EINDRAPPORT

‘Rapportage Evaluatietraject Centrumregeling Sociaal Domein Fryslân (SDF)’

BEDRIJF/ORGANISATIE
Gemeente Leeuwarden

DATUM
26 oktober 2020

Dio Simmelink
Marcella Rijkschroeff

INLEIDING **3**

HISTORISCH PERSPECTIEF **4**

Highlights 4
Parallelle ontwikkelingen 4

OPDRACHTFORMULERING **5**

Oorspronkelijke vraagstelling 7

FASE 1: AANSCHERPING VAN ONDERZOEKSVRAAG **8**

FASE 2: EVALUATIE VAN DE SAMENWERKING **10**

Analyse aan de hand van NORA-model en onderzoeksvragen 10
De formele kant van de samenwerking 11
De informele kant van de samenwerking 16
Aanvullende onderzoeksvraag: het betrekken van gemeenteraden 19

TERUGBLIK OP HET ADVIES UIT 2016 ..... **21**

ADVIES 2020 ..... **23**

RELATIE MET DE ADVIEZEN UIT DE EVALUATIE VAN 2016 EN DE EVALUATIE VAN DE INKOOP **26**

PERSPECTIEF VOOR DOORONTWIKKELING **27**

ADDENDUM **29**

Ad1: Initiële uitvraag 29
Ad 2: Onderzoeksaanpak 32
Ad 3: Governance: praktisch toegepast en bestuurlijke thema's 34
Ad 4: De invloed van formele en informele sturing op de samenwerking 35

Inleiding

Sociaal Domein Fryslân (SDF) is de samenwerkingsorganisatie van de 18[1] Friese gemeenten die op basis van een centrumregeling tot stand is gebracht. De regeling is getroffen om de afspraken vast te leggen die de Friese gemeenten hebben gemaakt met het oog op de gezamenlijke uitvoering door centrumgemeente en gastgemeenten van de wettelijke taken waarvoor gemeenten wettelijk verplicht moeten samenwerken alsmede van de taken waarvoor gemeenten vrijwillig kunnen samenwerken op een doelmatige en doeltreffende wijze. De taken zijn de wettelijke taken op het terrein van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie en de functies voor deze taken zien op beleidsvoorbereiding, de inkoop, het contractmanagement en -beheer en de uitvoering en het financieel-administratief verwerken alsmede het cliëntenbeheer.[2]

SDF als entiteit is als een afdeling direct onder de aansturing van de gemeentesecretaris van de gemeente Leeuwarden gepositioneerd. De eerste centrumgemeenteregeling is in 2014 afgesloten. Na een evaluatie (2016) en een nieuwe centrumgemeenteregeling (2018), is het wederom tijd voor een evaluatie van de werking van de samenwerking in het kader van de centrumregeling. Deze evaluatie vindt plaats op grond van de Centrumregeling Samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018[3]. Hierin is bepaald dat de evaluatie van de centrumregeling plaatsvindt vóór 1 oktober 2020 zodat de bestuurlijke besluitvorming vóór 31 december 2020 afgerond kan worden.

Op 7 februari 2020 is een opdrachtomschrijving opgesteld waarin de aanleiding, centrale vraagstelling, aandachtspunten en de projectorganisatie is benoemd. Deze is opgenomen in addendum 1. Daarin is tevens benoemd dat het college van B&W van de gemeente Leeuwarden als centrumgemeente, namens de Friese gemeenten de opdracht aan Rijnconsult heeft gegeven tot het doen van deze evaluatie. Deze keuze is mede ingegeven door het gehanteerde model waarin de samenwerking niet alleen wordt gewogen op grond van de vastgestelde regels maar er ook voldoende aandacht is voor relaties en cultuur als context voor houding en gedrag.

In het onderhavige evaluatie onderzoek wordt naast een vergelijking met de uitkomsten van het onderzoek van 2016 vooral stilgestaan bij de wijze waarop de samenwerking in het kader van de centrumregeling SDF duurzaam voortgezet kan worden in de toekomst.

[1] Peildatum 1-1-2019
[2] Staatscoutant 2017 nr. 61128 – 24 oktober 2017, artikel 2
[3] Staatscourant 2017 nr. 61128 – 24 oktober 2017, artikel 21

Historisch perspectief

Highlights

2014 – Oprichting Centrumregeling Sociaal Domein Fryslân door alle Friese Gemeenten
2015 – Decentralisatie door het Rijk van jeugdzorg, huishoudelijke hulp en arbeidsparticipatie
2016 – Evaluatieonderzoek 'Samenwerking Sociaal Domein Fryslân door KPMG
2018 – Herziening Centrumregeling
2020 – Evaluatieonderzoek 'Evaluatietraject Centrumregeling Sociaal Domein Fryslân' door Rijnconsult
2021 – Besluitvorming over vervolg Centrumregeling door 18 Friese gemeenten
2021 – Nieuwe wetgeving vanuit het Rijk omtrent regionale samenwerking

Gemeenten hebben met de invoering van de Decentralisaties op Jeugdzorg, huishoudelijke hulp en arbeidsparticipatie vanaf 2015 veel meer verantwoordelijkheid gekregen voor het organiseren van hulp en ondersteuning op deze terreinen. Sinds januari 2015 geven de Friese gemeenten gezamenlijk uitvoering hieraan. Daarvoor is de organisatie SDF in het leven geroepen. Een inkooporganisatie voor de inkoop van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang, Pleegzorg, Dyslexie, Specialistische jeugdhulp en Hoog specialistische jeugdhulp. Voor negen gemeenten verzorgt SDF daarnaast de afhandeling van het berichtenverkeer en de facturatie.

De eerste prioriteit van de samenwerkende gemeenten in Friesland was het ordentelijk uitvoeren van de overgang van centraal naar decentraal en te zorgen dat bestaande en nieuwe cliënten met een hulp- en ondersteuningsbehoefte gebruik konden maken van de noodzakelijke ondersteuning. In tweede instantie moest de ondersteuning ook met minder middelen georganiseerd worden, met een gelijkblijvende of betere kwaliteit. Echter, de eerste prioriteit lag bij de voorbereiding op de transitie en niet direct bij de vormgeving van de transformatie. De vernieuwing die in 2016 is gerealiseerd is, ligt vooral in het neerzetten van een stevige basisstructuur voor een (toen) nieuw systeem. De evaluatie in 2016 laat zien dat naast procesverbeteringen er ook aandacht moet zijn voor het bevorderen van integraliteit in de samenwerking, het doorontwikkelen van de bekostiging en ruimte voor maatwerk, en een steviger rol van SDF als inkoper.

Parallelle ontwikkelingen

Inmiddels hebben Minister De Jonge en Minister Dekker de uitgangspunten en eisen die het Rijk stelt aan regionale samenwerking in de Jeugdzorg gecommuniceerd (Kamerbrief van 20 maart 2020 met kenmerk 1663105-203241-J met als titel Perspectief voor Jeugd). Daarbij staan twee eisen en twee uitgangspunten centraal. Hieronder wordt dit verkort weergegeven met afrondend een korte conclusie over de situatie in Friesland en de gevolgen ervan voor het onderhavige evaluatietraject.

Als eerste eis wordt gesteld dat er een Regionale Agenda Zorg voor Jeugd komt. Deze agenda beslaat naast het benoemen van de gezamenlijke opgave en een stappenplan voor de transformatie van de Jeugdzorg ook de organisatie van de inkoop van Jeugdzorg en het eenduidig organiseren van het hulpaanbod voor jeugdigen. Er wordt ook aangegeven dat er bovenregionale afstemming en afspraken komen over onder meer de beschikbaarheid en continuïteit van zorg en de financiering daarvan. Deze afspraken zullen worden vastgesteld door de gemeenteraden met daarbij een koppeling aan de inkoopcyclus. De tweede eis die in de brief wordt gesteld is dat er een regionale samenwerkingsvorm conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) moet zijn. Het ontbreken of disfunctioneren van deze samenwerkingsvorm kan leiden tot ingrepen van de Ministers via de bestuurlijke interventieladder.

Opdrachtformulering

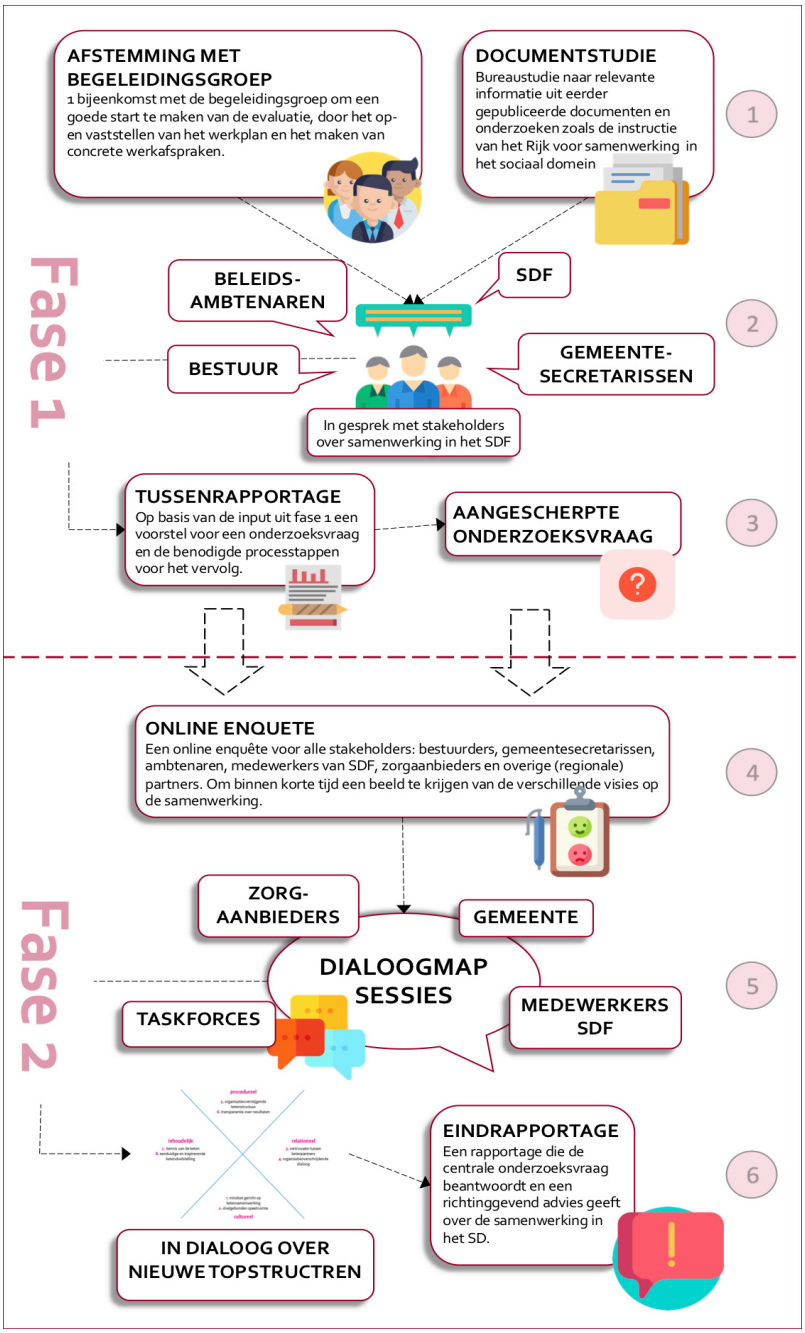
De onderzoeksopzet kent drie fases: de opdracht zoals deze in de formulering van 7 februari 2020 is opgesteld, de centrale vraagstelling en de beantwoording van de centrale vraagstelling. Er is voor een onderzoekstraject gekozen waarin voorafgaand aan het beantwoorden van de centrale vraagstelling, deze eerst wordt aangescherpt. Met deze aanscherping kan de data gerichter worden opgehaald en geanalyseerd. Het onderzoeksproces bestaat daarmee uit twee fases (zie afbeelding 1 voor een gedetailleerd procesoverzicht):

Fase 1: Oriëntatie op de centrale vraagstelling. 'Het net ophalen': op alle relevante niveaus moet geïnventariseerd worden hoe de verschillende gemeenten tegenover de samenwerking staan; hoe is de motivatie, wat zijn de verwachtingen en hoe schetsen ze het toekomstperspectief. Dit moet worden samengevat in een tussenrapportage waarin een voorstel wordt gedaan voor een aangescherpte centrale vraagstelling en inrichting van het vervolgproces van de evaluatie: reikwijdte, processtappen, activiteiten en planning.

