

raadsvoorstel

Raadsvergadering: 3 juni 2014
Agendanummer:

Zaaknummer: 13.11325
Documentnummer: I14.005189

Aan de raad

Afdeling: Maatschappelijke effecten
Onderwerp: Governance Jeugdzorg Twente

Denekamp, 3 februari 2014

Voorstel

Het eindadvies uit de notitie over de positionering van regionale jeugdhulptaken in Twente over te nemen, hetgeen in essentie betekent dat:

voor de uitvoering een nieuwe Organisatie voor de Zorg en Jeugdhulp in Twente (werknaam OZJT) wordt ingericht en daarbij als samenwerkende gemeenten de volgende taken uit te besteden:

- JeugdzorgPlus;
- Jeugdbescherming en Jeugdreclassering;
- Werving, matchen en uitvoeren pleegzorg;
- Crisisdienst (spoedhulp);
- Residentiële jeugdhulp;
- Regionaal reflectiepunt (reflectietaken).

en als gemeenten de volgende taken samen uit te voeren:

- AMHK;
- Crisisdienst (melding, analyse, crisisinterventie);
- Regionaal reflectiepunt (verzamelen/ bundelen patronen);
- Advies- en consultatiefunctie (expertisepunt);
- Backofficetaken (inkoop regionale jeugdzorgtaken).
- de gezamenlijke taken op het gebied van de jeugdhulp binnen Regio Twente worden belegd;
- daartoe ten behoeve van deze regionale taken een eigen bestuurscommissie zal worden ingesteld;

2. De Twentse Samenwerking Samen14 via het college opdracht te geven binnen deze kaders dit besluit te laten uitwerken en deze organisatie efficiënt en effectief vorm te geven

Overwegingen

Gemeenten worden vanaf 2015 verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. In Twente werken de 14 gemeenten nauw samen bij de voorbereidingen op de decentralisatie van de jeugdhulp. Niet alleen omdat dit bij een aantal jeugdhulpvormen verplicht is, maar vooral omdat de samenwerking op een aantal onderdelen voor de hand ligt. In Twente is hiertoe eerder de 'Visienota Transformatie Jeugdzorg' opgesteld die reeds door college en onze gemeenteraad is vastgesteld. In de door de raad vastgestelde notitie 'Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente', is uitgewerkt welke taken de samenwerkende Twentse gemeenten gezamenlijk op willen pakken en volgens welk bestuurlijk principe.

Met deze vastgestelde kaders is verder gewerkt aan een definitief voorstel voor het besturingsmodel voor de Twentse samenwerking - de zogenaamde Governance - dat nu voorligt. In opdracht van de 14 samenwerkende Twentse gemeenten (Samen 14) heeft bureau HHM in samenwerking met BMC onderzocht welke bestuurlijke vorm voor de gezamenlijke uitvoering van jeugdhulptaken voor Twente

passend kan zijn. Ook hebben zij advies uitgebracht of de gezamenlijke taken samen uitgevoerd dan wel uitbesteed zouden moeten worden. In het advies zijn uitgangspunten opgenomen.

De gehanteerde uitgangspunten zijn mede gebaseerd op eerder vastgestelde notities, en luiden:

- Vorm volgt inhoud (de behoeften van kinderen, jongeren en opvoeders staan centraal);
- Keuzes moeten passen bij de regionale visie op de decentralisatie van de jeugdzorg (de gemeenten zetten in op het versterken van eigen kracht, preventie, vroegsignalering, bieden van vraaggerichte zorg en ondersteuning, et cetera);
- Keuzes moeten passen bij de regionale keuzes wat betreft de inrichting van het jeugdzorgstelsel (de toegang ligt lokaal, gemeenten werken met het woonplaatsbeginsel en voor beschikbaarheidsdiensten geldt specifiek het solidariteitsbeginsel.);
- Keuzes moeten passen bij de regionale visie op gemeentelijke samenwerking (de lokale aanpak staat centraal, gemeenten willen van en met elkaar leren en geen onnodige bestuurlijke drukte).

De jeugdhulptaken die door Samen 14 gezamenlijk worden opgepakt zijn jeugdzorgplus, werving en matching pleegzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, residentiële jeugdhulp, advies en meldpunt kindermishandeling en huiselijk geweld (AMHK), regionale crisisdienst en ondersteunend hieraan het nieuw te vormen regionale reflectiepunt, een advies en consultatiefunctie en verschillende taken in de backoffice zoals bijvoorbeeld inkoop/contractering. De backoffice wordt overigens nog nader gedefinieerd.

In de bijgaande adviesnotitie zijn verschillende opties in overweging genomen. Per optie zijn kenmerken en verwachte effecten op afwegingscriteria benoemd en zijn de bestuurlijke opties met elkaar vergeleken.

Voor de inhoudelijke taken staat de vraag centraal of deze gezamenlijk worden uitgevoerd of worden uitbesteed.

Argumentatie

Het expertadvies luidt: oprichten van een nieuwe organisatie met een eigen bestuurscommissie, onder de Regio Twente.

Uit de notitie komt naar voren dat de gezamenlijke taken op het gebied van jeugdhulp het beste kunnen worden belegd in een eigenstandige organisatie met een eigen bestuurscommissie, mogelijk in combinatie met regionale taken op het gebied van de ondersteuning en zorg (AWBZ/Wmo). De organisatie zal door de Regio Twente gefaciliteerd kunnen worden. Deze bestuursvorm noemen we Organisatie voor de Zorg en de Jeugdhulp in Twente (OZJT = werknaam) vanwege de potentiële raakvlakken tussen de jeugdhulp en de ontwikkelingen op het gebied van de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning (AWBZ/Wmo).

Daarbij kunnen gemeenten enkele taken uitbesteden en voor enkele taken bestuurlijke verantwoordelijkheid nemen, soms ook uitvoeren.

Dit betreft:

Uit te besteden taken aan (samenwerkende) aanbieders, die vaak nu ook voor deze taken verantwoordelijk zijn:

- Jeugdzorg Plus: inkoop (boven)regionale specialistische jeugdhulp met drang en dwang;
- Jeugdbescherming en Jeugdreclassering: gedwongen jeugdhulp in te kopen bij gecertificeerde instellingen;
- Residentiële jeugdhulp: inkoop (boven)regionale behandeling en/of specifieke begeleiding;
- Werving en matching pleegzorg: een specialistische taak die vraagt om expertise en netwerk;
- Opvolging crisismeldingen: de in te zetten spoedhulp;
- Feitelijke taken van het reflectiepunt aan onafhankelijke experts.

Gezamenlijk uit te voeren taken/onder bestuurlijke verantwoordelijkheid brengen van de 14 Twense gemeenten:

- Het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK);
- Het beginpunt van de crisisdienst (melding, analyse, crisisinterventie);
- Het inhoudelijk faciliteren van het reflectiepunt voor het verzamelen, bundelen en delen van informatie, zoals verwijspatronen;
- Het inrichten van een advies- en consultatiefunctie.
Bedoeld voor ondersteuning van de lokale toegang; hierin kan specialistische kennis worden gecentraliseerd zodat deze kennis op afroep beschikbaar is voor alle 14 gemeenten en niet in elke gemeente afzonderlijk moet worden toegevoegd;
- Alle gezamenlijke backoffice taken zoals bijvoorbeeld inkoop van regionale jeugdhulpvormen;

Onderbouwing

1. Het besluit is nodig voor de inrichting van de organisatie voor de uitvoering van verplichte (en gewenste) regionale taken. Door vaststelling van de voorgestelde lijn, kunnen de 14 samenwerkende Twentse gemeenten invulling geven aan de Governance Jeugdhulp Twente en zijn wij in staat om ons adequaat voor te bereiden op de taken die op 1-1-2015 uitgevoerd moeten worden.
2. Het voorstel past binnen de lokale kaders. De gemeenteraad heeft eerder de visienota Transformatie Jeugdzorg en de notitie Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente vastgesteld. De Governance Jeugdhulp Twente is hier een uitwerking van.
3. De oprichting van een OZJT voldoet het beste aan de criteria doelmatigheid, bestuurbaarheid en legitimiteit.
Door de jeugdhulptaken bij een OZJT onder te brengen, wordt bereikt dat deze complexe, nieuwe taak een eigen gezicht en ontwikkelagenda krijgt en daarmee de aandacht krijgt die het nodig heeft. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat er in de beeldvorming vermenging optreedt tussen preventie (kerntaak GGD/de jeugdgezondheidszorg) en het gedwongen kader in de jeugdhulp (bijv. de jeugdbescherming).

Doelmatigheid: een OZJT benut het 'apparaat' van de regio

Gebruik van de Regio Twente voor uitvoering van regionale jeugdhulptaken draagt bij aan kosteneffectiviteit en de regionale samenwerking aan de versterking van de lokale uitvoering, omdat gebruik kan worden gemaakt van het reeds beschikbare ambtelijke apparaat en de expertise die daarbinnen beschikbaar is. Dit geldt zowel voor taken die gemeenten zelf gezamenlijk uitvoeren/bestuurlijk verantwoordelijk voor zijn als voor taken die in opdrachtgeverschap worden uitbesteed aan (samenwerkende) aanbieders, vanwege de inkoopkracht en de expertise die daarvoor nodig is. Ten opzichte van de overige bestuurlijke opties is een OZJT extra positief door de eigen herkenbare agenda voor complexe jeugdhulphema's. Jeugdhulp zal veel aandacht van bestuurders en ambtenaren vragen en staat hoog op de agenda, een eigen herkenbare agenda heeft daarom de voorkeur.

Bestuurbaarheid en legitimiteit: directe controle door een bestuurscommissie in het OZJT draagt bij aan de slagkracht

In de bestuurscommissie heeft vanuit elke gemeente de betrokken portefeuillehouder zitting. De relatie met het lokale bestuur en de bestuurlijke verantwoordelijkheid is in deze werkwijze verankerd. De gemeenten zijn hiermee zelf in de lead. De portefeuillehouder dient over de gemaakte keuzen zich ook lokaal te kunnen verantwoorden. De bestuurscommissie behartigt de belangen van de 14 samenwerkende Twentse gemeenten (Samen 14) op het gebied van jeugdhulp en voert directe aansturing en controle uit. Met een eigen bestuurscommissie met formele kaders krijgt de complexe jeugdhulptaak vanuit Samen14 een 'eigen gezicht' en daarmee de aandacht die het verdient. Bij de inrichting van een bestuurscommissie voor deze taken wordt aansluiting gezocht met regionale taken op het gebied van ondersteuning en zorg (AWBZ/Wmo).

Voorbehouden en kanttekeningen

De wijze van organisatie van de bestuurlijke samenwerking wordt in de volgende fase tot december uitgewerkt. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen relevant.

1. Jeugdhulptaken blijven voorlopig gescheiden van de jeugdgezondheidszorg (JGZ)
Het is noodzakelijk dat zowel de jeugdhulp als de JGZ een duidelijke ontwikkeling doormaakt en dat beide stevig verankerd zijn in het lokale beleid en de lokale uitvoering. Op termijn is een organisatorische verbinding denkbaar maar daarvoor is eerst verankering van de nieuwe taken nodig.
2. Er is tijd nodig om het OZJT tot ontwikkeling te brengen en de regionale taken stevig neer te zetten in aansluiting met de lokale situaties rond kinderen en gezinnen die ondersteuning nodig hebben. Na evaluatie in 2017 kan het besluit over de relatie tussen jeugdhulp en jeugdgezondheidszorg en tussen het OZJT en GGD opnieuw overwogen worden.
3. De taken waar de gemeente verantwoordelijk voor wordt zijn complex en vergen 'fine-tuning'. Het kader wordt nu gevormd, echter in de feitelijke inrichting dienen wel kwaliteit/expertise en essentiële processen en relaties tussen netwerkpartners goed te worden geborgd onder meer in verband veiligheidsaspecten. Het advies benoemt specifiek AMHK en de crisisdienst als uit te werken vraagstukken welke een adequate rol en taakverdeling vragen tussen OZJT en instellingen. Dit zal effect hebben op de snelheid van implementatie. Relevant is hierbij ook de opmerking dat een deel van Bureau Jeugdzorg (de toegang) zal verdwijnen en dat het Rijk waarborgen wil en een maximale inspanning om voor de huidige Bureaus Jeugdzorg en hun medewerkers een zachte landing te bewerkstelligen in het nieuwe jeugdstelsel. Bureaus Jeugdzorg hebben op korte termijn helderheid nodig over hun positie als straks de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg. Onder andere over welke functies gemeenten bij hen afnemen, welk budget zij beschikbaar stellen voor deze functies en in hoeverre zij personeel van het huidige bureau jeugdzorg willen inzetten in het nieuwe stelsel.
4. De positioneringsvraag is urgent en moet worden beantwoord tegen de achtergrond van het stoppen van de WGR plus-regeling en de lopende verkenningen over de toekomstige vormgeving van de Regio Twente. De heroriëntatie van de Twentse samenwerking kent een eigen proces, dat volop loopt. De bevindingen van dit voorstel kunnen worden meegewogen in de bredere Twentse discussie, waarbij wij de verwachting uitspreken dat beide lijnen samenkomen en tevens tijdig het OZJT operationeel is.

Afweging tov alternatieve samenwerkingsvormen zijn:

1. Voortzetten van het samenwerkingsverband 'Samen 14' in de huidige vorm. De samenwerking is inhoudelijk gedreven, wordt positief beoordeeld en is veelal succesvol. Nadeel is de vrijblijvendheid van deze vorm van regionale samenwerking, het ontbreken van een formele basis voor besluiten en het ontbreken van een uitvoeringsorganisatie waar gezamenlijke taken kunnen worden ondergebracht.
2. Versterken van het huidige samenwerkingsverband 'Samen 14' door er een Gemeenschappelijke Regeling aan te verbinden. Een Gemeenschappelijke Regeling geeft een helder bestuurlijk kader met waarborgen voor de uitvoering. Door de formele basis wordt vrijblijvendheid voorkomen. Nadeel is dat in tegenstelling tot een OZJT een verbinding met de bestaande uitvoeringsstructuur ontbreekt en daarom een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling met uitvoeringsorganisatie moet worden ingericht.
3. Het onderbrengen van de gemeentelijke jeugdhulptaken bij de Regio Twente en deze te koppelen aan de GGD. Deze variant wordt beoordeeld als licht negatief omdat de jeugdgezondheidszorg een eigen ontwikkelagenda heeft, de beeldvorming rond preventie (zie eerdere opmerking) en de omgang van de GGD in relatie tot de verwachte omvang van het OZJT (De GGZ/JGZ is een grote organisatie).

Conclusie

De regionale taken op het gebied van jeugdhulp behoeven een organisatievorm met een bestuurlijke aansturing. Voorgesteld wordt voor deze (verplichte) regionale samenwerking met gebruikmaking van de gemeenschappelijke regeling Regio Twente een organisatie voor de Zorg en Jeugdhulp in Twente (OZJT werknaam) op te richten onder aansturing in te stellen bestuurscommissie, welke uiterlijk 1 januari 2015 operationeel moet zijn.

De Twentse gemeenteraden wordt gevraagd of zij kunnen instemmen met deze richting en de geschetste kaders. Na vaststelling door de gemeenteraden wordt de organisatie formeel gevormd.

In vervolgbesluiten zal dit dan nader geëffectueerd worden (zie onder de alinea Vervolgacties).

Vervolgacties

De raad wordt op inhoud intensief voorbereid en geïnformeerd alvorens zij gevraagd wordt besluiten te nemen. Dit wordt gerealiseerd via klankbordsessies

Een aantal vervolgbesluiten zijn namelijk nodig om dit besluit te kunnen effectueren. Het algemeen bestuur (AB) van de regio Twente (de regionaad) is bevoegd de gemeenschappelijke regeling te wijzigen. Dit is nodig om het doel te wijzigen/nieuwe taken te verbinden. Hiertoe dient uw raad toestemming te verlenen (voor het wijzigen van de regeling). Vervolgens dient het AB dan de bestuurscommissie OZJT in te stellen (bevoegdheid AB).

Ter voorbereiding van de formele vorming van OZJT zal de aangestelde kwartiermaker aan de slag gaan met de verdere uitwerking van de inrichting van het OZJT binnen de kaders van dit raadsbesluit. Deze kwartiermaker is vooruitlopend op dit besluit al aangesteld, omdat de inrichting anders niet op tijd klaar is om bijvoorbeeld ook daadwerkelijk regionaal in te kunnen kopen.

De aangestelde kwartiermaker zal een nader voorstel met kostenbegroting maken voor de inrichting en de taken en processen nader definiëren (m.a.w. een bedrijfsplan). Via de projectorganisatie Samen14 zal dit aan colleges worden aangeboden. De voortgang is essentieel omdat per 1 januari 2015 de organisatie er moet staan.

Inzake het werk van de kwartiermaker gaat het met name om:

- De realisatie van de bestuursstructuur (governancemodel) met een bestuurscommissie;
- Het uitwerken van uit te besteden taken (opdrachtformulering/voorbereiding contractering aanbieders) en uit te voeren taken (exacte definiëring, inrichting OZJT), waaronder bijvoorbeeld het inregelen van de werkprocessen en dienstverleningsrelaties met gemeenten en instellingen (zoals de gecertificeerde instelling(en), aanbieders). Tevens wordt gekeken naar de benodigde deskundigheid, onder andere door overname van personeel;
- Het voorbereiden van backoffice taken (nader te definiëren, kijkend naar jeugdhulp en AWBZ/Wmo);
- Het voorbereiden van een reflectiepunt en inrichting van een advies en consultatiefunctie;
- Het opstellen van een begroting;

Een belangrijke vervolgstap is het lokale beleids-/uitvoeringsplan jeugdzorg dat het komende halfjaar ter vaststelling aan de raad zal worden aangeboden. Hierin zullen nadere – ook met name lokale - keuzen op dit terrein (en in afstemming met andere decentralisaties) worden opgenomen.

Financiën

De kosten voor organisatie van inrichting worden meegenomen in het actieplan 2014 en de begroting van Samen 14. Ook wordt gekeken of externe middelen kunnen worden aangevraagd voor de inrichting. De provincie is hiervoor benaderd.

Structurele kosten komen t.z.t. ten laste van de gedecentraliseerde budgetten jeugdhulp. De kwartiermaker wordt gevraagd een efficiënte en effectieve uitvoeringsorganisatie, die per 1 januari 2015 operationeel is, voor te bereiden. Een voorstel met begroting voor OZJT zal worden opgesteld, welke voor feitelijke implementatie eerst zal moeten worden beoordeeld en goedgekeurd.

Voor de uitvoeringskosten gelden de afspraken zoals vastgesteld in de nota Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente:

We gaan regionaal de kosten delen (solidariteitsbeginsel) van de volgende beschikbaarheidsdiensten:

- Advies en meldpuntfunctie AMHK
- Meldpuntfunctie regionale crisisdienst
- Werving en selectie pleegouders

Zorgvormen in het gedwongen kader (JB, JR, Jeugdzorg+) kopen we regionaal in maar worden gefinancierd vanuit het principe woonplaatsbeginsel.

Als nuance: Er wordt nagedacht over een lokale fondsstelling om excessen in totale zorgkosten op te kunnen vangen

Burgemeester en Wethouders van Dinkelland,
De secretaris, De burgemeester,

Drs. A.B.A.M. Damer

Mr. R.S. Cazemier

raadsbesluit

Agendanummer:
Afdeling: Maatschappelijke effecten
Zaaknummer: 13.11325
Documentnummer: I14.005189

De raad van de gemeente Dinkelland;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 3 februari 2014;

gelet op de Gemeentewet;

Besluit

1. Het eindadvies uit de notitie over de positionering van regionale jeugdhulptaken in Twente over te nemen, hetgeen in essentie betekent dat:
voor de uitvoering een nieuwe Organisatie voor de Zorg en Jeugdhulp in Twente (werknaam OZJT) wordt ingericht en daarbij als samenwerkende gemeenten de volgende taken uit te besteden:

- JeugdzorgPlus;
- Jeugdbescherming en Jeugdreclassering;
- Werving, matchen en uitvoeren pleegzorg;
- Crisisdienst (spoedhulp);
- Residentiële jeugdhulp;
- Regionaal reflectiepunt (reflectietaken).

en als gemeenten de volgende taken samen uit te voeren:

- AMHK;
- Crisisdienst (melding, analyse, crisisinterventie);
- Regionaal reflectiepunt (verzamelen/ bundelen patronen);
- Advies- en consultatiefunctie (expertisepunt);
- Backofficetaken (inkoop regionale jeugdzorgtaken).
- de gezamenlijke taken op het gebied van de jeugdhulp binnen Regio Twente worden belegd;
- daartoe ten behoeve van deze regionale taken een eigen bestuurscommissie zal worden ingesteld;

2. De Twentse Samenwerking Samen14 via het college opdracht te geven binnen deze kaders dit besluit te laten uitwerken en deze organisatie efficiënt en effectief vorm te geven

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad van 3 juni 2014.

De griffier, De voorzitter,

Mr. O.J.R.J. Huitema

Mr. R.S. Cazemier