From: Frans de Kok <f.de.kok@goes.nl>
Sent: maandag 12 december 2022 13:05:30
To: Philip de Vree; Barbara van Doornum; 'Dirk Van Bunder | gemeente Hulst'; Andrea Meijer; 'FVermeulen@Vlissingen.nl'; 'a.rijpert@middelburg.nl'; Kees Poortvliet; Paul Claeijs; 'leen.vermeij@tholen.nl'; 'Astrid Piersma'; 'Ellen.Goossens@schouwen-duiveland.nl'
Cc: dwvdmerwe@zeelandnet.nl; Raadslid Margriet Koeleman; 'Jan Heshof'; Hans Mulder; Anne Mast; 'Arianne Metz'; 'Kees Kort (MemO)'; 'wondergem1974@gmail.com'; 'ccmlelkens@gmail.com'
Subject: Aanbieding Eindrapport Rekenkameronderzoek Intervence
Attachments: Aanbiedingsbrief aan de raad_concept.docx; BRI - eindrapport onderzoek Intervence - 12122022 - embargo.pdf

---

Geachte griffiers, beste vertegenwoordigers van de rekenkamer(commissie)s,

Het is zover! Ruim een jaar geleden kwam de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence (BRI) voor de eerste keer bij elkaar. Vandaag mag ik u namens de BRI het Eindrapport 'Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence' aanbieden. U wordt verzocht het rapport op de voor u gebruikelijke wijze (in afstemming tussen de griffier en de Rekenkamer(commissie)) toe te zenden aan de leden van de gemeenteraad. In de bijlage vindt u de brief zoals die in Goes zal worden gebruikt. Het staat u vrij daarvan gebruik te maken.

Vervolg proces
Op woensdag 21 december 2022 om 19.30 uur is er een digitale bijeenkomst waarin het voor de raadsleden van de deelnemende gemeenten mogelijk is om technische vragen te stellen aan de onderzoekers. Vragen kunnen tijdens die bijeenkomst live en via een chatfunctie worden gesteld. Het is ook mogelijk om, onder verwijzing naar het paginanummer, vragen alvast te mailen naar de secretaris van de BRI via f.de.kok@goes.nl. Dit kan tot en met 19 december 2022 en het verzoek is om hiervan zoveel mogelijk gebruik te maken. De link voor deze bijeenkomst volgt zo spoedig mogelijk.

Communicatie & contact met de pers
Wat betreft de communicatie geldt dat, zoals gewoonlijk, iedere rekenkamer(commissie)/griffier aanspreekpunt is voor de eigen gemeenteraad. Op 22 december 2022 wordt het rapport openbaar. Het wordt dan onder meer toegezonden aan de GGD, de Bestuurscommissie, Intervence en de pers. Er wordt ook een persmoment georganiseerd. Verzending van het rapport naar de pers en organisatie van het persmoment wordt gedaan vanuit de Rekenkamercommissie Goes.

Met vriendelijke groet,

Frans de Kok, Raadsadviseur / Secretaris Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence

M 06 - 23 989 832 **E** f.de.kok@goes.nl

Vind ons online via **www.goes.nl** en via social media



gemeente Goes

Bezoek ons op: M.A. de Ruijterlaan 2, 4461 GE Goes

Betreft: aanbieding Eindrapport 'Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence'

Goes, 12 december 2022

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie biedt u hierbij met genoegen het 'Rekenkameronderzoek Intervence' aan.

Aanleiding
Op 27 mei 2021 nam de Goese raad unaniem de motie "Rekenkamercommissie-onderzoek Dossier Intervence" aan. Aanleiding waren 'de recente ontwikkelingen in het dossier Intervence'. De overweging was dat 'het van groot maatschappelijk belang is inzicht te krijgen hoe in dit dossier de afgelopen jaren keuzes zijn voorbereid en gemaakt'. Eén van de opdrachten was te inventariseren welke gemeenten aan een dergelijk onderzoek wilden meewerken. Op initiatief van de gemeente Goes hebben de rekenkamer(commissie)s van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen zich in het najaar van 2021 verenigd in de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence (BRI) om onderzoek te (laten) doen naar het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence.
Op 1 november 2021 kwam de BRI voor de eerste keer bij elkaar. In totaal heeft de BRI negen keer vergaderd. Het resultaat daarvan is het bijgevoegde Eindrapport.

Het rapport, dat is opgesteld door twee onderzoekers van het bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper te Noordwijk, gaat in op de breuk in de relatie tussen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg en Intervence en zoomt met name in op het verloop van de voorbereiding en besluitvorming in dat proces. Daarnaast is uitdrukkelijk op zoek gegaan naar leer- en verbeterpunten: (hoe) kan een gang van zaken als die rondom Intervence worden voorkomen?

Samenvatting
'Schoenmaker, blijf bij je leest' en 'Bezint eer gij begint'! Het gevaar van de kortst mogelijke samenvatting te willen geven is dat de nuance ontbreekt. Maar toch: deze spreekwoorden komen heel dicht in de buurt. Eén van de conclusies (3c) is dat de Bestuurscommissie, door het formeren van een Kopgroep om de crisis te bezweren, leiderschap toonde, maar wel met de kanttekening dat er onvoldoende expertise werd georganiseerd. Beter is het regie te blijven voeren op het proces, en niet zelf de inhoud in te gaan. En mochten zich problemen voordoen, ga dan weloverwogen te werk om deze aan te pakken (aanbeveling 3).

