



#### Opdrachtgever

IWI



Inspectie Werk en Inkomen  
Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

IWI

#### Onderzoek

Claimbeoordeling WW

Startdatum – 1 januari 2005

Einddatum – 7 februari 2007

#### Categorie

Toezicht en functioneren van sociale  
zekerheid

# Samenwerking tussen CWI en UWV bij aanvragen voor een WW- uitkering. Verkennende studie

## Doel en vraagstelling

Met SUWI is een scheiding aangebracht tussen informatieverzameling en informatiebeoordeling ten aanzien van de claimbeoordeling WW: CWI doet de intake, UWV beoordeelt de aanvraag. De scheiding werd ingegeven door de één loketgedachte en beoogt de uitvoering te verbeteren. De inspectie onderzoekt hoe deze samenwerking in de praktijk uitpakt en welke gevolgen dit heeft voor het vaststellen van het recht op WW.

## Conclusie

Sinds de invoering van de SUWI werken CWI en UWV samen bij de aanvraag van WW-uitkeringen. Aan de hand van vier casestudies heeft IWI onderzoek gedaan naar de samenwerkingsrelatie tussen een CWI-vestiging en een UWV-kantoor. Uit het onderzoek blijkt dat CWI duidelijk het eerste aanspreekpunt is maar in de praktijk de burgers te maken krijgen met verschillende loketten zoals: KCC (Klant Contact Centrum) van UWV en de medewerkers uit de backoffice van UWV. De inspectie oordeelt dat er verbeteringen mogelijk zijn in de samenwerking tussen beide ketenpartijen. Inmiddels heeft UWV de bereikbaarheid van de UWV-medewerkers in de back office verbeterd. Verder onwikkelen CWI en UWV gezamenlijk ook andere vergaande initiatieven ter verbetering. Ook de invoering van een digitaal klantdossier in combinatie met de e-intake kan de één-loket-gedachte verder ondersteunen. De Wet werk en bijstand (WWB) biedt gemeenten grote ruimte om een eigen beleid te ontwikkelen. Dit schept mogelijkheden voor maatgerichte activering naar werk. Een kenmerk van de populatie in de WWB is dat een groot aantal cliënten zeer ver van de arbeidsmarkt staat. De inspectie heeft bij een aantal gemeenten onderzocht op welke wijze zij beleid ten uitvoer brengen gericht op activering van cliënten. Geconcludeerd wordt dat de inzet van de gemeenten om bijstandsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer geschikt te krijgen goed is. De resultaten zijn echter beperkt. Het overgrote deel van deze groep bijstandsgerechtigden heeft na afloop van een traject voor sociale activering nog steeds een slechte kans om werk te vinden. Wel scoort ongeveer de Bron: Bibliotheek SZW

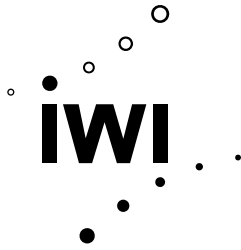
Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/go4bi6u8>

# **Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand**

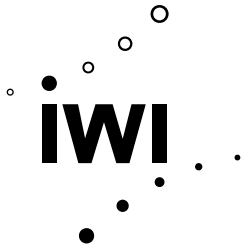
Verkennde studie



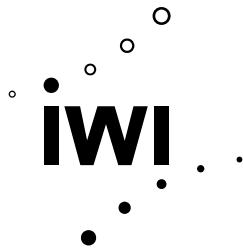


# **Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de Wet werk en bijstand**

Verkennde studie

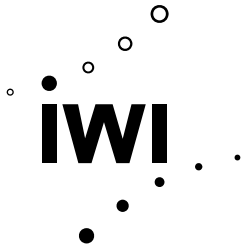


*V07/01, april 2007*



## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>De juridische vormgeving van samenwerkingsverbanden WWB</b>	<b>7</b>
2.1	Privaat of publiek	7
2.2	Publiekrechtelijke samenwerking: vier varianten op grond van de Wgr	8
2.3	Publiekrechtelijke samenwerking buiten de Wgr om	9
<b>3</b>	<b>Redenen voor samenwerking</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Het bepalen van de doeltreffendheid van samenwerking</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Succes- en faalfactoren bij samenwerking</b>	<b>15</b>
<b>6</b>	<b>Dualisering, de gemeenschappelijke regeling en de bijstand</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>Conclusie</b>	<b>19</b>
	Geraadpleegde literatuur	20



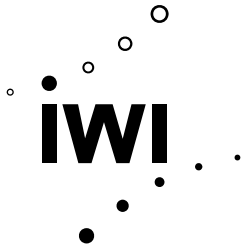




## 1 Inleiding

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB). Om deze taak te kunnen vervullen, zoeken gemeenten steeds vaker samenwerking met andere gemeenten. De inspectie heeft een onderzoek uitgevoerd naar deze samenwerking op het terrein van de WWB. Het onderzoek werd aangekondigd in het jaarplan 2006 van de inspectie. Vanwege het ruim voorhanden zijn van literatuur op dit gebied, is het onderzoek uitgevoerd in de vorm van een literatuuronderzoek.

