Besluit tot eerste wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Noordmidden-Drentse samenwerking

de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo;

gelet op:

- artikel 1 lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- artikel 13 lid 2 van de Gemeenschappelijke Regeling Noordmidden-Drentse samenwerking;

overwegende:

- dat de vijf deelnemende gemeenten sinds de voorbereiding op de decentralisaties in het Sociaal Domein samenwerken voor wat betreft de inkoop van voorzieningen op grond van de Wmo 2015 en de Jeugdwet, en dat deze samenwerking is uitgebreid naar strategisch inkoopbeleid, contractmanagement, toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid en handhaving;
- dat deze samenwerking zodanig was dat medewerkers van de gemeenten ten behoeve van de andere deelnemende gemeenten diensten verrichten, waarvoor mandaat is afgegeven;
- dat de deelnemende gemeenten om redenen van rechtmatigheid, doelmatigheid en duidelijkheid deze samenwerking in 2022 hebben voortgezet in een lichte vorm van samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, zijnde de regeling zonder meer;
- dat de samenwerking vanwege de opdracht vanuit de wetgeving flexibel en niet verplichtend moet zijn, zodat de deelnemende gemeenten te allen tijde eigen beleidskeuzes kunnen maken op de gebieden van de samenwerking;
- dat gebleken is dat er behoefte is aan afgestemde beleidskeuzes;
- dat de inkoop van specialistische Jeugdhulp vanwege de wijzigingen in de Jeugdwet per 1 januari 2027 in een regionaal samenwerkingsverband moet geschieden;
- dat dit heeft geleid tot de oprichting van een openbaar lichaam voor de inkoop van alle Jeugdhulp in de regio, waarbij is bepaald dat het toezicht en de handhaving op de rechtmatigheid van de Jeugdhulpverlening gecoördineerd zal worden opgepakt;
- dat daardoor de inkoop van de Jeugdhulp als taak van de in NMD-verband samenwerkende gemeenten komt te vervallen;
- dat in de samenwerking in de praktijk behoefte was aan eenvoudiger compatibiliteit van ICT-systemen en uitwisseling van persoonsgegevens, en een eenduidiger aansturing van medewerkers;
- dat dit door het beleggen van de taken bij een gastgemeente geboden kan worden, zonder dat aan de praktijk van de bestaande samenwerking tussen de gemeenten afbreuk wordt gedaan;

- dat de taken in samenwerking worden uitgevoerd ten behoeve van het gezamenlijk behartigen van de publieke belangen van de deelnemende gemeenten en niet uitsluitend ter verrichting van diensten door één deelnemende gemeente aan andere deelnemende gemeenten.
- dat de raden van de deelnemende gemeenten toestemming hebben verleend als bedoeld in artikel 1 lid 2 Wet gemeenschappelijke regelingen;

besluiten:

vast te stellen het volgende:

Besluit tot eerste wijziging van de gemeenschappelijke regeling Noordmidden-Drentse samenwerking

Artikel I

De gemeenschappelijke regeling Noordmidden-Drentse samenwerking wordt als volgt gewijzigd:

A.

Artikel 1 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

Deze regeling is een gemeenschappelijke regeling, zoals volgt uit artikel 1, lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, in de vorm van een centrumregeling.

B.

Na artikel 2 wordt een nieuw artikel 2a ingevoegd, dat luidt:

artikel 2a doel en belang

De gemeenschappelijke regeling heeft tot doel samen te werken op het gebied van de in het volgende lid genoemde gebieden en taken in het sociaal domein met het oog op een effectieve vormgeving van het zorglandschap, doelmatige en adequate zorgverlening en een efficiënte uitvoering van de hiervoor benodigde taken.

C.