Een andere aanbeveling (2) is om de inkooprelatie met privaatrechtelijke partijen te verlaten. Neem het scenario in overweging waarbij gecertificeerde instellingen worden gezien als een publiekrechtelijke voorziening. Een gemeente wordt dan samenwerkingspartner en er is gezamenlijk eigenaarschap. We zijn dan ook blij dat in de reactie van het college op het rapport te lezen is dat de aanbeveling om hierover in gesprek te gaan met de verantwoordelijk ministeries en gecertificeerde instellingen wordt ingebracht in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

Het onderzoek richtte zich niet alleen op het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence, maar ook op de informatiepositie van de Zeeuwse gemeenteraden (hoofdstuk 3). Gedurende het proces heeft de rol van de raad zich beperkt tot het instemmen met het verstrekken van financiële middelen voor het tijdelijk in stand houden van Intervence (de

instandhoudingsbijdragen), de transitiefase naar een nieuwe gecertificeerde instelling (JB west) en het voldoen aan de financiële randvoorwaarden die JB west stelt om de risico's voor deze instelling te beperken. Raadsleden hebben hun kaderstellende taak nauwelijks kunnen invullen. Zij hebben hun controlerende taak kunnen invullen door kritische vragen te stellen, maar ervaarden de materie als zeer complex en het traject als een proces met vele elkaar snel opvolgende wendingen. Het college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren.

Proces
Op 21 december 2022 om 19.30 uur is er een digitale bijeenkomst waarin het voor u als raadslid mogelijk is om technische vragen te stellen aan de onderzoekers. Vragen kunnen tijdens die bijeenkomst live en via een chatfunctie worden gesteld. Het is ook mogelijk om, onder verwijzing naar het paginanummer, vragen alvast te mailen naar de secretaris van de BRI via f.de.kok@goes.nl. Dit kan tot en met 19 december 2022 en het verzoek is om hiervan zoveel mogelijk gebruik te maken. De link voor deze bijeenkomst volgt zo spoedig mogelijk. Het Eindrapport wordt op de gebruikelijke manier in de eerstvolgende raadscyclus geagendeerd en is met ingang van 22 december 2022 openbaar.

Tot slot
We hebben als Rekenkamercommissie Goes op een prettige en constructieve manier samengewerkt met tien andere rekenkamer(commissie)s in Zeeland. Verder zijn we er content mee dat het college van B&W van Goes in zijn bestuurlijke reactie aangeeft dat het de conclusies onderschrijft en zich zal inspannen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk. We hopen dat dit onderzoek bijdraagt aan het welbevinden van al die Zeeuwse jongeren (en hun ouders) die hulp nodig hebben.

Hoogachtend,
W.M. Born, voorzitter Rekenkamercommissie Goes
D.W. van de Merwe, voorzitter Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence
F.J. de Kok, secretaris Rekenkamercommissie Goes en Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence

Noot voor de griffier
Wat betreft de communicatie is er afgesproken dat, zoals gewoonlijk, iedere rekenkamer(commissie) aanspreekpunt is voor de eigen gemeenteraad. Op 22 december 2022 wordt het rapport openbaar. Het wordt dan onder meer toegezonden aan de GGD, de Bestuurscommissie, Intervence en de pers. Er wordt ook een persmoment georganiseerd. Verzending van het rapport naar de pers en organisatie van het persmoment wordt gedaan vanuit de Rekenkamercommissie Goes.

Eindrapport **Onder Embargo tot en met 21 december 2022**

Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence



Een breuk in de relatie met Intervence: hoe verliep de voorbereiding en besluitvorming in dat proces en wat kunnen we daarvan leren?

PARTNERS+PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence. De rapportage geeft zicht op het proces van voorbereiding en besluitvorming met betrekking tot de inkooprelatie van de Zeeuwse gemeenten met de gecertificeerde instelling Intervence en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

De rapportage is opgesteld door twee onderzoekers van het bestuurlijk onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 12 december 2022

Inhoudsopgave

Introductie 2

Deel 1 De Kern 5

1 Vraagstelling 6
2 Kwaliteitskader: hulpmiddel voor ordening en duiding 7
3 Conclusies 9
4 Aanbevelingen 15

Deel 2 De Bevindingen 18

1 Bestuurlijke context 19
1.1 Het bestuurlijk systeem als geheel en actuele ontwikkelingen 22
1.1.1 Het huidige bestuurlijke systeem als geheel 22
1.1.2 Actuele ontwikkelingen in de hervorming van het Jeugdstelsel 24
1.2 Bestuurlijke inrichting inkoop Jeugdhulp Zeeland 25
1.3 De relatie met Intervence 31
2 Het proces 35
2.1 De aanleiding en doel van het proces van heroverweging van de inkooprelatie 39
2.2 Het proces en de cruciale momenten 40
3 Samenspel tussen raden en colleges 50
3.1 De rol van de raden 51
3.2 Informatievoorziening 52

Deel 3 De bijlagen 53

Bijlage 1 Historische reconstructie van het proces 54
Bijlage 2 De drie scenario's 70
Bijlage 3 Systeemverantwoordelijkheid 71
Bijlage 4 Respondenten- en bronnenlijst 76
Bijlage 5 Bestuurlijke reacties van de colleges van B&W 84
Bijlage 6 Nawoord BRI 116

Introductie

Introductie

De gezamenlijke rekenkamer(commissie)s van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen hebben onderzoek laten doen naar het proces van voorbereiding en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie tussen de Bestuurscommissie (GGD Zeeland) en de gecertificeerde instelling Stichting Intervence. Hiertoe is de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence (BRI) ingericht, waarin alle deelnemende rekenkamercommissies zijn vertegenwoordigd. Onderzoekers van ons bureau hebben het onderzoek uitgevoerd waarbij de BRI fungeerde als directe opdrachtgever. De onderzoekers hebben gedurende het onderzoeksproces gerapporteerd aan de BRI.

