

# Bijlage 2

## Toelichting

### 1. Vooraf

In de vergadering van het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de Vereniging van de Friese Gemeenten (VFG) van 5 juni 2014 hebben de 24 Friese gemeenten besloten om in te gaan op het aanbod van de gemeente Leeuwarden om centrumconstructie te zijn voor de uitvoering van een aantal taken in het kader van de drie decentralisaties.

In de periode juli - september 2014 is het aanbod van de gemeente Leeuwarden verder uitgewerkt, onder andere door gesprekken met nagenoeg<sup>1</sup> alle betrokken gemeenten. Verder heeft een aantal ronde tafel conferenties plaatsgevonden met de programmamanagers voor de decentralisaties, de gemeentesecretarissen en de portefeuillehouders. Met de portefeuillehouders is gesproken in het verband van het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de VFG. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in onderhavig collegevoorstel.

### 2. Overwegingen voor de samenwerking

Binnen het sociaal domein - en specifiek bij de voorbereiding van de drie decentralisaties - werken de gemeenten in Fryslân momenteel al met elkaar samen. 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 (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) speelt de wens mee deze op provinciaal niveau te blijven organiseren. Het betreft hier 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 wordt het mogelijk krachten te bundelen en efficiënter en effectiever in te kopen en de relatie met zorgaanbieders en werkgevers in te vullen.

Om bovenstaande redenen achten de Friese gemeenten het - in ieder geval voorlopig - opportuun deze taken via samenwerking op te pakken. In dat licht hebben de 24 Friese gemeenten besloten om in te gaan op het aanbod van de gemeente Leeuwarden om de dienstverlener in de vorm van een centrumconstructie te zijn voor de uitvoering van bovengenoemde taken. Tot nu toe is de samenwerking in Fryslân voornamelijk gericht geweest op het vinden van onderlinge afstemming en het gezamenlijk voorbereiden en voorsorteren op de nieuwe taken die op de gemeenten afkomen. Het is een pragmatische manier van samenwerken: lokaal doen wat lokaal kan en bovenlokaal organiseren waar dat bij wet verplicht is gesteld of profijt oplevert.

---

<sup>1</sup> Sommige gemeenten trokken samen op in één gesprek of lieten zich vertegenwoordigen door een andere gemeente uit de regio.

Deze pragmatische manier van samenwerken is leidend voor het vervolg. 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. Buiten het bestek van dit voorstel valt dan ook het vraagstuk van het al dan niet verevenen van programmabudgetten.

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 gemeente Leeuwarden zal, als centrumgemeente, namens de Friese gemeenten deze opdrachtgevende rol vervullen.

Onderdeel van de pragmatische manier van samenwerken is ook dat de duur van de afspraken verschilt. Waar samenwerking wettelijk verplicht is, worden afspraken voor onbepaalde tijd gemaakt, namelijk voor de duur dat de wettelijke verplichting bestaat. Waar samenwerking een keus is van de Friese gemeenten, worden afspraken gemaakt voor de jaren 2015, 2016 en 2017. Ten behoeve van besluitvorming over het al dan niet doorgaan met de gemaakte afspraken na 2017, worden de gemaakte afspraken in 2016 geëvalueerd. Deze evaluatie is tweezijdig; ook Leeuwarden mag zich als uitvoerder een oordeel vormen over de continueringvraag.

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 24 Friese gemeenten.

### 3. Uitwerking van de samenwerking

#### Taken en functies centrumconstructie

In lijn met het takenoverzicht dat was opgenomen in de stukken voor het hiervoor genoemde portefeuillehoudersoverleg van 5 juni 2014 bevat onderstaande tabel de taken en functies die de centrumconstructie gaat vervullen voor de 24 gemeenten. Gelet op het adagium “lokaal, tenzij” gaat het hier enkel om bovenlokale taken.

Wettelijk	Taken en functie van de centrumconstructie
Wmo	Beleidsvoorbereiding en inkoop beschermd wonen (incl. jongeren), Maatschappelijke Opvang/Vrouwenopvang, AMHK.
Jeugdwet	Beleidsvoorbereiding en inkoop residentiële zorg inclusief gesloten zorg, Jeugdbescherming, Jeugdreclassering, Spoedeisende zorg, Jeugd GGZ, jeugd AWBZ - intramuraal <sup>2</sup> , behandeling en vervoer, Pleegzorg.
Participatiewet (inclusief SUWI/Invoeringswet PW)	Beleidsvoorbereiding omtrent besturing Werkbedrijf inclusief inzet instrumenten beschut werk, garantiebanen, loonwaardebepaling, loonkostensubsidie, SROI <sup>3</sup> .

