal: het managen van de contracten, het monitoren van de voortgang en het verantwoorden van de resultaten.

Qua frequentie en organiseer-principe verschillen beide processen van elkaar. Verwerving is geen continue activiteit en afhankelijk van de looptijd van de contracten. Verwerking, d.w.z. het management of de bedrijfsvoering van gezamenlijk aanbestede contracten of toegekende subsidies, is wel een continue bezigheid. Verder vereist verwerving vanwege de lokale beleidsautonomie veel overleg en afstemming om tot een gemeenschappelijk programma van eisen te komen of tot een gemeenschappelijke set van subsidievoorwaarden. Terwijl na de gezamenlijke aanbesteding of subsidietoekenning de bedrijfsvoering (de verwerking) van de gecontracteerde zorg en ondersteuning sterk gestandaardiseerd en gerationaliseerd kan en moet plaatsvinden.

⁸ Dus **niet** de subsidiëring van het voorliggend veld (zoals welzijnswerk), omdat dit 'beleidsrijk' is en maatwerk vereist.

⁹ In de diverse gesprekken met het Projectteam is aandacht geweest voor de vraag, welke aspecten georganiseerd dienen te worden om de samenwerking in praktijk te laten werken. Deze input levert belangrijke ingrediënten op voor de verdere uitwerking van de samenwerking.



Tegen deze achtergrond adviseren wij om de verwervingsfase anders te organiseren dan de verwerkingsfase en wel *op projectbasis* met ondersteuning vanuit de functie projectmanagement van de bedrijfsvoering-entiteit. Per verwerving wordt een team samengesteld uit bestuurders en beleidsambtenaren van de individuele gemeenten én uit de bedrijfsvoering-entiteit. Aan het einde van de verwervingsfase worden niet alleen de contracten met de marktpartijen geformuleerd maar ook een (uitgebreide) overall Opdracht voor de bedrijfsvoering-entiteit.

De verwerking in de zin van het managen van de contracten, het monitoren van de voortgang en het verantwoorden van de resultaten van de aldus gezamenlijk verworven Jeugdzorg en Wmo-ondersteuning maakt vervolgens deel uit van het reguliere werkpakket van de regionale bedrijfsvoering-entiteit. Verstoringen van de reguliere processen worden geminimaliseerd én gestructureerd. Enerzijds door jaarlijks ‘aan de voorkant’ via het begrotingsproces het uitvoeringsjaarplan, de capaciteit, het mandaat en het budget eenduidig en toereikend vast te leggen. Anderzijds door het beleid van de individuele gemeenten waar mogelijk op elkaar af te stemmen om één front te vormen in de richting van de aanbieders.

Wij adviseren om bij de aansluiting van beleid en beleidsuitvoering op de bedrijfsvoeringsfuncties aan de bedrijfsvoering-entiteit een ondersteunende rol te geven in de richting van de gemeenten én van de aanbieders. Deze ondersteuning en begeleiding dient wat ons betreft binnen de bedrijfsvoering-entiteit buiten de reguliere processen en activiteiten belegd te worden bij de functionaliteit projectmanagement.

4.2. Schaalbaarheid

Om schaalvoordelen optimaal te laten renderen moet de regionale bedrijfsvoering-entiteit een afgewogen pakket van werkzaamheden hebben die planmatig, uniform en efficiënt georganiseerd kunnen worden. De werkzaamheden moeten schaalbaar zijn en weinig maatwerk vereisen want dan is grootschaligheid en ‘economies of scale’ volgens de management-literatuur relevant¹⁰.

Om planmatig, uniform en efficiënt te kunnen werken moeten de overall Opdracht aan de bedrijfsvoering-entiteit en de jaarlijkse uitvoeringsplannen aan de voorkant duidelijk en eenduidig zijn en het mandaat ruimhartig en toereikend. Om planmatig en efficiënt te kunnen werken zijn systemen en processen, informatie en rapportage zoveel mogelijk uniform en digitaal ingericht, en worden verstoringen van de reguliere processen door het jaar heen zoals tussentijdse beleidsinterventies tot een minimum beperkt.