De aanleiding van het onderzoek was dat het proces heeft geleid tot een relatiebreuk tussen de Zeeuwse gemeenten en de Stichting Intervence, waaraan een complex besluitvormingsproces voorafging. Voor de Zeeuwse gemeenten was het een unieke situatie, die een substantiële bestuurlijke inzet vroeg. Het zorgde voor onrust in de gemeenteraden, bij ouders van cliënten, medewerkers van Intervence, kinderrechters. Het leidde zelfs tot vragen in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Reden temeer voor de rekenkamercommissies om het proces te evalueren met een onderzoek. Het voorliggende rapport bevat het resultaat van dit onderzoek.

Achtergrond

In Nederland zijn er momenteel vijftien gecertificeerde instellingen die zich bezig houden met jeugdbescherming en -reclassering[1]. Maatregelen die binnen de jeugdbescherming en -reclassering vallen worden door een rechter worden opgelegd en zijn zeer ingrijpend voor betrokkenen. Er is dan sprake van gedwongen hulp, die als laatste middel wordt ingezet als niets anders meer helpt. Het gaat daarbij om een zeer kwetsbare groep kinderen en jongeren met grote problemen. Ze worden bijvoorbeeld thuis mishandeld of seksueel misbruikt, zijn verslaafd of hebben ouders met een verslaving, zijn in aanraking geweest met justitie en/of hebben te maken met psychiatrische problematiek. Alleen gecertificeerde instellingen mogen deze maatregelen uitvoeren; met een certificering tonen de instellingen aan te voldoen aan de kwaliteitseisen die de overheid stelt. Omdat het om een zeer kwetsbare groep gaat houden de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en het Keurmerkinstituut gezamenlijk toezicht op organisaties die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren.

In Zeeland boden vier gecertificeerde instellingen jeugdbescherming en -reclassering: Stichting Intervence, het Leger des Heils, de William Schrikker Stichting en Briedis Jeugdbescherming. Stichting Intervence was met circa 760 cliënten de grootste gecertificeerde instelling (GI) van Zeeland. Hierdoor was Stichting Intervence zo belangrijk dat als zij om wat voor reden zou stoppen, dit grote gevolgen zou hebben voor de continuïteit van de jeugdbescherming en -reclassering in Zeeland. Het bestuurlijke besluitvormingsproces over de inkooprelatie met Intervence was daarmee voor de Zeeuwse gemeenten een complex en belangrijk proces dat tevens onder hoge (tijds)druk is verlopen.

Het voorliggende rapport gaat in op dit proces waarbij de rollen, bevoegdheden en het handelen van verschillende betrokkenen zullen worden belicht. De bedoeling hiervan is nadrukkelijk om te 'leren' van het proces: wat ging goed en wat kon beter? Hierbij hebben wij niet alleen oog voor de Zeeuwse gemeenten, maar ook voor andere gemeenten en de jeugdzorg als geheel. Gezien de complexiteit

[1] Bron: https://keurmerk.nl/zorg-welzijn/certificatie-zorg-en-welzijn

van de jeugdzorg is het namelijk niet uit te sluiten dat soortgelijke vraagstukken zich ook in de toekomst kunnen voordoen bij andere gemeenten in Nederland.

Leeswijzer

Deel 1 **De Kern**	Dit deel is voor de lezer die snel de conclusies en aanbevelingen tot zich wil nemen. Het kan eigenstandig worden gelezen worden en bevat het doel de centrale vraagstelling en conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. In de conclusies wordt een oordeel gegeven over de kwaliteit van het bestuurlijke proces aan de hand van een kwaliteitskader. Dat kwaliteitskader is verder is toegelicht in hoofdstuk 2 van dit deel.
Deel 2 **De Bevindingen**	Dit deel is voor de lezer die verdieping zoekt en een nadere onderbouwing van de conclusies tot zich wil nemen. In dit deel worden de deelvragen van het onderzoek beantwoord aan de hand van kernbevindingen. De kernbevindingen bevatten een analyse van bevindingen, zonder oordeelsvorming. In verschillende onderliggende paragrafen zijn de kernbevindingen verder in detail uitgewerkt.
Bijlagen	Dit deel bevat de bijlagen: > De historische reconstructie van het proces; > De toelichting van de drie scenario's; > De theorie over systeemverantwoordelijkheid; > De respondenten- en bronnenlijst.

Onderzoeksverantwoording

Voordat dit eindrapport met conclusies en aanbevelingen is aangeboden aan de colleges van de gemeenten voor een bestuurlijke zienswijze, is deel 2 'De bevindingen' van het rapport aangeboden aan de ambtelijke organisaties van de Zeeuwse gemeenten voor een verificatie. Dit is een gebruikelijke werkwijze van lokale rekenkamers. Het doel is om zorg te dragen dat de conclusies zijn gebaseerd op een juiste feitelijke weergave van de situatie. Eventuele onjuistheden worden altijd door de onderzoekers gecorrigeerd, zo ook in dit voorliggende onderzoek. De wijze waarop de onderzoekers de op- en aanmerkingen hebben verwerkt is verantwoord aan de BRI.

Eén opmerking uit de ambtelijke verificatie verdient ons inziens aandacht om apart verantwoording over af te leggen. We lichten dat hieronder dan ook verder toe.