De centrumconstructie gaat ten aanzien van deze taken de volgende functies vervullen:

- Het organiseren en uitvoeren van de inkoopprocessen voor voornoemde taken uit de Jeugdwet en de WMO, inclusief de daarvoor benodigde beleidsvoorbereiding; en
- De beleidsvoorbereiding op die onderdelen uit de Participatiewet waarop dat wettelijk verplicht is of bestuurlijk gewenst is.

Met de functie “beleidsvoorbereiding” wordt bedoeld 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.

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 ge-

<sup>2</sup> Te onderscheiden van de taak “Jeugd ABWZ - extramuraal”, die geen onderdeel uitmaakt van het takenpakket van de centrumconstructie, maar door gemeenten zelf of in samenwerking met andere gemeenten worden georganiseerd.

<sup>3</sup> Hieronder valt niet de contractering van de SW-bedrijven en/of intergemeentelijke sociale diensten; dat blijven de gemeenten zelf doen.

volgd en welke beoordelingssystematiek wordt gebruikt om de aanbiedingen te beoordelen? Hierna wordt hierop nog kort nader ingegaan.

Het voorstel is om ten behoeve van de beleidsvoorbereiding te gaan werken met werkgroepen die op ambtelijk niveau als gesprekspartner voor de centrumconstructie fungeren. Daardoor ontstaat een ambtelijk gespreksplatform en kan de gemeente Leeuwarden de gemeenten actief betrekken bij de beleidsvoorbereiding. Voorstel is om per beleidsterrein (Jeugd, WMO en Participatiewet) een werkgroep samen te stellen en de voorzitters van deze werkgroepen met elkaar te laten overleggen t.b.v. beleidsterrein overkoepelende coördinatie. Voor het beleidsterrein Participatiewet kan gebruik worden gemaakt van het al bestaande Regionaal Beleidsoverleg arbeidsmarktregio Fryslân; voor het beleidsterrein WMO van de al bestaande werkgroep Zorg en Welzijn. Voor het beleidsterrein Jeugd is het voorstel een nieuwe werkgroep te formeren of de werkgroep Zorg en Welzijn met het onderwerp Jeugd uit te breiden. Dit zal na besluitvorming in de colleges worden opgepakt door de gemeente Leeuwarden. Naast het zijn van gesprekspartner voor de centrumconstructie is het de bedoeling dat de deelnemers aan de werkgroepen zorgdragen voor (inhoudelijke) afstemming binnen hun eigen gemeente.

Van belang is nog beleidsvoorbereiding en beleidsafstemming 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, zoals hiervoor beschreven, 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<sup>4</sup> 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.

---

<sup>4</sup> De 24 gemeenten kiezen er voor de benodigde afstemming van beleid te blijven doen in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de Vereniging van Friese Gemeenten.

### Organiseren en uitvoeren inkoopprocessen

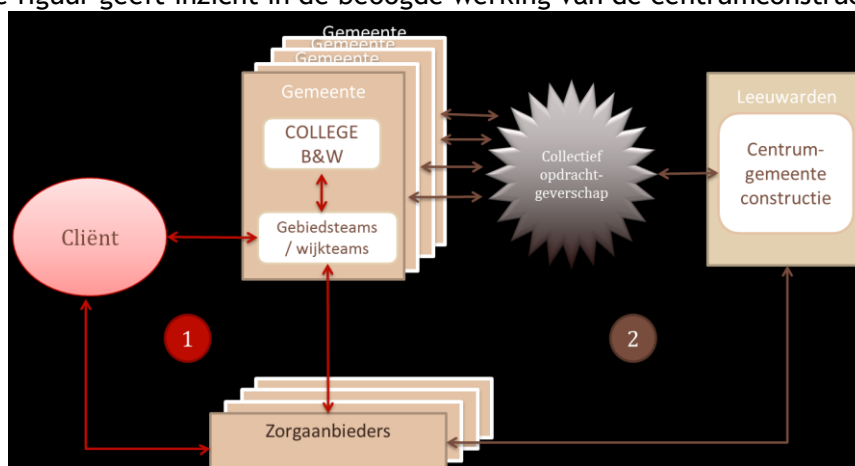
Nader gepreciseerd betekent het organiseren en uitvoeren van de inkoopprocessen dat de centrumconstructie de volgende vijf taken voor de Friese gemeenten uitvoert:

