# Toelichting op de centrumgemeenteregeling Sociaal Domein Fryslân 2022

= = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = = =

**Begeleidingsgroep evaluatie SDF 2020-2021**
**September 2021**

# Inhoudsopgave


***Inleiding en aanleiding*** ***p.3***

***Totstandkoming van een aangepast centrumgemeenteregeling*** ***p.5***

***Overwegingen tot samenwerking*** ***p.8***

***Het functioneren van het samenwerkingsverband*** ***p.10***

***Belangrijkste veranderingen in de afspraken*** ***p.12***

***Vervolgproces, uittredingsmogelijkheden en volgende evaluatie*** ***p.16***


***Bijlagen***

# Advies Rijnconsult inzake evaluatie SDF, d.d. 26 oktober 2020 (incl. bijlage)
# Advies werkgroep Scope, d.d. juni 2021
# Advies werkgroep Governance, d.d. juni 2021
# Overzicht organisatie totstandkoming herziene regeling

# Inleiding en aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de Friese gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo 2015 en de Participatiewet (sociaal domein) en de taken die daarmee annex zijn. We spreken van 'decentralisatie': een taakverschuiving van centrale overheid (Rijk, provincies) naar decentrale overheid (gemeenten). Vanaf die tijd werken de Friese gemeenten op de onderdelen Jeugdzorg, WMO en Participatie intensief samen aan het opbouwen van een sterke infrastructuur voor de kwetsbare Friezen. Dat doen ze in de vorm van een Centrum-gemeenteregeling die in 2014 is opgericht met Leeuwarden als Centrumgemeente. Sinds de oprichting is de Centrumgemeenteregeling drie keer geëvalueerd, in 2016, 2018 en 2020. Dat we moeten en willen samenwerken staat buiten kijf, maar hoe we moeten samenwerken, is nog steeds een zoektocht. De evaluaties helpen ons daarbij. De laatste evaluatie van de regeling uit 2018 heeft geleid tot een richtinggevend advies. De aangepaste Centrumgemeente-regeling die we u hierbij aanbieden geeft daar deels invulling aan.

De aangepaste Centrumgemeenteregeling is overigens niet uitputtend in hetgeen gemeenten met elkaar te regelen hebben. Uit het evaluatieproces is gebleken dat aanvullende afspraken nodig zijn tussen gemeenten om tot een versterkte samenwerking te komen. Na vaststelling van de aangepaste Centrumgemeenteregeling door alle gemeenten wordt verdere uitwerking van deze regeling gegeven in een Huishoudelijk Reglement en in een beschrijving van alle administratieve processen. U treft in het hoofdstuk "Vervolgproces en ontwikkelagenda 2022 en verder" aan welke vervolgstappen we zullen zetten om deze nadere afspraken verder te vervolmaken.

In de Centrumgemeenteregeling 2018 is opgenomen dat deze regeling voor oktober 2020 wordt geëvalueerd. De huidige regeling is getroffen voor onbepaalde duur met dien verstande dat voor de taken en bevoegdheden waarvoor geen wettelijke verplichting tot samenwerking bestaat de duur eindigt op 31-12-2021 tenzij gemeenten naar aanleiding van de evaluatie besluiten de samenwerking na die datum voor te zetten. Daar waar wel een wettelijke plicht bestaat, zullen – als er niets gebeurt – de huidige afspraken blijven gelden. De evaluatie heeft zich daarom vooral toegespitst op dat "vrije" deel van de samenwerking. Zonder actie zouden die onderdelen per 1 januari 2022 vervallen.

In november 2019 is gestart met het evaluatietraject. Dit traject is begeleid door bureau RijnConsult, in de persoon van Marcella Rijkschroeff en Dio Simmelink. Op 26 oktober 2020 hebben zij een eindrapport opgeleverd waarin een richtinggevend advies is geformuleerd over hoe de Friese samenwerking in het Sociaal Domein via de Centrumgemeenteregeling kan worden versterkt. Dit eindrapport is als bijlage I opgenomen.

Conform de Centrumgemeenteregeling is de gemeente Leeuwarden formeel opdrachtgever voor genoemde procesbegeleider (s) en neemt zij ook het voortouw in het vervolgtraject. Het is aan alle Friese gemeenten om de uitkomsten van dit onderzoek om te zetten in afspraken en werkwijzen die de Friese samenwerking versterken en deze vast te leggen in de nieuwe Centrumgemeenteregeling. Gelet op de wens om een zorgvuldig traject te doorlopen waarbij draagvlak voor de samenwerking belangrijk is, is de ingangsdatum van de (mogelijk aangepaste) Centrumregeling 2022 verschoven naar 1 december 2021. Werkgroepen waarin alle Friese gemeenten zijn vertegenwoordigd onder aansturing van een begeleidingsgroep uit het gemeentesecretarissenoverleg, hebben in het eerste half jaar van 2021 het richtinggevend advies en de daaruit voortvloeiende richtinggevende afspraken uitgewerkt en een advies uitgebracht over de te nemen aanpassingen in de afspraken en werkwijzen.

Daarmee hebben we per 1 januari 2022 een nieuwe geactualiseerde set aan afspraken waarmee we de samenwerking een volgende fase in kunnen brengen.

**Leeswijzer**
In deze toelichting wordt het totstandkomingsproces van de herziene regeling beschreven en welke overwegingen ter hand zijn genomen om de regeling in deze vorm op te stellen. Deze overwegingen vallen uiteen in de inhoudelijke overwegingen om te blijven samenwerken, maar ook overwegingen die betrekking hebben op de wijzigingen die in de nieuwe afspraken terugkomen. Naast deze kern-overwegingen, heeft dit evaluatietraject ook scherper gemaakt in welke onderlinge verhoudingen de deelnemende gemeenten en centrumgemeente tot elkaar staan en wat dit van elkaar vraagt. Daarom is ook voorzien in een deel wat meer het functioneren van het samenwerkingsverband weergeeft.