Tot slot moet de aansluiting met de gemeentelijke opdrachtgevers gewaarborgd zijn, qua systemen en processen maar ook qua goedkeuring en verantwoording. In het door ons

¹⁰ Zie schaal op maat, een analyse van de vigerende theorieën en concepten van schaal; pagina 3 | Martijn van der Steen et al. | Nederlandse School voor Openbaar bestuur, 2014.



voorgestelde model van een gemeenschappelijke regeling (zie hoofdstuk 5) worden begroting en jaarrekening formeel goedgekeurd door het algemeen bestuur. De leden van het algemeen bestuur op hun beurt zijn hierover verantwoording verschuldigd 'in eigen huis'. Binnen dit model moet al in maart/april helder zijn, welke 'beleidsmatige' ontwikkelingen invloed kunnen (gaan) hebben op de bedrijfsvoering-entiteit zoals nieuwe segmenten of aanvullende opdrachten/projecten. Aan de hand daarvan wordt in juni de begroting opgeleverd. De begroting geeft inzicht in de opdracht, taken, budget, menskracht en prioritering.

Gelijktijdig met de begroting wordt een uitvoeringsplan opgeleverd, waarin binnen de klijntlijnen van de overall Opdracht een doorvertaling wordt gemaakt van de begroting naar de activiteiten en projecten van het komende jaar. Voor zover een gemeente een plus-pakket afneemt, zijn de samenstelling en de kosten ervan vastgelegd in het uitvoeringsplan. Na afronding van het boekjaar wordt de jaarrekening opgemaakt. Hierin vindt niet alleen verantwoording plaats over budget en realisatie maar wordt ook inzichtelijk gemaakt welke dienstverlening is geleverd en welke in de begroting opgenomen ontwikkelingen zijn gerealiseerd.

Tussentijdse bijsturing is in principe alleen mogelijk als zich onvoorziene omstandigheden voordoen, zoals corona of betalingsproblemen bij een aanbieder. In deze uitzonderlijke gevallen kan met behulp van het Projectmanagement-team van de bedrijfsvoering-entiteit een bypass worden gemaakt op de reguliere processen. In alle andere gevallen vindt bijsturing plaats met ingang van het nieuwe boekjaar met gebruikmaking van de normale PDCA-cyclus.

4.3. Functionaliteiten

Door de bedrijfsvoering-entiteit op een grotere dan de huidige schaal te organiseren wordt het mogelijk om de bedrijfsvoering en ondersteuning meer te rationaliseren en daarmee kosten te besparen maar ook en vooral om de kwaliteit en continuïteit van de functies te verbeteren door eenpitters functies samen te brengen of parttime-functies tot voldoende omvang te clusteren waar voorheen een beroep werd gedaan op externen of medewerkers van de individuele gemeenten.

Hoe meer werkzaamheden in de bedrijfsvoering-entiteit zitten die goed gerationaliseerd kunnen worden, hoe meer schaalvoordelen gerealiseerd kunnen worden. Vanuit dit perspectief zouden (op termijn) *alle* werkzaamheden ten behoeve van gezamenlijk verworven eerste en tweede lijn Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning ondergebracht kunnen en moeten worden in de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit - voor zover goed te rationaliseren. Dus niet alleen de werkpakketten, die nu in het samenwerkingsverband van MLW resp. MLO zitten, maar ook ondersteuning en bedrijfsvoering in verband met ingekochte hulpmiddelen of gezamenlijke subsidietrajecten én eventueel werkpakketten die nu in andere samenwerking (MER) zijn ondergebracht. Uiteraard is dit een proces van enkele jaren maar bestuurlijk zal nu al richting bepaald moeten worden.



Uiteraard moet de regionale bedrijfsvoering-entiteit nu al beschikken over de expertises, die bij het werkpakket horen. Ook is het raadzaam vanuit het schaalprincipe om nu al in de bedrijfsvoering-entiteit de 'kwetsbare' functionaliteiten onder te brengen. Tegen deze achtergrond adviseren wij om tenminste de volgende functionaliteiten onder te brengen in de regionale bedrijfsvoering-entiteit:

- 1) Projectmanagement¹¹
- 2) Inkoop
- 3) Contractmanagement en contractbeheer.
- 4) Business Control en Monitoring.
- 5) Informatieanalyse.
- 6) Toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid.
- 7) Juristen aanbesteding en contracten.
- 8) Facturatie.