- **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 24 gemeenten.
- **Inkoopproces uitvoeren:** de centrumconstructie stelt een bestek en/of een subsidie uitvraag vast in afstemming met de 24 gemeenten, onderhandelt namens alle gemeenten met de zorgaanbieders en sluit de (mantel-) contracten of verleent beschikkingen op naam van de individuele gemeenten.
- **Sturen:** de centrumconstructie stuurt de zorgaanbieder aan en stuurt desgewenst bij; de individuele gemeente blijft zelf beslissen ('beschikken') over de inzet van hulp. 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.
- **Monitoren en verantwoording:** 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.
- **Administratief beheer:** de centrumconstructie beoordeelt de facturen van de zorgaanbieder voor geboden zorg op de contractuele afspraken, betaalt deze aan de zorgaanbieder en stuurt maandelijks een verzamel Factuur aan de betreffende gemeente, die zelf het programmabudget beheert.

Dit betekent dat de centrumconstructie geen delen van de taken uit de Jeugdwet, WMO of Participatiewet zelf gaat uitvoeren. 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.

### Beoogde werking centrumconstructie

Onderstaande figuur geeft inzicht in de beoogde werking van de centrumconstructie:



Uit deze figuur blijkt dat vanuit het oogpunt "lokaal, tenzij" beoogd is twee dimensies te laten ontstaan.

De eerste dimensie speelt zich af tussen de cliënt, de gemeente en de zorgaanbieders. In de figuur is dit dimensie 1. In deze dimensie beoordelen gebiedsteams en/of wijkteams of een cliënt in aanmerking komt voor zorg. Deze teams en/of de cliënt kiezen bij welke van de door de centrumconstructie geselecteerde zorgaanbieders zij de zorg willen afnemen. Het contact

over de concrete behandeling van de cliënt verloopt rechtstreeks tussen de gemeente en de betreffende zorgaanbieder; de gemeente beoordeelt ook de geleverde zorg in een concreet geval. Ook bij deelname aan de centrumconstructie blijven de gebiedsteams en/of wijkteams onder verantwoordelijkheid van het college van de betreffende gemeente werken.

De tweede dimensie speelt zich af tussen de gemeenten, de centrumconstructie en de zorgaanbieders. In de figuur is dit dimensie 2. De 24 gemeenten geven de centrumconstructie de opdracht om namens hen - en in goed overleg en afstemming met hen - zorg in te kopen en het bijbehorende beleid voor te bereiden. De centrumconstructie onderhandelt namens de 24 gemeenten met zorgaanbieders en sluit (mantel)overeenkomsten en/of verleent beschikkingen. Ten aanzien van de administratieve aspecten van de dienstverlening stuurt de centrumconstructie de zorgaanbieders aan. Verder monitort de centrumconstructie de prestaties van de zorgaanbieders en rapporteert daarover aan de afzonderlijke gemeenten. Tot slot beoordeelt de centrumconstructie de declaraties van de zorgaanbieder op de overeengekomen afspraken. De centrumconstructie betaalt de facturen en stuurt deze door aan de afzonderlijke gemeenten, die voor betaling aan de centrumconstructie zorgen.

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.

#### Duur afspraken centrumconstructie

Ten aanzien van de duur van de te maken afspraken spelen enkele overwegingen een rol:

- Op de 24 gemeenten rust voor een aantal taken de wettelijke verplichting om samen te werken.
- De 24 gemeenten willen de continuïteit van zorg voor hun burgers onder gunstige condities borgen.
- Maar de 24 gemeenten willen waar dat niet verplicht is ook niet definitief aan de centrumconstructie gebonden zijn.
- En voor de gemeente Leeuwarden geldt dat zij verantwoord moet kunnen investeren in het opzetten en in stand houden van de centrumconstructie.

