Advies

Werkgroep scope gemeenschappelijke regeling SDF

"Niet de vorm van samenwerking is de essentie, maar de kwaliteit van de samenwerking"

Juni 2021
Versie 1.0

Inleiding

De werkgroep scope is ingesteld door het kernteam van het gemeentesecretarissenoverleg SDF en heeft voor de uitwerking van dit advies vier keer vergaderd. In de perioden tussen de vergaderingen in, zijn zaken voorbereid en uitgewerkt.

Onze opdracht luidde:
In het huidige artikel 4 van de centrumgemeenteregeling staat benoemd welke inhoudelijke reikwijdte, taken, werkzaamheden en mandaten onder de Friese samenwerking in het Sociaal Domein valt.

In de werkgroep Scope wordt onderzocht welke inhoudelijke taken en activiteiten gezamenlijk moeten worden opgepakt. De werkgroep bestudeert drie dimensies:

a. *Dimensie A: de inhoudelijke scope van de samenwerking.*
b. *Dimensie B: welke werkzaamheden binnen het organisatieonderdeel SDF worden uitgevoerd.*
c. *Dimensie C: de mandaten die nodig zijn voor deze gezamenlijke verantwoordelijkheid.*

Wij hebben onze opdracht omwille van de beschikbare tijd beperkt tot de vraag "wat zijn taken en werkzaamheden die we als Friese gemeenten gezamenlijk in een samenwerkingsorganisatie willen beleggen".

De werkgroep heeft twee belangrijke constateringen gedaan in de afgelopen maanden.

De eerste constatering is dat in de huidige regeling van SDF veel taken niet zijn benoemd in de regeling, die in de praktijk wel door SDF worden uitgevoerd. Soms is dat na een expliciet besluit in het PO SDF gebeurd, soms op aandrang of initiatief vanuit de gemeente Leeuwarden als centrumgemeente binnen de regeling. De werkgroep beschouwt die praktische omstandigheid als een weeffout die voor de toekomst moet worden opgelost. De werkgroep governance zal daarom een proces ontwerpen voor het toevoegen en schrappen van taken door SDF uit te voeren en daarover de kerngroep adviseren.
De werkgroep scope zorgt in dit advies voor een sluitend overzicht van de huidige taken die door de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd en die daar ook in de toekomst zullen worden uitgevoerd.

De tweede constatering is dat de essentie van de centrumgemeenteregeling voor alle betrokkenen meer helder gemaakt moet worden dan nu het geval is. Die regeling stelt namelijk eisen aan de gastgemeenten (die vooral betrekking hebben op het bepalen van de reikwijdte van het aan de centrumgemeente verstrekte mandaat) en aan de centrumgemeente. Die laatste eisen gaan over transparantie, communicatie en informatie en het feit dat aandacht gegeven moet worden aan het gevoelde ongemak dat samenwerking met zich meebrengt voor de gastgemeenten.
In ons advies wordt aan deze constatering aandacht besteed en zullen suggesties worden gedaan. Cruciaal is natuurlijk wel dat de centrumgemeente bij de uitoefening van het verleende mandaat handelingsvrijheid heeft en moet houden.

In het licht van het voorafgaande, hebben wij onze opdracht samengevat en vertaald in drie hoofdvragen:

- Besteed aandacht aan het feit dat kaders en een gezamenlijke aanpak slechts één van de relevante dimensies zijn binnen succesvolle samenwerking.
- Schets een helder kader voor de samenwerking tussen gemeenten;
- Werk de gezamenlijke aanpak die gekozen wordt, uit in concrete taken en werkzaamheden;

In dit eindadvies starten we na de inleiding, met een samenvatting. Daarna treft u een algemene beschouwing aan, vervolgens komt het onderwerp samenwerken aan de orde, daarna de hoofdpunten van een centrumgemeenteregeling en gaan we aan de hand van de PDCA cyclus na wat de taken van de samenwerkingsorganisatie zouden kunnen zijn.
In het 3e onderdeel van ons eindadvies benoemen we de taken en werkzaamheden die de samenwerkingsorganisatie in onze ogen zou moeten invullen.

We sluiten het advies af met opmerkingen over de formaliteiten en vorm van de samenwerking die wij (voor de nabije toekomst) voor ons zien.
Het laatste onderdeel van ons advies geeft de te ondernemen vervolgstappen weer.

Samenvatting

Ons advies is geschreven vanuit de overtuiging dat intergemeentelijke samenwerking meerwaarde heeft. Het allerbelangrijkste daarbij is dat we met elkaar beseffen dat samenwerken mensenwerk is, en daarom een doorlopend proces zal behoren zijn waarbinnen ruimte moet zijn om te leren.

Intergemeentelijke samenwerking leidt tot een grotere bestuurskracht, tot doelmatig en efficiënt uitvoeren van (boven lokale) taken en tot betere resultaten voor de deelnemende gemeenten.

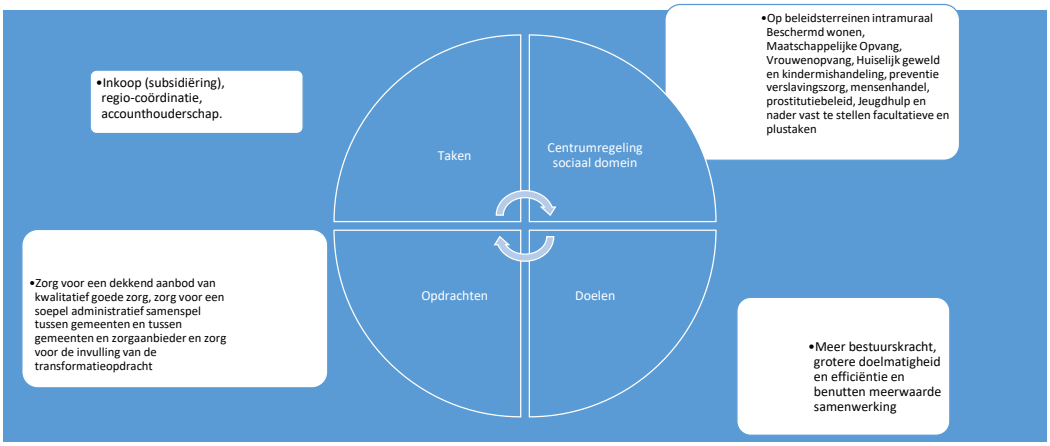
Bij intergemeentelijke samenwerking is sprake van een meer dimensionaal vraagstuk. Naast het zakelijk en helder vastleggen van taken, werkzaamheden en processen, gaat het bij samenwerking ook om "werken vanuit de bedoeling" en om handelen van betrokken medewerkers en bestuurders. Voor een succesvolle implementatie van ons advies, is het belangrijk structureel aandacht te geven aan het doel van samenwerken en de wil en ambitie om van samenwerking een succes te maken.

De Centrumgemeenteregeling die we in Friesland hebben gekozen is een lichte vorm van samenwerking en bovendien niets anders dan een hulpstructuur. Colleges zijn zelf lokaal verantwoordelijk voor de gemandateerde taken en leggen rekenschap af aan hun gemeenteraden. Daarom is het belangrijk dat er tijdig, goede en transparante informatie wordt gedeeld vanuit het college van B&W van Leeuwarden over de uitvoering van de aan hen gemandateerde taak richting de afzonderlijke (colleges van de) gastgemeenten.

De werkgroep stelt voor om de samenwerkingsorganisatie voor drie **taken** verantwoordelijk te laten zijn voor het grootste deel van de beleidscyclus (voorbereiding, bepaling (binnen de mandaatconstructie), reflectie en monitoring). Het gaat om de taken regiocoördinatie, inkoop en accounthouderschap.
De samenwerkingsorganisatie is daarnaast facultatief (keuze van iedere individuele gemeente zelf) mogelijk verantwoordelijk voor cliënt beheer en financieel administratieve taken. Als pluspakket kiezen gemeenten via een op te stellen besluitvormingsproces om extra taken te beleggen bij de samenwerkingsorganisatie. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan taken die te maken hebben met ernstige psychiatrische problematiek.

Samengevat stellen wij het volgende voor. Ons voorstel zal moeten leiden tot een aanpassing van de huidige centrumgemeenteregeling.

Reikwijdte, doelen, opdrachten en taken



Het advies van de werkgroep is een advies op hoofdlijnen: er zullen de komende maanden acties moeten worden uitgevoerd om het advies te concretiseren, verder uit te werken en om te voorzien in de in het advies genoemde waarborgen.

Onderdeel 1: De context bij samenwerken

Beschouwing

Net zoals in het evaluatierapport dat door Rijnconsult is gepresenteerd wordt aangegeven, was voor onze werkgroep de vraag waarom gemeenten voor een samenwerkingsorganisatie zouden willen kiezen, de meest wezenlijke vraag.

Intergemeentelijke samenwerking is, om het maar eens zo te zeggen, voor sommigen "een moetje". Er wordt niet vanuit meerwaarde gekeken naar de samenwerkingsorganisatie maar vanuit verplichtingen, beheersing en eigen belangen. Rijnconsult noemde dat een verticale oriëntatie van gemeenten op de samenwerking.