Artikel 3 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

artikel 3 onderwerp van samenwerking

1. De gemeenten spannen zich in samen te werken op de volgende gebieden en taken:
    a. de inkoop van maatwerkvoorzieningen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning in uitvoering van de Wmo 2015;
    b. het contractmanagement met betrekking tot de al dan niet in samenwerking gesloten raamovereenkomsten en uitvoeringsovereenkomsten op het gebied van maatschappelijke ondersteuning;

c. het toezicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de ingekochte dienstverlening;

d. het toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van de gelden;

e. de handhaving van de kwaliteit, doelmatigheid en rechtmatigheid;

f. advisering betreffende de kwaliteit van met PGB ingekochte dienstverlening;

g. advisering, overleg en afstemming met betrekking tot beleid betreffende de taken a. tot en met f.

h. advisering, overleg en afstemming met betrekking tot de uitvoering en beleidsvorming op het gebied van het sociaal domein (expertisecentrum);

i. advisering, overleg, afstemming en standpuntbepaling ten aanzien van (subregio) overstijgende vraagstukken op het gebied van het sociaal domein.

2. De deelnemende gemeenten kunnen de samenwerking uitbreiden naar andere gebieden of taken van het sociale domein.

D.

Het derde lid van artikel 4 wordt vervangen en komt te luiden als volgt:

3. Een gemeente die afziet van deelname aan de samenwerking op een bepaald gebied of een bepaalde opdracht, stemt dat af met de andere deelnemende gemeenten, zodat frictiekosten zoveel mogelijk worden voorkomen.

E.

Artikel 5 vervalt.

F.

Na artikel 6 wordt een nieuw artikel 6a ingevoerd, dat luidt:

artikel 6a uitvoering taken en standplaats

1. De gemeente Assen fungeert in de samenwerking als centrumgemeente.
2. De in samenwerking uitgevoerde uitvoerings- en ondersteuningstaken, genoemd in artikel 3, worden verricht door de deelnemende gemeenten.
3. De toezichts- en handhavingstaken worden functioneel en qua locatie en aansturing volledig gescheiden van de uitvoering van de overige taken.
4. De toezichts- en handhavingstaken met betrekking tot kwaliteit en doelmatigheid worden functioneel gescheiden van de toezichts- en handhavingstaken op het gebied van rechtmatigheid.
5. De colleges van de deelnemende gemeenten zorgen voor afdoende mandaat voor het kunnen uitoefenen van de taken als bedoeld in artikel 3 en nemen de daartoe benodigde mandaatbesluiten, aanwijzingsbesluiten, volmachten en machtigingen.

6. De deelnemende gemeenten dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de beleidsontwikkeling, strategische koers, prioritering en doorontwikkeling van de in artikel 3 genoemde taken
7. De in artikel 3 bedoelde taken worden uitgevoerd ten behoeve van het gezamenlijk behartigen van de publieke belangen van de deelnemende gemeenten.

G.

Aan artikel 7 wordt een vijfde lid toegevoegd, dat komt te luiden als volgt:

5. Overige kosten die betrekking hebben op de samenwerking worden gedragen door de deelnemende gemeenten volgens de verdeelsleutel van artikel 8, tenzij in deze regeling anders is bepaald of de deelnemende gemeenten uitdrukkelijk anders overeenkomen.

H.

Artikel 8 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

artikel 8 verdeelsleutel

1. De verdeelsleutel is de verhouding tussen de gemeentelijke rijksbijdragen voor de uitvoering van de Wmo 2015 voor dat jaar in hele procenten ten opzichte van het geheel van de rijksbijdragen voor Wmo 2015 voor de deelnemende gemeenten voor dat jaar.
2. De verdeelsleutel wordt aangepast en getoetst aan wijzigingen in de onderlinge verhouding in de rijksbijdrage, zoals berekend volgens het eerste lid, en volgens die gewijzigde verhouding toegepast met ingang van de periode waarvoor die rijksbijdrage is bedoeld. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de meicirculaire van het betreffende jaar.
3. Indien voor bepaalde onderwerpen van maatschappelijke ondersteuning afzonderlijke financiering beschikbaar is, of aangewezen is, of een afzonderlijke organisatievorm aangewezen is, wordt voor die onderwerpen in onderling overleg een redelijke verdeling vastgesteld.