Bij de start van het onderzoek heeft de BRI aangegeven een onderzoek te willen doen naar de voorbereiding en de besluitvorming over de beëindiging van de inkooprelatie tussen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg en Intervence. Dit is aanvankelijk dan ook als (werk)titel van het onderzoek/rapport gebruikt, en ook zo in de vraagstelling (hoofd- en deelvragen) geformuleerd. Uit de ambtelijke verificatie bleek dat het gebruik van de zinsnede 'beëindiging van de inkooprelatie' **al vooraf** bij de lezer de indruk wekt dat de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Intervence actief en met dat enige doel een besluit heeft genomen om de inkooprelatie te beëindigen.

Uiteraard is het niet de bedoeling dat met een werktitel, en formulering van onderzoeksvragen, er al vooraf een gekleurd beeld bij de lezer ontstaat. De onderzoekers hebben ook gedurende het onderzoek vanuit een objectieve positie hun werk verricht en ook niet vanuit een vooraf opgestelde hypothese gewerkt. De bevindingen uit het onderzoek laten dit ook zien. Daarom is in dit

eindrapport de werktitel herzien en zijn de onderzoeksvragen neutraler gesteld. **We spreken in dit rapport verder over 'het proces van heroverweging van de inkooprelatie'.** Dit is verder niet van invloed geweest op de bevindingen en conclusies uit het onderzoek.

Deel 1 De Kern

1 Vraagstelling

De BRI heeft de onderstaande centrale vragen en deelvragen vastgesteld voor het onderzoek. De centrale vragen worden in dit deel I van het rapport beantwoord, met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstukken 3 en 4. De deelvragen worden behandeld in deel II van dit rapport.

Centrale vraagstelling van het onderzoek

- Hoe is de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg en Intervence verlopen? Hoe verhoudt dit zich tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden?
- In hoeverre is het handelen van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg in dezen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig geweest?
- Zijn er verbeterpunten aan te wijzen en zo ja, welke zijn dit?
- In het geval van verbeterpunten: wat zijn dan in het bijzonder aanbevelingen voor het samenspel tussen de gemeenteraden en de colleges?

Deelvragen

INVENTARISATIE: BESTUURLIJKE CONTEXT

1 **Wat is de bestuurlijke context waarbinnen de heroverweging van de inkooprelatie kan worden geduid?**
   - Welke afspraken golden tussen de gemeentebesturen, de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg en Intervence in het algemeen? Welke afspraken golden tussen de gemeenteraden en colleges inzake kaders, mandatering, wijze van gemeentelijke besluitvorming en informatievoorziening (actief en passief)?
   - Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg als het gaat om het aangaan en beëindigen van inkooprelaties met zorgaanbieders?
   - Hebben de gemeenteraden kaderstellende en controlerende rollen als het gaat om het aangaan en beëindigen van inkooprelaties door de Bestuurscommissie met zorgaanbieders? Zo ja, hoe laten die rollen zich dan omschrijven?

PROCESRECONSTRUCTIE

2 **Welke relevante feiten kunnen worden geïdentificeerd in het proces van heroverweging van de inkooprelatie, en de breuk van deze relatie?**
   - Wat was de aanleiding tot de voorbereiding van de besluitvorming over de inkooprelatie en de breuk van deze relatie?
   - Wat was de doelstelling die men voor ogen had met het proces?
   - Hoe is de voorbereiding en besluitvorming verlopen?
   - Wat waren cruciale momenten van (her)overweging?
   - Hoe is op die momenten invulling gegeven aan de afspraken die gelden tussen de gemeenteraden en de colleges inzake kaders, mandatering, wijze van gemeentelijke besluitvorming en informatievoorziening (actief en passief)?
   - Hoe verhoudt zich dit tot de kaderstellende en controlerende rollen van de raden?

3 **Hoe was het samenspel tussen de gemeenteraden en de colleges gedurende het proces en, in het bijzonder met betrekking tot de cruciale momenten van (her)overweging?**
   - Hoe zijn de raden door de colleges in positie gebracht?
   - Hoe was de informatievoorziening richting de raden?
   - Hoe hebben de raden hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

2 Kwaliteitskader: hulpmiddel voor ordening en duiding

Voor de evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence hebben we een kwaliteitskader gebruikt. Zie de figuur op de volgende bladzijde.

Met het kwaliteitskader kunnen complexe besluitvormingsprocessen worden doorgrond. Het is een hulpmiddel voor ordening en duiding van de bevindingen en bestaat uit drie hoofdonderdelen met hoofdnormen:

- **Procesresultaten:** het politiek-bestuurlijk proces leidt tot de realisatie van maatschappelijke opgaven, goed democratisch samenspel en constructieve samenwerking tussen actoren in dat proces;
- **Regie:** de sturing is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een samenhangend geheel; [2]
- **Voorwaarden:** om de procesdoelen te realiseren, en adequaat regie te voeren over het politiek-bestuurlijk proces, is het nodig om een aantal voorwaarden in te richten: een faciliterend wettelijk kader, een professionele vormgeving van het proces en persoonlijk leiderschap.

Elk hoofdonderdeel bestaat uit onderliggende kwaliteitscriteria voor een goed proces. Dit zijn de normen om een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van het proces als geheel, of die van verschillende onderdelen. Zie hiervoor de rechterkant van de figuur op de volgende bladzijde. De normen zijn voor een deel algemeen, en voor een deel toegesneden op de situatie rondom het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence.