Voor ons als werkgroep staat het belang van samenwerking in regionaal verband en de meerwaarde die dat heeft, buiten kijf. We realiseren ons heel goed dat die samenwerking ook zorgt voor ongemak bij de samenwerkende partijen en discussies over de democratische legitimiteit van de samenwerkingsorganisatie. Dat ongemak stelt hoge eisen aan de kwaliteit waarin de overgedragen taken worden uitgevoerd en aan communicatie, informatie en planning vanuit en door de samenwerkingsorganisatie.

Zoals gezegd kiezen wij als werkgroep voor een focus op samenwerken. Dat moet in onze ogen op een zo transparant en éénduidig mogelijke wijze worden uitgevoerd en ingevuld. Ons advies is vanuit dit perspectief geschreven.

Het is in onze ogen cruciaal dat binnen de samenwerkingsorganisatie sprake is van actieve participatie door de afzonderlijke gemeenten. Eigenaarschap en draagvlak voor de gezamenlijke taken en werkzaamheden bij iedere afzonderlijke participant is belangrijk. 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 mee willen maken (en invloed willen hebben op) welke afwegingen en keuzes worden voorgelegd en uiteindelijk worden gemaakt.
De afzonderlijke gemeenten moeten zich hierover op alle niveaus, realiseren dat samenwerken ook inhoudt dat je zeggenschap inlevert.

Een bijzondere dimensie door de gekozen formele vorm van samenwerking in Friesland, is de positie van de gemeente Leeuwarden. Deze gemeente is zowel een van de 18 deelnemende gemeenten als de gemeente die, omdat gekozen is voor een centrumgemeenteregeling, in mandaat veel taken namens de andere gemeenten uitvoert. De relatie tussen de samenwerkingsorganisatie en de centrumgemeente is ook anders dan de relatie tussen de andere gemeenten en de samenwerkingsorganisatie.

Samenvattend, is ons advies geschreven vanuit de overtuiging dat intergemeentelijke samenwerking meerwaarde heeft. Wij zien in de dagelijkse praktijk bij betrokkenen, op alle niveaus, dat de positie van Leeuwarden als centrumgemeente tot ongemak leidt en al dan niet expliciet ter discussie staat. Maar we zien ook dat hét doel van samenwerking namelijk zo effectief en efficiënt mogelijk een gezamenlijke taak uitvoeren, steeds nadrukkelijker om aandacht vraagt en onderschreven wordt.
Bij de uitwerking van een samenwerkingsorganisatie is het o.i. belangrijk om blijvend aandacht te besteden aan het ongemak dat samenwerking ook oplevert. De betrokkenheid en (voor zover de mandaatfiguur dat toelaat) het eigenaarschap van de gastgemeenten is essentieel. Maar het allerbelangrijkste is dat we met elkaar beseffen dat samenwerken mensenwerk is, een doorlopend proces zal behoren zijn waarbinnen ruimte moet zijn om te leren en dat er blijvend in samenwerking wordt geïnvesteerd door alle gemeenten en alle betrokken actoren.

Over samenwerken
Bij intergemeentelijke samenwerking is sprake van een meer dimensionaal vraagstuk. Naast het zakelijk en helder vastleggen van taken, werkzaamheden en processen, gaat het bij samenwerking ook om "werken vanuit de bedoeling" en om handelen en gedragen van betrokken medewerkers en bestuurders.

Die laatste twee dimensies van samenwerken zijn de zachte kanten van samenwerking. Ze zijn moeilijk grijpbaar, maar cruciaal.

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 samenwerkingsorganisaties 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).

Een extra complicatie is vervolgens dat het in de samenwerking gaat om twee soorten relaties: de relatie tussen de afzonderlijke gemeenten (en dan ook nog eens op meerdere niveaus: bestuurlijk, top management, operationeel management en ambtelijk) en de relatie tussen de gemeenten als collectief en de samenwerkingsorganisatie (wederom ook op verschillende niveaus).
Voor een centrumgemeenteregeling komt daar dan nog een derde soort relatie bij: die tussen de centrumgemeente en de samenwerkingsorganisatie (voor zover daarvoor een eigen organisatie is ingericht en dat is in Friesland zo: SDF).

Voor een succesvolle implementatie van ons advies, is het belangrijk dat er naast het besef dat samenwerken meer dimensionaal is, ook draagvlak is voor het doel van samenwerken en dat er de wil en ambitie is om van samenwerking een succes te maken. Deze beide factoren vragen om onderhoud: periodiek zal nagegaan moeten worden of er noodzaak is om doelen of ambities bij te stellen en de wil om samenwerken weer opnieuw te bevestigen. Rijnconsult sprak daar ook over in het eindadvies: er moet gezocht worden naar een wijze waarop het draagvlak voor samenwerking warm wordt gehouden.

Wij vragen onze collega werkgroep governance aandacht te besteden aan het voorkomen van een belangrijke faalfactor bij succesvol samenwerken. De betrokkenheid van gemeenten, van gemeenteraden en de positie van de afzonderlijke portefeuillehouders c.q. colleges, zal goed geborgd dienen te zijn in de samenwerking. Is dat niet het geval dan mislukt de samenwerking of ontstaat er heel veel (bestuurlijke) teleurstelling. Met name daar waar het gaat om kaderstelling (visie) bij het verleende mandaat zal die betrokkenheid en zeggenschap nadrukkelijk aandacht moeten krijgen.

Over het doel van samenwerken
Primair werken we als gemeenten samen en richten we een samenwerkingsorganisatie in omdat we daarmee een grotere bestuurskracht kunnen realiseren.

In de huidige gemeenschappelijke regeling is aangegeven dat we ook samenwerken omdat dit doelmatig en efficiënt is in relatie tot de beoogde taken en werkzaamheden, afgezet tegen individuele invulling door afzonderlijke gemeenten (voor zover dat wettelijk zou mogen).

Wij denken als werkgroep dat een belangrijk doel van de samenwerking zou moeten zijn dat die samenwerking meerwaarde heeft voor de betrokken gemeenten. Meerwaarde die tot uiting komt omdat:
- gemeenten zelf (individueel) niet allemaal behoeven te investeren in de benodigde deskundigheid voor de uit te voeren taak;
- er door samenwerking overzicht ontstaat (en de bovenliggende maatschappelijke opgave door dat overzicht beter kan worden ingevuld) en een eenduidige uitvoering (wat belangrijk is voor de betrokken inwoners en betrokken stakeholders);
- gemeenten intrinsiek kiezen om taken en werkzaamheden samen uit te voeren omdat dit in hun ogen win – win oplevert of tot betere resultaten leidt.

Onderdeel 2: Kaders bij de samenwerking

Noties uit het eerste onderdeel van ons advies
Het is belangrijk dat er draagvlak is voor het doel van samenwerken en dat er de wil en ambitie is om van samenwerking een succes te maken. Deze beide factoren vragen om onderhoud: periodiek zal binnen de samenwerkingsorganisatie en bij de samenwerkende gemeenten, nagegaan moeten worden of er noodzaak is om doelen of ambities bij te stellen en de wil om samenwerken weer opnieuw te bevestigen.
De betrokkenheid van gemeenten, van gemeenteraden en de positie van de afzonderlijke portefeuillehouders c.q. colleges, zal goed geborgd dienen te zijn in de samenwerking.
Het is in onze ogen cruciaal dat binnen de samenwerkingsorganisatie sprake is van actieve participatie door de afzonderlijke gemeenten. Eigenaarschap en draagvlak voor de gezamenlijke taken en werkzaamheden bij iedere afzonderlijke participant is belangrijk. De afzonderlijke gemeenten moeten zich op alle niveaus ook realiseren dat samenwerken inhoudt dat je zeggenschap inlevert.

Centrumgemeenteregeling
De kerngroep heeft n.a.v. de vergadering van 14 april 2021, expliciet aangegeven dat wij als werkgroep niet gevraagd zijn om de meest passende vorm van intergemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein te zoeken, maar dat onze opdracht is om binnen de gekozen vorm van de centrumgemeenteregeling, te zorgen voor een zo duidelijk mogelijke scope voor die intergemeentelijke samenwerking.

Onderstaand een beschrijving van essentiële kenmerken van een centrumgemeenteregeling, gebaseerd op een handleiding die de VNG in 2016 heeft opgesteld.

Formele en bestuurskundige aspecten centrumgemeenteregeling
Aan de centrumgemeenteregeling kunnen bevoegdheden worden gemandateerd op basis van artikel 8, vierde lid, Wgr. Daarvoor is het natuurlijk noodzakelijk dat die over te dragen bevoegdheid er ook is en dat er wettelijk geen beperking is opgelegd met betrekking tot mandateren.

De essentie van het centrumgemeenteconcept is dat gastgemeenten diensten afnemen bij een centrumgemeente. Dit meest kenmerkende aspect van de centrumgemeenteregeling lijkt in de dagelijkse praktijk als over de samenwerkingsorganisatie SDF wordt gesproken, niet voor elke betrokkene even helder te zijn.

De centrumgemeente Leeuwarden 'vertegenwoordigt' de andere gemeenten en is daarmee de meest dominante gemeente in de samenwerking. De bevoegdheden die de colleges van B&W inbrengen in de gemeenschappelijke regeling blijven bij de colleges van de deelnemende gemeenten; het college van B&W van Leeuwarden oefent die bevoegdheden uit *in naam* van de andere colleges. Met andere woorden: het college van een deelnemende gemeente machtigt (mandateert) het college van Leeuwarden om een bevoegdheid uit te oefenen.
De taakuitoefening voor Leeuwarden zelf, valt in beginsel buiten de scope van de centrumgemeenteregeling: het betreft immers taken die al bij het college in Leeuwarden zijn belegd.

