Memo Wijziging Centrumregeling beschermd wonen en Maatschappelijke Opvang Meierij en Bommelerwaard 2022-2025 in verband met tussentijdse uitkering regionale reserve en wijzigingen Wgr
oktober 2022

1. Inleiding

Het portefeuillehoudersoverleg Maatschappelijke Zaken heeft op 13 juli 2022 het besluit genomen om de regionale reserve Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang tot een verantwoord niveau terug te brengen en een tussentijdse uitkering van regionale reservegelden mogelijk te maken. Ook is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 juli 2022 gewijzigd. Met de wijziging van de centrumregeling maken we zowel de tussentijdse uitkering als de verplichte wijzigingen Wgr mogelijk.

2. Juridisch kader centrumregeling Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en aanverwante taken regio Meierij en Bommelerwaard 2022 - 2025

Een centrumregeling (CR) is een vorm van een gemeenschappelijke regeling. In artikel 8 lid 4 Wgr staat beschreven wat wordt verstaan onder een centrumregeling:
'*Een gemeenschappelijke regeling waarbij één deelnemer (enkelvoudige centrumregeling) of meerdere deelnemers (meervoudige centrumregeling) verantwoordelijk is* c.q. *zijn voor de uitvoering van taken van de deelnemers aan die regeling'.*

De centrumregeling Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en aanverwante taken regio Meierij en Bommelerwaard 2022 – 2025 (hierna: centrumregeling Beschermd Wonen) kan worden gekwalificeerd als een enkelvoudige centrumregeling nu één gemeente ('s-Hertogenbosch) als centrumgemeente is aangewezen die de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uitvoert voor de andere deelnemers, de regiogemeenten.
Bij een centrumregeling bestaat in beginsel geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bevat enkel dan artikel 8 lid 4 Wgr geen regels voor de inrichting van een centrumregeling. Het is bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking die uitsluitend op contractuele basis plaatsvindt en kan worden gekwalificeerd als een publiekrechtelijke overeenkomst.

3. Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing

Zoals hierboven aangegeven is een centrumregeling een vorm van een gemeenschappelijke regeling die onder de Wgr valt. Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wgr in werking getreden. Nu een centrumregeling onder de werking van de Wgr valt, is deze wijziging van de Wgr ook van toepassing op de Centrumregeling Beschermd Wonen.
Een aantal artikelen in de Wgr zijn met ingang van genoemde datum gewijzigd. Echter hebben niet alle artikelen betrekking op een enkelvoudige centrumregeling.

Hieronder zetten we uiteen welke gewijzigde artikelen van de Wgr relevant zijn voor de Centrumregeling Beschermd Wonen. De wetgever geeft ons maximaal twee jaar de tijd om de benodigde wijzigingen door te voeren.

- artikel 1 lid 2: zienswijze procedure Raad voor wijzigen/treffen centrumregeling.

Het ontwerp van de regeling voorleggen aan Raad. De raad heeft hier 8 weken de tijd voor. Wanneer de Raad hier geen gebruik van wenst te maken, moeten zij dit zo snel mogelijk kenbaar maken.

- artikel 9 lid 1: de regeling houdt bepalingen in omtrent wijziging, opheffing, toetreding, de voorwaarden waaronder kan worden uitgetreden en de gevolgen van uitreding.

- artikel 11a: bepalingen over evaluatie opnemen in centrumregeling.

Het overgrote deel van de verplichte wijzigingen Wgr is al geregeld in de artikelen 25 tot en met 28 van de Centrumregeling Beschermd Wonen. Bepalingen over evaluatie zijn in diverse artikelen in de centrumregeling opgenomen.

Evaluatie wordt in de centrumregeling Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang reeds geregeld in de volgende artikelen:

- Hoofdstuk 3 Financiering. Artikel 7 lid 3: Elk jaar wordt door de gemeenten geëvalueerd of het totale lokale uitvoeringsbudget voldoende is voor het realiseren van de lokale set aan basisvoorzieningen. Op basis van de evaluatie kan er een bijstelling van het totale lokale uitvoeringsbudget plaatsvinden indien dit binnen de financiële kaders past en na instemming van alle gemeenten.
- Hoofdstuk 5 Transformatie. Artikel 19 lid 5: In juni en in oktober van elk jaar wordt er een evaluatie uitgevoerd op het lopend regionaal uitvoeringsprogramma en het regionaal uitvoeringsbudget. Deze evaluatie wordt gepresenteerd aan het Regionaal Beleidsteam, het Regionaal Regieteam en het Poho MZ.
- Hoofdstuk 5 Monitoring transformatie Artikel 21 lid 2: Na twee jaar wordt door de regionaal programmamanager een evaluatie uitgevoerd (met o.a. een safari) naar de stand van zaken van de transformatie van beschermd wonen; het realiseren van de lokale set aan basisvoorzieningen. Op basis van deze evaluatie kan er bijgestuurd worden op de basisafspraken in de regio.

