

Voorstel aan de gemeenteraad

Opsteller

Tuller, Han

Kenmerk

Z.21.346280 / D.21.1492896

Vertrouwelijkheid

Openbaar

Onderwerp

nieuwe centrumgemeenteregeling Sociaal Domein
Fryslân

Onderwerp

Nieuwe centrumgemeenteregeling Sociaal Domein Fryslân 2022

Voorgesteld besluit

1. Toestemming te verlenen aan ons college als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de Gemeenschappelijke regelingen, om de mandaten die genoemd worden in de centrumgemeenteregeling SDF 2022, daadwerkelijk aan de gemeente Leeuwarden te verstrekken en daartoe de centrumgemeenteregeling SDF 2022 aan te mogen gaan.

Inleiding

Via dit voorstel doen wij u het verzoek om ons goedkeuring te verlenen om een nieuwe centrumgemeenteregeling Sociaal Domein Fryslân aan te gaan met de overige Friese gemeenten. Ons voorstel is niet in de uw bekende vorm gegoten: dat komt omdat alle gemeenten hetzelfde voorstel aan hun afzonderlijke gemeenteraden aanbieden. We hebben daarvoor gebruik gemaakt van het door de gemeente Leeuwarden aangeleverde format en de door hen aangeleverde tekst.

Op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen kunnen gemeenten niet eerder dan na uw goedkeuring deze regeling formeel aangaan. Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat de bevoegdheid om de regeling aan te gaan dus een bevoegdheid voor het college van B&W is, maar dat deze niet eerder van die bevoegdheid gebruik kan maken zonder dat u goedkeuring heeft verleend aan deze regeling. Zie hieronder het wettelijk kader.

Relevant wettelijk kader – Artikel 1 Wet gemeenschappelijke regelingen:

1. 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.
2. *De colleges van burgemeester en wethouders en de burgemeesters gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.*
3. Onder het treffen van een regeling wordt in dit artikel mede verstaan het wijzigen van, het toetreden tot en het uittreden uit een regeling.

Bij dit raadsvoorstel ontvangt u de herziene regeling, een was-woordt-lijst (waar het verschil met de huidige regeling in wordt geduid), een toelichting op deze herziene regeling, het rapport van RijnConsult en de beide adviezen van de werkgroepen Scope en Governance. De toelichting en de beide adviezen van de werkgroepen gelden als uitleg en toelichting op de voorgestelde wijziging. In dit raadsvoorstel hebben we een samenvatting ervan opgenomen.

1. Totstandkomingsproces

Zoals u weet zijn de Friese gemeenten sinds 1 januari 2020 begonnen met een evaluatietraject. In 2020 is door het externe bureau RijnConsult (Marcella Rijkschroeff en Dio Simmelink) geïnventariseerd welke knelpunten leven en hebben zij in het najaar van 2020 een advies uitgebracht (bijgevoegd).

Naar aanleiding van dit advies hebben wij (net zoals alle andere Friese colleges), de door de centrumgemeente Leeuwarden voorgelegde richtinggevende uitspraken grotendeels onderschreven. Wij hebben een voorbehoud gemaakt bij die richtinggevende uitspraken dat betrekking had op de gekozen vorm voor onze samenwerking met andere gemeenten. Voor ons was de centrumgemeenteconstructie niet perse de beste.

Op basis van de richtinggevende uitspraken is de verdere uitwerking van het advies van RijnConsult naar concrete nieuwe afspraken opgepakt.

In 2021 zijn onder leiding van een begeleidingsgroep, bestaande uit een vertegenwoordiging van het gemeentesecretarissenoverleg SDF, twee werkgroepen van start gegaan met de aanbevelingen van RijnConsult. De uitwerking is een proces geweest waarbij diverse expertise en medewerkers uit alle gemeenten is betrokken. Uit deze adviezen zijn niet enkel voorstellen voor de regeling gekomen, maar ook voorstellen om in een huishoudelijk reglement en met een beschrijving van de administratieve organisatie een nadere invulling van nieuwe werkwijzen vast te leggen. Beide adviezen zijn als bijlagen toegevoegd aan dit voorstel.