In deze functies biedt samenwerking op een grotere dan de huidige schaal naar onze mening meerwaarde in termen van kwaliteit, continuïteit, kwetsbaarheid, kosten en uniformiteit.

5. Passende vormgeving en schaal

In uw Bestuursopdracht vraagt u om een concreet advies, wat de beste passende vorm van samenwerken is én wat de best passende schaal. Deze twee vragen staan centraal in dit hoofdstuk.

Ten aanzien van de vormgeving bevat de aangepaste Bestuursopdracht drie uitgangspunten. Ten eerste moet de vormgeving aansluiten op het gemeenschappelijke beeld op samenwerken. Ten tweede moet de vorm van samenwerken duurzaam zijn en niet gemakkelijk te ontbinden of te verlaten. Het derde uitgangspunt in uw Bestuursopdracht is dat de samenwerking leidt tot opschoning van de lappendeken van samenwerkingsverbanden binnen Midden-Limburg.

In het licht van deze drie uitgangspunten vinden wij een gemeenschappelijke regeling mét rechtspersoonlijkheid het meest passend als juridische drager van de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit. Wij adviseren om de bedrijfsvoering en ondersteuning van Midden-Limburg én Noord-Limburg *samen* te brengen in één gemeenschappelijke regeling/Openbaar Lichaam en daarvoor de huidige Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein Limburg-Noord als vertrekpunt te nemen.

Tot heden is niet onderzocht of voor deze 'samenvoeging' bestuurlijk draagvlak bestaat. Wij adviseren om dat met voorrang te (laten) doen en, als er bestuurlijk draagvlak is,

¹¹ Het projectmanagement is niet alleen actief in de verwervingsfase maar ook tijdens de verwerkingsfase wanneer bestuurlijke of beleidsmatige plooiën glad gestreken moeten worden of tijdens de begrotingsfase wanneer bestuurlijke of beleidsmatige interventies plek moeten krijgen in de nieuwe begroting en het nieuwe uitvoeringsplan.



richtinggevende en kaderstellende afspraken te maken en deze vervolgens - bij voorkeur voor het einde van dit jaar - vast te leggen in een Bestuursconvenant.

Wij adviseren om vervolgens een kwartiermaker aan te stellen en maximaal 1 à 1½ jaar uit te trekken om binnen de krijtlijnen van dit Bestuursconvenant overeenstemming te bereiken over samenvoeging en gelijkschakeling van de werkzaamheden en functies die in de bedrijfsvoering-entiteit voor Noord-Limburg én Midden-Limburg samen worden ondergebracht.

Voor het onverhoopte geval, dat na de periode van in totaal twee jaren nog onvoldoende perspectief bestaat op een duurzame en stabiele basis van bedrijfsvoering-entiteit van Midden-Limburg én Noord-Limburg samen, adviseren wij om alsdan de Midden-Limburgse bedrijfsvoering-entiteit onder te brengen in een eigen gemeenschappelijke regeling/openbaar lichaam.

Tijdens de onderzoeksperiode van in totaal 2 jaar ligt de focus op de samenwerking van Midden-Limburg én Noord-Limburg samen. Maar dat betekent niet dat intussen de Midden-Limburgse gemeenten hun *bestaande* samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering niet verder kunnen of mogen optimaliseren maar dit heeft geen prioriteit en mag niet leiden tot 'structurende' ingrepen.

Ter toelichting van ons advies moge het volgende dienen.

5.1. Een gemeenschappelijke regeling

Het uitgangspunt in uw Bestuursopdracht, dat de samenwerking duurzaam moet zijn en niet gemakkelijk te verlaten of te ontbinden, is als zodanig voor de juridische vormgeving niet doorslaggevend. Duurzaam commitment kan in theorie ook via een langjarige samenwerkingsovereenkomst bereikt worden maar bij een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid is deze duurzaamheid als het ware ingebakken in het juridische model waarmee vrijblijvendheid in elk geval juridisch niet mogelijk is. Een gemeenschappelijke regeling als rechtspersoon is ook voor buitenstaanders herkenbaar als eigenstandige entiteit en dat effect is er bij een samenwerking op basis van een samenwerkingsovereenkomst niet. Eigenstandigheid en herkenbaarheid zijn ook in organisatorische zin belangrijk omdat voor bedrijfsvoering resp. beleid en beleidsuitvoering verschillende organiseerprincipes gelden en de rationalisatie van de bedrijfsvoering gediend is met zo weinig mogelijk bestuurlijke en beleidsmatige verstoring van de reguliere processen.