In de nu voorliggende verkennende studie geeft de inspectie een beknopt beeld van wat er uit de literatuur bekend is over gemeentelijke samenwerking op het terrein van de WWB. Er wordt eerst ingegaan op de juridische vormgeving, die voor de samenwerking gekozen kan worden. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de redenen voor samenwerking, de doeltreffendheid van de samenwerking en de succes- en faalfactoren daarbij. Eén van de succesfactoren is de mate van bestuurlijke invloed, die gemeenten ervaren in de samenwerking. Bekend is dat samenwerking in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen door gemeenten soms wordt geassocieerd met een verlies aan bestuurlijke invloed. Dit leidt tot een zeker spanningsveld met de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de uitvoering van de WWB. Hierop wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan. De verkennende studie wordt besloten met enkele conclusies.



## **2 De juridische vormgeving van samenwerkingsverbanden WWB**

Momenteel is sprake van 55 bekende samenwerkingsverbanden. Hierbij zijn in totaal 168 gemeenten betrokken. Van de 55 verbanden hebben er 24 de vorm van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In twee gevallen is sprake van een gemeenschappelijk orgaan op grond van de Wgr en in drie gevallen van een constructie met een centrumgemeente. In de overige 26 gevallen werd gekozen voor een publiekrechtelijke overeenkomst.<sup>1</sup> Op de verschillende juridische vormen wordt hierbeneden nader ingegaan.

### **2.1 Privaat of publiek**

Gemeenten kunnen op verschillende manieren samenwerken, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Voor de keuze van privaatrechtelijke of publiekrechtelijke samenwerking spelen in grote lijnen vergelijkbare motieven een rol. De verschillen zitten vooral in het democratische gehalte en de flexibiliteit van de regeling. Als het democratische gehalte van belang is, kiest men voor een publiekrechtelijk verband en als de flexibiliteit van de regeling een belangrijk motief is, dan kiest men voor een privaatrechtelijk verband.<sup>2</sup>

Het is overigens niet zo dat een keuze voor een privaatrechtelijke samenwerking net zo voor de hand ligt als die voor een publiekrechtelijke samenwerking. In de Gemeentewet wordt bepaald dat het door gemeenten gezamenlijk participeren in privaatrechtelijke rechtspersonen "bijzonder aangewezen moet zijn in verband met het daarbij te dienen openbaar belang". Privaatrechtelijke rechtspersonen zoals de stichting, de vereniging en de B.V. maken immers geen deel uit van de overheidsorganisatie. Daarom wordt wel de opvatting gehoord, dat in beginsel niet privaatrechtelijk dient te worden samengewerkt voor de uitoefening van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden.<sup>3</sup>

Ook moet worden vermeld dat het gebruik van privaatrechtelijke rechtspersonen op het terrein van de bijstand vrijwel is uitgesloten. Dit heeft te maken met het feit dat de wetgever de uitvoering van de bijstand nadrukkelijk opdraagt aan de gemeente. De mogelijkheden van uitbesteding van de bijstand aan private partijen worden aangegeven in een brief van de minister van SZW aan de gemeenten<sup>4</sup>. Daaruit blijkt dat de claimbeoordeling, de beoordeling van het individuele geval en het beheer van persoonsgegevens in ieder geval niet kunnen worden uitbesteed. De brief was van toepassing op de toen geldende Abw, maar aangenomen kan worden dat hetzelfde nog steeds geldt voor de WWB. Volgens de brief kan gesproken worden van uitbesteding van publieke taken wanneer een bestuursorgaan één of meer van zijn publieke

<sup>1</sup> Stand september 2006 (informatie verkregen van Stimulansz).

<sup>2</sup> Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden (eindrapportage) van 4 augustus 2005, Partners + Pröpfer, bestuurskundig onderzoek en advies, blz. 22 e.v.

<sup>3</sup> Intergemeentelijke samenwerking in vele maten. Door mevr. drs. J.M. Bakker (Bestuurlijk Juridische Zaken VNG) in: Bestuursmiddelen nummer 11, 24 december 2002.

