



Samen werken binnen het sociaal domein in een modulaire gemeenschappelijke regeling

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. De Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR): wat en waarom
3. De positie van de gemeenteraad
4. De inrichting van de MGR
5. De eerste samenwerkingsmodule: Inkoop

1. Inleiding

De 12 gemeenten van de regio Centraal Gelderland hebben in de afgelopen 3 jaar al op veel onderdelen binnen het sociaal domein nauw samengewerkt, met de gezamenlijke inkoop van de zorg in 2015 en 2016 als meest recente, succesvolle voorbeeld van deze samenwerking. De gemeenten zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van regionale samenwerking voor inwoners maar ook voor aanbieders: een betere borging of versterking van de kwaliteit van zorg tegen lagere kosten en een betere, integrale sturing op de transformatie van het sociaal domein. Daarom willen zij de samenwerking in 2017 e.v. intensiveren en uitbreiden. De gesprekken die daarover in het achterliggende jaar zijn gevoerd, hebben geleid tot:

- de ontwikkeling van een gezamenlijk inkoopstelsel en het besluit om zowel de inkoop als het contractmanagement en het contractbeheer voor specialistische zorg regionaal uit te gaan voeren;
- het besluit om dat te doen vanuit een stevig samenwerkingsconstruct dat tegelijkertijd de keuzevrijheid biedt aan gemeenten om op bepaalde onderdelen wel en op andere onderdelen niet mee te doen aan die regionale samenwerking; dat is de Modulaire Gemeenschappelijke Regeling Sociaal Domein geworden die nu voorligt voor besluitvorming.

Deze notitie is een bijlage bij het raadsvoorstel hierover en geeft achtergrondinformatie bij de totstandkoming en de inhoud van de samenwerking via een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling.

2. De Modulaire Gemeenschappelijke Regeling (MGR): wat en waarom

Een MGR is een reguliere gemeenschappelijke regeling met dat verschil dat er onder een MGR verschillende modules kunnen worden gebracht waaraan gemeenten in verschillende coalities kunnen deelnemen. De MGR is een openbaar lichaam met een Algemeen bestuur, Dagelijks Bestuur, een voorzitter en eventueel advies- of bestuurscommissies, waaraan bevoegdheden worden gemandateerd of gedelegeerd door de deelnemende gemeenten. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid, zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer.

De keuze van de regio voor een Modulaire Gemeenschappelijke Regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld, is een bewuste keuze:

1. De taken waarop de gemeenten willen samenwerken, lenen zich niet voor op afstand zetten van de overheid, vandaar dat een publiekrechtelijk model de voorkeur heeft.
2. De regiogemeenten hebben de ambitie om op basis van gelijkwaardigheid binnen het sociaal domein nauw met elkaar samen te werken om kwaliteit én integraliteit binnen het sociaal domein te realiseren; zij willen dat in elk geval in de uitvoering van taken doen maar willen dat in de toekomst mogelijk ook doen met afstemming van beleid; een gemeenschappelijke regeling is de meest geëigende vorm om dat mogelijk te maken.
3. Binnen de samenwerking moet er ruimte zijn voor lokaal maatwerk en moeten gemeenten individueel hun keuzes kunnen maken op welke taken zij wel en op welke taken zij niet willen samenwerken; het modulaire karakter van de voorgestelde gemeenschappelijke regeling zorgt ervoor dat colleges en raden die keuzevrijheid steeds hebben.

Dit verklaart ook waarom de regiogemeenten op een openbaar lichaam zijn uitgekomen en niet opteren voor een bedrijfsvoering organisatie (BVO). Een BVO biedt namelijk niet die mogelijkheid om

de combinatie van uitvoering, beleid en desgewenst ook middelen onder te brengen in de samenwerking. Aan een openbaar lichaam kan later een module worden toegevoegd waarin beleidsbevoegdheden worden gemandateerd. In dat geval moet de regeling worden gewijzigd in een gemengde regeling. In een bedrijfsvoeringorganisatie kunnen alleen collegebevoegden worden overgedragen. Als gemeenten later beleidsbevoegdheden willen toevoegen aan die vorm van een gemeenschappelijke regeling dan kan dat niet. Dat betekent opheffen en liquideren van de bedrijfsvoeringorganisatie en alsnog een openbaar lichaam in het leven roepen. Daarnaast is het alleen bij een openbaar lichaam op grond van artikel 25 van de Wgr mogelijk om bevoegdheden te delegeren of mandateren aan bestuurscommissies, wat bij meerdere modules een wenselijke aansturingvorm kan zijn.

