

6. Organisatie van de regionale samenwerking

Conceptversie ter bespreking met de raden, na vaststelling door de colleges op 11 mei 2021

In de vorige hoofdstukken is een helder perspectief geschetst over welke taken op regionaal niveau worden georganiseerd en wat de gemeenten Midden-Holland daarop willen bereiken. Minstens zo belangrijk is hoe we deze samenwerking als gemeenten samen inrichten. De samenwerking gaat opleveren wat beoogd wordt, als we de voorwaarden goed met elkaar inregelen. Daarnaast vraagt regionale samenwerking eigenaarschap, een heldere rolverdeling en onderling vertrouwen.

In de organisatie van deze regionale samenwerking zijn een drietal elementen van belang om op raadsniveau met elkaar vast te stellen:

- De wijze van bestuurlijke besluitvorming over de regionale taken.
- De democratische legitimering en invulling van de rollen van de gemeenteraden.
- De financiering van de regionale taken.

Deze worden in de volgende paragrafen uitgewerkt.

6.1 Wijze van bestuurlijke besluitvorming over de regionale taken

Gemeenten hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de regionale taken en de taken waarop bovenregionale samenwerking gewenst is. Het is noodzakelijk de besluiten in onderlinge afstemming voor te bereiden zodat eensluidende besluitvorming wordt bereikt. Daarmee wordt een heldere invulling mogelijk van de opdrachtgeversrol van gemeenten richting zorgaanbieders. Dit draagt bij aan het realiseren van de gestelde opgaven, waaronder waar mogelijk het beperken van de kostenstijgingen.

De afgelopen jaren is bestuurlijke besluitvorming primair vormgegeven via netwerksamenwerking, waarbij de bevoegdheden bij de individuele colleges en raden zijn blijven liggen. Voor een aantal gerichte taken zijn twee dienstverleningsovereenkomsten op collegeniveau afgesloten om taken op het gebied van contractmanagement en –beheer en de jeugdbeschermingstafel te organiseren. Bij deze dienstverleningsovereenkomsten is de wethouder van gemeente Gouda gemandateerd om een beperkt aantal besluiten te nemen.

Naar een niet-vrijblijvende samenwerking

In de zomer van 2020 zijn in de Norm voor Opdrachtgeverschap¹ aanvullende randvoorwaarden gesteld aan de wijze waarop gemeenten regionaal samenwerken. De huidige wijze van samenwerking voldoet niet aan de nieuw gestelde eis te komen tot een niet-vrijblijvende samenwerking. Dit maakt een heroverweging van de huidige systematiek van besluitvorming nodig. Tegelijk staan de gemeenten voor stevige opgaven om de zorg en ondersteuning betaalbaar en beschikbaar te houden voor de inwoners die dat nodig hebben.

Focus op het realiseren van opgaven

De gemeenten kiezen op dit moment om de focus te leggen op de inhoudelijke en financiële opgaven in het sociaal domein en nu niet primair de inzet te richten op een grootschalige governance discussie. Daarmee blijven we zo dicht mogelijk bij de huidige werkwijze en versterken dit met geformaliseerde samenwerkingsafspraken.

Besluit: bestuurlijke besluitvorming regionale taken

- Bestuurlijke besluitvorming over de regionale taken vindt plaats in de individuele colleges en raden.
- Colleges werken samen op basis van een samenwerkingsovereenkomst.

¹ Zie bijlage (opgenomen bij consultatieversie nota hoofdstuk 1-5).

De gemeenten in Midden-Holland kiezen voor een bestuurlijk besluitvormingsmodel waarbij de besluitvorming bij de individuele gemeenten blijft liggen, en tegelijk commitment gegeven wordt op onderlinge afstemming en gezamenlijke voorbereiding van de besluitvorming. Deze afspraken over de wijze van samenwerking worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die een looptijd heeft van in ieder geval de regiovisie.

In de samenwerkingsovereenkomst, af te sluiten tussen de colleges, worden in ieder geval afspraken gemaakt over:

- Eén aanspreekpunt: de gemeenten bepalen wie namens de regio het aanspreekpunt is voor het Rijk op de regionaal georganiseerde taken.
- Procesafspraken over het komen tot eensluidende besluitvorming en escalatie.
- Afspraken over bovenregionale vertegenwoordiging en waar nodig afspraken over mandatering
- Afspraken over de wijze waarop de uitvoering van de regionale taken wordt vormgegeven en gefinancierd.

