

Herijking governance jeugdzorg Holland Rijnland

aan: de raad van de gemeente Hillegom

zaaknummer: Z-21-198127
datum collegevergadering: 20 juli 2021
portefeuillehouder: Jan van Rijn
behandelend ambtenaar: Madeleine Heitmeijer-Broersen
embargo:

Inhoud mededeling

De regio Holland Rijnland heeft zich de afgelopen maanden gebogen over de toekomst van haar regionale governance op de regionale jeugdhulpdienstverlening. De gemeenten in regio Holland Rijnland hebben de ambitie om meer te sturen op de transformatie van de jeugdhulp. Deze ambitie is versneld door de financiële druk op de begrotingen voor uitgaven aan jeugdhulp. De bestaande afspraken van de gemeenten met de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland en de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) passen daarom niet goed meer bij de gewenste nieuwe invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. In de afgelopen periode zijn hierin al verschillende stappen gezet, onder andere door aanpassingen in de huidige dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen gemeenten en de TWO door te voeren en vanuit gemeenten een meer sturende rol in het bestuurlijk en ambtelijk accountmanagement in de nieuwe inkoop te vervullen. De huidige dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen gemeenten en de TWO loopt op 1 januari 2022 af. Bestuurlijk en ambtelijk is de wens uitgesproken om de governance te vernieuwen. Hiervoor is begin dit jaar een opdracht door het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd (PHO) vastgesteld voor een onderzoek naar de nieuwe governance jeugdhulp. Het onderzoek naar de nieuwe governance wordt uitgevoerd door KokxDeVoogd.

In de HLT-Raadsledenbijeenkomst van 29 juni jl. bent u in de deelsessie over jeugd geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de nieuwe governance jeugdzorg Holland Rijnland.

In deze brief wordt u verder geïnformeerd over het advies voor een nieuwe regionale governance. Het gaat hierbij om de specialistische jeugdhulp en jeugdhulp in het gedwongen kader in Holland Rijnland en uw rol als raad bij de herijking van de governance jeugdzorg Holland Rijnland.

Context

Gemeenten bieden op grond van de Jeugdwet jeugdige inwoners en hun ouders een passend hulpaanbod. Kortweg: gemeenten verzorgen de toegang naar ondersteuning ('toegang') en kopen zorg- en ondersteuningsproducten in die voorzien in de zorgvraag ('inkoop'). In de regio Holland Rijnland worden twee inkooptrajecten van elkaar onderscheiden:

- *Gespecialiseerde Jeugdhulp*: Behandeling met Verblijf, Wonen, Dagbehandeling- en dagbesteding, Ambulant, Jeugdhulp op school, Veiligheid en Crisis.
- *Hulp in het gedwongen kader*: Jeugdzorgplus, crisisdienst Jeugd, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

De TWO voert deze taken uit voor de hele regio Holland Rijnland. Gespecialiseerde jeugdhulp wordt door TWO alleen voor de Leidse Regio, Duin- en Bollenstreek en Nieuwkoop uitgevoerd. Gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem kopen hun

toegang en gespecialiseerde jeugdhulp sinds 2017 gebundeld in bij 'GO voor Jeugd'. Vanaf 2023 sluit de gemeente Nieuwkoop hierbij aan. Hulp in het gedwongen kader voert TWO uit voor de hele regio.

De gemeenten van de regio Holland Rijnland hebben de wens om de uitvoeringsorganisatie van jeugdhulp door te ontwikkelen om zo een betere invulling aan de transformatie te geven. Door ontwikkelingen in wet- en regelgeving is een bepaalde mate van regionale samenwerking vereist voor een deel van de taken. De gemeenten willen de nieuwe governance toekomstbestendig inrichten en daarmee voldoen aan het wetsvoorstel 'Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'¹. De wet verplicht gemeenten regionaal samen te werken in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (GR). De wet bouwt voort op de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op grond waarvan gemeenten aangeven hoe ze regionaal en bovenregionaal samenwerken bij de inkoop van jeugdhulp.

