

Onderwerp: Centrumregeling samenwerking sociaal domein Friese gemeenten

Schiermonnikoog, 4 december 2014

Aan de Gemeenteraad

Achtergrond en aanleiding

Per 1 januari 2015 nemen gemeenten het beleid en de uitvoering op het gebied van de Wmo, jeugdzorg en de Participatiewet over. Waar de taken voorheen werden uitgevoerd door het Rijk, de provincies en zorgverzekeraars krijgen de gemeenten zeggenschap over praktisch het hele sociale domein.

Binnen het sociaal domein – en specifiek bij de voorbereiding van de drie decentralisaties op het terrein van de WMO, jeugdzorg en participatie – werken de Friese gemeenten momenteel al veel 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.

De Friese 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 vanaf 1 januari 2015 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).

Voorts speelt 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) de wens 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 inkoopende 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 waar het betreft de beleidsvoorbereiding en inkoop van zorg via samenwerking op te pakken. In dat licht hebben de colleges van 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 in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein op de gemeenten afkomen. Het is een pragmatische manier van samenwerken: lokaal doen wat lokaal kan en bovenlokaal gezamenlijk optrekken waar daaruit profijt kan worden getrokken. Deze pragmatische manier van samenwerken is ook leidend voor het vervolg. Concreet betekent dit dat beleid en programmabudgetten lokaal vastgesteld en beheerd blijven worden. Ook blijft lokaal beslist worden over de inzet van zorg in een concreet geval.

De samenwerking tussen de Friese gemeenten zal daarmee 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 de opdrachtgevende rol vervullen. In actieve interactie met de andere Friese gemeenten zal de gemeente Leeuwarden op ambtelijk niveau, rekening houdend met de specifieke situatie van gemeenten, beleid

voorbereiden ten aanzien van de taken waarop wordt samengewerkt. Op deze wijze kan effectief gezamenlijk worden ingekocht, zonder dat de bevoegdheid van de colleges van burgemeester en wethouders wordt aangetast.

In dat kader is nog van belang 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 vertegenwoordigers van de gemeenten voorstellen formuleren voor te voeren beleid ten aanzien van de haar opgedragen taken. Deze voorstellen worden besproken in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de Vereniging van Friese gemeenten, waarna elke portefeuillehouder de voorstellen in zijn of haar eigen college bespreekt. Het is uiteindelijk het college van de eigen gemeente dat het voorstel aanneemt of niet. Als de voorstellen zijn aangenomen, kan de centrumconstructie de uitvoering oppakken.

Toelichting op centrumregeling

De colleges van de 24 Friese gemeenten zijn voornemens om ten behoeve van de hierboven beschreven gewenste samenwerking bijgevoegde centrumregeling te treffen. Het betreft een lichte publiekrechtelijke overeenkomst, als bedoeld in artikel 8, derde lid van de Wgr. Kort gezegd komt het neer op het vastleggen van afspraken tussen de gemeente Leeuwarden en de overige 23 Friese gemeenten in een publiekrechtelijke dienstverleningsovereenkomst. De bedoelde centrumregeling is een regeling zonder eigen bestuur en zonder eigen uitvoeringsorganisatie en verschilt in die zin wezenlijk van andere gemeenschappelijke regelingen die er zijn.

Doorslaggevend bij de keuze voor een centrumregeling in de zin van de Wgr 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; in de uitgewerkte samenwerkingsvorm worden die voorwaarden geaccommodeerd. Verder speelt mee dat de keus voor de centrumregeling aansluit bij 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.

Aan de centrumregeling nemen de colleges van B&W en de burgemeester deel. De uitvoering van de taken door de gemeente Leeuwarden betreft voornamelijk bevoegdheden van het college. Het sluiten van de overeenkomsten met de aanbieders in het sociale domein is echter een bevoegdheid van de burgemeester op grond van artikel 171, eerste Gemeentewet. Om de volmacht daartoe te kunnen verlenen aan de burgemeester van Leeuwarden is naast het college, ook de burgemeester als bestuursorgaan deelnemer aan de centrumregeling.

In de centrumregeling – zie bijlage 1 -wordt een aantal onderwerpen geregeld. De belangrijkste worden hieronder kort toegelicht.

Taken

Gelet op het adagium “lokaal, tenzij” gaat de centrumconstructie enkel de volgende bovenlokale taken uitvoeren voor en namens de 24 Friese gemeenten.

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 ¹ , behandeling en vervoer, Pleegzorg.
Participatiewet (inclusief SUWI/Invoeringswet PW)	Beleidsvoorbereiding omtrent besturing Werkbedrijf inclusief inzet instrumenten beschut werk, garantiebanen, loonwaardebepaling, loonkostensubsidie, SROI ² .