I.

Aan artikel 9 wordt een derde lid toegevoegd dat luidt als volgt:

3. De begroting wordt jaarlijks voor aanvang van het betreffende jaar door de colleges vastgesteld.

J.

Artikel 11 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

artikel 11 onderling overleg

1. De samenwerking is gericht op het gezamenlijk realiseren van de publieke taken van de deelnemende gemeenten binnen het sociaal domein, waarbij iedere deelnemende gemeente vanuit haar eigen verantwoordelijkheden en expertise een inhoudelijke bijdrage levert aan de totstandkoming, uitvoering en ontwikkeling van beleid, kaders en werkwijzen.

2. De deelnemende gemeenten bepalen gezamenlijk de strategische uitgangspunten, beleidsmatige prioriteiten en inhoudelijke koers van de samenwerking
3. Over de in het eerste tot en tweede lid genoemde onderwerpen vindt periodiek gezamenlijk overleg plaats, waarbij de deelnemende gemeenten hun standpunten inbrengen en afstemmen
4. Bestuurlijk overleg vindt eens per halfjaar plaats of zoveel vaker als nodig is.
5. Overleg tussen de gemeentesecretarissen van de deelnemende gemeenten vindt eens per drie maanden plaats of zoveel vaker als nodig is.
6. Overleg over de inhoudelijke uitoefening van de taken als bedoeld in artikel 3, en de afstemming van visie en beleid, vindt plaats zoveel dat nodig is.

K.

Artikel 13 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

Artikel 13 toetreding, wijziging en uittreding

1. Toetreding door colleges van andere gemeenten geschiedt met unaniem besluit van de deelnemende gemeenten.
2. Wijziging van deze regeling geschiedt met unaniem besluit van de deelnemende gemeenten.
3. Een deelnemende gemeente blijft minimaal twee jaren deelnemen aan deze regeling.
4. Een deelnemende gemeente die uit de regeling wenst te treden maakt haar voornemen tot uittreding in elk geval na de termijn als bedoeld in het vorige lid bekend bij de overige deelnemende gemeenten middels een aangetekend schrijven.
5. Indien de centrumgemeente wenst uit te treden, dan wordt dit beschouwd als een verzoek tot opheffen van de regeling als bedoeld in artikel 13a.
6. Tenzij de deelnemende gemeenten een kortere termijn overeenkomen, kan de uittreding niet eerder plaatsvinden dan twaalf maanden volgend op de datum van toezending van het uittredingsbesluit aan de andere gemeenten.
7. Binnen de termijn als bedoeld in het vorige lid treden de deelnemende gemeenten in overleg over de gestanddoening van eventuele contractuele verplichtingen, en de afhandeling van de financiële verplichtingen jegens elkaar.

L.

Na artikel 13 wordt, onder vernummering van de overige artikelen een nieuw artikel 13a ingevoegd, dat luidt als volgt:

artikel 13a opheffing

1. Indien de deelnemende gemeenten overeenstemming hebben over het opheffen van de regeling stellen de colleges een opheffingsplan op waarin in ieder geval beschreven is de afhandeling van de financiële verplichtingen jegens elkaar, de contractuele verplichtingen jegens derden en de eventuele verdeling van de werknemers. Voor het opstellen van het plan kunnen de deelnemende partijen opdracht geven aan een registeraccountant.

2. Opheffing van de regeling geschiedt onder gelijktijdige vaststelling van het opheffingsplan.
3. De bepalingen van deze regeling blijven van toepassing totdat alle vorderingen tussen de deelnemers onderling zijn ingelost.

M.

Artikel 15 wordt gewijzigd en komt te luiden als volgt:

artikel 15 bekendmaking

Het college van de gemeente Assen maakt de regeling tijdig in alle deelnemende gemeenten bekend door kennisgeving van de inhoud daarvan in het gemeenteblad van Assen.

