

# Collegebesluit

Collegevergadering: 20 april 2021

Zaaknummer : 824046  
Afdeling : Welzijnszaken Heemstede  
Portefeuillehouder : J.F. Struijf  
Openbaarheid : Actief openbaar

## ONDERWERP

Uitwerking regionale samenwerkingsverband Beschermd Wonen

## SAMENVATTING

Het college stemt in met het nader uitwerken van het regionale samenwerkingsverband op het gebied van Beschermd Wonen. Hierbij kennis te nemen van de afweging (tussen de mogelijke vormen) en in te stemmen met een verdere verkenning en uitwerking van de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan (GO). Het college hoort ook graag in deze fase van het proces de visie van raadsleden over de toekomstige verplichte regionale samenwerking Beschermd Wonen, en wil de raad in staat stellen om aandachtspunten mee te geven in de commissie Samenleving middels eventuele agendering van dit B-stuk.

## JURIDISCH EN BESLUITKADER

Wet Maatschappelijke Ondersteuning  
Algemeen Wet Bestuursrecht

## BESLUIT B&W

1. In te stemmen met een verdere verkenning en uitwerking van de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan (GO) Beschermd Wonen voor de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer.
2. Het besluit ter kennisname te brengen van de commissie Samenleving en de commissie te vragen haar eventuele opvattingen en aandachtspunten in de commissie Samenleving mee te geven door agendering van dit B-stuk.

## AANLEIDING

Gemeenten zijn verplicht om vanaf 1 januari 2022 regionaal samen te werken in het kader van de decentralisatie van Beschermd Wonen. In onze regio gaat het naast Heemstede om de gemeenten Heemskerk, Beverwijk, Velsen, Haarlem, Zandvoort, Bloemendaal en Haarlemmermeer. Het college heeft een besluitvormende bevoegdheid met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking onder de voorwaarde dat de raad hiervoor toestemming verleent, het gaat in dit besluit om de nadere verkenning en uitwerking naar een nog op te richten Gemeenschappelijk Orgaan. De verwachting is dat deze uitwerking en het mogelijke voorstel tot oprichting van een GO in september ter vaststelling wordt voorgelegd. De uitwerking moet antwoord geven op de vraag of de oprichting van een Gemeenschappelijk Orgaan, en de precieze invulling daarvan, de beste keuze is om de verplichte samenwerking Beschermd Wonen tussen de 8 gemeenten in de regio vorm te geven. Er zijn verschillende juridische

samenwerkingsmogelijkheden. De verschillende samenwerkingsmogelijkheden zijn afgelopen jaar in kaart gebracht waarbij een afwegingskader toegepast is om de voors- en tegens op een rij te zetten. Zie bijlage 1 *Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen*.

## MOTIVERING

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Beschermd Wonen. De financiering loopt nu via de centrumgemeenten, maar het rijk wil deze middelen uitkeren aan alle gemeenten “doordecentraliseren”. In de regio IJmond, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer is Haarlem nu centrumgemeente. De ambitie van de doordecentralisatie is dat burgers met een psychische kwetsbaarheid zo gewoon mogelijk wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, volwaardig burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving. Door de herverdeling krijgen gemeenten meer ruimte om, op basis van hun lokale situatie, zorg op maat en dichtbij hun inwoners te organiseren. Dit versterkt de beweging van ‘intramuraal’ naar ‘zo gewoon mogelijk thuis’ wonen.