2. Reflectie op het uitwerkingsproces

De uitwerking van de adviezen van RijnConsult is gedaan door werkgroepen waarin vrijwel alle gemeenten vertegenwoordigd waren. Dit heeft meerwaarde gehad. Het heeft gemeenten nader tot elkaar gebracht en over en weer tot een beter begrip van ieders situatie gezorgd. De ervaringen binnen gemeenten en oplossingsrichtingen die er leefden om de samenwerking te verbeteren, hebben we dan ook kunnen betrekken bij de verdere uitwerking van de adviezen.

Grote waarde van de gekozen voorbereiding van het uiteindelijke advies over aanscherping van de huidige regeling, lag ook in het ontstaan van een collectief besef dat de relatie tussen gastgemeente en centrumgemeente niet een van klant en leverancier is, maar dat er een zeer grote gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor alle deelnemende gemeentes. Bevoegdheden rond inkoop en subsidiëring vormen in verhouding maar een klein – maar zeer belangrijk – onderdeel van de totale sturing op het stelsel en de kostenontwikkeling. Het bleek dat de huidige afspraken onvoldoende voorzien in hoe we die gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten vormgeven. Het is van belang ons steeds te beseffen in welke situatie we ons bevinden en waar de verantwoordelijkheid dan ligt.

Dat kan op deelbesluiten c.q. onderwerpen betekenen dat voor elk besluit/onderwerp een andere situatie geldt. De verhouding tussen gastgemeenten en centrumgemeente beweegt zich tussen de uitersten ‘gastgemeenten volledig verantwoordelijk’ en ‘centrumgemeente volledig verantwoordelijk’.

Visueel samengevat:



3. Vervolgproces

Zoals u hebt kunnen lezen in dit memo is het proces van grote waarde geweest in het nader tot elkaar brengen van gemeenten en het verbeteren van de onderlinge verhoudingen. Dit evaluatieproces heeft daar een goede

aanzet tot gegeven en het proces tot het uitwerken van de regeling heeft hier een stevig fundament voor gelegd. Echter is de zoektocht nog niet voltooid en zal naar verwachting ook niet eindigen. Verschillende (veranderende) omstandigheden zullen steeds weer vragen om samen te bepalen wat de ‘juiste’ verhoudingen zijn.

Tussentijdse evaluaties en eerstvolgende wijzigingsmoment

Jaarlijks wordt in het gemeentesecretarissen overleg, bedoeld in artikel 13, de stand van zaken omtrent de samenwerking besproken met als doel om bijsturing te kunnen geven. Eens in de twee jaren organiseert het gemeentesecretarissenoverleg een reflectie op de samenwerking met alle direct betrokkenen bij deze regeling, in ieder geval de portefeuillehouders, de gemeentesecretarissen en de hoofden van het sociaal domein. Bijsturing in de onderlinge verhoudingen, de wijze waarop wordt samengewerkt en het oplossen van knelpunten wordt zoveel als mogelijk op deze wijze gedaan.

Daarmee is bijsturing in de samenwerking niet enkel afhankelijk van een grote evaluatie. Uiteraard wordt na vijf jaren samenwerken wel weer voorzien in een grote evaluatie om eventuele majeure wijzigingen in de wijze waarop wordt samengewerkt te ondervangen. In de regeling is opgenomen dat majeure wijzigingen, zoals uittreding – behoudens bijzondere omstandigheden – niet mogelijk is in de eerste zes jaar na 1 januari 2022. Dat kan dus per 1 januari 2028. Dit om de eerste jaren stabiliteit te waarborgen in verband met de nieuw aan te gaan contracten in de Jeugdzorg en voor Beschermd Wonen.