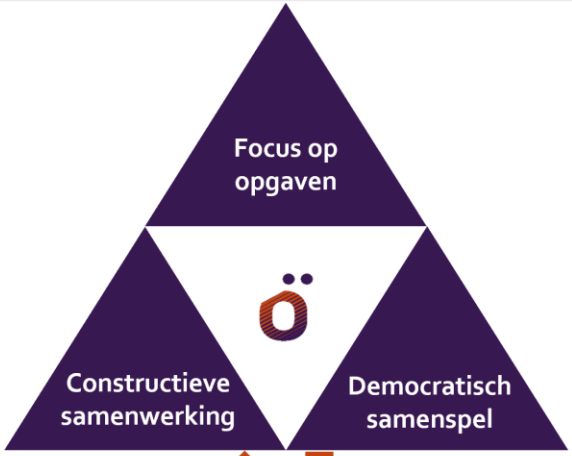
Tijdens het onderzoek bleek het complexe begrip 'systeemverantwoordelijkheid' regelmatig te worden genoemd door betrokkenen. Aangezien dit een complex begrip is, en waarover al snel verschillende beelden over kunnen bestaan, schetsen we in bijlage 3 een uitgebreider theoretisch kader waarmee wij het begrip 'systeemverantwoordelijkheid' in dit onderzoek benaderen.

[2] Deze definitie is ontleend van Partners+Pröpper voor het ministerie van BZK, 2004

Kwaliteitskader voor het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence

Kwaliteitscriteria voor een goed proces

Procesresultaten



Focus op opgaven: Hier gaat het om of de gemeenschappelijke opgave helder is en ook als richtpunt vooraf en voortdurend in beeld is geweest, als inzet voor het gehele proces.
Normen: De opgave is voldoende helder en scherp om het proces daartoe in te richten. Alle actoren hebben dezelfde opgave voor ogen.

Constructieve samenwerking: De focus ligt hier op het samenspel tussen alle betrokken spelers.
Normen: Het samenspel tussen betrokken spelers is productief en slagvaardig. Er is sprake van samenhang, waardoor niet langs elkaar heen wordt gewerkt en spelers elkaar versterken in plaats van hinderen.

Democratisch samenspel: Het gaat hier om een transparante afweging tussen gezamenlijke en individuele belangen, vooral als belangen in eerste instantie niet verenigbaar lijken.
Normen:

- Het samenspel tussen de raden, colleges en de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg verloopt conform de (wettelijke) bepalingen en het reglement van orde;
- Raden, colleges en de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg werken vanuit een gemeenschappelijk beeld van de inhoud en het proces;
- In het geval zich momenten voordoen waarbij cruciale politiek-bestuurlijke (her)overwegingen aan de orde zijn, brengen de colleges de raden in positie om hun kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen;

Regie

Systeemverantwoordelijkheid voor bestuurlijk stelstel

Systeemverantwoordelijkheid: Systeemverantwoordelijkheid behelst per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt.
Normen: De verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende actoren in het systeem zijn helder. Actoren maken afspraken over welke doelen worden nagestreefd. Actoren maken tevens afspraken over hoe te handelen als zaken niet lopen zoals het zou moeten. (Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen, november 2016, p. 9 en 10

Voorwaarden



© Partners+Pröpper

Faciliterend wettelijk kader: Wet- en regelgeving en beleidskaders voor jeugdzorg.
Normen: Er wordt gewerkt binnen de kaders van toepasselijke wet- en regelgeving zoals de Jeugdwet, de Wet op de gemeenschappelijke regelingen en andere relevante wet- en regelgeving.

Professionele vormgeving: Dit richt zich op het proces, de organisatie en feitelijke werkwijze.
Normen:

- Het samenspel tussen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, de colleges en raden verloopt conform de afspraken zoals vastgelegd in de Verordening Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland of eventueel vastgelegd in nadere afspraken, bijvoorbeeld in het geval van specifieke onderwerpen of situaties.
- Het proces is ingeregeld en in samenhang georganiseerd. Individuele besluitvormingsprocessen zijn op elkaar afgestemd.
- Het is helder wie welke rol heeft.

Leiderschap: Op onbekend terrein als gids dienen, de richting wijzen en het goede voorbeeld geven.
Normen: Daar waar wet- en regelgeving, sturingsprocessen en -structuren door een unieke en nieuwe situatie op onbekend terrein geen houvast bieden, tonen bestuurders leiderschap. Zij dienen als gids, wijzen de weg en geven het goede voorbeeld.

3 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de eerste drie centrale vragen van het onderzoek.

Centrale vraagstelling van het onderzoek

> Hoe is de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg en Intervence verlopen? Hoe verhoudt dit zich tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden?
> In hoeverre is het handelen van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg in dezen doeltreffend, doelmatig en rechtmatig geweest?
> Zijn er verbeterpunten aan te wijzen en zo ja, welke zijn dit?

Vooraf…

Het systeem en bestuurlijk stelsel waarmee de Jeugdzorg is ingericht is uitermate complex. Het is voor geen enkele speler makkelijk om het gehele speelveld goed te overzien. Als je in dat speelveld opereert is het dus belangrijk om vooraf goed overzicht te organiseren en zicht te hebben op alle afhankelijkheden die spelen in het systeem.

Voordat we conclusies trekken vinden wij het belangrijk de bovenstaande opmerking te maken. Dat is ons inziens nodig om de onderstaande conclusies in de juiste context te kunnen plaatsen. Wij constateren namelijk dat het gehele systeem en bestuurlijke stelsel van Jeugdzorg dermate complex is, dat van geen enkele speler verwacht mag worden hier volledig grip op te hebben. Niemand is in staat een doorslaggevende rol te spelen, er zijn teveel afhankelijkheden in het systeem om dat te kunnen doen. Dat geldt ons inziens voor de raden van de Zeeuwse gemeenten, de colleges, de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, maar ook voor het toenmalige bestuur van Intervence. Met dat gegeven is het dus uitermate belangrijk om goed overzicht te organiseren. Wij bezien de onderstaande conclusies dan ook in dit licht om daar verdere lering uit te trekken. De conclusies zijn verder opgebouwd langs het kwaliteitskader zoals dat is opgenomen in hoofdstuk 2 van het rapport. Hiermee komen we tot conclusies voor procesresultaten, regie en de voorwaarden.