Fase 2: Beantwoording van de aangescherpte centrale vraagstelling. Met de tussenrapportage in de hand zal vervolgens de daadwerkelijke evaluatie worden uitgevoerd. Dit resulteert in een eindrapportage waarin op grond van de daadwerkelijke evaluatie een richtinggevend advies gegeven wordt voor de korte en (middel)lange termijn, over hoe de gemeenten de samenwerking in het sociaal domein vorm kan krijgen. Dit advies moet door de gemeenten gebruikt kunnen worden om huidige afspraken te behouden of bij te stellen.

Het voorbereiden van de fase van besluitvorming over dit advies vindt parallel aan de tweede fase van het onderzoeksproces plaats. Het begeleiden van deze besluitvorming na oplevering van dit adviesrapport wordt vooreerst door de opdrachtgever ter hand genomen.

De oorspronkelijke opdrachtformulering is opgenomen in addendum 1.



Afbeelding 1

Oorspronkelijke vraagstelling
Het doel van de evaluatie is een goed beeld te krijgen van het huidige functioneren van het samenwerkingsverband en een perspectief te schetsen voor de doorontwikkeling naar een toekomstbestendige samenwerking. Dit doel is geconcretiseerd in de centrale vraagstelling en hoofdvragen die hieronder worden geformuleerd.

Heeft de samenwerking sinds de herziening bereikt wat de Friese gemeenten vooraf met de samenwerkingsvorm hebben beoogd?
• Welke successen zijn er gevierd? • Welke knelpunten zijn ervaren?
Welke opvattingen bestaan er over de omvang, inhoud en doelstellingen voor de toekomst?
• Wat betekent dit voor de borging van de samenwerking? • Welke uitvoeringsstructuur past hierbij?

Afbakening van het onderzoek
In het onderhavige evaluatie onderzoek wordt naast een vergelijking met de uitkomsten van het onderzoek van 2016 vooral stilgestaan bij de wijze waarop de samenwerking in het kader van de centrumregeling SDF voortgezet kan worden in de toekomst.

Aan de scope van het onderzoek en het onderzoeksveld zijn de volgende voorwaarden gesteld:

- De samenwerking op het gebied van (arbeids)participatie valt buiten de scope van de evaluatie. De uitkomsten van de evaluatie kunnen wel gevolgen hebben voor dit domein.
- De samenwerking in SDF verband is breder dan hetgeen is benoemd in de centrumregeling. Dat wil zeggen dat er wordt samengewerkt op onderwerpen die niet in de regeling zijn benoemd bij de verplichte en vrijwillige samenwerking. Er zijn taskforcegroepen actief, onder meer op het gebied van begeleid wonen en het verbeteren van de controle op het inkoopproces.
- De gemeente Leeuwarden is zowel deelnemer als eindverantwoordelijke voor de uitvoering in het sociaal domein. Beide rollen worden afzonderlijk meegenomen in de evaluatie.
- In maart of april 2020 wordt een eerste instructie van het Rijk voor samenwerking in het sociaal domein verwacht. Deze instructie wordt meegenomen in de vormgeving van het evaluatieproces.
- Bij het ophalen van de benodigde data hebben we ons gericht op de volgende groepen deelnemers:
    - Bestuurders
    - Gemeentesecretarissen
    - Directeuren/afdelingshoofden Sociaal Domein
    - (Beleids)ambtenaren
    - Medewerkers van SDF (als entiteit)
    - Zorgaanbieders (online enquête)

Fase 1: Aanscherping van onderzoeksvraag

Om de onderzoeksvraagstelling te kunnen aanscherpen, heeft een brede consultatie plaatsgevonden onder de gemeenten, de entiteit SDF en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. De resultaten van deze fase zijn beoordeeld aan de hand van het vastgestelde beoordelingskader op grond van het onderzoeksmodel (zie addendum 2). Dat heeft geleid tot aanscherpingen op de oorspronkelijke centrale vraagstelling. Deze luidt nu als volgt:

'In hoeverre voldoet de huidige centrumregeling aan wat er met de samenwerking beoogd wordt?'

Vervolgens zijn op grond van de rode draden uit de deze fase de deelvragen geformuleerd. Uit de brede consultatie komen vier thema's naar voren. De eerste twee onderwerpen (doelstelling en borging) gaan over de formele aspecten van de samenwerking zoals inhoud en procedurele afspraken. De laatste twee onderwerpen (sturing en samenwerking) hebben betrekking op de informele aspecten van de samenwerking zoals cultuur en de kwaliteit van relaties.

* **Doelstelling**. De doelstelling uit de centrumregeling zelf lijkt niet voldoende om de samenwerking te structureren. Dit toont zich in het beperkte inzicht in hoe de keten werkt en wie wat daarin te doen heeft. Het wordt ook zichtbaar in de wijze waarop informatie wordt gewogen. Informatie en communicatie wordt niet altijd gewogen in het licht van de samenwerking. Hierdoor wisselt het draagvlak voor besluitvorming bijvoorbeeld.

* **Borging**. En stabiel ketenproces is een basisvoorwaarde voor de dienstverlening aan de inwoners van de Friese gemeenten. Deze stabiliteit lijkt alleen onderwerp van gesprek via de weg van de inhoud. En hoewel er wel over verhoudingen wordt gesproken, lijkt er in de samenwerking zelf weinig oog te zijn voor de kwaliteit van relaties. Dit betekent dat wanneer het spannend wordt het eigen belang van de spelers SDF als samenwerkingsverband richting geeft aan de in te nemen positie. Dit was in het verleden nog scherper dan nu. De governance van de samenwerking is als fundament voor de samenwerking een veel besproken onderwerp. In formele zin gaat het hier om de centrumregeling maar er is meer behoefte aan de borging van de samenwerking dan de regeling biedt.

* **Sturing**. Er zijn weinig concrete afspraken over het 'hoe' van de samenwerking. Dit heeft invloed voor op de mate van afbakening van het speelveld. De sturing is op dit moment vooral financieel ingestoken, hetgeen niet verwonderlijk is gezien de druk op de lokale begrotingen. Hoewel dit gegeven een gedeelde urgentie oplevert, is er onder de deelnemende gemeenten sprake van spanning tussen centrale invulling versus lokale keuzevrijheid.

* **Samenwerking.** Het vertrouwen tussen de partners in de samenwerking wisselt maar is wel groeiende. Dit heeft niet alleen te maken met verhoudingen of sentiment uit het verleden. Er ligt ook een relatie met de wijze waarop informatie wordt gedeeld, de transparantie van het besluitvormingsproces en hoe de opdrachtgever- en opdrachtnemer relatie is gestructureerd. Dit beïnvloedt de uitwisseling van kennis die nodig is om meer complementair aan elkaar te kunnen zijn.

Een doorvertaling naar de deelvragen levert de volgende vraagstelling op:

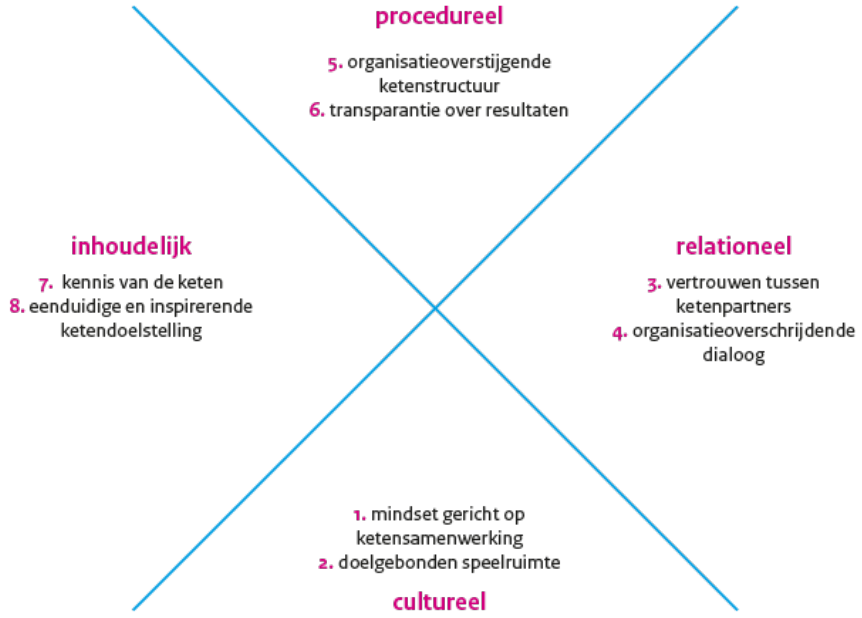
De formele dimensie | De procedurele en inhoudelijke kant van de samenwerking
Inhoudelijk: Wat is het overkoepelend doel van SDF als samenwerkingsverband en welke activiteiten horen daar wel en niet bij? Procedureel: In welke mate zien de ketenpartijen de huidige vorm van governance als passend?
De informele dimensie | De culturele en relationele kant van de samenwerking
Relationeel: Hoe beïnvloedt communicatie opdrachtgever- en opdrachtnemerschap? Cultureel: Welke thema's zijn van belang bij een stabiele samenwerking in SDF verband?

Fase 2: Evaluatie van de samenwerking

Om de centrale vraagstelling en deelvragen te kunnen beantwoorden is een online enquête uitgezet onder gemeenten, medewerkers van SDF en zorgaanbieders. Daarnaast zijn er verschillende dialoogsessies geweest met gemeentesecretarissen, bestuurders, beleidsmedewerkers, medewerkers SDF en directeuren/afdelingshoofden Sociaal Domein, om verdieping in de evaluatie aan te brengen. Dit heeft geleid tot een analyse aan de hand van het NORA-onderzoeksmodel[4] en de opgestelde onderzoeksvragen. Hieronder wordt deze analyse uiteengezet.

Analyse aan de hand van NORA-model en onderzoeksvragen

In het onderzoeksmodel wordt onderscheid gemaakt tussen formele (de inhoud en procedures) en informele aspecten (relaties en cultuur) van ketensamenwerking. Deze zijn vertaald in vier dimensies (afbeelding 2):



Afbeelding 2

Dit model is toegepast als beoordelingskader voor de opgehaalde informatie in het kader van de evaluatie van de centrumregeling Sociaal Domein Friesland (zie addendum 2).

Onderzoek verantwoording

Deze evaluatie is opgezet en uitgevoerd als een kwalitatief onderzoek. Aan de hand van de intakes in fase I, de online enquête en de dialoogmapsessies in fase II, is data opgehaald die aan de hand van het beoordelingskader is gewogen en geclusterd. Op grond van de spreiding van de antwoorden in de online enquête en het ophalen van informatie over de thema's uit het onderzoeksmodel, worden gefundeerde uitspraken gedaan over de samenwerking in het kader van de centrumregeling. Op grond van deze uitspraken zijn de conclusies en adviezen geformuleerd. Daaraan is voor zover mogelijk een handelingsperspectief gekoppeld.