Omdat niet alles te vatten is in de centrumgemeenteregeling, zullen er ook enkele documenten worden opgeleverd die meer in concreto beschrijven met welke afspraken de samenwerking het beste kan functioneren, te weten een Huishoudelijk Reglement en een beschrijving van de administratieve organisatie. We sluiten daarom af met een deel wat vooruitblikt welke activiteiten worden opgepakt om de samenwerking te verstevigen.

# Totstandkoming van de aangepaste Centrumgemeenteregeling

Daar waar samengewerkt wordt, worden compromissen gesloten. De uitvoering van de taken zal daarom niet altijd hebben aangesloten bij de wensen van gemeenten over dit terrein of hebben aangesloten bij de wijze waarop gemeenten hun eigen lokale voorzieningen hebben ingericht. De samenwerking heeft daarom altijd veel in de belangstelling gestaan. De verwachting is niet dat met deze evaluatie alle ervaren knelpunten kunnen worden opgelost. Het belangrijkste is dat we weer met elkaar scherp krijgen waarom we samenwerken en met welk perspectief we de komende jaren verder willen. De aangepaste Centrumgemeenteregeling – en met name het proces naar de totstandkoming daarvan – heeft dit beoogd.

**Centrale vraagstelling evaluatie 2020**
In het algemeen is de volgende centrale vraag als leidraad aangehouden voor de evaluatie:

1. *Heeft de samenwerking sinds de herziening van 2018(?) bereikt 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 de omvang, de inhoud en de doelstellingen van de toekomstige samenwerking in het sociaal domein? Welke borging past hierbij en in welke uitvoeringsstructuur?*

Bij deze vraagstelling is de samenwerking op het gebied van Participatie buiten beschouwing gelaten. Dit onderdeel kent een eigen dynamiek en heeft net op eigen initiatief een reflectie op het handelen gedaan. Dit houdt dus in dat we de evaluatie vooral hebben laten gaan over de samenwerking die we binnen de WMO en de Jeugdzorg kennen.s

**Fasering van de evaluatie**
Het bureau Rijnconsult, Marcella Rijkschroeff en Dio Simmelink, heeft dit proces in 2020 begeleid. In ieder geval tot de oplevering van hun eindrapport eind 2020. Het evaluatieproces kent vier fasen: verkenning van de onderzoeksvraag, beantwoording van de centrale vraagstelling, de vaststelling van de richtinggevende uitspraken en de uitwerking daarvan in een aangepaste centrumgemeenteregeling.

<u>Fase I: verkenning van de onderzoeksvraag</u>
Gezien de situatie waarin we zaten ten tijde van de start van de evaluatie en de verwachtingen en beelden van de verschillende Friese gemeenten over de samenwerking en de evaluatie daarvan, is gekozen voor een verkennende fase met als doel consensus over de onderzoeksvraag/-vragen te verkrijgen. Deze verkennende fase is afgesloten met een tussenrapportage waarin verslag werd gedaan van de uitkomsten daarvan en waar een voorstel is gedaan voor een onderzoeksvraag voor het vervolg.

<u>Fase II: beantwoording van de centrale vraagstelling</u>
Aan de hand van de tussenrapportage is de feitelijke evaluatie gehouden. De feitelijke evaluatie is afgesloten met een eindrapport dat antwoord geeft op de centrale onderzoeksvraag en daarmee een richtinggevend advies geeft, op basis van conclusies en aanbevelingen, 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.

Op 26 oktober 2020 heeft Rijnconsult het eindrapport opgeleverd. Zie bijlage I.

Fase III: Vaststelling van richtinggevende uitspraken

Op basis van het richtinggevend advies hebben de Friese gemeenten in het portefeuillehouders-overleg van 24 november 2020 overeenstemming bereikt over een aantal richtinggevende uitspraken die als basis dienen voor verdere uitwerking van dit richtinggevend advies.

Om de richtinggevende uitspraken uit het richtinggevend advies verder te concretiseren naar werkbare afspraken en processen is het nodig geweest dat alle gemeenten de richtinggevende uitspraken ook omarmen en als stip op de horizon beschouwen. Daarom zijn in het eerste kwartaal van 2021 de richtinggevende uitspraken door alle Friese colleges van B&W, al dan niet met nauwe betrokkenheid van de respectievelijke raden vastgesteld. Deze richtinggevende uitspraken luidden:

1. De eindrapportage van RijnConsult te aanvaarden;
2. De volgende richtinggevende uitspraken met elkaar te hanteren:
    a. Het huidige Centrumgemeentemodel wordt behouden en dient als basis voor de nieuwe afspraken tussen de Friese gemeenten;
    b. De scope en doelstelling van de Centrumgemeenteregeling en het mandaat van SDF daarbinnen worden herijkt en opnieuw beschreven, waarbij eveneens aandacht is door iedere deelnemende gemeente voor draagvlak bij de respectievelijke gemeenteraden;
    c. Een goede rolbeschrijving van alle actoren in het samenwerkingsverband (portefeuillehouders-overleg, gemeentesecretarissenoverleg, ambtelijke overleggen etc.) wordt opgesteld, die wordt verankerd in een Huishoudelijk Reglement SDF.
3. In tegenstelling tot hetgeen in artikel 19 van de Centrumregeling is opgenomen de definitieve besluitvorming door de colleges van B&W voor 1 juli 2021 te realiseren.