Belangrijke notie is[1] bovendien dat de "centrumgemeente de gemandateerde bevoegdheden niet conform zijn eigen regelingen mag uitvoeren, maar deze bevoegdheden uitvoert conform de regelgeving zoals die voor de mandaatgever geldt. Wanneer de samenwerkende gemeenten de onderliggende regelgeving willen harmoniseren, dan vergt dit gelijkluidende (wijzigings)besluiten van de vertegenwoordigende organen van de betrokken gemeenten".
Bij de nadere uitwerking van de nieuwe gemeenschappelijke regeling is aandacht voor deze voorwaarde naar ons idee nadrukkelijk nodig.

Een centrumgemeenteregeling is bestuurlijk gezien een lichte vorm van samenwerking , die uitsluitend op **contractuele** basis plaatsvindt. De Wet gemeenschappelijke regelingen voorziet dan ook niet in sturings- of verantwoordingsrelaties. Natuurlijk geldt wel dat de gemandateerde (de centrumgemeente) de mandaatgever (gastgemeente) alle gevraagde inlichtingen moet verschaffen over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden (art. 10:6 lid 2 Awb).

[1] Zie handreiking "Attributie, delegatie en mandaat" 2016 van de VNG pagina 61 e.v.

De Centrumgemeenteregeling is een hulpstructuur. Colleges zijn zelf lokaal verantwoordelijk voor de gemandateerde taken en leggen rekenschap af aan hun gemeenteraden. Daarom is het belangrijk dat er tijdig, goede en transparante informatie wordt gedeeld vanuit het college van B&W van Leeuwarden over de uitvoering van de aan hen gemandateerde taak aan de afzonderlijke (colleges van de) gastgemeenten.
Het is bovendien altijd goed zegt de VNG in hun handreiking over samenwerking, "om heldere afspraken te maken met de gemandateerde organisatie over de gevolgen van het eventueel ontstaan van schade als gevolg van het door die organisatie uitgeoefende mandaat".

Meerwaarde van samenwerking
Uit de literatuur komen de volgende kenmerken van een centrumgemeenteregeling naar voren. Positief in relatie tot het criterium effectiviteit, zijn de elementen kwaliteit en kennis: die nemen toe in een samenwerkingsorganisatie. Ook de kwetsbaarheid bij de uitvoering van een taak wordt minder (een positief effect van de samenwerking) in een centrumgemeenteregeling.
Omdat er relatief veel overleg nodig is binnen een centrumgemeenteregeling, is de efficiëntie niet perse groter dan bij uitvoering van de taken door afzonderlijke gemeenten. Ook de flexibiliteit en de schakelkracht van de samenwerkingsorganisatie wordt beperkt door het overleg dat noodzakelijk is. Het gaat immers om een lichte regeling zonder formele voorwaarden voor verantwoording en besluitvorming.

Een belangrijke voorwaarde die naar voren komt uit de literatuur, is dat bij de centrumgemeenteregeling van de betrokken medewerkers verwacht mag worden dat zij zich verdiepen in de belangen, omstandigheden en context die aan de orde is bij de betrokken gastgemeenten.

Taakstelling samenwerkingsorganisatie
Uitgaande van de gekozen vorm van intergemeentelijke samenwerking, komt dan de vraag aan de orde welke bevoegdheden gastgemeenten over willen dragen aan de centrumgemeente.

Die vraag kan op meerdere manieren worden benaderd:
- Vanuit een duidelijke **opdracht** die aan de centrumgemeente wordt verstrekt. Bijvoorbeeld: zorg voor een dekkend aanbod binnen de jeugdhulp (i.c. beschermd wonen, maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en openbare geestelijke gezondheidszorg) en contracteer daarvoor voldoende zorgaanbieders.
- Vanuit **taken** die door SDF worden uitgevoerd. Dan kan worden gedacht aan inkoop of cliëntenbeheer. In essentie gaat het daarbij eigenlijk altijd om collegebevoegdheden (of ambtelijke bevoegdheden).
- Vanuit **beleidsterreinen** waarvan gemeenten vinden dat die het best gezamenlijk kunnen worden uitgevoerd. Dat kunnen dezelfde beleidsterreinen als hiervoor genoemd worden, maar dan niet op basis van een opdracht, maar op basis van verantwoordelijkheid voor alle aspecten in de beleidscyclus die doorlopen dienen te worden. Daarbij geldt nadrukkelijk dat de centrumgemeenteregeling niet verder kan gaan dan de bevoegdheden van colleges die gemandateerd zijn.

Wij adviseren als werkgroep om te kiezen voor een combinatie van de drie genoemde benaderingswijzen. Uiteindelijk is het voor de samenwerkingsorganisatie en voor de gastgemeenten belangrijk dat wordt aangegeven wat verwacht wordt. Welke opdracht, welke werkzaamheden en welke structuur wordt vastgelegd? In het onderdeel taken en werkzaamheden (pagina 10 e.v.) werken wij de taakstelling voor de samenwerkingsorganisatie zoals wij die vanaf 2022 voor ogen hebben, verder uit.

Beleidscyclus

Verderop in ons advies pleiten we voor het inrichten van een éénduidig werkproces binnen en met betrekking tot de samenwerkingsorganisatie, dat voor alle taken en werkzaamheden van de samenwerkingsorganisatie gebruikt wordt.

We denken dat de beleidscyclus daarvoor heel goed als kader kan dienen. Tegelijkertijd realiseren we ons ook dat er een groot aantal interpretaties mogelijk zijn voor de begrippen "beleidsuitvoering", "beleidsvoorbereiding" en "beleidsbepaling". De wijze waarop tussentijdse reflectie op en bijstelling van keuzes plaatsvindt, kan ook heel verschillend worden ingericht.

Een heldere begripsbepaling, werken vanuit vertrouwen en een open cultuur van elkaar aanspreken op het geleverde werk en de kwaliteit daarvan, zijn voorwaarden om goed te kunnen samenwerken.
Als we dan ook nog samenwerken binnen een goed afgebakend kader, met heldere werkafspraken en werkprocessen, is onze overtuiging dat de samenwerking soepel en naar tevredenheid zal (blijven) verlopen.

Het is voor ons wel duidelijk dat we de gewenste situatie van een soepele samenwerking, alleen kunnen realiseren als alle partijen ook daadwerkelijk voor de meerwaarde van die samenwerking gaan en op onderdelen over hun eigen belangen heen kunnen stappen. Ook is ons duidelijk dat we dan kiezen voor een verandering van de huidige situatie. Dit zal een proces zijn waarin keuzes en consistentie noodzakelijk zijn.
Het is bijvoorbeeld zo dat de samenwerkingsorganisatie op dit moment specifiek opdracht heeft om de inkooptaak uit te voeren en zorg te dragen voor de daarbij behorende beleidsvoorbereiding. In de regeling is vervolgens vastgelegd dat uiteindelijke beleidskeuzes en het stellen van prioriteiten is voorbehouden aan de afzonderlijke gemeenten. Hier is echter niet scherp afgebakend over welke beleidskeuzes en prioriteiten het dan gaat. Dit leidt in sommige gevallen enerzijds tot afwachten bij de medewerkers van de samenwerkingsorganisatie en anderzijds tot het uitvoeren van werkzaamheden tot verrassing van de gemeenten of tot ontevredenheid over het afwachten door de samenwerkingsorganisatie.

Door duidelijkheid te geven over taken en werkzaamheden worden deze situaties hopelijk vanaf 1 januari a.s. voorkomen.

Ordening binnen de beleidscyclus.
De opdracht aan onze werkgroep betrof heel expliciet niet de "hoe" vraag. Toch schetsen we hierna op hoofdlijnen de door ons gewenste inrichting van de beleidscyclus voor de beleidsterreinen en taken die we aan de samenwerkingsorganisatie zouden willen opdragen. We realiseren ons daarbij goed dat er geen scherpe grens te trekken is tussen de verschillende fasen die worden onderscheiden in de beleidscyclus. Onderling overleg, informatie uitwisseling en vertrouwen zijn essentieel. Zeker in de situatie waarin er sprake is van directe raakvlakken tussen verantwoordelijkheden van verschillende actoren.

Met betrekking tot de **opdrachten** die de samenwerkingsorganisatie uitvoert, is het o.i. belangrijk om gezamenlijk vast te stellen wat de grootste opgaven die spelen binnen het sociaal domein, zijn. Volgens de werkgroep zijn dat:

- Zorgen voor betere verbindingen (samenwerking, partnerschap en eigenaarschap) tussen betrokken actoren (tussen gemeente en zorgaanbieders, onderwijs, voorliggend veld, armoedebestrijding, participatie, inkomen, schulden e.d.);
- Reduceren van onnodige kosten;
- 'Normaliseren'.

Voor deze algemene opgaven is het van groot belang dat je dicht op de leefwereld zit: daar waar de direct betrokken professionals rondlopen, daar waar mensen elkaar kunnen kennen en vertrouwen. Daar waar een gemeenschappelijk taal kan ontstaan, die doorleefd is, omdat mensen 'm levend houden.