Artikel 2 Citeertitel en inwerkingtreding

1. Dit besluit wordt aangehaald als: eerste wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Noordmidden-Drentse samenwerking.
2. Dit besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking.

Aldus vastgesteld door:

d.d.

Burgemeester en wethouders van Aa en Hunze

de secretaris de burgemeester

d.d.

Burgemeester en wethouders van Assen

de secretaris de burgemeester

d.d.

Burgemeester en wethouders van Midden-Drenthe

de secretaris de burgemeester

d.d.

Burgemeester en wethouders van Noordenveld

de secretaris de burgemeester

d.d.

Burgemeester en wethouders van Tynaarlo

de secretaris de burgemeester

Artikelgewijze toelichting

Algemene toelichting op de wijzigingen

De gemeenschappelijke regeling NMD-samenwerking is in maart 2022 opgericht als een "gemeenschappelijke regeling zonder meer". De gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo dragen in deze gemeenschappelijke regeling bij door het ter beschikking stellen van ambtenaren die zich bezighouden met de regionale inkoop, het contractmanagement, de kwaliteitsborging en het toezicht op jeugdhulp en Wmo, inclusief beschermd wonen. Door onderlinge mandaatbesluiten kunnen deze ambtenaren namens alle colleges besluiten nemen, overeenkomsten aangaan en de overige taken van de samenwerking uitvoeren.

Na de eerste evaluatie is besloten te zorgen dat de in de samenwerking actief zijnde ambtenaren zoveel mogelijk exclusief voor de samenwerking werken, en de taken voor en de locatie van de meeste activiteiten te organiseren in Noordenveld. De huidige NMD-samenwerking functioneert naar verwachting en tevredenheid van de deelnemende gemeenten.

Met de NMD-samenwerking is destijds een vervolg gegeven aan de informele samenwerking op het gebied van inkoop van Jeugdzorg en Wmo, zoals dat gegroeid is in de aanloop naar de transitie in het sociaal domein in 2015. De keuze voor de vorm van de "Gemeenschappelijke regeling zonder meer" is destijds ingegeven door de wil om de laagdrempelige samenwerking iets meer structuur en financiële en juridische substantie te geven, zonder de laagdrempeligheid van de samenwerking te verliezen. Daarbij speelde ook de berichten van de VNG over de gedachten inkoop in regionaal verband te organiseren (Commissie van Wijzen 2021). Omdat de mogelijke regionalisering waarschijnlijk zou gaan leiden tot een verplichte oprichting van een gemeenschappelijke regeling voor inkoop van Jeugdzorg, is besloten een flexibele en dus een zo licht mogelijke vorm van samenwerking te kiezen.

De gedachte van de regionale inkoop is vervolgens opgenomen in de Hervormingsagenda Jeugd, en vervolgens in de Wet verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg, die de verplichting tot regionale inkoop van specialistische jeugdzorg uiteindelijk in de Jeugdwet verankerde.

Deze wetswijziging heeft geleid tot de vorming van de Jeugdhulpregio Drenthe als Openbaar Lichaam. De NMD-taken die de jeugdhulp betreffen worden per 1 januari 2027 overgebracht naar de nieuwe GR JHRD.

Voor de NMD-samenwerking resteren na 1 januari 2027 de volgende taken: beleidsadvies, inkoop, contractmanagement en -beheer en toezicht op Wmo (inclusief BW) en Jeugdhulp (alleen op rechtmatigheid en in afstemming met de JHRD).

Naast de overdracht van taken naar de JHRD zijn in de praktijk van de samenwerking een aantal vraagstukken gerezen die oplossing behoeven, zoals

- aangescherpte wettelijke en bestuurlijke eisen ten aanzien van governance, toezicht, informatiebeveiliging en privacy, waardoor het gebruik van systemen bij NMD-samenwerking onder druk komen te staan;
- de in de praktijk ervaren belemmeringen in informatieuitwisseling en compatibiliteit van systemen;
- de behoefte aan een onafhankelijke en gescheiden positionering voor toezicht en handhaving ten opzichte van de inkoop en het contractmanagement van het sociaal domein;
- krapte op de arbeidsmarkt en aandacht voor de dreigende personeelstekorten en de toename van het aantal vacatures;
- lokale beleidsontwikkelingen zoals Buurtkracht Assen.

Naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben de vijf NMD-gemeenten in het najaar van 2025 aan Adviesbureau Berenschot gevraagd om scenario's op te stellen voor de toekomst van de samenwerking. Uit het rapport blijkt dat voortzetting van de huidige NMD-samenwerking in afgeslankte vorm niet verstandig is. Door het wegvallen van taken wordt de scope te smal, waardoor de gewenste robuustheid onder druk komt te staan. Ook wordt een zwaardere juridische constructie niet passend gevonden. Berenschot heeft geadviseerd de samenwerking voort te zetten als expertisecentrum of aan te sluiten bij een bestaand samenwerkingsverband. Vooral door de krapte op de arbeidsmarkt blijft het noodzakelijk om als NMD-gemeenten samen te werken en op deze wijze de kennis en kunde op één plek te bundelen.

Naar aanleiding van het advies hebben de gemeenten ervoor gekozen om de werkzaamheden bij de gemeente Assen onder te brengen. Door het onderbrengen van de werkzaamheden bij Assen kunnen de gerezen vraagstukken in elk geval voor het grootste gedeelte worden opgelost.

Aansluiting bij een bestaand samenwerkingsverband bleek aanbestedingsrechtelijk niet goed op korte termijn te realiseren. Omdat de NMD samenwerking als GR al bestond, is gekozen om de bestaande gemeenschappelijke regeling te wijzigen naar een centrumregeling, met Assen als centrumgemeente.

Toelichting op de wijzigingen

A.

Artikel 1 bevat de grondslag van de gemeenschappelijke regeling. Om de gemeenschappelijke regeling om te vormen tot een centrumregeling is in artikel 1 opgenomen dat de vorm een centrumregeling is en is een nieuw artikel 6a toegevoegd waarin staat dat Assen de centrumgemeente is.

B.

In een nieuw artikel 2a is het doel en het belang van de samenwerking geregeld, zoals bedoeld in artikel 10 lid 1 van de Wgr. Het doel is samenwerking op het gebied van inkoop en de rest van de taken om uiteindelijk in de gemeenten een zo volwaardig mogelijk zorglandschap te krijgen voor wat betreft de maatschappelijke ondersteuning, doelmatige en adequate zorgverlening en een efficiënte uitvoering van de hiervoor benodigde taken. Omdat de gemeenten hetzelfde doel hebben in het algemene belang, is er sprake van horizontale samenwerking in de zin van artikel 2.24c van de Aanbestedingswet.

C.

Met de oprichting van de JHRD gaan de inkooptaken van de Jeugdwet en het contractmanagement over naar de JHRD. Deze taken zijn uit de lijst gehaald. Toegevoegd zijn de taken die in een nog te ontwikkelen expertisecentrum kunnen worden uitgewerkt, zoals advisering en afstemming.

D.

Vanwege de opzet van de Wmo2015, waarin de Gemeenteraad voor de zorg in de eigen gemeente een plan dient op te stellen voor de maatschappelijke ondersteuning en daarin vrij moet zijn om keuzes te maken, (artikel 2.1.2) is in artikel 4 bepaald dat de gemeenten vrij moeten zijn in de samenwerking en dat opting out vrij is. Dit geldt zowel op het niveau van de individuele opdracht (de aanbesteding), als op het gebied of taak (zoals beschreven in artikel 3). In de toelichting op het artikel is wel een voorbeeld gezet met betrekking tot het wel of niet meedoen met een bepaalde aanbesteding, maar dat was niet duidelijk in de tekst. Dit is nu gecorrigeerd.