Door de keuze voor dit besluitvormingsmodel behouden we een stevige inbedding in de gemeenten. De individuele gemeenten blijven in staat om een integrale afweging te maken op zowel de lokale taken op jeugd en Wmo als gerelateerde thema's, zoals werk, armoedebeleid en wonen. Met deze samenwerkingsovereenkomst geven de gemeenten Midden-Holland invulling aan de vereiste niet-vrijblijvende governance met één aanspreekpunt uit de Norm voor Opdrachtgeverschap.

Mogelijke verplichting tot regionale samenwerking

Ook met het oog op de koers van het Ministerie lijkt dit verstandig: er is een wetsvoorstel voorzien dat alle gemeentelijke colleges verplicht om regionaal samen te werken met betrekking tot de Jeugdwet. Dit omdat het Ministerie van VWS de Norm voor Opdrachtgeverschap van de VNG niet afdoende vindt om doeltreffende en doelmatige samenwerking te borgen

De kern van het wetsvoorstel is verplichte regionale samenwerking ten aanzien van het contracteren van (door de minister nader te bepalen vormen van) jeugdhulp en het voeren van overleg met andere regio's. Waarbij de minister tevens bevoegd wordt om deze verplichte samenwerking zo nodig verder uit te breiden met nader te bepalen werkzaamheden. De samenwerking dient daarbij verplicht vorm te krijgen door middel van een nog te treffen gemeenschappelijke regeling (GR).

Met het oog op de grote uitdagingen is het wenselijk om focus aan te brengen: nu eerst de inhoudelijke en financiële opgaven en vervolgens, indien alsnog besloten wordt tot wettelijk verplichte regionale samenwerking, gericht aan de slag met wat nodig is. Dit kan tegen die tijd dan ook in het licht van de kaders voor de inkoopperiode vanaf 2025 worden aangevlogen.

Gerelateerde centrumtaken

Ook de centrumtaken in het sociaal domein vragen om een inhoudelijke verbinding met de regionaal georganiseerde taken. Dit zijn maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en deels huiselijk geweld en op dit moment nog beschermd wonen. Het Rijk heeft gekozen hier centrumtaken van te maken vanwege de schaal en omvang. Ook al is de financiering en bevoegdheid anders geregeld, het verzorgingsgebied voor deze taken is gelijk aan de regionale taken.

Ten aanzien van beschermd wonen is er in deze periode sprake van een doordecentralisatie naar gemeenten, die vraagt om een zorgvuldige overgangsfase qua organisatie en financiering. Deze decentralisatie is voorzien vanaf 2023 met een overgangperiode van 10 jaar.

Door middel van een mandaatregeling is de regiefunctie van Gouda voor maatschappelijke zorg reeds vastgelegd.

Advisering door adviesraden voor inwoner- en cliëntenparticipatie

De colleges kunnen op voorgenomen besluiten advies vragen aan hun raden voor cliënten- en inwonerparticipatie conform de in de eigen verordeningen vastgelegde wijze. De individuele colleges zullen aan zet blijven om de inhoudelijke reactie te geven op de gegeven adviezen.

6.2 Democratische legitimering

Met deze visie zetten de gemeenteraden van de regio Midden-Holland voor de komende jaren een inhoudelijke koers uit. Daar er geen wijziging voorgesteld wordt in de bevoegdheden van de onderlinge gemeenten blijft de positie van gemeenteraden vergelijkbaar. Democratische legitimering is bij regionale samenwerking een aandachtspunt. In deze paragraaf concretiseren we de rol van de individuele raden bij de regionale taken op Jeugd en Wmo.

Kaderstellende rol van de raden

De raden zijn aan zet voor de kaderstelling op hoofdlijnen. In deze visie vindt deze kaderstelling plaats voor de periode 2021-2024. Voor vraagstukken gerelateerd aan inkoop voor 2021-2024 geldt de huidige basisovereenkomst met aanbieders als basis en zullen de raden vooraf geïnformeerd worden over de inkoopgerelateerde keuzes, die de colleges voornemens zijn. Daarbij zullen de colleges de uitgangspunten uit de regiovisie als basis gebruiken.

Vanaf 2022 zal de voorbereiding starten voor de volgende inkoopperiode jeugd en Wmo vanaf 2025. Dat betekent dat in dit traject de gemeenteraden gezamenlijk aan zet zijn om nieuwe kaders te stellen en te bepalen hoe zij tot keuzes willen komen.

Regionale samenwerking komt onder druk te staan als raden het gevoel hebben geen ruimte te hebben voor individuele accenten en amendering van voorgestelde besluiten. De colleges zullen zorg dragen voor het tijdig betrekken van raden daar waar eensluidende besluitvorming nodig is op kaderstelling.

Doelstellingen zijn gemeentespecifiek

Doelstellingen van gemeenten betreffen vaak het inwonerniveau en vereisen inspanningen op regionaal en lokaal niveau en zijn steeds vaker ook domein overstijgend ('integraal'). De colleges hebben in het gekozen model de verantwoordelijkheid de wisselwerking tussen lokale en regionale taken te organiseren op zodanige wijze dat de gestelde doelen gerealiseerd worden. Deze doelen zijn gemeentespecifiek en het is aan de colleges aan de raden te laten zien dat deze doelen voor de inwoners worden gerealiseerd, ongeacht de inspanningen op lokaal, regionaal of bovenregionaal niveau. Dit vindt plaats in de gebruikelijke Planning en Control cyclus.

Informatievoorziening raden

Raden kunnen alleen hun rol goed invullen als zij voldoende op de hoogte zijn van wat er speelt en de samenhang daartussen. De colleges zijn ieder voor zich aan zet om de raden te informeren conform de informatieplicht en waar nodig te betrekken. De individuele colleges zullen in de informatievoorziening over regionale taken samen optrekken. Streven is te zorgen dat de vijf gemeenteraden zoveel mogelijk gelijktijdig over dezelfde informatie beschikken over de regionaal georganiseerde taken.

Besluit: democratische legitimering

- De colleges dragen zorg voor het tijdig betrekken van de raden daar waar eensluidende besluitvorming nodig is op kaderstelling voor regionale taken.
- Verantwoording over het bereiken van gemeentelijke doelstellingen verloopt via de gebruikelijke P&C cyclus.
- De colleges streven er naar de vijf gemeenteraden zoveel mogelijk gelijktijdig over dezelfde informatie te laten beschikken over de regionaal georganiseerde taken.

6.3 Financiering

De financiering van de voorzieningen jeugd en Wmo

De uitgaven aan voorzieningen in de Jeugdwet en Wmo bedragen regionaal circa 110 mln per jaar (niveau 2020). Voor de taken uitgevoerd op regionaal niveau geldt dat er geen sprake is van solidariteit of verevening tussen gemeenten. De voorzieningen worden dus per gemeente afgerekend naar mate van gebruik of er is sprake van een verdeelsleutel.

Aparte afspraken over beschermd wonen

Voor beschermd wonen is in de looptijd van de visie sprake van een doordecentralisatie van taken: van de centrumgemeente Gouda naar alle individuele gemeenten. Hierover gelden aparte afspraken (zie hoofdstuk 5) die vanuit financieel opzicht samen te vatten zijn als:

- De gemeenten blijven de toegang tot en financiering van beschermd wonen na de doordecentralisering centraal regelen.
- Voor de gezamenlijke regionale voorzieningen maatschappelijke zorg ontvangt regiehoudende gemeente Gouda vanaf 2023 vanuit de lokale middelen een financiële bijdrage. Na publicatie van het nieuwe verdeelmodel wordt de verdeelsleutel vastgesteld en via de programmabegroting aan de gemeenteraden voorgelegd.

De financiering van de organisatie van de regionale taken

In deze visie is vastgelegd welke taken de gemeenten regionaal gezamenlijk willen organiseren. Gezamenlijke uitvoering van taken geeft een gezamenlijke financieringsopgave voor de regionale organisatie. Over de wijze van financiering en prioritering worden afspraken gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst. Gemeenten geven commitment af dat zij middelen ter beschikking stellen om de gezamenlijke taken te financieren voor de looptijd van de visie in overeenstemming met de gestelde ambities.

Als een gemeente gedurende de looptijd van de visie niet meer in staat is om de middelen ter beschikking te stellen, zullen de colleges en zo nodig de raden keuzes moeten maken over de wijze van invulling van de regionale taken. De keuze is daarbij afhankelijk van de taak: bij sommige taken is herprioriteren of faseren van ambities mogelijk tot bijvoorbeeld het wettelijk minimumniveau, maar het kan ook betekenen dat de gemeente kiest om de taak niet regionaal, maar lokaal op eigen wijze in te vullen. Indien één of meerdere gemeenten gedurende de looptijd er voor kiezen taken niet langer op regionaal niveau te organiseren zal de desbetreffende raad in positie gebracht worden, daar de raden in deze visie hierover keuzes vastleggen.

Besluit: financiering organisatie regionale taken

- Gemeenten geven commitment af dat zij middelen ter beschikking stellen om de organisatie van de gezamenlijke taken te financieren voor de looptijd van de visie in overeenstemming met de gestelde ambities.
- Indien één van de gemeenten gedurende de looptijd er voor kiest taken niet langer op regionaal niveau te organiseren zal de desbetreffende raad in positie gebracht worden