[4] De samenwerking in SDF verband wordt benaderd vanuit het perspectief van keten-/netwerksamenwerking. Deze evaluatie gebruikt het toegepaste onderzoeksmodel en -aanpak, ontworpen door Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA), als vertrekpunt voor het te hanteren beoordelingskader (zie verder addendum 2).

Analyse per dimensie

Hieronder volgt per dimensie de analyse van de samenwerking aan de hand van de opgehaalde data. Daarbij wordt ook de koppeling met de onderzoeksvragen gemaakt. Tot slot wordt bij iedere dimensie de informatie daarover vanuit het perspectief van de zorgaanbieders getoond.

De formele kant van de samenwerking

De inhoudelijke dimensie – Wat is het overkoepelend doel van SDF als samenwerkingsverband en welke taken hoor daar wel en niet bij?

De overkoepelende doelstelling en 'wat SDF als samenwerkingsverband doet' wordt voor de meeste deelnemers als duidelijk ervaren. Er is tevens voldoende kennis van de ketendoelstelling aanwezig. Als het gaat om werkafspraken, belangrijke informatie over elkaars organisaties en belangen en prioriteiten is er minder kennis aanwezig. Mensen weten daardoor minder te duiden wat hun plek in de schakel is, en wat ze van de andere schakels mag verwachten. Er is daarnaast een behoorlijke verdeeldheid over wat voor type organisatie SDF is. Het ene uiterste van het spectrum wordt gevormd door SDF als inkooporganisatie die uitvoeringsbeleid maakt en het andere uiterste wordt gevormd door SDF als zelfstandige entiteit die in plaats van een centrumgemeente beleidsvorming initieert, coördineert en vaststelt. In beide uitersten wordt de beleidsprioritering als onderdeel van het (politieke) primaat van de gemeenten gezien. Waar deze bredere rolinvulling reeds gepakt is, wordt dit door de mensen in de operatie als positief ervaren.

Het historisch besef over 'waar de centrumregeling vandaan komt' wordt gezien als een belemmerende factor in de samenwerking. Er zijn, vooral op bestuurlijk niveau, vaak wisselingen van personen waardoor de context en achtergrond van (bestuurlijke) besluiten met betrekking tot de samenwerking vaak verloren gaan. Dit leidt tot onbegrip en weerstand binnen de gemeentelijke organisaties. Vaak beginnend op bestuurlijk niveau, maar door gedrag en houding heeft dit ook effect op hoe er ambtelijk over SDF als samenwerkingsverband wordt gepraat en uiteindelijk ook wordt gehandeld.

Bij de inhoudelijke dimensie van de samenwerking wordt naast een beter geheugen met betrekking tot het verleden, ook gevraagd om een duidelijkere visie op de toekomst. Op welke onderwerpen wordt samengewerkt, op welke onderwerpen vooral niet, waar dit toe leidt en waar het resultaat aan moet voldoen. Dit is nu nog vaak te onduidelijk, waardoor er ruis op de lijn komt.

De mate waarin de deelnemers zich committeren aan de samenwerking is terug te vinden in de mate waarin informatie wordt gewogen in het ketenbelang. Hierin toont zich een groeiend gevoel van gezamenlijkheid en vertrouwen. Hierop wordt bij de analyse van de informele kant (de relationele dimensie) terug gekomen.

De zorgaanbieders tonen ook dat zij kennis hebben van hetgeen SDF als samenwerkingsverband doet en wat de regeling inhoud is volgens de respondenten goed aanwezig. Ook hier is sprake van verdeeldheid over wat SDF nu voor type organisatie is. Over het bestaan van draagvlak voor de besluitvorming zijn de zorgaanbieders negatief.

Antwoord op de onderzoeksvraag (overkoepelend doel en taken)
Het overkoepelend doel van SDF als samenwerkingsverband wordt gezien als maken en vastleggen van afspraken over de gezamenlijke uitvoering van de verplichte wettelijke taken en de taken waarvoor vrijwillig kan worden samengewerkt op het domein van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Jeugdwet. Om duidelijkheid te krijgen over de taken die hier wel bij horen en de taken die hier niet bij horen, is een heroverweging nodig. Dit houdt verband met het opnieuw een keuze maken wat voor type organisatie SDF is. Hiervoor wordt in het advies een voorstel gedaan.

De procedurele dimensie - In welke mate zien de ketenpartijen de huidige vorm van governance als passend?

Het zogenoemde speelveld waarbinnen de samenwerking in het kader van de centrumregeling plaatsvindt, wordt afgebakend door te behalen resultaten, afspraken rondom communicatie, overlegstructuren, verslaglegging en besluitvorming. Op al deze thema's wordt de samenwerking als onvoldoende gemarkeerd. De onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van zowel de centrumgemeente (als opdrachtnemer) en de gastgemeenten (als opdrachtgevers) leidt tot scheve verwachtingen en wantrouwen over motieven onder de samenwerking. Dit heeft zijn weerslag op het verschil van inzicht over het type organisatie SDF als entiteit zou moeten zijn zoals bij de inhoudelijke dimensie geconstateerd.

In de procedurele context is het van belang dat de formele rolverdeling en de afstemming tussen de organisatie SDF en alle gemeenten consistent en congruent is. Door de onduidelijkheid over deze rolverdeling gaat veel energie verloren in het communiceren hierover in interne overleggen van gemeenten zelf, de ambtelijke thema werkgroepen waarin medewerkers van gemeenten en SDF samenwerken en het secretarissenoverleg. Het secretarissenoverleg spreekt volgens artikel 11, lid 4 van de centrumregeling over:
* de wijze van uitvoering door de centrumgemeente van haar taken en de kosten ervan;
* de wijze waarop de gastgemeenten hun opdrachtgeverschap invullen;
* de relatie tussen de gastgemeenten en de centrumgemeente; en
* doen van een voorstel voor de onderwerpen voor het portefeuillehouders overleg.
Mede door de financiële druk vanwege de financiële tekorten ligt de nadruk aan deze tafel in de huidige situatie op de eerste taak en minder op het bespreken van het opdrachtgeverschap bij gastgemeenten en de relatie tussen centrumgemeente en gastgemeenten. Voor het doen van een voorstel voor de onderwerpen voor het portefeuillehoudersoverleg is een agendacommissie in het leven geroepen. Het is niet duidelijk hoe deze agendacommissie en het secretarissenoverleg zich als overlegtafels in de samenwerking tot elkaar verhouden.

De wijze waarop besluitvorming wordt georganiseerd is minder transparant dan de deelnemers zouden willen. Idealiter weerspiegelt het formele besluitvormingsproces de bestaande governanceprincipes. Dit ontbreekt in SDF verband, zo blijkt onder meer uit meer negatieve beoordeling van het onderwerp 'draagvlak voor besluitvorming'. De huidige centrumregeling alleen biedt onvoldoende houvast om de samenwerking duidelijk te structureren en te borgen. De regeling benoemt het hierboven geschetste secretarissenoverleg maar een nader uitgewerkt protocol voor het functioneren daarvan ontbreekt terwijl hiervoor in de regeling uitdrukkelijk ruimte is gemaakt. Daarnaast wordt in het formele besluitvormingsproces met een agendacommissie gewerkt die niet is benoemd in de regeling, maar in de praktijk een belangrijke rol heeft.

Door dergelijke omissies ontbreekt overzicht op het geheel en is het voor de deelnemers aan de samenwerking op alle niveaus lastig om zich daadwerkelijk te verbinden aan de samenwerking. Om toch aan informatie te komen omwille van de voortgang in de samenwerking en het behalen van resultaten, ontstaan olifantenpaadjes: de partijen proberen invulling te geven aan het gemis van consistentie en congruentie in de communicatie en besluitvorming door elkaar bilateraal op te zoeken. In een minder goed functionerend governancelandschap leidt dit tot een verhoogd gevoel van ongemak over de samenwerking. Communicatie wordt dan niet als open en transparant ervaren.

Een belangrijk element in de procedurele kant van samenwerken is het organiseren van grip door het maken, monitoren en nakomen van afspraken. Met name bestuurders ervaren weinig grip op de uitvoering. Echter, de uitvoering en onderlinge verhoudingen lijken hier niet onder lijden, althans dit wordt niet als zodanig aangegeven. De samenwerking in SDF verband kan die zin geduid worden aan de hand van de metafoor van een schip dat niet op de klippen loopt door een goed samenwerkende bemanning op het dek, al is de stuurhut bij tijd en wijle onbemand.

De urgentie van samenwerking op het Sociaal Domein wordt door alle deelnemers aan de samenwerking in SDF-verband gevoeld. Omdat gemeenten niet op één lijn zitten over de vraag wat de inhoudelijke scope van de samenwerking zou moeten zijn en in het verlengde daarvan wat SDF als organisatie is, is het diffuus waarover SDF zou moeten rapporteren. De door SDF ingestelde 'Hub' voor het berichtenverkeer met zorgaanbieders wordt gezien als een stap in de juiste richting om inzicht en verantwoording met elkaar af te stemmen, maar werkt in de praktijk nog niet vlekkeloos. Er is geen eenduidig beeld over de afspraken (een beoordelingskader) waarop gerapporteerd dient te worden. De negatieve beoordeling van de afstemming tussen de formele partijen onderstreept dit. Dit leidt tot frustratie over de governance.

De centrumgemeente wordt niet overduidelijk als eindverantwoordelijke gezien voor het realiseren van de doelen van de centrumregeling. Dit toont een samenhang met het groeiend gevoel van vertrouwen en gezamenlijkheid door de deelnemers. Er is meer bewustzijn bij de gastgemeenten dat de centrumgemeente te maken heeft met een gecompliceerd spanningsveld, namelijk die tussen de eigen gemeenteraad en financiële opgaven en de verantwoordelijkheid voor een regeling die de gastgemeenten geld kost. Het wordt dan ook als een zware rol gezien door de deelnemers, waarbij aan wordt gegeven dat de Gemeente Leeuwarden er nu meer dan voorheen in slaagt om SDF als entiteit steeds meer te 'ontvlechten' van de eigen ambtelijke organisatie. De Gemeente Leeuwarden weet de dubbele rollen en taken van centrumgemeente én gastgemeente steeds beter van elkaar gescheiden te organiseren.

Parallel hieraan heeft de samenwerking in SDF verband te maken met de spanning die ontstaat door het feit dat de centrumgemeente verantwoordelijk is en deze verantwoording aflegt aan het Rijk, zij dit ook zo voelt en daardoor ook invloed wil houden. Op zich begrijpelijk echter, de manier waarop dit plaatsvindt wordt door de helft van de gastgemeenten als dominant ervaren.

Zorgaanbieders zijn minder negatief over de duidelijkheid over afspraken en besluitvormingsprocessen.

Afgaande op de uitkomsten van deze evaluatie, en op de relevante mogelijkheden uit de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn er vier mogelijke denkrichtingen voor het governancevraagstuk. Een aanvullende onderbouwing op dit thema is opgenomen in addendum 3 waarbij vooral wordt stilgestaan bij de relevante bestuurlijke vragen bij de denkrichtingen. Hieronder worden de vier denkrichtingen en de voor- en nadelen ervan (niet limitatief) op hoofdlijnen uiteengezet.