Het Rijk was voornemens de middelen Beschermd Wonen en daarmee de verantwoordelijkheid voor de taak Beschermd Wonen per 1 januari 2022 over te hevelen naar alle gemeenten. Op 18 december jl. is echter duidelijk geworden dat het Rijk het tijdpad heeft aangepast. Het besluit over het in te voeren financiële verdeelmodel is aangepast naar 2023. Staatssecretaris Blokhuis schrijft wel dat dat de Doordecentralisatie Beschermd Wonen doorgaat per 1 januari 2022. Dat wil zeggen dat gemeenten in een regio vanaf 1 januari 2022 verplicht zijn samen de beslissingen te nemen over Beschermd Wonen. Concreet betekent dit dat elke regio voor 1 januari 2022 regionale samenwerkingsafspraken heeft vastgesteld en de governance op een goede manier heeft georganiseerd, binnen de kaders die gemeenten samen hebben vastgelegd in de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO<sup>1</sup>). *“Regio’s moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert.*

De huidige samenwerking voldoet aan de kenmerken van een enkelvoudige centrumregeling, dit is een publiekrechtelijke overeenkomst waarbij één gemeente (de gemeente Haarlem) de in de gemeenschappelijke regeling opgenomen taken uitvoert voor de andere regiogemeenten. De regiogemeenten hebben centrumgemeente Haarlem gemandateerd om de beleidscoördinatie, de financiering, de inkoop en de toegang uit te voeren. Dat betekent dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig ligt bij het College en de gemeenteraad van Haarlem. In de praktijk vindt er afstemming plaats in een ambtelijk regionaal overleg en besluitvorming wordt voorgelegd aan de verantwoordelijke wethouders in het portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein. Vervolgens leggen de verschillende verantwoordelijke regio wethouders gemeenten vraagstukken ter informatie en/of besluitvorming voor aan hun eigen colleges en raden. Dat wordt door de verschillende gemeenten op een

---

<sup>1</sup> [https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5\\_resolutie\\_norm\\_voor\\_opdrachtgeverschap.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf)

verschillende manier ingevuld. De regiogemeenten hebben formeel geen bestuurlijke positie en hun raden hebben geen formele zeggenschap. Sommige gemeenten hebben er de afgelopen jaren wel voor gekozen om bijvoorbeeld het regionale beleidskader door de raad te laten vaststellen. Andere gemeenten hebben dit ter informatie aan hun raad gestuurd.

De centrumgemeenteconstructie is niet in lijn met de bedoeling van de doordecentralisatie. De bedoeling is dat alle gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor voldoende woonvoorzieningen in de gemeente, zodat hun inwoners in hun eigen omgeving, in de buurt van hun eigen netwerk beschermd kunnen wonen. We zien dat de huidige situatie leidt tot een concentratie van voorzieningen in de centrumgemeente. Enerzijds wordt Beschermd Wonen soms gezien als voornamelijk een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente. Anderzijds ervaren regiogemeenten soms ook (te) weinig invloed op het beleid en de uitvoering. Hierdoor wordt minder betrokkenheid gevoeld/getoond door de regiogemeenten.

Organisatorisch werkt de huidige samenwerking goed, sturing en uitvoering zijn in één hand belegd, waardoor taken eenduidig en zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. In onze regio zijn we sinds halverwege 2019 in gesprek met beleidsadviseurs, juristen en andere betrokkenen van alle gemeenten over de gewenste samenwerkingsvorm vanaf 2022. In bijlage 1 *Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen*, is dit proces inhoudelijk toegelicht. Om de raad zo goed mogelijk mee te nemen en te informeren, zijn de procestappen en inhoudelijke afwegingen uiteengezet. Het voorkeursscenario van de GO wordt expliciet voorgelegd, zodat de commissie Samenleving daarop kan reageren.

## Toekomstige samenwerkingsvorm

Onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) zijn verschillende juridische samenwerkingsvormen mogelijk. Op basis van afwegingscriteria zijn de verschillende vormen met elkaar vergeleken en is bepaald wat de mogelijke (best passende) samenwerkingsvormen zijn voor Beschermd Wonen. In bijlage 1 *Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen* is toegelicht dat alle privaatrechtelijke samenwerkingsvormen, net als enkele publiekrechtelijke vormen afvallen. Het gaat immers om een samenwerking tussen overheden, de taken zijn beleidsrijk en van groot maatschappelijk belang, en tenslotte zijn de financiële risico's hoog. Er blijven vier reële mogelijkheden over:

- 1) een convenant;
- 2) een enkelvoudige of meervoudige centrumregeling;
- 3) een gemeenschappelijk orgaan;
- 4) een gemeenschappelijke openbaar lichaam.