Conclusie 1: De procesresultaten

Het proces van beëindiging van de inkooprelatie heeft achteraf gezien, en ondanks de grote inspanningen van de Bestuurscommissie en de Kopgroep, niet de resultaten opgeleverd die de gemeenten voor ogen hadden. Dit zowel met betrekking tot de opgaven, de samenwerking als het democratisch samenspel. Want:

A De continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering is op momenten tijdens het proces onder een kritische ondergrens gekomen. Uiteindelijk is de continuïteit wel gerealiseerd, maar de gemeenten zijn duurder uit dan zij voor ogen hadden.

B Het samenspel tussen de Bestuurscommissie en Intervence is aanvankelijk constructief, maar gaandeweg verliezen de partijen het vertrouwen in elkaar. Vanaf dat moment wordt er langs elkaar heen gewerkt; de partijen accepteren elkaars voorwaarden niet meer. De rol van de Bestuurscommissie verschuift daarmee van inkoper en samenwerkingspartner naar die van probleemeigenaar.

C Het democratisch samenspel met de raden verloopt in de eerste fases van het proces conform de vastgestelde regelingen en afspraken. In een latere fase niet meer, omdat de Bestuurscommissie naar instrumenten moest grijpen die buiten haar inkoopbevoegdheden lagen.

Deelconclusie 1A

De opgave van de gemeenten om te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen is op momenten onder een kritische ondergrens gezakt, want:

> Intervence was gaandeweg niet meer in staat de zorg te waarborgen. Het proces van heroverweging van de inkooprelatie leidde op zichzelf tot extra versnelde uitstroom van benodigde personele capaciteit. Daarmee kwam de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering onder een kritische ondergrens;
> De inkooprelatie met Intervence was op enig moment beëindigd, mede op initiatief van Intervence zelf en later ook besloten door de Bestuurscommissie. Even later werd het certificaat van Briedis door het Keurmerkinstituut ingetrokken. Het was voor Briedis niet meer mogelijk om de onderhanden maatregelen van Intervence over te nemen. Er ontstonden twee problemen tegelijkertijd die elkaar nog eens negatief versterkten: Intervence wilde en kon de zorg niet meer waarborgen en er was geen partij die de maatregelen kon overnemen;
> De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Jeugdautoriteit constateerden dat de regio Zeeland er niet in slaagde passende hulp in te zetten voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel;
> De minister van JenV heeft uiteindelijk ingegrepen en dwong de gemeenten te kiezen voor een overname van Intervence door JB west.

Ook de financiële doelen van de gemeenten zijn niet bereikt. De gemeenten zijn uiteindelijk als gevolg van het proces duurder uit dan voorheen. Dit door tariefsverhogingen voor alle gecertificeerde instellingen en kosten die door de gemeenten moesten worden betaald voor overdracht van maatregelen van Intervence naar JB west, evenals de kosten voor de overname van Intervence door JB west. Doordat de minister dit laatste heeft afgedwongen bevond JB west zich namelijk in een monopolistische positie om financiële voorwaarden te stellen aan de gemeenten, die daardoor ook niet meer onderhandelbaar waren.

Deelconclusie 1B

Al lange tijd speelden er problemen ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening van Intervence. De oorzaak lag in een te hoog personeelsverloop en ziekteverzuim en Intervence gaf aan dat er sprake was van een dalende instroom waardoor de inkomsten daalden. Om de problemen het hoofd te bieden verschuift de relatie tussen de Bestuurscommissie en Intervence gaandeweg van een inkoop- naar een samenwerkingsrelatie, want:

> Het Portefeuillehouderoverleg Jeugd besloot om Intervence door te ontwikkelen naar een zogenaamde 'Innovatieve GI'. De portefeuillehouders zagen dit als een manier om de continuïteit van Intervence te waarborgen. Het besluit werd genomen om Intervence, op basis van exclusief partnerschap, uit te laten groeien tot een brede leverancier van diensten op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering, zowel vanuit het wettelijk gedwongen kader als vanuit het preventief justitieel kader (drang maatregelen);
> De zorgen over de kwaliteit van dienstverlening van Intervence bleven echter aanhouden. De Bestuurscommissie vroeg Intervence hiervoor een verbeterplan op te stellen en deze uit te voeren. Na enige tijd waren verbeteringen zichtbaar, echter gaandeweg begonnen ook financiële problemen bij Intervence verdere verbeteringen in de weg te staan. Hiertoe besloten de gemeenten Intervence te ondersteunen met financiële instandhoudingsbijdragen. Dit onder de voorwaarden dat deze financiële middelen zouden worden ingezet voor het verder doorvoeren van verbeteringen.