Gemeenten maken dus per samenwerkingsmodule de keuze of ze eraan deelnemen of niet. De regio Centraal Gelderland start in deze MGR met een samenwerkingsmodule waar al overeenstemming over is binnen de regio: het gezamenlijk uitvoeren van de inkoop, het contractmanagement en het contractbeheer van maatwerkvoorzieningen en specialistische zorg Jeugd, Wmo en activerend werk.

Het is de ambitie van de gemeenten om de samenwerking binnen het sociaal domein in de regio Centraal Gelderland in de toekomst uit te breiden binnen de MGR. Het komende jaar gaan de bestuurders met elkaar in gesprek over mogelijke andere samenwerkingstaken binnen het sociaal domein die als module aan de MGR zouden kunnen worden toegevoegd. Het toevoegen van nieuwe samenwerkingsmodules aan de regeling vergt telkens nieuwe besluitvorming, door colleges én raden.

3. Positie van de gemeenteraad

Op grond van artikel 1, tweede lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen gaat het college niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad. Vandaar dat de raad altijd om toestemming of instemming moet worden gevraagd voor het oprichten van een (modulaire) Gemeenschappelijke Regeling. In het nu voorliggende raadsbesluit gaat het om toestemming in plaats van instemming omdat de MGR nu alleen taken gaat uitvoeren die tot de bevoegdheid van het college behoren. De raad kan die toestemming feitelijk alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Bij elke wijziging van de regeling is besluitvorming van de raad nodig. Dat betekent dat de raad ook altijd om toestemming zal worden gevraagd bij toevoeging van nieuwe modules aan de MGR. Als het daarbij zou gaan om overdracht van taken die tot de bevoegdheid van de raad behoren, zoals budgetten of verordeningen, dan moet de raad om instemming worden gevraagd in plaats van toestemming en gelden er andere spelregels voor het al dan niet onthouden van instemming.

Met de opzet van de MGR zoals die nu voorligt, blijft de kaderstellende en controlerende taak van de raad ongemoeid. Beleid én budgetten blijven immers bij de afzonderlijke gemeenten. De MGR gaat uitvoeringstaken namens de gemeenten uitvoeren en doet dat binnen de beleidskaders van die gemeenten. Het democratisch toezicht wordt vooral duidelijker en transparanter door het feit de regionale samenwerkingstaken onder publiekrechtelijk toezicht worden gebracht. Deelnemende gemeenten hebben ieder hun eigen afspraken met de raad in het kader van Verbonden Partijen. Ieder college is daarom ook individueel verantwoordelijk voor het toetsen van het MGR-traject op deze afspraken, zowel in de oprichtings- als in de uitvoeringsfase.

Ieder college is ook zelf primair verantwoordelijk voor een zorgvuldig informatie- en besluitvormingstraject richting raad zoals ze ook zelf verantwoording aflegt aan de raad over de voortgang en de resultaten. In de nu voorliggende regeling is geborgd (artikel 28 en 30) dat de conceptbegroting en jaarrekening van de MGR vóór 1 april worden aangeleverd voor een tijdige en zorgvuldige behandeling door de raad.

Dat laat onverlet dat de betrokkenheid van de raad bij de MGR Sociaal Domein zowel lokaal via het eigen college als regionaal goed vorm gegeven zal moeten worden. De MGR en de colleges en raden zullen in elk geval afspraken gaan maken over:

1. hoe de raden tijdig mee te nemen in en te betrekken bij de verdere ontwikkeling van de MGR en eventueel nieuwe modules; dit gebeurt primair door het eigen AB-lid met de raad maar de MGR kan hierin in informerende zin ook een actieve rol in nemen richting raden;
2. hoe de raden goed te informeren over de voortgang en prestaties van de MGR; ook hierbij geldt dat het AB-lid hierover informatie en verantwoording aflegt lokaal maar de MGR kan hierin door middel van periodieke informatiebulletins en een of meer jaarlijkse informatiebijeenkomsten voor raadsleden een actieve rol in nemen;
3. de raden ook mee te nemen in de ontwikkelingen die bij de samenwerking spelen en het stimuleren van gezamenlijk leren en evalueren in die samenwerking.