Gelet hierop geldt voor de duur van de te maken afspraken de volgende, gedifferentieerde aanpak, waarbij geldt dat het takenpakket tussentijds niet zal veranderen, tenzij de 24 gemeenten daartoe samen besluiten:

- De centrumconstructie wordt voor onbepaalde tijd aangegaan. De taken waarvoor regionale samenwerking wettelijk verplicht is (AMHK en afspraken Werkbedrijf) worden daar voor onbepaalde tijd ondergebracht. Voor de taken op het terrein van Jeugd en WMO geldt de samenwerkingsafpraak voor inkoop voor de jaren 2015, 2016 en 2017. De rol van de centrumconstructie zal in 2015 voor deze taken beperkt zijn, aangezien er in een apart traject door de gemeenten zelf al zorg voor 2015 is ingekocht en zij ook zelf verantwoordelijk zijn voor het contractbeheer en de monitoring en verantwoording. De rol van de centrumconstructie in 2015 zal vooral voorbereidend van aard zijn gericht op de zorg die in 2015 ingekocht wordt ten behoeve van de jaren 2016 en 2017. Niet uitgesloten is overigens dat gemeenten de centrumconstructie vragen toch ook voor het jaar 20125 al een rol te spelen in het contractmanagement en het financieel beheer (de financiële administratie, de budgetbewaking en de facturatie) die samenhangt met de taakuitvoering op het gebied van beschermd wonen en de jeugdzorg (residentiële zorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, spoedeisende zorg, jeugd ggz en jeugd awbz - intramuraal). Hiermee is in dit voorstel geen rekening gehouden. De gemeente Leeuwarden verkent thans de mogelijkheden voor de vervroegde uitvoering van genoemde taken. Hiervoor zal mogelijk separaat een voorstel worden gedaan. In elk geval is er in dit voorstel nog geen rekening mee gehouden, ook niet in de hoogte van de bijdrage van de deelnemende gemeenten.
- In 2016 vindt een evaluatie plaats ten behoeve van besluitvorming in uiterlijk het laatste kwartaal van 2016 over het al dan niet continueren van de gemaakte afspraken per 1 januari 2018. Zo wordt de continuïteit van de taakuitvoering rondom inkoop van de betreffende taken geborgd en weten de gemeenten en ook Leeuwarden als uitvoerder tijdig hoe de taakuitvoering daarna verloopt: of binnen de centrumconstructie of weer door gemeenten zelf (taakterugname).
- Als optie geldt dat de centrumconstructie vanaf 2018 voor de gemeenten die dat willen de taken op het terrein van Jeugd en WMO blijft uitvoeren.
- Gemeenten die besluiten per 1 januari 2018 niet langer deel te nemen aan samenwerking op Jeugd en WMO dragen de frictiekosten, indien en voor zover die ontstaan voor de centrumconstructie doordat zij niet langer participeren in dat deel van de centrumregeling. Om deze frictiekosten zoveel mogelijk te beperken sluit de centrumconstructie op deze twee beleidsterreinen, behoudens mogelijk op het onderdeel AMHK, geen inkoopcontracten en/of verleent zij geen beschikkingen die langer lopen dan twee jaar (dus uiterlijk tot en met 31 december 2017). Om dezelfde reden werkt de centrumconstructie zoveel mogelijk met tijdelijke contracten voor het aan te trekken personeel. Deze twee beheersmaatregelen worden ingezet om het ontstaan van frictiekosten eind 2017 te voorkomen en als deze toch ontstaan deze maximaal te beperken<sup>5</sup>.

### Inrichting en budget centrumconstructie

De gemeente Leeuwarden kiest ervoor 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, die verantwoordelijk is voor de uitvoering.

---

<sup>5</sup> Uitgaande van de benodigde formatieomvang voor de centrumconstructie zou in een worst case scenario waarin de centrumconstructie in zijn geheel wordt opgeheven elke gemeente ca. 1 fte moeten oplossen.

Daar waar Leeuwarden voor de bemensing van de centrumconstructie personeel van buitenmoet aantrekken geldt de afspraak dat primair geworven zal worden onder de 23 gemeenten.

In de onderstaande tabel worden de totale kosten samengevat en in meerjarenperspectief geplaatst. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in personele kosten, materiële kosten inclusief kapitaallasten en de oprichtingskosten.

Bij de navolgende kostenramingen is enerzijds rekening gehouden met de uitvoering van minder taken in het eerste jaar 2015 (op de functies contractmanagement en financieel beheer omdat gemeenten dat nog zelf doen) en anderzijds is rekening gehouden met oprichtingskosten en extra (periodieke) kosten als gevolg van aanbestedingen, ontwikkeling van beleid en intensiever contact met gemeenten.