Tegen deze achtergrond heeft een gemeenschappelijke regeling als drager van de regionale bedrijfsvoering-entiteit de voorkeur. Wij bedoelen dan een gemeenschappelijke regeling met rechtspersoonlijkheid. Rechtspersoonlijkheid brengt de eigenstandigheid en herkenbaarheid (intern en extern) tot uitdrukking evenals duurzaam commitment. Dat betekent dat een centrumregeling als drager van de regionale



bedrijfsvoering-entiteit afvalt omdat deze als zodanig niet over rechtspersoonlijkheid beschikt. Deze brengt bovendien onvoldoende de gezamenlijkheid en betrokkenheid van *alle* gemeenten tot uitdrukking en leidt er naar ervaring in de praktijk te vaak toe dat gemeenten-deelnemers en centrumgemeente tegenover elkaar komen te staan. .

In theorie blijven dan de gemeenschappelijke regeling/openbaar lichaam en de gemeenschappelijke regeling/bedrijfsvoeringsorganisatie over als juridisch vehikel voor de regionale bedrijfsvoering-entiteit. Een GR/openbaar lichaam biedt meer dan een GR/bedrijfsvoeringsorganisatie een governancestructuur waarin bestuur en beleid helder zijn gescheiden van bedrijfsvoering, terwijl het bestuur toch via vaste procedures en op vaste momenten richting kan geven en kaders kan stellen aan de bedrijfsvoering doordat jaarrekening, begroting en uitvoeringsplannen van de bedrijfsvoering-entiteit door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling goedgekeurd moeten worden.

Er is tot slot nog een derde reden om te opteren voor een GR/openbaar lichaam. Eén onderdeel van de Hervormingsagenda Jeugd gaat over welke zorgvormen verplicht regionaal ingekocht moeten worden en welke gemeenten in welke jeugdregio moeten samenwerken. De regelgeving hiervoor is nog niet ingevoerd maar werpt toch al z'n schaduw vooruit. In zoverre dat de Hervormingsagenda voorschrijft dat de gemeenten voor de verplichte gezamenlijke inkoop van specifieke jeugdzorg een gemeenschappelijke regeling moeten treffen. Het is volgens ons mogelijk en ook wenselijk om deze verplichte inkoop ingevolge de Hervormingsagenda te combineren met inkoop c.a. van Jeugdhulp (en Wmo-ondersteuning) die via uw regionale bedrijfsvoering-entiteit wordt verworven en verwerkt maar dan moet deze wel de vorm van een gemeenschappelijke regeling hebben.

5.2. Op welke schaal structureel samenwerken?

U hebt geen eensluidende visie op *de schaal* van samenwerken, zowel Midden-Limburg *sec* als Midden-Limburg én Noord-Limburg *samen* worden genoemd. In onze visie is bij uw samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering het organisatorische perspectief doorslaggevend. Kern van de organisatorische schaal zijn schaalvergroting en opschaling als middel om kosten te besparen alsmede kwaliteit en continuïteit te vergroten. Dat is exact de doelstelling van uw samenwerking in de bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies in het Sociaal Domein. Nut en noodzaak van schaalvergroting worden ook breed door betrokkenen onderschreven.