De uittredingstermijn geldt voor zowel de verplichte als de vrijwillige samenwerking genoemd in de centrumgemeenteregeling.

Beoogd effect

In algemene zin is de centrumgemeenteregeling SDF bedoeld om de afzonderlijke in de regeling genoemde, gemeentelijke college taken, te bundelen en daardoor efficiënter en beter uit te gaan voeren. De aanscherping van de bestaande centrumgemeenteregeling SDF is bedoeld om enerzijds de gewenste intergemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein verder vorm en inhoud te geven. Anderzijds komt de aanscherping voort uit de in 2020 gehouden evaluatie en wordt werk gemaakt van verbeterpunten die in de evaluatie van de regeling naar voren zijn gekomen.

Die aanscherping houdt o.a. in dat de samenwerking onderling (tussen zowel gastgemeenten als centrumgemeente en tussen SDF en de gastgemeenten c.q. centrumgemeente) beter kan gaan verlopen.

Argumenten

1.1

Voor taken die voortvloeien uit de Jeugdwet en de WMO, schrijft de wet voor dat gemeenten voor sommige taken verplicht samenwerken als opdrachtgever. De verplicht opgelegde samenwerking is daarmee één van de argumenten om intergemeentelijke samenwerking aan te gaan.

1.2

Voor andere taken uit de WMO en de Jeugdwet kunnen gemeenten besluiten om vrijwillig samen te werken. Vanaf 2015 werken we in Friesland al samen via de centrumgemeenteregeling SDF. In de loop der jaren is het takenpakket van SDF veranderd en uitgebreid (soms formeel vastgelegd, soms op basis van afspraken en praktische werktoedeling) en hebben gemeenten, SDF en de centrumgemeente ervaringen opgedaan met de samenwerking. Deze ervaringen zijn expliciet beschreven in een door RijnConsult gehouden evaluatie van de huidige centrumgemeenteregeling SDF.

RijnConsult heeft geconstateerd dat de samenwerking bevalt, voorziet in een behoefte en dat er aanscherpingen nodig zijn m.b.t. de governance van de gemeenschappelijke regeling en met betrekking tot de taken die aan de samenwerkingsorganisatie worden opgedragen. Twee werkgroepen hebben de constatering door RijnConsult, omgezet in voorstellen voor aanscherping van de gemeenschappelijke regeling.

Met betrekking tot de financiële aspecten van het samenwerkingsverband, willen we voorspelbaarheid

vergroten. Voor onze gemeente gaat het m.b.t. SDF om een budget ad € 217.612 (begroting 2022). Daarom wordt het moment waarop de Samenwerkingsorganisatie de begroting aanbiedt vervroegd, zodat gemeenten bij het opstellen van de eigen begroting afdoende rekening kunnen houden met de kosten van de Samenwerkingsorganisatie. Zo kan een betere afstemming met de P&C-cycli van de deelnemende gemeenten worden gevonden. Daarbij wordt ook een jaarplan toegevoegd waarin aangegeven is welke prioriteiten en activiteiten de Samenwerkingsorganisatie voornemens is het volgende jaar op te starten (zgn. Voorjaarsbrief).

De afgelopen jaren is gebleken dat we regelmatig met gewijzigde omstandigheden op Rijksniveau kunnen worden geconfronteerd, die ook aanpassing vragen van hetgeen in de Samenwerkingsorganisatie wordt voorbereid en uitgevoerd. Voor die wijzigingen is een proces opgenomen in de regeling, dat kleinschalige wijzigingen in de afspraken mogelijk maakt. Het is goed om te beseffen dat hiermee wijzigingen worden bedoeld die buiten een algehele wijziging van de Centrumgemeenteregeling vallen en de wezenskenmerken (mandaten en bevoegdheden) van deze regeling niet raken.

De aanscherpingen zijn in onze ogen een verbetering en een goede vertaling van de eerder ook door u onderschreven richtinggevende besluiten voor intergemeentelijke samenwerking op het sociaal domein.