4. Inrichting van de MGR

Voor de inrichting van de regionale samenwerkingsvorm hebben de colleges in november 2015 een aantal inrichtingsprincipes vastgesteld die bij de uitwerking van de regeling en het voorstel voor de inrichting van de MGR zijn meegenomen. Het gaat om de volgende inrichtingsprincipes:

- o een samenwerkingsvorm die het flexibel kunnen toe- en uittreden mogelijk maakt en met een zo beperkt mogelijke uittredings sanctie
- o een samenwerkingsvorm waarin het publiekrechtelijk toezicht optimaal geborgd is, met oog voor en ruimte aan de positie voor de raden en de colleges
- o daarnaast is het streven om de bestuurlijke drukte te beperken waar dat kan zodat tempo en daadkracht aan de dag gelegd kan worden
- o een ondersteuningsstructuur die mean en lean is: niet meer personele inzet dan nodig voor een goede regionale procesgang en uitvoering van taken
- o een besluitvormingsprocedure die uitgaat van gelijkwaardigheid en consensus waarbij een kwalitatieve meerderheid van stemmen bepalend is als consensus niet mogelijk blijkt

Hieronder wordt op een aantal specifieke onderdelen m.b.t. de inrichting van de MGR ingegaan. In de juridische regeling zelf en in de toelichting die deel uitmaakt van de regeling, staan alle van belang zijnde onderdelen en afspraken beschreven.

AB en DB

De hoofdstructuur van de MGR wordt na besluitvorming in raden en colleges neergezet en bestaat uit een AB en een DB. Alle deelnemende gemeenten vaardigen 1 vertegenwoordiger namens het college af in het AB dat daarmee uit 12 leden bestaat. Het DB zal bestaan uit 3 leden (inclusief voorzitter). In de regeling staan de formele bevoegdheden van beide gremia aangegeven, voor zover deze niet uit de Wet gemeenschappelijke regeling volgen. De exacte taakverdeling en werkwijze van AB en DB

worden in een later stadium vanuit de MGR uitgewerkt. Na het raadsbesluit zullen de colleges de regeling definitief vaststellen en zullen daarbij ook hun vertegenwoordiging in het AB aanwijzen.

Stemverhouding

Met betrekking tot de stemverhouding binnen de MGR heeft de meerderheid van de regiogemeenten zich in het GO Sociaal Domein uitgesproken voor een variant van gewogen stemverhouding. Die variant is een compromisvoorstel tussen een één-op-één-stemverhouding en een stemverhouding op basis van inwonertal. Daarmee willen de gemeenten aan de ene kant recht doen aan gelijkwaardigheid binnen de samenwerking en aan de andere kant aan een passende representatie van het inwonertal in de democratische besluitvorming. De stemverhouding wordt bepaald op basis van een clustering van inwonertallen zoals ook in de juridische regeling zelf is aangegeven:

Tot 20.000 = 1 stem
20.000 -50.000 = 2 stemmen
50.000-100.000 = 3 stemmen
100.000 + = 4 stemmen