*Tabel. Totale kosten centrumconstructie (bedragen x € 1 mln.)*

<i>Component</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b>Personele kosten</b>	€ 1,77	€ 1,75	€ 1,75
<b>Materiële kosten en kapitaallasten</b>	€ 0,99	€ 1,01	€ 1,01
<b>Oprichtingskosten</b>	€ 0,12	€ -	€ -
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 2,88</b>	<b>€ 2,77</b>	<b>€ 2,77</b>

Wanneer de kostencomponenten worden gespecificeerd naar instandhoudingskosten en werklasterelateerde kosten ontstaat het volgende beeld:

*Tabel. Instandhoudingskosten centrumconstructie (bedragen x € 1 mln.)*

<i>Component</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b>Personele kosten</b>	€ 1,12	€ 1,20	€ 1,20
<b>Materiële kosten en kapitaallasten</b>	€ 0,44	€ 0,46	€ 0,46
<b>Oprichtingskosten</b>	€ 0,12	€ -	€ -
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 1,69</b>	<b>€ 1,66</b>	<b>€ 1,66</b>

*Tabel. Werklasterelateerde kosten centrumconstructie (bedragen x € 1 mln.)*

<i>Component</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b>Personele kosten</b>	€ 0,65	€ 0,55	€ 0,55
<b>Materiële kosten en kapitaallasten</b>	€ 0,54	€ 0,56	€ 0,56
<b>Oprichtingskosten</b>			€ -
<b>TOTAAL</b>	<b>€ 1,19</b>	<b>€ 1,11</b>	<b>€ 1,11</b>

Er wordt bij deze ramingen aangenomen, dat het eerste jaar 2015 wel een aanbestedingsjaar is en dat de jaren 2016 en 2017 geen aanbestedingsjaren zijn omdat er in 2015 voor 2 jaar wordt gecontracteerd. Indien 2017 wel een aanbestedingsjaar wordt (omdat uit de evaluatie blijkt dat de centrumconstructie ook voor de periode vanaf 2018 zorg blijft inkopen), maakt de centrumconstructie extra kosten van afgerond € 600.000, waarmee de totale lasten voor het jaar 2017 op totaal € 3,36 mln. uitkomen in plaats van € 2,77 mln.

### **Verdeling apparaatskosten**

Voor de verdeling van apparaatskosten wordt een tweeledige sleutel gehanteerd. De oprichtings- en instandhoudingskosten worden verdeeld op basis van het inwonertal van elke gemeente; de werklasterelateerde kosten op basis van het aantal cliënten Jeugd. Het aantal cliënten Jeugd is voor de uitgevoerde berekeningen gebaseerd op CBS gegevens over het jaar 2012. Als referentie worden de berekende totaalkosten voor de centrumconstructie gerelateerd aan het jeugddeel van het sociaal deelfonds uit de meicirculaire 2014.



In de onderstaande tabel is weergegeven wat de effecten voor 2015 zijn van hantering van de gecombineerde verdeelsleutel. In deze tabel is rekening gehouden met het feit, dat in de WMO budgetten die Leeuwarden als centrumgemeente in 2015 en 2016 nog van het Rijk ontvangt (€ 70,6 mln.) een gedeeltelijke dekking (ad €1,45 mln.) gevonden kan worden voor de oprichtings- en instandhoudingskosten van de centrumconstructie. Hierdoor kunnen de bijdragen van de gemeenten in deze kosten de eerste twee jaar relatief laag blijven. Wanneer deze financieringsbron op grond van kabinetsmaatregelen per 1 januari 2017 vervalt, zal de bijdrage voor de instandhoudingskosten van de centrumconstructie voor de gemeenten stijgen. Dit effect vormt onderdeel van de evaluatie die medio 2016 uitgevoerd wordt. Wanneer dan geen andersluidende afspraken gemaakt worden, blijft ook voor de jaren erna de grondslag voor de verdeling van de instandhoudingskosten dat elke gemeente naar rato van het inwonertal bijdraagt. Zo bieden de gemeenten elkaar de zekerheid dat er altijd een oplossing is voor de verdeling van de instandhoudingskosten