1.3

Uitgangspunten voor de herziene centrumgemeenteregeling

Bij intergemeentelijke samenwerking moet duidelijk zijn vanuit welke uitgangspunten gemeenten die samenwerking aan willen gaan. Mede op basis van het richtinggevend advies en de richtinggevende uitspraken hebben de werkgroepen Scope en Governance de onderstaande uitgangspunten voor de aanscherping van de bestaande centrumgemeenteregeling gehanteerd:

1. We blijven het Centrumgemeentemodel hanteren;
2. De gemeente Leeuwarden blijft Centrumgemeente voor alle Friese gemeenten;
3. De reikwijdte (scope) van de samenwerking blijft nagenoeg ongewijzigd en zal enkel op die onderdelen worden aangepast waar de samenwerkingsorganisatie in de loop der jaren inmiddels al taken voor uitvoert of waar het verstandig en wenselijk is dat deze binnen de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd;
4. De governance zoals die nu geldt is het uitgangspunt en zal enkel worden aangepast om slagvaardiger te worden en een groter draagvlak te realiseren voor datgene wat binnen de samenwerkingsorganisatie gebeurt;
5. De voorspelbaarheid van hetgeen binnen de samenwerkingsorganisatie gebeurt, moet worden vergroot.

De gehanteerde uitgangspunten passen bij de via de evaluatie door RijnConsult vastgelegde punten. Vanuit Heerenveen hebben wij aangegeven bij het bespreken van de richtinggevende uitgangspunten begin van dit jaar, dat voor ons de keuze voor een centrumgemeenteregeling niet persé een eerste uitgangspunt is. Dit standpunt bleek afwijkend te zijn van het standpunt van de meerderheid van de andere betrokken gemeenten. Daarom is verder geen verkenning gedaan van alternatieve samenwerkingsmodellen.

De gekozen uitwerking van de centrumgemeenteregeling wordt als een van de mogelijke samenwerkingsvormen genoemd in de door u vastgestelde nota samenwerken.

1.4.

De nu aangeboden versie van de gemeenschappelijke regeling SDF wijkt slechts minimaal af van de bestaande regeling en ook de actualiteit maakt het niet noodzakelijk om grote aanpassingen door te voeren.

Belangrijkste wijzigingen in de herziene centrumregeling

In de kern wijzigt er niet veel in de regeling.

Een belangrijk punt van verschil is de looptijd van de regeling. Deze is op zes jaar (i.p.v. vier) jaar gesteld. De reden hiervoor is dat intergemeentelijke samenwerking op het sociaal domein onontkoombaar is (en waarschijnlijk nog nadrukkelijker door het Rijk zal worden opgelegd aan gemeenten). Ook geldt dat samenwerking tijd moet krijgen om zich te ontwikkelen. De evaluatie laat zien dat er het laatste jaar (2020 – 2021), echte stappen zijn gezet in de onderlinge samenwerking en het gemeenschappelijk

optrekken. Door nu voor zes jaar de regeling aan te gaan, geven we het signaal dat we serieus werk blijven maken van de intergemeentelijke samenwerking op het sociale domein.

Scope-gerelateerde wijzigingen

We stellen met de herziene regeling voor om de huidige mandaten en bevoegdheden voor de centrumgemeente te handhaven. Centrumgemeente Leeuwarden behoudt de bevoegdheid om namens alle Friese gemeenten contracten aan te gaan met zorgaanbieders en om zorgaanbieders te subsidiëren voor de activiteiten ten behoeve van kwetsbaren in Friesland.

Dit betekent dat de kern van het huidige samenwerkingsmodel overeind blijft. Er zal dan ook geen andere bevoegdheidsoverdracht tussen gastgemeente en centrumgemeente plaatsvinden dan de huidige. In wezen blijft de huidige bevoegdheid van de centrumgemeente ongewijzigd in de voorgestelde nieuwe regeling. Maar omdat de centrumgemeenteregeling per 1 januari 2022 afloopt, moet er wel een nieuw besluit worden genomen om te gaan samenwerken en is derhalve uw toestemming daarvoor nodig.

De belangrijkste wijzigingen betreffen het actualiseren van de inhoudelijke taakvelden waar de centrumgemeente en in het bijzonder de afdeling SDF mee wordt belast. In de nieuwe regeling zijn de inhoudelijke taakvelden uitgebreid met de taakvelden waar de centrumgemeente in de loop der jaren van het Rijk heeft ontvangen en waarover op voorstel van de centrumgemeente, de uitvoering een taak van de samenwerkende gemeenten is geworden. Ook zijn de beschrijvingen uitgebreid van het doen van (feitelijke) activiteiten en werkzaamheden die binnen het samenwerkingsverband plaatsvinden. Het betekent onder andere dat gemeenten via de centrumgemeenteregeling gezamenlijk beleid ontwikkelen ten behoeve van de regionale taken. Daarbij gaat het om de gezamenlijke voorbereiding van beleid. De verantwoordelijkheid om beleid vast te stellen, blijft uiteraard bij de afzonderlijke gemeenteraden.

Governance-gerelateerde wijzigingen

De voorgestelde regeling geeft een aanscherping van de afspraken hoe het samenwerkingsverband moet functioneren, met name op het terrein van sturing en beheersing. Daarnaast worden de routes voor besluitvorming beter gestroomlijnd zodat gemeenten voldoende gelegenheid krijgen om ook met interne rugdekking tot overeenstemming te komen over wat in SDF samen wordt gedaan.

In het advies van de werkgroep wordt voorgesteld om naast een aangescherpte regeling, ook te gaan werken met een jaarplanning (gekoppeld aan de P&C cyclus van individuele gemeenten) en een huishoudelijk reglement. Deze beide instrumenten voor sturing en beheersing worden niet verwerkt in de regeling zelf, maar zullen samen met de wijzigingen wel bijdragen aan de volgende uitgangspunten en verbeteringen:

1. Vergroten van het draagvlak voor hetgeen binnen de Samenwerkingsorganisatie gebeurt;
2. Vergroten van (het gevoel van) invloed binnen het samenwerkingsverband;
3. Vergroten van de (financiële) voorspelbaarheid van het samenwerkingsverband;
4. Duidelijke afspraken over hoe flexibiliteit binnen deze afspraken kan worden bewerkstelligd als gewijzigde omstandigheden en nieuwe inzichten moeten leiden tot nieuwe afspraken.

Ook hier geldt dat het huidige Centrumgemeentemodel de basis vormt voor de geadviseerde aanpassingen.

Het portefeuillehouder overleg en een gemeentesecretarissen-overleg blijven overeind. Belangrijk is wel dat er nu onderscheid wordt gemaakt tussen besluitvormingsroutes die het algemeen functioneren van het samenwerkingsverband als onderwerp hebben en besluitvormingsroutes die tot inhoudelijke overeenstemming moeten leiden over specifieke onderwerpen.

Zo komen er twee inhoudelijke portefeuillehouder overleggen, een voor Jeugd en een voor WMO en komt er een portefeuillehouder overleg Algemeen & Middelen ten aanzien van het algemeen functioneren van het samenwerkingsverband.

De betrokken portefeuillehouders Jeugd of WMO maken deel uit van het inhoudelijke portefeuilleoverleg. Voor sommige gemeenten zijn dit dezelfde personen, voor andere gemeenten niet.

We stellen voor dat het portefeuillehouder overleg Algemeen & Middelen werkt met een evenwichtige vertegenwoordiging, zoals dat in de huidige regeling al te doen gebruikelijk was bij het gemeentesecretarissenoverleg. Met andere woorden: niet alle wethouders met de portefeuille Jeugdzorg en/of WMO maken deel uit van dit overleg.