Vanuit organisatorisch perspectief heeft de grotere schaal van Midden-Limburg én Noord-Limburg samen de voorkeur, ook al gaat de kostenbesparing in de taakuitvoering gepaard met wat hogere kosten voor coördinatie en beheer¹². Deze laatste wegen naar onze inschatting zeker op tegen de kostenbesparingen en meerwaarde als hogere

¹² Zie schaal op maat, een analyse van de vigerende theorieën en concepten van schaal; § 2.3, alinea 2, pagina 9 | Martijn van der Steen et al. | Nederlandse School voor Openbaar bestuur, 2014.



kwaliteit en betere continuïteit in de functies. Overigens sluit een opschaling naar Midden- en Noord-Limburg samen ook goed aan bij de recente opdracht van de Midden-Limburgse gemeenten (21 juni 2022) aan de MGR ten aanzien van inkoop, contractbeheer en contractmanagement op het gebied van beschermd wonen, maatschappelijke opvang en bemoeizorg & preventie.

5.3. Risicomanagement

Samenwerking op de schaal van Midden-Limburg en Noord Limburg heeft organisatorisch absoluut de voorkeur maar daarover moet eerst overeenstemming worden bereikt tussen de Midden-Limburgse gemeenten en met de MGR-gemeenten. Wij adviseren om zo snel mogelijk te (laten) onderzoeken of daarvoor bestuurlijk draagvlak bestaat en dit vast te leggen in een Bestuursconvenant. Vervolgens wordt een periode van 1 à 1½ jaar uitgetrokken om - onder regie van een aan te stellen kwartiermaker - binnen de kaders van het Bestuursconvenant met elkaar en met de MGR-gemeenten tot overeenstemming te komen over samenvoeging en gelijkschakeling van de bedrijfsvoering werkzaamheden en ondersteunende functies die in de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit voor Noord-Limburg én Midden-Limburg worden ondergebracht.

Bij het bestuurlijke commitment hoort wat ons betreft ook de principe-toezegging van alle betrokken gemeenten om alle nieuwe verwervingen van Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning in de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit van Midden-Limburg én Noord-Limburg onder te brengen. Met een dergelijke toezegging wordt het grootste risico verminderd, waarmee de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit in onze ogen van doen heeft. Namelijk de afhankelijkheid van de bereidheid en van de mate waarin gemeenten erin slagen om tot een gezamenlijke verwerving van Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning te komen.

Aan de opschaling als zodanig zijn meer risico's verbonden maar deze zijn naar onze inschatting met adequaat management en goede communicatie goed hanteerbaar. Wij denken aan de mate waarin alle betrokkenen handelen in overeenstemming met de organiseer-principes schaal en rationalisatie, die leidend zijn voor de bedrijfsvoering-entiteit. Beleids(suitvoering) en bedrijfsvoering komen op meer afstand van elkaar te staan. Met het oog op de huidige praktijk zal dat wennen zijn en dat geldt ook voor de informatievoorziening vanuit de bedrijfsvoering-entiteit die meer gestandaardiseerd zal zijn - maar overigens ook meer beleidsrijk kan zijn juist door de grotere schaal waarop data beschikbaar komen.

Met de opschaling neemt uiteraard ook de fysieke afstand toe, en dat geldt des te sterker bij opschaling naar Midden-Limburg én Noord-Limburg samen. De bestaande routines en procedures, die op dit moment sterk op lokale schaal gestoeld zijn, komen onder druk te staan. Het risico van vervreemding is zeker aanwezig en dit risico wordt nog versterkt doordat de bedrijfsvoering-entiteit sterk planmatig en gestandaardiseerd te werk moet gaan. Het risico van vervreemding geldt natuurlijk ook voor de medewerkers van de



bedrijfsvoering-entiteit zelf die in zekere zin losgekoppeld worden van hun huidige vertrouwde thuisbasis.

6. Voorstellen en vervolg

De wethouders van de zeven Midden-Limburgse gemeenten willen de wens, de noodzaak en voordelen onderzocht zien van een verdere samenwerking in het Sociaal Domein op het terrein van bedrijfsvoerings- en ondersteunende functies. Het onderzoek moet enerzijds een gemeenschappelijk beeld op samenwerken opleveren en anderzijds concrete adviezen voor welke bedrijfsvoeringsfuncties samenwerking meerwaarde heeft, wat de best passende schaal van samenwerken is én wat de best passende vorm van samenwerken is in aansluiting op het gemeenschappelijke beeld op samenwerken.

Ten aanzien van uw gemeenschappelijk beeld op samenwerken, uw gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit en de vormgeving resp. schaal van samenwerken leggen wij de volgende voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming voor.