Op enig moment ontstonden echter ook acute financiële problemen bij Intervence; zonder ingrijpen zou een faillissement onafwendbaar zijn. Intervence bleek niet in staat haar organisatie tijdig af te schalen, in een voor de gemeenten acceptabel tijdsbestek en acceptabele financiële kaders. Een structurele afschaling van de organisatie, en daarmee verlaging van vaste kosten, was nodig. Dit

vanwege een afname in de instroom ten aanzien van 'drangmaatregelen'. De afname van deze instroom was het gevolg van gemeentelijk beleid, dat het eerdere besluit om Intervence door te ontwikkelen naar een innovatieve GI doorkruiste. Er was inmiddels binnen de Zeeuwse gemeenten een breed gedragen visie dat drang maatregelen niet thuis zouden horen bij gecertificeerde instellingen. Intervence stelde echter steevast als voorwaarde dat de daling in drangmaatregelen moest worden gestopt en dat de gemeenten deze maatregelen aan Intervence zouden moeten toekennen. Het bestuur van Intervence en de Bestuurscommissie komen niet tot overeenstemming en op enig moment verliezen de partijen het vertrouwen in elkaar. De Bestuurscommissie besloot daarom een eigen koers te varen door verschillende scenario's te onderzoeken, waaronder de overdracht van maatregelen naar andere gecertificeerde instellingen of een overname van Intervence door een andere gecertificeerde instelling. Hiermee verschoof de relatie met Intervence verder door en werd de Bestuurscommissie probleemeigenaar.

Deelconclusie 1C

Het democratisch samenspel met de raden verloopt in de eerste fases van het proces conform de vastgestelde regelingen en afspraken. De Bestuurscommissie bevindt zich dan nog in de rol van inkoper. Zoals hiervoor beschreven verschuift deze rol naar die van probleemeigenaar. In die rol doet de Bestuurscommissie veel meer dan enkel het inkopen van diensten en beheren van contracten. Er worden onderzoeken uitgezet over de inrichting van het GI-veld, scenarioanalyses gedaan waarin onder andere fusies/overnames voorkwamen, afspraken gemaakt met ministeries et cetera. In die rol volstaat het inkoop-instrumentarium niet meer en moest de Bestuurscommissie dus naar geheel andere instrumenten grijpen, die buiten de voor haar vastgestelde bevoegdheden op het terrein van inkoop en contractmanagement lagen. Niemand, zowel de Bestuurscommissie als colleges en raden, maken echter pas op de plaats om nieuwe afspraken te maken over hoe met elkaar om te gaan, met oog voor het democratisch samenspel.

De vraag of de bevoegdheden van de Bestuurscommissie passend waren, komt achteraf wel aan de orde met een zelfreflectie van de Bestuurscommissie op het gehele proces. Dit is echter achteraf, niemand doet dit vooraf of tussentijds. De raden worden hiervoor niet in positie gebracht, maar zij trekken ook niet zelf aan de rem. De raden hebben dan ook achteraf grote vraagtekens bij het genomen besluit om bevoegdheden te delegeren. Zij hebben het gevoel dat zijn alleen nog konden 'tekenen bij het kruisje'.

Conclusie 2: Regie en systeemverantwoordelijkheid

In de eerste fasen voert de Bestuurscommissie de regie over het proces, maar dit wordt in de laatste fase overgenomen door het ministerie. De Bestuurscommissie, en daarmee de raden en colleges, raken dan de regie geheel kwijt en worden gedwongen te kiezen voor een oplossing die zij aanvankelijk niet voor ogen hadden.

De Bestuurscommissie wordt probleemeigenaar in plaats van inkoper, en als zij niet in staat blijkt de problemen op te lossen, neemt het ministerie het over. Daarbij blijven de gemeenten wel de consequenties dragen van keuzes die door anderen worden genomen. Dat is zuur voor de gemeenten; hier botst de 'systeemwereld' met de 'leefwereld', waarbij iedere actor verantwoordelijkheid draagt (zie bijlage 3 voor een toelichting op deze begrippen).

Naarmate de problemen ernstiger worden ontstaat onrust bij allerlei partijen zoals ouders van cliënten en cliëntenraden, medewerkers en de ondernemingsraad van Intervence, gemeenteraden, kinderrechters, tot aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan toe. Het krachtenveld wordt steeds omvangrijker. De media gaan ook een rol spelen en verschillende partijen nemen de communicatie zelf ter hand, zij doen dat vanuit hun eigen rol en positie. De Bestuurscommissie verliest de regie en beschikt niet over de tijd en capaciteit om dat naar zich toe te trekken. Op enig

moment worden de zorgen zo groot dat het 'interbestuurlijke systeem' rondom de Jeugdwet in werking gaat treden. Het ministerie komt nadrukkelijker in beeld en pleegt inspanningen om actoren met elkaar te verbinden en te komen tot afspraken. Uiteindelijk volgen verschillende wendingen elkaar snel op en heeft de Bestuurscommissie ook geen regie meer op inhoudelijke keuzes:

> De Jeugdautoriteit uit kritische zorgen over de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering in Zeeland en is daarbij vooral ook kritisch ten aanzien van de keuze van de Bestuurscommissie om Briedis de onderhanden maatregelen van Intervence te laten overnemen. De Jeugdautoriteit biedt (nogmaals) haar hulp aan om te beoordelen of Briedis voldoende organisatiekracht heeft om dit te doen;
> De Inspecties en het Keurmerkinstituut pakken hun rol op vanuit hun onafhankelijke positie. Zo wordt het certificaat van Briedis ingetrokken, waarmee het plan van de Bestuurscommissie nu volledig wordt doorkruist;
> Hierop grijpt de minister van JenV in door de gemeenten te dwingen te kiezen voor een overname van Intervence door JB west.