<sup>4</sup> Uitbesteding onderdelen uitvoering Algemene bijstandswet aan private partijen, brief d.d. 27-12-2001, kenmerk BZ/BU/01/73508.



taken of taakonderdelen tegen betaling laat verrichten door een ander, waardoor er een contractrelatie ontstaat van opdrachtgever tot opdrachtnemer. De uitvoering van de taken vindt dan niet in eigen beheer plaats, maar er is geen sprake van overdracht van bevoegdheden.

## 2.2 Publiekrechtelijke samenwerking: vier varianten op grond van de Wgr

Publiekrechtelijke samenwerking heeft veelal zijn grondslag in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Daarbij kan uit *vier varianten* worden gekozen:

### 1 *Het instellen van een openbaar lichaam op grond van artikel 8, lid 1, van de Wgr.*

Dit is de zwaarste vorm van de gemeenschappelijke regeling. Een openbaar lichaam kent een aantal vormvereisten en wordt vaak geassocieerd met een verlies van gemeentelijke autonomie. Het openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid. Er is sprake van drie verplichte bestuursorganen: het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter.

Aan het openbaar lichaam worden door de deelnemende gemeenten bevoegdheden gedelegeerd (artikel 30 Wgr). Dit kunnen de uitvoeringsbevoegdheden van B&W zijn, maar ook de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad, in welk geval het algemeen bestuur van het openbaar lichaam de WWB-verordeningen vaststelt. Van belang is dat de deelnemende gemeenten na delegatie niet meer zelf over de gedelegeerde zaken kunnen beslissen. Terugnemen van de bevoegdheden kan altijd, maar dat betekent uittreden uit de gemeenschappelijke regeling.

De keuze voor een openbaar lichaam kan te maken met de wens om meer invloed te hebben op de regionale arbeidsmarkt. Een openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer, personeel in dienst nemen en overeenkomsten sluiten. Een keuze voor de lichtere vormen van samenwerking heeft vaak te maken met het oogmerk van het verbeteren van de bedrijfsvoering.

### 2 *Het instellen van een gemeenschappelijk orgaan op grond van artikel 8, lid 2, van de Wgr.*

Dit is een lichtere samenwerkingsvorm dan het openbaar lichaam. Het gaat om een intergemeentelijke uitvoeringsorganisatie, zoals een intergemeentelijke sociale dienst. Er is sprake van slechts één bestuursorgaan, te weten het gemeenschappelijk orgaan als zodanig. Dit wordt samengesteld door de raden van de deelnemende gemeenten uit de raden en de colleges. Het gemeenschappelijk orgaan bezit geen rechtspersoonlijkheid.

Het gemeenschappelijk orgaan voert in beginsel geen eigen beleid (hoewel dit in de praktijk op den duur wel kan ontstaan). Om de uitvoering niet te ingewikkeld te maken, is het van belang dat het beleid van de verschillende gemeenten niet teveel uiteenloopt. Er zal dus sprake moeten zijn van afstemming van beleid tussen de samenwerkende gemeenten.



Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheden, maar van gemandateerde bevoegdheden. Bij mandaat behoudt degene die heeft gemandateerd zijn eigen bevoegdheden: degene die is gemandateerd oefent de bevoegdheden uit onder de verantwoordelijkheid van het mandaatverlenend bestuursorgaan.

Mandaat wordt vooral verleend aan de eigen ambtenaren, maar het kan ook gaan om ambtenaren van een andere gemeente of van een gemeenschappelijke regeling. Verordenende bevoegdheden kunnen niet worden gemandateerd. Mandaat kan altijd worden ingetrokken.

### 3 *De uitvoering opdragen aan een centrumgemeente op grond van artikel 8, lid 3, van de Wgr*

Een centrumgemeente bezit rechtspersoonlijkheid. Aan de centrumgemeente kunnen bevoegdheden worden gemandateerd, maar ook gedelegeerd.

### 4 *Een regeling zonder meer*

Deze lichte vorm van publiekrechtelijke samenwerking ligt besloten in artikel 1, lid 1, van de Wgr: "De raden, de colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters van twee of meer gemeenten kunnen afzonderlijk of tezamen, ieder voor zover zij voor de eigen gemeente bevoegd zijn, een gemeenschappelijke regeling treffen ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten." Deze vorm van samenwerking kan door de gemeenten geheel naar eigen wens worden ingevuld.