1. Doelstelling van de intensivering en uitbreiding van uw samenwerking is primair om de continuïteit en kwaliteit van bedrijfsvoering en ondersteuning te vergroten en de huidige ervaren kwetsbaarheid in de eenpitters functies in West en Oost te verminderen. Om deze doelstellingen te bereiken, kiest u voor opschaling en rationalisatie.
2. In het kader van opschaling en rationalisatie brengt u (op termijn) in de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit alle werkzaamheden in ten behoeve van gezamenlijk verworven (en eventueel individueel opgedragen) eerste en tweede lijn Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning die goed planbaar en goed te rationaliseren zijn. In de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit worden niet alleen de kwetsbare eenpitters en parttime functies samengebracht maar alle functies, die bij dit (groeierende) werkpakket horen.
3. De lokale (beleids)autonomie op het vlak van Wmo en Jeugdhulp blijft bij de individuele gemeenten liggen. Desondanks zult u zich maximaal inspannen om bij Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning tot *gezamenlijke* verwerving en langjarige overeenstemming te komen om zo het voortbestaan van de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit op langere termijn veilig te stellen.
4. In de bedrijfsvoering-entiteit worden beleid en beleidsuitvoering 'op afstand' gehouden en zoveel mogelijk vooraf vastgelegd in uitvoeringsplannen, budget, capaciteit en mandaat. De functie projectmanagement is *op projectbasis* verantwoordelijk voor de aansluiting van beleid en beleidsuitvoering op de bedrijfsvoeringsfuncties.
5. Binnen de bedrijfsvoering-entiteit betaalt iedere gemeente voor de Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning naar eigen afname (of bij lumpsum financiering op basis van een vooraf overeengekomen verdeelsleutel). De kosten van de samenwerkingsorganisatie als zodanig worden afgerekend aan de hand van inwoneraantal. Naast het verplichte collectieve basispakket kunnen deelnemende gemeenten een pluspakket afnemen, mits dit pluspakket past binnen de reguliere



systemen en processen. Voor het pluspakket worden naast de eigen afname de extra organisatiekosten specifiek in rekening gebracht.

6. De gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit wordt gepositioneerd als een herkenbare en eigenstandige entiteit. *Operationeel* onder eigen aansturing op één werkplek als één team met voldoende mandaat en budget. *Juridisch* als gemeenschappelijke regeling/openbaar lichaam om bestuurlijk richting te kunnen geven en verantwoording af te kunnen leggen via goedkeuring van begroting, uitvoeringsplannen, jaarrekening en mandatering.
7. De gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit wordt gepositioneerd op de schaal van Midden-Limburg én Noord-Limburg *samen*. Met voorrang wordt onderzocht of hiervoor bestuurlijk draagvlak bestaat, die bij voorkeur voor het einde van het jaar wordt vastgelegd in een Bestuursconvenant. Vervolgens wordt een kwartiermaker aangesteld met de opdracht gedurende een periode van 1 à 1½ jaar de samenvoeging en gelijkenschakeling concreet te maken van de bedrijfsvoeringswerkzaamheden en ondersteunende functies die in de gezamenlijke bedrijfsvoering-entiteit worden ondergebracht, de gemeenschappelijke regeling en bedrijfsvoerings-entiteit uit te werken en de portefeuillehouders eenmaal per kwartaal te informeren over de voortgang.
8. Als binnen de onderzoeksperiode van in totaal twee jaren geen overeenstemming wordt bereikt met de MGR-gemeenten richten de Midden-Limburgse gemeenten een eigen gemeenschappelijke regeling/openbaar lichaam op voor de bedrijfsvoering en ondersteuning van alle verworven en alle nog te verwerven eerste- en tweede lijn Jeugdhulp en Wmo-ondersteuning. Tijdens de onderzoeksperiode van in totaal 2 jaar ligt de focus op de samenwerking van Midden-Limburg én Noord-Limburg samen maar uiteraard kunnen de Midden-Limburgse gemeenten hun *bestaande* samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering verder optimaliseren mits dit niet leidt tot 'structurende' ingrepen.