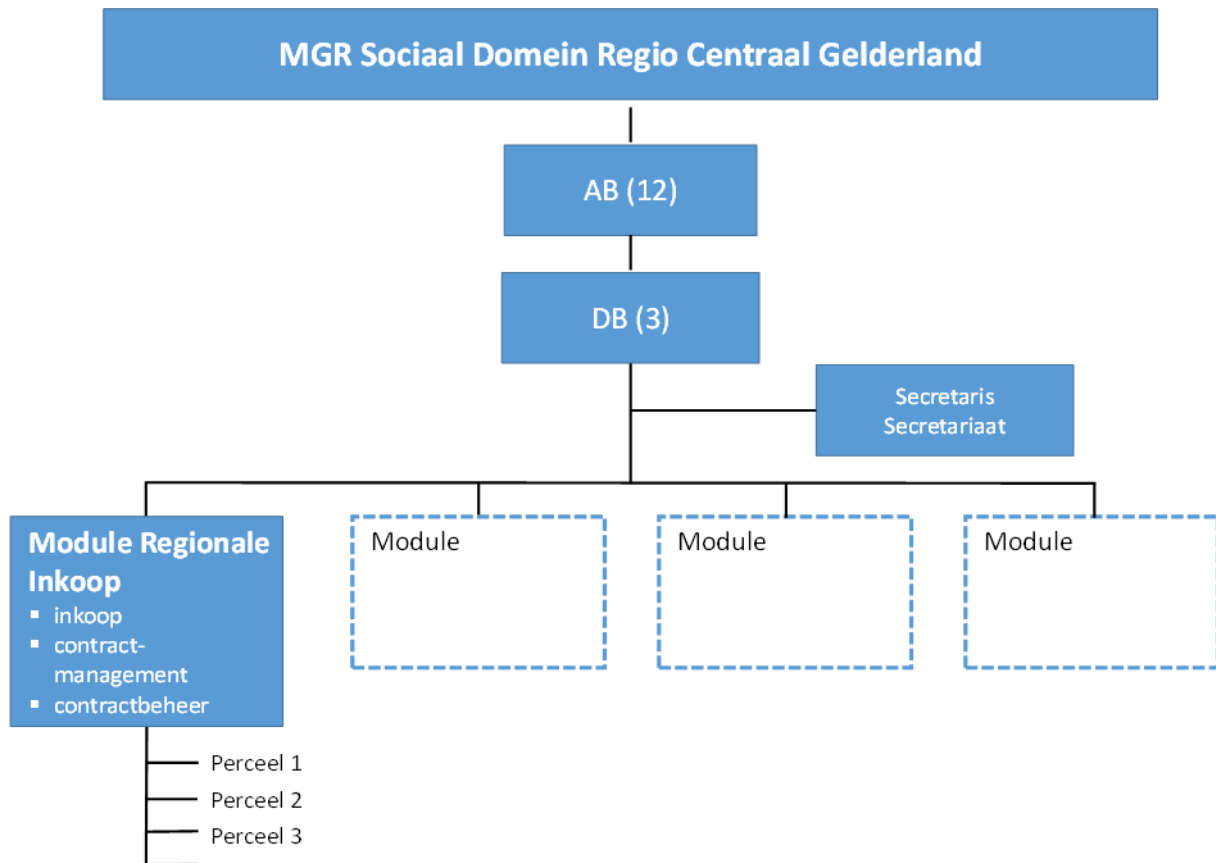
Ondersteuningsstructuur

De MGR wordt mean en lean ingericht zoals ook is meegegeven als inrichtingsprincipe door de colleges van B&W. Het AB en DB worden ondersteund door een directielid annex secretaris inclusief een secretariaat en daar kan het gezien de huidige omvang van de MGR nu bij blijven.

Personeel

Alle medewerkers die werkzaamheden verrichten vanuit de MGR doen dat in opdracht van het DB. Dit kan via een aanstelling door het DB als ambtenaar van het Openbaar Lichaam, via een arbeidsrechtelijke overeenkomst of via inhuur dan wel detachering. Dit zal verder worden uitgewerkt in een implementatieplan.

In onderstaande figuur is de inrichting van de MGR schematisch weergegeven.



Dienstverleningsovereenkomst

Per samenwerkingsmodule worden met de deelnemende gemeenten afspraken gemaakt over de uitvoering en aansturing van taken door de MGR. Die afspraken worden vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de MGR en de individuele gemeenten. Hierin staan o.a. afspraken over:

- de taken die vanuit de MGR worden uitgevoerd
- hoe de aansturing plaatsvindt
- welke werkzaamheden gemeenten zelf nog moeten doen
- welk maatwerk er eventueel geleverd wordt door de MGR aan de betreffende gemeente.

Kortom, de DVO is van belang om duidelijkheid te scheppen in wat er wel en niet verwacht kan worden van de MGR. Dit kan en zal per module verschillen. De DVO wordt ondertekend door de burgemeester of een door hem/haar gemachtigd collegelid van de deelnemende gemeente en een lid van het DB van de MGR.

Naast de DVO komt er een dienstverleningshandvest, waarin algemene voorwaarden komen te staan die op de dienstverleningsovereenkomsten van toepassing zijn. In principe komt alles wat niet nader per gemeente hoeft te worden gespecificeerd in het Dienstverleningshandvest te staan. Daarmee is gelijkwaardigheid geborgd en worden onderhandelingen zoveel mogelijk beperkt.

Het dienstverleningshandvest wordt vastgesteld door het DB nadat het AB in de gelegenheid is gesteld wensen en bedenkingen erover te uiten.