## 2.3 **Publiekrechtelijke samenwerking buiten de Wgr om**

Ook buiten de Wgr om kan publiekrechtelijk worden samengewerkt door gemeenten. Hierbij wordt in het bijzonder gewezen op het model van de federatiegemeente en het SETA-model ("samen en toch apart"). Deze modellen beogen beide de samenwerking zodanig gestalte te geven, dat de afzonderlijke gemeenten directe (politieke) zeggenschap behouden over de taken waarvoor wordt samengewerkt. Daarmee bieden deze modellen een alternatief voor samenwerking op basis van de Wgr, waarbij vaak sprake is van overdracht van bevoegdheden en de democratische controle meer op afstand komt te staan (verlengd lokaal bestuur).

In beide modellen wordt het (grootste deel van het) ambtelijk apparaat samengevoegd in een pool, facilitair bedrijf genaamd. Deze pool neemt opdrachten aan van de afzonderlijke gemeentebesturen. De medewerkers komen rechtstreeks in dienst bij het facilitair bedrijf of worden door de gemeente gedetacheerd. De afzonderlijke gemeenten behouden een deel van het eigen ambtenarenapparaat, dat dan vooral is gericht op het formuleren van de opdrachten aan het facilitair bedrijf. Hierdoor blijft het politiek primaat liggen bij het eigen gemeentebestuur.



Overigens kunnen dit soort "shared services" ook worden uitgevoerd door een centrumgemeente binnen de kaders van de Wgr. De centrumgemeente levert dan diensten aan de andere gemeenten op basis van service niveau overeenkomsten (SNO's).



### 3 Redenen voor samenwerking

Gemeenten krijgen steeds meer taken en verantwoordelijkheden. Om deze te kunnen vervullen, zoeken gemeenten naar samenwerking. Dit speelt ook op het terrein van de bijstand en is door het Rijk gefaciliteerd met de Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw/WWB (in werking getreden 28 mei 2003). De regeling voorzorg in een tegemoetkoming in de kosten bij het opzetten van een samenwerkingsverband. De samenwerking moest juridisch zijn vormgegeven in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen dan wel in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst. Subsidieaanvragen voor de regeling konden tot 1 november 2005 door gemeenten worden ingediend.

In de geraadpleegde bronnen worden ondermeer de volgende redenen, motieven en/of doelstellingen genoemd die ten grondslag kunnen liggen aan samenwerking:

a) Financiële redenen:

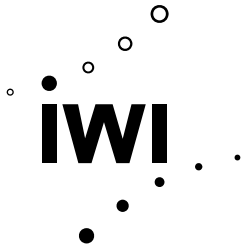
In de meeste gevallen betreft dit een reductie van structurele uitvoeringskosten, zoals een verlaging van personeelskosten en/of overheadkosten.

b) Bedrijfsmatige redenen:

- Samenwerking biedt betere waarborgen voor de continuïteit van de dienstverlening, doordat absentie wegens ziekte of vakantie gemakkelijker opgevangen kan worden, maar ook doordat de rechtspositie van medewerkers veelal beter is (betere ontplooiings- of doorstroommogelijkheden).
- De kwaliteit van dienstverlening verbetert door grotere mogelijkheden tot specialisatie en verdieping.
- Samenwerking geeft een verbetering van de efficiency van de bedrijfsvoering, doordat door specialisatie efficiencywinst is te boeken.

c) Beleidsmatige redenen:

- Er is betere afstemming mogelijk op de schaal van het arbeidsmarktbeleid, sociaal en economisch beleid door regionale samenwerking. Hierbij valt te denken aan:
  - benoemen en realiseren van gemeenschappelijke belangen;
  - hoger ambitieniveau;
  - gemeenschappelijke opstelling naar derden;
  - tegengaan dat beleid van ene partij dat van de andere schaadt.
- Een andere reden is het optimaliseren van het aanbod van voorzieningen voor cliënten.
- Tot slot wordt ook het versterken van de gemeentelijke positie bij inkoop van re-integratietrajecten als een van de beleidsmatige redenen gemeld.





## 4 Het bepalen van de doeltreffendheid van samenwerking

Het is belangrijk om de redenen, motieven en/of doelstellingen van de samenwerking bij de start expliciet te benoemen. Daarmee maakt men het mogelijk om op die zaken na verloop van tijd te evalueren. Toch gebeurt dit niet altijd, waardoor het dan moeilijk wordt om iets te zeggen over de doeltreffendheid van de samenwerking en de vraag of de samenwerking nog wel voldoet aan de oorspronkelijke doelstellingen daarvan. Afgezien hiervan is het ook om andere redenen zeer moeilijk gebleken om iets te zeggen over de doeltreffendheid van samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de WWB. Een probleem is gelegen in de meetbaarheid en vooral de vergelijkbaarheid van gegevens, die methodologisch lastig is en zelden betrouwbaar.<sup>5</sup>