|

Tabel. Verdeling kosten centrumconstructie

Gemeente	Aandeel instandhoudings- en oprichtingskosten (o.b.v. inwoners)	Aandeel kosten werklasterelateerd (o.b.v. cliënten jeugd)	Totaal bijdrage	% van totaalbudget Jeugd
Achtkarspelen	€ 10.248	€ 58.569	€ 68.817	1,05%
Ameland	€ 1.309	€ 3.993	€ 5.302	2,11%
Dantumadeel	€ 6.961	€ 27.950	€ 34.911	1,02%
Dongeradeel	€ 8.837	€ 43.657	€ 52.495	0,87%
Ferwerderadiel	€ 3.215	€ 12.778	€ 15.994	0,80%
Franekeradeel	€ 7.479	€ 39.269	€ 46.748	0,96%
Fryske Marren*	€ 18.807	€ 56.643	€ 75.449	0,79%
Harlingen	€ 5.787	€ 31.418	€ 37.205	0,86%
Heerenveen*	€ 18.252	€ 90.310	€ 108.562	0,98%
Het Bildt	€ 3.887	€ 22.628	€ 26.515	0,82%
Kollumerland	€ 4.711	€ 21.833	€ 26.544	1,00%
Leeuwarden*	€ 39.264	€ 219.722	€ 258.986	0,72%
Leeuwarderadeel	€ 3.760	€ 21.694	€ 25.453	0,93%
Littenseradiel	€ 3.997	€ 16.237	€ 20.233	1,17%
Menaldumadeel	€ 5.001	€ 23.423	€ 28.424	1,01%
Ooststellingwerf	€ 9.391	€ 47.794	€ 57.184	0,94%
Opsterland	€ 10.924	€ 64.035	€ 74.959	0,98%
Schiermonnikoog	€ 345	€ 400	€ 745	5,57%
Smallingerland	€ 20.289	€ 141.365	€ 161.654	0,87%
Súdwest-Fryslân*	€ 30.792	€ 130.277	€ 161.069	0,86%
Terschelling	€ 1.748	€ 5.722	€ 7.471	0,72%
Tytsjerksteradiel	€ 12.061	€ 60.168	€ 72.229	1,05%
Vlieland	€ 406	€ 1.464	€ 1.870	1,01%
Weststellingwerf	€ 9.311	€ 49.114	€ 58.425	1,02%
<b>TOTAAL Fryslân</b>	<b>€ 236.781</b>	<b>€ 1.190.461</b>	<b>€1.427.242</b>	<b>0,88%</b>

\* Inclusief aandeel Boarnsterhim

## Opdrachtgeverschap

### Inhoudelijk

Voor inrichting van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt gebruik gemaakt van één geharmoniseerde set van afspraken tussen de gemeente Leeuwarden en de overige gemeenten. Inhoudelijk betekent dit dat de condities (o.m. in termen van intensiteit, prijs en prestaties) waaronder de gemeente Leeuwarden de diensten verleent identiek zijn voor alle 24 gemeenten. Voordeel van deze wijze van vormgeving van het opdrachtgeverschap is dat de centrumconstructie eenvoudig en transparant wordt gehouden en dat gewerkt kan worden met een eenduidige en eenvoudige kostenverdeelsleutel.

### Vormgeving

De benodigde afstemming over afspraken in het kader van de relatie tussen de centrumconstructie (opdrachtnemer) en de 24 gemeenten (opdrachtgevers) gebeurt in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de VFG, met als aanvulling dat bij behandeling van onderwerpen die de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer raken een extra vertegenwoordiger van de

gemeente Leeuwarden in de rol van opdrachtnemer aanschuift. Zo wordt geen nieuw overleg-gremium gecreëerd en onnodige bestuurlijke drukte voorkomen.

Aanvullend wordt een overleg van secretarissen ingesteld, waarin een afvaardiging van de 24 gemeentesecretarissen (4 tot 6) participeert. Dit overleg richt zich op de dienstverlening en bedrijfsvoering van de centrumconstructie en treedt op als klankbord voor de gemeentesecretaris van Leeuwarden in zijn rol als opdrachtnemer tegenover de 23 gemeenten over ontwikkelingen binnen de uitvoeringsorganisatie die relevant zijn voor de gemeenten. Dit overleg toetst of de centrumconstructie binnen de afgesproken (financiële) kaders werkt en de dienstverleningsafspraken die gemaakt zijn (kwaliteit en tijdigheid) nakomt en bewaakt dat tijdig en adequaat aan de gemeenten wordt gerapporteerd over de uitvoering. Daarnaast bewaakt het secretarissenoverleg dat de gemeenten hun opdrachtgevende rol en betrokkenheid in hun eigen organisatie ambtelijk en bestuurlijk goed organiseren, omdat deze van groot belang is voor het welslagen van de samenwerking in de centrumconstructie.