In het portefeuillehoudersoverleg van 24 november 2020 is eveneens afgesproken dat het portefeuillehoudersoverleg SDF als opdrachtgever fungeert en het gemeentesecretarissenoverleg SDF aanwijst als stuurgroep om dit traject tot een goed einde te brengen. In het gemeente-secretarissenoverleg SDF is afgesproken dat de gemeente Leeuwarden als Centrumgemeente formeel opdrachtnemer is en een trekkende rol krijgt voor dit vervolg. Uit het midden van het gemeentesecretarissenoverleg is een kerngroep samengesteld die de uitwerking van het richtinggevend advies begeleidt. Deze kerngroep heeft onder haar verantwoordelijkheid in ieder geval twee werkgroepen ingesteld, te weten:

1. Werkgroep Scope;
2. Werkgroep Governance.

Beide werkgroepen hebben inmiddels hun uitwerking van het richtinggevend advies opgeleverd. Naast de stuurgroep, kerngroep en de werkgroepen is een klankbordgroep van secretarissen, managers, controllers en beleidsadviseurs ingericht die kritisch tegenwicht mag bieden op de uitkomsten van deze uitwerkingen.

Uiteindelijk is het niet gelukt om op de in de regeling aangegeven datum van 1 januari 2021, en ook niet voor 1 juli 2021, tot een nieuwe regeling te komen. De wens om een zorgvuldig traject te doorlopen waarbij draagvlak voor de samenwerking belangrijker was, heeft er voor gezorgd dat we tweemaal de deadline hebben verzet. We verwachten nu dat deze herziene regeling met voldoende draagvlak voor 1 december 2021 formeel kan worden vastgesteld waarmee we de samenwerking een volgende fase in kunnen brengen.

Fase IV: Uitwerking naar een aangepaste Centrumgemeenteregeling

In vervolg op de oplevering van het eindrapport van Rijnconsult en de vaststelling van de richtinggevende uitspraken, zijn de Friese gemeenten zelf, zonder externe begeleiding, gestart met de uitwerking van het richtinggevend advies. Dat resulteert in nieuwe afspraken en werkwijzen die kunnen worden geïmplementeerd. Door de herziening van de afspraken en met name ook het door het hierbij doorlopen proces kan het collectieve bewustzijn over de samenwerking worden vergroot.

Tegelijkertijd is door dit proces een stevige duurzame basis gevormd worden voor de Friese samenwerking in het Sociaal Domein die de ervaringen van de afgelopen jaren benut om verbeteringen voor de toekomst te realiseren.

## Overwegingen tot samenwerking

In het totstandkomingsproces bestond bij alle betrokkenen een grote vanzelfsprekendheid voor de samenwerking en is – met uitzondering van de werkgroep Scope – geen grote aandacht gegeven aan de overwegingen waarom de Friese gemeenten in het sociaal domein moeten samenwerken. Daarom hebben we hieronder een beschrijving opgenomen van de overwegingen om te blijven samenwerken. Daarbij grijpen we vooral terug op de overwegingen die bij de eerdere en huidige Centrumgemeenteregeling ten grondslag hebben gelegen aan de afspraken, aangevuld met enkele nieuwe inzichten voortvloeiend uit het evaluatie- en uitwerkingsproces.

### *In herinnering: toelichting bij de centrumgemeenteregelingen 2014 en 2018*

Bij de huidige Centrumgemeenteregeling van 2018 heeft KokxDeVoogd in hun toelichting daarop aangegeven welke overwegingen van belang waren om de Friese samenwerking in het sociaal domein voor te zetten. In onderstaande kader herhalen we deze overwegingen.

Ten aanzien van de inhoudelijke overwegingen geldt nog steeds het onderstaande:

> …Ten aanzien van een aantal taken waarop in de afgelopen jaren door de Friese gemeenten is samengewerkt (voormalige provinciale taken in de Jeugdwet: Residentiële zorg inclusief gesloten zorg, Jeugdbescherming, Jeugdreclassering, Spoedeisende zorg, Jeugd GGZ, deel Jeugd AWBZ, Pleegzorg en Wmo begeleiding van opvangklanten) zijn de voordelen van de samenwerking gebleken. Het betreft relatief kleine doelgroepen, waarvoor een beperkt aanbod beschikbaar is. Vaak gaat het om dure vormen van zorg, of is hiervoor specifieke kennis nodig van de inkopende partij. Door gezamenlijk op te trekken zijn de krachten gebundeld en hebben de Friese gemeenten efficiënt en effectief kunnen inkopen. In het algemeen heeft door de samenwerking een eenduidige sturing op de zorgaanbieders kunnen plaatsvinden.
>
> Met het bovenstaande is voor de Friese gemeenten de ratio gegeven voor voortzetting van de gezamenlijke uitvoering van deze taken via de huidige samenwerkingsbasis in SDF. De gezamenlijke uitvoering leidt namelijk tot efficiency en effectiviteit. Dit geldt zowel voor de samenwerking die wettelijk is opgelegd als voor de taken waar de gemeenten op vrijwillige basis samenwerken. Daar waar samenwerking verplicht is gesteld, is dat gebaseerd op (beleids-)circulaires en afspraken die daarover zijn gemaakt tussen het Rijk en de VNG, op grond waarvan de centrumgemeente een regierol is toegekend ten aanzien van de leveringsplicht en de financiële middelen ontvangt voor de uitvoering van de wettelijke taken waarvoor de gastgemeenten verantwoordelijk zijn.
>
> In de nabije toekomst zijn wijzigingen te verwachten in de regelgeving rondom de samenwerking; zo is reeds aangekondigd dat in 2020 de WMO taken verder zullen worden gedecentraliseerd. Ook als de samenwerking op deze (of andere) taken niet meer verplicht zal zijn, biedt het samenwerkingsverband van SDF een goede basis voor voortzetting van de samenwerking op vrijwillige basis, dit eventueel met aanpassing van afspraken over de uitvoering van die taken.
>
> --
> Bron: KokxDeVoogd, Toelichting op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein 2018, p.2