Zo is kostenvergelijking meestal niet goed mogelijk, omdat gemeenten geen goed inzicht hebben in de kosten van hun afdeling sociale zaken. Bovendien zijn zaken als vermindering van kwetsbaarheid en verbetering van de kwaliteit van de uitvoering moeilijk in geld uit te drukken. Of een bepaalde vorm van samenwerking kostenbesparend werkt, is daarom moeilijk te zeggen, ook al is dat vaak wel één van de motieven voor samenwerking.<sup>6</sup>

Verder gaat een kostenvergelijking tussen de oude en de nieuwe situatie vaak ook mank, omdat met samenwerking meestal een kwaliteitsverbetering wordt beoogd. De kosten van een kwalitatief mindere taakuitvoering worden dan vergeleken met de kosten van een kwalitatief verbeterde taakuitvoering. Ook de toerekening van bepaalde kosten aan de nieuwe samenwerkingsorganisaties beïnvloeden de uitkomsten van kostenvergelijkingen (bijvoorbeeld de toerekening van overheadkosten of automatiseringskosten).<sup>7</sup>

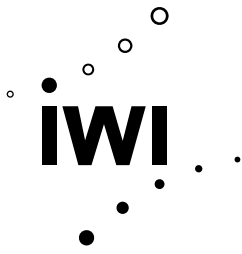
In een recente casestudie is onderzoek gedaan naar de vraag hoe gemeenten in de praktijk samenwerken en naar de resultaten van de samenwerking.<sup>8</sup> Het betreft een casestudie die betrekking heeft op een vijftal samenwerkingsverbanden, waardoor de resultaten en conclusies niet representatief zijn. De onderzochte samenwerkingsverbanden hadden ieder een eigen (juridische) vormgeving. Het onderzoek was gericht op een drietal indicatoren voor de doeltreffendheid van de samenwerking, te weten de besparing op personele kosten, een betere waarborg van de dienstverlening aan de cliënt en een betere regionale afstemming van beleid op andere beleidsterreinen. Het onderzoek heeft uitgewezen dat bij de onderzochte samenwerkingsverbanden de eerste twee doelstellingen zijn gerealiseerd. De regionale afstemming van beleid op andere beleidsterreinen laat echter te wensen over. Verder blijkt dat de resultaten van de verschillende vormen van samenwerking grotendeels overeenkomen. Er is met andere woorden geen duidelijke samenhang aangetroffen tussen de resultaten en de diverse verschijningsvormen van samenwerking.

<sup>5</sup> Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand, Centrum voor Arbeid en Beleid BV, in opdracht van Divosa, augustus 2006, blz. 11.

<sup>6</sup> Stappenplan samenwerkingsverband WWB, Stimulansz maart 2004.

<sup>7</sup> Succes- en faalfactoren van samenwerking bij de uitvoering van Abw-taken, SGBO juli 2000, SGBO, blz. 9.

<sup>8</sup> Intergemeentelijke samenwerking sociale zaken is een kwestie van doen?, Mavis Leter, augustus 2005.





## 5 Succes- en faalfactoren bij samenwerking <sup>9</sup>

In deze paragraaf wordt ingegaan op de succes- en faalfactoren bij intergemeentelijke samenwerking. Dit zijn immers belangrijke aandachtspunten in de discussie over samenwerking tussen gemeenten bij de uitvoering van de WWB en de besluitvorming hierover.

Eén van de belangrijkste factoren tot succes bij intergemeentelijke samenwerking is de wil om samen te werken. Enkel de wil tot samenwerking is echter niet voldoende. Er zullen ook inhoudelijke overwegingen over nut en noodzaak van samenwerking aanwezig moeten zijn ("sense of urgency"). Indien nut en noodzaak van de samenwerking in onvoldoende mate worden ervaren, dan zal ieder knelpunt een breuk in de samenwerking kunnen betekenen. Verder is het belangrijk dat gedurende het proces op weg naar samenwerking er een draagvlak is voor samenwerking en dat dit draagvlak zo mogelijk wordt versterkt.

Gemeenten kunnen op velerlei terreinen samenwerken en zijn vaak op verschillende terreinen al samenwerkingsrelaties aangegaan. Het heeft zijn voordelen om bij mogelijk nieuwe thema's van samenwerking te kiezen voor dezelfde samenwerkingspartners. De bestuurders en ambtenaren kennen elkaar al en zijn op de hoogte van elkaars cultuur en specifieke belangen. Bovendien hebben ze enige ervaring bij het aangaan van de eerdere samenwerking, wat het proces om opnieuw tot samenwerking te komen zal versoepelen.

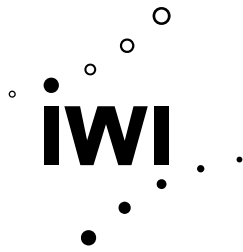
Eén van de obstakels op weg naar samenwerking kan zijn het verlies van invloed op en zeggenschap over de uitvoering van de taak. De weerstand tegen het verlies van invloed is zeker op het terrein van de WWB nogal groot. Dit heeft te maken met het feit dat het hier om één van de kerntaken van de gemeenten gaat, namelijk de zorg voor de sociaal en economisch zwakkeren in de samenleving. Bovendien draagt de gemeente ook financieel de risico's voor de uitvoering van de WWB.

Hier komt bij dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden per 1 januari 2007 niet meer rechtstreeks worden gefinancierd door het Rijk, maar via de deelnemende gemeenten, die vervolgens dienen te besluiten hoeveel geld zij willen doorgeven naar het samenwerkingsverband. Met deze gewijzigde financieringsstructuur wordt weliswaar beoogd de democratische legitimatie van de samenwerking te vergroten, maar dit kan ook ten koste gaan van verdere samenwerking als gemeenten meer naar het belang van de eigen gemeente gaan kijken. <sup>10</sup>

Een gevoelig punt is gelegen in de ongelijkwaardige positie van gemeenten onderling. Zo zal een centrumgemeente, die in het samenwerkingsproces veelal de rol van trekker vervult, in de richting van de andere gemeenten met de nodige tact te werk moeten gaan. Hoewel de centrumgemeente veelal de expertise inbrengt en door haar schaal ook het financiële draagvlak verschafft, zal zij toch bij voorkeur op basis van gelijkwaardigheid dienen te opereren.

<sup>9</sup> Zie: Succes- en faalfactoren van samenwerking bij de uitvoering van Abw-taken, SGBO juli 2000.

<sup>10</sup> Schaalgroottevraagstukken rond werk en bijstand, Centrum voor Arbeid en Beleid BV in opdracht van Divosa, augustus 2006, pag. 21.



Uit de literatuur wordt duidelijk dat een samenwerkingsproces een duidelijke (politieke) sturing behoeft, dat doelstellingen en verwachtingspatronen van tevoren helder geformuleerd moeten zijn, dat het proces transparant moet zijn en dat er goed en open dient te worden gecommuniceerd.

## 6 Dualisering, de gemeenschappelijke regeling en de bijstand

Vanuit dualistisch oogpunt bezien zijn er problemen met de samenwerking op het terrein van de bijstand in de vorm van een openbaar lichaam. Omdat het dagelijks bestuur door en uit het algemeen bestuur wordt gekozen en de leden van het dagelijks bestuur ook lid blijven van het algemeen bestuur, kan van dualisering per definitie eigenlijk al geen sprake zijn. Het werkelijke probleem gaat echter dieper en ligt besloten in de driehoek van Wgr, WWB en de Wet dualisering, met name indien aan het openbaar lichaam naast de uitvoerende bevoegdheden ook de verordenende bevoegdheid is overgedragen. Samenwerking leidt dan naast een verbetering van de uitvoering tot een verlies aan bestuurlijke invloed op de uitvoering. De delegerende gemeente is de directe zeggenschap over beleid en uitvoering kwijt, hoewel de WWB bij uitstek een duale wet is, waarin beleidsvrijheid en financiële verantwoordelijkheid kernbegrippen zijn.

Een knelpunt is verder dat de uitgaven in het kader van een gemeenschappelijke regeling behoren tot de verplichte uitgaven van gemeenten. Gemeenten zijn dus verplicht bij te dragen aan de kosten van het samenwerkingsverband. Dit geldt niet alleen voor de begrote kosten, maar ook voor begrotingsoverschrijdingen. Dit alles kan ertoe leiden dat niet de samenwerking centraal komt te staan, maar de belangen van de eigen gemeente. Dit is het spanningsveld tussen de Wet dualisering, de WWB en de Wgr.

Hierbij dient bedacht te worden dat een openbaar lichaam op grond van de Wgr nooit bedoeld is als een democratisch orgaan. Het gaat om een hulpstructuur van bestuur. Deze lijn wordt door de minister van BZK gekozen in zijn brief d.d. 13 oktober 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In zijn ogen moet intergemeentelijke samenwerking primair gekarakteriseerd worden als een vorm van verlengd lokaal bestuur. "Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat samenwerkingsverbanden institutioneel en beleidsmatig zijn geworteld in de gemeenten en daaraan hun taakopdracht en hun democratische legitimatie ontlelen."

De minister van BZK geeft aan dat de gemeenteraden in de Wgr in beginsel over genoeg instrumenten beschikken om democratische controle uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen. Het probleem zit in zijn ogen veeleer in het feit dat de meeste raadsleden geen prioriteit geven aan deze controle. Ze vragen geen informatie, roepen nooit een lid van het algemeen bestuur ter verantwoording en ze controleren de begroting niet. Het verbeteren van deze controle zal de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen versterken. De lijn die de minister hiervoor kiest is in zijn algemeenheid het versterken van de positie van de gemeenteraad.<sup>11</sup>

Specifiek ten aanzien van de WWB is per 1 januari 2007 een wijziging doorgevoerd in de financiering van samenwerkingsverbanden. Konden deze in het verleden onder bepaalde voorwaarden rechtstreeks gefinancierd worden, vanaf genoemde datum geschiedt de financiering

---

<sup>11</sup> Verbetering van democratische controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Brief van de minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 13-10-2005 met bijbehorende notitie.



weer via de afzonderlijke gemeenten. Deze krijgen ieder weer een eigen budget, dat zij vervolgens kunnen inbrengen in het samenwerkingsverband. Op die manier wordt beoogd de bestuurlijke invloed van de gemeenten op de uitvoering van de WWB beter te waarborgen.<sup>12</sup>

De meer fundamentele vraag is hoe groot een gemeente moet zijn om op een verantwoorde wijze uitvoering te kunnen geven aan rijksregelingen zoals de WWB. Volgens de literatuur zou dat zo rond de 50.000 en 70.000 inwoners en een bijstandsvolume van rond de 1200-1500 moeten liggen. “Maar waar het omslagpunt ligt, weet niemand. Dat hangt af van geografische omvang en ligging, de interne samenhang, de aanwezige infrastructuur, beleidsmatige motieven en bestuurlijke argumenten met betrekking tot invloed en controle”.<sup>13</sup> In de WWB-monitor 2005 van Divosa zegt 46 procent van de gemeenten zich te klein te achten om goed uitvoering te kunnen geven aan de WWB. In de monitor 2006 lag dat percentage even hoog. Het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten die zich te klein achten is ruim 27.000. Het gemiddelde inwoneraantal van gemeenten die de eigen schaal precies goed vinden ligt op 72.000.

Hoe dan ook, kleine gemeenten onderkennen steeds vaker niet meer in staat te zijn tot een goede uitvoering van de WWB en gaan om die reden de samenwerking aan. Vervolgens blijken deze gemeenten niet altijd in staat om inhoud te geven aan de democratische controle op de samenwerking. Dit zal voor een deel te maken hebben met tijd, kennis en deskundigheid, die in kleinere gemeenteraden wellicht minder aanwezig is dan in raden van grotere gemeenten, waar het gemakkelijker is om tot taakverdeling en specialisatie te komen.<sup>14</sup>

Juist het ontstaan van vakspecialisten (te weten de raadsleden die zitting nemen in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling) kan de democratische legitimatie ten goede komen, indien de verantwoording aan de eigen raad goed wordt ingevuld. Maar ook is het belangrijk als gemeenten zelf, ondanks dat de WWB is uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling, binnen de eigen organisatie een voorziening hiervoor in stand te houden, van waaruit de vertaalslag gemaakt kan worden naar de eigen gemeentelijke strategie en begroting.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Stb. 2006, 714.

<sup>13</sup> Gouden schaal gewogen, over bijstand schaalgrootte en sociale architectuur, een Divosa-essay, CAB en Blauwberg, oktober 2006, blz. 3 e.v.

<sup>14</sup> De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand, IWI mei 2006.

<sup>15</sup> Democratische controle bij intergemeentelijke sociale diensten, mr. T.A.J. Reinders (directeur van twee intergemeentelijke sociale diensten), in: Werk en Inkomen februari 2006.



## 7 Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten op verschillende manieren vorm kunnen geven aan samenwerking op het gebied van de WWB, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Uitgangspunt is de publiekrechtelijke samenwerking, nu de wetgever de uitvoering van de bijstand heeft opgedragen aan de gemeenten. De publiekrechtelijke samenwerking kan vorm worden gegeven in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Met name indien hierbij wordt gekozen voor het instellen van een openbaar lichaam, wordt een dergelijke samenwerking door gemeenten soms geassocieerd met een verlies van gemeentelijke autonomie, die op gespannen voet staat met de verantwoordelijkheid die de gemeente (ook in financiële zin) draagt voor de uitvoering van de WWB.