Knelpunten in huidige governance

De werking van de huidige governance structuur kent verschillende knelpunten, die leiden tot spanningen in de verhoudingen tussen verschillende organisaties en personen en daarmee tot een suboptimale sturing op de uitvoering:

- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet meer helder.
- Dat leidt ertoe dat de rolinvulling en rolverdeling tussen organisaties en personen niet duidelijk is.
- Financiën, verdeelsleutels, stemverhoudingen en budgethouderschap zijn niet in overeenstemming met gevoelde verantwoordelijkheid bij gemeenten.
- Toenemende behoefte aan monitoring en sturing bij gemeenten vraagt meer van TWO dan wat nu geleverd wordt en kan worden.
- Bedrijfsvoering TWO vraagt versterking vanwege complexiteit van de uitvoering van jeugdhulp en toenemend financieel belang voor gemeentebegrotingen.
- De governance leidt onder te veel bestuurlijke en ambtelijke 'drukte'.

Uitgebracht advies

Op basis van de documentstudie en interviews met betrokken bestuurders en ambtenaren, adviseert KokxDeVoogd samengevat de nieuwe governance jeugdhulp vorm te geven in via een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling voor Jeugd (GR Jeugd Holland Rijnland) als een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Dit betreft een lichte uitvoeringsvariant die past bij het beoogd uitvoerende karakter van de serviceorganisatie. Bovendien voldoen gemeenten met de oprichting van een gemeenschappelijke regeling aan de eisen van het wetsvoorstel 'Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' en de NvO. Daarnaast wordt geadviseerd dat de leden van het PHO Jeugd het bestuur van de GR vormen (zoals omschreven in de concept GR-tekst). Een belangrijke randvoorwaarde voor de werking van de nieuwe governance is duidelijkheid in aansturing, taken, rollen en verantwoordelijkheden. Alleen dan kan de samenwerking functioneren.

Beoogd effect:

De nieuwe governance draagt bij aan versteviging van de opdrachtgeversrol van gemeenten, een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en daarmee aan sturing op de transformatieopgave voor Jeugdhulp.

Argumenten:

- *De huidige DVO tussen gemeenten en Holland Rijnland voor de TWO loopt op 31 december 2021 af.*
De DVO loopt af en kan niet meer verlengd worden (de overeenkomst biedt hier

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/zorgvoorjeugdigen>

geen mogelijkheden meer voor). Bestuurlijk wordt de toegevoegde waarde van gezamenlijke uitvoering van jeugdhulp taken en het organiseren daarvan breed gedragen. Met andere woorden; er is behoefte om de tijdelijke situatie van de TWO structureel vorm te geven en verbeteringen aan te brengen.

- *Landelijke wetgeving legt samenwerking op.*
Landelijke wet- en regelgeving verandert met de komst van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) en het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen' waardoor regionale samenwerking wettelijk verplicht wordt. Dat vraagt om herijking van de huidige governance.
- *De gemeentelijke opdrachtgevers wensen intensievere monitoring en sturing op resultaten en uitgaven om zo de inhoudelijke transformatie gecontroleerd te realiseren.*
De maatschappelijke opgave voor de transformatie van de Jeugdzorg vraagt veel van gemeenten, uitvoeringsorganisatie en zorgaanbieders. Daarbij komt de financiële opgave voor gemeenten om binnen de budgettaire kaders te blijven. Gemeenten vragen meer van de uitvoeringsorganisatie in termen van monitoring van resultaten en financiële sturing. Dit in combinatie met de complexiteit van de maatschappelijke opgave vraagt versterking van de uitvoering en verbetering van de aansluiting tussen de beleidsopgave en de uitvoering.
Onder de nieuwe governance wordt beleidsontwikkeling nadrukkelijker een gemeentelijke taak en behouden gemeenteraden uiteraard hun kaderstellende functie.
- *Governance sluit niet meer aan bij de (sub-)regionale werkelijkheid en wensen.*
De verantwoordelijkheidsverdeling tussen PHO Jeugd en het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland zoals die nu is, wordt niet meer als passend ervaren. Directere betrokkenheid en verantwoordelijkheid nemen door de portefeuillehouders vraagt een andere governance. In de nieuwe governance is het PHO Jeugd verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling en diezelfde leden van het PHO vormen het bestuur van de op te richten Serviceorganisatie Jeugd (SOJ) in het kader van de Wgr. Daarmee komen beleid en uitvoering samen in het bestuurlijk opdrachtgeverschap van de portefeuillehouders Jeugd. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie waarin het bestuur van Holland Rijnland verantwoordelijk is voor de uitvoering/TWO en het PHO voor beleidsontwikkeling.
- *Samenwerking tussen beleid en uitvoering, opdrachtgever en opdrachtnemer verloopt niet altijd zoals gewenst en kan versterkt worden door verduidelijking van rollen en verantwoordelijkheden.*
De beleving bij betrokkenen van de huidige governance is dat deze leidt tot spanning in de verhoudingen tussen verschillende organisaties. De relevantie van deze constatering sluit aan bij de vraagstelling naar inrichting en werking van de governance. Immers de structuur alleen leidt niet tot resultaten, het is de werking van de structuur en de samenwerking tussen de betrokkenen die voor effectieve uitvoering zorgt. In de nieuwe governance zijn waarborgen nodig om de werking te verbeteren. Een belangrijke rol hierbij is weggelegd voor het ProgrammaOverleg waarin beleid en uitvoering op ambtelijk niveau samenkomen. Datzelfde geldt voor het PHO Jeugd en het Bestuur van de SOJ waarin op bestuurlijk niveau beleid en uitvoering samenkomen vanuit het besef dat realiseren van maatschappelijke opgaven een gezamenlijk optreden in beleidsontwikkeling en uitvoering vragen. In de governance documenten wordt daarom ook de samenwerking tussen de gemeenten geregeld in een samenwerkingshandvest. Zo worden afspraken gemaakt over stemverhouding, escalatie en verdeelsleutels.