Bezien vanuit de genoemde opgaven– en er van uit gaande dat deze alleen gerealiseerd kunnen worden vanuit de leefwereld –moet volgens de werkgroep het uitgangspunt bij bovenlokale samenwerking zijn dat er zoveel mogelijk autonomie voor gemeenten blijft om - passend bij de lokale situatie, en de mensen die daarin opereren - te zorgen voor verbindingen en een cultuuromslag. Daarom is onze overtuiging dat de betreffende beleidsuitvoering m.b.t.

verbindingen (m.u.v. regiocoördinatie en het regionaal accounthouderschap) en 'normaliseren', op lokaal niveau dient plaats te vinden.

Alleen daar waar samenwerking echt meerwaarde heeft, moet je samenwerken en verantwoordelijkheden verder bij de leefwereld vandaan beleggen.[2] Dat geldt dan voor die **opdrachten** die om regionale afstemming vragen:

1. Zorg voor een dekkend aanbod van kwalitatief voldoende zorg;
2. Zorg voor een soepel administratief samenspel tussen gemeenten en zorgaanbieders;
3. Zorg voor transformatie bij zorgaanbieders.

De onder 1 genoemde opdracht vertaalt zich via de inkoop taak; de 2e opdracht via de taak accounthouderschap en de 3e via regiocoördinatie.

Wij vinden zoals hiervoor is aangegeven, dat de samenwerkingsorganisatie verantwoordelijk zou moeten worden gemaakt voor drie reguliere taken te weten inkoop, regionale coördinatie en accounthouderschap voor gecontracteerde partijen. Die verantwoordelijkheid betreft (de reikwijdte van de gemeenschappelijke regeling) de *beleidsterreinen* intramuraal Beschermd wonen, preventieve verslavingszorg, Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang, huiselijk geweld en kindermishandeling, prostitutiebeleid, mensenhandel, Openbare Geestelijke Gezondheidszorg en Jeugdhulp en de *organisaties* Regiecentrum Veiligheid en Bescherming, FIER en Veilig Thuis Friesland.

De samenwerkingsorganisatie is voor de in ons advies genoemde drie **taken** verantwoordelijk voor de het grootste deel[3] van de beleidscyclus (voorbereiding, bepaling (binnen de mandaatconstructie), reflectie en monitoring).

We werken vanuit een centrumgemeentemodel als samenwerkende Friese gemeenten. In een dergelijk model worden enkel de mandaten voor het aangaan van overeenkomsten (en alle beheerstaken en -bevoegdheden die erbij horen) en het verstrekken van subsidies (met alle beheerstaken en -bevoegdheden die erbij horen) opgedragen aan een centrumgemeente.
Dit betekent dat de centrumgemeente voor een (beperkt) deel bevoegd is voor de taakuitoefening, want de bevoegdheden die in de Toegang of Beleidsvorming liggen, zijn niet opgedragen aan de centrumgemeente.
In de praktijk kan de centrumgemeenterol ten behoeve van inkoop en subsidiëring alleen adequaat worden uitgevoerd als ook taken en werkzaamheden die ook de Toegang en Beleidsvorming raken, door de centrumgemeente worden behartigd. Uiteraard vragen deze meer hybride taken en werkzaamheden, afstemming met de gastgemeenten waarbij oog is voor de eigen bevoegdheden van die gastgemeenten. In die situaties is er sprake een wisselwerking die afdoende gefaciliteerd moet worden.
We denken hierbij vooral aan gezamenlijke visievorming of het formuleren van geharmoniseerde afspraken omtrent de doorgeleiding (toegang) van cliënten naar het gezamenlijk ingekochte aanbod.
Hoewel de centrumgemeente formeel dus geen positie heeft, is Leeuwarden wel medeverantwoordelijk via de inkoop en subsidiëring dat de hele beleidscyclus ordentelijk loopt en wordt vormgegeven.
Er is in deze situatie dus geen sprake van zwart en wit, maar van een groot deel grijs. De centrumgemeenteregeling zal dus naast het regelen van een goede overdracht van mandaten en bevoegdheden, ook moeten regelen hoe de taken en werkzaamheden worden gedaan waar gemeenten via het construct Sociaal Domein Fryslân gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn.

De individuele gemeenten hebben zoals gezegd, gegeven het feit dat we spreken over een mandaatregeling als we het hebben over een centrumgemeenteregeling, een eigen bevoegdheid als het gaat om het vaststellen (en wijzigen van hoofdlijnen) van beleid –beleidsbepaling- voor de beleidsterreinen die bij de samenwerkingsorganisatie zijn ondergebracht. Van de samenwerkingsorganisatie wordt verwacht dat de beleidsvoorbereiding en de reflectie (evaluatie) en monitoring wordt uitgevoerd.

[2] De Raad van State heeft in het advies dat zij bij de voorgenomen aanpassingen van de Wgr eind 2020 uitgebracht heeft, aandacht gevraagd voor de onbedoelde en vanuit het oorspronkelijk doel ongewenste beweging van recentralisatie binnen het sociaal domein.

[3] De beleidsuitvoering blijft gegeven de aard van een centrumregeling voor alle beleidsterreinen en genoemde taken, een verantwoordelijkheid van afzonderlijke gemeenten.

Gegeven de mandaatconstructie, maar ook vanwege het draagvlak voor samenwerking, is het o.i. noodzakelijk dat individuele gemeenten een stem krijgen in het vaststellen van de kaders waarbinnen de uitvoering van de opdrachten door de samenwerkingsorganisatie plaatsvindt.
Dit betekent een grotere rol aan de voorkant voor gemeenten (formuleren van goede opdrachten en kaders) en minder in de uitvoering (alle werkgroepjes).

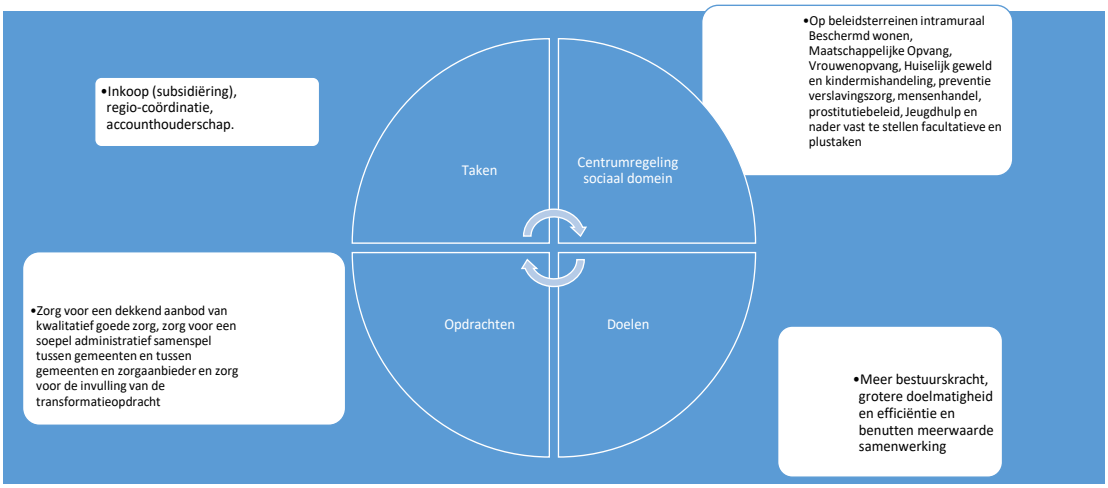
Bij kaderstelling hoort de visie op de opdracht: de doelstelling, de indicatoren, de wijze van monitoring, etc. Dit zijn aspecten van beleidsvoorbereiding: aan de werkgroep governance vragen we de begrenzing van de taak van de centrumgemeente en van de gastgemeenten zo scherp als mogelijk is uit te werken. Wij vragen hen dus om het genoemde grijze gebied nader te duiden. In algemene zin zal zo uitgewerkt worden op welke manier de centrumgemeente ruimte krijgt om binnen door de gemeenten gezamenlijk vast te stellen kaders, in de mandaatconstructie, beleidsbepaling inhoud te geven.

Een specifieke activiteit (onderdeel van de uit te voeren werkzaamheden) van de samenwerkingsorganisatie is dan ook het monitoren van de kwaliteit van de beleidsuitvoering door de individuele gemeenten met betrekking tot de bij de samenwerkingsorganisatie ondergebrachte beleidsterreinen.

Om de invulling van werkzaamheden en taken navolgbaar te maken en het eigenaarschap er voor ook stevig bij de gastgemeenten te kunnen verankeren, is het werken met een jaarlijkse planning en daarbij behorende (financiële) P&C cyclus essentieel.
Van de samenwerkingsorganisatie verwachten we als werkgroep dat zij het voortouw neemt en de bedoelde planning opstelt.

Samenvattend ziet de scope voor de samenwerkingsorganisatie er in onze ogen uit zoals we in de onderstaande afbeelding weergegeven hebben:

Reikwijdte, doelen, opdrachten en taken



Onderdeel 3: Taken en werkzaamheden geconcretiseerd

In dit onderdeel van ons advies werken de taken en daaruit voortvloeiende werkzaamheden voor de samenwerkingsorganisatie in het sociaal domein, verder uit.
Onze verkenning over de taken en werkzaamheden die bij de samenwerkingsorganisatie belegd zouden kunnen worden, is uiteraard gestart bij de huidige taken en werkzaamheden.
Bij de start van onze werkzaamheden werd al snel duidelijk dat de bepalingen in de gemeenschappelijke regeling hierover, niet de lading dekt zoals die zich in de praktijk heeft ontwikkeld.