Denkrichting	Inhoud	Voordelen	Nadelen
Handhaven van de huidige situatie	De huidige centrumregeling wordt onaangepast voortgezet	Geen governance-discussie en besluitvorming daarover in de college en gemeenteraden.	Zoals omschreven aan de hand van de vier dimensies (inhoud, procedures, relatie en cultuur)
Verbeteren van de huidige (enkelvoudige) centrumregeling	Praktisch doorwerken op een al bestaand fundament. Één gemeente voert de taken uit voor alle gemeenten. De 'governance' van de centrumgemeente is in beginsel de governance van de samenwerking. De centrumgemeente moet de gastgemeenten alle gevraagde inlichtingen verschaffen. Er is geen wettelijk, gemeenschappelijk bestuursorgaan dat besluiten neemt, de afstemming verzorgt of het gezamenlijke eigenaarschap belichaamt. De deelnemende partijen moeten de samenwerking zelf inrichten met afspraken, in de GR. De gastgemeenten mandateren taken en bevoegdheden aan het bestuur of de ambtenaren van de centrumgemeente, volgens de afspraken in de GR. De gastgemeenten kunnen formeel alleen 'sturen' op de voorwaarden waaronder de mandaten zijn verleend, c.q. contractafspraken worden aangegaan. Gastgemeenten zitten vooral in een opdrachtgeversrol; centrumgemeente in een opdrachtnemersrol. SDF als inkooporganisatie kan naast een andere entiteit worden gepositioneerd die centraal beleidsmatige activiteiten organiseert.	Ondervangen van de omissies en gewijzigde omstandigheden. Eenduidigheid over het karakter van de organisatie SDF. Heldere opdracht voor SDF als organisatie vanuit een inhoudelijke scope en een positie die daarbij past. Alle formele partijen zijn omschreven in de regeling: terugdringen van olifantenpaadjes. De samenwerking wordt niet alleen formeel geëvalueerd maar ook de informele aspecten worden geëvalueerd (het hoe van de samenwerking). Opdrachtgeverschap van gemeenten concreet geagendeerd in het secretarissenoverleg.	Het blijft een construct met meerdere lagen c.q. besluitvormingstafels. Wie bewaakt de opdracht van de organisatie SDF en de afspraken die in dat kader worden gemaakt? Bestuurlijk eigenaarschap is nergens expliciet belegd. Gemeenteraden op afstand betekent extra inzet op het anders betrekken ervan gezien de kaderstellende rol.
Treffen van een meervoudige regeling	Meerdere gemeenten worden als centrumgemeente aangewezen	Eigenaarschap wordt verdeeld over de gemeenten. Deze	Welke gemeenten willen en kunnen dit verzorgen.

	en verzorgen elk een taak voor alle deelnemende gemeenten. SDF als inkooporganisatie kan naast een andere entiteit worden gepositioneerd die centraal beleidsmatige activiteiten organiseren De kenmerken van deze samenwerkingsvorm zijn grotendeels identiek aan die van een enkelvoudige centrumregeling.	spreiding van betrokkenheid stimuleert gelijkwaardigheid. Gemeenten worden gedwongen hun rollen opnieuw helder en duidelijk vast. Gedelegeerd mandaat op onderdelen stimuleert eigenaarschap. Meer flexibiliteit doordat afzonderlijke taken worden verzorgd door uiteenlopende gemeenten.	Integraliteit, efficiency en effectiviteit vragen aandacht. Flexibiliteit versus uniformiteit. Gevolgen voor SDF als uitvoeringsorganisatie en de backoffice bij de gemeente Leeuwarden.
Oprichten van een gemeenschappelijke organisatie ***openbaar lichaam** ***bedrijfsvoeringsorganisatie**	Dit samenwerkingsverband heeft wettelijk een gemeenschappelijk bestuur en een eigen begroting en rekening.	Meer slagkracht en doorzettingsmacht. Collectieve eigenaarschap en de lokale betrokkenheid zijn wettelijke verankerd.	In het collegiaal bestuur aandacht voor de verdeling van drie verschillende rollen: opdrachtgever, opdrachtnemer en aandeelhouder. Het omzetten van de huidige samenwerking naar een zelfstandige organisatie is een omvangrijke operatie.

Ten aanzien van de verschillende positioneringen van SDF als entiteit liggen de volgende publiekrechtelijke governance structuren voor de hand:

Optie	Governance
1. Uitvoeringsorganisatie gericht op de inkoop van de zorg zoals in de regeling bepaald	Centrumregeling (enkelvoudig)
2. Inkooporganisatie inclusief beleidsvoorbereiding/-vorming	Centrumregeling (enkelvoudig/meervoudig)
3. Zelfstandige entiteit in plaats van een centrumgemeente	Gemeenschappelijke organisatie

Antwoord op de onderzoeksvraag (een passende governance)

De huidige governance vorm wordt door de deelnemende partijen niet (meer) als passend ervaren. Dit heeft niet zozeer te maken met de behoefte aan een fundamentele herziening van het construct maar vooral het herijken en verbeteren van de bestaande praktijk ten opzichte van hetgeen oorspronkelijk bedoeld is, het behouden van hetgeen werkt en het opnieuw maken en monitoren van afspraken daarover. Hierop gaat het advies nader in.

De informele kant van de samenwerking

De relationele dimensie: - Hoe beïnvloedt communicatie opdrachtgever- en opdrachtnemerschap?

De evaluatie toont een sterk groeiend gevoel van gezamenlijkheid. Er is ruimte voor discussie en overleg en vertrouwen in elkaar als ketenpartners. Hoe meer politiek er bij de samenwerking komt kijken, hoe sneller verhoudingen 'verharden'. Een verleden met tekorten en de ad hoc communicatie en informatievoorziening daaromtrent ligt daaraan ten grondslag. Deze verharding wordt bestuurlijk echter bestempeld als 'part of the game', en behorend bij een politiek landschap. Toch maakt dit maakt het lastiger voor deelnemers om ten behoeve van de samenwerking adequaat voorbeeldgedrag te tonen.

De opstelling (het voorbeeldgedrag) van de centrumgemeente als karttrekker, zorgt in de ogen van de gastgemeenten voor een ongelijke machtsverhouding. Hierdoor wordt het moeilijker compromissen te sluiten en te accepteren. Echter, alle gemeenten geven aan dat er sinds de laatste evaluatie in 2018 een beweging is te bemerken waarbij SDF zich als entiteit steeds meer als een partij losstaand van de centrumgemeente Leeuwarden positioneert. De centrumgemeente werkt actief mee aan deze ontvlechting. Hoewel dit als positief ervaren wordt, lost dit nog niet het ervaren gebrek aan eigenaarschap bij de gastgemeenten op.

Voor het adequaat verloop van samenwerken is een efficiënte informatievoorziening van groot belang. De samenwerking is niet geholpen, eerder gehinderd door de wijze van communiceren en de op onderdelen inefficiënte informatievoorziening. Communicatie wordt door de deelnemers omschreven als ad-hoc, complex en diffuus, weinig transparant en de manier van samenwerken wordt weinig geëvalueerd. De deelnemers geven aan niet te weten wat de afspraken zijn over communicatie, maar geven wel aan dat men wel weet bij wie men moet zijn om informatie op te vragen. Dat duidt op allerlei noodverbanden (of olifantenpaadjes) vooral op operationeel niveau, waardoor het geheel als log, zwaar en onoverzichtelijk wordt ervaren.

Zorgaanbieders geven aan dat het vertrouwen in de ketenpartners ook bij hen bovengemiddeld aanwezig is. Ook zij zien de gezamenlijkheid groeien. Het schetst zelfs een iets positiever beeld van de samenwerking dan bij de gemeenten. Al verandert dat beeld ook hier iets wanneer het over de communicatie gaat. Zorgaanbieders doen bijvoorbeeld geen uitspraken over de vraag of een kleinere gemeenten meer profijt heeft van de samenwerking. Gemeenten zijn daarin 50-50 verdeeld. Gemeente Leeuwarden wordt door de zorgaanbieders niet altijd gezien als de eindverantwoordelijke partij voor het realiseren van de doelen van de centrumregeling.

Antwoord op de onderzoeksvraag (invloed van communicatie op opdrachtgever- en opdrachtnemerschap)
De wijze van communiceren heeft een overwegend negatieve impact op het samenspel tussen de opdrachtgevers en de opdrachtnemer. Het gaat daarbij over een inefficiënte informatievoorziening en over het niveau van communicatie. Men communiceert veel op inhoud, waar de metacommunicatie over hetgeen nodig is in de samenwerking zelf vaak wordt vergeten. De gastgemeenten zien de eigen rol van opdrachtgever niet als concreet onderdeel van de eigen professionele competentie.

De culturele dimensie: - Welke thema's zijn van belang voor een stabiele samenwerking in SDF-verband?

Het belang van de samenwerking op het sociaal domein staat buiten kijf. Echter, partijen in de samenwerking vertonen nog niet het gedrag en de houding die daarbij hoort. De mindset is wel aanwezig, maar is nog niet door gezet in houding en gedrag. Het (aggregatie)niveau van samenwerken heeft hier invloed op. De samenwerkingen in kleinere omvang met een afgebakende opdracht en focus wordt als meer succesvol ervaren. Voorbeelden hiervan zijn inkoop, taskforces en het expertteam Beschermd Wonen. De samenwerking op strategisch niveau (lange termijn, realiseren van de doelen van de centrumregeling) wordt als minder succesvol ervaren. Dit hangt samen met de overwegend negatieve beoordeling van het functioneren van het secretarissenoverleg. Zoals bij de procedurele dimensie verwoord heeft dit overleg vier taken. Het secretarissenoverleg houdt zich in de praktijk vooral bezig met de afstemming over de uitvoering door de centrumgemeente van haar taken en de kosten er van. Het secretarissenoverleg is minder gericht op het maken en monitoren van afspraken over de wijze waarop de gastgemeenten hun opdrachtgeverschap invullen en de relatie tussen de gastgemeenten en de centrumgemeente.

En ook wanneer de op samenwerking gerichte mindset wel ervaren wordt, staat dit op gespannen voet met de voor de samenwerking noodzakelijke solidariteit tussen partijen. Tussen deze solidariteit en een zakelijke (financiële) verhouding bestaat een disbalans. De ruimte voor het handelen uit eigen belang bij strijdpunten is daardoor groter dan deze in het belang van de samenwerking zou moeten zijn. De samenwerking in de keten is horizontaal georiënteerd (niet vanuit eigen belang kijken en handelen maar vanuit het belang van de samenwerking). Handelen uit eigen belang kent een verticale oriëntatie.

Een stabiele samenwerking op de schaal waarop de samenwerking in SDF-verband zich uitstrekt is gebaat bij professionele verhoudingen waarin oog is voor de kwaliteit van relaties. Dit ontbreekt in de samenwerking op de volgende punten:
* de entiteit SDF en de zorgaanbieders worden als ongelijkwaardige partijen ervaren (met de entiteit SDF als de 'lichtere' partij);
* het secretarissenoverleg wordt te weinig ingericht conform hetgeen daarover in de centrumregeling is bepaald; en
* de gastgemeenten zien hun rol als opdrachtgever niet als onderdeel van de eigen professionele competentie.

SDF als entiteit wordt goed gewaardeerd voor de maatwerkopties en flexibiliteit op lokaal niveau. Dit maakt onder meer de uitvoering voor de professionals mogelijk. Het is in de huidige fase van de samenwerking niet de governance die de uitvoering structureert, maar vooral deze lokale ruimte waarin de benodigde informatie voor het eigenstandig maken van afwegingen door de professionals wordt gehaald via de eerder beschreven olifantenpaadjes.

De samenwerking met de entiteit SDF wordt door de zorgaanbieders overwegend als negatief ervaren. Vooral op punten als gelijkwaardigheid, solidariteit en 'het belang van de inwoner voorop', is er nog veel te winnen. De zorgaanbieders zijn beduidend minder positief over het maatwerk op lokaal niveau dan de gemeenten.