In de bijlage zijn deze varianten uitgewerkt. Alhoewel de vier samenwerkingsvormen allemaal mogelijk zijn, is een gemeenschappelijk orgaan (GO), waarbij de bedrijfsvoeringstaken worden belegd bij een van de gemeenten, de voorkeursvariant: Bij een **Gemeenschappelijk Orgaan (GO)** is de sturing belegd bij een Dagelijks Bestuur (DB), waarin de wethouders vanuit (een deel van) de deelnemende gemeentes vertegenwoordigd zijn.

In een GO is er:

- Maximale zeggenschap van alle afzonderlijke gemeenten

# Collegebesluit

Collegevergadering: 20 april 2021

- Gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten. Deze wordt geborgd door gezamenlijke sturing op beleid en financiën (gemeenschappelijke begroting)
- Ruimte om de invulling zo licht en flexibel mogelijk te houden

Een GO vraagt dus een sterke sturing vanuit de afzonderlijke gemeenten, zij blijven verantwoordelijk. Ten aanzien van de uitvoering/invulling zijn verschillende keuzes mogelijk, bijvoorbeeld een gezamenlijke of eigen begroting, gezamenlijk of eigen beleid. Afhankelijk van de keuzes die daarin gemaakt worden wordt bepaald hoe licht of zwaar het GO wordt ingericht. De GO blijft bovendien dicht bij de huidige praktijk waarover we tevreden zijn, waarbij centrumgemeente Haarlem formeel wel de zeggenschap heeft, maar in de praktijk via het PFO Sociaal Domein afstemt en besluiten voorlegt aan de regiogemeenten. In de huidige situatie hebben de regiogemeenten echter geen bestuurlijke positie, bij een GO is dat wel geregeld. In een GO zullen bepaalde (bedrijfsvoerings)taken, zoals P&C en contractmanagement worden ondergebracht bij één gemeente, omdat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel in dienst kan nemen. Er moet nog een besluit worden genomen welke gemeente dat zal zijn.

## Argumenten

1. *In een gemeenschappelijk orgaan is er maximale zeggenschap van alle afzonderlijke gemeenten*

In een Gemeenschappelijk Orgaan hebben alle gemeenten veel zeggenschap. De gemeenten blijven zelf verantwoordelijk voor de taak Beschermd Wonen en de colleges verantwoorden zich bij hun eigen raad. Gemeenten kunnen kiezen welke zaken bij een Gemeenschappelijk Orgaan ondergebracht worden. Er zijn aanvullende afspraken nodig voor uitvoerende taken en financiering daarvan.

2. *In een GO is er gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten*

De huidige centrumgemeenteconstructie is niet in lijn met de bedoeling van de doordecentralisatie, namelijk dat alle gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor voldoende woonvoorzieningen in de gemeente. We zien dat de huidige situatie leidt tot een concentratie van voorzieningen in de centrumgemeente. Enerzijds wordt BW soms gezien als voornamelijk een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente. Anderzijds ervaren regiogemeenten soms ook (te) weinig invloed op het beleid en de uitvoering. Hierdoor wordt minder betrokkenheid gevoeld/getoond door de regiogemeenten.

Bij een gemeenschappelijk Orgaan zijn de deelnemende gemeenten direct betrokken bij de samenwerking. Deze wordt geborgd door gezamenlijke sturing op beleid en financiën.

