KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

Toelichting

Op de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân 2018

Inhoud

1. Vooraf 1
2. Overwegingen voor de (continuering van de) samenwerking 2
3. Context voor de gewijzigde centrumregeling 3
4. Uitgangspunten voor de gewijzigde centrumregeling 4
5. Duur van de gewijzigde regeling 5
6. Introductie (beperkte) variatie in functies 5
7. Toelichting op de functies 8
8. Governance 10
9. In- en uittreding 12
10. Bekostiging 12
11. Organisatorische ophanging van SDF binnen de gemeente Leeuwarden 13
12. Juridische vormgeving 14
13. Vervolgtraject 15

1. Vooraf

De afgelopen tweeëneenhalf jaar heeft in het teken van de transitie gestaan. Voor wat betreft de beoogde transformatie staan we slechts aan het begin. Met het doorlopen van het traject zorginkoop 2018 en de overeenstemming over een gezamenlijke sturingsfilosofie hebben de 24 Friese gemeenten een belangrijke stap gezet naar de beoogde transformatie binnen het sociaal domein. Met het in gang zetten van het proces naar een gewijzigde centrumregeling 2018 willen de Friese gemeenten kenbaar maken dat het resultaat van het inkoopproces ook na 31 december 2017 een juridische basis zal kennen. De Friese gemeenten hebben met elkaar uitgesproken dat zij de in 2015 gestarte samenwerking op het gebied van het sociaal domein te willen continueren, zij het in licht gewijzigde vorm.

In het voorjaar van 2017 is het proces van wijziging van de centrumregeling in gang gezet. De wijzigingsvoorstellen op de huidige tekst van de regeling zijn onder meer gebaseerd op de inmiddels staande praktijk, de uitkomsten van de in 2016 uitgevoerde evaluatie en het advies van de werkgroep Governance d.d. 6 maart 2017. Concepten van de gewijzigde regeling zijn in april besproken in de werkgroep Governance, de kerngroep van gemeentesecretarissen en het portefeuillehouders overleg Sociaal Domein Fryslân (SDF).

KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

2. Overwegingen voor de (continuering van de) samenwerking

Reeds ruim vóór 1 januari 2015, het moment waarop gemeenten verantwoordelijk werden voor meer taken op het gebied van Jeugd en Wmo werkten de gemeenten in Fryslân al met elkaar samen. Specifiek bij de voorbereiding van de drie decentralisaties, ter invoering van de nieuwe Jeugdwet, binnen de WMO/AWBZ en op het terrein van arbeidsmarktbeleid wordt op provinciale schaal overlegd en afgestemd tussen gemeenten.

De gemeenten hebben de wens om deze samenwerking voor een aantal taken niet te beperken tot voorbereidingswerkzaamheden. Dat heeft te maken met de omstandigheid dat op een aantal taken samenwerking tussen gemeenten wettelijk verplicht is (AMHK en Werkbedrijf) en met het feit dat sommige geldstromen nog enkele jaren via Leeuwarden als centrumgemeente lopen (Beschermd wonen (incl. jongeren), Maatschappelijke Opvang/Vrouwenopvang en het SHG deel van het AMHK).

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.

KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

3. Context voor de gewijzigde centrumregeling

Er zijn in de context zaken geïdentificeerd die nadere duiding voor de gewijzigde regeling behoeven. In de eerste plaats is er de relatie met het inkooptraject jeugd 2018. De wens is uitgesproken om snel tot zekerheid te komen over invulling samenwerking vanaf 2018. Deze wens tot zekerheid heeft specifiek betrekking op de functies contractmanagement en financieel beheer; wanneer na publicatie van het bestek in de kenmerken van de samenwerking wijzigingen optreden kan dit mogelijk als een wezenlijke wijziging worden aangemerkt in de zin van de Aanbestedingswet.
In dit kader moet worden benadrukt, dat formeel pas van zekerheid kan worden gesproken wanneer geconstateerd is dat iedere gemeente dezelfde tekst van de gewijzigde centrumregeling heeft gepubliceerd.

In de tweede plaats zijn Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel en Kollumerland ambtelijk gefuseerd tot DDFK per 1 januari 2017. Dit heeft echter geen gevolgen voor de gewijzigde centrumregeling; er blijven immers vier colleges en raden bestaan. Wel relevant voor de gewijzigde centrumregeling is de bestuurlijke fusie van de gemeenten Franekeradeel, het Bildt, Menameradiel en vier dorpen van Littenseradiel tot de gemeente Waadhoeke alsmede de bestuurlijke fusie van Leeuwarderadiel en Leeuwarden. Dit heeft tot gevolg dat in de ontwerp tekst van de gewijzigde centrumregeling geen 24 maar 20 gemeenten zijn genoemd.

In de derde plaats is de laatste maanden in werkgroepverband aandacht besteedt aan het onderwerp governance, dat voor een groot deel in de centrumregeling zijn basis kent. De werkgroep Governance heeft in maart een advies opgesteld, met daarin de volgende punten:

a) Kies voor ófwel een volwaardige gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) of een (centrum)regeling die zoveel mogelijk is ingericht en functioneert als een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam.
b) Laat taken en functies zoals genoemd in de huidige (centrum)regeling ongewijzigd
c) Maak in een overzicht helder welke onderwerpen op welke wijze in het besluitvormingsproces worden gebracht:
    i. De centrumgemeente besluit zelfstandig in mandaat en dus zonder consultatie vooraf
    ii. De centrumgemeente neemt een voorgenomen besluit welke ter consultatie aan de andere gemeenten voor wordt gelegd. De centrumgemeente neemt vervolgens op basis van de consultatie een besluit.
    iii. De centrumgemeente komt in samenwerking met de andere gemeenten tot een besluit. Het besluit heeft instemming van alle gemeenten nodig.
d) Stel een bestuurlijk orgaan SDF in (in plaats van het PHO Sociaal Domein VFG) met een zwaarwegende adviesbevoegdheid
e) Breng het aantal overleg organen en werkgroepen terug.

Het advies is in maart overgenomen door de kerngroep van gemeentesecretarissen. In de ontwerptekst van de gewijzigde centrumregeling is zoveel mogelijk rekening gehouden met het advies van de werkgroep.

KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

4. Uitgangspunten voor de gewijzigde centrumregeling

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.

In 2016 is voor een aantal gemeenten echter duidelijk geworden dat zij de samenwerking op het gebied van de functie financieel beheer niet verder willen continueren. De centrumgemeente heeft daarop aangegeven hierdoor ook de functie contractmanagement en -beheer niet voor deze gemeenten te kunnen uitvoeren. Dit heeft er feitelijk toe geleid dat sinds 1 januari 2017 negen gemeenten de functies financieel beheer en contractmanagement (zoals genoemd in artikel 4, lid 3 sub c, d en e van de huidige centrumregeling) in eigen uitvoering hebben genomen. De negen gemeenten hebben in het voorjaar van 2017 uitgesproken, de functie contractmanagement vanaf 2018 door SDF te willen laten uitvoeren. De centrumgemeente heeft hieraan de voorwaarde verbonden, te allen tijde te kunnen beschikken over de voor deze functie noodzakelijke sturingsinformatie.
Dientengevolge is als specifiek uitgangspunt gehanteerd bij het opstellen van deze ontwerptekst, dat Sociaal Domein Fryslân de functie contractmanagement per 1 januari 2018 door de centrumgemeente voor alle 20 Friese gemeenten kan uitvoeren.

Tot slot is nog van belang erop te wijzen, dat de gemeente Leeuwarden een bijzondere positie heeft: zij is zowel de centrumgemeente die opdrachtnemer en dienstverlener is richting de Friese gemeenten als één van de gemeenten die als opdrachtgever richting de centrumconstructie zal optreden. Daarom wordt in dit voorstel als het gaat om de opdrachtgevende rol consequent gesproken over de 20 Friese gemeenten.

5. Duur van de gewijzigde regeling

Voor deze gewijzigde regeling geldt dat, evenals in de huidige regeling, de duur van de afspraken verschilt. Waar samenwerking verplicht is, worden afspraken voor onbepaalde tijd gemaakt, namelijk voor de duur dat de verplichting bestaat. Wel is toegevoegd, dat wetswijzigingen met directe impact op de samenwerking (of andere maatregelen waardoor de verplichting tot samenwerking vervalt) door alle deelnemers als een bijzondere omstandigheid moet worden gezien op basis waarvan de deelnemers met elkaar in gesprek gaan over de taken en functies die in de samenwerking worden uitgevoerd. In de huidige regeling is deze koppeling niet gelegd en is bovendien bepaald dat er overeenstemming moet zijn of iets een bijzondere omstandigheid is of niet.

De tijdelijkheid van de samenwerking heeft slechts betrekking op de taken waarop geen plicht tot samenwerking bestaat. Over deze taken wordt afgesproken dat deze slechts tot en met 31 december 2021 door gastgemeenten aan de centrumgemeente worden opgedragen (met een mogelijkheid tot verlenging).

In deze gewijzigde centrumregeling is derhalve wederom de wens van een tijdelijke afspraak voor wat betreft het vrijwillige deel (niet verplichte deel) van de samenwerking vastgelegd. Nu voor de duur van vier jaren (in plaats van drie jaren in de huidige regeling), dus voor de jaren 2018, 2019, 2020 en 2021.
De wens voor de tijdelijkheid is beargumenteerd vanuit enerzijds de constatering dat de komende jaren nog veel gaat wijzigen in het sociaal domein als werkveld en ook in de wettelijke kaders. In de tweede plaats leidt de tijdelijke duur vanzelf tot een min of meer gecoördineerd gezamenlijk moment om de keuze voor verlenging of continuering van de samenwerking.
Er is in de tijdelijkheid nu gekozen voor een duur van vier in plaats van drie jaren omdat hier mee in het derde jaar een evaluatie kan worden uitgevoerd waarbij de samenwerking tenminste twee jaren is voortgezet (waarmee een voldoende beeld kan worden verkregen van de werking) en de resultaten van de evaluatie tijdig gereed zijn om te kunnen besluiten tot verlenging of voor de individuele gemeenten om besluitvorming over deelname te kunnen doorlopen.

6. Introductie (beperkte) variatie in functies

De functie financieel beheer zal vanaf 1 januari 2018 geen onderdeel meer uitmaken van de ‘standaard’ functies die de centrumgemeente in het kader van het vrijwillige deel van de samenwerking (jeugd) uit voert. De uitwerking hiervan is weergegeven in onderstaande tabel.

Functie	Verplichte samenwerking (Werkbedrijf, Jeugd, Wmo)	Vrijwillige samenwerking (Jeugd)
1. Beleidsvoorbereiding	●	●
2. Inkoop: inkoopstrategie en inkoopproces	●	●
3. Contractmanagement en -beheer	●	●
4. Financieel beheer	●	○

● = standaard indien deze functie op de taak van toepassing is
○ = optioneel

Dit betekent dat in de gewijzigde centrumregeling in artikel 4 lid 6 een bepaling is toegevoegd waarmee de functie financieel beheer voor de vrijwillige samenwerking als optie is opgenomen. Deze functie wordt voor een deel van de taken niet voor alle gemeenten uitgevoerd die deelnemen aan de regeling. De functie als geheel blijft onderdeel van de centrumregeling, omdat deze functie voor de verplichte samenwerking standaard onderdeel is van de taakuitvoering en omdat het de gemeenten die hiervan gebruik wensen te maken ook onderling een (juridische) basis geeft om afspraken en de wederzijdse verantwoordelijkheden op te baseren. Dit is (niet in het minst door de centrumgemeente) te prefereren boven bilaterale overeenkomsten tussen de individuele gemeenten die deze taak willen laten uitvoeren en de centrumgemeente Leeuwarden.

De consequentie van een optioneel onderdeel in de centrumregeling is dat aanvullende bepalingen nodig zijn over switchen tussen twee functiepakketten (standaard of standaard + optie) binnen de looptijd van de centrumregeling. Deze bepaling is opgenomen in een nieuw artikel 8 van de gewijzigde regeling. Een ander gevolg van de introductie van variatie in afname functies is dat andere risicoprofielen ontstaan en de uitvoering minder doelmatig wordt op het niveau van de dienstverlening voor alle Friese gemeenten. In het artikel wordt het risico van het aanbrengen van de switchmogelijkheid geheel bij de centrumgemeente gelegd. Zij kan deze risico's dragen mits zij tijdig (tenminste een jaar van te voren) op de hoogte wordt gesteld van wijzigingen in de wens om gebruik te maken van de optionele functie. Daarnaast is geregeld, dat de centrumgemeente een risicobijdrage in rekening brengt bij keuze tot geen afname van de optionele functie (na ingaan van de centrumregeling). Deze risicobijdrage bestaat het eerste jaar na het ingaan van de gewijzigde vervulling van functies uit 67% van de uitvoeringskosten van de betreffende functie voor de betreffende gastgemeente en in het tweede jaar 33%. Dit verschaft de centrumgemeente feitelijk drie jaren na aankondiging de tijd om eventuele frictiekosten af te bouwen en de middelen om deze te dekken.

In de huidige situatie voert SDF feitelijk ook een vijfde functie uit, te weten, het cliëntenbeheer. Dit geldt alleen voor de taak Beschermd Wonen. De Friese gemeenten hebben de centrumgemeente Leeuwarden gemandateerd voor het opstellen van beschikkingen voor de toekenning van deze voorzieningen. Zij toetst hierbij slechts op rechtmatigheid; de aanvragen van de gastgemeenten voor een individuele voorziening worden inhoudelijk met ingang van 2018 niet getoetst.

In de onderstaande overzichtstabel wordt per taak en functie aangegeven, hoe deze in de gewijzigde centrumregeling zijn opgenomen

Wettelijke taak	Wet	Verplichte samenwerking	Beleidsvoorbereiding	Inkoop	Contractmanagement	Financieel beheer	Cliëntenbeheer
a) Beschermd Wonen	Wmo	Ja	●	●	●	●	●
b) Maatschappelijke opvang	Wmo	Ja	●	●	●	●	
c) Veilig Thuis en AMHK	Wmo	Ja	●	●	●	●	
d) Residentiële zorg inclusief gesloten zorg	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	
e) Jeugdbescherming	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	
f) Jeugdreclassering	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	
g) Activiteiten in het preventief justitieel kader	Jeugdwet	Ja	●	●	●	●	
h) Spoedeisende zorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	
i) Jeugd geestelijke gezondheidszorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	
j) Jeugd AWBZ-intramuraal, behandeling en vervoer	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	
k) Pleegzorg	Jeugdwet	Nee	●	●	●	○	
l) Afspraken Werkbedrijf	Wet SUWI	Ja	●				

● = standaard ○ = optioneel

Naar verwachting zullen vanaf 1 januari 2018 10 gemeenten het 'standaard' dienstverleningspakket gebruiken en 10 gemeenten het 'standaard+optie' dienstverleningspakket. Deze situatie is in de onderstaande tabel samengevat.

Functie	10 gemeenten	10 gemeenten
Verplichte samenwerking (Werkbedrijf, Jeugd, Wmo)		
Beleidsvoorbereiding	●	●
Inkoop: inkoopstrategie en inkoopproces	●	●
Contractmanagement en -beheer	●	●
Financieel beheer	●	●
Vrijwillige samenwerking (Jeugd)		
Beleidsvoorbereiding	●	●
Inkoop: inkoopstrategie en inkoopproces	●	●
Contractmanagement en -beheer	●	●
Financieel beheer (optioneel)	○	☑

7. Toelichting op de functies

Met de functie *"beleidsvoorbereiding"* wordt gedoeld op het formuleren van beleidsuitgangspunten ten aanzien van de genoemde taken. Kort samengevat: welke doelen willen de Friese gemeenten behalen ten aanzien van bovengenoemde taken, welk beleid hoort daarbij en welk budget? De beleidsvoorbereiding gebeurt op ambtelijk niveau in interactie met de deelnemende gemeenten, rekening houdend met de specifieke situatie van gemeenten, waarbij de gemeente Leeuwarden als centrumconstructie verantwoordelijk is voor de uitvoeringstoets van het ontwikkelde beleid.

Bij de beleidsvoorbereiding op genoemde onderdelen uit de Participatiewet gaat het concreet om beleid ten aanzien van de besturing van het Werkbedrijf en de inzet van (re-integratie-)instrumenten. Van belang is wel om het regime van de centrumgemeenteregeling goed te onderscheiden van het Convenant Regionaal Werkbedrijf "Fryslân Werkt!", waar de Friese gemeenten de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties hebben vastgelegd. De samenwerking tussen de Friese gemeenten om te komen tot een Regionaal Werkbedrijf is geborgd in de centrumgemeenteregeling, evenals de wijze waarop gemeentelijk beleid en besluitvorming hieromtrent is geregeld. De feitelijke uitvoering van het Regionaal Werkbedrijf is verankerd in Convenant Regionaal Werkbedrijf "Fryslân Werkt!", wat een eigen regime beschrijft en ook eigen afspraken kent over de financiering van de uitvoering van deze taak binnen het Regionaal Werkbedrijf.

Feitelijk betreffen de werkzaamheden niet alleen het regionaal werkbedrijf, maar de gehele aanpak van de arbeidsmarktregio, te weten:

a) regionale werkgeversinstrumenten (loonkostensubsidie, no-riskpolis, job coaching, proefplaatsing, werknemersvoorzieningen, werkvoucher, beschut werk);
b) één uniforme loonwaardebepalingsmethodiek;
c) het jaarlijks opstellen van een Marktbewerkingsplan;
d) het zorgdragen voor een regio breed registratie- en matchingssysteem van vacatures en kandidaten;
e) het aangaan van arrangementsafspraken met werkgevers;
f) monitoring van de voortgang van de realisatie Banenafspraak;
g) Social return on investment (SROI);
h) het aanvragen van subsidies;
i) het leidinggeven aan samenwerkingsprojecten;
j) expertisebevordering.

De ratio achter het voorstel om de centrumconstructie ook de beleidsvoorbereidende functie te laten vervullen voor de taken waarvoor de gemeente Leeuwarden de inkoopprocessen gaat organiseren, is dat alleen zo effectief gezamenlijk kan worden ingekocht.

Aan de hand van de gezamenlijk geformuleerde beleidsuitgangspunten kan de gezamenlijk inkoopstrategie voor de betreffende taken worden bepaald: aan welke eisen moeten aanbieders

doen, welke gemeentelijke wensen moeten aanbieders vervullen, welke procedure wordt gevolgd en welke beoordelingssystematiek wordt gebruikt om de aanbiedingen te beoordelen?

Van belang is nog beleids*voorbereiding* en beleids*afstemming* van elkaar te onderscheiden. Beleidsafstemming heeft betrekking op het maken van afspraken op bestuurlijk niveau over beleidsaspecten. Daarmee onderscheidt beleidsafstemming zich van beleidsvoorbereiding, dat op ambtelijk niveau plaatsvindt. Praktisch gezien zal de centrumconstructie, samen met gemeenten voorstellen formuleren voor te voeren beleid ten aanzien van de haar opgedragen taken. Deze voorstellen worden besproken in een overleg van de betrokken portefeuillehouders[1] waarna elke portefeuillehouder de voorstellen in zijn of haar eigen college bespreekt. Het is uiteindelijk het lokale college dat het voorstel aanneemt of niet. Als de voorstellen zijn aangenomen, kan de centrumconstructie, wederom in samenspraak met de gemeenten, de uitvoering oppakken.

Voor wat betreft *het organiseren en uitvoeren van de inkoopprocessen* geldt dat de centrumconstructie de volgende werkzaamheden voor de Friese gemeenten uitvoert:

- *Inkoopstrategie bepalen*: de centrumconstructie bepaalt op basis van de door de gemeenten geformuleerde beleidsuitgangspunten de te volgen inkoopstrategie, overlegt daarover en stemt daarover af met de 20 gemeenten.
- *Inkoopproces uitvoeren*: de centrumconstructie stelt een bestek en/of een subsidie uitvraag vast in afstemming met de 20 gemeenten, onderhandelt namens alle gemeenten met de zorgaanbieders en sluit de (mantel-) contracten of verleent beschikkingen op naam van de individuele gemeenten.

Contractmanagement en -beheer: de centrumconstructie stuurt de zorgaanbieder aan en stuurt desgewenst bij; de individuele gemeente blijft zelf beslissen ('beschikken') over de inzet van hulp[2]. Het contact met de zorgaanbieders over de uitvoering in het algemeen verloopt geconcentreerd via de centrumconstructie, en in de concrete gevallen van zorg bieden 1 op 1 tussen de gemeente en de aanbieder. Onder deze functie valt tevens het *monitoren en verantwoorden*: de centrumconstructie ontvangt van de zorgaanbieders de managementinformatie en analyseert deze ten behoeve van beleidsdoelstellingen, prestatie-indicatoren en de beoordeling van de mate van nakoming; de individuele gemeente ontvangt rapportages hierover van de centrumconstructie.

Financieel beheer (optioneel): de centrumconstructie verwerkt de zorgtoewijzingen van de gastgemeenten, beoordeelt de facturen van de zorgaanbieder voor geboden zorg op de contractuele afspraken en aan de zorgtoewijzingen, zet van de goedgekeurde factuurregels beta-

[1] De 20 gemeenten kiezen er voor de benodigde afstemming van beleid te doen in het portefeuillehouders overleg Sociaal Domein.
[2] Met uitzondering van Beschermd Wonen. Hoewel de formele beslissing wordt genomen door de centrumconstructie, worden de aanvragen van de gastgemeenten één op één inhoudelijk overgenomen in de beschikking, mits deze voldoen aan de vereisten van rechtmatigheid.

lingsbestanden (SEPA-bestanden) klaar voor de gastgemeenten, die zelf de betalingen rechtstreeks aan de zorgaanbieder uitvoeren. Deze ontwerptekst is aan de staande praktijk getoetst en aldus aangepast.

Dit betekent dat de centrumconstructie geen delen van de taken uit de Jeugdwet, WMO of Participatiewet zelf gaat uitvoeren[3]. Zij bereidt beleid voor, bepaalt op basis daarvan de inkoopstrategie, organiseert en voert inkoopprocessen uit en draagt zorg voor de administratieve aspecten die bij het beheren van contracten en/of subsidierelaties komen kijken.

Van belang is nog dat het hiervoor gepresenteerde ontwerp alleen goed kan functioneren als de gemeente Leeuwarden als centrumconstructie de overige gemeenten tijdig en proactief betrekt bij uitvoering van de haar opgedragen taken. Tegelijkertijd geldt dat de overige gemeenten hun opdrachtgevende rol serieus moeten nemen, door onder meer aanwezig te zijn bij de relevante overleggen die een actieve rol nemen in het goed laten functioneren van de centrumconstructie en zorg te dragen voor afstemming binnen de eigen organisatie. Over het onderdeel governance zal een apart onderdeel van deze toelichting worden gewijd.

8. Governance

In deze gewijzigde centrumregeling SDF is rekening gehouden met de door de kerngroep van secretarissen overgenomen aanbeveling van de werkgroep Governance om de besluitvorming te verhelderen en het mandaat van de centrumconstructie beter te benutten. Deze aanbeveling is geëffectueerd door wijzigingen aan te brengen in de rol en verantwoordelijkheden van het overleg van de kerngroep van gemeentesecretarissen, de rol en verantwoordelijkheden van het portefeuillehouders overleg en de bevoegdheden van het college en de burgemeester van de centrumgemeente. Onderstaand wordt dit uitgewerkt.

Stap 1 is dat *de kerngroep van gemeentesecretarissen* doet vóór ingaan van het begrotingsjaar aan het PHO een voorstel voor de gewenste besluitvormingsroute per onderwerp. Er zijn drie mogelijke besluitvormingsroutes te onderscheiden, te weten:

a) (het college van) 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 ii geldt; ofwel
b) (het college van) 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) (het college van) de centrumgemeente komt in samenwerking met de andere gemeenten tot een besluit.

[3] Wederom met uitzondering van de taak Beschermd Wonen, waarbij via het beschikken op individuele aanvragen feitelijk een deel van de uitvoering door de centrumconstructie ter hand wordt genomen.

Besluitvorming over alle onderwerpen die niet vallen in één van de hiervoor genoemde categorieën vindt plaats door de centrumgemeente op basis van het mandaat in overeenstemming met het bepaalde onder sub a).
Daarbij geldt als uitgangspunt, dat alleen bij de onderwerpen waarbij sub c) van toepassing is, de inhoud van de voorstellen door de aangewezen ambtelijke werkgroep(en) wordt voorbereid.

Stap 2 is dat voor wat betreft *het portefeuillehouders overleg SDF* geldt, dat zij in ieder geval spreken over:

a) de begroting van SDF;
b) de jaarrekening van SDF;
c) de lijst van onderwerpen waarvoor de kerngroep van gemeentesecretarissen een voorstel voor de besluitvormingsroute heeft gedaan;
d) voor de onderwerpen op deze lijst, waarbij de centrumgemeente in samenwerking met de andere gemeenten tot een besluit dient te komen, een zwaarwegend advies door het portefeuillehouders overleg wordt uitgebracht aan het college van de centrumgemeente.

Instemming in het portefeuillehouders overleg over de inhoud van het zwaarwegende advies vindt plaats op basis van het principe dat iedere gemeente één stem heeft en dat iedere gemeente is vertegenwoordigd of zich laat vertegenwoordigen en op basis van het principe van een gekwalificeerde meerderheid van 2/3e.

Stap 3 is, dat *het college van de centrumgemeente* ten aanzien van de onderwerpen die jaarlijks – tegelijk met het bespreken van de begroting - in het portefeuillehouders overleg worden voorzien van een zwaarwegend advies, het college en de burgemeester van de centrumgemeente enkel is toegestaan om bevoegdheden namens de 20 gemeenten uit te oefenen, nadat het portefeuillehouders overleg daarover een zwaarwegend advies heeft kunnen uitbrengen aan het college en de burgemeester van de centrumgemeente. Het college en de burgemeester van de centrumgemeente mogen slechts afwijken van het zwaarwegend advies indien zij deze afwijking gemotiveerd onderbouwen. Bij gebreke van overeenstemming dan wel tijdig advies beslist het college van de centrumgemeente.

Via genoemde drie stappen wordt in deze gewijzigde centrumregeling recht gedaan aan de wens om meer duidelijkheid te creëren over de besluitvormingsroutes per onderwerp en de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de gremia hierin vervullen.

9. In- en uittreding

Gemeenten die besluiten per 1 januari 2022 niet langer deel te nemen aan de vrijwillige samenwerkingsonderdelen dragen de frictiekosten, indien en voor zover die ontstaan voor de centrumconstructie doordat zij niet langer participeren in dat deel van de centrumregeling. Gelet op de tijdelijkheid van deze regeling (voor het onderdeel vrijwillige samenwerking) zal de centrumgemeente beheersmaatregelen nemen om de frictiekosten eind 2021 zoveel mogelijk te beperken. De mogelijkheden hiertoe zijn echter kleiner dan in de periode 2015-2017, omdat de maximale verlenging van arbeidscontracten is bereikt. Om goede medewerkers toch in huis te houden zal de centrumgemeente vaste contracten of contracten met een langere looptijd moeten en willen aanbieden[4].

10. Bekostiging

In deze ontwerp tekst zijn de sleutels voor de verdeling van apparaatskosten ongewijzigd gebleven. Er wordt een tweeledige sleutel gehanteerd. De instandhoudingskosten worden verdeeld op basis van het inwonertal van elke gemeente; de werklastgerelateerde kosten (voor dienstverlening) op basis van het aantal cliënten Jeugd. Het aantal cliënten Jeugd wordt in de begroting van SDF gebaseerd op CBS gegevens over het jaar t-1.

Ook bij introductie van variatie in de gebruikte functies zijn de huidige sleutels toepasbaar. Er ligt echter wel een zwaardere verantwoordelijkheid van de centrumconstructie om de kostensoorten inzichtelijk te maken voor de deelnemende gemeenten. Daarom is in de centrumregeling toegevoegd, dat in de begroting SDF onderscheid wordt gemaakt in de kosten voor instandhouding, de kosten voor de uitvoering van standaard functies en de kosten van de uitvoering van de optionele functies.
De kosten die de centrumgemeenteconstructie maakt voor het uitvoeren van de optionele functie financieel beheer worden naar rato verdeeld op basis van de het aantal cliënten Jeugd van de gemeenten die deze functie gebruiken.

Deze centrumregeling ziet grotendeels op de uitvoeringskosten die samenhangen met de taakuitvoering van SDF. Er zijn slechts twee uitzonderingen hierop. Dit zijn de bepalingen die iets zeggen over de programmakosten (art. 9 lid 14 en lid 15):

Art. 9 lid 14
Voorzien wordt, dat de financieringsstromen voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang zoals bedoeld in art 2.3.1 WMO vanaf 2020 niet meer via de centrumgemeente lopen, maar naar de individuele gemeenten. Wanneer deze wijziging formeel is geregeld, kan de impact hiervan worden bepaald en treden de deelnemers in deze centrumregeling met elkaar in

[4] Uitgaande van de formatieomvang van SDF zou in een worst case scenario waarin de SDF in zijn geheel wordt opgeheven elke gemeente ca. 1,2 fte moeten oplossen.

overleg om op dit onderdeel nadere afspraken te maken. Overigens geldt voor alle wetswijzigingen in de looptijd van de regeling dat deze reden kunnen zijn om over de inhoud van regeling op dat onderwerp te bezien of nadere of gewijzigde afspraken nodig zijn.

Art. 9 lid 15
Daarnaast lopen de geldstromen die samenhangen met de programmakosten voor de gecontracteerde en gesubsidieerde zorg voor de uitvoering van de taken zoals genoemd in artikel 4 lid 1 sub d., e., f. en g. via de centrumgemeente. Dit betreft een solidariteitsafspraak omtrent de verplichte samenwerking Jeugd (i.c.m. artikel 6 lid 2 van de centrumregeling). Hierover zijn praktische afspraken nodig over verdeelsleutel en betalingstermijnen van gastgemeente naar centrumgemeente die afwijken van de bekostigingsafspraken over de uitvoeringskosten. In de regeling is op deze plek opgenomen, dat voor genoemde taken in de begroting SDF van dat jaar afspraken over de te hanteren verdeelsleutel en betalingsperioden worden opgenomen.

11. Organisatorische ophanging van SDF binnen de gemeente Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft er in 2014 voor gekozen om de taakuitvoering van de centrumconstructie organisatorisch onder te brengen in een zelfstandige geïntegreerde eenheid binnen de dienst Welzijn. Daarbij worden de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer gescheiden. De gemeentesecretaris treedt naar de 23 gemeenten op als opdrachtnemer en is uit dien hoofde voor hen aanspreekbaar op de dienstverlening door Leeuwarden. Intern is de gemeentesecretaris opdrachtgever naar de directeur van de dienst Welzijn (thans genoemde de dienst Sociaal Domein), die verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Er is door de gastgemeenten van de centrumconstructie aandacht gevraagd voor de bijzondere positie van de centrumgemeente bij het uitvoeren van de functie ‘beleidsvoorbereiding’. Gemeenten maken gezamenlijk het beleid en de centrumgemeente zou hierin dezelfde rol moeten vervullen als de andere gemeenten. In de praktijk blijkt dit weerbarstiger. De werkgroep Governance heeft geconstateerd, dat de huidige organisatorische ophanging van SDF binnen de centrumgemeente suboptimaal is doordat de interne besluitvorming binnen de centrumgemeente via veel lagen verloopt en niet altijd transparant is. De door SDF nagestreefde beeldvorming van (relatieve) inhoudelijke onafhankelijkheid komt hierdoor niet uit de verf. De werkgroep adviseert dan ook om de positionering van SDF in de organisatie van de centrumgemeente te heroverwegen.

De gemeente Leeuwarden heeft kennis genomen van het advies van de werkgroep Governance en deze besproken in de kerngroep van secretarissen. De gemeente Leeuwarden heeft daarop besloten het advies van de werkgroep over te nemen en toe te werken naar de ophanging van SDF als een programma organisatie hangend (direct) onder de gemeentesecretaris.

12. Juridische vormgeving

De centrumconstructie is juridisch vorm gegeven in een lichte publiekrechtelijke overeenkomst, te weten een centrumregeling als bedoeld in artikel 8, vierde lid van de Wgr. Kort gezegd komt dit neer op het vastleggen van afspraken tussen de gemeente Leeuwarden en de overige gemeenten in een publiekrechtelijke dienstverleningsovereenkomst; dat is de essentie van een centrumregeling. Bedoelde centrumregeling is een regeling zonder eigen bestuur en zonder een eigen uitvoeringsorganisatie en verschilt in die zin wezenlijk van andere gemeenschappelijke regelingen die er zijn.

Doorslaggevend bij de keuze hiervoor is geweest dat het overgrote deel van de Friese gemeenten, inclusief ook de gemeente Leeuwarden als centrumgemeente, tijdens het oprichtingsproces in 2014 de voorkeur heeft aangegeven voor publiekrechtelijke vormgeving van de afspraken. Een aantal gemeenten heeft daarbij voorwaarden gesteld over condities van uittreding en kosten; deze voorwaarden zijn gecontinueerd in deze liggende ontwerp tekst. Verder speelt mee dat de keus voor de centrumregeling aansluit bij staande praktijk, bijvoorbeeld de bestaande samenwerking op ICT-terrein tussen Leeuwarden als centrumgemeente en een aantal andere Friese gemeenten. Niet onbelangrijk is tot slot, dat de gemeenteraad van Leeuwarden in haar beleidskader Verbonden Partijen heeft vastgesteld dat publiekrechtelijke vormgeving van samenwerking de voorkeur geniet.

Gebaseerd op de hiervoor beargumenteerde keus voor de publieke rechtsvorm wordt er één integrale centrumregeling getroffen tussen het college van Leeuwarden en de (vanaf 1 januari 2018) 19 colleges van de andere Friese gemeenten. De centrumregeling is naar zijn aard bedoeld om samenwerking tussen meer gemeenten in één overeenkomst vast te leggen. Dat is precies wat hier wordt beoogd.

Ook is er voor de periode vanaf 2018 nog altijd geen aanleiding om per gemeente een aparte centrumregeling te treffen, aangezien de inhoud van de centrumregeling gebaseerd is op een voor elke gemeente op één uitzondering na gelijke set van taken, functies en afspraken (zie hiervoor). Het sluiten van individuele centrumregelingen tussen Leeuwarden en elke andere gemeente afzonderlijk heeft dan geen juridische betekenis noch toevoegde waarde, terwijl dit wel tot administratieve drukte leidt, met name voor Leeuwarden. Verder zou de gemeenteraad van Leeuwarden in geval van aparte regelingen per gemeente, per regeling en dus 19 maal toestemming moeten geven aan het college om deze regeling te treffen. Dat lijkt een weinig zinvol proces.

In de ontwerptekst van deze gewijzigde centrumregeling zijn de in dit collegevoorstel opgenomen afspraken vastgelegd over de op te dragen taken, de organisatie van de dienstverlening, financiering en betaling en de wijze van overleg. Daarnaast worden meer juridisch-technische getinte onderwerpen geregeld zoals mandaat/volmacht/machtiging, wijziging en beëindiging van de regeling en de omgang met onverhoopte geschillen. De ontwerp tekst van de gewijzigde regeling is bijgevoegd.

KokxDeVoogd
Ontdek de staat van morgen

13. Vervolgtraject

Het besluitvormingstraject ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Maand	Stap
April 2017	• Portefeuillehouders bespreken de ontwerptekst. Er wordt een keuze gemaakt over de duur van de centrumregeling. Aan de hand van de bespreking worden nadien de laatste wijzigingen aangebracht.
Mei 2017	• Colleges van de gemeenten nemen voorgenomen besluit om taken op te dragen aan de gemeente Leeuwarden vanaf 1 januari 2018 en daartoe de ontwerp tekst van de centrumregeling vast te stellen. • Colleges vragen hun gemeenteraden om toestemming de gewijzigde centrumregeling te treffen
Juni 2017	• (evt.) Raadscommissies behandelen raadsvoorstel • Gemeenteraden behandelen raadsvoorstel en verlenen de individuele colleges toestemming de centrumregeling te treffen
Juli 2017	• Colleges nemen definitief besluit de centrumregeling te treffen en stellen de tekst van de centrumregeling definitief vast.

Zolang besluitvorming binnen de 20 gemeenten nog niet is afgerond zal de gemeente Leeuwarden geen onomkeerbare besluiten nemen ten aanzien van de periode na 1 januari 2018, tenzij dit onvermijdelijk is voor de voortgang van het proces (zoals bijvoorbeeld het inkoopproces 2018). In dat geval zal de gemeente Leeuwarden de overige gemeenten hierover eerst informeren.

* * * * * *