De halfjaarverantwoording is een belangrijk evaluatie-instrument voor het regionale portefeuille-houdersoverleg maatschappelijke zaken (poho mz) om beleidsmatig of financieel bij te kunnen sturen in het lopende jaar.
Voorstel: *het portefeuillehoudersoverleg maatschappelijke zaken adviseert de oktober-evaluatie uit artikel 19 lid 5 van de centrumregeling te schrappen. Deze heeft geen toegevoegde waarde voor (bij)sturing ten opzichte van de halfjaarevaluatie.*

Van de bovenstaande verplichte wijzigingen Wgr is de zienswijze-procedure het enige waarin de centrumregeling niet voorziet. Onze huidige centrumregeling stelt dat colleges toestemming aan de raden dienen te vragen voor een wijziging centrumregeling.
Artikel 1 Wgr stelt dat aan de gemeenteraden de mogelijkheid moet worden gegeven om een zienswijze te geven op het ontwerp m.b.t. tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling (centrumregeling Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang) Dit betreft een verplichte zienswijzeprocedure en kan dus niet overgeslagen worden.

4. Wijziging centrumregeling in verband met uitkering regionale reserve

De centrumregeling biedt geen juridische grondslag om de reserves tussentijds eenmalig uit te kunnen keren, zonder wijziging van de centrumregeling. De huidige Centrumregeling voorziet hier niet in. In artikel 11 lid 3 is slechts opgenomen dat indien de regeling wordt opgeheven een mogelijk positieve stand van de reserve wordt uitgekeerd aan de gemeenten op basis van de verdeelsleutel.

De colleges van de deelnemende gemeenten kunnen op grond van artikel 25 lid 1 van de Centrumregeling tussentijds aan de centrumgemeente voorstellen doen tot wijziging van de regeling. Een wijzing komt pas definitief tot stand wanneer de colleges van alle gemeenten daartoe besluiten na verkregen toestemming van hun raden (artikel 25 lid 3 CR).

Aan de nieuwe Centrumregeling Beschermd Wonen zal een artikel toegevoegd moeten worden met de wijze waarop alle gemeenten onderling willen omgaan met het laten terugvloeien van (reserve) middelen naar de deelnemende gemeenten.

Voorstel: *aan artikel 11 voegen we de mogelijkheid van een tussentijdse uitkering van reservegelden toe.*

5. Mogelijkheden m.b.t. huidige centrumregeling (proces)

Optie 1: Tussentijdse wijziging

Wanneer het gedurende de looptijd van de centrumregeling duidelijk wordt dat er een aantal wijzigingen of aanvullingen moeten plaats vinden in de regeling, is er de mogelijkheid dat gemeenten tussentijds voorstellen te doen tot wijziging van de regeling op grond van artikel 25 CR:

> *1. De colleges van de gemeenten kunnen tussentijds aan de centrumgemeente voorstellen doen tot wijziging van de regeling.*
> *2. Na een positief advies van het Poho MZ over het wijzigingsvoorstel doen de gemeenten een daartoe strekkend voorstel toekomen aan hun colleges.*
> *3. Een wijziging is tot stand gekomen, wanneer de colleges van alle gemeenten daartoe besluiten na verkregen toestemming van hun raden.*
> *4. Op de tussentijdse wijziging van deze regeling is artikel 30 van deze regeling van overeenkomstige toepassing.*

Op grond van de gewijzigde Wgr zullen we in dit geval moeten voldoen aan de verplichte zienswijze procedure, zoals die is vastgesteld in artikel 1 lid 2 van de Wgr. Dat betekent concreet dat de colleges van burgemeester en wethouders het ontwerp van de regeling zenden naar de gemeenteraden. Binnen 8 weken na ontvangst kunnen gemeenteraden een zienswijze indienen door middel van een motie. Heeft een gemeenteraad geen behoefte aan het indienen van een zienswijze, dan laat hij dat zo snel mogelijk weten aan het college of de burgemeester.