### Juridische vormgeving

De centrumconstructie wordt juridisch vorm gegeven in een lichte publiekrechtelijke overeenkomst, te weten een centrumregeling als bedoeld in artikel 8, derde 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, de voorkeur heeft voor publiekrechtelijke vormgeving van de afspraken. Een aantal gemeenten heeft daarbij voorwaarden gesteld over condities van uittreding en kosten; met dit voorstel worden die voorwaarden geaccommodeerd. Verder speelt mee dat de keus voor de centrumregeling aansluit bij de staande praktijk, bijvoorbeeld de recent vormgegeven 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 23 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. Gezien de aard van de op te dragen taken en de functie van de centrumconstructie is er geen aanleiding verschillende centrumregelingen per beleidsterrein WMO, Jeugd en Participatie te treffen.

Ook is er voor de periode 2015 - 2017 geen aanleiding om per gemeente een aparte centrumregeling te treffen, aangezien de inhoud van de centrumregeling gebaseerd is op een voor elke gemeente identieke set van taken 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, m.n. voor Leeuwarden. Verder zou de gemeenteraad van Leeuwarden in geval van aparte regelingen per gemeente, per regeling en dus 23 maal toestemming moeten geven aan het college om deze regeling te treffen. Dat lijkt een weinig zinvol proces.

Voor de periode ingaande 2018 kan dit beeld er anders uitzien wanneer er differentiatie ontstaat in de mate waarin de samenwerkingsafspraken door de verschillende gemeenten worden gecontinueerd. Dat volgt dan uit de evaluatie die in 2016 gehouden wordt.

In de centrumregeling zullen in ieder geval de in dit collegevoorstel opgenomen afspraken worden 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. Het ontwerp tekst van deze regeling is bijgevoegd.

Tot slot zij nog opgemerkt dat is gewezen op mogelijke risico's die - ongeacht publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vormgeving - kunnen spelen. Het betreft risico's op het terrein van aanbestedingsrecht en op fiscaal terrein (BTW); deze zijn naar onze inschatting te hanteren.

## 4. Vervolgtraject

### *Besluitvorming*

Het besluitvormingstraject ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| Oktober 2014                  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Colleges van de gemeenten nemen voorgenomen besluit om taken op te dragen aan de gemeente Leeuwarden en een centrumregeling te treffen, conform beslispunten 1 tot en met 8 van dit collegevoorstel, en daartoe de ontwerp tekst van de centrumregeling vast te stellen.</li><li>• Colleges vragen hun gemeenteraden om toestemming de centrumregeling te treffen</li></ul> |
| November 2014 - december 2014 | <ul style="list-style-type: none"><li>• (evt.) Raadscommissies behandelen raadsvoorstel</li><li>• Gemeenteraden behandelen raadsvoorstel en verlenen toestemming de centrumregeling te treffen</li></ul>  |
| December 2014                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Colleges nemen definitief besluit de centrumregeling te treffen en stellen de tekst van de regeling definitief vast.</li></ul>  |

### *Operationaliseren en verdere inrichting centrumconstructie*

Gelijktijdig met besluitvorming binnen de 24 Friese gemeenten zal de gemeente Leeuwarden starten met de voorbereiding van de operationalisering en inrichting van de centrumconstructie. Meer concreet betekent dit dat de gemeente Leeuwarden zal starten met de voorbereiding van de inbedding van de uitvoeringsorganisatie in haar gemeentelijke organisatie, inclusief het OR-traject. Ook zal overleg met de Vereniging van Friese Gemeenten plaatsvinden over de beoogde rol van het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein, en de consequenties daarvan voor de ambtelijke ondersteuning ervan. Verder zullen het secretarissenoverleg en de inhoudelijke werkgroepen worden uitgewerkt en ingevuld. Tot slot zal fiscaal advies worden ingewonnen over het Btw aspect en contact worden gezocht met de betreffende belastinginspecteur.

Zolang besluitvorming binnen de 24 gemeenten nog niet is afgerond zal de gemeente Leeuwarden geen onomkeerbare besluiten nemen ten aanzien van operationalisering en verdere inrichting van de centrumconstructie, tenzij dit onvermijdelijk is voor de voortgang van het proces. In dat geval zal de gemeente Leeuwarden de overige gemeenten hierover eerst informeren.

\*\*\*\*\*