Ten aanzien van de opzet van de Centrumgemeenteregeling geldt dit ook nog steeds met dien verstande dat daar waar 2018 wordt gezegd dit ook van toepassing is op 2022 en verder:

Algemene uitgangspunten voor de ontwerptekst van deze gewijzigde centrumregeling zijn:

a) Het is een werkbare basis voor bestendige continuering van de samenwerking
b) Het biedt de mogelijkheid voor een (beperkte) variatie in functies in plaats van de huidige one-size-fits-all methodiek
c) Er is aansluiting bij de staande praktijk
d) De regeling is onderhoudsvriendelijk

Om een werkbare basis te zijn voor de toekomst is het nodig dat de centrumregeling flexibiliteit biedt om tegemoet te komen aan de huidige pragmatische manier van samenwerken in Friesland. Deze centrumregeling accommodeert deze gewenste pragmatische manier van samenwerken: lokaal doen wat lokaal kan en bovenlokaal organiseren waar dat bij wet verplicht is gesteld of profijt oplevert.

De pragmatische manier van samenwerken in Friesland is dan ook leidend gebleven voor deze gewijzigde centrumregeling die vanaf 1 januari 2018 van kracht moet worden. Omdat er inhoudelijk (naast de optionele uitvoering van de functie financieel beheer) geen wezenlijke wijzigingen zijn, is de oorspronkelijke tekst van de gemeenschappelijke regeling grotendeels intact gebleven. Beleid en programmabudgetten blijven lokaal vastgesteld worden en lokaal blijft beslist worden over de inzet van zorg in een concreet geval. Ook worden de programmabudgetten lokaal beheerd.

De samenwerking tussen de Friese gemeenten zal met name gericht zijn op het invullen van de (meer administratieve aspecten van de) opdrachtgevende relatie richting de betrokken instellingen. De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden zullen, als organen van de centrumgemeente, namens de Friese gemeenten deze opdrachtgevende rol vervullen.

--
Bron: KokxDeVoogd, Toelichting op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein 2018, p.2

Het evaluatie- en uitwerkingsproces heeft aangetoond dat bovenstaande overwegingen nog steeds onverkort van toepassing zijn. Deze basisgedachten hebben daarom ook ten grondslag gelegen aan de aanpassing van de Centrumgemeenteregeling zoals deze nu voor ligt. Daarbij worden ook enkele nieuwe overwegingen aangedragen waar we hierna op in gaan.

## *Aanvullende overwegingen*

In aanvulling op bovenstaande basisgedachten en -overwegingen beoogt de aangepaste Centrumgemeenteregeling 2022 ook enkele doelstellingen te realiseren, te weten:

a) Het vergroten van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de samenwerking en de samenwerkingsorganisatie;
b) Stabiliteit en voorspelbaarheid vergroten in de samenwerking en samenwerkingsorganisatie;
c) Activiteiten en werkzaamheden in de samenwerkingsorganisatie aan laten sluiten bij de huidige praktijk en wens van alle Friese gemeenten;
d) Dusdanig flexibiliteit in de samenwerkingsafspraken dat relatief eenvoudig kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden, nieuwe inzichten of wensen van alle samenwerkende gemeenten.

Omdat de centrumgemeenteregeling een basisdocument is waar het fundament van de samenwerking wordt gelegd, zullen hierin vooral de basisafspraken die aan bovenstaande overwegingen tegemoet moeten komen, worden vastgelegd. Veel van de uitwerking, en daarmee de nadere concrete invulling, zal in het Huishoudelijke Reglement terugkomen of in de beschrijving van de administratieve processen binnen het samenwerkingsverband. Het vaststellen van deze aangepaste Centrumgemeenteregeling geeft daarom het startsein voor een vervolgproces waar deze uitgangspunten verder uitgewerkt worden.

# Het functioneren van het samenwerkingsverband

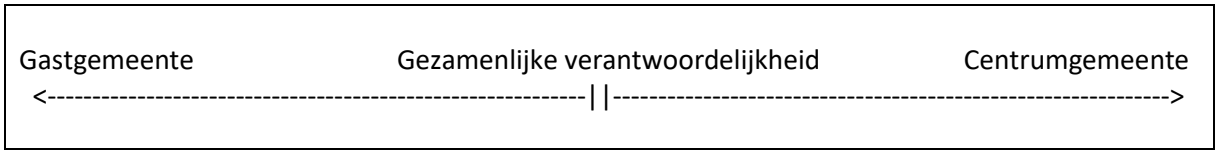
Voordat we ingaan op de aanpassingen in de Centrumgemeenteregeling willen we een beschrijving geven van hoe de samenwerking in Friesland nu functioneert. In het advies van de werkgroep Scope wordt beschreven dat samenwerking in SDF-verband leidt tot een samenspel van gemeenten in verschillende hoedanigheden en rollen, elk met hun eigen uitdagingen en uitwerking. Elke rol kent ook weer een eigen verantwoordelijkheid. We noemen hier de volgende rollen en hoedanigheden:

a. Gastgemeenten, waaronder de gemeente Leeuwarden zelf;
b. Samenwerkingsorganisatie;
c. Centrumgemeente Leeuwarden;
d. Organisatie-eenheid Sociaal Domein Friesland (SDF).