- *De Serviceorganisatie is ook ingericht om voor aanpalende beleidsterreinen inkooptaken uit te voeren, waaronder Maatschappelijke Zorg.*
De Serviceorganisatie is ingericht om ook inkooptaken voor aanpalende beleidsterreinen in de toekomst uit te voeren, zoals de inkoop van maatschappelijke zorg als hier door gemeenten in 2022 wordt besloten.

Financiële consequenties

De nieuwe governance vraagt om financiële investeringen en verschuiving van middelen naar gemeenten. De keuze voor een nieuwe governance betekent een overgang van taken, personen en systemen:

- Het volledige takenpakket van de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) wordt overgedragen aan de op te richten Serviceorganisatie Jeugd (SOJ).
- De jeugdhulp gerelateerde taken van de Strategische Eenheid door GR Holland Rijnland worden overgedragen aan de gemeenten.
- Als gevolg van de wijzigingen in de governance is er ook sprake van financiële verschuivingen tussen de gemeenten, GR Holland Rijnland (inclusief TWO), Servicepunt71 en de SOJ.
- De financiële dekking voor de nieuwe governance bestaat uit de huidige bijdrage voor TWO en daarnaast is een structurele investering nodig voor het versterken van de bedrijfsvoering.

Bij de besluitvorming zijn de definitieve financiën bekend. Deze kosten worden als onderdeel van het reguliere P&C cyclus aangemeld.

Rol raden in de voorgenomen nieuwe governancestructuur

In de nieuwe governancestructuur behoudt de Raad haar kaderstellende taken en haar taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het vaststellen van de begroting. Voor de Raad verandert daarmee niets aan haar positie. Wat wel verandert, is de positie en de verantwoordelijkheden van de portefeuillehouders die vanuit de individuele gemeenten verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de Jeugdwet. Zij nemen in de nieuwe governancestructuur (anders dan in de huidige governancestructuur) plaats in het bestuur van de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling. Daardoor zijn zij in staat eerder op financieel en/of bestuurlijk niveau te interveniëren wanneer dat nodig is en de Raad hierover tijdig te informeren.

Proces besluitvorming

De richting uit het advies zoals hierboven omschreven is besproken in het PHO Jeugd van 7 juli jl. en met een positief advies voorgelegd aan de individuele colleges van de gemeenten in Holland Rijnland. In de verdere uitwerking van het onderzoek naar de regionale governance worden op dit moment nog een aantal onderdelen nader uitgewerkt, zoals de financiële consequenties van een nieuwe GR en het juridisch kader. Daarnaast wordt de GR getoetst aan de lokale Nota Verbonden Partijen.

Afgesproken is dat de colleges direct na het zomerreces een besluit nemen over de definitieve tekst van de GR, het samenwerkingshandvest en de financiële consequenties. Vervolgens wordt aan u als raad op basis van de Wgr (art. 1) toestemming gevraagd voor deze samenwerking in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor een soepele overgang van bijvoorbeeld personeel per 1 januari 2022 a.s. is het wenselijk dat uiterlijk in oktober 2021 de toestemming door de gemeenteraden wordt gegeven.