Antwoord op de onderzoeksvraag (een stabiele ketensamenwerking)
Belangrijke thema's voor een stabiele samenwerking in SDF-verband zijn: urgentie voor samenwerking, oog voor balans tussen solidariteit en zakelijk met elkaar omgaan, rolvaste invulling van de deelnemende partijen met bijzondere aandacht voor de centrumgemeente in het duidelijk separaat organiseren van haar rol als centrumgemeente en haar rol als gastgemeente.

In addendum 4 wordt aan de hand van voorbeelden uit de evaluatie inzichtelijk gemaakt wanneer de formele en de informele kant van de samenwerking elkaar helpen en wanneer ze elkaar in de weg zitten.

Beantwoording centrale vraag
Na beantwoording van de vier deelvragen kunnen we de centrale vraag beantwoorden.

'In hoeverre voldoet de huidige centrumregeling aan wat er met de samenwerking beoogd wordt?'

Resumerend vormt de basis van de huidige centrumregeling een voldoende solide ondergrond om op verder te bouwen; we hebben geen structurele weeffouten geidentificeerd die redenen zijn voor een fundamentele koerswijziging. Het opnieuw en rolvast herijken van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de daarbij behorende posities van partijen en overleg- dan wel besluitvormingstafels, creëert een volgend fundament voor het duurzaam voortzetten van de samenwerking in SDF-verband.

In het kader van de huidige samenwerking van de Friese gemeenten kan tevens worden geconcludeerd dat de vorm van een centrumregeling ook voldoet aan de ondergrens die het Rijk stelt.

Aanvullende onderzoeksvraag: het betrekken van gemeenteraden

Een aanvullend onderdeel van het onderzoeksproces was het betrekken van de gemeenteraden. Hiervoor is een Raadstour aangeboden die bestond uit een toelichting op het proces, de opbrengsten tot dan toe en het consulteren van de raden op de voor het onderzoek relevante thema's. Deze Raadstour is uitgevoerd in de maanden augustus en september 2020. De volgende gemeenten hebben gebruik gemaakt van het aanbod:

- Sûdwest-Fryslân
- Terschelling
- Achtkarspelen
- Leeuwarden
- Smallingerland
- Opsterland
- Harlingen
- Waadhoeke
- Weststellingwerf
- Heerenveen
- Tytsjerksteradiel

Hoewel het accent per gemeenteraad verschilt, is door middel van clustering van de opgehaalde informatie tot de volgende thema's gekomen die voor de raden van belang zijn:

* Grip op de verantwoording – hoe pakt de raad zijn kaderstellende rol?
* De regeling – hoe geeft deze duidelijkheid over de samenwerking?
* Stabiliteit – hoe ga je om met bestuurswisselingen?
* Het mandaat van de entiteit SDF – beperkt het mandaat zich tot de inkoop of ligt het breder?

Waar de raden het ten aanzien van de samenwerking in SDF verband over eens zijn laat zich als volgt formuleren:

"We willen een stevige basisstructuur waarmee we de allerzwaksten in de samenleving kunnen helpen, waarbij er tevens ruimte is voor lokale verschillen (de inwoner en zijn/haar hulpvraag centraal)."

Hieronder volgt een korte inhoudelijke toelichting op de hierboven geformuleerde thema's.

<u>Grip & Kaderstellende rol</u>

Bij grip gaat het niet alleen om de financiële aspecten. Het gaat in een keten of netwerkcontext ook om het vermogen van de gemeenteraad om op gepaste afstand zijn rol in te vullen. Dat betekent niet het resultaat zelf bepalen maar juist bepalen waaraan het resultaat moet voldoen. Bijvoorbeeld, niet alleen omvang van in- of uitstroom tegen een bepaalde kostprijs monitoren maar ook dat dit kwalitatief zodanig moet zijn dat bijvoorbeeld zorginnovaties (experimentele vormen van begeleiding) mogelijk zijn of dat aan een specifieke afspraak in de sociale paragraaf van het coalitieakkoord wordt voldaan. Met behulp van dergelijke criteria kan een gastgemeente de kwaliteit van zijn opdrachtgevende rol bespreken en professionaliseren. Het helpt bovendien de informatie die daarover beschikbaar komt, in het licht van de ketendoelstelling te beoordelen in plaats van alleen in het licht van de eigen doelstellingen.

De regeling

Een aantal gemeenteraden vraagt zich af of een regeling nodig is. Na de evaluatie in 2016 en het opnieuw vaststellen van de regeling zijn er aanpassingen gedaan om de samenwerking in de praktijk houdbaar te maken en te houden. Dit levert nieuwe procesgangen en besluittafels op die geen onderdeel zijn van de huidige regeling en daarmee voor de raadsleden het geheel complex maken. Dit staat los van het feit dat deze afwegingen omwille van het verbeteren van de samenwerking zijn gemaakt. In de beantwoording van de vraag over een passende governance wordt stilgestaan bij scenario's en de consequenties hiervan.

Stabiliteit

Het doel van ieder netwerk of keten is het voortbrengen van een stabiel ketenproces. Hiermee wordt bedoeld dat de keten in staat is (onverwachte) gebeurtenissen uit de omgeving op te kunnen vangen zonder dat dit ten koste gaat van de snelheid en consistentie van de werkprocessen. Niet alleen door de gemeenteraden is onderkend dat (bestuurs)wisselingen een negatieve invloed hebben op het collectief geheugen van de keten als geheel. Ook bij de directeuren SD en gemeentesecretarissen is dit punt gesignaleerd. Een inconsistent collectief geheugen kan vertragend werken op de besluitvorming en samenwerking in SDF-verband.

Het mandaat van SDF

Gemeenteraden ervaren afstand tot SDF. Zowel als entiteit SDF als het samenwerkingsverband van alle Friese gemeenten. Deze afstand voedt het gevoel van grip in negatieve zin omdat deze afstand ruimte geeft voor beeldvorming die niet gestoeld is op gemaakte afspraken of een transparante monitor op besluitvorming, de uitkomsten daarvan en de wijze waarop dit in de uitvoering terugkomt. Bestuurders die niet zeker zijn of hetgeen in de uitvoering gebeurt, bijdraagt aan hetgeen zij in de lokale situatie hebben afgesproken, zoeken naar grip aan de hand van ingrepen in de bedrijfsvoering processen onder het samenwerkingsverband SDF (processen en informatie). Zij hebben hierbij geen zicht op de negatieve consequenties hiervan in de uitvoering. Het opnieuw en rolvast herijken van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de daarbij behorende posities van de partijen en 'besluitvormingstafels' is het fundament voor het ontwikkelen van gedrag dat past bij de samenwerking.

Terugblik op het advies uit 2016

Naast de analyse van de huidige praktijk zoals hierboven geformuleerd, is het ook van belang stil te staan bij een congruente implementatie van afspraken die hierover eerder zijn gemaakt. Om dit vorm te geven omvat de huidige evaluatie een vergelijking met de adviezen die in de evaluatie van 2016 zijn geformuleerd. Naast het plaatsen van de adviezen uit het onderhavige onderzoek in een breder historische context, richt deze terugblik zich op de opbrengsten en het effectueren daarvan.

De aanbevelingen uit dit onderzoek zijn tweeledig:

1. De huidige samenwerking optimaliseren

a. Laat de bestuurlijke ambities leidend zijn voor het besluit over de plek van de administratieve verwerking (lokaal of regionaal).
b. Vanwege de samenhang tussen sturing en bekostigingskeuzes richting het veld en de administratieve verwerking, deze beide zoveel mogelijk op dezelfde schaal te organiseren.
c. Stel een gedegen actieplan op voor verbetering van de administratieve verwerking, dat alle gemeenten voldoende vertrouwen geeft in een up-to-date maandelijkse managementinformatievoorziening binnen een half jaar. Hierbij moet men oog hebben voor de spanning tussen regionale beheersing versus lokale budgetverantwoordelijkheid.

2. Meer ruimte voor lokaal maatwerk

a. Zo veel mogelijk behoud van schaal voor gezamenlijke krachtenbundeling om het veld te bewegen. SDF kan hier, als opdrachtnemer, de regierol nemen.
    i. Wanneer meer lokale inkoop ondanks dit advies toch gewenst is, heeft dit op basis van de door ons uitgevoerde marktanalyse voor de *enkelvoudige jeugdhulp zonder verblijf* de minste risico's voor beschikbaarheid en continuïteit van zorg.
b. Ruimte voor lokaal maatwerk stimuleren vanuit de sturing en bekostiging van de gezamenlijk in te kopen ondersteuning. Deze sturing moet zich richten op vergroten van de handelingsvrijheid van aanbieders, om in te kunnen zetten wat nodig is en samenwerking op te zoeken voor lokale vormen van ondersteuning. Hier moet voor verschillende vormen van ondersteuning een gedifferentieerde aanpak worden gemaakt, die enige lenigheid bevat om in de toekomst flexibel bij te kunnen sturen.

Op grond van de huidige evaluatie kunnen ten aanzien van deze adviezen het volgende worden geconcludeerd.

Het optimaliseren van de huidige samenwerking

a. op grond van de bestuurlijke ambities voorziet de helft van de Friese gemeenten in de eigen back-office/administratie. De andere helft wordt door de entiteit SDF verzorgt;
b. het is niet terug te herleiden of de gelijksoortigheid van de schaal van vooral bekostigingskeuzes richting het veld en de administratieve keuzes hiervoor leidend is geweest;
c. er is geen masterplan voor verbetering van de administratieve verwerking binnen 6 maanden na oplevering van de evaluatie opgesteld. Het opzetten van diverse overlegtafels en de Hub vloeit voort uit de behoefte aan maandelijkse up to date managementinformatie. In de opzet is het punt van aandacht voor de spanning tussen regionale beheersing versus lokale budgetverantwoordelijkheid geen expliciet inrichtingsprincipe.