Hierbij moet worden bedacht dat gemeenten in het kader van de Wgr vrij zijn in de invulling van de samenwerking en het al dan niet overdragen van bevoegdheden. De Wgr kent ook lichtere vormen van samenwerking dan het openbaar lichaam. Dit neemt niet weg dat vormen van samenwerking tot ontwikkeling zijn gekomen, die een alternatief beogen te bieden voor samenwerking in het kader van de Wgr. Hierbij kan met name worden gewezen op het SETA-model en de federatiegemeente, die beide leiden tot de oprichting van een gezamenlijke pool van ambtenaren, die opdrachten uitvoert voor de afzonderlijke gemeentebesturen.

Welke vorm ook wordt gekozen, de onderliggende reden voor samenwerking houdt meestal verband met een tekortschietende schaalgrootte, die het voor kleinere gemeenten moeilijk maakt om een wet als de WWB zelf, met behoud van continuïteit en kwaliteit, op doeltreffende wijze uit te voeren. Maar het ontbreekt kleinere gemeenten vervolgens vaak ook aan de benodigde tijd, kennis en deskundigheid om controle en sturing uit te oefenen op het samenwerkingsverband voor de uitvoering van de WWB. Dit wordt dan ervaren als een verlies aan bestuurlijke invloed.

Uit de literatuur blijkt verder dat het om verschillende redenen moeilijk is om iets te zeggen over de doeltreffendheid van samenwerking. Daarbij gaat het om de vraag of de vooraf met de samenwerking beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd. Uit (veelal niet-representatief) onderzoek kan soms weliswaar worden aangegeven, dat een bepaalde doelstelling is gerealiseerd, de doeltreffendheid van de samenwerking als geheel is moeilijker aan te tonen. Een probleem is vaak gelegen in de meetbaarheid, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens. Iets meer duidelijkheid bestaat er over de succes- en faalfactoren voor samenwerking. Samenwerking is vaak een moeizaam proces, dat veel tijd en energie kost, waarbij duidelijke (politieke) sturing noodzakelijk is en communicatie en cultuuraspecten niet uit het oog verloren mogen worden.



## Geraadpleegde literatuur

- Succes- en faalfactoren van samenwerking bij de uitvoering van Abw-taken  
SGB0 juli 2000
- Samenwerking tussen gemeenten op het terrein van de sociale zekerheid  
Stimulansz maart 2002
- Ramingsmodel kosten intergemeentelijke samenwerking sociale diensten  
Stimulansz juni 2002
- Intergemeentelijke samenwerking in vele maten  
mevr. drs. J.M. Bakker (Bestuurlijk Juridische Zaken VNG)  
in: Bestuursmiddelen nummer 11, 24 december 2002
- Tijdelijke stimuleringsregeling samenwerkingsverband Abw  
mei 2003
- Stappenplan samenwerkingsverband WWB  
Stimulansz maart 2004
- Het management van de sociale dienst als ondersteuner van het duale gemeentebestuur  
hoofdstuk uit Handreiking Stimulansz juni 2004
- GR Navigator  
Deloitte september 2004
- Bestuurlijke en juridische aspecten van samenwerking  
Stimulansz mei 2005
- Gaat het samen beter? Intergemeentelijke samenwerking bij uitvoering WWB  
mr. dr. A.J.G.M. van Montfort en dr. J.R. Hulst (afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije  
Universiteit Amsterdam) juni 2005
- Trendstudie - Samenwerking decentrale overheden  
Partners+Pröpfer augustus 2005
- Anatomie van het openbaar lichaam  
IMN Management Consultants augustus 2005
- Intergemeentelijke samenwerking sociale zaken is een kwestie van doen?  
scriptie Mavis Leter (Erasmus Universiteit Rotterdam) augustus 2005
- Verbetering van democratische controle op intergemeentelijke samenwerkingsverbanden  
Brief van de minister van BZK aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 13-10-2005 met bij-  
behorende notitie
- Minder kwetsbaar, meer kwaliteit. Sociale diensten bundelen hun krachten.  
Binnenlands Bestuur 13-01-2006
- Rol van de gemeenteraad bij de Wet Werk en Bijstand, Inspectie Werk en Inkomen, april 2006
- Democratische controle bij intergemeentelijke sociale diensten  
mr. T.A.J. Reinders (directeur van twee intergemeentelijke sociale diensten)  
in: Werk en Inkomen februari 2006

Veel informatie is te vinden op de site van Stimulansz: [www.samenwerkeninuitvoering.nl](http://www.samenwerkeninuitvoering.nl)