We zijn uitgegaan van de feitelijke omstandigheden en hebben een verkenning gedaan van mogelijke taken voor een samenwerkingsorganisatie binnen het sociaal domein.

Overwegingen
Zoals eerder gezegd, is het voor ons als werkgroep geen vraag of intergemeentelijke samenwerking wel echt nodig is. De meerwaarde ervan staat voor ons buiten kijf.

Wij hebben de onderstaande overwegingen telkens toegepast om tot ons advies over het toewijzen van meerdere taken en werkzaamheden te komen, los van een mogelijke wettelijke opdracht daartoe:

- Regionaal (= provinciaal) overzicht noodzakelijk
- Volume is op regionaal niveau toereikend, lokaal niet
- Lokaal is er onvoldoende bestuurskracht te ontwikkelen
- Er is specifieke kennis nodig voor betreffende taak, maar niet bij iedere gemeente
- Regionale eenduidigheid is van cruciaal belang
- Er is urgentie bij het oppakken van een beleidstaak die de schaal de gemeentelijke schaal overstijgt
- Er is behoefte aan faciliterend leiderschap op een regionale schaal
- Samenwerken is fijn of verstandig (efficiëntie en visie)
- Wederzijdse afhankelijkheid gemeenten is groot (wens: horizontale samenwerking, win - win)

Bestaande situatie
Formeel
De *reikwijdte* van de gemeenschappelijke regeling is (artikel 2) m.b.t. jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie:

- beleidsvoorbereiding
- inkoop
- contractmanagement en – beheer
- cliëntenbeheer (voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang)
- financieel administratieve verwerking (optioneel)

Het takenpakket van SDF betreft:

- Vaststellen van de inkoopstrategie (artikel 4 lid 3)
- Uitvoeren van het inkoopproces (artikel 4 lid 3)
- Monitoring en sturing gecontracteerde zorgaanbieders (artikel 4 lid 4)
- Contractbeheer (artikel 4 lid 4)
- Optioneel ook het financieel beheer (verwerken zorgtoewijzingen, beoordelen facturen en opstellen betaalbestanden) (artikel 4 lid 5 en 6)
- Signalering maatschappelijke en beleidsontwikkelingen (artikel 4 lid 7)
- Inhoudelijke coördinatie betrokken werkgroepen (governance) (artikel 4 lid 7)
- Voorbereiding van concept beleidsstukken (artikel 4 lid 7)
- Administratief secretariële ondersteuning governancestructuur (artikel 4 lid 7)
- Cliëntenbeheer voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang (artikel 4 lid 8)

Informeel
SDF heeft meer taken voor haar rekening genomen dan formeel zijn vastgelegd in de regeling. Met name op het terrein van de Openbare GGZ (en de aanpak verwarde personen of de Wet verplichte GGZ), als het gaat om landelijke actieprogramma's van het ministerie van VWS, of relevante actualiteiten zoals de Corona-aanpak, de opdracht om tot een (boven)regionale visie voor bepaalde jeugdhulpfuncties te komen, de uitwerking van de Norm voor Opdrachtgeverschap of voornemens tot wetwijziging (WAMS, Jeugdwet). Ook het instellen van expertise teams (Beschermd wonen en Jeugdhulp) is een taak die SDF ingevuld heeft.

Gewenste situatie
Voor ons als werkgroep is het erg belangrijk dat er een samenwerkingsorganisatie is die flexibel inspeelt op ontwikkelingen in de verschillende werkvelden. Het takenpakket en de werkzaamheden van de samenwerkingsorganisaties zouden aangepast moeten kunnen worden aan de actualiteit. Om die reden is het van belang dat er een afwegingsproces (kort en effectief) wordt ingericht waarmee de samenwerkende gemeenten snel kunnen bepalen of zij een taak(onderdeel) wel of niet willen onderbrengen bij de samenwerkingsorganisatie.

Rijnconsult adviseert om de taak van de samenwerkingsorganisatie te beperken tot die als inkooporganisatie. De bij inkoop behorende taken zouden ook naar de samenwerkingsorganisatie overgeheveld moeten worden.
Wij geven over de scope van de samenwerkingsorganisatie, een ander advies dan Rijnconsult heeft gedaan. Ons voorstel is om – in ieder geval- voor de beleidsterreinen intramuraal Beschermd Wonen, mensenhandel, prostitutiebeleid, huiselijk geweld en kindermishandeling, preventief verslavingsbeleid en Jeugdhulp, te kiezen voor een samenwerkingsorganisatie die naast de inkooptaken, ook verantwoordelijk is voor de regionale coördinatie en het accounthouderschap voor stakeholders op die beleidsterreinen.

Het ligt o.i. ook voor de hand om hetzelfde besluit te nemen voor Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang en de OGGZ. Daarbij is het echter zo dat de formele centrumgemeentepositie in het gedecentraliseerde landschap niet meer bestaat, maar dat feitelijk nog wel door het Rijk wordt geacteerd alsof er een centrumgemeente is.
Ons voorstel aan de gemeente Leeuwarden is om (omdat dit nu nog niet is gebeurd) expliciet te besluiten dat de taken en werkzaamheden (inkoop, het leveranciersmanagement en contractbeheer, regionale coördinatie en accounthouderschap) op de beleidsterreinen Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang en OGGZ volledig in handen worden gelegd van de samenwerkingsorganisatie. Dat legt dan bij de centrumgemeente Leeuwarden een expliciete taak en opdracht neer om zowel bestuurlijk als ambtelijk, een duidelijke scheiding aan te brengen tussen lokale taken en regionale taken die door de gemeente Leeuwarden worden behartigd namens 17 andere Friese gemeenten.

Wij vinden het belangrijk en worden daarin bevestigd door signalen vanuit SDF, dat er een uitwerking komt van de concrete verwachtingen die leven over de taken en werkzaamheden die bij de samenwerkingsorganisatie worden belegd. In ons advies werken we de taken op hoofdlijnen uit: een verdieping van die uitwerking is noodzakelijk en zou voor 1 januari 2022 ook moeten zijn afgerond.

Voor ons als werkgroep is het belangrijk dat in het oog wordt gehouden dat overkoepelende vraagstukken als planning, informeren en communiceren spelen. Van de samenwerkingsorganisatie mag verwacht mag worden dat er sprake is van transparantie, tijdigheid en accuratesse als het gaat om informeren en communiceren vanuit de samenwerkingsorganisatie. Daarbij speelt zeker ook een rol of de afzonderlijke gemeenten inzetten op een horizontale oriëntatie (vertrekpunt is samenwerken) of hun eigen belang centraal stellen (verticale oriëntatie). Afgeleide van dit vraagstuk over de beleving van intergemeentelijke samenwerking, is de vraag tot hoever regionale invulling wordt geaccepteerd en wanneer lokale inkleuring moet c.q. mag.
Van de samenwerkingsorganisatie mag in onze ogen worden verwacht dat zij ook aandacht besteedt en kritisch is op de acceptatie van regionale invulling van samenwerking en op de oriëntatie van de deelnemende gemeenten op die samenwerking (gebeurt dat voldoende vanuit het perspectief van de meerwaarde van samenwerking?).

Al deze elementen zijn voor ons aanleiding om te benadrukken dat een éénduidig werkproces zal moeten worden ontwikkeld voor zowel de beleidsvoorbereiding (inclusief de rol, taken en verantwoordelijkheden van de binnen de samenwerkingsorganisatie in te stellen gremia en van de samenwerkingsorganisatie zelf en de individuele gemeenten) als het vaststellen van en communiceren over beleid c.q. kaders op de beleidsterreinen die bij de samenwerkingsorganisatie zijn belegd.

De samenwerking vanuit SDF met gemeenten is wat ons betreft in beperkte mate , maar wel degelijk hybride (zie onze opmerkingen daarover op pagina 9). Het ene moment is er sprake van gezamenlijke voorbereiding (bijvoorbeeld bij het uitwerken van een inkoopstrategie) of vaststelling in elk van de afzonderlijke besturen (als het gaat om visie en de bijstelling daarvan), het andere moment is er slechts sprake van bespreking van de definitieve voorstellen die de samenwerkingsorganisatie doet, door middel van agenderen in het AO. In de gekozen

taakverdeling en toewijzen van werkzaamheden dient o.i. echter wel logica en navolgbaarheid te bestaan.

Voor de samenwerkingsorganisatie is zoals gezegd flexibiliteit belangrijk: er moet ingespeeld kunnen worden op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderingen in wetgeving e.d.. Om die reden is de samenwerkingsorganisatie o.i. ook de plek waar afwegingen gemaakt dienen te worden over onderwerpen die regionaal opgepakt zouden kunnen worden of (tijdelijk) regionaal opgepakt moeten worden. We denken dan bijvoorbeeld aan de landelijke actieprogramma's die het Ministerie van VWS (of Justitie en Veiligheid) presenteren, of aan de recent door de VNG vastgestelde Norm voor Opdrachtgeverschap. Maar ook een samenhangend cluster als aanpak psychiatrische zaken (met de Wet Zorg en Drang, de WvGGZ en de ketenveldnorm als kader), leent zich voor regionale samenwerking.