Meer ruimte voor lokaal maatwerk

a. De entiteit SDF als regisseur voor een gezamenlijke krachtenbundeling om het veld te bewegen zorgt voor verwarring. Een dergelijke regiefunctie past niet in het beeld van de gastgemeenten die SDF vooral als inkooporganisatie zien met daarin een beleidsverantwoordelijkheid gericht op uitvoeringsbeleid. Dit staat op gespannen voet met gemeenten die steeds meer vragen en opdrachten beleggen bij SDF (en SDF die daartegen geen nee verkoopt). De successen die SDF als entiteit daarin boekt zoals de coördinatie op de totstandkoming van het Regioplan beschermd wonen en het binnenhalen van diverse subsidies worden onvoldoende zichtbaar gemaakt (be good and tell about it).
b. De ruimte voor lokaal maatwerk heeft zich vooral vertaald in het contracteren van 360 zorgaanbieders waarbij het vergroten van de handelingsvrijheid van de aanbieders om in te kunnen zetten wat nodig is en het zoeken van samenwerking voor lokale vormen van ondersteuning, niet als concreet criterium is gehanteerd. Hierover levert het op 3 september 2020 opgeleverde rapport over de evaluatie van de inkoop door BMC meer informatie. Op vrijdag 25 september 2020 heeft afstemming plaatsgevonden met de projectleider. Een van de aanbevelingen uit dit rapport is: Versterk de centrale regie op de werking van het (jeugdhulp)stelsel. Deze aanbeveling raakt onderhavig evaluatieonderzoek daar waar het gaat om het organiseren van deze regie. Met regie wordt in de evaluatie van de inkoop gedoeld op dat het stelsel werkt zoals het zou moeten en doet wat het moet doen. Dat de instrumenten worden toegepast op de manier zoals het is bedoeld en is afgesproken. En dat de actoren in het stelsel hun eigen rol op de juiste manier invullen en de keten goed functioneert. En dat ook de noodzakelijke randvoorwaarden voor de werking van het stelsel goed worden ingevuld. [5]

[5] Evaluatie van het Friese inkoop- en bekostigingssysteem voor de jeugdhulp, werkgroep evaluatie, 2020, p. 10

Advies 2020

Uit de hierboven geformuleerde analyse blijkt dat de governance structuur, de reikwijdte van de samenwerking en scope van de hulp en ondersteuning op centraal niveau belangrijke thema's zijn. Wij komen, gezien de opbrengsten uit de analyse en de beantwoording van de onderzoeksvragen, tot de volgende adviezen met betrekking tot de werking van de centrumregeling Sociaal Domein in Friesland:

De formele aspecten

De inhoudelijke dimensie – het overkoepelend doel en de taken

We adviseren:

Zorg voor een herijking van de inhoudelijke scope van de centrumregeling en het daarbij behorende mandaat (legitimiteit) van de organisatie SDF

i) Heroverweeg de in artikel 4 van de centrumregeling genoemde domeinen waarop wordt samengewerkt opnieuw zodat daarmee de inhoudelijke scope van de centrumregeling wordt afgebakend. In de praktijk zijn tal van zaken onder de vlag van de samenwerking gebracht en genomen die niet zijn omschreven in de centrumregeling zelf als een domein waarop wordt samengewerkt of anderszins centraal zijn vastgelegd.

ii) De overkoepelende doelstelling zoals geformuleerd in artikel 2 van de centrumregeling, blijft het vertrekpunt.

iii) Kies in het licht van deze bestaande overkoepelende doelstelling van de centrumregeling wat voor type organisatie SDF is. Van de drie geschetste opties is naar onze mening het positioneren van SDF als een inkooporganisatie inclusief de beleidsvoorbereiding het meest kansrijk. Dit wordt bij het advies vanuit de procedurele dimensie verder toegelicht.

iv) De beleidsvoorbereidende rol van SDF wordt duidelijk afgebakend ten opzichte van de beleidsprioritering en vaststelling van beleid waarvan het primaat bij de gemeenten ligt.

v) Formuleer een scherpe opdracht voor de entiteit SDF en monitor deze in het secretarissenoverleg. In de analyse van de procedurele dimensie wordt aangegeven dat het van belang is dat de opdracht en de daarmee samenhangende afspraken worden bewaakt. Met een dergelijke werkwijze wordt dit punt adequaat ondervangen.

vi) Verricht nader onderzoek naar hoe uit de bestaande aanpakken zoals bijvoorbeeld het Actieplan Foar Fryske Bern, een Regionale Agenda voort kan komen en hoe dit zich tot de geformuleerde opdracht voor SDF verhoudt.

De procedurele dimensie – een passende governance

In lijn met de inhoudelijke dimensie adviseren we het volgende:

Kom tot een herziening op de huidige governance binnen de bestaande centrumregeling. De huidige inrichting van de centrumregeling is op onderdelen niet scherp genoeg om de sturing, beheersing, verslaglegging en communicatiestructuren voldoende vorm te geven en te borgen

* Kies voor het behoud van de enkelvoudige centrumregeling inclusief de beleidsvoorbereidende rol die met een duidelijke afgebakende scope wordt omschreven conform het advies onder de inhoudelijke dimensie. We adviseren dit om de volgende redenen:

- De huidige centrumregeling is in de basis stevig (genoeg) om op door te bouwen. Er zijn geen fundamentele redenen om hiervan af te wijken.
- De centrumgemeentefunctie van Leeuwarden wordt breed geaccepteerd en als logisch ervaren. Wel wordt aandacht gevraagd voor het duidelijk (gescheiden) organiseren van de rol van de centrumgemeente en de rol van gastgemeente.
- In een fase waarin rol- en taakduidelijkheid gevraagd wordt, is het verstandig om te kiezen voor een variant die niet te complex is en de mogelijkheid geeft om de rollen duidelijk te omschrijven. De enkelvoudige centrumgemeenteregeling biedt die mogelijkheid.

* Pas de huidige centrumregeling aan op in ieder geval de volgende punten:

i) Heroverweeg de functie van het pfo SDF zoals bedoeld in artikel 10 van de centrumregeling in relatie tot de agendacommissie en het secretarissenoverleg. Leg de werking, samenstelling en vergaderhygiëne van deze agendacommissie vast in de regeling.

ii) Richt het secretarissenoverleg in conform artikel 11 van de centrumregeling 2018 zodat ook de samenwerking an sich onderwerp van gesprek blijft en er ruimte komt voor de meer strategische onderwerpen in het licht van de samenwerking zoals de lange termijn visie op de samenwerking en de kwaliteit van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

iii) Breng in het verlengde van het secretarissenoverleg de directeuren en afdelingshoofden sociaal domein in in positie op de inhoud en neem deze op in de aangepaste centrumregeling. Hiermee wordt het secretarissenoverleg deels op inhoud ontlast en komt de inhoudelijke verantwoordelijkheid die deze groep directeuren/afdelingshoofden lokaal heeft meer in het verlengde SDF als ketensamenwerking te liggen.

De informele aspecten

De relationele dimensie – de opdrachtnemer en opdrachtgevers
In het verlengde van de te herijken formele kant van het samenwerkingsconstruct, adviseren wij:

Richt de overlegstructuren en informatiestromen zodanig in, dat er sprake is van rolvaste en duurzame relaties binnen de samenwerking

i) Maak overzichtelijk welke sturingsdata nodig is en vertaal dat in managementinformatie waarmee op lokaal niveau wordt voorzien in de behoefte aan monitor.

ii) Maak werk van de professionele invulling van de rol van opdrachtgever van de gastgemeenten. Dat betekent dat zij gaan formuleren aan welke criteria het resultaat van SDF als samenwerkingsverband moet voldoen. Dit gaat niet alleen om geld, ook kwalitatieve criteria zijn daarin van belang. Hiermee wordt tevens gericht gewerkt aan het vergroten van het bestuurlijk eigenaarschap.

iii) Het secretarissenoverleg is conform de centrumregeling 2018 de tafel waar het opdrachtgeverschap en de relatie tussen centrum- en gastgemeenten periodiek wordt besproken. Keer terug naar deze oorspronkelijke taak en voeg daaraan toe de wijze waarop de centrumgemeente de rol van opdrachtgever en de rol van opdrachtnemer separaat van elkaar organiseert.

iv) Wees bewust van de kaderstellende rol van gemeenteraden en dat deze ten aanzien van ketensamenwerking complex is. Het informeren van gemeenteraden hoeft niet meer of minder, maar anders. Gebruik van andere interactieve vormen en aansluitend op het door de betrokken gemeente geformuleerde opdrachtgeverschap.

De culturele dimensie – een stabiele samenwerking
Wij adviseren:

Versterk het collectief geheugen over het samenwerkingsverband SDF

i) Investeer in bestuurlijk eigenaarschap:
- borg het historisch perspectief van SDF zodat het nut van samenwerken en de daarin gemaakte keuzes beter voor het voetlicht worden gebracht. Vooral in de politiek-bestuurlijke arena en vooral bij wisselingen aan de collegetafels zodat de verticale druk (eigen/lokaal belang) afneemt ten behoeve van een stabieler ketenproces.
- beleg het 'landen' van nieuwe wethouders in de samenwerking in SDF-verband als thema op de tafel van het secretarissenoverleg zodat daarop centraal kan worden geregisseerd.

ii) Investeer in het monitoren van gemaakte afspraken die een mindset van samenwerken stimuleert: meer vanuit samenwerkingsperspectief en minder vanuit het verantwoordingsperspectief.

Relatie met de adviezen uit de evaluatie van 2016 en de evaluatie van de inkoop

Ook in de adviezen uit de evaluatie van 2016 wordt geduid op het optimaliseren van de bestaande basis om een nieuwe fase in de samenwerking te kunnen 'dragen'. Daar waar vooreerst de aandacht is uitgegaan naar het organiseren van de inkoop zodanig dat de leveringszekerheid er niet onder leed, is op grond van de huidige evaluatie duidelijk dat het in de komende fase gaat om een terugkeer naar de bedoeling zodat het professionaliseren van de samenwerking in lijn met dit doel kan worden gebracht.

De ruimte voor het lokale maatwerk kan op grond van onderhavige evaluatie van de evaluatie van de inkoop gekoppeld worden aan het versterken van de centrale regie op de werking van het (jeugdhulp)stelsel. De focus voor deze regie ligt op de werking van het stelsel in de zin dat het stelsel werkt zoals het zou moeten en doet wat het moet doen. Ook hier is de (historische) ontwikkeling van het bouwen van een basis naar het 'tweeken' van deze basis om met de huidige opgedane kennis de samenwerking te verduurzamen. Daaraan voegt onderhavige evaluatie toe dat het evalueren van samenwerking onderdeel is van de samenwerking an sich.

Perspectief voor doorontwikkeling

Het bovenstaand advies geeft duidelijke ontwikkelrichtingen aan die op basis van de evaluatie zijn geformuleerd. Om dit advies ook daadwerkelijk tot uitvoer te brengen schetsen we hieronder een concreet handelingsperspectief, wederom gebaseerd op de vier dimensies:

a. Herijking op de inhoudelijke scope en reikwijdte van de samenwerking en hier bewust 'JA' tegen te zeggen
    i. Dit start met de voorbereiding van de besluitvorming in de vorm van een oplegnotitie. In deze notitie wordt de bredere context van het advies weergegeven en aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraden. Dit moet gericht zijn op een bewust gemotiveerd 'JA' op het vervolg van de samenwerking.
    ii. Stel in overleg met het secretarissenberaad een kernteam in dat de voorbereiding naar de besluitvorming over de adviezen voor het vervolg van de samenwerking ter hand neemt en na de besluitvorming de nadere uitwerkingen van de governance coördineert.
    iii. Overweeg een besluitvormingsproces in meerdere rondes om recht te doen aan de gelaagdheid van het samenwerkingsverband.
b. Governance: inregelen van de bestaande rollen en posities behorende bij de inhoudelijke scope en reikwijdte
    i. Kijk bij het inregelen van rollen ook naar:
        1. De **balans** tussen belang**, betaling en zeggenschap**
        2. De **balans** tussen **individueel en collectief belang**
        3. De goede **rolverdeling** in het samenwerkingsverband, en met en tussen de deelnemende gemeenten: opdrachtgever- en, opdrachtnemerschap, maar ook het eigenaarschap
        4. De **verbinding** met de bestuursorganen, ambtelijke organisaties en lokale gemeenschappen van de deelnemers.
    ii. De gesprekspunten richten zich daarbij op:
        1. Het opnieuw inregelen en toebedelen, scherp en kenbaar, van de onderscheiden rollen
        2. Aandacht voor het organiseren van eigenaarschap
        3. Herijken van het opdrachtgeverschap (collectief, individueel); ambtelijk en bestuurlijk
        4. Optimaliseren van de afstemming tussen opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol
        5. De bestuurlijke borging van de opdrachtnemende rol en de opdrachtgevende rol bij de centrumgemeente in separate portefeuilles
        6. Het verbeteren van de besluitvormings- en communicatieprocessen
        7. Verbeteren we de verbinding met het lokale niveau, formeel en informeel, ambtelijk en bestuurlijk
c. Bruikbare informatie ondersteunt de samenwerking
    i. Besteed naast het aanpassen van de regeling op in ieder geval de in dit advies aangegeven onderdelen, ook aandacht het beschrijven van de administratieve organisatie.
d. Collectief geheugen als countervailing power tegen verticale druk

i. Begin met het vastleggen van de historie van SDF en de argumentatie bij belangrijke besluitvorming.
ii. Maak de inhoudelijke voorlichting over SDF van nieuwe bestuurders een taak van het secretarissenoverleg (op basis van artikel 11, lid 4 van de centrumregeling en het pfo (op basis van artikel 10, lid 2, sub c).

rijnconsult

Addendum

Ad1: Initiële uitvraag

O P D R A C H T O M S C H R I J V I N G

Aan:	Extern procesbegeleider
Van:	Het college van B&W van de gemeente Leeuwarden, handelend in mandaat van het Secretarissenoverleg Sociaal Domein Fryslân en daarmee de samenwerkende Friese gemeenten
Onderwerp:	Evaluatietraject Sociaal Domein Fryslân
Datum:	7 februari 2020

De Friese gemeenten werken sinds 2015 nauw en intensief samen binnen het sociaal domein. Daarvoor hebben zij een centrumgemeenteregeling afgesloten. Met deze opdrachtbeschrijving wensen de Friese gemeenten een extern procesbegeleider aan te trekken die voor hen een evaluatietraject uitvoert.

Aanleiding

Sinds de invoering van de Decentralisaties hebben de Friese gemeenten op een breed palet aan voorzieningen gezamenlijk uitvoering hieraan gegeven. In de centrumgemeenteregelingen van 2014 en 2018 is op de onderdelen Jeugdzorg, WMO en Participatie intensief samengewerkt voor een sterke infrastructuur voor de kwetsbare Friezen.
We zijn als gemeenten inmiddels een centrumgemeenteregeling (2014), een eerste evaluatie (2016) en een nieuwe centrum-gemeenteregeling (per 2018) verder. Dat we moeten samenwerken staat buiten kijf, maar hoe we moeten samenwerken, is nog steeds een zoektocht. En de evaluatie die we nu op te starten, kunnen we beschouwen als een onderdeel van dit zoekproces.

Centrale vraagstelling en reikwijdte

In het algemeen wensen we de volgende centrale vraag als leidraad aan te houden voor de evaluatie:
1. Heeft de samenwerking sinds de herziening bereik wat de Friese gemeenten vooraf met deze samenwerkingsvorm hebben beoogd?
a. Welke successen hebben we met elkaar mogen delen?
b. Welke knelpunten ervaren we?
2. Welke opvattingen bestaan er bij de Friese gemeenten over omvang, de inhoud en de doelstellingen van de toekomstige samenwerking in het sociaal domein? Welke borging past hierbij en in welke uitvoeringsstructuur?

Aandachtspunten

1. Bij deze vraagstelling wensen we de samenwerking op het gebied van Participatie buiten beschouwing te laten. Dit onderdeel kent een eigen dynamiek en heeft net op eigen initiatief een reflectie op het handelen gedaan. Wel kunnen we als uitkomst van dit evaluatietraject tot de conclusie komen dat andere afspraken over samenwerking binnen het participatieterrein moeten worden gemaakt. Dit houdt dus in dat we de evaluatie vooral willen laten gaan over de samenwerking die we binnen de WMO en de Jeugdzorg kennen.
2. Deze samenwerking heeft de afgelopen periode vooral in het teken gestaan van een verantwoorde uitvoering na overheveling van de taken (de transitie), maar er is ondertussen ook een sterke wens geweest om een inhoudelijke verandering aan te brengen. Dat heeft ertoe geleid dat we ook op inhoud een aantal opgaven in gezamenlijkheid onder de vlag van Sociaal Domein Fryslân hebben opgepakt (buiten de formele werkingssfeer van de centrumgemeenteregeling). Omdat de samenwerking in het sociaal domein verder reikt dat wat er in de centrumgemeenteregeling is afgesproken, willen we de buiten de regeling opgepakte samenwerkingsvormen betrekken bij het onderzoek.
3. De gemeente Leeuwarden vervult een dubbelrol, deelnemer en centrumgemeente, en zal vanuit beide rollen afzonderlijk betrokken moeten worden bij de evaluatie.
4. Intussen werkt het Rijk ook aan een instructie voor gemeenten op welke onderdelen en hoe regionaal wordt samengewerkt in het sociaal domein. De eerste contouren worden in maart of april 2020 verwacht en moeten betrokken worden bij de uiteindelijke uitkomst van dit traject.

Planning
Schematisch ziet ons globale tijdpad er als volgt uit.

Activiteit	***Periode***
- Opdrachtverlening	Februari 2020
- Oriëntatie onderzoeksvraag	Maart 2020 – Mei 2020
- Beantwoording onderzoeksvraag	Juni 2020 – September 2020
- Beoordeling uitkomsten van de evaluatie	Oktober 2020 – November 2020
- Implementatie over te nemen aanbevelingen	November 2020 – Januari 2021

Fasering van de opdracht: verkenning vooraf gevolgd door het feitelijke onderzoek
Gezien de situatie waarin we nu zitten, lijkt het ons niet verstandig om op zeer korte termijn met deze centrale onderzoeksvraag aan de slag te gaan waarna tot een beantwoording van die vraag moet worden gekomen. Iedere gemeente heeft zo een eigen verwachtingen bij de inrichting, het verloop en de uitkomst van deze evaluatie.
Om tot een zorgvuldige vervolgstap te kunnen komen in de samenwerking die we zijn gaan, wensen we een extra fase in het traject, waarin we voorafgaand aan de beantwoording van deze vraag tot een meer concrete vraagstelling willen komen. Deze concrete vraag zal het resultante moeten zijn van een consultatie bij bestuurders en ambtelijke vertegenwoordigers in het SDF-verband. We willen met deze consultatie de reikwijdte en inhoud van de vraagstelling bepalen, waarna met die vraagstelling aan de slag zal worden gegaan.
We kunnen daarom nog onvoldoende duidelijk maken welke doelstelling en eventuele vervolgstappen na de evaluatie zullen plaatsvinden en wat dit betekent voor de wijze waarop we onze samenwerking nu hebben ingericht.

Dat betekent dat het onderzoek in ieder geval twee fases kent.

Fase I: oriëntatie op de centrale vraagstelling
In deze fase wordt van de extern procesbegeleider verwacht om bij de verschillende gemeente op te halen welke bestuurlijke wil tot samenwerken bestaat, welke verwachtingen over de evaluatie (inhoud en proces) bestaan, welke verwachtingen over de uitkomst van de evaluatie bestaan en welk toekomst-perspectief over de Friese samenwerking in het sociaal domein bestaat.
Deze eerste fase zal worden afgesloten met een tussenrapportage waarin verslag wordt gedaan van de uitkomsten van deze eerste verkenning en waar een voorstel wordt gedaan voor een onderzoeksvraag voor het vervolg. In deze onderzoeksvraag wordt in ieder geval benoemd wat de inhoudelijke centrale vraagstelling moet zijn, welke reikwijdte voor het onderzoek wordt gehanteerd en welk proces moet worden gelopen ter beantwoording van de onderzoeksvraag (activiteitenoverzicht en planning). Daarbij zal ook moeten worden voorgesteld met wie eventuele vervolggesprekken moeten worden gevoerd.

Fase II: beantwoording van de centrale vraagstelling
Aan de hand van de tussenrapportage uit fase I zal de feitelijke evaluatie plaatsvinden. Deze fase zal worden afgesloten met een eindrapportage die antwoord geeft op de (nog te formuleren) centrale onderzoeksvraag en daarmee een richtinggevend advies geeft hoe de samenwerking tussen de Friese gemeenten in het sociaal domein moet worden geregeld. Dit betreft een advies voor de korte en (middel)lange termijn, waarmee de gemeenten hun huidige afspraken of kunnen behouden, of kunnen bijstellen.

Na het onderzoek volgt een implementatiefase. Vooralsnog sluiten we deze fase uit van de werkzaamheden voor de extern procesbegeleider.

Participanten
Aan de evaluatie kunnen, afhankelijk van de vraagstelling die uit de eerste fase komt, de volgende participanten worden onderscheiden: bestuurders, gemeentesecretarissen, een selectie van betrokken ambtenaren, een selectie van zorgaanbieders en de medewerkers van de organisatie SDF.

Over de projectorganisatie
Omdat de evaluatie onderdeel is van de centrumgemeenteregeling, ligt de verantwoordelijkheid bij de Friese gemeenten gezamenlijk. Het secretarissenoverleg is de stuurgroep voor deze opdracht. Deze stuurgroep zal gezamenlijk vorm en inhoud geven aan de evaluatie. Rondom u als externe adviseur zal een begeleidingsgroep worden ingericht.

Periode
Het onderzoek in de eerste fase vindt plaats in de periode 1 maart 2020 tot 1 mei 2020.
Na oplevering van de tussenrapportage zal een vervolgopdracht worden verstrekt die loopt van 1 juni 2020 tot 1 oktober 2020.

Opdrachtgever
Formeel opdrachtgever voor deze opdracht is de gemeente Leeuwarden bij monde van de gemeentesecretaris van de gemeente Leeuwarden.

Over de toekenning van de opdracht
Alvorens over wordt gegaan tot de toekenning van de opdracht vindt een gesprek plaats. In dat gesprek is plaats voor de verheldering van de opdrachtverlening van uw zijde. Eveneens kan de opdrachtgever tijdens het gesprek verdere invulling geven aan de opdracht als gevolg van de verheldering van de opdrachtverlening.

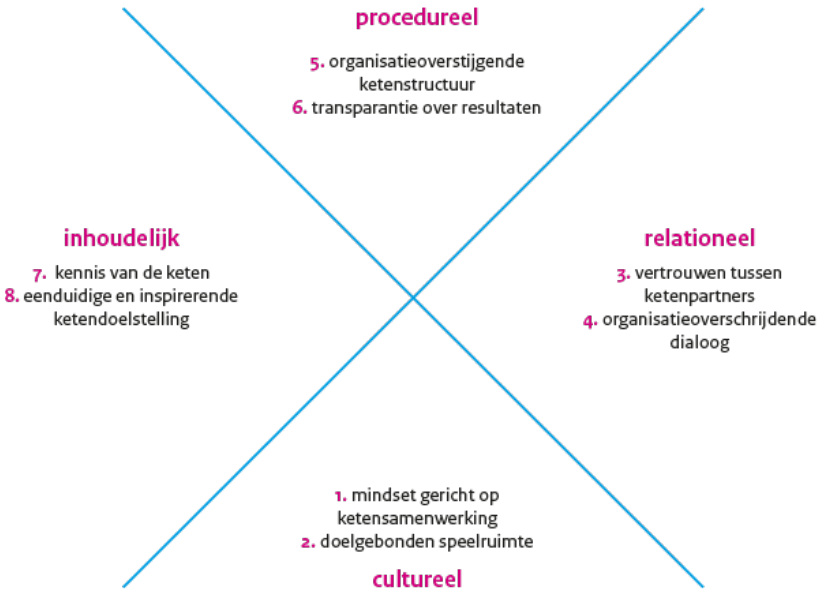
Ad 2: Onderzoeksaanpak

De samenwerking in SDF verband wordt benaderd vanuit het perspectief van keten-/netwerksamenwerking. Het toegepaste onderzoeksmodel en -aanpak gebruikt dit perspectief als vertrekpunt voor het te hanteren beoordelingskader voor de evaluatie. Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) onderscheidt vier besturingsdimensies en acht pijlers voor ketensamenwerking. Zij definieert een keten als volgt: '*Een keten is een samenwerkingsverband tussen organisaties die naast hun eigen doelstellingen, één of meer gemeenschappelijk gekozen (of door de politiek opgelegde) doelstellingen nastreven. Deze ketenpartners zijn zelfstandig, maar zijn ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de gemeenschappelijke doelstellingen, de ketendoelstellingen'*.