De term Gastgemeente en de hoedanigheid die het heeft, is ingevoerd bij de Centrumgemeente-regeling van 2014 (ingegaan per 2015). Deze term had als doel om onderscheid tussen de Centrumgemeente en de aan de Centrumgemeenteregeling deelnemende gemeente aan te geven. Helder moet zijn dat de verhouding tussen Centrumgemeente en Gastgemeente niet eentje is van klant (gastgemeente) en leverancier (centrumgemeente). Termen als een SLA o.i.d. passen dan ook niet/minder. Het onderscheid is tussen Gastgemeente en Centrumgemeente, is enkel van belang voor de vraag waar welke activiteiten en werkzaamheden worden uitgevoerd en voor de wijze waarop de informatieverstrekking en communicatie (transparant en tijdig) door of namens de centrumgemeente plaatsvindt**.**

**Onderlinge verbondenheid**
Van groter belang is dat alle gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor hetgeen binnen de organisatie-eenheid SDF wordt uitgevoerd. Dat brengt ons op de term “Samenwerkingsorganisatie”. Hiermee wordt al hetgeen dat onder de SDF-reikwijdte wordt uitgevoerd, bedoeld. De organisatie-eenheid SDF pakt enkele inhoudelijke taakvelden gezamenlijk op, zoals Jeugdzorg, Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang. Werkzaamheden om ervoor te zorgen dat kwetsbaren in Friesland de juiste ondersteuning op de juiste plek en manier ontvangen, vinden plaats in verschillende organisaties. Zo wordt de toegang tot zorg en het monitoren van de individuele resultaten per cliënt binnen de gastgemeente gedaan, vindt de inkoop en het contractmanagement hiervan plaats bij de Centrumgemeente, via de organisatie-eenheid SDF. De financiering van de instellingen is afhankelijk van de afspraken die de Friese gemeenten individueel met de Centrumgemeente hebben gemaakt.

Om van een effectief en efficiënt stelsel te kunnen spreken, zullen al deze functies in onderlinge samenhang goed moeten functioneren (stelselverantwoordelijkheid). Dit betreft een verantwoordelijkheid van alle Friese gemeenten gezamenlijk. Dit houdt dus in dat de rol van Gastgemeente een actieve rol is, waarbij Gastgemeenten bijdragen aan datgene wat een gezamenlijke verantwoordelijkheid betreft. Het vraagt dus ook af en toe dat zowel Gastgemeenten als Centrumgemeente bijsturen in hun eigen organisatie als de uitvoering van bepaalde activiteiten en werkzaamheden anders moeten worden gedaan ten hoeve van de gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid. Gastgemeenten en Centrumgemeente zijn enkel aanspreekbaar op de wijze waarop de activiteiten binnen hun respectievelijke organisaties worden uitgevoerd. Dit samenspel maakt dat er sprake is van een geleidende schaal (een schuif), zoals grafisch in de onderstaande figuur is weergegeven.



Per situatie is de plek op de schaal verschillend en zal daarom ook elke keer moeten worden bekeken. Bij elk vraagstuk is het daarom goed om te bepalen waar in deze schaal we ons als gemeenten bevinden.

**Besluitvorming binnen het samenwerkingsverband**
Afhankelijk van het (deel)onderwerp waarover dient te worden besloten kan dat op verschillende manieren. Bij elk besluit(punt) zal moeten worden bekeken waar welke bevoegdheid ligt (college van B&w centrumgemeente, college van B&W deelnemende gemeentes en/of gemeenteraden). Hoofd-regel is wel dat alle majeure onderwerpen overeenstemming vragen in het portefeuillehouders-overleg alvorens een beslissing wordt genomen. Zeker daar waar andere gemeenten de impact van die beslissing zullen ondervinden. Ten aanzien van de besluitvorming binnen deze regeling geldt daarom onderstaande stramien:

*I. Bevoegdheid binnen het mandaat van de centrumgemeente:*

(a) De centrumgemeente besluit zelfstandig in mandaat en dus zonder consultatie vooraf; dit betreft taken met wettelijke verplichte samenwerking met uitzondering van de gevallen waar het budgetrecht van de raad van de gastgemeente wordt gevraagd, waarvoor het recht van consultatie als bedoeld bij (b) geldt; ofwel;
(b) De centrumgemeente neemt een voorgenomen besluit welke ter consultatie aan de andere gemeenten wordt voorgelegd; de centrumgemeente neemt vervolgens op basis van de consultatie een besluit; ofwel
(c) De centrumgemeente komt in samenwerking met de andere gemeenten tot een besluit.

*II. Bevoegdheid buiten het mandaat van de centrumgemeente:*

(d) De centrumgemeente bereidt in geval van onderwerpen buiten het mandaat van de centrumgemeente een besluit voor welk besluit na overeenstemming in het portefeuillehoudersoverleg door alle colleges van de gastgemeenten en centrumgemeente wordt genomen. Daar waar het de bevoegdheden van de gemeenteraden betreft wordt het besluit door de gemeenteraden van de gastgemeentes en centrumgemeente genomen.

**Informatie en communicatie**
De verantwoordelijken binnen de samenwerkingsorganisatie: de medewerkers van de samenwerkingsorganisatie, het college van B&W van Leeuwarden (en hun ambtelijk medewerkers) en zij die voor de samenwerkingsorganisatie werkzaamheden uitvoeren vanuit hun eigen gemeentelijke organisatie, moeten zich realiseren dat zij namens 18 gemeenten opereren en dat die 18 gemeenten ook tijdig betrokken en geïnformeerd willen worden welke afwegingen en keuzes ten aanzien van de overgedragen taken worden voorgelegd en uiteindelijk worden gemaakt.