Het uniforme en eenduidige werkproces waaraan wij hiervoor refereerden is een belangrijk instrument in het kader van transparantie en navolgbaarheid. Ook het expliciet nemen van beslissingen en vastleggen van besluiten over aanvullende (tijdelijke) taken is belangrijk. Deze formele en organisatorische verantwoordelijkheid dient de samenwerkingsorganisatie in te vullen op een ook voor de gastgemeenten navolgbare wijze, die tevens inhoudt dat er bijgestuurd kan worden door de gastgemeenten.

Concreet
Voor de beleidsterreinen intramuraal beschermd wonen, preventie verslavingsbeleid, huiselijk geweld en kindermishandeling, mensenhandel en jeugdhulp[4] is de samenwerkingsorganisatie verantwoordelijk voor de taken die we hierna noemen en die hiervoor in onderdeel 2 op pagina 8 al genoemd zijn. Taken die nader worden uitgewerkt in werkzaamheden en eventueel SLA's. Een uitwerking die o.i. geen onderdeel behoeft te zijn van de regeling, maar die wel bijvoorbeeld in een huishoudelijk reglement of jaarplan nader uitgewerkt worden zodat iedere betrokkene weet wat realistische verwachtingen zijn. Een concrete uitwerking van deze gedachte vragen wij van de werkgroep governance.

Een speciale vermelding in dit verband is nodig voor de ambulante vormen van Beschermd wonen. De werkzaamheden die betrekking hebben op dit onderdeel van Beschermd Wonen, zijn tot 1 januari 2023 ondergebracht bij de samenwerkingsorganisatie; daarna zijn gemeenten zelf verantwoordelijk. Via het PO SDF is al besloten dat vanaf dat moment de verantwoordelijkheid voor ambulant Beschermd wonen dan ook niet meer wordt uitgevoerd door de samenwerkingsorganisatie.
Met het oog op de door ons hiervoor genoemde overwegingen om in regionaal verband samen te werken, zou het ook mogelijk geweest zijn om over de regionale samenwerking rondom ambulant Beschermd Wonen een ander besluit te nemen. Gezien landelijke ontwikkelingen (de Raad van State heeft geadviseerd om de decentralisatie stil te leggen in afwachting van betere verhoudingen tussen het Rijk en gemeenten), zou dit ook in de zeer nabije toekomst voor dit onderwerp kunnen gelden.
Op dit moment noemen wij ambulant Beschermd wonen echter niet meer als een taak voor de samenwerkingsorganisatie.

Taken voor de samenwerkingsorganisatie in relatie tot de genoemde beleidsterreinen (zie uitwerking in bijlage 1; hierna worden de belangrijkste aspecten genoemd)

Regiocoördinatie (signalering, analyse en monitoren ontwikkelingen en maatregelen, voorbereiden regiovisies, transformatie, planning, actueel houden samenwerking, werkgroepen en onderlinge coördinatie genoemde werkzaamheden).

Inkoop (inkoopstrategie, inkoopproces, contractbeheer en leveranciersmanagement).

Accounthouderschap (contact en beheerfunctie, verzorgen verantwoording, beoordelen jaarrekening, begroting en jaarverslag contractpartijen, benchmark, bestuurlijk overleg contractpartijen).

In de regeling die op dit moment geldt, zijn zelfs feitelijke handelingen opgenomen. Wij adviseren om dit in de nieuwe regeling niet te doen. Het gaat om het beschrijven van taken op hoofdlijnen.

[4] Na een expliciet besluit van de gemeente Leeuwarden over Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang en Openbare geestelijke gezondheidszorg aan te vullen met deze drie beleidsterreinen.

De samenwerkingsorganisatie dient te ruimte te hebben om (uiteraard transparant voor de gastgemeenten) alle noodzakelijke acties en instrumenten te kiezen die noodzakelijk zijn om de werkzaamheden goed uit te kunnen voeren.

Gemeenten kunnen er **facultatief** voor kiezen om ook de volgende twee taken, voor zover het de beleidsterreinen WMO en Jeugdzorg betreft, aan de samenwerkingsorganisatie over te dragen:

Cliënt beheer (voor gebruikers Beschermd wonen voorzieningen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang)

Financieel administratieve taken (als gemeente niet zelfstandig berichtenverkeer wenst uit te voeren)

De genoemde taken zijn in bijlage 1 bij dit advies verder uitgewerkt op hoofdlijnen.

Pluspakket van de samenwerkingsorganisatie. Voor andere dan de genoemde beleidsterreinen of taken, kan het zoals gezegd, ook belangrijk zijn om samen te werken in Fries verband. We noemen dit het pluspakket van de samenwerkingsorganisatie. De aanleiding daarvoor kan divers zijn:

1. Het Ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld de afgelopen jaren meerdere actieprogramma's vastgesteld waarop gemeenten konden intekenen. Veelal werd daarbij als voorwaarde gesteld dat gemeenten onderling moesten samenwerken en een gezamenlijke aanvraag moeten indienen. Voorbeelden zijn de actieprogramma's zorg voor de jeugd (Foar Fryske Bern[5]) of geweld hoort nergens thuis.
2. Ook de VNG heeft met het opstellen van de norm voor opdrachtgeverschap accent gelegd op regionale samenwerking.
3. In de praktijk is rondom de gemeentelijke taak ernstige psychiatrische zorg al regionale samenwerking ontstaan die zijn meerwaarde voor de afzonderlijke gemeenten heeft bewezen. De uitvoering van de Wet zorg en drang, WvGGZ, aanpak verwarde personen en de ketenveldnorm, wordt in Fries verband besproken en opgepakt. Dit onderwerp en mogelijk vergelijkbare onderwerpen zouden o.i. –na een expliciet besluit daarover door de gemeenten- bij de samenwerkingsorganisatie moeten kunnen worden belegd.

Wij vinden het als werkgroep logisch en gepast dat eerst wordt afgewogen of de samenwerkingsorganisatie in de hiervoor genoemde (of overeenkomstige) gevallen en voor expliciet te benoemen taken of werkzaamheden in het reguliere of "pluspakket", een rol dient te spelen in een Friese samenwerking tussen gemeenten.
Het in de inleiding van dit eindadvies genoemde afwegingsproces (dat nog nader moet worden uitgewerkt) zou altijd doorlopen moeten worden en moeten leiden tot een expliciet besluit over de vraag of de samenwerkingsorganisatie de betreffende taak oppakt, welk budget daar aan gekoppeld is en welke energie en formatie er voor wordt ingezet.
Een belangrijk punt van aandacht hierbij is de vraag of er sprake is van projectfinanciering en hoe gemeenten willen voorzien in vervolgacties en eventuele structurele gevolgen van de uitvoering van de landelijke programma's.

Formaliteiten
De huidige samenwerkingsregeling voldoet niet in het licht van ons hiervoor geformuleerde advies. Er zal in de regeling als het gaat om de reikwijdte, de taken en de werkzaamheden van de samenwerking, een aanpassing noodzakelijk zijn. Een aanpassing die voor oktober 2021 verder dient te zijn uitgewerkt. In ons advies geven we daarvoor de hoofdpunten weer.

Het opstellen van een nieuwe regeling waarin naast de aanbevelingen uit ons advies, ook een vertaling van het advies van de werkgroep governance zal dienen plaats te vinden, zou in onze ogen gevraagd moeten worden aan de juristen van de gemeente Leeuwarden die een voorstel voorleggen aan de deelnemers in de samenwerkingsorganisatie.

[5] Voor FFB geldt dat in SDF verband expliciete besluitvorming zal moeten plaatsvinden over het vervolg van de activiteiten die in het kader van dit actieplan zijn uitgevoerd. Een eindadvies daarover zou eind 2021 beschikbaar dienen te zijn.

Onderdeel 4: Afsluiting

Ons advies is een advies op hoofdlijnen; er dient een nadere uitwerking plaats te vinden. We stellen we voor de in het onderdeel taken en werkzaamheden genoemde taken en werkzaamheden voor de samenwerkingsorganisatie, de komende maanden (in ieder geval voor 1 januari 2022) in overleg met medewerkers van de samenwerkingsorganisatie en op voordracht van de centrumgemeente, te concretiseren en te vertalen in heldere afspraken over rol en taakverdeling tussen gemeenten.

Bij die concretisering zou ook de vraag aan de orde moeten komen op welke wijze de samenwerkingsorganisatie gebruik wil maken van de bij gemeenten aanwezige kennis en kunde. De inrichting en bemensing van de samenwerkingsorganisatie is daarbij o.i. een belangrijk punt voor nadere overweging.

In ons advies leggen we de nadruk op het accepteren en bespreekbaar houden van het ongemak dat gepaard gaat met samenwerken binnen een centrumgemeenteregeling. We vragen aandacht voor een doorlopend proces waarin aandacht besteed wordt aan de doelen, wil en ambitie om samen te werken, maar ook aan betrokkenheid en eigenaarschap van alle betrokken gemeenten. Voor de samenwerkingsorganisatie een de gemeente Leeuwarden liggen uitdagingen in het verschiet: begrip voor en rekening houden met belangen, context en omstandigheden in elk van de deelnemende gemeenten mag worden verwacht van de centrumgemeente, maar is niet eenvoudig in te vullen.
Er is o.i. voortdurend onderhoud noodzakelijk als het gaat om de bereidheid van gemeenten om samen te werken. Daarvoor zal de samenwerkingsorganisatie een proces dienen te ontwikkelen waarin periodiek wordt geïnventariseerd hoe de samenwerking bevalt en welke verbeterpunten gastgemeenten zien.
Op gezette momenten zal daarnaast in onze ogen een verdiepende evaluatie dienen plaats te vinden over de samenwerkingsorganisatie en het verloop van de onderlinge samenwerking.
Het "onderhoudsproces" zou, zoals gesteld in onze opsomming van werkzaamheden, door de samenwerkingsorganisatie ingevuld dienen te worden. Voor de verdiepende evaluatie is externe betrokkenheid waarschijnlijk van toegevoegde waarde.
Wij stellen ons voor dat een dergelijke verdiepende evaluatie eens per vijf jaar zou kunnen volstaan.
Onze gedachten over de verdiepende evaluatie, hebben invloed op de duur waarvoor de gemeenschappelijke regeling wordt aangegaan. Voor ons is het niet perse nodig om nu weer voor vier jaar afspraken te maken.

Een wensenlijstje (actie voor onze collega werkgroep)
Een voorstel dat we doen is om een lean en mean besluitvormingsproces uit te werken waarmee tussentijds expliciete afwegingen en beslissingen worden genomen over onderwerpen die zich lenen voor intergemeentelijke samenwerking. Het takenpakket en de werkzaamheden van de samenwerkingsorganisaties zouden immers aangepast moeten kunnen worden aan de actualiteit. Om die reden is het van belang dat er een afwegingsproces (kort en effectief) wordt ingericht waarmee de samenwerkende gemeenten snel kunnen bepalen of zij een taak(onderdeel) wel of niet willen onderbrengen bij de samenwerkingsorganisatie.

Wij vragen onze collega werkgroep governance ook om aandacht te besteden aan een belangrijke faalfactor bij succesvol samenwerken. De betrokkenheid van gemeenten, van gemeenteraden en de positie van de afzonderlijke portefeuillehouders c.q. colleges, zal goed geborgd dienen te zijn in de samenwerking.
Onderdeel van een nadere uitwerking over betrokkenheid van gastgemeenten is de begrenzing van de taak van de centrumgemeente (i.c. de samenwerkingsorganisatie) en van de gastgemeenten zo scherp als mogelijk te maken.

Het is o.i. belangrijk om vanuit eenduidigheid te gaan samenwerken. Om die reden stellen we voor om de uitvoering van de werkzaamheden die de samenwerkingsorganisatie verzorgt, maar vooral ook de informatie, verantwoording en communicatie vanuit de centrumgemeente (en de samenwerkingsorganisatie) richting gemeenten, via een uniform werkproces te laten verlopen.
De invulling van het bedoelde werkproces zou een taak voor de werkgroep governance kunnen zijn.

Expliciete besluiten door de gemeente Leeuwarden
Ons voorstel aan de gemeente Leeuwarden is om (omdat dit nu niet is gebeurd) expliciet te besluiten dat de taken en werkzaamheden (inkoop, het leveranciersmanagement en

contractbeheer, regionale coördinatie en accounthouderschap) op de beleidsterreinen Maatschappelijke Opvang, Vrouwenopvang en OGGZ volledig in handen worden gelegd van de samenwerkingsorganisatie.

Er is door de kerngroep geopperd dat de uitwerking van de door ons benadrukte werkwijze, informatieverstrekking, communicatie en sensitiviteit voor het ongemak van samenwerking, geborgd zou kunnen worden door het opstellen van een "huishoudelijk reglement".
Of die verdergaande kaderstelling passend is bij de gekozen lichte vorm van intergemeentelijke samenwerking, is de vraag en feitelijk één die door Leeuwarden beantwoord zal moeten worden. Keuzes met betrekking tot de te hanteren werkwijze zijn immers een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente.

Bezien vanuit onderlinge samenwerking en evenwicht in taken en verantwoordelijkheden, zou de centrumgemeente kunnen overwegen te gaan werken met een of meerdere Service Level Agreement (SLA) te gaan werken Met een SLA kunnen de wederzijdse verwachtingen vertaalt worden in indicatoren en voorzien van instrumentarium voor de noodzakelijk check and balances. Wij denken overigens wel dat het onhaalbaar, maar ook onwenselijk is om voor alle taak-beleidsterrein combinaties, een (gedetailleerde) SLA uit te werken. De SLA's die wel worden opgesteld kunnen de komende maanden worden uitgewerkt.

Vorm van samenwerking
Op dit moment is er zoals hiervoor beschreven, sprake van een lichte gemeenschappelijke regeling: de colleges van B&W van de afzonderlijke gemeenten hebben hun bevoegdheden voor inkoop gemandateerd aan het college van B&W van Leeuwarden.
De kerngroep van gemeentesecretarissen heeft op 14 april 2021 expliciet besloten dat de werkgroep binnen de kaders van de opdracht haar advies uit dient te brengen: de keuze om in een centrumgemeenteregeling samen te werken kan niet ter discussie worden gesteld.

Deze lichte regeling sluit o.i. voor de langere termijn en met het oog op duurzame en soepele samenwerking, niet naadloos aan bij ons advies: andere vormen van samenwerken zouden o.i. onderzocht moeten worden omdat ze een groter beroep doen op en ruimte bieden voor eigenaarschap van alle gemeenten.

We realiseren ons goed dat de invoering van een verdergaande vorm van samenwerking dan de centrumgemeenteregeling, op korte termijn nauwelijks mogelijk is (en door onze opdrachtgever de kerngroep van gemeentesecretarissen als onwenselijk wordt gezien).
Om die reden maar desondanks stellen we voor om de centrumgemeenteregeling nog twee jaar (dus tot 1 januari 2025) in stand te houden en af te wegen in de tussenliggende periode of het wenselijk en haalbaar is om de centrumgemeenteregeling om te zetten naar de gewenste en meer passende vorm van intergemeentelijke samenwerking.
De verkenning over de gewenste en haalbare vorm van samenwerken, zou opgedragen kunnen worden aan een specifiek daarvoor in te stellen werkgroep waarin gemeenten en SDF participeren. Wij zijn als werkgroep onvoldoende toegerust en hebben ook niet de opdracht om de uiteindelijk gewenste en haalbare (!) juridische vorm voor de samenwerkingsorganisatie verder uit te werken.

Voor dit moment stellen wij voor om de bestaande gemeenschappelijke regeling in de geest van ons advies aan te passen en gemeenteraden voor te stellen die regeling voor twee jaar met elkaar aan te gaan. O.i. zal er door een gemeente Leeuwarden over taken die van oudsher als centrum gemeente zijn behartigd, specifieke raadsbesluiten genomen moeten worden zodat die taken ook formeel geborgd bij de samenwerkingsorganisatie ondergebracht worden.

Mandaat
In aansluiting op onze opdracht is helder dat de bij de regeling noodzakelijke mandaattoedeling verder uitgewerkt dient te worden vóór de formele besluitvorming over de nieuwe gemeenschappelijke regeling die in oktober 2021 is voorzien.
Wij zijn als werkgroep in onze ogen niet de groep die deze juridische en formele uitwerking voor haar rekening zou moeten nemen.

Mandaat is nodig voor de besluitbevoegdheid, het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten van feitelijke handelingen in relatie tot de taken die wij in ons advies zouden willen overdragen aan de samenwerkingsorganisatie:
- Voorbereiden van (boven)regionale visies;
- Opstellen van periodieke voortgangsrapportages, monitors, dashboards en planningen voor de opgedragen werkzaamheden en taken

- Uitvoeren van een wettelijk geborgde aanbestedingsprocedure of subsidietraject;
- Vaststellen en hanteren van een algemeen geldend inkoopbeleid;
- Contractering zorgaanbieders;
- Subsidievaststelling en verlening;
- Aangaan van overeenkomsten;
- Verlenen van beschikkingen;
- Betaalbaar stellen van facturen;
- Voeren van en voorbereidingen op rechtsgedingen en bezwaarprocedures.

Speciale aandacht vragen we voor het formeel juist vastleggen van uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling (harmonisatie regelgeving, ontbreken van de formele positie voor een centrumgemeente in de meeste gedecentraliseerde regelingen) die we willen aangaan.
Wanneer de samenwerkende gemeenten de onderliggende regelgeving willen harmoniseren, dan vergt dit gelijkluidende (wijzigings)besluiten van de vertegenwoordigende organen van de betrokken gemeenten

Foar Fryske Bern
Een specifiek onderwerp is de projectorganisatie die er rondom het actieplan zorg voor de jeugd is ingericht (Foar Fryske Bern). In ons advies geven we aan dat de medewerking aan landelijke actieprogramma's (nadat daarover een expliciet positief besluit is genomen binnen de samenwerkingsorganisatie) een taak kan zijn van de samenwerkingsorganisatie. De projectorganisatie Foar Fryske Bern houdt in maart 2022 op te bestaan. Over de borging van de opbrengsten van dit actieprogramma en het voortzetten van de transformatie binnen jeugdhulp in de samenwerkingsorganisatie, zullen o.a. op basis van het door de projectorganisatie aan te bieden eindverslag besluiten genomen moeten worden.