3. *Een gemeenschappelijk orgaan sluit het beste aan bij de positieve elementen van de huidige werkwijze in de praktijk*

Hoewel de huidige samenwerking een enkelvoudige centrumregeling is, waarbij formeel verantwoordelijkheid voor de uitvoering van deze taken volledig ligt bij het College en de gemeenteraad van Haarlem, vindt er in de praktijk veel afstemming

plaats. De GO blijft dicht bij de huidige praktijk waarover we tevreden zijn, waarbij centrumgemeente Haarlem formeel wel de zeggenschap heeft, maar in de praktijk alles afstemt en voorlegt aan de regiogemeenten. In de huidige situatie hebben de regiogemeenten echter geen bestuurlijke positie, bij een GO is dat wel geregeld. In een GO zullen bepaalde taken, denk aan bedrijfsvoeringstaken, zoals P&C en contractmanagement worden ondergebracht bij één gemeente, omdat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel in dienst kan nemen.

4. *Met een gemeenschappelijk orgaan worden kwetsbare inwoners uit onze gemeente het best ondersteund*

Met een GO denken we dat kwetsbare (ggz) inwoners uit onze gemeenten het best ondersteund kunnen worden met zorg en ondersteuning die zoveel mogelijk lokaal gefaciliteerd en opgepakt wordt, maar wanneer de ondersteuning dermate complex, langdurig en/of zwaar is, zij terecht kunnen in regionale (woon) voorzieningen.

## Risico's en kanttekeningen

### **Ontvlechting**

De ontvlechting van een centrumgemeente constructie naar een Gemeenschappelijk Orgaan vergt tijd, temeer omdat de doordecentralisatie via een tienjarig ingroeipad (financieel) zal worden uitgevoerd. De precieze invulling daarvan moet de komende periode uitgewerkt worden. Onderzocht wordt welke stappen nodig zijn om deze juridische constructie van een GO te realiseren en hierin wordt tevens meegenomen hoe deze ontvlechting op een zorgvuldige en verantwoorde financiële manier kan.

## FINANCIËN

Voor de regionale taak Beschermd Wonen wordt Rijksweg een flink budget uitgekeerd (in 2021 bijna € 37 miljoen). De gemiddelde kosten per cliënt zijn hoog (tussen de € 30.000 en € 50.000). Er is een wachtlijst voor beschermd en beschut wonen plekken. Daarnaast zijn de voorzieningen in de regio voornamelijk geconcentreerd in Haarlem. Door alle onduidelijkheden rondom de financiën van Beschermd Wonen (nieuw verdeelmodel vanuit het Rijk, onttrekking Wet Langdurige Zorg, gevolgen woonplaatsbeginsel bij de uitvoering van Beschermd Wonen) is het niet mogelijk om nu al precieze afspraken te maken over de financiële risico's. Om die reden hebben de regiogemeenten de volgende uitgangspunten met elkaar vastgesteld:

- Er is gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het dekken van de kosten van (de huidige) regionale voorzieningen voor BW en de risico's van de gemeente Haarlem.
- Er moeten gezamenlijke afspraken worden gemaakt over de tekorten op Maatschappelijke Opvang (MO) bij gemeente Haarlem. De afgelopen jaren werden de tekorten uit MO gecompenseerd uit het BW budget.
- Iedere gemeente draagt bij aan de kosten van regionale voorzieningen voor Beschermd Wonen.

# Collegebesluit

Collegevergadering: 20 april 2021

Mede vanwege deze uitgangspunten is er in de reserve sociaal domein van de gemeente Heemstede rekening gehouden met een risico op kosten voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang vanaf 2021.

## **PLANNING/UITVOERING**

De uitwerking en het mogelijk voorstel tot oprichting van een GO zal naar verwachting in september worden voorgelegd aan colleges en raden.

## **PARTICIPATIE EN COMMUNICATIE**

In onze regio zijn we sinds halverwege 2019 in gesprek met beleidsadviseurs, juristen en andere betrokkenen van alle gemeenten over de gewenste samenwerkingsvorm vanaf 2022. Dit wordt voortgezet bij de uitwerking richting het voorstel tot oprichting van een GO.

## **DUURZAAMHEID**

NVT

## **BIJLAGEN**

- Bijlage 1. *Regionale samenwerking decentralisatie Beschermd Wonen*