Het model bestaat uit vier dimensies en acht pijlers voor sturing en samenwerking. In het model wordt aandacht besteed aan bestuurlijk leiderschap bij ketensamenwerking waarmee wordt geduid op het feit dat dat elke ketenpartner op strategisch niveau in woord en daad blijvende aandacht en ondersteuning geeft aan de betekenis en de doelstelling van de samenwerking. Zo wordt een stempel gedrukt op de mindset van alle betrokkenen. De Friese gemeenten samen bepalen niet slechts het speelveld, maar zij hebben allen ook door het getoonde leiderschap grote invloed op de gestemdheid van de spelers in de samenwerking en de wijze waarop deze met elkaar om zullen gaan.

De procedurele en inhoudelijk dimensies in dit model vormen de kapstok voor de formele kant van sturing en samenwerking en de *relationele en culturele dimensies* als kapstok voor het belichten van de informele kant van sturing en samenwerking. Hiermee wordt de formele sturing en samenwerking (afgebakend speelveld) gekoppeld aan de informele kant er van (voorbeeldgedrag in leiderschap). Beide zijn nodig om de samenwerking gaande en op koers te houden.

Dit model ziet er schematisch als volgt uit:



Aan de hand van dit model is het volgende beoordelingskader voor het onderzoek opgesteld en vastgesteld door de Begeleidingsgroep:

Dimensie	Pijler	Indicatoren
Cultureel	Mindset gericht op samenwerken	* Er is oog voor de kwaliteit van relaties * Ketenpartners zien het verband tussen politieke processen en gedragingen als gevolg van belangenconcurrentie in de keten en de kwaliteit van besluitvorming * Het eigen belang van de mensen in de keten bepaalt mede de bij een strijdpunt in te nemen positie (Korsten) *Ketenpartners ontwikkelen gezamenlijk taal waarmee betekenis wordt gegeven aan de samenwerking in de keten
	Doelgebonden speelruimte	* Een effectieve uitvoering door professionele medewerkers is mogelijk * Er wordt vanuit een horizontale oriëntatie sturing gegeven aan de samenwerking * Duurzame afhankelijkheid wordt gestimuleerd
Relationeel	Vertrouwen tussen partners	* Er is sprake van vertrouwen tussen de ketenpartners * Leiders vertonen voorbeeldgedrag waarmee ze de gestemdheid van de spelers in de keten beïnvloeden * De invloed wordt gespreid omdat geen van de partijen de gang van zaken volledig bepaalt * Ketenpartners trekken, duwen en sluiten compromissen om eruit te komen
	Organisatie overschrijdende dialoog	* Er is sprake van intensieve kennis uitwisseling tussen complementaire partners *De behoefte aan efficiënte en betrouwbare informatie tussen partners op operationeel niveau is aanwezig *Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen
Procedureel	Organisatie overstijgende ketenstructuur	* duidelijk afgebakend speelveld * partners voeren strategisch overleg over de samenwerking * er is sprake van een bestuurlijke portefeuilleverdeling die de organisatie overstijgende structuur reflecteert
	Transparantie over resultaten	* monitor op doelrealisatie in het licht van het ketenbelang * Er is een gedeelde urgentie * Gemeente Leeuwarden wordt gezien als eindverantwoordelijke voor de doelrealisatie
Inhoudelijk	Kennis van de keten	* Mensen hebben kennis van de keten * Informatie wordt gewogen in het licht van het ketenbelang

	Eenduidige en inspirerende ketendoelstelling	* Er is spraken van een eenduidige en inspirerende ketendoelstelling * Partners associëren zich met de ketensamenwerking

Ad 3: Governance: praktisch toegepast en bestuurlijke thema's

Een officiële definitie van Governance luidt:

Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, evenals het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden.

Voor een adequate SDF-governance, gaat de aandacht uit naar het samenspel tussen:

- Inhoudelijke **belangen** waarvoor de gemeenten samenwerken in het SDF
- De onderlinge **relaties** tussen SDF en de deelnemers
- De **processen** voor besluitvorming, communicatie en informatie
- De **samenwerkings- of rechtsvorm**: op dit moment een centrumgemeenteconstructie op basis van de Wgr.

Met ook deze aandachtspunten:

- De **balans** tussen belang**, betaling en zeggenschap**
- De **balans** tussen **individueel en collectief belang**
- De goede **rolverdeling** in het samenwerkingsverband, en met en tussen de deelnemende gemeenten: opdrachtgever- en, opdrachtnemerschap, maar ook het eigenaarschap
- De **verbinding** met de bestuursorganen, ambtelijke organisaties en lokale gemeenschappen van de deelnemers.

Er bestaat geen blauwdruk voor een optimale governance. De voor SDF geschikte governance volgt namelijk uit het gesprek van de deelnemenede colleges over dat samenspel en de aandachtspunten. Voor dat gesprek geven we aan de hand van de evaluatie vier denkrichtingen welke bestuurlijke thema's daarbinnen van belang zijn.

Denkrichting 1: Niets doen

Denkrichting 2: Verbeteren van de huidige (enkelvoudige) centrumregeling

De gesprekspunten voor de colleges van de gemeenten in SDF zijn in deze denkrichting:

- Het opnieuw inregelen en toebedelen, scherp en kenbaar, van de onderscheiden rollen
- Hoe organiseren we het eigenaarschap?
- Waar en hoe beleggen herijken we het opdrachtgeverschap (collectief, individueel); ambtelijk en bestuurlijk?
- Hoe optimaliseren we de afstemming tussen opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol
- Hoe organiseren verbeteren we de besluitvormings- en communicatieprocessen?
- Hoe organiseren verbeteren we de verbinding met het lokale niveau, formeel en informeel, ambtelijk en bestuurlijk?

Denkrichting 3: Treffen van een meervoudige centrumregeling

De gesprekspunten voor de colleges van de SDF zijn in deze denkrichting:

- Welke gemeenten willen en kunnen een taak voor alle gastgemeenten verzorgen?
- Hoe organiseren we voor iedere afzonderlijke taak het eigenaarschap?
- Waar beleggen we voor iedere afzonderlijke taak het opdrachtgeverschap (collectief, individueel); ambtelijk en bestuurlijk?
- Hoe organiseren we voor iedere afzonderlijke taak de afstemming tussen opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol?
- Hoe organiseren we voor iedere afzonderlijke taak de besluitvormings- en communicatieprocessen?
- Hoe organiseren we de verbinding per afzonderlijke taak met het lokale niveau, formeel en informeel, ambtelijk en bestuurlijk?

Denkrichting 4: Oprichten van een gezamenlijke organisatie

De Wgr biedt enkele mogelijkheden voor een gemeenschappelijke, zelfstandige organisatie. Zo'n samenwerkingsverband heeft wettelijk een gemeenschappelijk bestuur en een eigen begroting en rekening. Voordelen zijn: er is meer slagkracht en doorzettingsmacht, en het collectieve eigenaarschap en de lokale betrokkenheid zijn wettelijke verankerd. Nadelen zijn er ook: het omzetten van de huidige samenwerking naar een zelfstandige organisatie is een omvangrijke operatie.

De gesprekspunten voor de colleges van de SDF zijn in deze denkrichting:

- Hoe maken we in het bestuur de verdeling tussen betaling en zeggenschap; wat is de balans tussen solidariteit en profijt?
- Hoe geven we inhoud aan het collectieve eigenaarschap?
  - Waar beleggen we het opdrachtgeverschap (collectief, individueel); ambtelijk en bestuurlijk?
  - Hoe organiseren we de afstemming tussen opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol?
  - Hoe organiseren we de besluitvormings- en communicatieprocessen?
  - Hoe organiseren we de verbinding met het lokale niveau, formeel en informeel, ambtelijk en bestuurlijk?

Ad 4: De invloed van formele en informele sturing op de samenwerking

De samenwerking wordt beinvloed door de formele en informele kant van het functioneren van de centrumregeling. De formele sturing stelt de randvoorwaarden op. Daarbij staat beheersing voorop en moet de bestuurder het vertrouwen geven dat de SDF als organisatie en als samenwerkingsverband doet wat zij moet doen. Dat heeft een meer beheersmatig en collectief karakter. In tegenstelling tot de focus op het individuele vraagstuk van een inwoner. De informele sturing in de keten van SDF stelt de doelrealisatie voorop. Daarbinnen staat de individuele hulpvraag van de inwoner centraal. De spanning tussen deze individuele en collectieve focus in de sturing is zichtbaar in de informatiedisbalans op alle niveaus van SDF.

In onderstaand overzicht wordt aan de hand van voorbeelden uit de evaluatie inzichtelijk gemaakt wanneer deze formele en informele kant van de samenwerking elkaar helpen en wanneer ze elkaar in de weg zitten.

Interactie formele en informele sturing	*Formele sturing belemmert informele sturing*	*Formele sturing versterkt informele sturing*	*Informele sturing belemmert formele sturing*	*Informele sturing versterkt formele sturing*
Voorbeelden uit de praktijk	1. Louter gekwantificeerde criteria in de monitor 2. Criteria los van de ketendoelstelling 3. Geld is dominant 4. Bestuurder onder druk op doelrealisatie 5. Extra verantwoording	1. Positionering SDF vanuit ketenbelang 2. Bemensing sleutelposities 3. Maatwerk (individuele vraag van de inwoner is leidend) 4. Effectieve uitvoering	1. Dubbelrollen en gelaagdheid 2. Financierings-systematiek 3. Onduidelijke ketendoelstelling 4. Afstand (ook juridisch) tussen gemeente en SDF als netwerk 5. Terugdraaien van besluitvorming 6. Bemoeienis met interne organisatie van SDF	1. Creatief gebruik maken van wet en regelgeving om aan de politieke opdracht gehoor te geven 2. Informeel lunchen met elkaar 3. Doelrealisatie onder druk levert urgentie en dus beweging
Invloed	Ad 1) monitor niet in het licht van het ketenbelang Ad 2) wantrouwen in elkaar Ad 3) duurzame afhankelijkheid in het geding door inflexibele opstelling Ad 4) ontbreken mindset gericht op ketensamenwerking omdat er geen andere perspectieven op doelrealisatie zijn Ad 5) verticale druk neemt toe: eigen belang partners overlapt deel met ketenbelang	Ad 1) gunnen wekt vertrouwen op Ad2) oog voor kwaliteit van relaties in de context van de keten Ad 3) leiderschap op basis van horizontale oriëntatie: ruimte voor eigen afweging van de autonome professional Ad 4) Autonome professional switcht tussen verschillende aanpakken	Ad 1) schijnsturing door oneigenlijke spreiding van de invloed Ad 2) verticale druk neemt toe door concurrentie van lokale belangen Ad 3) eigen belang van mensen in de keten bepaalt handelen Ad 4) complexe beslissituatie waarbij besluitvorming niet is terug te zien in de uitvoering Ad 5) gebrek aan voorbeeldgedrag van leiders door afnemende macht c.q. geen mandaat Ad 6) geen duidelijk afgebakend speelveld waardoor partijen op elkaars stoel gaan zitten	Ad 1) waarborgen benutten voor een effectieve uitvoering Ad 2) leiders vertonen voorbeeldgedrag waarmee de gestemdheid van de spelers in de keten wordt beïnvloed en er een mindset gericht op samenwerken ontstaat of wordt onderhouden Ad 3) leiding geven vanuit een horizontale oriëntatie: niet alleen kijken naar sturend vermogen, maar ook naar bindend vermogen