In een in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerd onderzoek “succesvol samenwerken in de bedrijfsvoering” uit 2017, wordt op basis van een onderzoek onder twaalf samenwerkings-organisaties geconcludeerd dat samenwerken gaat om investeren in vertrouwen. Succesvol samenwerken gaat zowel om goede relaties (in het onderzoek als de belangrijkste succesfactor benoemd) als om goede resultaten (in het rapport de belangrijkste faalfactor genoemd). Vertrouwen heeft te maken met integriteit van alle betrokkenen, met welwillendheid (de ander iets gunnen) en met bekwaamheid (competent zijn: iets dat dan vooral voor de uitvoering van taken en werkzaamheden wordt benadrukt).

In de uitwerking van het huishoudelijk reglement zullen we aan het aspect informatie en communicatie, nadrukkelijk aandacht besteden. Daarbij is ook aandacht voor hoe WOB-verzoeken in gezamenlijkheid ordentelijk kunnen worden afgedaan.

# Belangrijkste veranderingen in de afspraken

Belangrijkste conclusie uit dit evaluatietraject is dat de Friese gemeenten hun basis stevig op orde hebben. Er ligt een goede Centrumgemeenteregeling die voldoende fundament biedt, voldoet aan de eisen van het Rijk en met enkele aanpassingen in stand kan blijven. Ook is het fundament onder de Friese samenwerkingscultuur en bestuurscultuur voldoende stevig voor en constructieve en effectieve samenwerking. Het geeft soms enig ongemak, maar er is in het algemeen een open cultuur die ruimte biedt om met elkaar in gesprek te blijven.

Hieronder zetten we uiteen welke aanpassingen in de huidige Centrumregeling worden voorgesteld. Het is een beknopte beschrijving. Voor een volledige weergave verwijzen we naar de bijgevoegde adviezen van de werkgroepen Scope en Governance, die elk op 1 juli 2021 hun resultaat hebben opgeleverd.

**Uitgangspunten**
Op basis van het richtinggevend advies en de richtinggevende uitspraken hebben de werkgroepen Scope en Governance de onderstaande uitgangspunten voor de uitwerking 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.

**Scope**
Het advies van de werkgroep Scope (bijgevoegd) actualiseert de inhoudelijke taken en werkzaamheden die binnen de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd. We nemen dit advies over. Voor een uitgebreide toelichting op hetgeen wordt voorgesteld door de werkgroep en wat dit betekent voor de Centrumgemeenteregeling verwijzen we naar dit advies.

De werkgroep Scope adviseert 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. Dat betekent dat de kern van het huidige samenwerkingsmodel overeind blijft.

De belangrijkste wijzigingen betreffen:

a) De inhoudelijke taken die onder de Samenwerkingsorganisatie (voorheen organisatie-eenheid SDF) vallen;
b) De activiteiten en werkzaamheden die de Centrumgemeente – via de Samenwerkingsorganisatie – uitvoert.

*Ad a: de Inhoudelijke taakvelden*
Aan de huidige inhoudelijke taakvelden van de Samenwerkingsorganisatie worden enkele zaken toegevoegd. Het gaat hier om inhoudelijke taakvelden waarvan de Samenwerkingsorganisatie inmiddels de uitvoering op zich heeft genomen, of waarvan wordt verwacht dat de

Samenwerkingsorganisatie hier de uitvoering het beste op zich kan nemen, zoals Prostitutiebeleid en Mensenhandel. Daarmee bestaat de voorgestelde nieuwe inhoudelijke reikwijdte van de Samenwerkingsorganisatie uit de volgende inhoudelijke taakvelden.

In het kader van de verplichte samenwerking voor de WMO (artikel 2.6.1 WMO):

1. Beschermd wonen als bedoeld in artikel 1.2.1 onder b WMO;
2. Maatschappelijke opvang en vrouwenopvang als bedoeld in artikel 1.2.1 onder c WMO;
3. Veilig thuis, waaronder advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling als bedoeld in artikel 4.1.1 WMO

In het kader van de verplichte samenwerking voor de Jeugdwet (artikel 2.8 Jeugdwet):

4. Gesloten jeugdhulp als bedoeld in artikel 6.1.2.2., juncto artikel 6.1.6 Jeugdwet;
5. Jeugdbescherming als bedoeld in artikel 2.4 Jeugdwet;
6. Jeugdreclassering als bedoeld in artikel 2.4 Jeugdwet;

In het kader van de vrijwillige samenwerking voor de WMO:

7. Openbare GGZ
8. Preventief verslavingsbeleid
9. Prostitutiebeleid
10. Mensenhandel

In het kader van de vrijwillige samenwerking voor de Jeugdwet:

11. Spoedeisende zorg, als bedoeld in de Norm voor Opdrachtgeverschap (VNG oktober 2020);
12. Weinig voorkomende jeugdhulp, als bedoeld in de Norm voor Opdrachtgeverschap
13. Pleegzorg als bedoeld in artikel 5.1.2, vijfde lid juncto artikel 6.1.4 Jeugdwet
14. Hoog specialistische zorg
15. Gespecialiseerde jeugdhulp (specialistische jeugdhulp, ernstig enkelvoudige dyslexie en wonen)

NB: in het bovenstaande worden ook enkele taakvelden benoemd waar gemeenten zelf ook hun eigen activiteiten kennen of instellingen bekostigen die vergelijkbare activiteiten uitoefenen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat met deze hernieuwde reikwijdte van de taken deze lokale taken aan de centrumgemeente worden opgedragen. Daar waar overlap zit, heeft dat te maken met het feit dat de centrumgemeente regionaal opererende instellingen bekostigd die eveneens activiteiten ontplooien op dat taakveld.