De Gemeentewet (wensen – en bedenkingenprocedure) regelt de relaties tussen gemeentelijke organen onderling. En de Algemene wet bestuursrecht (zienswijze-procedure) regelt de relatie tussen bestuursorgaan versus burgers. Je zou dus verwachten dat de raad gevraagd wordt wensen en bedenkingen uit te spreken. Echter binnen de wet gemeenschappelijke regelingen (artikel 35 Wgr) is het verplicht de gemeenteraad om een ‘zienswijze’ te vragen bij een aantal formele documenten, waaronder nu bij een ontwerp m.b.t. het aangaan of wijzigingen van een gemeenschappelijke regeling (centrumregeling) gezien de wetswijziging Wgr die per 1 juli 2022 in werking is getreden.

Optie 2: De regeling ongewijzigd laten doorlopen en beëindiging met ingang van 1 januari 2026

In artikel 32 CR is aangegeven dat de centrumregeling BW MO per 1 januari 2022 in werking is getreden voor de duur van 4 jaar (tot 1 januari 2026). De centrumregeling kan na 31 december 2025 op grond van artikel 32 lid 3 met een jaar worden verlengd, na instemming van alle gemeenten tenminste 1 jaar voor de startdatum van de beoogde verlenging.

Indien de centrumregeling eindigt per 31 december 2025 zal een nieuwe centrumregeling moeten worden opgesteld waarin we al onze wensen kunnen verwerken. Bij de vaststelling van die

centrumregeling dient wederom voldaan te worden aan de verplichte zienswijze procedure zoals weggelegd in artikel 1 van de gewijzigde Wgr.

Door de staatssecretaris van VWS is aangegeven (bestuurlijk overleg 30 juni 2022) dat de doordecentralisatie per 2024 doorgaat en dat er in de toekomst een vorm van regionale samenwerking verplicht blijft (‘Norm van Opdrachtgeverschap’). Daarmee is de kans groot dat de centrumregeling dient te worden verlengd voor de periode van 2026 en verder.

Voorstel: *we gaan de wijzigingen van de centrumregeling in 2023 doorvoeren (optie 1), zodat we voldoen aan de Wgr en een tussentijdse uitkering reservegelden formeel mogelijk maken. Deze bepalingen nemen we mee in 2025 indien de centrumregeling wordt verlengd of vernieuwd.*

6. Te wijzigen artikelen centrumregeling

Artikel 11 centrumregeling Tekorten en overschotten beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg	
Huidig	1. Mogelijke overschotten uit het regionale budget voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg stort de centrumgemeente in de reserve Sociaal & Zorgfonds van de gemeente ’s-Hertogenbosch. Dit deel van de reserve is uitsluitend bedoeld voor het opvangen van de lasten en baten met betrekking tot beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg conform de regionale afspraken. De centrumgemeente rapporteert twee keer per jaar over de stand van zaken aan de regiogemeenten, tegelijkertijd met de communicatie over de (meerjaren)begroting. 2. Na volledige uitputting van de reserve verrekenen de gemeenten mogelijke tekorten voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg op basis van de verdeelsleutel. 3. Indien de regeling wordt opgeheven wordt een mogelijk positieve stand van de reserve uitgekeerd aan de gemeenten op basis van de verdeelsleutel.
Nieuw	1. Mogelijke overschotten uit het regionale budget voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg stort de centrumgemeente in de reserve Sociaal & Zorgfonds van de gemeente ’s-Hertogenbosch. Dit deel van de reserve is uitsluitend bedoeld voor het opvangen van de lasten en baten met betrekking tot beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg conform de regionale afspraken. De centrumgemeente rapporteert twee keer per jaar over de stand van zaken aan de regiogemeenten, tegelijkertijd met de communicatie over de (meerjaren)begroting. 2. Na volledige uitputting van de reserve verrekenen de gemeenten mogelijke tekorten voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en verslavingszorg op basis van de verdeelsleutel. **3. Bij een overschot op de reserve, kan dit tussentijds worden uitgekeerd aan de deelnemende gemeenten op basis van de verdeelsleutel. De gewenste reserve is 15% van de rijksuitkering voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang, tenzij een risico-analyse een hogere reserve noodzakelijk maakt. De risico-analyse wordt tweejaarlijks uitgevoerd door de centrumgemeente. De regionale risicoreserve wordt voor 2023-2024 vastgesteld op € 6,5 mln.** 4. Indien de regeling wordt opgeheven wordt een mogelijk positieve stand van de reserve uitgekeerd aan de gemeenten op basis van de verdeelsleutel.

Artikel 19 Regionaal uitvoeringsprogramma en regionaal uitvoeringsbudget	
Huidig	1. Het Regionaal Beleidsteam (onderdeel BW/MO) stelt elk jaar gezamenlijk een regionaal uitvoeringsprogramma en regionaal uitvoeringsbudget op voor de beleidsterreinen beschermd wonen, maatschappelijke opvang en aanverwante taken (in samenhang met aanpalende beleidsterreinen o.a. wonen). 2. In het regionaal uitvoeringsprogramma staat tevens de inzet van de regionale functies die uitgevoerd worden door de centrumgemeente. 3. Bij de invulling van de inzet van het regionale functies wordt rekening gehouden met de financiële gevolgen van het verminderen van de inzet van regionale functies door de centrumgemeente. 4. Het regionaal uitvoeringsprogramma is uiterlijk twee maanden voor de ingangsdatum (op 01 november) gereed. 5. In juni ~~en in oktober~~ van elk jaar wordt er door de gemeenten een evaluatie uitgevoerd op het regionaal uitvoeringsprogramma en het regionaal uitvoerings-budget. Deze evaluatie wordt gepresenteerd aan het Regionaal Beleidsteam, het Regionaal Regieteam en het Poho MZ. 6. Het regionaal uitvoeringsprogramma en het regionale uitvoeringsbudget worden uiterlijk 31 december van elk jaar vastgesteld in alle colleges van de gemeenten. Hierbij geldt dat het uitvoeringsprogramma en het uitvoeringsbudget zijn vastgesteld door de hele regio als een meerderheid op basis van inwoneraantal, plus minimaal drie gemeenten positief besluiten.
Nieuw	5. In juni van elk jaar wordt er door de gemeenten een evaluatie uitgevoerd op het regionaal uitvoeringsprogramma en het regionaal uitvoeringsbudget. Deze evaluatie wordt gepresenteerd aan het Regionaal Beleidsteam, het Regionaal Regieteam en het Poho MZ

Artikel 25 centrumregeling Tussentijdse wijziging	
Huidig/ Nieuw	1. De colleges van de gemeenten kunnen tussentijds aan de centrumgemeente voorstellen doen tot wijziging van de regeling. 2. Na een positief advies van het Poho MZ over het wijzigingsvoorstel doen de gemeenten een daartoe strekkend voorstel toekomen aan hun colleges. 3. Een wijziging is tot stand gekomen, wanneer de colleges van alle gemeenten daartoe besluiten na verkregen toestemming van hun raden. 4. Op de tussentijdse wijziging van deze regeling is artikel 30 van deze regeling van overeenkomstige toepassing.
Toelichting	Artikel 25 blijft ongewijzigd. De zienswijzeprocedure vloeit voort uit de Wgr en hoeft niet opgenomen te worden in de CR.

7. Procesvoorstel zienswijze- en toestemmingsprocedure

We hebben een besluit nodig van de raad volgens de nieuwe verplichte zienswijzeprocedure (art 1 lid 2 en 3 Wgr) én een besluit over de wijziging conform onze centrumregeling (art. 1 lid 4 Wgr; art 25 lid 3 CR).

De zienswijzeprocedure vereist het ter inzage geven van de ontwerptekst van de centrumregeling aan de gemeenteraden en hen 8 weken de tijd geven om een zienswijze kenbaar te maken.

Vervolgens vereist onze centrumregeling een besluit tot wijziging van de centrumregeling. Dit is een collegebevoegdheid, waarvoor colleges toestemming dienen te vragen aan de gemeenteraden. Volgens de VNG-handreiking kunnen de zienswijzeprocedure en het toestemmingsbesluit niet in één procedure combineren.

De zienswijzeprocedure wordt dan als volgt:
1. In december 2022 stemt het college in om de ontwerp-centrumregeling Beschermd wonen en maatschappelijke opvang aan de gemeenteraad toe te zenden;
2. Het college zendt zo mogelijk in december de ontwerp-centrumregeling toe aan de raad;
3. De gemeenteraad kan binnen acht weken na ontvangst van de ontwerpregeling zijn zienswijze over de ontwerpregeling geven bij zijn college (door middel van een motie).
4. In week 9, de week van 1 maart 2023, is bekend of er zienswijzen door één of meer gemeenteraden zijn ingediend.
5. Het college meldt aan de centrumgemeente het resultaat van de zienswijzeprocedure (wel/geen zienswijze).

De toestemmingsprocedure wordt dan als volgt:
6. Indien er een zienswijze wordt ingediend door één of meerdere raden, wordt een concept-centrumregeling BW MO voorgelegd aan het regionaal portefeuillehoudersoverleg maatschappelijke zaken. Na een positief advies van het poho MZ over het wijzigingsvoorstel gaat de concept-centrumregeling voor besluitvorming naar de colleges.
7. Indien er geen zienswijzen worden ingediend, is geen regionale afstemming nodig en worden direct college- en raadsbesluiten voorbereid voor de toestemmingsprocedure.
8. De colleges nemen een voorlopig besluit over de te wijzigen centrumregeling BW MO. Dit kan een hamerstuk zijn als er geen zienswijzen zijn ingediend op de ontwerp-centrumregeling.
9. De colleges vragen toestemming aan de gemeenteraad voor het wijzigen van de centrumregeling.
10. Na toestemming van de raad neemt het college een definitief besluit.
11. Het college meldt dit aan de regio.
12. De centrumregeling is gewijzigd als alle colleges hebben ingestemd en de nieuwe centrumregeling is gepubliceerd.
13. Nadat de centrumregeling is gewijzigd wordt er door centrumgemeente ’s-Hertogenbosch een college- en raadbesluit voorbereid om de gemeenteraad van ’s-Hertogenbosch een besluit te laten nemen om tot daadwerkelijke tussentijdse uitkering van de regionale reserve BW MO te laten komen.

De doorlooptijd van de zienswijze- en toestemmingsprocedure is mede afhankelijk van het wel of niet indienen van zienswijzen door gemeenteraden.
De tussentijdse uitkering van gelden uit de regionale reserve kan pas plaatsvinden nadat de centrumregeling is gewijzigd. In de volgende jaren kunnen tussentijdse uitkeringen van reservegelden meegenomen worden in de jaarlijkse besluitvorming over de meerjarenbegroting BW MO (poho mz, college en gemeenteraad ’s-Hertogenbosch).

Dictum
Het dictum van het raadsvoorstel in de zienswijzeprocedure kan dan als volgt luiden:

> *“Voorgenomen collegebesluit*
> *Het college van burgemeester en wethouders nodigt de gemeenteraad uit om eventuele zienswijze kenbaar te maken betreffende het voorgenomen besluit tot wijziging de Centrumregeling Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en aanverwante taken regio Meierij en Bommelerwaard 2022-2025.”*

Toelichting: het college bereidt een concept-zienswijze niet inhoudelijk voor. Aangenomen moet worden dat het college met de concept-regeling die het de raad voorlegt instemt.

De VNG-handreiking vergelijkt de zienswijze-procedure met de wensen en bedenkingen-procedure zoals geregeld in de artikelen 160 en 169 lid 4 van de Gemeentewet. Bij deze procedures legt het college ook een ontwerpbesluit voor aan de raad en vraagt vervolgens om wensen en bedenkingen. De raad kan de zienswijze kenbaar maken met een motie. Komt er geen motie dan is er geen zienswijze en kan het toestemmingsbesluit worden voorbereid.

Het dictum van het raadsvoorstel/raadsbesluit in de toestemmingsprocedure kan dan als volgt luiden:

> *"Toestemming verlenen voor de wijziging van artikel 11 (tussentijdse uitkering regionale reserve) en artikel 19 (verwijderen oktober-verantwoording) van de Centrumregeling Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en aanverwante taken regio Meierij en Bommelerwaard 2022-2025."*

Toelichting: in deze fase van de wijziging centrumregeling kan de raad enkel toestemming weigeren indien de wijziging in strijd is met het recht of het algemeen belang.