Bijlage 1 (concept tekst artikel 4 GR)

1. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente voeren voor het college en de burgemeester van de gastgemeenten de inkoop, de regiocoördinatie en het accounthouderschap voor gecontracteerde partijen en facultatief het financieel-administratief verwerken alsmede het cliëntenbeheer uit:

   in het kader van de wettelijk 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 wettelijk 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)

2. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente vervullen de volgende functies ten aanzien van **inkoop** ten aanzien van de taken, bedoeld in het eerste lid:

   2.1 Bepalen van de inkoopstrategie;
   2.2 Realiseren van de inkoopproces, waaronder:
   het opstellen van overeenkomsten met aanbieders dan wel van de verleningsbeschikking of subsidie
   nemen van besluiten tot het aangaan van overeenkomsten met aanbieders namens gemeenten
   het sluiten van contracten met de aanbieders of verlenen van beschikkingen namens gemeenten.
   2.3 Uitvoeren van leveranciersmanagement;
   2.4 Verzorgen van het contractbeheer;
   2.5 Doen verzorgen van de jaarlijkse verantwoording ten aanzien van geleverde zorg en ten behoeve van de noodzakelijke accountantsverklaring.

3. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente vervullen de volgende functies ten aanzien van **regiocoördinatie** ten aanzien van de taken, bedoeld in het eerste lid:
   3.1. Het signaleren en analyseren van landelijke en regionale (niveau 3 Noord) ontwikkelingen (waaronder de mogelijkheden en kansen die landelijke actieplannen bieden) en maatschappelijke tendensen in relatie tot de taken en opdrachten die door de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd;
   3.2. Signaleren wanneer maatregelen nodig zijn die kunnen zorgen voor een soepele inzet van noodzakelijke zorg bij overgang van de ene naar één of meerdere andere beleidsterreinen die onder deze regeling vallen;

3.3. Deelnemen aan bovenregionale en landelijke bijeenkomsten (zoals het J42 overleg, VNG overleg e.d.) met een directe relatie tot de taken en opdrachten die door de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd;
3.4. Voorbereiden en initiëren van regionale visies en regionale beleidsstukken voor de onder deze regeling vallende beleidsterreinen;
3.5. Ontwikkelen en borgen van de transformatieopdracht behorende bij de onder de regeling vallende beleidsterreinen en wetten bij gastgemeenten en zorgaanbieders.
3.6. Monitoren of de afzonderlijke taken en opdrachten uit deze regeling door de betreffende verantwoordelijken (gemeenten, zorgaanbieders of samenwerkingsorganisatie) worden uitgevoerd;
3.7. Bewaken of de uitvoering wordt gedaan zoals is overeengekomen en is vastgelegd in de documenten van deze regeling en als uitwerking van deze regeling (regietaak);
3.8. Nemen van maatregelen en instellen van hulpstructuren zoals bijvoorbeeld een expertteam of inzetten van instrumenten zoals experimenten, pilots, beleidsdocumenten, project subsidies, (uitvoerings)instructies, kwaliteitskader, die er voor zorgen dat de uitvoering van de werkzaamheden, opdrachten en taken die in deze regeling worden genoemd, optimaal en accuraat worden uitgevoerd;
3.9. Opstellen van een jaarlijkse planning en jaarlijkse verantwoording met daarin de in deze regeling opgenomen taken, opdrachten, noodzakelijke acties en werkzaamheden in dat betreffende jaar;
3.10. Periodiek (minimaal eens per half jaar) opstellen van een tussenrapportage (bevindingen, knelpunten, stand van zaken) over de taken, werkzaamheden en opdrachten voor de samenwerkende gemeenten;
3.11. Zorgen voor communicatie met, informatie aan, transparantie voor en betrokkenheid van gastgemeenten op alle niveaus van hun organisatie te weten bestuurlijk (gemeenteraad en college van B&W) managerial (gemeentesecretarissen, hoofden sectoren sociaal domein) en ambtelijk (beleid, uitvoering en backoffices) met betrekking tot de onder deze regeling vallende werkzaamheden;
3.12. Zorgen voor periodieke actualisatie alsmede het warmhouden van het doel van de samenwerking, de wil en ambitie om samen te werken en de zachte kanten van de samenwerking (werken zoals bedoeld en gedrag en houding die past bij de samenwerking);
3.13. Zorgen voor een –jaarlijks te actualiseren- voorstel over de inrichting en bezetting van ambtelijke werkgroepen die ingesteld worden voor de uitvoering van de werkzaamheden en opdrachten van de samenwerkingsorganisatie;
3.14. Zorgen voor de coördinatie en afstemming tussen de ambtelijke werkgroepen onderling en tussen werkgroepen en de verschillende gremia die binnen de samenwerkingsorganisatie functioneren

4. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente vervullen de volgende functies ten aanzien van **accounthouderschap** voor aanbieders en gesubsidieerde instellingen ten aanzien van de taken, bedoeld in het eerste lid:
4.1. Invullen van de inhoudelijke en financiële beheerfunctie namens de gastgemeenten voor de gecontracteerde en gesubsidieerde partijen, voor zover dit de werkzaamheden en taken van die partijen betreft;
4.2. Invullen van de operationele en tactische contactfunctie tussen de gecontracteerde partijen en de samenwerkende gemeenten;
4.3. Vaststellen van indicatoren (effectiviteit en efficiëntie) op kwalitatief en kwantitatief niveau die aangeven of beoogde doelen, gevraagde resultaten en opgedragen werkzaamheden worden uitgevoerd zoals bedoeld;
4.4. Zorgen voor communicatie, informatie, transparantie over en goede resultaten in zowel de uitvoering van de eigen taken van de samenwerkingsorganisatie als van de gecontracteerde partijen;
4.5. Bespreken van de jaarrekening, begroting en het kwaliteitsverslag met de gecontracteerde partijen;
4.6. Analyseren van informatie en rapportages over de uitvoering van de dienstverlening door de gecontracteerde partijen, en voorleggen van conclusies en aanbevelingen op basis van deze analyses, aan de samenwerkende gemeenten;
4.7. Monitoren (ook benchmarken) van prestaties (resultaten en kwaliteit) in relatie tot vastgestelde indicatoren;
4.8. Voorstellen doen over gecontracteerde of gesubsidieerde partijen, ten aanzien van bijsturen beleid, aanpassen indicatoren, opleggen van sancties en mate waarin voldaan wordt aan geldende wet- en regelgeving op basis van besprekingen, analyses en/of monitoring;
4.9. Invullen van het bestuurlijke overleg met de gecontracteerde of gesubsidieerde partijen;
4.10. Periodiek (minimaal eens per half jaar) c.q. op het moment dat er zich urgente zaken of calamiteiten voordoen, terugkoppelen van bevindingen en kernpunten rondom het accounthouderschap aan de samenwerkende gemeenten;

Nemen van maatregelen die er voor zorgen dat de uitvoering van het accounthouderschap optimaal en accuraat worden uitgevoerd.

5. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente vervullen indien de gastgemeenten daartoe expliciet hebben besloten, de volgende functies ten aanzien van het voeren van **financieel beheer** van de overeenkomsten met aanbieders dan wel verleende beschikkingen op de taken, bedoeld in het eerste lid, te weten:
   5.1. verwerken van de zorgtoewijzingen;

   5.2. beoordelen van de facturen van de aanbieders op de afspraken daaromtrent, en

   5.3. maken van betaalbestanden van de goedgekeurde facturen of factuurregels van de aanbieders voor de gastgemeente.

6. Het vervullen van de in het vijfde lid genoemde functies door het college en de burgemeester van de centrumgemeente op de vrijwillige taken op basis van de Jeugdwet, zoals genoemd in het eerste lid, geldt als optioneel, aldus dat een gastgemeente kan aangeven geen gebruik te maken van de mogelijkheid deze functies door het college en de burgemeester van de centrumgemeente te laten vervullen.

   Indien een gastgemeente gebruik wenst te maken van deze optie, zal deze gastgemeente dat uiterlijk drie maanden voor de inwerkingtreding van deze regeling schriftelijk kenbaar maken aan het college en de burgemeester van de centrumgemeente

7. Voor het vervullen van de in het eerste lid sub a. en b. genoemde taken beschermd wonen en opvang voert het college en de burgemeester van de centrumgemeente de functie van **cliëntenbeheer**. Deze functie omvat:

   7.1. alle bevoegdheden van het college als vermeld in paragraaf 3 en paragraaf 4 van hoofdstuk 2 WMO, waaronder het ontvangen van meldingen en het doen van onderzoek, het verwerken van de adviezen over toekenning aan cliënten op aangeven van de gastgemeente;

   7.2. het verstrekken van beschikkingen;

   7.3. de bevoegdheid tot namens het voeren van rechtsgedingen, bezwaarprocedures, administratieve beroepsprocedures of andere rechtsgedingen of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, voor zover het niet betreft het besluiten op bezwaarschriften en het besluiten tot het voeren van rechtsgedingen; rechtsgedingen omvatten tevens het aanhangig maken van een kort geding dan wel andere voorlopige of bewarende voorzieningen, de voeging in strafzaken, het instellen van beroep tegen uitspraken op bezwaar.