Het gemeentesecretarissenoverleg blijft bestaan, maar wordt voorportaal voor het portefeuillehouder overleg Algemeen & Middelen.

Daarnaast stellen we voor om in de plaats van de huidige agendacommissie een overleg van Hoofden

Sociaal Domein in te stellen als 'voorportaal' voor beide inhoudelijke portefeuillehouder overleggen.

Uit het advies komt duidelijk naar voren dat een overleg alleen goed kan functioneren wanneer alle deelnemers hier ook met afdoende rugdekking vanuit het eigen college/ambtelijk apparaat kunnen deelnemen. In het nog op te stellen Huishoudelijke Reglement zullen werkafspraken over aanlevertermijnen vastgelegd worden, en zal de verhouding tussen gastgemeenten – centrumgemeente en SDF voor de afzonderlijke onderwerpen worden uitgewerkt. Het is niet wenselijk om deze uitwerkingen in de Centrumgemeenteregeling op te nemen omdat iedere wijziging in de werkafspraken opnieuw een aanpassing van de Centrumgemeenteregeling vraagt.

Risico's of kanttekeningen

1.1

Op papier zijn er verbeteringen doorgevoerd in de aangescherpte regeling. Cruciaal is dat er ook daadwerkelijk wordt gewerkt zoals verwacht wordt en afgesproken is. Dat vraagt in houding en gedrag dat alle betrokken onderdelen in de gemeenschappelijke regeling (de gastgemeenten, de samenwerkingsorganisatie SDF en de gemeente Leeuwarden als centrumgemeente) en de functionarissen die een rol hebben binnen de centrumgemeenteregeling, zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheden en van de taak en rolverdeling die hoort bij de centrumgemeenteregeling zoals die wordt aangegaan. Het GSO heeft een expliciete rol en taak om de andere houding en gedragingen van de bij de taken van SDF betrokken bestuurders en medewerkers te volgen c.q. aan te jagen.

1.2

Er zal nog een aantal zaken verder uitgewerkt dienen te worden: het in de centrumgemeenteregeling genoemde huishoudelijke reglement en het jaarplan zijn nog niet beschikbaar. De eerste maanden van 2022 zullen gebruikt moeten worden om die uitwerking te realiseren.

1.3

De verantwoordelijkheid voor de gemandateerde taken ligt expliciet bij de centrumgemeente. Dat is inherent aan de gebruikte mandaatsfiguur die van toepassing is bij een centrumgemeenteregeling. Omdat het gaat om collegeverantwoordelijkheden zullen wij u periodiek inzicht geven in het door het college van Leeuwarden gevoerde beleid.

Zoals ook in de nota samenwerken is toegelicht, betekent samenwerken dat grip en sturing door u als gemeenteraad in algemene termen bezien, kleiner wordt. Om toch grip te houden op deze samenwerking, en u als raad in positie te brengen, zullen we periodiek een risicoscan uitvoeren. Ook de centrumgemeenteregeling SDF zal hier onderdeel van uit maken. De uitkomsten van de scan kunnen aanleiding zijn om beheersmaatregelen te treffen.

Communicatie en participatie

Na het definitieve raadsbesluit om ons toestemming te geven de beoogde centrumgemeenteregeling SDF 2022 aan te gaan, zullen wij dit schriftelijk aan het college van Leeuwarden laten weten.

Financiën

Geen extra financiële consequenties. Uiteraard zal SDF een begroting opstellen voor 2022, waarin rekening wordt gehouden met de aangescherpte taken.

In de begroting is voor SDF voor 2022 een last ad € 217.612 opgenomen.

Bijlagen

Bij dit raadsvoorstel ontvangt u de herziene regeling, een was-wordt-lijst (waar het verschil met de huidige regeling in wordt geduid), een toelichting op deze herziene regeling, het rapport van RijnConsult

en de beide adviezen van de werkgroepen Scope en Governance.