*Ad b: Activiteiten en werkzaamheden*
Naast de inhoudelijke taakvelden is ook gekeken naar de activiteiten en werkzaamheden die binnen de Samenwerkingsorganisatie zullen worden opgepakt ten behoeve van alle Friese gemeenten. Hierin zijn enkele aanscherpingen gedaan om de rolverdeling tussen Gastgemeenten en Centrumgemeente duidelijk te maken. Hieronder vallen primair de werkzaamheden die te maken hebben met contractering en subsidiëring van zorgaanbieders, maar er zijn ook enkele activiteiten en werkzaamheden toegevoegd die een meer beleidsmatig karakter dragen. Er wordt gewerkt met een driedeling:

1. Regiocoördinatie (betreft feitelijke handelingen, activiteiten en werkzaamheden);
2. Inkoop en subsidiëring (naast feitelijke handelingen, activiteiten en werkzaamheden liggen hier de mandaten naar de centrumgemeente);
3. Accounthouderschap (betreft ook feitelijke handelingen, activiteiten en werkzaamheden, waaruit eveneens enkele mandaten voor de centrumgemeente over het handhaven van contracten vloeien).

De werkgroep constateert dat in de loop der jaren een grotere behoefte is ontstaan dat binnen de Samenwerkingsorganisatie beleid ten behoeve van alle Friese gemeenten wordt ontwikkeld, waarbij de Samenwerkingsorganisatie ook het voortouw neemt en mag nemen. Deze werkzaamheden gaan verder dan de in de huidige regeling gehanteerde term “beleidsvoorbereiding”. Hieronder wordt in

de huidige situatie verstaan dat de Samenwerkingsorganisatie enkel beleid mag formuleren over datgene wat direct de inkoop en subsidiëring raakt, zoals een inkoopstrategie.

In de nieuwe situatie mag de Samenwerkingsorganisatie ook in het kader van beleidsvoorbereiding het initiatief nemen tot het opstellen van beleid in meer algemene zin. Een goed voorbeeld hiervan is het Regionaal Plan Beschermd Wonen. Hoewel elke gemeente uiteraard zelf bevoegd blijft tot het vaststellen van dit (geharmoniseerde) beleid, kan het zijn dat de Samenwerkingsorganisatie hiertoe het initiatief neemt en tekstvoorstellen voorbereidt. Uiteraard na overleg met de betreffende portefeuillehouders.

Naast deze beleidsvormende werkzaamheden is ook geadviseerd om in het kader van (beleids-) monitoring en het verwerken en afgeven van signalen hieruit meer activiteiten en werkzaamheden binnen de Samenwerkingsorganisatie te beleggen. Daar waar alle Friese gemeenten een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen, is het ook gepast om de monitoring en de opvolging van de signalen eruit binnen de Samenwerkingsorganisatie te beleggen.

Met betrekking tot de “Coördinatie op het ontwikkelen en borgen van de transformatieopdracht behorende bij de onder de regeling vallende beleidsterreinen en wetten bij gastgemeenten en zorgaanbieders” (art. 4 lid 3 sub e) moet worden opgemerkt dat de precieze invulling hiervan nog voorwerp van gesprek is tussen de gemeenten. De centrumgemeente zal deze taak uitvoeren conform de uitkomst van die gesprekken. Deze activiteit zal niet op eigen initiatief door SDF worden uitgevoerd; dat gebeurt enkel na overeenstemming.

**Governance**
Het advies van de werkgroep Governance (bijgevoegd) geeft een aanscherping van de afspraken hoe het samenwerkingsverband moet functioneren, met name op het terrein van sturing en beheersing. We nemen dit advies over en verwijzen voor een nadere toelichting op de voorstellen naar het bijgevoegde advies.

In dit advies wordt uiteengezet welke veranderingen nodig zijn om de samenwerking te versterken. Hoewel deze niet persé allen hun plek zullen vinden in de aangepaste Centrumgemeenteregeling, zullen de wijzigingen wel moeten 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 bestaan van een portefeuillehoudersoverleg en een gemeentesecretarissen-overleg blijft overeind. Belangrijk is wel dat er nu onderscheid wordt gemaakt tussen besluitvor-mingsroutes die het algemeen functioneren van het samenwerkingsverband als onderwerp kent en besluitvormingsroutes die tot inhoudelijke overeenstemming moeten leiden over specifieke onderwerpen.

Ten aanzien van het algemeen functioneren van het samenwerkingsverband wordt een separaat portefeuillehouders-overleg ingesteld, waarbij het gemeentesecretarissenoverleg één van de voorportalen vormt. We stellen voor dat dit portefeuillehouders-overleg werkt met een evenwichtige vertegenwoordiging, zoals dat in de huidige regeling al te doen gebruikelijk was bij het gemeente-secretarissenoverleg. Met andere woorden: niet alle wethouders met de portefeuille Jeugdzorg en/of Wmo maken deel uit van dit overleg.

Ten aanzien van het bereiken van inhoudelijke overeenstemming van wat binnen de Samenwerkingsorganisatie gebeurt, wordt een apart portefeuillehouders-overleg ingesteld voor Jeugdzorg en voor WMO. Voorgesteld wordt om in elk portefeuillehouder-overleg alle Friese wethouders met de betreffende portefeuille plaats te laten nemen. 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 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 kan deelnemen. In het nog op te stellen Huishoudelijke Regelement zullen werkafspraken over aanlevertermijnen vastgelegd worden, etc. Het is niet wenselijk om deze in de Centrumgemeente-regeling op te nemen omdat iedere wijziging in de werkafspraken opnieuw een aanpassing van de Centrumgemeenteregeling vraagt.

Met betrekking tot de financiële voorspelbaarheid van het samenwerkingsverband ligt de nadruk vooral op het vergroten van de voorspelbaarheid met betrekking tot de Samenwerkingsorganisatie. 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).

Het is ons streven als samenwerkende gemeenten om ook de kosten in de Jeugdzorg, Beschermd Wonen, Opvang en andere onder de Samenwerkingsorganisatie ondergebrachte taakvelden te kunnen voorspellen. Dat is alleen mogelijk als de Friese gemeenten dit als een gezamenlijke verantwoordelijkheid zien, vanwege de grote hoeveelheid factoren die van invloed is op de algehele kosten van de zorg.  Wel kan de Samenwerkingsorganisatie via het (nieuwe) jaarplan voorstellen doen en kunnen de porterfeuillehouders aangeven welke prioriteiten zij willen stellen om de voorspelbaarheid van deze kosten te vergroten. Wat wel mogelijk is om de voorspelbaarheid van de organisatiekosten van de Samenwerkingsorganisatie te verbeteren.

Omdat de afgelopen jaren wel is gebleken dat we regelmatig met gewijzigde omstandigheden kunnen worden geconfronteerd, die ook bijsturing vragen van hetgeen in de Samenwerkings-organisatie wordt voorbereid en uitgevoerd. Voor die wijzigingen is een proces opgenomen 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.

## Vervolgproces uittredingsmogelijkheden en volgende evaluatie

We begonnen deze toelichting met de constatering dat we in een zoekproces zitten hoe we het beste kunnen samenwerken. De voorgestelde aangepaste Centrumgemeenteregeling sluit dit zoekproces niet af. We hebben echter wel stappen gezet in het verstevigen van de samenwerking, en daarmee indirect in een stevig en betrouwbaar stelsel aan voorzieningen voor kwetsbare Friezen. Hoe steviger de samenwerking tussen de Friese gemeenten, hoe steviger we het stelsel voor kwetsbaren kunnen organiseren.

In de tekst wordt op verschillende plekken aangegeven dat er verdere uitwerkingen nodig zijn. Niet alle nieuwe afspraken zijn van een niveau dat zij in de Centrumgemeenteregeling moeten worden opgenomen. Een centrumgemeenteregeling heeft als wezenskenmerk dat het bevoegdheden aan een Centrumgemeente overdraagt (mandateert). Belangrijkste elementen daarbij zijn: de bevoegdheid en de inhoudelijke reikwijdte ervan. Daarbij geeft het ook in de basis weer welke governance daarvoor georganiseerd moet worden, zoals overlegorganen en de basis van bestuurlijke afstemmingsprocessen. Overige afspraken dragen een lichter, maar niet minder belangrijk, karakter. Overigens kunnen deze afspraken na verloop van tijd aan wijzigingen onderhevig zijn. Enige mate van flexibiliteit, waarbij niet de Centrumgemeenteregeling gewijzigd hoeft te worden, is daarbij wenselijk. Met dit als overweging stellen we voor om na vaststelling van de aangepaste Centrumgemeenteregeling de volgende documenten op te leveren en vast te stellen:

a) Een Huishoudelijk Regelement, waarin afspraken worden gemaakt over hoe besluitvormingsroutes in concreto functioneren en hoe tot een ordentelijke afstemming kan worden overgegaan;
b) Een beschrijving van de administratieve organisatie waarin wordt beschreven waar in de uitvoering welke taken zijn belegd en hoe de overdracht van dossiers daarbinnen moet worden georganiseerd. Deze beschrijving moet ook bijdragen aan een scherper beeld van hoe de gezamenlijke verantwoordelijkheid uitpakt en welke plek elke functie in het geheel kent. Belangrijke constatering in het evaluatie- en uitwerkingsproces is dat niet altijd even duidelijk is voor individuele medewerkers binnen gemeenten welke positie men inneemt in het algehele proces. Dat leidt tot miscommunicatie en onnodige conflicten.
c) Een nieuwe organisatieopzet voor het organisatieonderdeel SDF binnen Centrumgemeente Leeuwarden. De voorgestelde wijzigingen kunnen ook leiden tot wijzigingen in de organisatie SDF. De impact van de nieuwe regeling en de uitwerking ervan in nieuwe vervolgafspraken zal moeten worden beoordeeld. Dat leidt tot een nieuwe organisatieplaat voor SDF als organisatieonderdeel. Het betreft een opdracht die primair de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente is, maar waar het kwaliteitsniveau van het handelen van het organisatie-onderdeel wel met alle andere gemeenten moet worden overeengekomen.

Naast deze meer formele vervolgstappen, zijn er ook nog twee andere die moeten bijdragen aan het vergroten van de onderlinge samenwerking:

d) Invoering van programmasturing, waarbij opgaven gezamenlijk door alle gemeenten met medewerkers van alle gemeenten worden opgepakt;
e) Organiseren van meer gezamenlijke momenten voor alle bij SDF betrokken medewerkers, juist ook voor medewerkers van Gastgemeenten.

***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 gemeente-

secretarissen 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. Inmiddels worden er wederom regionale contracten aangegaan met zorgaanbieders waarbij gemeenten al gezamenlijk optreden. De duur van die overeenkomsten zijn ook leidend geweest voor de te hanteren termijn. Een andere factor waar rekening mee moet worden gehouden, is de belasting op het ambtelijk apparaat. De huidige evaluatie en herziening van de regeling viel samen met de aanbestedingstrajecten in de Jeugdzorg en Beschermd Wonen. Omdat dezelfde personen van alle betrokken gemeenten op dit evaluatietraject en beide aanbestedingstrajecten werkzaam waren, werd het ambtelijk apparaat zwaar belast. Dit willen we in de toekomst voorkomen. Een uitgebreide evaluatie zal daarom primair de grondslag kunnen bieden voor majeure wijzigingen in de samenwerkingsafspraken.