E.

In artikel 5 is het gebruik van de naam en het logo geregeld. Dit is een onderwerp voor de dienstverleningsovereenkomst.

F.

Vanwege de wijziging van de GR tot een centrumregeling is in de eerste twee leden de standplaats Assen geregeld. De voor compartimentalisering van de toezichts- en handhavingstaken is in het derde en vierde lid geregeld. Dit om de vermenging van taken te voorkomen. Het vijfde lid geeft de grondslag om een mandaatbesluit vast te stellen, met de opdracht dit zo compleet mogelijk te doen, zodat de taken goed kunnen worden uitgeoefend.

Omdat met de wijziging is beoogd de samenwerking zoals die was te continueren, maar dan met een aantal verbeteringen, en tot uiting te brengen dat sprake is van samenwerking in de zin van artikel 2.24c van de Aanbestedingswet is voor de duidelijkheid een regeling opgenomen in het zede en zevende lid.

G. en H.

Voor de verrekening van kosten is de bestaande verdeelsleutel overgenomen, maar dan berekend aan de hand van de rijksbijdragen voor de Wmo. Samenwerking houdt in dat de (financiële) risico's van die samenwerking door de vijf gemeente samen worden gedragen. De kosten van die risico's worden ook gedragen volgens de verdeelsleutel. In de DVO wordt nader geregeld welke risico's en ten opzichte van wie. De vorm van samenwerking tussen de gemeenten maakt het niet logisch om elkaar aansprakelijk te stellen. Dat de gemeenten samen staan voor de (onderlinge) dienstverlening is inherent aan de samenwerking en geeft ook een reden om de samenwerking te kwalificeren als "echte samenwerking" in de zin van de Europese aanbestedingsjurisprudentie.

I.

In een toegevoegd derde lid is bepaald dat de begrotingen jaarlijk worden vastgesteld door het college. Hiermee wordt meer financiële grip verkregen. In de DVO worden hier termijnen over afgesproken.

J.

In artikel 11 zijn de beginselen van de sturing neergelegd. De bedoeling is dat door de aansturing door de gemeentesecretarissen een goed oordeel kan worden gevormd over de bedrijfsvoering en de samenwerking in de praktijk en dat daarop op een adequaat niveau kan worden gestuurd. In de eerste drie leden is het doel van het onderling overleg en de voor de samenwerking noodzakelijke grondhouding van de deelnemers geregeld.

K.

In de eerste twee leden is het woord instemming vervangen door besluit. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat er een expliciet besluit moet komen van de betreffende colleges. Vanwege de omzetting naar een centrumregeling zullen een aantal werknemers overgaan van de regiogemeenten naar de gemeente Assen. Om de centrumgemeente en de organisatie stabiliteit te geven is bepaald dat deelnemende gemeenten minimaal 2 jaren blijven deelnemen aan de GR. Bij toetreding geldt deze termijn ook voor de nieuwe gemeente. Uittrede is een proces waarbij alle gevolgen, zowel voor wat betreft de financiële ontvlechting als voor de gevolgen voor de werknemers goed inzichtelijk moeten zijn. Voor dit proces is het zesde lid twaalf maanden gerekend. Omdat het uittreden van de centrumgemeente de GR onuitvoerbaar maakt, wordt een uittredeverzoek aangemerkt als opheffingsverzoek. Als een andere gemeente centrumgemeentetaken wil overnemen, dan kan dat door de deelnemende gemeenten alsnog overwogen worden. Alsdan geldt het bepaalde in lid 2.

L.

In de regeling is nu een expliciete regeling opgenomen over de opheffing, teneinde de opheffing zorgvuldig te laten gebeuren, ook met betrekking tot de betreffende werknemers.

M.

Bij een centrumregeling is het de gewoonte te bepalen dat de centrumgemeente de regeling bekendmaakt. De bekendmaking van dit wijzigingsbesluit ligt nog bij de gemeente Midden-Drenthe.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting