

Eindadvies Governance Jeugdzorg regio Holland Rijnland

Rapportage

7 juli 2021 - Babs Broekema, Eric Dorscheidt en Jorn Mulder (KokxDeVoogd)



1. Samenvatting

Ons **advies** luidt: de nieuwe governance jeugdhulp krijgt vorm door oprichting van een nieuwe GR voor Jeugd ('Bedrijfsvoeringsorganisatie'). Deze nieuwe governance kent twee onderdelen: **de inrichting** en **de werking**. Dit advies bevat een uitwerking op hoofdlijnen. Een eerste aanzet voor de uitwerking treft u aan in: opzet GR-tekst, concept Samenwerkingshandvest en concept bedrijfsplan. De ervaren complexiteit van de huidige governance voor de Jeugd verdwijnt niet volledig met het voorstel voor de nieuwe governance. De redenen hiervoor zijn gelegen in de inhoudelijke complexiteit van jeugdhulp, de wettelijke verplichting om taken (deels) gezamenlijk regionaal uit te voeren en de wens om de verantwoordelijkheden van de portefeuillehouders Jeugdhulp voor de gehele governance beter tot uitdrukking in de bestuurlijke governance te laten komen. In de toekomst blijft bestuurlijke en ambtelijke afstemming daarom benodigd.

Inrichting Governance

(1e uitwerking in GR-tekst en Bedrijfsplan)

1. GR Jeugd Holland Rijnland

- Wij adviseren de oprichting van een nieuwe GR voor Jeugd in de regio Holland Rijnland.
- Richt de nieuwe GR voor Jeugd op in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) in het kader van de Wgr. Dit betreft een lichte uitvoeringsvariant die past bij het beoogd uitvoerende karakter van de serviceorganisatie.
- Tref een collegeregelings waarbij de leden van het PHO Jeugd het bestuur van de GR vormen.

2. Scope dienstverlening

- Gespecialiseerde jeugdhulp (Leidse Regio, Duin- en Bollenstreek, gem. Nieuwkoop tot 2023)
- Hulp in het gedwongen kader (alle subregio's) of jeugdhulp met een wettelijk verplicht regionaal karakter (behoudens uitzonderingsmogelijkheden)

3. Takenpakket uitvoeringsorganisatie:

- Inkoop- en contractmanagement
- Bedrijfsvoering, monitoring en facturering
- Uitvoering geven aan gezamenlijke veranderopgave (overdracht inhoudelijke verantwoordelijkheden en accountmanagement door SOJ (thans TWO) aan gemeenten)

4. Gemeentelijke taken

- Gemeenteraden kaderstellend. Wethouders maken lokale/sub-regionale afspraken over de betrokkenheid van raden.
- Het budgethouderschap blijft bij gemeenten
- Beleidsontwikkeling en beleidsbepaling

Werking Governance

(1e uitwerking in GR-tekst en Samenwerkingshandvest)

1. Bestuurlijk

- (Deel van) leden PHO Jeugd vormen bestuur BVO
- Portefeuilles: voorzitter en bedrijfsvoering
- De portefeuillehouders jeugdhulp zijn bestuurlijk opdrachtgever en verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van jeugdhulp in de regio HR.
- Voorbereiding agenda PHO & BVO in Agendacommissie (= voorzitter PHO/BVO, Programma Overleg).

2. Ambtelijk

- Voor beleidsontwikkeling: AOO ambtelijk opdrachtgever en Programma managers Jeugd opdrachtnemers.
- Voor uitvoering is het Programma Overleg (PMJ's en SD SOJ) ambtelijk opdrachtgever en SOJ ambtelijk opdrachtnemer.
- In het Programma Overleg komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de samenhang beleid en uitvoering tot uitdrukking.

3. Uitvoering

- Breng de taken en medewerkers van de huidige TWO onder in een nieuwe Service Organisatie Jeugd (SOJ).
- Secretaris-directeur (SD SOJ) stuurt SOJ aan.
- SD SOJ is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde producten, dienstverlening en bedrijfsvoering.
- Introductie nieuwe governance is ook gelegenheid om investering in uitvoeringsorganisatie te doen daar waar versterking nodig is.
- Onderzoeken waar backoffice (PIOFAH) van SOJ te positioneren.



Advies

Leeswijzer
Daar waar het woord regio of regionaal wordt gebruikt heeft dat betrekking op de regio Holland Rijnland. Daar waar het woord boven-regionaal wordt gebruikt heeft dat betrekking op bijvoorbeeld de regio Hollands Midden of landsdeel Zuid-West.



Hoofdstuk



1. Samenvatting

De regio Holland Rijnland beraadt zich over de toekomst van haar regionale governance op de regionale jeugdhulpdienstverlening. De gemeenten van de regio hebben de ambitie om meer te sturen op de transformatie van jeugdhulp. Deze ambitie is versneld door de financiële druk van uitgaven aan jeugdhulp op de begrotingen. De bestaande afspraken van de gemeenten met de GR Holland Rijnland en de Tijdelijke Werkorganisatie passen niet goed meer bij de gewenste nieuwe invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden.

In deze rapportage wordt vanuit een terugblik op de huidige uitvoering gekeken naar nieuwe governance modellen voor de toekomst. Op basis van een analyse van documenten en interviews met betrokken bestuurders, managers en uitvoeringsprofessionals is een advies geformuleerd over het best passende model. Uit dit onderzoek volgt dat oprichting van een nieuwe gemeenschappelijke regeling het beste past bij de uitgangspunten van de regio.

Bevindingen per hoofdstuk



Documentstudie

- Op basis van de documenten staat een groot deel van de voormalige werkafspraken vermeld. De governance op papier sluit echter niet meer aan bij de (sub-)regionale werkelijkheid.
- Het is niet duidelijk bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de geconstateerde knelpunten.
- Landelijke wet- en regelgeving verandert met de komst van de Norm voor Opdrachtgeverschap.
- Beleidsmatig zetten gemeenten een stap naar voren en TWO een stap naar achteren.



Interviews

- Bestuurlijk wordt toegevoegde waarde van gezamenlijke uitvoering jeugdhulp taken breed gedragen.
- De gemeentelijke opdrachtgever wenst intensievere monitoring en sturing op resultaten en uitgaven teneinde de inhoudelijke transformatie gecontroleerd te realiseren.
- Er heerst onduidelijkheid over opdrachtgever en opdrachtnemerschap op bestuurlijke en ambtelijk niveau.
- Financiën, verdeelsleutels en budgethouderschap niet in overeenstemming met gevoelde verantwoordelijkheid.
- Meeste draagvlak wordt door iedereen uitgesproken voor een (nieuwe) GR.



Vervolg

- De huidige DVO wordt niet nogmaals verlengd en verloopt van rechtswege
- Bestuurlijke besluitvorming in gang zetten
- Verstrekken opdracht tot uitwerking implementatieplan (ontvlechting en invlechting)
- Opstarten van medezeggenschap bij Holland Rijnland



Opbouw van de rapportage

Hoofdstuk	1. Samenvatting	2. Vraagstelling	3. Beschrijving dienstverlening	4. Tijdlijn	5. Huidige Governance	6. Analyse	7. Denkrich-tingen	8. Advies	Bijlagen
	Overzicht bevindingen Onderzoeks-verantwoor-ding Overzicht advies	Uiteenzetting van de vraagstelling Afwegings-kader	Overzicht van Jeugdhulp en uitvoerings-organisaties Landelijke ontwikkelingen	Omschrijving van de historische context	Beschrijving van de formele samenwerkings structuur, sturingsdrie-hoek en governance	Analyse van (knellende) afspraken, verantwoor-delijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering	Beantwoording van de 'zeven kernvragen' Oplossings-richtingen Afwegings-kader & randvoorwaar-den	Inrichting Governance Werking van de governance Eindadvies	Bedrijfsvoering Juridisch Randvoorwaar den implementatie Spoorboekje vervolg
Introductie			Verkenning huidige situatie			Advies			Bijlagen



Hoofdstuk



2. Vraagstelling

Bestuurlijk en ambtelijk is binnen Holland Rijnland de wens uitgesproken om de governance en sturing op de inkoop van specialistische jeugdzorg en hulp in het gedwongen kader te vernieuwen. De huidige DVO tussen gemeenten en de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) loopt op 1 januari 2022 af. Verlenging van bestaande afspraken is niet meer aan de orde.

Dit onderzoek moet tot een expertadvies leiden over oplossingsrichting. Wij interpreteren de vraag als volgt:

Geef een expertadvies voor een nieuwe regionale governance voor de specialistische jeugdhulp en jeugdhulp in het gedwongen kader in Holland Rijnland, die tegemoet komt aan de gemeentelijke wensen en ambities voor een getransformeerde uitvoering van jeugdhulp.

Onderwerpen

- Uiteenzetting van de vraagstelling
- Afwegingskader

Aanleiding

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om passende jeugdhulp in te kopen voor haar jeugdige inwoners en hun ouders. De inkoop van jeugdhulp kent haar eigen dynamiek en is onvergelijkbaar met reguliere gemeentelijke inkooptrajecten door de vereiste specialisatie en kwetsbare doelgroep. De huidige overeenkomst van de gemeenten en de GR Holland Rijnland in uitvoering van deze taak loopt eind 2021 af. Tijdige besluitvorming over een passende governance is noodzakelijk om deze taak goed uit te kunnen blijven voeren per 1 januari 2022 en verder. Het is de wens van de regio om de samenwerking van een nieuwe governance te voorzien die bijdraagt aan een effectieve uitvoering(organisatie) voor de jeugdigen en gezinnen in de regio.

De vraagstelling

- *Inrichting:* Welke governance structuur komt tegemoet aan gemeentelijke en sub regionale wensen en ambities voor een getransformeerde uitvoering van de jeugdhulp die voldoet aan toekomstige wettelijke en juridische kaders?
- *Werking:* Welke taak- en rolverdeling tussen gemeenten, sub regio's, GR en uitvoeringsorganisatie past het beste bij gemeentelijke en sub regionale wensen en ambities en hoe ziet deze verdeling er uit?

Het afwegingskader

Voor de beoordeling van de mogelijke scenario's hanteren we een afwegingskader. Dit bestaat uit criteria uit de opdrachtformulering en enkele technische aspecten. Dit vormt een kwalitatief afwegingskader. Ieder scenario beoordelen we op de zeven inhoudelijke punten uit dit afwegingskader in het onderzoek, om zo tot een objectief advies te komen. In Bijlage A is de uitwerking van dit afwegingskader opgenomen.

Bij beantwoording van de vragen wordt rekening gehouden met:

- Taak- en rolverdeling tussen gemeenten, Holland Rijnland of een nieuwe GR met organisatie incl. de (opvolger van de) TWO.
- Aansturing/opdrachtgeverschap, besluitvorming en afstemming tussen gemeenten, met daarin aandacht voor de positie van de gemeenteraden en het bovenregionale aspect.
- Invulling van organisatorische randvoorwaarden, waaronder benodigde formatie voor het vormgeven van de governance.
- Juridische borging van de samenwerking.
- 1e indicatie van organisatorische en financiële consequenties en een tijdspad voor vervolg en implementatie.

Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

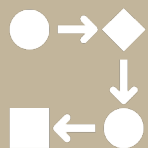
Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



Hoofdstuk



3. Beschrijving dienstverlening

Voor jeugdhulp, maar ook voor flankerende velden zoals leerlingenvervoer, GGD en veiligheid, wordt sinds 1 januari 2015 samengewerkt in de regio Holland Rijnland door de voor jeugdhulp samenwerkende gemeenten Alphen aan den Rijn, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen en Zoeterwoude. De regio telt meer dan 540.000 inwoners.

In het visiedocument 'Hart voor de Jeugd' is vastgelegd dat iedereen een rol heeft in het opgroeien van de jeugd. Het uiteindelijke doel is dat de jeugd in Holland Rijnland gezond en veilig opgroeit. In het jeugdhulpmodel is dit vertaald in hulp en ondersteuning die zo veel mogelijk is ingebed in het dagelijks leven van de kinderen. Dichtbij, integraal en met hulp op maat, zonder onnodige bureaucratie. Er is daarbij niet alleen sprake van een transitie, maar ook van een inhoudelijke en organisatorische verandering van de jeugdhulp.

Onderwerpen

- Samenwerking

Binnen gestelde kaders werken de gemeenten op regionaal niveau samen voor inkoop- en contractmanagement van jeugdhulp. Deze taak is regionaal belegd bij de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO).

De TWO is ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland en voert het opdrachtgeverschap voor en namens de twaalf gemeenten van de regio uit richting de zorgaanbieders. Hiervoor is tussen Holland Rijnland en de deelnemende gemeenten een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten.

De missie van de TWO is als volgt geformuleerd:

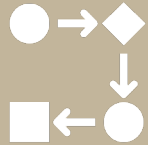
"Het, namens de deelnemende gemeenten, realiseren van een adequaat aanbod van goede, passende en tijdige (specialistische) hulp aan jeugdigen en gezinnen."

In de afgelopen jaren zijn de gemeenten intensievere samenwerking gaan opzoeken op sub regionaal niveau. Deze sub regio's betreffen Leidse Regio (Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude), Duin- en Bollenstreek (Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen) en de regio Rijn en Veenstreek (Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop).





Hoofdstuk



3. Beschrijving dienstverlening

Gemeenten bieden op grond van de Jeugdwet jeugdige inwoners en hun ouders een passend hulpaanbod. Kortweg: gemeenten verzorgen de gehele toeleiding naar ondersteuning verzorgen ('**toegang**') en zorg- en ondersteuningsproducten inkopen die voorzien in de zorgvraag ('**inkoop**').

In de regio Holland Rijnland worden twee inkooptrajecten van elkaar onderscheiden:

- *Gespecialiseerde Jeugdhulp*: Ambulante Jeugdhulp, Jeugdhulp met Verblijf en Ernstige Enkelvoudige Dyslexie.
- *Hulp in het gedwongen kader*: Veiligheid, Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

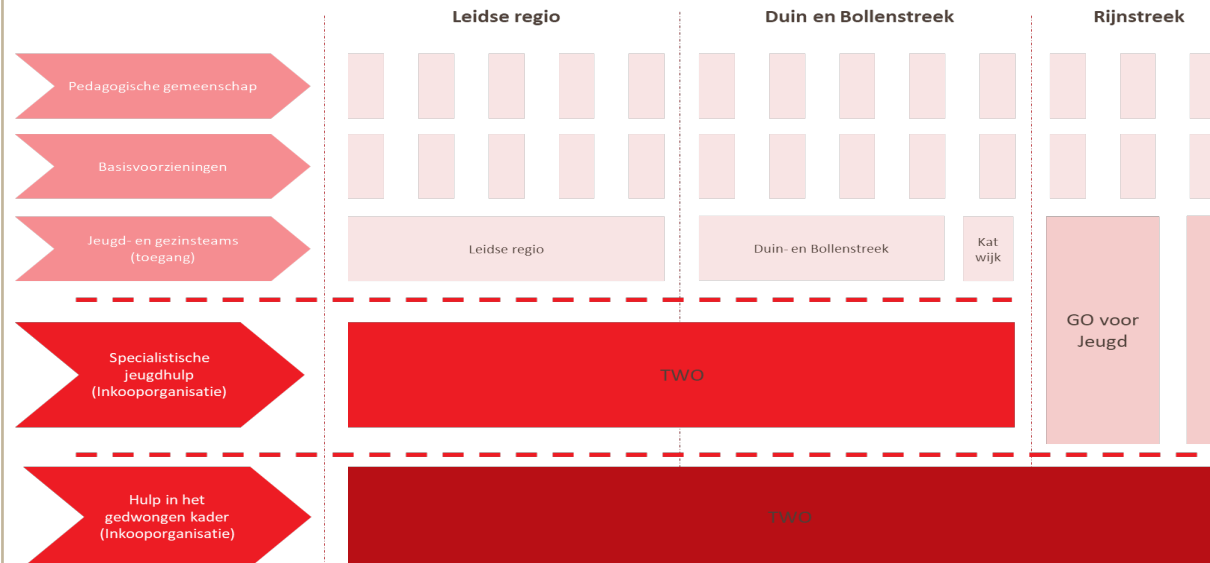
Gespecialiseerde jeugdhulp is een lokale verantwoordelijkheid, waarbij de gemeenten ervoor kiezen om in 3 sub-regio's beleid en uitvoering te organiseren. Hulp in het gedwongen kader kent een wettelijk verplicht (boven)regionaal karakter. TWO voert deze taken uit voor de regio.

Gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem voeren gespecialiseerde jeugdhulp in eigen beheer uit.

Onderwerpen

- Overzicht van Jeugdhulp en uitvoeringsorganisaties
- Landelijke ontwikkelingen

Overzicht van jeugdhulp en uitvoeringsorganisaties



Gespecialiseerde Jeugdhulp: Uitvoering inkoop Leidse Regio & Duin- en Bollenstreek belegd bij TWO. Toegang en inkoop Rijnstreekregio belegd bij GO voor jeugd.

Hulp in het gedwongen kader: TWO voor alle sub regio's aangewezen uitvoeringsorganisatie.

Landelijke ontwikkelingen:

Wet Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen

In dit voorstel is de verplichting opgenomen dat de jeugdregio regionaal samenwerkt in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). De wet bouwt voort op de Norm voor Opdrachtgeverschap.

Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO)

De Nederlandse gemeenten hebben ingestemd met de Norm voor Opdrachtgeverschap, waarin staat hoe ze regionaal en bovenregionaal willen samenwerken bij de inkoop van jeugdhulp.

Regionale taken Maatschappelijke Zorg (o.a. Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang)

De NvO is ook van toepassing op Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Dat kan leiden tot uitbreiding van het takenpakket waarop de governance jeugd van de samenwerkende gemeenten betrekking heeft.



Hoofdstuk

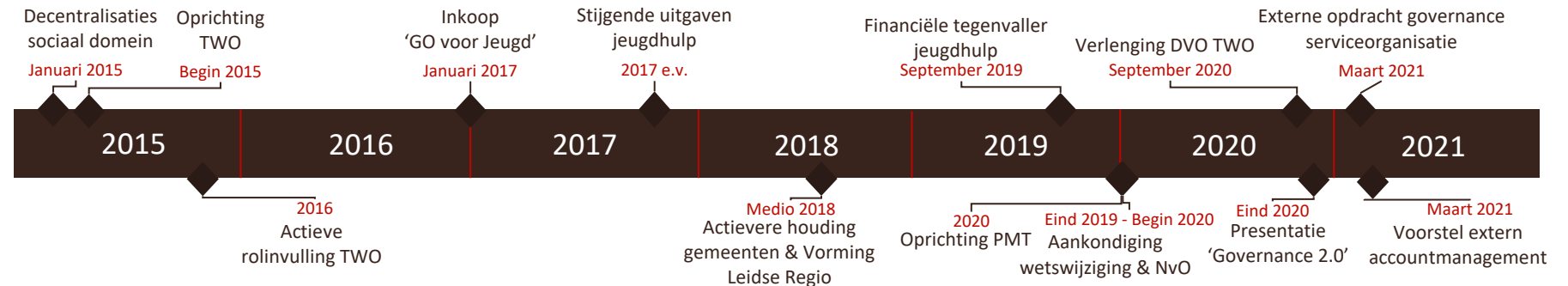


4. Tijdlijn

- Omschrijving van de historische context

Onderwerpen

Sinds 2015 is de TWO de regionale inkooporganisatie voor gespecialiseerde en bovenregionale jeugdhulp voor de gemeenten van de regio Holland Rijnland. De ontwikkelingen op hoofdlijnen vanaf 2015 zijn in de volgende tijdlijn afgebeeld:



Na de decentralisaties in het sociaal domein hebben de gemeenten TWO opgericht om inhoudelijke en technische taken uit te voeren op het gebied van jeugdhulp. Vanwege het complexe en gespecialiseerde karakter heeft TWO de laatste jaren proactief invulling gegeven aan de beleids- en uitvoeringstaken van jeugdhulp.

Gemeente Alphen van den Rijn en Kaag en Braassem hebben vanaf 2015 ingezet op een eigen inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp. Deze verantwoordelijkheid hebben de gemeenten met ingang van 1 januari 2017 belegd bij 'Go voor Jeugd'.

Vanaf 2018 nemen de uitgaven aan jeugdhulp toe. De gemeenten nemen vanaf dit moment een actievere houding ten opzichte van de uitvoering aan. De gemeenten binnen de sub regio's trekken vanaf dit moment nauwer samen op bij beleidsontwikkeling en sturing op de uitvoering. In 2020 wordt het Project Management Team (PMT) opgericht.

Gedurende 2020 ervaren gemeenten, sub regio's en Holland Rijnland een toenemende mismatch tussen inrichting van de governance en de behoeften van gemeenten aan tijdige en juiste informatievoorzieningen. De DVO tussen gemeenten en de GR Holland Rijnland wordt eind 2020 voor de laatste keer verlengd.

De regio Holland Rijnland bereidt zich sinds de bekendmaking van de Norm voor Opdrachtgeverschap voor op het uitwerken van een regiovisie.

Begin 2021 wordt de opdracht voor herijking van de governance gegund aan een externe adviseur. In het voorjaar wordt ingestemd met het voorstel 'extern accountmanagement', waarmee de gemeenten zelf dit onderdeel invullen in plaats van de TWO.



5. Huidige governance

- Beschrijving van de formele samenwerkingsstructuur, sturingsdriehoek en governance

Wat is afgesproken in de DVO?

Inhoudelijke taken (artikel 2 lid 3)

De inhoudelijke taken zien op een faciliterende rol van TWO om de transformatie van jeugdhulp te realiseren. Daartoe sluit de organisatie overeenkomsten met aanbieders, wordt formatie ingekocht voor de toegang tot jeugdhulp, voert TWO het budgetbeheer uit en geeft ze invulling aan diverse andere taken uit hoofde van de Jeugdwet.

Technische of bedrijfsvoeringstaken (artikel 2 lid 4)

Naast inhoudelijke taken voert TWO ook technische of bedrijfsvoeringstaken uit. Dit bestaat uit het klassieke contractmanagement, contractbeheer, inkoop, financiële administratie en afhandeling van betalingen. Daarnaast borgt TWO de afstemming met gemeenten over de uitvoering van de taken en is aanspreekpunt voor aanbieders én gemeenten.

Verlenging DVO 2020-2021

Eind 2020 is de DVO verlengd voor de duur van één jaar. Bij verlenging is de DVO op enkele technische en inhoudelijke punten bijgesteld. De inhoudelijke wijzigingen zijn als volgt:

- Opnemen mogelijkheid gemeenten om samen met de TWO voortgangsgesprekken met jeugdhulpaanbieders te voeren;
- Opstellen jaarplan en werkafspraken in afstemming met het AOO; wijziging van de vereveningssystematiek;
- Schrapen van de evaluatie bepaling van de overeenkomst en positionering van de jeugdbeschermingstafel;
- De bepaling van het financiële kader voor het opstellen van de Programmabegroting Jeugdhulp Holland Rijnland.

Artikel 2 lid 3 DVO - Inhoudelijke taken (geredigeerd)

- Het faciliteren van de te realiseren transformatie in de jeugdhulp.
- Het treffen van voorbereidingen tot en het sluiten van overeenkomsten met aanbieders van (onderdelen van) jeugdhulp en het monitoren van de uitvoering door de aanbieders.
- Het ten behoeve van Gemeenten desgewenst inkopen van formatie voor de toegang.
- Het namens elke Gemeente optreden als budgethouder, het accorderen van facturen en verantwoordingen op basis van toetsing aan de gesloten overeenkomsten met de aanbieders en zodanig dat de Gemeenten daarmee aan de voor hen geldende verantwoordingsvereisten kunnen voldoen.
- Aansturen van de derde die voor Opdrachtnemer de in lid 4 omschreven technische taken uitvoert.
- Het archiveren op basis van de Archiefwet.
- Verzorgen van de digitale uitwisseling van iJW-berichten met aanbieders conform de landelijke i-standaarden.
- Het namens de Gemeenten verzorgen van de Jeugdbeschermingstafel.

Artikel 2 lid 4 DVO – Technische of bedrijfsvoeringstaken (geredigeerd)

- Voeren van contractmanagement, contractbeheer, financiële administratie en betalingen.
- Het voeren van periodieke voortgangsgesprekken met aanbieders, indien gewenst samen met de gemeente(n) of sub regio(s).
- Het verstrekken van periodieke managementrapportages over budgetuitputting, zorggebruik en prestatie-indicatoren aan elke Gemeente.
- Het adviseren van elke Gemeente en Opdrachtgever over nieuwe of lopende contracten en over inkoop en inkoopstrategie.
- Het opstellen van contract- en inkoopstukken.
- juridische dienstverlening bij geschillen,
- Het organiseren van een servicedesk voor vragen

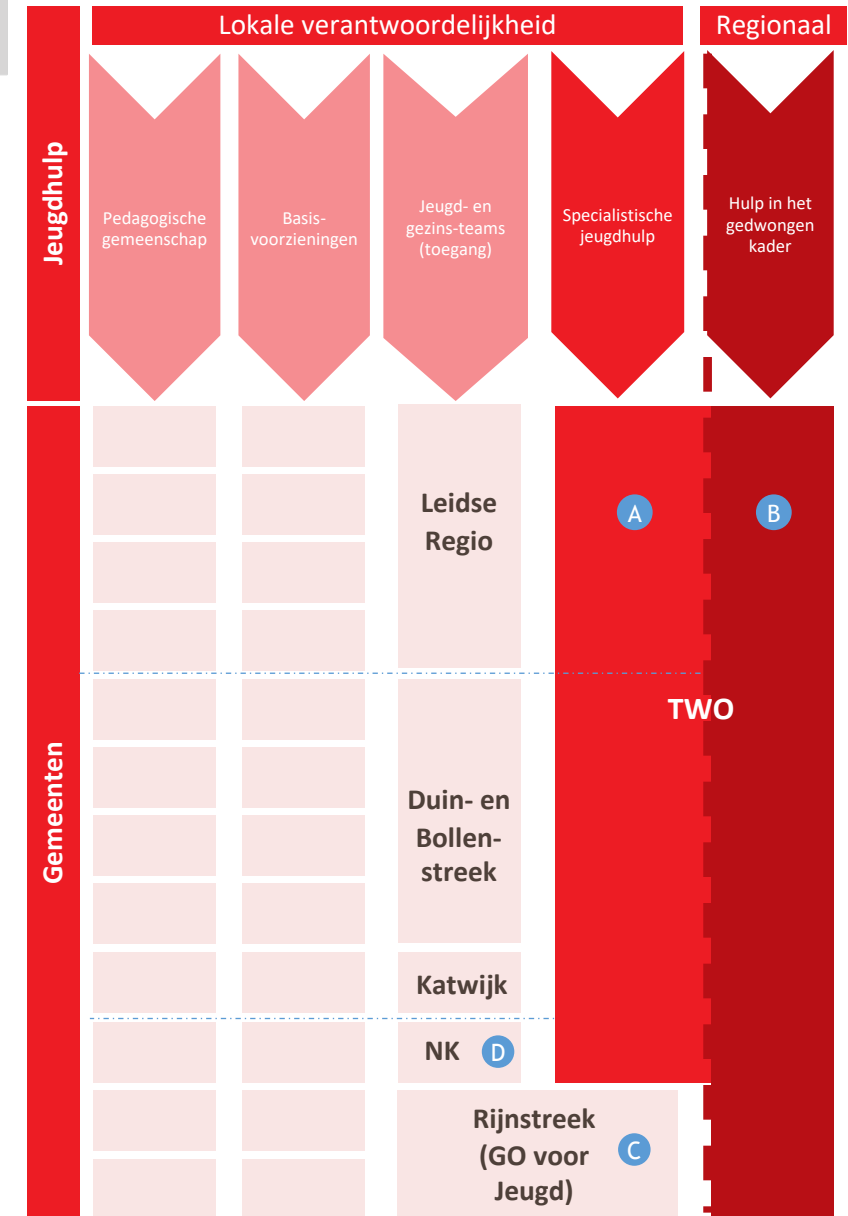


Hoofdstuk	 5. Huidige governance
Onderwerpen	Beschrijving van de formele samenwerkingsstructuur, sturingsdriehoek en governance

Hoe zijn de verantwoordelijkheden belegd?

In de Figuur aan de rechterzijde is inzichtelijk gemaakt hoe de verantwoordelijkheden voor jeugdhulp op lokaal en regionaal niveau belegd zijn:

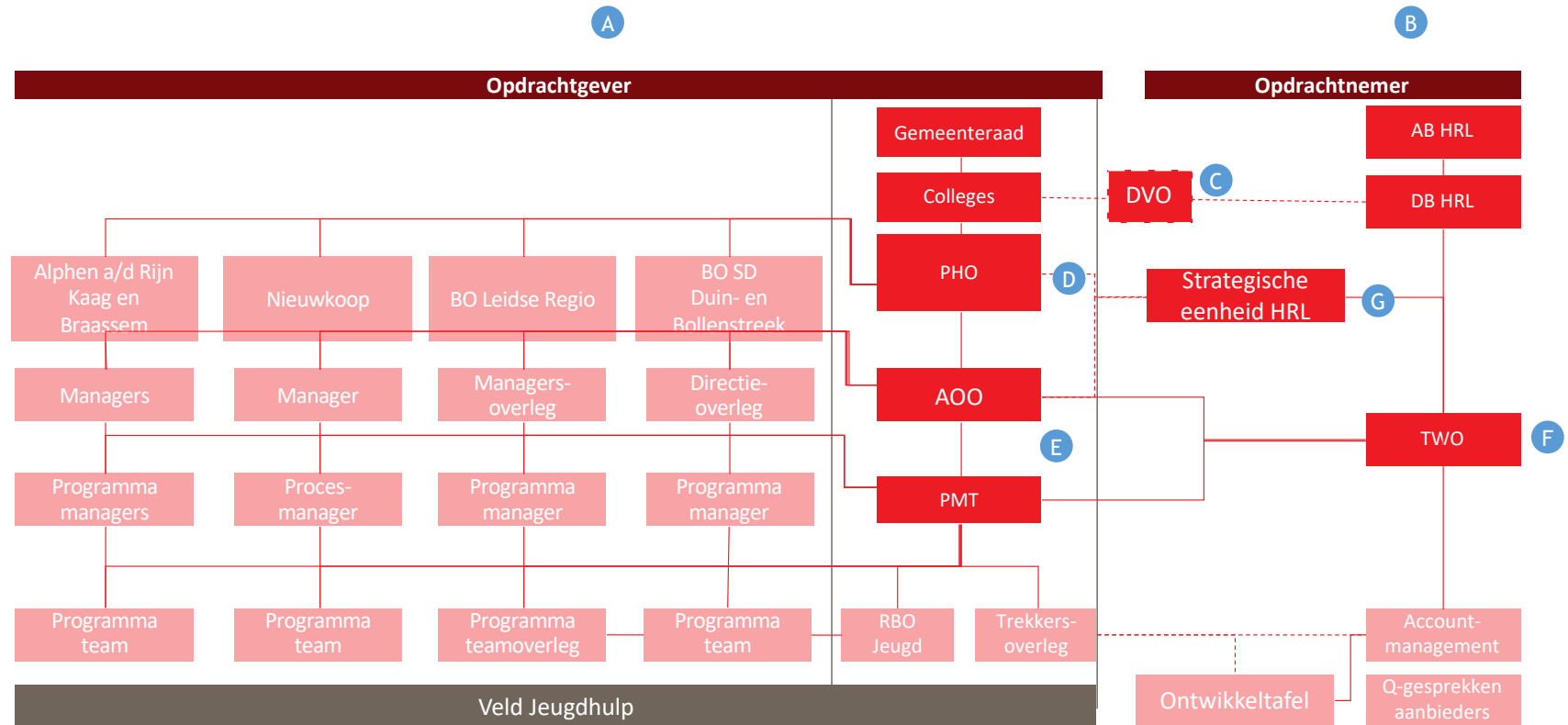
- A** Gespecialiseerde jeugdhulp wordt door TWO voor de **Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek** uitgevoerd. In toenemende mate vindt voor dit onderdeel sub regionale samenwerking plaats. Daarnaast voert TWO de gespecialiseerde jeugdhulp uit voor de **gemeente Nieuwkoop**.
- B** Hulp in het gedwongen kader is bij wet verplicht belegd op bovenregionaal niveau voor **alle gemeenten**. Deze taak is bij TWO belegd.
- C** **Gemeenten Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem** kopen hun toegang en gespecialiseerde jeugdhulp sinds 2017 gebundeld in bij 'GO voor Jeugd'. Voor dit onderdeel zijn deze gemeenten uitgezonderd van de DVO tussen de gemeenten en TWO.
- D** **Gemeente Nieuwkoop** maakt onderdeel uit van de regio Rijn- en Veentreek en maakt gebruik van de ondersteuning van TWO voor gespecialiseerde jeugdhulp. Vanaf 2023 sluit Nieuwkoop aan bij de werkwijze van Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem en wijzigt daarmee hetgeen Nieuwkoop aan taken wil beleggen bij de uitvoeringsorganisatie.





5. Huidige governance

- Beschrijving van de formele samenwerkingsstructuur, sturingsdriehoek en governance



In de bovenstaande figuur wordt de huidige governance weergegeven. Aan de linkerkzijde is de gemeentelijke en (sub-)regionale governance afgebeeld (A). Het middelste gedeelte toont de organisatie van het opdrachtgeverschap. In de rechterkolom wordt de opdrachtnemer getoond. Dit is de GR Holland Rijnland (B) met de uitvoeringsorganisatie TWO.

Op dit moment hebben de gemeenten regionale jeugdhulptaken bij de GR Holland Rijnland belegd op grond van een dienstverleningsovereenkomst (DVO, zie C). De **colleges** van burgemeester en wethouders zijn bestuurlijk opdrachtgever. Het **bestuur** van de GR Holland Rijnland is de bestuurlijke opdrachtnemer.

Het **Portefeuillehoudersoverleg Maatschappij** (PHO, zie D) is een afstemmend platform bestaande uit de afzonderlijke portefeuillehouders van iedere gemeente. In de DVO is vastgelegd dat het DB van de GR Holland Rijnland in haar besluitvorming de adviezen van het PHO volgt.

Het ambtelijk opdrachtgeverschap is formeel belegd bij het **AOO**. Sinds een aantal jaren is er ook een programmteam (**PMT**) opgericht. Uit documenten en gesprekken blijkt dat deze twee gremia fungeren als ambtelijk opdrachtgevers (zie E). De uitvoeringsorganisatie **TWO** hangt als ambtelijk opdrachtnemer onder de GR Holland Rijnland als zelfstandig onderdeel (zie F). De **Strategische Eenheid** (zie G) heeft de volgende taken voor zover het de Jeugdhulp betreft: faciliteren van bestuurlijke en ambtelijke overleggen, vertegenwoordiging regio in VNG-verband, lobby en belangenbehartiging bij o.a. Rijk, coördineren regionale beleidsopgaven, beheer en coördinatie van het Transformatiefonds.

5. Huidige governance

- Beschrijving van de formele samenwerkingsstructuur, sturingsdriehoek en governance

Hoe zien de financiële (informatie)stromen er uit?

Begrotings- en verantwoordingscyclus

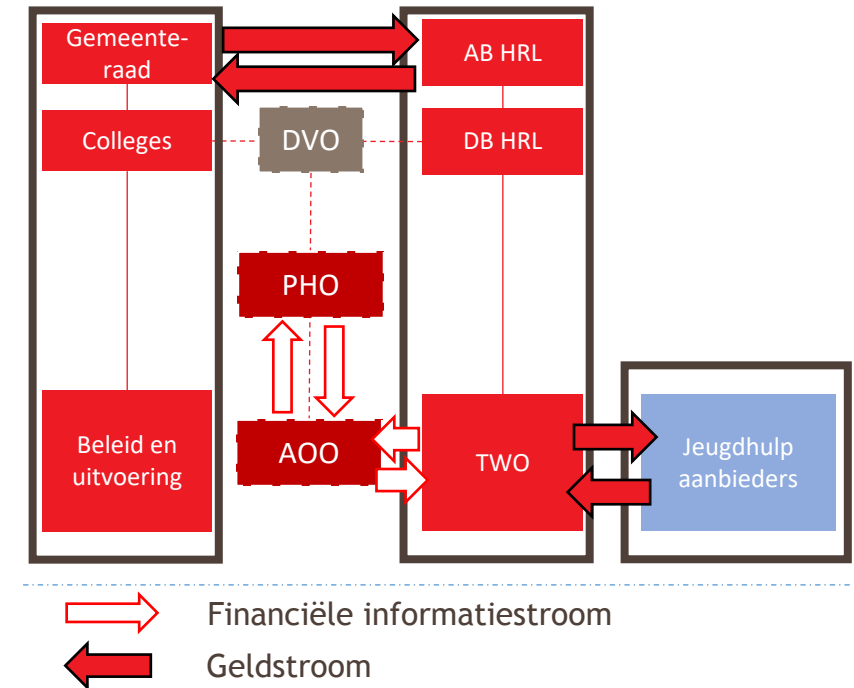
Ieder jaar stelt de TWO een begroting op voor de uitgaven voor zorg en ondersteuning (programmamakosten) in het navolgende jaar. Op basis van deze begroting bevoorschotten de gemeenten. Zorgaanbieders declareren de afgenomen zorg. TWO controleert declaraties op rechtmatigheid en betaalt aan zorgaanbieders.

TWO informeert het AOO en het PHO per kwartaal over de benutting van de budgetten. Dit betreft een voorlopig beeld; de declaraties van de zorgaanbieders kunnen achterlopen op de daadwerkelijke realisatie van de zorguitgaven, waardoor pas bij afsluiting van het boekjaar definitieve uitspraken gedaan kunnen worden. Na het afsluiten van het boekjaar stelt TWO de jaarrekening op.

De begroting voor de uitvoeringskosten wordt door TWO opgesteld en vastgesteld door het DB Holland Rijnland.

Verhouding PHO-DB Holland Rijnland

Het DB van de GR Holland Rijnland stelt de programmabegroting op advies van het PHO vast. De gemeenten krijgen bij overschotten geld terug en moeten bijbetalen bij een tekort. De afgelopen jaren bleek dat de begroting en voorschotten onvoldoende aansluiten op de realisatie. Het DB van de GR Holland Rijnland kan pas overgaan tot vaststelling van de jaarrekening, zodra het advies van het PHO Maatschappij is ontvangen.



Budgethouderschap

GR Holland Rijnland heeft in de DVO de formele taak toebedeeld gekregen namens elke Gemeente op te treden als budgethouder, facturen te accorderen en verantwoordingen op basis van toetsing aan de gesloten overeenkomsten met de aanbieders op te stellen. De DVO vermeldt dat de gemeenten met deze dienstverlening aan de voor hen geldende verantwoordingsvereisten moet kunnen voldoen.

Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



6. Analyse

- Analyse van (knellende) afspraken, verantwoordelijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering

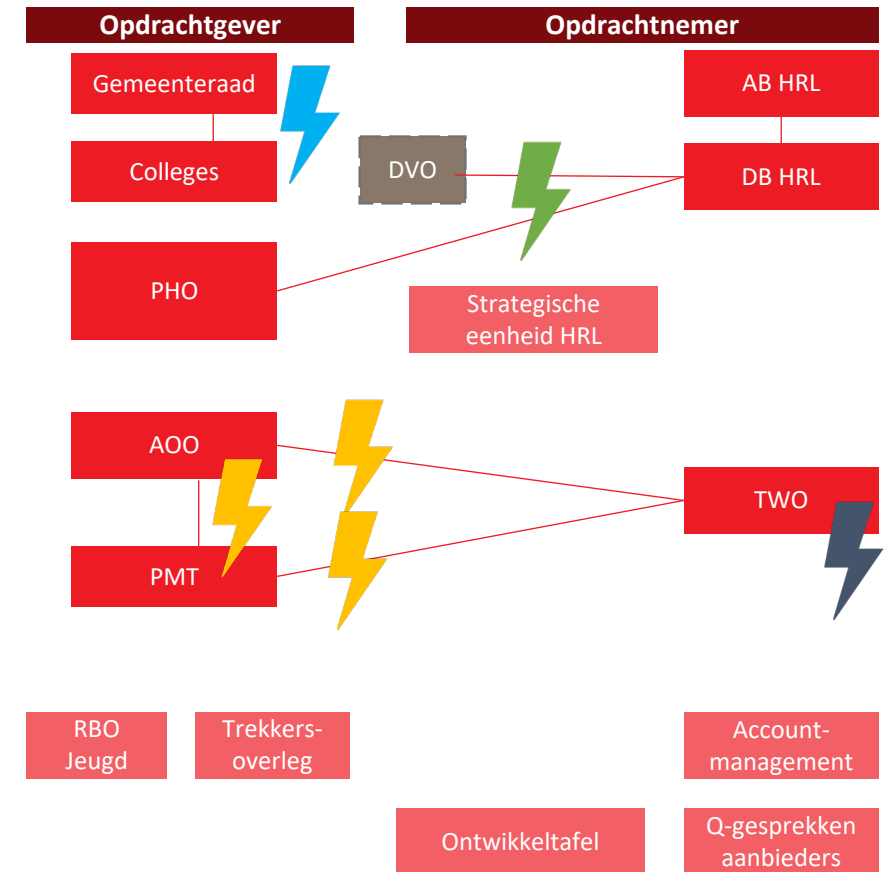
Analyse werking van de huidige governance

Ten eerste constateren we dat de governance op papier niet meer aansluit bij de (sub-)regionale werkelijkheid en wensen:

- De rolinvulling & rolverdeling is niet duidelijk
- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn niet meer helder
- Financiën, verdeelsleutels, stemverhoudingen en budgethouderschap zijn niet in overeenstemming met gevoelde verantwoordelijkheid bij gemeenten
- Betrokkenheid gemeenteraad varieert en staan op afstand
- Toenemende behoefte aan monitoring en sturing bij gemeenten vraagt meer van TWO dan wat nu geleverd wordt.
- Bedrijfsvoering TWO vraagt versterking vanwege complexiteit uitvoering Jeugdhulp en toenemend financieel belang voor gemeentebegrotingen.

Dit leidt tot spanningen op de verhoudingen tussen verschillende organisaties en personen. Deze spanningen zijn schematisch weergegeven in de rechterafbeelding. De lijnen in het Figuur geven enkel spanningen tussen actoren weer, *niet* verbindingen tussen actoren. De relevantie van deze analyse 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.

De nieuwe governance moet bijdragen aan verheldering van rollen en verantwoordelijkheden zodat effectieve samenwerking gestimuleerd wordt. Bovendien geven veel gesprekspartners aan dat de nieuwe governance tot 'minder bestuurlijke en ambtelijke drukte' moet leiden.





6. Analyse

- Analyse van (knellende) afspraken, verantwoordelijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering

Analyse (bestuurlijk) opdrachtgever en opdrachtnemer

Verlopen van de DVO

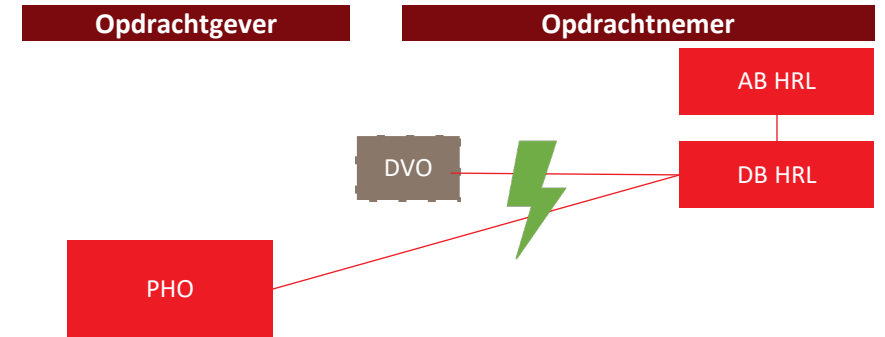
Het DB van de GR Holland Rijnland zal de bestaande DVO niet meer verlengen. De Tijdelijke Werkorganisatie is in 2015 opgericht als tijdelijke organisatie voor de regionale inkoop van jeugdhulp. Betrokkenen geven aan dat de werkorganisatie na vijf jaar geen tijdelijk karakter meer zou mogen hebben. Besluitvorming over een nieuwe vormgeving is meerdere keren uitgesteld.

Formele verhouding tussen PHO en DB/AB GR Holland Rijnland

In de DVO is opgenomen dat het DB van de GR Holland Rijnland in haar besluitvorming de adviezen van het PHO volgt. Gelet op de grote inhoudelijke en financiële belangen voelt een deel van het DB van de GR Holland Rijnland dat zij haar formele verantwoordelijkheid voor de DVO niet goed kan uitvoeren in de huidige constructie. Bovendien geven portefeuillehouders aan directer aanspreekbaar te willen zijn voor de gemeenteraad op de uitvoering (en ook financiële) resultaten van de Jeugdhulp in de regio.

Doel, samenstelling en werkwijze PHO

Het PHO fungeert als inhoudelijk bestuurder voor jeugdhulp. Het PHO Maatschappij adviseert over alle af te sluiten contracten en de Programmabegroting Jeugdhulp Holland Rijnland en kan daarover instructies geven aan Opdrachtnemer (DVO, 2021).



De samenstelling en werkwijze van het PHO zijn vastgelegd in de 'verordening inzake vaste commissies van advies aan het Dagelijks Bestuur'. Hierin worden de rollen van voorzitter, secretaris en de leden alleen globaal omschreven.

Doel, werkwijze, stemverhoudingen en totstandkoming van de agenda van het PHO zijn niet nader omschreven. Vanwege deze lacunes is de praktische invulling van het PHO afhankelijk van het samenspel tussen voorzitter, secretaris en individuele leden. De gesprekspartners geven aan behoefte te hebben aan nieuwe afspraken over voorbereiding en werkwijze PHO.



6. Analyse

- Analyse van (knellende) afspraken, verantwoordelijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering

Analyse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ambtelijk opdrachtgever

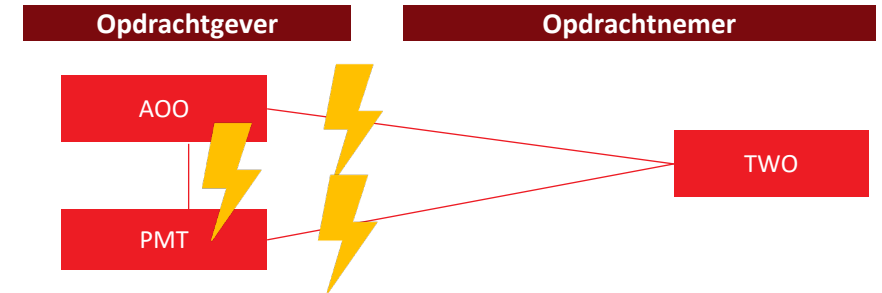
Voor onze gesprekspartners is de rolverdeling van ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemerschap tussen AOO, PMT, TWO niet eenduidig. De huidige governance lijkt hierin geen helderheid te bieden of staat ter discussie.

Omvang en rolopvatting AOO

In het AOO zitten 12 leidinggevendenden. Deelnemers hebben verschillende inhoudelijke rolopvattingen: sommigen zitten er vanuit de inhoud, anderen om afspraken te handhaven. De verschillen in rolopvatting leiden ertoe dat men niet altijd dezelfde inhoudelijke discussies voert. Ook bestaat in het AOO onvrede over de monitoring en sturing door TWO op resultaten en uitgaven. De aanwezigheid van alle gemeenten is recent verbeterd.

Het mandaat waarmee leden spreken is echter niet in alle gevallen helder of vooraf bevestigd. Sommige leden kunnen geen harde toezeggingen of besluiten nemen zonder ruggenspraak in de individuele gemeenten. Dit werkt vertragend op de voortgang of leidt ertoe dat op afspraken wordt teruggekomen. Hetgeen veel overleg en afstemming vraagt wat ook leidt tot (te) snelle bestuurlijke escalatie of juist (te) late escalatie. Dit draagt bij aan een breed gedragen gevoel van veel 'ambtelijke en bestuurlijke drukte' over de aansturing en uitvoering door TWO.

De leden van het AOO zijn 1e adviseur voor de portefeuillehouders in het PHO en ook adviseren zij de respectievelijke DB/AB leden in het bestuur van Holland Rijnland. Dit leidt tot meerdere keren op verschillende tafels over dezelfde onderwerpen spreken.



Aansturing van de ambtelijk opdrachtnemer

AOO-leden zijn het niet eens over wie de ambtelijke opdrachtnemer is. De één verwijst naar de TWO, de ander naar het PMT. Ook binnen de TWO en het PMT heerst hier niet altijd duidelijkheid. Vanwege deze verschillen, kan de rolinvulling als ambtelijk opdrachtgever niet op congruente wijze plaatsvinden. De sturingsdriehoek is dus onduidelijk.

Ook is de verantwoordelijkheid voor de agendering – en dan met name over welke onderwerpen wie aan zet is – voor AOO, PHO en bestuur Holland Rijnland niet helder belegd.



6. Analyse

- Analyse van (knellende) afspraken, verantwoordelijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering

Analyse taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden **Ambtelijk opdrachtnemer**

Onduidelijkheid over wie ambtelijk opdrachtnemer is: het PMT of de TWO.

Verschuivende taken en verantwoordelijkheden TWO vs. gemeenten

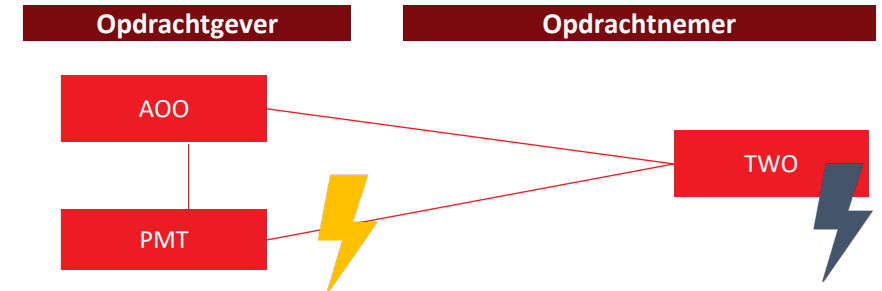
Behalve voor inkoop en contractmanagement van jeugdhulp was TWO in de eerste jaren na de decentralisatie ook een belangrijke speler bij de vormgeving van beleid. Dit was mogelijk onder de 'inhoudelijke taken' zoals omschreven in de DVO. Recent kiezen gemeenten voor zelf meer 'beleidsbemoeienis'. Gemeenten en TWO hebben consensus over deze verschuiving. Hierover heeft echter nog geen formele besluitvorming plaatsgevonden. Vanwege deze verschuiving in taken en verantwoordelijkheden ontstaat op diverse plekken spanning op lokaal, sub regionaal en/of regionaal niveau. Dat geldt bestuurlijk en ambtelijk.

Informele status PMT

Sinds vorig jaar nemen drie sub regionale programmamanagers zitting in het PMT. Het PMT heeft geen formele status in de governance. Zij spreken namens, maar niet voor hun respectievelijke sub regio's. De organisatiegraad verschilt tussen de onderlinge regio's. De sub regionale manager voert geen mandaat namens alle gemeenten uit de regio. In de afgelopen jaren is de Rijnstreekregio slechts beperkt aanwezig geweest.

Botsende persoonlijkheden

Vanwege de frictie in de governance zijn op persoonlijk vlak botsingen ontstaan. De werking van de formele en informele governance schiet daardoor in een kramp, die leidt tot moeizamere verhoudingen. Er ligt veel focus op prestatie en rechtmatigheid, waardoor netwerken, verbinden en participeren minder aan bod komen.



Rol TWO

De analyse toont aan dat de onduidelijkheid over de huidige aansturing en transitie in de weg staat van een goede taakuitvoering door TWO.

Monitoring en sturing

Door de toenemende tekorten is de behoefte aan monitoring en sturing op resultaten en uitgaven bij gemeenten toegenomen. De huidige organisatie van TWO heeft naar mening van de gemeenten onvoldoende aan deze wens kwantitatief en kwalitatief invulling gegeven.



6. Analyse

- Analyse van (knellende) afspraken, verantwoordelijkheden, processen en ambities in de gezamenlijke uitvoering

Betrokkenheid gemeenteraden

Over het algemeen zijn de wethouders Jeugd tevreden met de bestuurlijke aansturing van jeugdhulp. De meerwaarde van een rol voor het bestuur van de regio Holland Rijnland wordt niet meer gezien. Dat geldt ook voor de bestuurders die in DB van de regio Holland Rijnland zitting hebben.

Er is een collegiale sfeer in het PHO. De colleges kunnen doorgaans hun verantwoordelijkheden invullen zoals voor reguliere verbonden partijen.

De monitoring en sturing op de uitgaven en op de uitvoering door de aanbieders vraagt verbetering. Niet alleen vanwege de toenemende uitgaven, maar ook vanwege het effect op de afzonderlijke gemeentelijke begrotingen van tekorten in de Jeugdzorg.

Bij de decentralisatie van de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet is een actieve rol voor gemeenteraden beoogt om kaders te stellen op gewenste maatschappelijke effecten in het sociaal domein. In heel Nederland is deze rolinvulling onderzocht, maar nog maar beperkt ingevuld in de afgelopen jaren. Dit geldt ook voor de gemeenteraden van de regio Holland Rijnland. De noodzaak voor goede betrokkenheid door de raden wordt echter wel sterk gevoeld.

Naar mening van de meeste bestuurders zijn de gemeenteraden voldoende in positie voor passende sturing en kaderstelling. Zij kunnen op dit moment al voldoende haar respectievelijke rollen invullen. Belangrijke randvoorwaarden zijn een juiste, volledige en tijdige informatievoorziening vanuit de inkooporganisatie.

Opdrachtgever

Gemeenteraad

Colleges



Opdrachtnemer

Vanuit het besef dat jeugdhulp technisch complex is, willen gemeenteraden die zowel inhoudelijk als financieel geïnteresseerd zijn in jeugdhulp, daarin actief geïnformeerd worden. Een belangrijk deel van de informatievoorziening die daarvoor nodig is, ligt bij de TWO. In het verleden heeft TWO namens de regio informatiesessies uitgevoerd in de individuele gemeenteraden. Dat vindt nu niet meer plaats. Bovendien vraagt dergelijke complexe materie met grote financiële gevolgen grotere bestuurlijke sensitiviteit dan passend is bij een uitvoeringsorganisatie zoals TWO.

Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



7. Denkrichtingen

Denkrichtingen voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie

De opgave en uitdagingen van de regio Holland Rijnland zijn helder. De gemeenten van de regio Holland Rijnland hebben de wens om de uitvoeringsorganisatie van jeugdhulp door te ontwikkelen om betere invulling aan de transformatie te geven. Vanwege ontwikkelingen in wet- en regelgeving is een bepaalde mate van regionale samenwerking vereist voor een deel van de taken.

Zeven kernvragen om tot een gedragen model te komen

Voordat de inhoudelijke modellen uitgewerkt en afgewogen worden, wordt het samenwerkingsvraagstuk eerst nader geduid aan de hand van het Zeven kernvragenmodel. De huidige situatie en analyse van de samenwerking komen daarin aan bod. Vanuit een geobjectiveerd beeld over het gemeenschappelijk handelingsperspectief wordt een advies gegeven over de meest voor de hand liggende organisatievorm.

- **Inleiding:**
Beantwoording
Zeven kernvragen
- Model 1: Centrumregeling
- Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland
- Model 4: Oprichting zelfstandige GR
- Afwegingskader





Hoofdstuk



7. Denkrichtingen

Onderwerpen

- **Inleiding:**
Beantwoording
Zeven kernvragen
- Model 1:
Centrumregeling
- Model 2: Sub
regionale uitvoerings-
organisatie
- Model 3:
Onderbrengen in GR
Holland Rijnland
- Model 4:
Oprichting
zelfstandige GR
- Afwegingskader

Kernvraag 1 – Gaat het om een maatschappelijke opgave of een uitvoeringsopgave?

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein zijn gemeenten door de centrale overheid aangewezen als bevoegd gezag. De wettelijke verantwoordelijkheid om toegang voor zorg- en ondersteuningsvragen te organiseren voeren de gemeenten zelfstandig uit. De verantwoordelijkheid voor het inkopen van jeugdhulp hebben de gemeenten aan TWO volledig uitbesteed voor bovenregionale jeugdhulp en door de Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek voor de gespecialiseerde jeugdhulp. Het samenwerkingsvraagstuk richt zich dus op dit **uitvoeringsvraagstuk** 'inkoop van jeugdhulp'. Eenzelfde uitvoeringsvraagstuk wordt voor de toekomst herkend in de inkoop van Maatschappelijke Zorg (o.a. Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang).

Kernvraag 2 – Beter zelf of met anderen uitvoeren?

De wettelijke inspanningsplicht uit de Jeugdwet verlangt van gemeenten aanbod van om een breed pakket zorgproducten. De aanbieders van deze jeugdhulpproducten beperken zich niet tot gemeentegrenzen, maar kennen vaak een breder werkgebied. Dit geldt vooral voor bovenregionale jeugdhulp, die slechts een beperkt aantal zorgaanbieders kent voor de meest gespecialiseerde behandelingen. Gemeenten zijn bij wet verplicht om (boven-)regionale jeugdhulp gezamenlijk in te kopen bij deze aanbieders en verantwoordelijk voor 'goed opdrachtgeverschap'. Ook voor reguliere jeugdhulp geldt dat gemeenten haar jeugdhulp inkopen bij dezelfde zorgaanbieders in de regio. Bundeling van inkooptaken kan daarom lagere administratieve lastendruk, schaalvoordelen en inhoudelijke bundeling van expertise opleveren. **Samenwerking** voor de inkoop van jeugdhulp is wettelijk verplicht en levert schaalvoordelen op.

Kernvraag 3 – Waarop en waarom samenwerken?

Er is een onderscheid in de inkooptaken voor **(boven-)regionale en gespecialiseerde jeugdhulp**. De samenwerking voor (boven-)regionale jeugdhulp en gespecialiseerde jeugdhulp kent overlap, omdat in beide varianten dezelfde jeugdhulpaanbieders werkzaam zijn en er sprake is van overlap en behoefte aan zorgvuldige overgang van deze ene naar de andere vorm van jeugdhulp. Vanwege gewijzigde wet- en regelgeving neemt deze overlap en samenhang van (boven-)regionale en gespecialiseerde jeugdhulp toe. Waar de uitvoeringsmodellen van de regio's verschillen, dienen duidelijke afspraken gemaakt te worden om goed invulling te kunnen geven aan de Norm voor Opdrachtgeverschap. Deze afweging is ook van toepassing op Maatschappelijke Zorg, die een soortgelijke uitvoering betreft en waarvoor ook een Norm voor Opdrachtgeverschap moet worden opgesteld.



Hoofdstuk



7. Denkrichtingen

Onderwerpen

- **Inleiding:**
Beantwoording
Zeven kernvragen
- Model 1:
Centrumregeling
- Model 2: Sub
regionale uitvoerings-
organisatie
- Model 3:
Onderbrengen in GR
Holland Rijnland
- Model 4:
Oprichting
zelfstandige GR
- Afwegingskader

Kernvraag 4 – Met wie samenwerken?

Voor de inkoop van (boven-)regionale jeugdhulp moet wettelijk verplicht worden samengewerkt. Voor dit onderdeel is de vraag ‘met wie’ niet vrijblijvend: dit is in het gehele verband van Holland Rijnland (zie **A**).

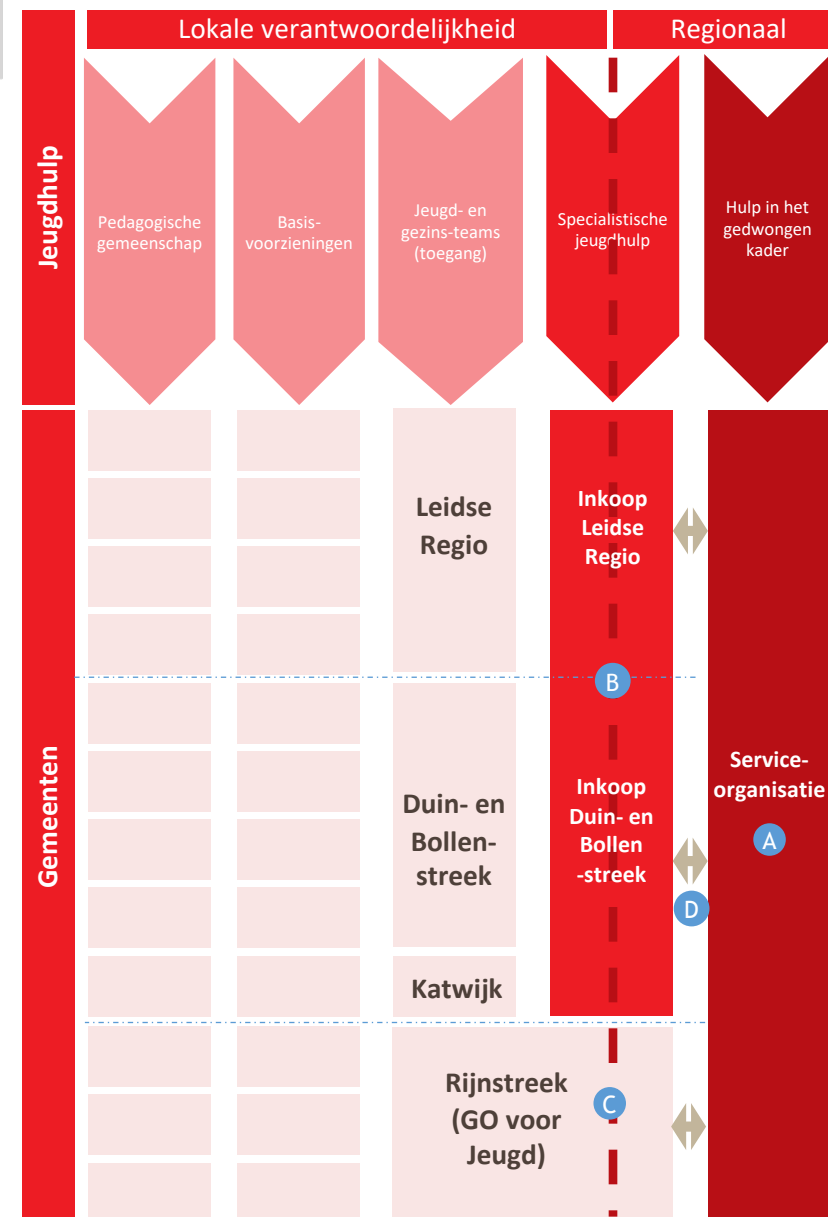
Gespecialiseerde jeugdhulp willen de gemeenten van de Leidse Regio en de Duin- en Bollenstreek samen inkopen. De gemeenten van deze regio's hebben hiervoor een gezamenlijk inkoopplan vastgesteld (zie **B**).

De gemeenten van de regio Rijnstreek, namelijk Alphen aan den Rijn en Kaag en Braassem, zullen niet deelnemen in deze samenwerking. Deze gemeenten werken al samen voor de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp op basis van een andere uitvoeringsvariant (taakgerichte bekostiging). Gemeente Nieuwkoop heeft aangegeven zich bij deze samenwerking te willen voegen vanaf 2023 (zie **C**).

Aandachtspunten kernvragen 1-4

Sommige zorgaanbieders zullen dus met drie inkooporganisaties te maken krijgen: één regionale inkooporganisatie, één sub regionale inkooporganisatie voor de Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek en één sub regionale inkooporganisatie voor de regio Rijnstreek. Een bundeling van deze inkooporganisaties in een regionale uitvoeringsorganisatie ligt daarmee voor de hand voor zover de uitvoeringsmodellen overeenkomen met oog op schaalvoordelen en duidelijkheid voor de jeughulpaanbieders.

Indien niet voor een bundeling van taken wordt gekozen zal in de praktijk behoefte blijven bestaan aan veel afstemming tussen sub regio's en regionale samenwerking (zie **D** in figuur), waardoor bundeling van de organisaties deze coördinatie kan versoepelen. Mogelijk kan de regionale uitvoeringsorganisatie op termijn ook een rol vervullen voor de uitvoeringsvariant op sub regionaal niveau.





7. Denkrichtingen

- **Inleiding:**
Beantwoording
Zeven kernvragen
- Model 1:
Centrumregeling
- Model 2: Sub
regionale uitvoerings-
organisatie
- Model 3:
Onderbrengen in GR
Holland Rijnland
- Model 4:
Oprichting
zelfstandige GR
- Afwegingskader

Kernvraag 5 - Hoe ziet het gezamenlijk handelingsperspectief eruit?

Het gezamenlijk handelingsperspectief is datgene dat de samenwerking moet opleveren en waaraan de regio Holland Rijnland gezamenlijk willen werken. Zonder gezamenlijk handelingsperspectief mist de samenwerking focus, ontbreekt een gedeeld beeld van de bedoeling en wordt de samenwerking al snel los zand. Het komen tot een gezamenlijk handelingsperspectief is een voorwaarde om een samenwerking te bouwen of een stroef verlopende of vastgelopen samenwerking te verbeteren.

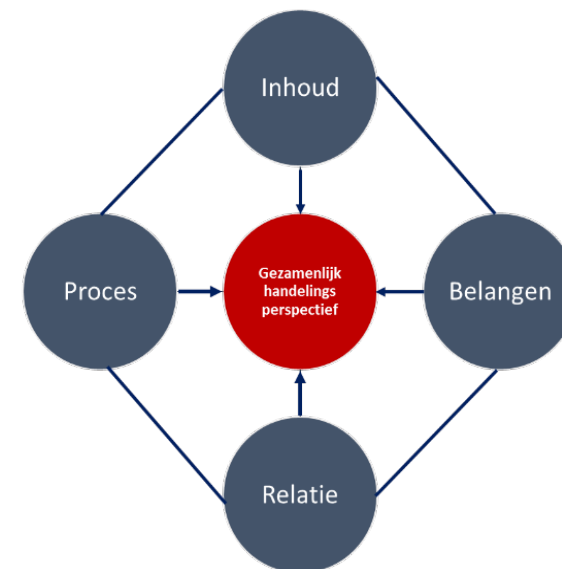
Tijdens interviews met bestuurders, managers en medewerkers is beoordeeld hoe het gezamenlijk handelingsperspectief eruit ziet aan de hand van vier aspecten:

(1) Inhoud

De knop Inhoud heeft betrekking op het vraagstuk (maatschappelijke opgave of inhoudelijke uitvoeringsvraagstuk) dat om een oplossing of een beweging vraagt. Dit in termen van verandering, verbetering of vernieuwing, met als doel om de beoogde effecten te bereiken. Het heeft ook betrekking op die oplossing zelf. Het vormt de verwijzing naar het inhoudelijk motief of de inhoudelijke doelstellingen waarom de samenwerking gewenst of nodig is.

Toepassing Inhoud

- De noodzaak voor een wijziging van de huidige samenwerking wordt door alle betrokkenen erkend. Gewezen wordt op het aflopen van de DVO en de weffouten en knelpunten in de huidige governance.
- Veel gemeenten zien de regionale inkoop als een beleidsarme uitvoeringstaak, die volgend zijn op het beleid van de gemeenten.
- Enkele kleinere gemeenten zien de regionale uitvoeringsorganisatie



Figuur: Krachtenvelden gezamenlijk handelingsperspectief

als een essentiële uitvoerder van beleids- en uitvoeringstaken voor en namens de gemeenten.

- De huidige uitvoeringsorganisatie TWO staat open voor de inhoudelijke wijziging van de formele opdracht naar een pure technische uitvoeringstaak.
- Andere gemeenten zien de regionale inkoop beperkt tot enkel technisch contractmanagement, die ook op sub regionaal niveau georganiseerd kan worden.
- De Rijnstreek stelt als denkrichting voor om regionale taken rondom jeugdhulp nog hoger te beleggen, bijv. door een combinatie aan te gaan van Hollands Midden en Holland Rijnland (gelijk aan GGD, GHOR en Veiligheidsregio).



7. Denkrichtingen

- **Inleiding:**
Beantwoording
Zeven kernvragen
- Model 1:
Centrumregeling
- Model 2: Sub
regionale uitvoerings-
organisatie
- Model 3:
Onderbrengen in GR
Holland Rijnland
- Model 4:
Oprichting
zelfstandige GR
- Afwegingskader

Kernvraag 5 – Gezamenlijk handelingsperspectief (vervolg)

(2) Proces

De knop Proces bestaat uit twee delen. Het eerste is de route waarlangs betrokkenen de afgelopen tijd zijn getrokken. Dit is op een bepaalde manier verlopen, al dan niet succesvol. Het tweede deel is de route die voor de komende periode wordt uitgestippeld. Dat is de route die is uitgestippeld naar een eventueel volgend besluit.

Toepassing Proces

- In de afgelopen jaren heeft het DB van de GR Holland Rijnland geen invulling kunnen geven aan haar formele verantwoordelijkheden uit de DVO. Deze formele afspraak knelt, waardoor voortzetting van de samenwerking onder gelijke voorwaarden voor de GR Holland Rijnland geen optie is.
- De afgevaardigde accounthouder van regio Holland Rijnland in Landsdeel Zuid-West (portefeuillehouder Alphen aan den Rijn) voelt onvoldoende mandaat om voor de rest van de regio terugkoppeling te geven op intraregionale onderwerpen.
- Er zijn meerdere verschillen tussen de sub regio's die de samenwerkingsprocessen beïnvloeden. Daarnaast verschilt de betrokkenheid bij de regionale samenwerking per sub regio en gemeente. De sub regionale samenwerking van de regio Rijnstreek is compact georganiseerd, maar is in de beleving van de andere regio's niet voldoende betrokken geweest in de afgelopen jaren. De gemeenten van regio Rijnstreek hebben de intentie uitgesproken om dit te verbeteren.

(3) Relatie

Uiteindelijk worden veel samenwerkingen 'gemaakt' of 'gebroken' op basis van een klik tussen betrokkenen. Zonder een goede relatie is er geen samenwerking. Een goed ingericht proces kan een belangrijke bijdrage leveren om die goede relatie tot stand te brengen en te behouden. Daarbij moet oog zijn voor de formele en de informele relaties.

Toepassing Relatie

- De sfeer in het PHO wordt door alle betrokken bestuurders collegiaal en opbouwend genoemd.
- In sommige gemeenten wordt opgemerkt dat het voorzitterschap van het AOO veel gericht is op harmonie en behoud van de onderlinge verhoudingen. In beleving van sommige gemeenten gaat dit ten koste van een stuk 'zakelijkheid', waardoor afspraken niet scherp genoeg worden nagekomen.
- De effectiviteit van de samenwerking tussen de aanspreekpunten van het PMT en de TWO leiden onder de onduidelijkheden in de taken, verantwoordelijkheden en rollen van de huidige governance.

(4) Belangen

Belangen bepalen hoe partijen naar het vraagstuk kijken, hoe ze het definiëren en percipiëren. Geen of onvoldoende aandacht hiervoor vormt een directe bedreiging voor succesvolle samenwerking.

Toepassing Belangen

- Voor gemeenten met substantiële tekorten op het sociaal domein is het grootste belang financieel van aard. De opgelopen tekorten vormden aanleiding voor gemeenten om meer regie te pakken, die ook de andere gemeenten (verlaten van het solidariteitsprincipe) en de regionale taken van de TWO (beleidstaken, extern accountmanagement) raakten.
- De gemeenten van de regio Rijnstreek hechten grote waarde aan ruimte om haar gekozen uitvoeringsvariant te continueren.



7. Denkrichtingen

- **Inleiding:
Beantwoording
Zeven kernvragen**
- Model 1:
Centrumregeling
- Model 2: Sub
regionale uitvoerings-
organisatie
- Model 3:
Onderbrengen in GR
Holland Rijnland
- Model 4:
Oprichting
zelfstandige GR
- Afwegingskader

Toepassing Belangen (vervolg)

- Binnen de GR Holland Rijnland wordt het bieden van een duidelijke governance en heldere samenwerkingsafspraken gezien als belangrijke voorwaarden voor het invullen van goed werkgeverschap voor het huidige personeel van TWO en de SE.

Tussenconclusie

In de voorgaande pagina's zijn de eerste vijf kernvragen van het Zeven kernvragenmodel beantwoord. De uitkomsten van deze vragen maken inzichtelijk dat er sprake is van drie soorten samenwerkingen, die nauwe raakvlakken hebben met elkaar:

- Samenwerking voor de inkoop van (boven-)regionale jeugdhulp (wettelijke verplichting)
- Samenwerking voor de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp door Leidse Regio en Duin- en Bollenstreek (inhoudelijke overeenkomsten)
- Samenwerking voor de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp in de regio Rijn en Veenstreek (inhoudelijke overeenkomsten)

Uit de analyse komt naar voren dat er overlap bestaat tussen deze drie vormen van samenwerking, deels ingegeven door de omstandigheid dat sommige jeugdhulpaanbieders in alle drie samenwerkingen participeren. Er liggen daarmee veel kansen voor een samenwerking om expertise de bundelen, schaalvoordelen te benutten en een krachtige gesprekspartner van gemeenten en jeugdhulpaanbieders te zijn in de regio.

Uit de analyse van het 'gezamenlijk handelingsperspectief' blijkt dat er veel draagvlak aanwezig is op deze inhoudelijke opgave. Wel is een helder proces met duidelijke taken, rollen en verhoudingen een belangrijke randvoorwaarde voor een soepele uitvoering.

Kernvraag 6 & 7 – Welk samenwerkingsarrangement is passend?

In de zesde vraag wordt de vraag beantwoord welk soort samenwerkingsarrangement het meest tegemoet komt aan het gezamenlijk handelingsperspectief van de antwoorden op de voorgaande kernvragen.

Toelichting: Modellen

Er zijn vier modellen beoogd voor de uitvoering van de jeugdhulptaken:

- Beleggen van de taak bij een centrumgemeente
- Uitbesteding aan sub regionale uitvoeringsorganisatie
- Onderbrengen taken in de GR Holland Rijnland
- Oprichting van een zelfstandige GR

Op de volgende pagina's worden deze modellen kort beschreven aan de hand van algemene kenmerken en de organisatiestructuur. Voor de juridische kaders wordt ook een beknopte beschrijving gegeven met verwijzing naar Bijlage C, D en E. De governance van ieder model wordt op hoofdlijnen figuurmatig afgebeeld in een concept-organogram. De concrete invulling van de governance vindt pas na besluitvorming plaats.

Toelichting: Inrichting van de governance

De bovenstaande modellen worden via een kwalitatief afwegingskader afgewogen tegen de uitgangspunten van de regio Holland Rijnland. Op basis van deze analyse wordt gepoogd om de best passende formele governancestructuur te formuleren voor de regio.

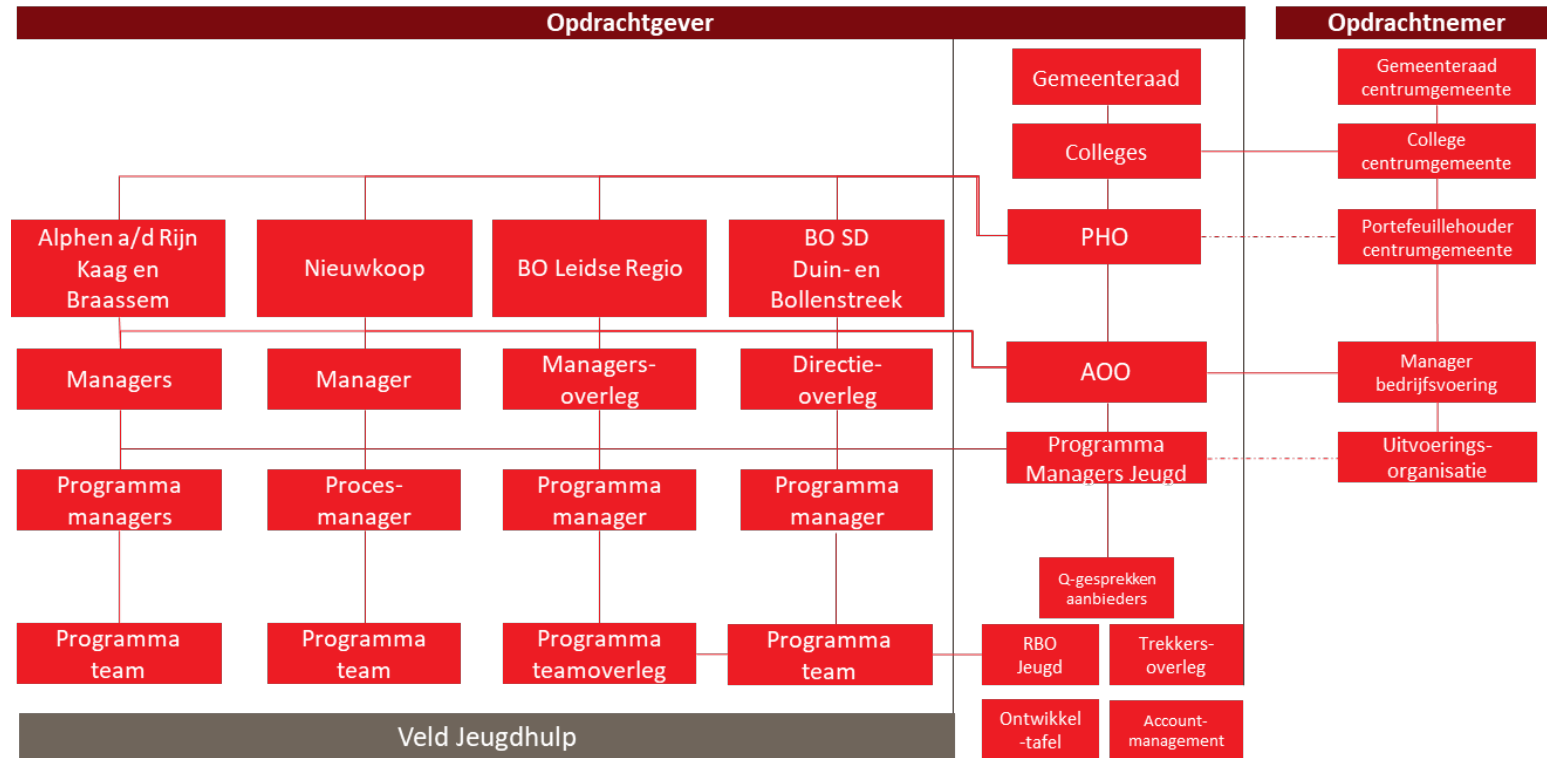
Toelichting: Werking van de governance

Op basis van de opgehaalde beelden uit interviews wordt helder dat een juridische oplossing niet volstaat voor de nieuwe samenwerking. In 'Werkings van de governance' worden aanbevelingen gedaan voor heldere spelregels en rolbeschrijvingen om de nieuwe governance in de praktijk 'werkend' te maken.



7. Denkrichtingen

- Inleiding: Beantwoording Zeven kernvragen
- **Model 1: Centrumregeling**
- Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland
- Model 4: Oprichting zelfstandige GR
- Afwegingskader



Beschrijving

In dit model wordt een gemeenschappelijke regeling getroffen door de gemeenten van de regio Holland Rijnland. Op grond van deze regeling worden de jeugdhulptaken belegd bij een centrumgemeente.

Juridisch kader

De Jeugdwet vereist dat bovenregionale taken worden belegd bij een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling. Een centrumregeling is daarmee een toegestane vorm voor de nieuwe serviceorganisatie. Na het overeenkomen van de regeling wordt de centrumregeling gemandateerd om besluiten te nemen.

Vanwege het vereiste van een regionaal openbaar lichaam moeten alle gemeenten instemmen met de regeling. Instemming is vereist van zowel verlenende gemeenten als van de ontvangende centrumgemeente.

Organisatie

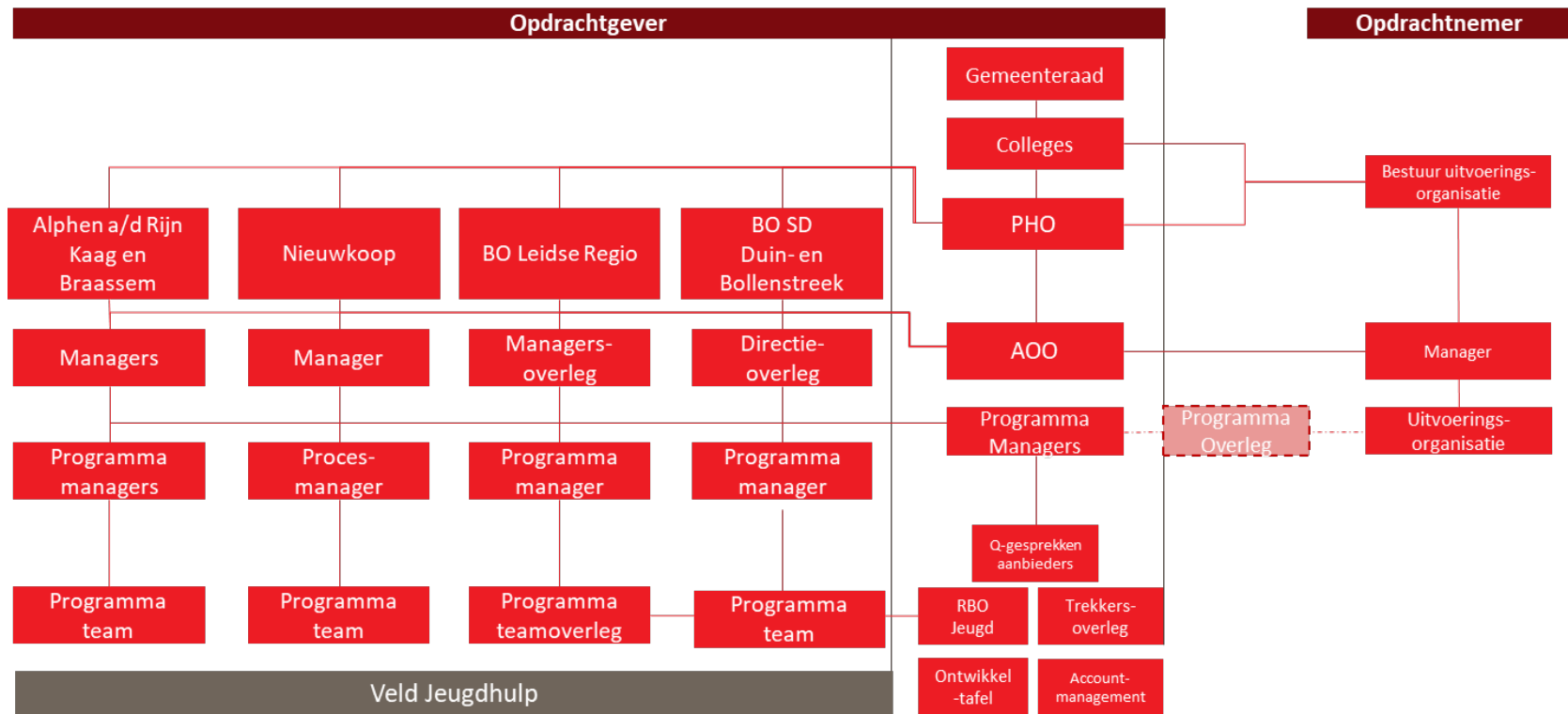
De uitvoeringsorganisatie wordt ondergebracht in de bedrijfsvoering van de centrumgemeente. De centrumgemeente geeft binnen de aan haar verleende mandaten uitvoering aan haar uitvoeringstaken.

Het externe accountmanagement en de beleidsfunctie worden ingevuld door de gemeenten zelf. Vanuit haar uitvoeringsrol biedt de uitvoeringsorganisatie advies aan de beleidsmedewerkers van de andere gemeenten.



7. Denkrichtingen

- Inleiding: Beantwoording Zeven kernvragen
- Model 1: Centrumregeling
- **Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie**
- Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland
- Model 4: Oprichting zelfstandige GR
- Afwegingskader



Beschrijving

In dit model worden de jeugdhulptaken belegd bij een sub regionale uitvoeringsorganisatie. De opdracht en de dienstverlening worden nader omschreven in een dienstverleningsovereenkomst. Mogelijke uitvoeringsorganisaties zijn Servicepunt71 en ISD Bollenstreek.

Juridisch kader

Uit de Jeugdwet volgt dat de bovenregionale samenwerking ondergebracht moet worden bij een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling. De sub regionale organisaties waaraan wordt gedacht zijn openbare lichamen op grond van een gemeenschappelijke regeling. De Jeugdwet stelt echter de eis dat dit openbaar lichaam aanspreekpunt kan zijn voor de hele regio. Om strikt tegemoet te komen aan dit vereiste zullen alle gemeenten deel moeten nemen aan deze organisatie, waarmee dit scenario niet onderscheidend is.

Organisatie

De dienstverlening wordt ondergebracht bij de sub regionale uitvoeringsorganisatie.

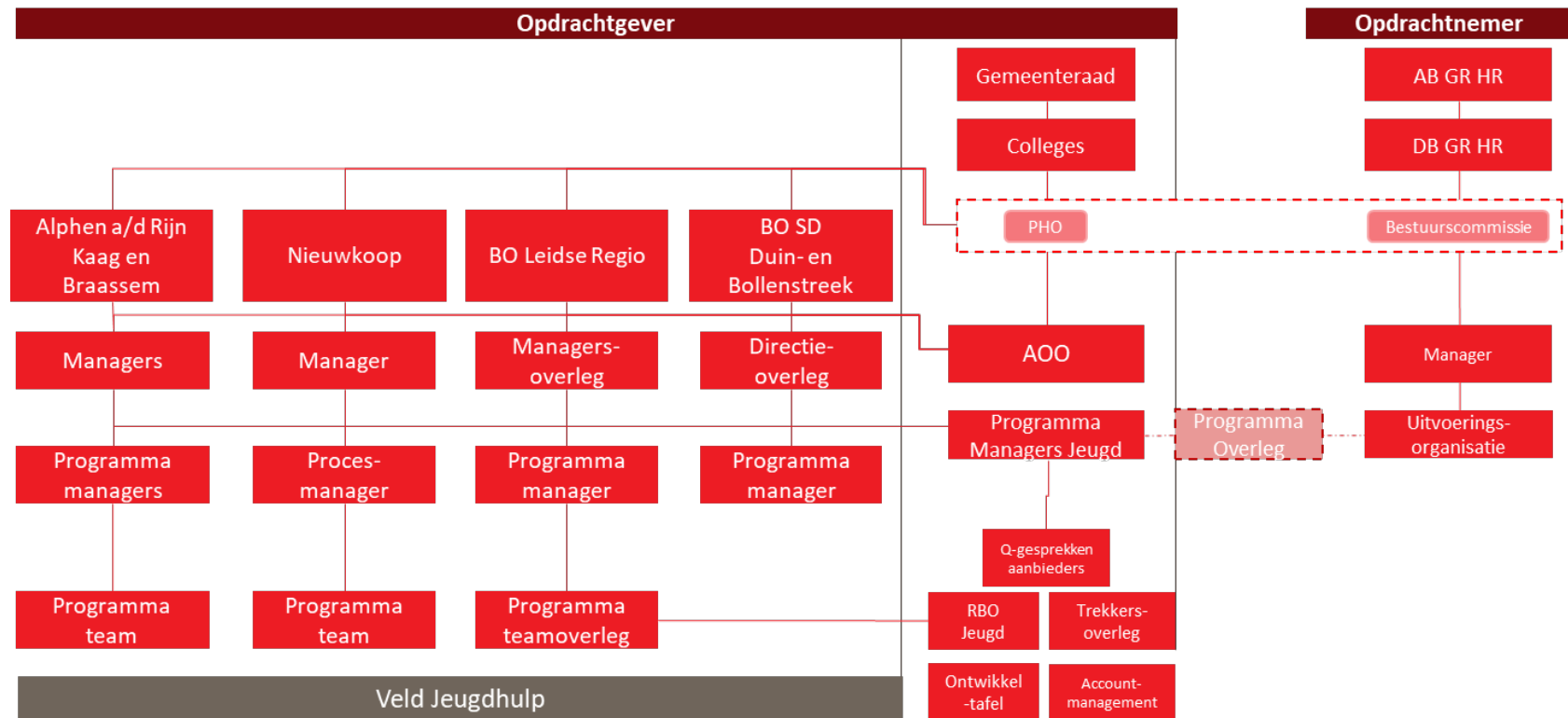
De verhouding tussen de gemeente en de sub regionale uitvoeringsorganisatie betreft een relatie van strikt opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Waar gemeentelijk beleid en uitvoering samenkomen wordt dit afgestemd en aangestuurd door een Programma Overleg Jeugd, waar de manager van de uitvoeringsorganisatie en de programmamanagers met verantwoordelijkheid voor jeugdhulpbeleid in deelnemen (PO; zie p. 30 e.v.).

Het externe accountmanagement en de beleidsfunctie worden ingevuld door de gemeenten zelf. Vanuit haar technische takenpakket biedt de uitvoeringsorganisatie advies aan de programmamanagers in het PMT.



7. Denkrichtingen

- Inleiding: Beantwoording Zeven kernvragen
- Model 1: Centrumregeling
- Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- **Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland**
- Model 4: Oprichting zelfstandige GR
- Afwegingskader



Beschrijving

In dit model zijn twee varianten mogelijk. In de eerste variant wordt de inkoop van jeugdhulp een overgedragen taak aan de GR Holland Rijnland. In de tweede variant wordt de besluitvorming over deze overgedragen taak verplaatst naar een bestuurscommissie binnen de GR Holland Rijnland. Beide varianten worden nader uitgewerkt in Bijlage D.

Juridisch kader

Uit de Jeugdwet volgt dat de bovenregionale samenwerking ondergebracht moet worden bij een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling. De GR Holland Rijnland is een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling en voldoet daarmee aan dit criterium. De tekst van de GR zal op dit punt moeten worden aangepast en vastgesteld door de gemeenteraden.

De betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de bestuurscommissie bij jeugdhulp blijft in dit model niet exclusief aan de portefeuillehouders. Het DB en AB blijven betrokken voor zover dit de financiële kaders betreft. Daarnaast heeft het AB de mogelijkheid om achteraf besluiten van de bestuurscommissie in te trekken.

Organisatie

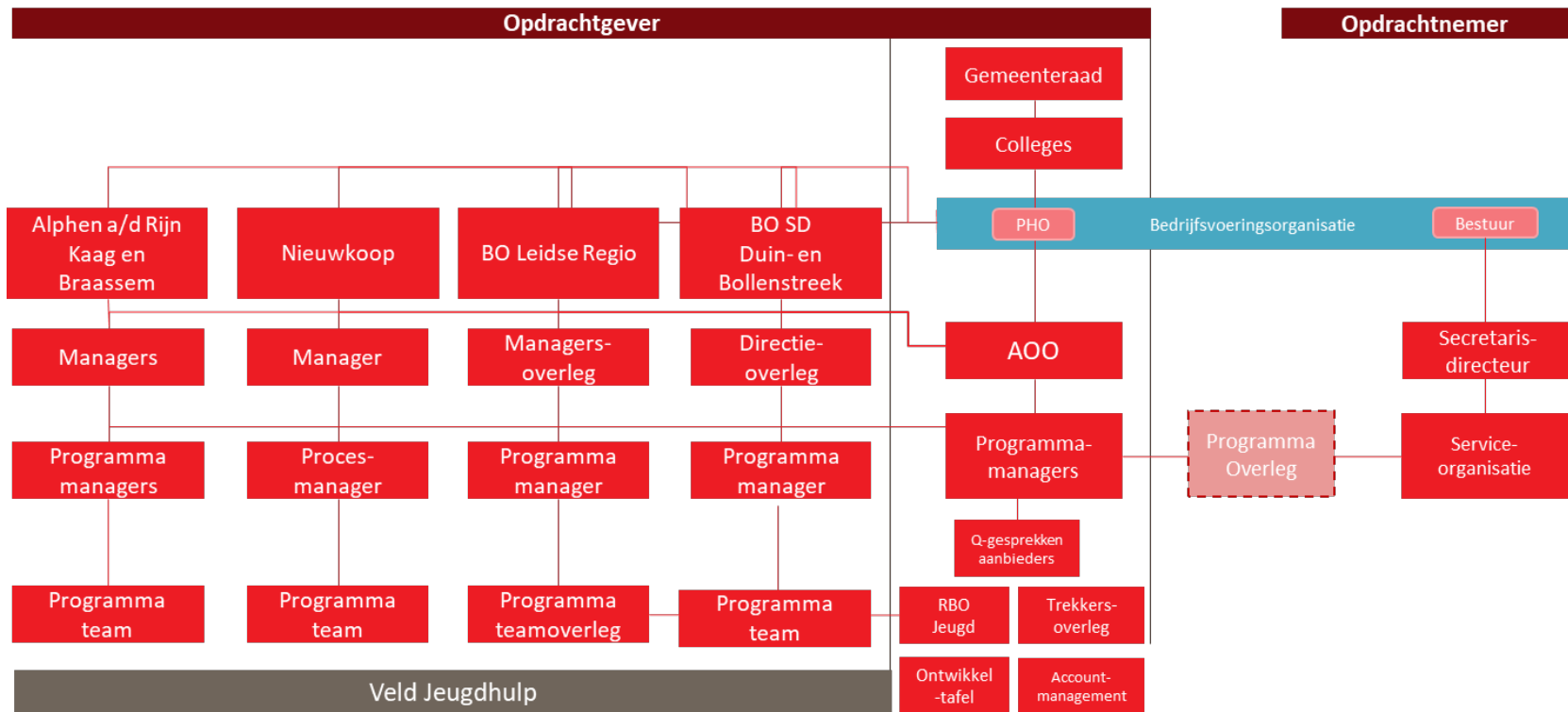
Dit scenario beoogt een overdracht van bevoegdheden en volmachten aan de GR Holland Rijnland. De uitvoeringsorganisatie is als gevolg daarvan belegd in de lijn van de GR Holland Rijnland. De dagelijkse aansturing vindt plaats door een manager van de serviceorganisatie binnen de lijnorganisatie van de GR Holland Rijnland.

Waar gemeentelijk beleid en uitvoering samenkomen wordt dit afgestemd en aangestuurd door een Programma Overleg Jeugd, waar de manager en de programmamanagers met verantwoordelijkheid voor inhoudelijk jeugdhulpbeleid in deelnemen (PO; zie p. 30 e.v.).



7. Denkrichtingen

- Inleiding: Beantwoording Zeven kernvragen
- Model 1: Centrumregeling
- Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland
- **Model 4: Oprichting zelfstandige GR**
- Afwegingskader



Beschrijving

Dit model beoogt de oprichting van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. De taken en medewerkers van de huidige TWO worden ondergebracht in deze nieuwe organisatie.

Juridisch kader

Uit de Jeugdwet volgt dat de bovenregionale samenwerking ondergebracht moet worden bij een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling. De oprichting van een zelfstandige organisatie kan formeel op meerdere manieren worden ingericht. Dit wordt toegelicht in Bijlage E.

Organisatie

De bedrijfsvoeringsorganisatie wordt georganiseerd als een slanke uitvoerder van inkoop- en contractmanagement.

De uitvoeringsorganisatie wordt aangestuurd door een Secretaris-Directeur. De Secretaris-Directeur legt verantwoording aan het bestuur af over de dienstverlening en kwaliteit van uitvoering van de taken.

Waar beleid en uitvoering samenkomen wordt dit afgestemd en aangestuurd door een Programma Overleg Jeugd, waar de Secretaris-Directeur en de programmamangers met verantwoordelijkheid voor inhoudelijk jeugdhulpbeleid in deelnemen (PO; zie p. 30 e.v.).

De bedrijfsvoering, huisvesting en loonadministratie wordt verzorgd door een derde partij als leverancier (bijvoorbeeld Servicepunt71).

Het externe accountmanagement en de beleidsfunctie worden ingevuld door de gemeenten zelf. Vanuit haar technische takenpakket biedt de uitvoeringsorganisatie advies aan de programmamangers in het PO.

Hoofdstuk	 7. Denkrichtingen
Onderwerpen	- Inleiding: Beantwoording Zeven kernvragen - Model 1: Centrumregeling - Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie - Model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland - Model 4: Oprichting zelfstandige GR Afwegingskader

Eindbeoordeling afwegingskader

Op basis van analyse van het kwalitatieve afwegingskader wordt de volgende volgorde inzichtelijk. Bijlage A bevat de uitwerking per criterium voor elk van de modellen.

Afwegingskader (criteria)	Model 4: Oprichting BVO (GR)	Model 3: GR Holland Rijnland	Model 1: Centrumregeling	Model 2: Sub regionale uitvoeringsorganisatie
1. De door de raden vastgestelde kaders van de samenwerkende gemeenten zijn helder en leidend (jongeren en gezin centraal, normaliseren, hulp dichtbij, etc.).				
2. De wethouders van alle gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor zowel het lokale als het regionale stelsel van jeugdzorg en willen hierop kunnen sturen en verantwoording af kunnen leggen aan hun gemeenteraden.				
3. Gelet op de grote maatschappelijke en financiële belangen willen bestuurders direct betrokken zijn en blijven bij besluiten over noodzakelijke transformatie van de jeugdzorg en de rol van zowel gemeenten als aanbieders daarin.				
4. De governance maakt duidelijk op welk bestuurlijk niveau welke besluiten genomen worden en afhankelijk van het te kiezen scenario wat de (toekomstige) relatie en verantwoordelijkheid is van (het DB van) Holland Rijnland en het PHO Jeugd.				
5. De governance voor de sturing op de gezamenlijke inkooporganisatie zal helder, zakelijk, efficiënt maar ook slagvaardig en toekomstbestendig moeten zijn. De besluitvormingslijnen zijn zo kort mogelijk.				
6. De ambtelijke governancestructuur moet aansluiten bij de bestuurlijke governancestructuur, waarbij de lijnen tussen beleid en uitvoering kort zijn.				
7. Behoud en continuïteit expertise en bedrijfsvoering				
			A	B
				C

A Uit de gesprekken met bestuurders en managers blijkt weinig draagvlak voor de Centrumregeling te bestaan.

B De nieuwe Jeugdwet vereist dat gemeenten deelnemen in de GR voor bovenregionale taken. Tevens zal één van de beoogde uitvoeringsorganisaties (Servicepunt71) opgaan in de gemeente Leiden, waarmee dit scenario op termijn niet onderscheidend is van de centrumregeling.

C Tijdens het onderzoek is door regio Rijn- en Veenstreek gevraagd om ook samenwerking op bovenregionaal niveau met veiligheid en GGD te verkennen (zie bijlage F)

Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



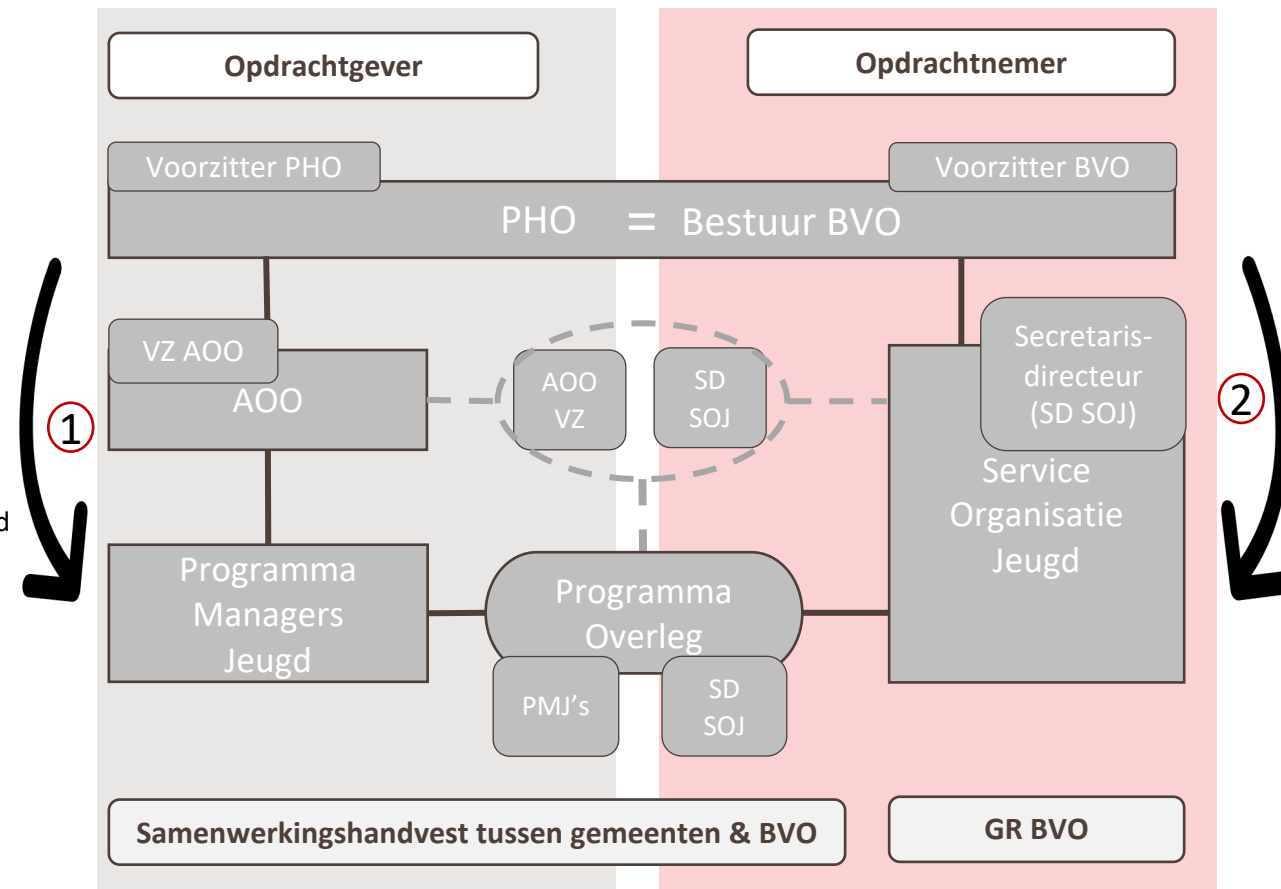
- **Inrichting Governance**
- Werking van de governance
- Eindadvies

Advies Inrichting Governance

Op basis van de bovenstaande analyse, adviseren wij te komen tot de oprichting van een nieuwe GR (scenario 4) in de vorm van een BVO. De oprichting van de nieuwe GR bestaat uit twee onderdelen: **de inrichting** en **de werking**. In de onderstaande figuur wordt de inrichting beschreven. Deze nieuwe inrichting betekent een verschuiving van rollen en taken ten opzichte van de bestaande situatie.

Beschrijving inrichting governance

- Gemeenteraden zijn kaderstellend. Wethouders maken lokale/sub-regionale afspraken over de betrokkenheid van raden.
- PHO leden zijn tevens bestuursleden van de BVO.
- Twee lijnen: ① beleidsontwikkeling en ② uitvoering.
- Lijnen komen bestuurlijk samen in het PHO/BVO en ambtelijk op niveau Programma Overleg (PO).
- Voor beleidsontwikkeling: AOO ambtelijk opdrachtgever en Programma Managers Jeugd opdrachtnemers.
- Voor uitvoering is het PO ambtelijk opdrachtgever en SOJ opdrachtnemer.
- Breng de taken en medewerkers van de huidige TWO onder in een nieuwe Service Organisatie Jeugd (SOJ).
- Verbind de Service Organisatie Jeugd (SOJ) direct met het bestuurlijk gremium voor bedrijfsvoering door instellen van een directeur BVO (= Secretaris-directeur SOJ).
- Breng de bedrijfsvoering, huisvesting, ICT en P&O onder bij een derde partij (bijv. Servicepunt71) via een DVO.
- Taken strategische eenheid vallen onder het PO gaan over naar de samenwerkende gemeenten.



Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



8. Advies

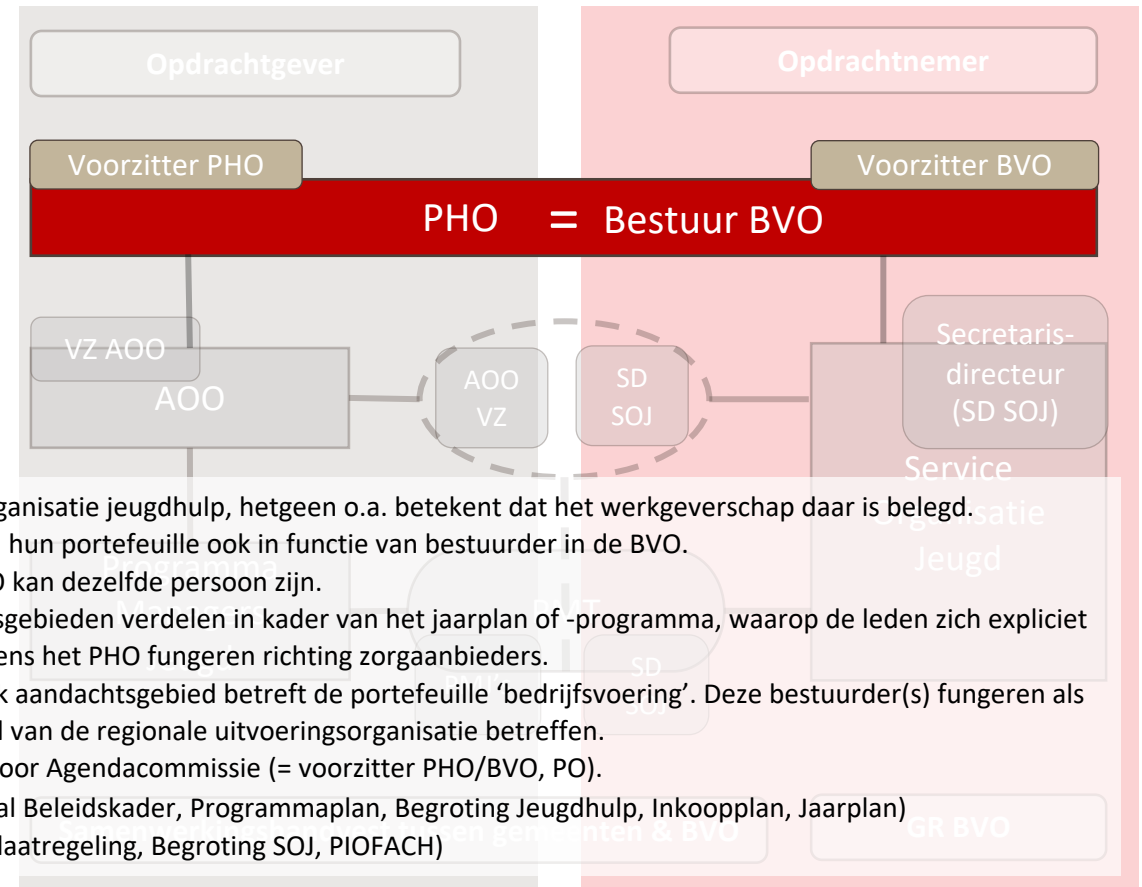
- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

Advies Werking Governance

De nieuwe governance vraagt duidelijke aansturing, taken, rollen en verantwoordelijkheden. Alleen dan kan de samenwerking functioneren. In de onderstaande pagina's wordt de werking van de governance uitgewerkt.

Bestuurlijk opdrachtgeverschap

- De portefeuillehouders jeugdhulp zijn bestuurlijk opdrachtgever en verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van jeugdhulp in de regio HR.
- De eigenaarsrol en opdrachtgeversrol is samengevoegd: PHO-lid én bestuurslid van de GR Serviceorganisatie (BVO).
- In het PHO vindt gedachtevorming en besluitvorming plaats over kaders en randvoorwaarden voor uitvoering van (bovenregionale) jeugdhulp. Ook heeft het PHO een bestuurlijke platformfunctie.
- Besluitvorming PHO en BVO op basis van consensus. Indien stemming nodig is in de BVO vindt dit plaats o.b.v. stemverhouding (opgenomen in GR-tekst).
- Het bestuur van de BVO is eigenaar van de uitvoeringsorganisatie jeugdhulp, hetgeen o.a. betekent dat het werkgeverschap daar is belegd.
- De individuele portefeuillehouders treden uit hoofde van hun portefeuille ook in functie van bestuurder in de BVO.
- PHO-leden kiezen voorzitter van het PHO. Voorzitter BVO kan dezelfde persoon zijn.
- De bestuurders van het PHO kunnen onderling aandachtsgebieden verdelen in kader van het jaarplan of -programma, waarop de leden zich expliciet specialiseren en als gemandateerd gesprekspartner namens het PHO fungeren richting zorgaanbieders.
- Dit geldt ook voor bestuurders BVO, waarbij een specifiek aandachtsgebied betreft de portefeuille 'bedrijfsvoering'. Deze bestuurder(s) fungeren als bestuurlijk aanspreekpunt voor zaken die de eigenaarsrol van de regionale uitvoeringsorganisatie betreffen.
- Voorbereiding van de agenda van PHO en BVO gebeurt door Agendacommissie (= voorzitter PHO/BVO, PO).
- Lijn PHO/BVO en AOO = agendering beleid (bijv: Regionaal Beleidskader, Programmaplan, Begroting Jeugdhulp, Inkoopplan, Jaarplan)
- Lijn PHO/BVO en SOJ = agendering uitvoering (bijv: Mandaatregeling, Begroting SOJ, PIOFACH)





Hoofdstuk



8. Advies

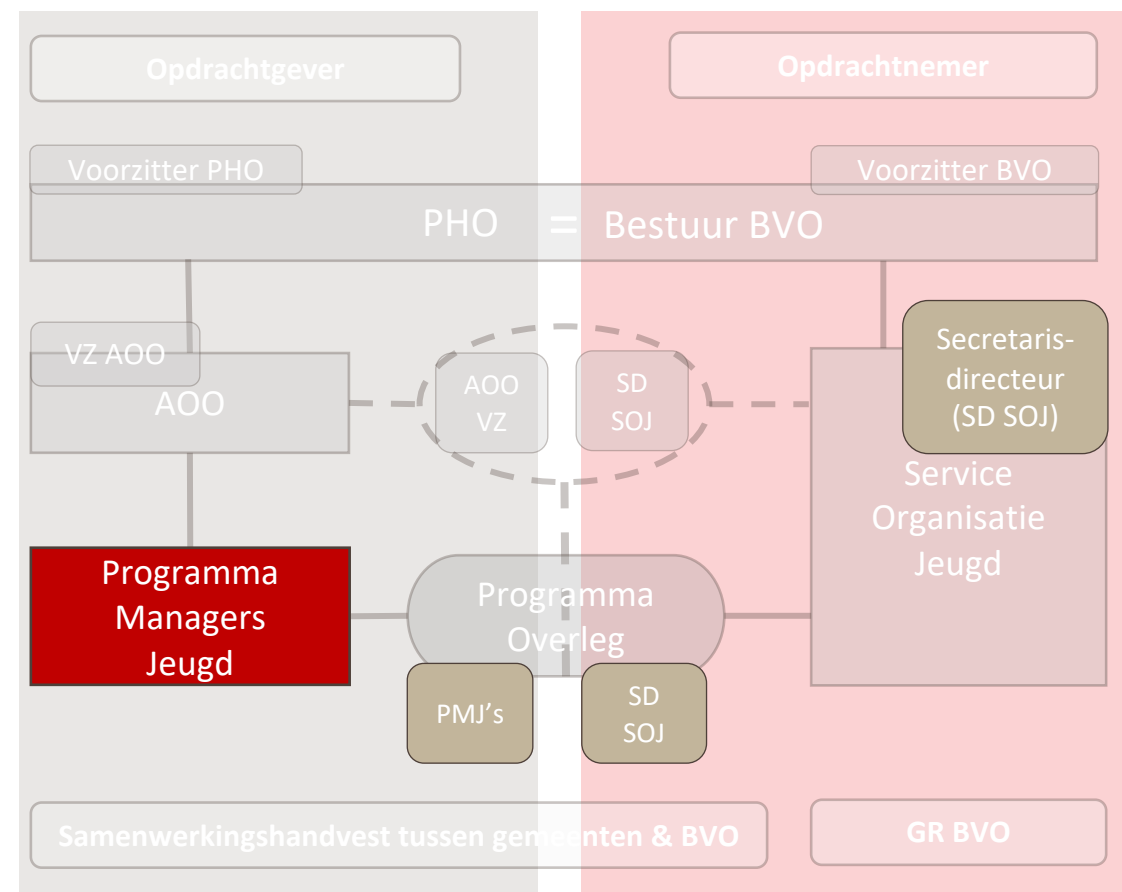
Onderwerpen

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

In de onderstaande figuur en tekst wordt het ambtelijk opdrachtnemerschap in de nieuwe governance omschreven. Een centrale positie in de uitvoering van de ambtelijke opdracht hebben de Programmamanagers Jeugd van de drie sub-regio's.

Ambtelijk opdrachtnemerschap (beleidsontwikkeling)

- Ambtelijk opdrachtnemer voor de beleidsontwikkeling zijn de Programmamanagers Jeugd.
- In de regio Holland Rijnland is de keuze gemaakt om op sub regionaal niveau samen te werken voor de toegang en onderdelen van de inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp.
- De sub regio's kennen haar eigen overlegstructuren om dit proces van beleidsontwikkeling vorm te geven.





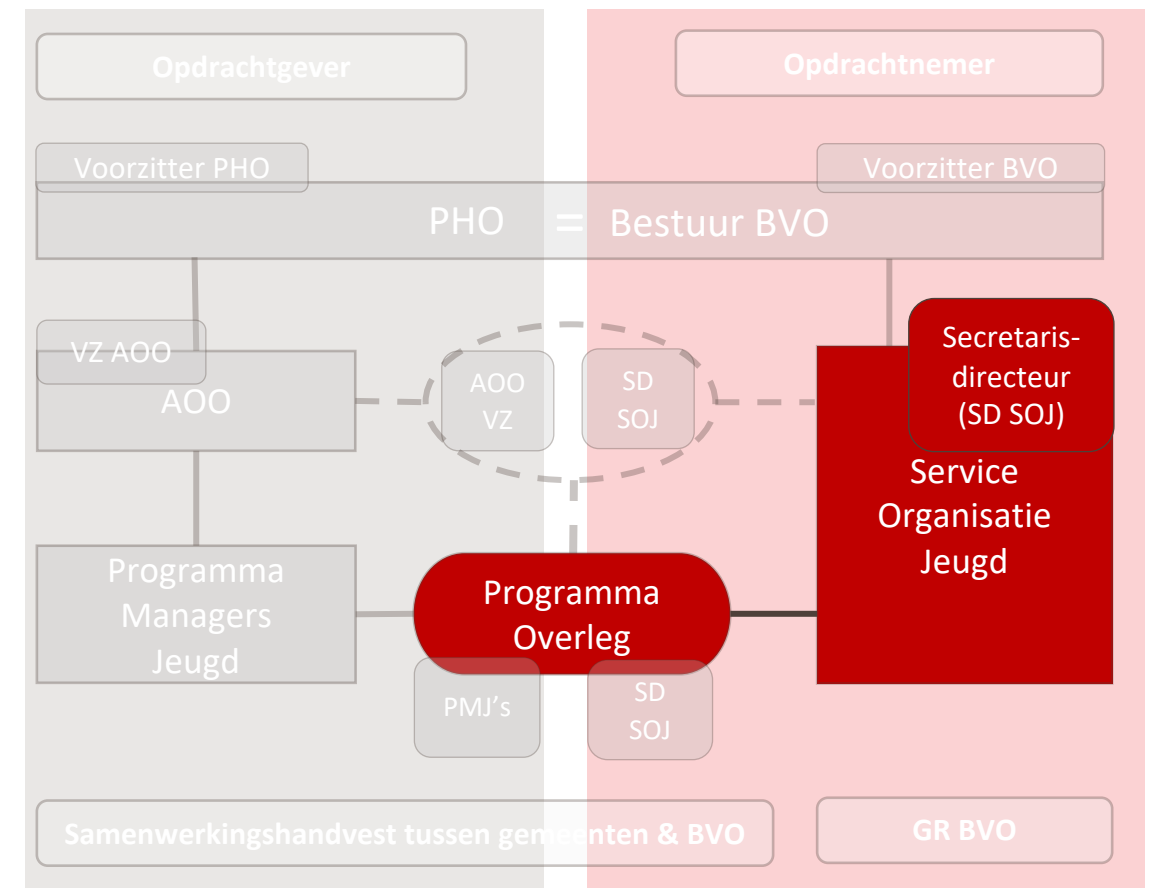
8. Advies

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

In de vernieuwde regionale governance jeugdhulp komt het onderscheid tussen een beleidsontwikkelingslijn en een uitvoeringsverantwoordelijkheid ook tot uiting in de ambtelijke governance. Immers, het succes van deze governance is gelegen in het feit dat uitvoering en beleid samen in één hand invulling geven aan de bestuurlijke opdrachten voor de regio. Voor de uitvoering is de eigenaar (Bestuur BVO) bestuurlijk opdrachtgever voor de SD SOJ.

Ambtelijk opdrachtgeverschap (uitvoering)

- De ambtelijk opdracht voor de uitvoering hangt uiteraard sterk samen met de inhoudelijke opdracht. De wensen van de gemeenten zijn namelijk leidend voor de uitvoering.
- In het Programma Overleg (zie p. 40) moet deze inhoudelijke beleidsopdracht samenkomen met de uitvoeringsopdracht.
- In het PHO is de ambtelijke samenhang geborgd die ook op bestuurlijk niveau in het PHO en bestuur van de BVO is georganiseerd.
- De kaders, zoals gesteld in het Programma Overleg (bijv. door een jaarplan) zijn leidend voor de prioritering, accenten en tijdspaden voor de uitvoering. Dat vereist dat de programmamanagers Jeugd en de SD SOJ samen verantwoordelijk zijn voor de gehele opdracht en daartoe afstemmen.
- De SD SOJ borgt dat deze gedelegeerde opdracht wordt uitgevoerd door de SOJ.
- De gemaakte afspraken in het Programma Overleg, waarvoor de SD SOJ instaat, is daarmee ook de ambtelijke opdracht voor de uitvoering aan de SOJ.





Hoofdstuk



8. Advies

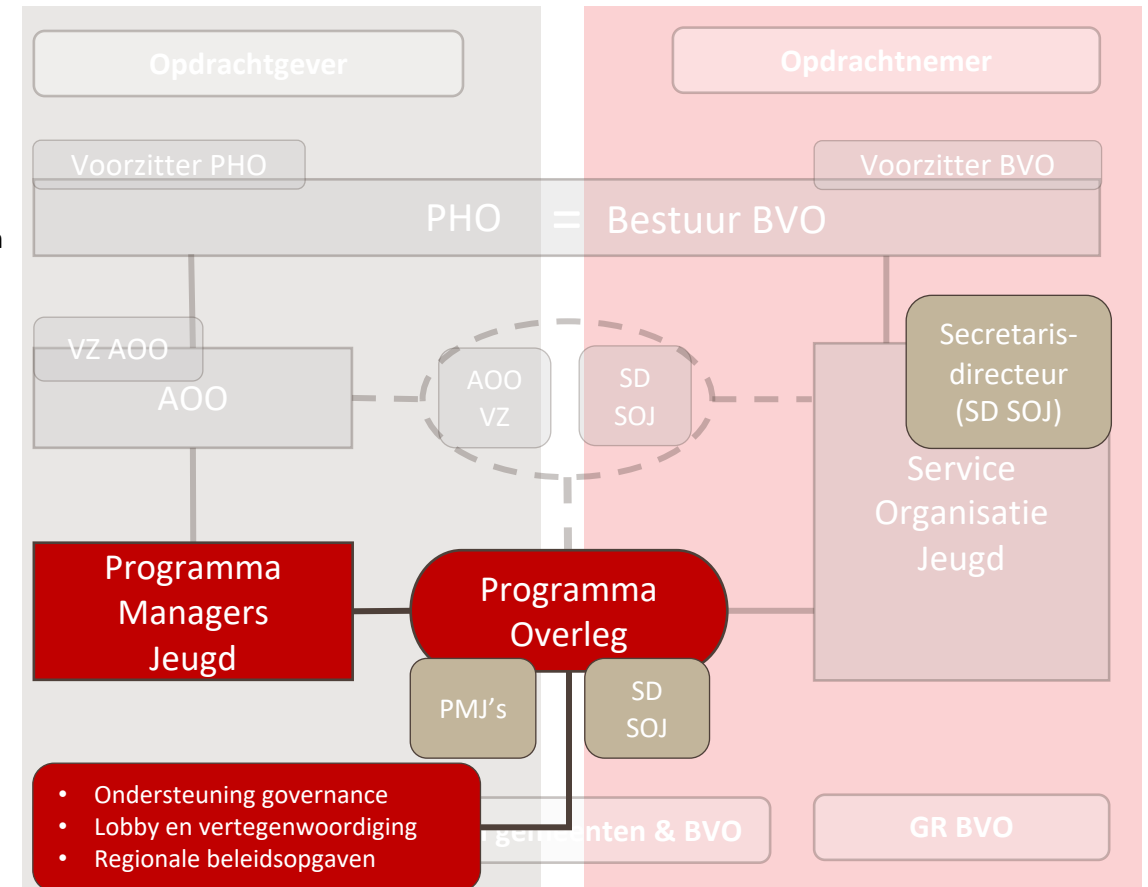
Onderwerpen

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

In de onderstaande figuur en tekst wordt het Programma Overleg als centrale schakel in de ambtelijke werking van de governance toegelicht.

Programma Overleg

- In het Programma Overleg komt beleid en uitvoering op ambtelijk niveau samen.
- Het Programma Overleg bestaat uit de subregionale programmamanagers Jeugd en de Secretaris-directeur SOJ (SD SOJ).
- Het Programma Overleg wordt ondersteund door medewerkers die belast zijn met het faciliteren van bestuurlijke/ambtelijke overleggen en het ondersteunen van de governance (nu Strategische Eenheid).
- Het Programma Overleg stuurt medewerkers aan die belast zijn met vertegenwoordiging regio bij VNG, lobby en belangenbehartiging bij o.a. Rijk en het coördineren van regionale beleidsopgaven (nu Strategische Eenheid).
- De programmamanagers nemen deel aan het PO met mandaat namens de gemeentelijke organisaties.
- Het Programma Overleg is de eerste adviseur van PHO én het bestuur van de BVO.
- Het Programma Overleg stelt met input van de SOJ de programmabegroting Jeugdhulp op.
- Het Programma Overleg agendaert op voorstel van de SD SOJ de begroting voor de uitvoeringskosten SOJ.
- Het Programma Overleg borgt de samenhang van de regionale uitvoeringstaken met lokale ontwikkelingen, toegang, aanverwante beleidsvelden en financiële kaders.





Hoofdstuk



8. Advies

Onderwerpen

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

Beleed en uitvoering zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Op meerdere niveaus in de governance zijn **schakelpunten** voorzien waarbij verbinding tussen beleid en uitvoering wordt gelegd. In de onderstaande figuur en tekst lichten we dit toe.

Bestuurlijk schakelpunt

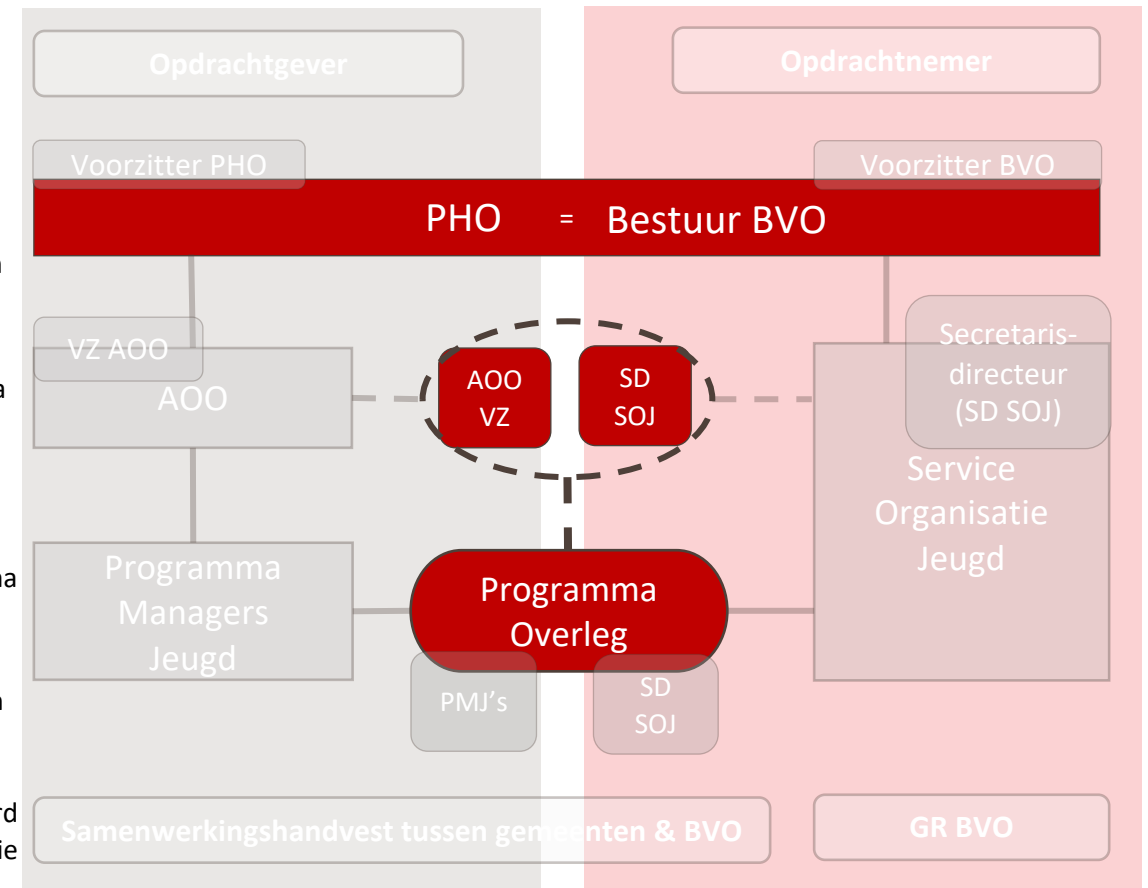
- Beleed en uitvoering komen bestuurlijk samen in PHO en Bestuur BVO.
- Vergaderingen PHO en Bestuur BVO worden agenda-technisch gescheiden behandeld, maar in een naadloos aansluitende bijeenkomst.
- De agenda maakt duidelijk welk onderwerp in welke bestuurlijke hoedanigheid (PHO of Bestuur BVO) voorligt.
- Op dit hoogste bestuurlijke schakelpunt worden belangen in de governance afgewogen.

Ambtelijk schakelpunt - Programma Overleg

- Kern van de ambtelijke governance vormt het Programma Overleg.
- Uitgangspunt besluitvorming is consensus.
- Programma Overleg is gezamenlijk verantwoordelijk voor agendering in PHO en BVO.
- Uit haar midden wijzen de deelnemers van het Programma Overleg een voorzitter aan.

Informeel schakelpunt - AOO-SD SOJ

- Bij spanning tussen inhoudelijke opdracht en uitvoering in Programma Overleg is er een (informeel) escalatieniveau: vertegenwoordiger AOO (bijv. voorzitter) en de SD SOJ.
- Is er geen consensus dan wordt er gezamenlijk geëscaleerd naar het bestuurlijk schakelpunt. De gezamenlijke escalatie krijgt vorm door de agendering in de Agendacommissie bestaande uit de voorzitter PHO/BVO en het PO.



Hoofdstuk



8. Advies

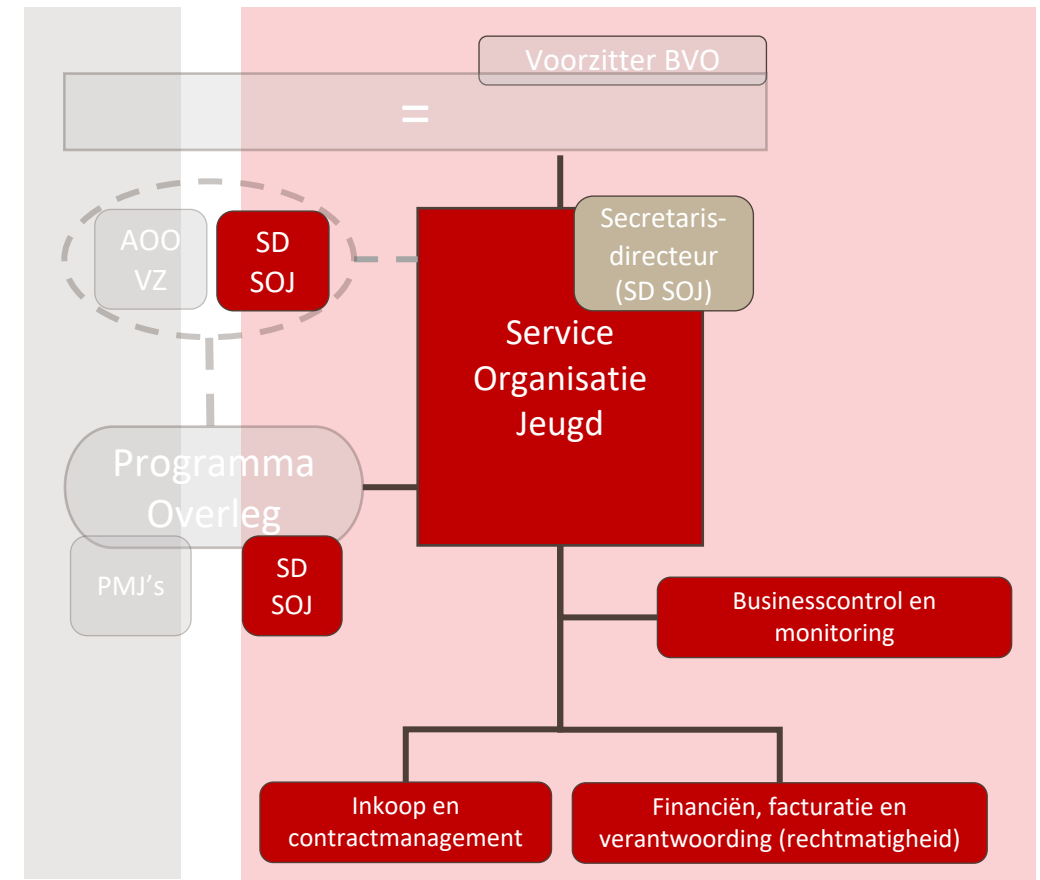
Onderwerpen

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

De regionale uitvoeringsorganisatie wordt georganiseerd in een nieuwe werkorganisatie. De Serviceorganisatie Jeugdhulp Holland Rijnland (SOJ) is gemeenschappelijke regeling. De SOJ voert taken uit voor regionale jeugdhulp en ook gespecialiseerde jeugdhulp voor de subregio's die deze taken bij de SOJ beleggen.

Uitvoeringsorganisatie

- De serviceorganisatie voert taken uit op gebied van inkoop jeugdhulp, waaronder contractmanagement, financiële administratie, begroting, verantwoording en monitoring van trends in zorggebruik en -uitgaven.
- De operationele aansturing van de SOJ gebeurt door de SD SOJ.
- De SD SOJ is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde producten en dienstverlening.
- De SD Serviceorganisatie legt verantwoording af over de bedrijfsvoering en de uitvoeringskosten van de Serviceorganisatie aan het Bestuur BVO.
- De gemeenten verlenen mandaten en bevoegdheden aan de SD SOJ (o.a. contracten aanbidders afsluiten).
- De serviceorganisatie werkt namens de regio én voor de regio in uitvoering van technische inkoop van jeugdhulp in de regio Holland Rijnland.
- De informatievoorziening tussen de serviceorganisatie en de bestuurlijke opdrachtgever verloopt altijd via het Programma Overleg.





8. Advies

- Inrichting Governance
- **Werking van de governance**
- Eindadvies

Een soepele samenwerking in de regio is niet alleen een juridisch vraagstuk, maar hangt ook samen met een goede vastlegging van samenwerkingsafspraken, onderling vertrouwen en een heldere governance. Ter bevordering van de samenwerking in de nieuwe governance worden twee zelfstandige, maar wel samenhangende documenten opgesteld: een samenwerkingshandvest en een GR-tekst voor de bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO).

Samenwerkingshandvest

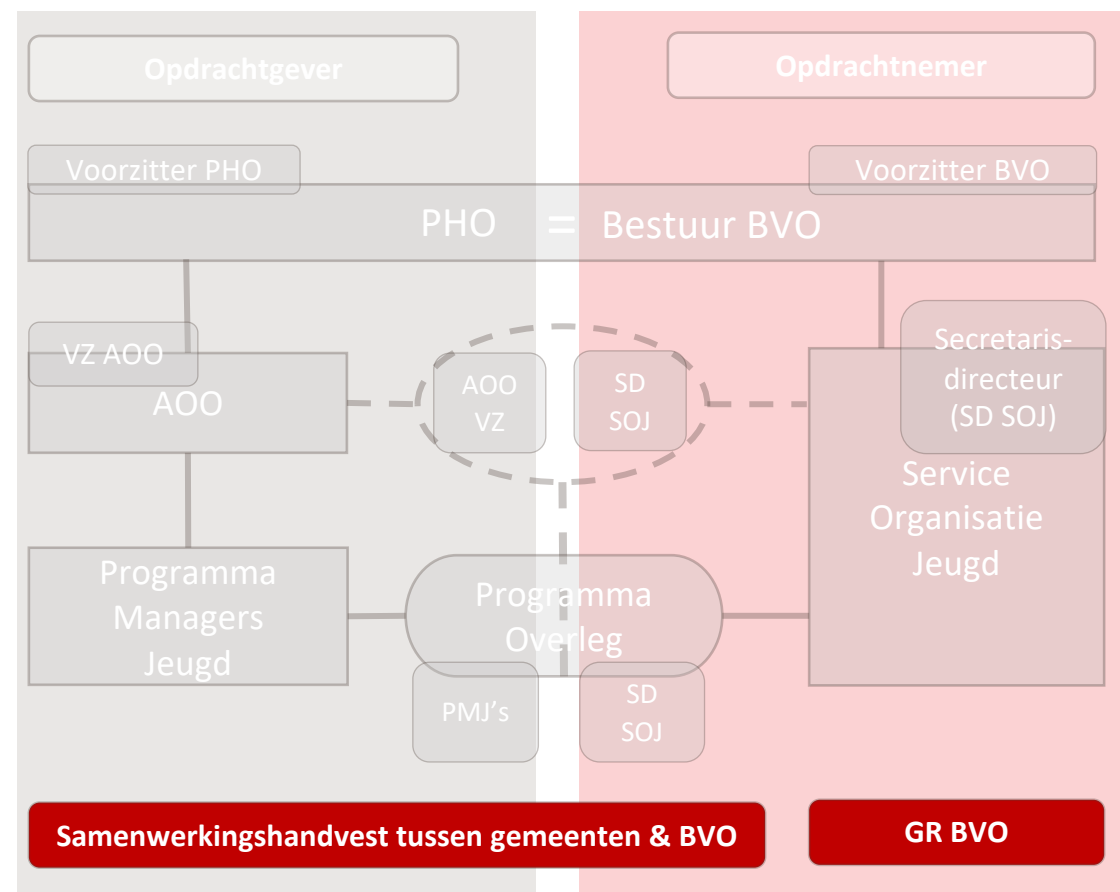
Het samenwerkingshandvest bevat de uitgangspunten en afspraken voor de nieuwe governance jeugdhulp. Dit handvest is de handleiding voor de governance jeugdhulp en beschrijft hoe beleid en uitvoering tussen de diverse betrokkenen samenkomen op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Het handvest:

- Regelt afspraken over werkwijze PHO, AOO, Programma Overleg.
- Regelt agendering en uitvoering governance.
- Stelt criteria voor escalatie.
- Rol PMJ's en SD SOJ als leden van Programma Overleg.

GR BVO

In de GR-tekst worden de afspraken tussen gemeenten geformaliseerd voor de oprichting van een 'lichte' regionale uitvoeringsvariant in de vorm van een bedrijfsvoeringsorganisatie. De GR-tekst:

- Regelt verhouding gemeenten-BVO
- Gebaseerd op Wet gemeenschappelijke regelingen.
- Beschrijft taken, dienstverlening en bedrijfsvoering van de regionale uitvoering van jeugdhulp.
- Beschrijft de eigenaarsrol gemeenten.
- Omschrijft de rol SD SOJ als directeur van SOJ en de secretaris van het bestuur.



Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen



8. Eindadvies

Ons **advies** luidt: de nieuwe governance jeugdhulp krijgt vorm door oprichting van een nieuwe GR voor Jeugd ('Bedrijfsvoeringsorganisatie'). Deze nieuwe governance kent twee onderdelen: **de inrichting** en **de werking**. Dit advies bevat een uitwerking op hoofdlijnen. Een eerste aanzet voor de uitwerking treft u aan in: opzet GR-tekst, concept Samenwerkingshandvest en concept bedrijfsplan. De ervaren complexiteit van de huidige governance voor de Jeugd verdwijnt niet volledig met het voorstel voor de nieuwe governance. De redenen hiervoor zijn gelegen in de inhoudelijke complexiteit van jeugdhulp, de wettelijke verplichting om taken (deels) gezamenlijk regionaal uit te voeren en de wens om de verantwoordelijkheden van de portefeuillehouders Jeugdhulp voor de gehele governance beter tot uitdrukking in de bestuurlijke governance te laten komen. In de toekomst blijft bestuurlijke en ambtelijke afstemming daarom benodigd.

Inrichting Governance

(1e uitwerking in GR-tekst en Bedrijfsplan)

1. GR Jeugd Holland Rijnland

- Wij adviseren de oprichting van een nieuwe GR voor Jeugd in de regio Holland Rijnland: GR Jeugd Holland Rijnland.
- Richt de nieuwe GR voor Jeugd op in de vorm van een Bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) in het kader van de Wgr. Dit betreft een lichte uitvoeringsvariant die past bij het beoogd uitvoerende karakter van de serviceorganisatie.
- Tref een collegeregelings waarbij de leden van het PHO Jeugd het bestuur van de GR vormen.

2. Scope dienstverlening

- Gespecialiseerde jeugdhulp (Leidse Regio, Duin- en Bollenstreek, gem. Nieuwkoop tot 2023)
- Hulp in het gedwongen kader (alle subregio's) danwel jeugdhulp met een wettelijk verplicht regionaal karakter (behoudens uitzonderingsmogelijkheden)

3. Takenpakket uitvoeringsorganisatie:

- Inkoop- en contractmanagement
- Bedrijfsvoering, monitoring en facturering
- Uitvoering geven aan gezamenlijke veranderopgave (overdracht inhoudelijke verantwoordelijkheden en accountmanagement door SOJ (thans TWO) aan gemeenten

4. Gemeentelijke taken

- Gemeenteraden kaderstellend. Wethouders maken lokale/sub-regionale afspraken over de betrokkenheid van raden.
- Het budgethouderschap blijft bij gemeenten
- Beleidsontwikkeling en beleidsbepaling

Werking Governance

(1e uitwerking in GR-tekst en Samenwerkingshandvest)

1. Bestuurlijk

- (Deel van) leden PHO Jeugd vormen bestuur BVO
- Portefeuilles: voorzitter en bedrijfsvoering
- De portefeuillehouders jeugdhulp zijn bestuurlijk opdrachtgever en verantwoordelijk voor beleid en uitvoering van jeugdhulp in de regio HR.
- Voorbereiding agenda PHO & BVO in Agendacommissie (= voorzitter PHO/BVO, Programma Overleg).

2. Ambtelijk

- Voor beleidsontwikkeling: AOO ambtelijk opdrachtgever en Programma managers Jeugd opdrachtnemers.
- Voor uitvoering is het Programma Overleg (PMJ's en SD SOJ) ambtelijk opdrachtgever en SOJ opdrachtnemer.
- In het Programma Overleg komt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de samenhang beleid en uitvoering tot uitdrukking.

3. Uitvoering

- Breng de taken en medewerkers van de huidige TWO onder in een nieuwe Service Organisatie Jeugd (SOJ).
- Secretaris-directeur (SD SOJ) stuurt SOJ aan.
- SD SOJ is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde producten, dienstverlening en bedrijfsvoering.
- Introductie nieuwe governance is ook gelegenheid om investering in uitvoeringsorganisatie te doen daar waar versterking nodig is.
- Onderzoeken waar backoffice (PIOFAH) van SOJ te positioneren

- Inrichting Governance
- Werking van de governance
- Eindadvies

Beschrijving van de huidige dienstverlening

Analyse van de huidige samenwerking

Denkrichtingen

Advies - Inrichting van de governance

Advies - Werking van de governance

Eindadvies

Bijlagen

Hoofdstuk	 Bijlage A	Uitgangspunt afwegingskader 1: <i>De door de raden vastgestelde kaders van de samenwerkende gemeenten zijn helder en leidend (jongeren en gezin centraal, normaliseren, hulp dichtbij, etc.).</i>
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	Beschrijving De gemeenteraden zijn leidend in het bepalen van haar jeugdhulpbeleid. De portefeuillehouders kunnen op gemeentelijk of sub regionaal niveau haar toegang vormgeven. Voor de inkoop van jeugdhulp wordt samenwerking als waardevol gezien vanwege het beleidsarme karakter voor het inhoudelijke domein jeugdhulp. Dit betekent dus niet dat de inkoop van jeugdhulp als pure uitvoeringstaak kan worden gezien. Input van de inkooporganisatie is essentieel voor een goede samenwerking in de toegang en met de zorgaanbieders. Waar in de regionale samenwerking wel (regionale) beleidsvorming nodig is, zijn de kaders van de samenwerkende gemeenten helder en leidend voor het nemen van beslissingen. Beoordeling Bij keuze voor een centrumregeling is een groot gedeelte van beleid en uitvoering belegd bij de centrumgemeente. De kaderstellende rol van gemeenten is in dit model minder groot dan bij een ander model. Bij keuze voor een sub regionale uitvoeringsorganisatie is deze veelal beschreven in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In deze opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie blijft een deel van de invulling aan de opdrachtnemende partij om zaken operationeel goed te regelen. Dit kan ten koste gaan van de uitgangspunten van een of meerdere gemeenten. Door de afstand tussen uitvoering en gemeenten zal in dit scenario minder goed aan het uitgangspunt tegemoet kunnen worden gekomen. Tevens vereist de Jeugdwet dat de gemeenten zich aansluiten bij de gemeenschappelijke regeling van de sub regionale uitvoeringsorganisatie. Op termijn zal Servicepunt71, één van de beoogde kandidaten van dit scenario, niet in haar bestaande vorm worden voortgezet en waarschijnlijk opgaan in één van de grotere gemeenten in de regio. Daardoor is dit scenario niet onderscheidend genoeg van de centrumregeling. De keuze voor een openbaar lichaam op grond van gemeenschappelijke regeling lijkt het meest tegemoet te komen aan dit uitgangspunt. De sturingsmogelijkheden van de GR en de bijbehorende democratische waarborgen bieden een mogelijkheid om de kaders van de gemeenten nauw aan te sluiten op de regionale uitvoeringsorganisatie. Het scenario met GR Holland Rijnland biedt dit regionale platform al. Deze functie kan ook ondergebracht worden bij oprichting van een nieuwe GR. Beide varianten met een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling zijn daarmee de best passende opties voor dit uitgangspunt.



Hoofdstuk	 Bijlage A	Uitgangspunt afwegingskader 2: <i>De wethouders van alle gemeenten hebben een verantwoordelijkheid voor zowel het lokale als het regionale stelsel van jeugdzorg en willen hierop kunnen sturen en verantwoording af kunnen leggen aan hun gemeenteraden.</i>	Uitgangspunt afwegingskader 3: <i>Gelet op de grote maatschappelijke en financiële belangen willen bestuurders direct betrokken zijn en blijven bij besluiten over noodzakelijke transformatie van de jeugdzorg en de rol van zowel gemeenten als aanbieders daarin.</i>
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	Beschrijving De regionale samenwerking voor inkoop, contract- en leveranciersmanagement verloopt over het algemeen in goede harmonie. Vanwege het beleidsarme karakter beperkt regionale besluitvorming zich veelal tot uitvoeringsvraagstukken. De verantwoordelijkheid van individuele wethouders wordt lokaal sterk gevoeld. Daarom is het wenselijk om de regionale governance dicht bij de portefeuillehouders te positioneren.	Beschrijving Jeugdhulp ontwikkelt zich sterk vanwege de grote maatschappelijke en financiële belangen. Sturings- en marktinstrumenten zijn belangrijke onderdelen van deze transformatie. Het regionale inkoop-, contract- en leveranciersmanagement moet daarom passen bij de gedeelde beleidsmatige uitgangspunten van de regio. Zelfs met het beleidsarme karakter van inkoop is regionale consensus noodzakelijk. Daarom is een directe betrokkenheid van gemeentelijke bestuurders in het regionale gremium gewenst.
		Beoordeling In het scenario van oprichting van een nieuwe gemeenschappelijke regeling wordt de rol van de portefeuillehouder gecombineerd met de rol van bestuurder in de GR. Iedere bestuurder behoudt daarmee mogelijkheid om in haar hoedanigheid als bestuurder te sturen en deze bevoegdheden te combineren met die van portefeuillehouder. In dit scenario is de verantwoordelijkheid dan ook dicht bij de portefeuillehouders georganiseerd. In de andere scenario's (blijft een groot deel van de verantwoordelijkheid bij een derde uitvoerende partij berusten. Dit staat dus op afstand. In het geval van GR Holland Rijnland zijn er andere spelers met een deel van verantwoordelijkheid nog steeds aanwezig.	Beoordeling Via de sub regionale uitvoeringsorganisatie en de Centrumregeling is er sprake van een getrapte besluitvorming, waarbij in praktijk het initiatief bij de uitvoerende partij ligt. Bij keuze voor het overdragen van de regionale jeugdhulptaken aan de GR Holland Rijnland zullen gemeenten betrokken zijn bij de financiële aspecten. Er moeten echter ook aanvullende afspraken over de overgedragen verantwoordelijkheden moeten worden met GR Holland Rijnland. Zowel bij de GR Holland Rijnland als in het PHO bestaan hier uiteenlopende beelden over hoe deze verhouding eruit moet zien, waardoor dit uitgangspunt niet op de manier ingevuld kan worden waar gemeenten of GR Holland Rijnland zich in kan vinden. Bij de keuze voor oprichting van een nieuw openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling is de rol van portefeuillehouder verenigd met de rol van regionaal bestuurder. De aansturing van de transformatie vindt daarmee in één hand plaats.



Hoofdstuk	 Bijlage A	Uitgangspunt afwegingskader 4: <i>De governance maakt duidelijk op welk bestuurlijk niveau welke besluiten genomen worden en afhankelijk van het te kiezen scenario wat de (toekomstige) relatie en verantwoordelijkheid is van (het DB van) Holland Rijnland en het PHO Jeugd.</i>	Uitgangspunt afwegingskader 5: <i>De governance voor de sturing op de gezamenlijke inkooporganisatie zal helder, zakelijk, efficiënt maar ook slagvaardig en toekomstbestendig moeten zijn. De besluitvormingslijnen zijn zo kort mogelijk.</i>
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	Beschrijving Voor de toekomstige governancestructuur is de wens om de formele en inhoudelijke verantwoordelijkheid goed te organiseren. Dit geldt ook voor de sturingsdriehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De nieuwe governancestructuur doet recht aan ieder van deze rollen, zodat door alle betrokkenen invulling kan worden gegeven aan zuivere besluitvorming en verantwoording. De regionale bestuurlijke governance spreekt met één stem.	Beschrijving Het jeugdhulpdomein is op vele fronten in beweging. Wet- en regelgeving zijn aan het veranderen en er is een groeiend inhoudelijk en financieel belang om sturing te geven aan de transformatie. Bij deze verschuivende omgeving wordt gezocht naar een uitvoeringsmodel met kortere doorlooptijden en directere besluitvorming.
		Beoordeling Voor alle scenario's zijn met aanpassingen in de huidige governance duidelijke besluitvormingslijnen mogelijk met inzicht in de relaties en verantwoordelijkheden. In het geval van het scenario waarin de taken ondergebracht worden in de GR Holland Rijnland zijn er echter nog onduidelijkheden, omdat met komst van een bestuurlijke commissie aanvullende afspraken nodig zijn. Financiële bevoegdheden vallen namelijk niet onder de exclusieve bevoegdheid van de bestuurlijke commissie (afhankelijk van de vraag waar het budgethouderschap en -beheer belegd wordt) en het AB zal in staat zijn om besluiten te herzien. Dit neemt de onduidelijkheid in de bestuurlijke governance dus niet volledig weg in model 3: Onderbrengen in GR Holland Rijnland.	Beoordeling In de modellen met een overzichtelijke governance bij één uitvoeringsorganisatie (bijvoorbeeld de centrumregeling of de oprichting van een nieuwe GR) kunnen afspraken in de bestuurlijke governance worden gemaakt over onderwerp en procedures rondom besluitvorming. Voor de centrumregeling geldt dat de centrumgemeente daarin een invloedrijke stem heeft in hoedanigheid van directe eigenaar van de uitvoeringstaken. In de nieuwe GR moet deze verantwoordelijkheid uitgeoefend worden door een bestuur, bestaande uit portefeuillehouders namens meerdere colleges (indien de keuze wordt gemaakt voor een collegeregeling, zoals een bedrijfsvoeringsorganisatie). Het voordeel van deze modellen is dat beleid en uitvoering dicht bij elkaar gepositioneerd zijn en daar in deze governance ook gezamenlijk op kan worden gestuurd. De modellen gericht op onderbrengen van de taken in de GR Holland Rijnland of beleggen bij een uitvoeringsorganisatie passen minder goed bij dit uitgangspunt, omdat hier meerdere bestuurlijke gremia op gescheiden wijze spreken over enerzijds beleid en anderzijds uitvoering. Deze modellen passen daarom minder goed bij de invulling van dit uitgangspunt.

Hoofdstuk	 Bijlage A	Uitgangspunt afwegingskader 6: <i>De ambtelijke governancestructuur moet aansluiten bij de bestuurlijke governancestructuur, waarbij de lijnen tussen beleid en uitvoering kort zijn.</i>	Uitgangspunt afwegingskader 7: <i>Behoud en continuïteit expertise en bedrijfsvoering</i>
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	Beschrijving De ambtelijke governancestructuur moet ondersteunend zijn aan een zuivere bestuurlijke governancestructuur, zonder dat dit leidt tot rolvervaging, langere doorlooptijden en andere inefficiënties. De gemeentelijke, sub regionale en regionale uitvoering weet elkaar goed te vinden vanuit de eenduidige regionale bestuurlijke opdracht voor jeugdhulp. Beoordeling Bij de keuze van een centrumregeling bevindt de uitvoeringsorganisatie zich in de ambtelijke lijn van de centrumgemeente. De bestuurlijke en ambtelijke lijn hebben hier een duidelijke lijn. Beleid en uitvoering zijn dicht op elkaar georganiseerd, waarbij afstemming plaatsvindt in regionaal verband. Dit laatste aspect doet af aan de binding tussen beide lijnen. Dit is ook zichtbaar bij de oprichting van een GR. Bij keuze voor een overgedragen taak in de GR Holland Rijnland is het DB het operationeel aanspreekpunt voor de ambtelijke uitvoeringsorganisatie. De lijn en aansluiting is hier dus ook bij geborgd.	Beschrijving In het voorstel voor een nieuwe governancestructuur wordt gezocht naar hoe bestaande expertise binnen TWO kan worden behouden of nieuwe expertise kan worden verzekerd. Het voorstel sorteert daarbij voor op (toekomstige) ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Beoordeling Het behoud van kennis en expertise van de huidige Tijdelijke Werkorganisatie staat los van de keuze voor een scenario. In alle gevallen lijkt sprake te zijn van een overgang van onderneming, waardoor het personeel overgaat op de nieuwe uitvoerder van de jeugdhulptaken. Ongeacht de keuze van de gemeenten dient daarom het werkgeverschap goed te worden ingericht om een goede transitie mogelijk te maken.



- A: Afwegingskader
- **B: Bedrijfsaspecten**
- C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland
- E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR
- F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking

Voor inzicht in de huidige programmaorganisatie voor de regionale inkoop van jeugdhulp is een globale foto gemaakt om inzicht te krijgen in bedrijfsvoeringsaspecten. Bij het bepalen van het toekomstscenario van de nieuwe inkooporganisatie geeft dit duiding aan de transitie en implementatie. Hiervoor wordt gekeken naar de huidige 'PIOFAH'-taken van de TWO.

Financiën

TWO maakt naast directe kosten en programmakosten ook kosten overhead van de TWO apart gepresenteerd onder het programma Overhead van de GR Holland Rijnland. De begrotingstabellen laten de volgende kosten en bijdragen zien:

1. Programmakosten: kosten voor leveringen, goederen en diensten die rechtstreeks ten laste komen van projecten in de programma's. Dit bedroeg in 2019 EUR 944.442,-
2. Kosten werkorganisatie: kosten voor personeel, huur gebouw en dergelijke, die via toerekening van uren worden verdeeld over de projecten in de programma's. Dit bedroeg in 2019 EUR 681.263,-
3. Overhead (TWO specifiek): Dit bedraagt een bedrag van EUR 520.808,-
4. Diverse baten: Positieve diverse baten ter waarde van EUR 17.978,-

Het totale resultaat van de TWO bedroeg daarmee in 2019 EUR 2.128.555,- In de beschikbaar gestelde programmabegroting en jaarrekeningen wordt geen inzicht gegeven in de samenstelling van deze kosten en achterliggende verplichtingen.

Organisatie

De TWO is via een DVO in een separate afdeling onder de GR Holland Rijnland gehangen.

Personeel

In totaal werkt circa 13 fte bij de TWO. De formatie bestaat uit accountmanagers, contractmanagers, data-analisten, projectondersteuners en financieel medewerkers.

Functie	Functie-schaal	Formatie
Manager TWO Jeugdhulp	14	1,0
Accountmanager I	12	1,0
Accountmanager II	11	3,66
Adviseur gegevensanalyse en kwaliteitszorg	10	0,78
Contractbeheerder	9	0,6
Junior accountmanager	10	1,0
Voorzitter jeugdbeschermingstafel	10	0,94
Medewerker factuurcontrole	8	0,67
Projectondersteuner	8	2,67
Secretaris jeugdbeschermingstafel	8	0,78

Recentelijk is het voorstel 'Inrichting van accountmanagement Jeugdhulp door de gemeenten in regio Holland Rijnland' aangenomen. Als gevolg van dit besluit zullen functiehuis en formatie in de toekomst mogelijk aangepast dienen te worden

Huisvesting

TWO is in pandig bij GR Holland Rijnland. De kosten van huisvesting zijn opgenomen in de 'Kosten werkorganisatie'.



- A: Afwegingskader
- B: Bedrijfsaspecten
- **C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie**
- D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland
- E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR
- F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking

Juridische aspecten model 1 (centrumregeling) en model 2 (sub regionale uitvoeringsorganisatie)

Voor goed zicht op de juridische gevolgen bij de keuze voor een scenario wordt hier een korte verdieping op de varianten geboden. Op deze pagina wordt aandacht besteed aan de Centrumregeling en de Sub regionale uitvoeringsorganisatie.

Centrumregeling

De constructie van de centrumgemeente is gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen en wordt gekarakteriseerd als een netwerksamenwerking. De deelnemers nemen taken en bevoegdheden op in een gemeenschappelijke regeling, waarbij één gemeente de opgedragen taken uitvoert voor de andere deelnemers (gastgemeenten). De centrumgemeente is als verantwoordelijke partij ook (contractueel) aansprakelijk richting de gastgemeenten. Deze afspraken zullen daarom veelal in een privaatrechtelijke dienstverleningsovereenkomst worden vastgelegd ter nadere uitwerking van de afspraken.

De figuur van de enkelvoudige centrumgemeente lijkt te zijn toegestaan als inrichtingsvorm voor de jeugdregio op grond van de Jeugdwet. Het is een lichte samenwerkingsvorm met weinig vereisten aan de inrichting. Er is één openbaar lichaam aanspreekpunt namens de regio voor het Rijk (welk vereiste de meervoudige centrumregeling op grond van artikel 8 lid 3 Wgr uitsluit). In de uitvoering van de bovenregionale verantwoordelijkheden van de Jeugdwet zal het aantal taken en bevoegdheden beperkt zijn vanwege het uitvoerend karakter van de beoogde taken. Dit vindt plaats door mandaatverlening en aanvullende volmachten bij het aangaan van juridische verplichtingen.

Bij een centrumregeling bestaat in beginsel geen gemeenschappelijk afstemmings- of beslisorgaan. Het is een lichte vorm van samenwerking die uitsluitend op basis van de gemeenschappelijke regeling plaatsvindt. Er zijn weinig vereisten aan sturing en verantwoorden, behalve dat de gemandateerde centrumgemeente informatie moet verstrekken aan de mandaterende partij.

Sub regionale uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsvariant wordt beoogd als een netwerksamenwerking. Er wordt geen nieuw gezamenlijke organisatie opgericht, maar de dienstverlening wordt op grond van een overeenkomst belegd bij een bestaande partij. Het onderbrengen van de jeugdhulptaken in een subregionale uitvoeringsorganisatie vindt plaats op grond van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). De subregionale uitvoeringsorganisatie zelf dient op grond van de nieuwe Jeugdwet een centrumgemeente of een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling te zijn.

Aandachtspunt is of dit scenario juridisch houdbaar is in licht van de nieuwe Jeugdwet. De wet stelt als eis aan de regio zich organiseert als openbaar lichaam, zodat een eenduidig aanspreekpunt voor het Rijk en zorgaanbieders bestaat. Het openbaar lichaam bevat waarborgen voor voldoende democratische legitimiteit. In dit scenario maken mogelijk niet alle gemeenten onderdeel uit van de gemeenschappelijke regeling Servicepunt71 of de ISD Bollenstreek. Dit scenario wordt daarmee mogelijk niet in de geest van de wet ingevuld.

De subregionale uitvoeringsorganisatie Servicepunt71 van de Leidse regio wordt als mogelijke kandidaat gezien voor uitvoering van dit scenario. Belangrijke voetnoot in dit scenario is de huidige toekomstverkenning van Servicepunt71. In het bestuur van Servicepunt71 is de intentie uitgesproken om op termijn haar werkzaamheden te staken en deze over te dragen aan de afdeling bedrijfsvoering van gemeente Leiden. In dit geval zal dit scenario niet voldoen aan de vereisten van de Jeugdwet, die een openbaar lichaam of centrumregeling vereist op jeugdregionaal niveau. Dit scenario zou daarmee dienen te veranderen in een centrumregeling, waarmee dit model niet onderscheidend is van de andere modellen.



Hoofdstuk	 Bijlage D	Overdracht van taken aan de GR Holland Rijnland (model 3) Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is een mogelijke samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling. De GR Holland Rijnland is een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling. In dit model wordt beoogd om de taken niet via een DVO te hangen onder de GR, maar deze taken via een wijziging van de gemeenschappelijke regeling over te dragen aan de GR Holland Rijnland.
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	Op dit moment voert de GR Holland Rijnland als bestuurlijk opdrachtnemer al een DVO uit, die de Tijdelijke Werkorganisatie in het leven roept als zelfstandig onderdeel buiten de GR. Ten opzichte van de voormalige situatie vinden bij keuze voor dit scenario in juridisch opzicht meerdere wijzigingen plaats. In de eerste plaats zal een wijziging van de tekst van de GR Holland Rijnland moeten plaatsvinden, die door alle deelnemende gemeenten wordt bekrachtigd. In tweede plaats wordt dient de besluitvorming voor jeugdhulptaken te worden ingeregeld. Voor deze tweede variant wordt gedacht aan een bestuurscommissie. <i>Bestuurlijke commissie</i> De bestuurlijke commissie is een figuur uit de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. In artikel 22 Gemeentewet en artikel 25 Wgr is bepaald dat gemeenteraad danwel algemeen bestuur van een openbaar lichaam (bijvoorbeeld een openbaar lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling) commissies kunnen instellen om bepaalde belangen te behartigen. De gedachte van de wetgever bij het invoeren van deze bepaling was dat participatie van belanghebbenden mogelijk zou moeten zijn. De bevoegdheid tot het instellen van een bestuurscommissie bestaat niet van rechtswege. Alleen als de tekst van de gemeenschappelijke regeling in deze bevoegdheid voorziet is de instelling van een bestuurscommissie mogelijk. Indien deze bevoegdheid niet aanwezig is, dan is het instellen van de bestuurscommissie niet toegestaan. In art. 22 van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland is voorzien in de bevoegdheid om een bestuurscommissie in te stellen. Een bestuurscommissie wordt ingesteld met oog op de behartiging van bepaalde belangen op een beleidsterrein. Lid en voorzitter van de bestuurscommissie is het lid van het Dagelijks bestuur dat de belangen van de commissie in de portefeuille heeft. De bevoegdheden en samenstelling van bestuurlijke commissies moeten door het algemeen bestuur worden geregeld. Vanwege het specifieke karakter van jeugdhulp is dit mogelijk. De bestuurscommissie moet in het instellingsbesluit beschreven worden met betrekking tot werkwijze, openbaarheid, besluitvorming en toezicht. De bestuurscommissie dient haar handelen te verantwoorden aan het algemeen bestuur. De verhouding ten opzichte van het algemeen en dagelijks bestuur moet ook worden beschreven. Dit betekent dat ook bij het instellen van een bestuurscommissie een relatie met het reguliere bestuur van de GR Holland Rijnland blijft bestaan. Het voorstel voor de overdracht van bevoegdheden wordt vastgesteld door het algemeen bestuur op initiatief van het dagelijks bestuur. De overdracht van bevoegdheden vindt plaats op grond van delegatie in de zin van art. 10.2.1 van de Awb. Jeugdhulp is een beleidsarme, uitvoerende taak die ter behartiging overgedragen kan worden aan een bestuurscommissie. De besluiten van een bestuurscommissie zijn niet onomkeerbaar in de gemeenschappelijke regeling. Besluiten van de bestuurscommissie kunnen door het algemeen bestuur ‘spontaan’ worden vernietigd (art. 25 lid 8 Wgr). Ook kan het algemeen bestuur besluiten van de bestuurscommissie spontaan schorsen (art. 10:43 Awb).



Hoofdstuk	 Bijlage E	Openbaar Lichaam op grond van een gemeenschappelijke regeling (model 4) Het gemeenschappelijk openbaar lichaam is een samenwerkingsvorm op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling. Een openbaar lichaam is de meest gebruikte vorm van publiekrechtelijke samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er zijn diverse soorten openbare lichamen op grond van een gemeenschappelijke regeling.
Onderwerpen	• A: Afwegingskader • B: Bedrijfsaspecten • C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie • D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland • E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR • F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking	De klassieke GR met een dagelijks en algemeen bestuur wordt getroffen bij raadsregelingen of gemengde regelingen waaraan raden deelnemen worden de leden van het algemeen bestuur gekozen door en uit de raden, waarbij ook de voorzitter van de raad (de burgemeester) of wethouders mogen worden aangewezen (art. 13 lid 1 Wgr). Bij een collegeregelings zijn het juist de colleges die uit hun midden de leden van het algemeen bestuur aanwijzen (art. 13 lid 6 Wgr). Vanwege het weinig onderscheidende karakter van model 3: Overdracht aan GR Holland Rijnland gaat dit stuk niet verder in op de klassieke GR. <i>Bedrijfsvoeringsorganisatie</i> De bedrijfsvoeringsorganisatie is een lichte samenwerkingsvorm in de Wgr. De belangrijkste verandering is de introductie van een enkelvoudig bestuur in plaats van een geëerd bestuur. Op die manier vermindert de bestuurlijke drukte en is aansturing van de bedrijfsvoeringsorganisatie eenvoudiger. Daarmee zijn kan privaatrechtelijke samenwerkingsopties niet nodig. Artikel 14a Wgr geeft kaders voor samenstelling van het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie. De bestuursleden worden door en uit de deelnemende colleges van burgemeester en wethouders aangewezen. De samenstelling sluit zodoende aan bij de samenstelling van het algemeen bestuur van een gemeenschappelijk openbaar lichaam bij collegeregelings. NB In het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie zijn de vertegenwoordigende en eigenaarsrol met elkaar vermengd. De bedrijfsvoeringsorganisatie kan uitsluitend worden ingesteld bij collegeregelings. Daarmee is de samenwerking per definitie beperkt tot uitvoering of bedrijfsvoering, de wettelijke verantwoordelijkheden van dat college. De regering is verder van oordeel dat een bedrijfsvoeringsorganisatie niet teveel beleidsvrijheid mag hebben, het moet meer een intergemeentelijke uitvoeringsdienst zijn. Deze vorm is geschikt voor aansturing van bedrijfsvoeringstaken en uitvoeringstaken zonder of met geringe beleidsmatige component geen of weinig bestuurlijke aansturing vergen. Toch is wel rechtspersoonlijkheid vereist om contracten te kunnen sluiten en personeel in dienst te nemen. Bij uitvoeringstaken denkt de regering met name aan taken zoals het opleggen van belastingaanslagen en het invorderen van belastingen, afvalinzameling, groenvoorziening, gemeentereiniging, leerlingenvervoer en het uitvoeren van de Leerplichtwet. Uitvoering van taken op gebied van bovenregionale jeugdhulp, zoals inkoop, wordt daar met de recente wetwijziging van de Jeugdwet dus ook onder geschaard. Regionale inkoop van jeugdhulp is een bedrijfsvoerings- of uitvoeringstaak. Het college is politiek verantwoordelijk voor en verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraden. In beginsel is er veel sprake van feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen. De publiekrechtelijke bevoegdheidsuitoefening zoals verordeningen vaststellen is niet aan de orde omdat het uitgangspunt is dat deze bevoegdheden bij de gemeenten blijven liggen.



7. Denkrichtingen

- A: Afwegingskader
- B: Bedrijfaspecten
- C: Juridische aspecten model 1 en 2: Centrumregeling en Sub regionale uitvoeringsorganisatie
- D: Juridische aspecten model 3: Overdracht GR Holland Rijnland
- E: Juridische aspecten model 4: Oprichting nieuwe GR
- **F: Additioneel model: Bovenregionale samenwerking**

Op de grotere schaal van Midden-Holland vindt vergaande samenwerking voor GGD en Veiligheid plaats. Gelet op de raakvlakken van deze samenwerkingen heeft regio Rijn- en Veenstreek gevraagd om ook een verkenning te doen naar een model waarin de inkoop samenwerking wordt belegd op dit schaalniveau. Op deze pagina wordt een verkenning op hoofdlijnen gepresenteerd.

Beschrijving van het model

Op diverse plaatsen heeft jeugdhulp overlap met het veiligheids- en gezondheidsdomein, zoals samenwerkingen van gecertificeerde instellingen met de Raad voor de Kinderbescherming, politie, Veilig Thuis, maar ook de samenhang van jeugdgezondheidszorg en Centra voor Jeugd en Gezin.

De ketenpartners in deze brede governance, waaronder gemeenten, veiligheids- en zorgpartners zoals de politie, welzijns- en jongerenwerk, de Raad voor de Kinderbescherming, veiligheidshuizen, kinderopvang en scholen werken samen om integraal te werken aan nieuwe wijzen om de taakuitvoering beter, gebundeld en effectiever uit te voeren. Afspraken tussen deze ketenpartners kunnen betreffen het ontwikkelen van een visie op het onderwerp jeugdreclassering (ook preventief) en dit te concretiseren om jeugdigen zo goed mogelijk te helpen op het rechte pad te blijven of recidive te voorkomen. Gedacht kan worden aan initiatieven gericht op het verbeteren van veiligheidsbeleving van jongeren en een afname van jeugdcriminaliteit.

Afwegingen ten aanzien van dit model

Op basis van deze korte beschrijving zijn raakvlakken tussen de domeinen zeker zichtbaar. De gewenste integraliteit wordt vooral gezien voor hulp in het gedwongen kader. Afspraken in deze keten kunnen echter ook op basis van een netwerksamenwerking getroffen worden. De uitvoeringsschaal van de regio Midden Holland biedt daarnaast geen oplossingen voor de waargenomen knelpunten in de huidige samenwerking voor regionale jeugdhulptaken met TWO, omdat de keuze voor bovenregionale samenwerking nog meer eisen stelt aan de bestuurlijke governance. Hier is geen draagvlak van de regio Holland Rijnland voor geconstateerd.