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.

Duur afspraken centrumconstructie

De centrumregeling wordt voor onbepaalde tijd aangegaan. De taken waarvoor regionale samenwerking wettelijk verplicht is (AMHK en afspraken Werkbedrijf) worden daar ondergebracht voor zo lang als die wettelijke verplichting geldt. Voor de taken op het terrein van Jeugd en WMO geldt de samenwerkingsafpraak voor beleidsvoorbereiding en inkoop van zorg voor de jaren 2015, 2016 en 2017. De rol van de centrumconstructie in 2015 voor deze taken zal vermoedelijk beperkt zijn, aangezien er in een apart traject door de gemeenten zelf al zorg voor 2015 is ingekocht. Niet uit te sluiten valt dat hierin de komende maanden nog verandering komt. Verschillende gemeenten willen namelijk het contractbeheer al in 2015 bij de centrumconstructie onderbrengen. Hierover loopt het overleg.

Als optie geldt verder dat de centrumconstructie vanaf 2018 voor de gemeenten die dat willen de taken op het terrein van Jeugd en WMO blijft uitvoeren.

In 2016 vindt een evaluatie plaats ten behoeve van besluitvorming in uiterlijk het vierde 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 centrumgemeente of weer door gemeenten zelf (taakterugname).

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 (Jeugd en WMO), 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.

Verdeling apparaatskosten

Voor uitvoeringskosten van de centrumregeling wordt een tweeledige kostenverdeelsleutel gehanteerd. De kosten die gemaakt worden in het kader van de oprichting en instandhouding van de centrumconstructie worden door de 24 gemeenten gedeeld op basis van inwonersaantal. De kosten die gemaakt worden in het kader van de dienstverlening wordt verdeeld op basis van cliëntaantallen Jeugd.

¹ 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.

² Hieronder valt niet de contractering van de SW-bedrijven en/of intergemeentelijke sociale diensten; dat blijven de gemeenten zelf doen.

In de eerste ramingen gemaakt door de gemeente Leeuwarden blijkt dat de totale kosten (personele kosten, materiële kosten, kapitaallasten en – alleen in 2015 - oprichtingskosten) voor de centrumconstructie in 2015 € 2,88 miljoen bedragen, in 2016 € 2,77 miljoen en in 2017 € 2,77 miljoen. Deze kostenraming betreft een zo goed mogelijke inschatting als op dit moment te maken is, aangezien nog veel onduidelijk is over de consequenties in de uitvoering van de decentralisatie, vooral op het gebied van de Jeugdzorg als nieuwe taak voor gemeenten. Afspraken zijn gemaakt om de kosten voor de centrumconstructie goed te monitoren.

De hierboven beschreven tweeledige kostenverdeelsleutel betekent voor onze gemeente [XXX] het volgende:

<i>Aandeel instandhoudings- en oprichtingskosten</i>	<i>Aandeel kosten werklastgerelateerd (o.b.v. aantal cliënten)</i>	<i>Totale bijdrage</i>
€ 345	€ 400	€ 745

De voor onze gemeente berekende bijdrage ter dekking van de instandhoudings- en oprichtingskosten en de werklastgerelateerde kosten wordt beschikbaar gesteld en gedekt ten laste van begrotingspost Jeugdzorg.

Opdrachtgeverschap

Als basis voor de inrichting van de relatie tussen de 23 gemeenten als opdrachtgever en Leeuwarden als opdrachtnemer wordt gebruik gemaakt van één geharmoniseerde set van afspraken, identiek voor 24 gemeenten. Voordeel hiervan is dat de centrumconstructie eenvoudig en transparant blijft en gewerkt kan worden met een eenduidige en eenvoudige kostenverdeelsleutel.

Het opdrachtgeverschap van de Friese gemeenten wordt op verschillende niveaus vormgegeven:

- De benodigde afstemming over afspraken in het kader van de relatie tussen de centrumgemeente (opdrachtnemer) en de 24 gemeenten (opdrachtgever) vindt plaats in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein van de VFG, met als aanvulling dat bij behandeling van de onderwerpen die de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer een extra vertegenwoordiger van de gemeente Leeuwarden aanschuift in de rol van opdrachtnemer.
- Aanvullend wordt een overleg van secretarissen ingesteld, waarin een afvaardiging van de 24 gemeentesecretarissen (vier tot zes) 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.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Schiermonnikoog,
de secretaris, de burgemeester,

B. Boelens

J. Stellinga