Algemene kosten en verdeelsleutel

De kosten die gepaard gaan met de basistaken van de MGR (niet vallend onder een module) worden verrekend naar rato van het inwonertal. Naast de kosten van de basistaken zijn er per module kosten die samenhangen met de uitvoering van taken in een specifieke samenwerkingsmodule. Deze worden

voor elke samenwerkingsmodule afzonderlijk bepaald en ook de verdeelsleutel van die kosten wordt per module bepaald. Dat zal mogelijk niet altijd naar rato van inwonertal zijn. Voor de samenwerkingsmodule inkoop wordt nu uitgegaan van kosten naar rato van inwonertal.

5. De eerste samenwerkingsmodule van de MGR: Inkoop

De 12 gemeenten uit de regio Centraal Gelderland hebben op 26 april jongstleden besloten om ook vanaf 2017 specialistische (jeugd)zorg en maatwerkvoorzieningen gezamenlijk in te kopen en dit te doen volgens het Interactief Aankoopstelsel, een digitale aanbestedingsvorm conform het Dynamisch aankoopstelsel uit de Aanbestedingswet. Dit model biedt de regio meer en betere mogelijkheden om de transformatie van het sociale domein in de komende jaren samen met aanbieders én inwoners/ cliëntvertegenwoordigers te realiseren. Met oog voor een hoge kwaliteit en doelmatigheid. In datzelfde collegebesluit hebben de gemeenten ook aangegeven aan welke van de 9 percelen van het I.A.S. zij deelnemen. Dat zijn onderstaande percelen:

- 1) ambulante ondersteuning alle leeftijden
- 2) verblijf
- 3) ondersteuning op locatie aanbieder 0-18/23jr
- 4) Spoedeisende zorg en crisishulp zonder verblijf
- 5) jeugdbescherming 0-18/23jr
- 6) hulp bij huishouden vanaf 18jr
- 7) hulpmiddelen alle leeftijden
- 8) dyslexie
- 9) activerend werk

In de achterliggende maanden is gewerkt aan de verdere inrichting van het I.A.S. door gemeenten, aanbieders en inwoners/cliëntvertegenwoordigers (marktconsultatie met overlegtafels). Aanbieders kunnen zich met ingang van september aanmelden voor het systeem waarbij op 1 november nagenoeg alle aanbieders van zorg in 2017 in het systeem staan.

De regionale inkooporganisatie

De regionale inkooporganisatie wordt ondergebracht in de eerste samenwerkingsmodule van de MGR, de samenwerkingsmodule inkoop. Zij is verantwoordelijk voor

1. De uitvoering van de inkoop van zorg in percelen van het sociale domein zoals hierboven staan beschreven; de inkooporganisatie regelt de interactieve aanbesteding en de overeenkomsten op grond waarvan aanbieders met hun producten en diensten in het aankoopstelsel komen. De bovenregionale jeugdzorg wordt op bovenregionaal niveau ingekocht en dat verloopt niet via het I.A.S.. Het I.A.S. faciliteert wel het contractmanagement en -beheer van de bovenregionale jeugdzorgcontracten.
2. Het contractmanagement: daarbij gaat het over het starten en onderhouden en verder ontwikkelen van samenwerkingsrelatie met leveranciers ten behoeve van de contracten tussen de regiogemeenten en leveranciers. Dit gebeurt in afstemming met de gemeenten, die daarnaast zelf contacten onderhouden met aanbieders over beleid en innovatie.
3. Het contractbeheer: kortgezegd gaat het hierbij om monitoring van de naleving van contracten. Daarnaast krijgen de contractbeheerders een rol in het onderhouden van de contacten met de leveranciers met een kleinere omzet, waar de relatiemanagers in elk geval verantwoordelijk zijn voor de contacten met leveranciers met een grote omzet.

De inkooporganisatie richt zich echt op de kerntaken van de inkoop van het sociale domein en zij doet dit in afstemming met de regiogemeenten. Aan de ene kant is die afstemming belangrijk om te zorgen dat er voor de lokale toegangen (sociale loketten c.q. wijkteams en consulenten) de juiste en volledige producten/ arrangementen zijn ingekocht die ook aansluiten bij het lokale aanbod. Aan de andere kant is het belangrijk om te zorgen dat de regionale inkooporganisatie ook echt ervaren wordt als een eigen onderdeel binnen de gemeenten. De regionale inkooporganisatie zorgt ook voor de communicatie naar de markt, de inwoners en de regiogemeenten over de regionale activiteiten, zoals de overlegtafels waar met aanbieders en/of cliëntenvertegenwoordigers gesproken wordt over het zorgaanbod.