Botsing tussen de 'systeem- en leefwereld'

In het licht van onze opmerking vooraf, over de complexiteit van het gehele systeem van Jeugdzorg, willen wij opmerken dat het verlies van grip door de Bestuurscommissie op zichzelf begrijpelijk is. Dit is ons inziens het gevolg van de complexiteit van het systeem en het bestuurlijke stelsel. De rijksoverheid heeft de gemeenten opgedragen de taken op het terrein jeugdbescherming en -reclassering uit te voeren. De dillema's voor de gemeenten zijn een direct gevolg van een samenhang tussen allerlei overheidsmaatregelen (de systeemwereld), zowel vanuit het rijk als de gemeenten, te weten:

> De gemeenten hebben als taak om te voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen;
> De rijksoverheid stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar. Met de decentralisatie wordt meteen een bezuiniging op de jeugdzorg doorgevoerd met het idee dat de gemeenten deze taak veel efficiënter zouden kunnen uitvoeren. De gedachte was (a) dat dure zwaardere zorg voorkomen kan worden door in te zetten op vroegtijdige signalering van problemen en zorg op maat (niet te licht maar ook niet te zwaar) en (b) dat dit zou moeten kunnen door de preventie en zorg in nabijheid van de lokale samenleving te organiseren, dus door gemeenten;
> De gemeenten laten de taakuitvoering over aan daarvoor gespecialiseerde instellingen. Zij kopen de jeugdbescherming en -reclassering in bij hiervoor gecertificeerde privaatrechtelijke partijen. De gemeenten stellen zich daarbij op als opdrachtgever en proberen deze rol zo zuiver als mogelijk in te vullen door de inzet van instrumenten zoals aanbestedingen en contractbeheer. Dit in de veronderstelling dat dit zorg draagt voor een efficiënte besteding van middelen;
> De rijksoverheid stelt kwaliteitseisen aan instellingen die jeugdbescherming en -reclassering uitvoeren.

Er is vanuit het idee van aanbesteden en inkopen een wind van '**marktdenken**' binnen de gemeenten gaan waaien. De opdrachtgevende rol, vanuit het marktdenken, is door de gemeenten echter niet zuiver in te vullen. Dit is het geval als een instelling in de financiële problemen komt. Dit kan allerlei redenen hebben die bij de instelling zelf kunnen liggen, maar het heeft ook te maken met het beleid om zwaardere zorg te voorkomen. Als het laatste namelijk succesvol is, is het evident dat instellingen die zich richten op zwaardere zorg minder instroom en daarmee minder inkomsten tegemoet zien. Sommige instellingen komen dan in problemen.

Het is dan voor gemeenten niet eenvoudig om terug te vallen op andere instellingen. De gemeenten hebben namelijk een zeer beperkte keuze. Er zijn een beperkt aantal aanbieders voorhanden door de toetredingsdrempels die de rijksoverheid heeft opgeworpen met de kwaliteitseisen en

regulering van tarieven. Door de beperkte keuze kunnen gemeenten de zuivere opdrachtgevende rol niet meer invullen. Zij worden gedwongen op te schuiven naar een eigenaarsrol. Bijvoorbeeld door het financiële probleem van de oorspronkelijke instelling over te nemen, of financiële voorwaarden in te vullen die eventueel overnemende alternatieve instellingen stellen. Met andere woorden: de gemeenten worden ongewild mede-eigenaar van het probleem en moeten het marktdenken loslaten. Zij worden immers geconfronteerd met de gevolgen in de samenleving in het geval kinderen en jongeren niet de juiste zorg krijgen. Dit nog los van het feit dat in het geval van jeugdbescherming en -reclassering de gemeenten wettelijk zijn verplicht de vorm van zorg te bieden die een rechter uitspreekt. In feite worden gemeenten gedwongen om, op basis van overwegingen ten aanzien van het waarborgen van de continuïteit van zorg, zich op een geheel andere manier te verhouden tot instellingen dan zij oorspronkelijk voor ogen hadden. Gemeenten worden ongewild mede-eigenaar van problemen die zich bij de instellingen zelf voordoen, of voordoen bij de instellingen als gevolg van het beleid van gemeenten zelf. Daarbij dragen zij ook ongewild de consequenties en financiële risico's. Zij hebben immers geen keuze door de systeemregels.

Wij merken hierbij op dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten. Er zijn verbeteringen nodig waarbij marktwerking zal moeten worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.[3]

Conclusie 3: De voorwaarden

A **Faciliterend wettelijk kader**
De Bestuurscommissie en het Portefeuillehoudersoverleg handelen binnen de landelijke wet- en regelgeving en in beginsel ook binnen lokale afspraken en regels. De Bestuurscommissie treedt echter buiten de tot haar beschikking gestelde bevoegdheden op het moment dat zij de inkooprol loslaat en de rol van probleemeigenaar op zich neemt.

B **Professionele vormgeving**
In de eerste fase is er sprake van een proces dat in samenhang is georganiseerd met voldoende expertise en kennis. Naarmate de Bestuurscommissie probleemeigenaar wordt, en de tijdsdruk toeneemt om met oplossingen te komen, grijpt de Bestuurscommissie naar complexere instrumenten waartoe onvoldoende expertise en kennis wordt georganiseerd om de Bestuurscommissie te helpen.

C **Leiderschap**
De Bestuurscommissie toont, met het formeren van de Kopgroep van portefeuillehouders om een crisis te bezweren, leiderschap. Hoewel er sprake was van onbekend terrein heeft de Kopgroep dit terrein betreden. Dit met de kanttekening dat de Kopgroep hiertoe onvoldoende expertise heeft georganiseerd, zoals al opgemerkt in de voorgaande conclusie.

Deelconclusie 3A

Dit punt is reeds aan de orde gekomen bij de behandeling van deelconclusie 1C. Zoals beschreven verschuift de rol van de Bestuurscommissie naar die van probleemeigenaar. In die rol volstond het inkoopinstrumentarium niet meer en moest de Bestuurscommissie naar geheel andere instrumenten grijpen, die buiten de voor haar vastgestelde bevoegdheden lagen.

[3] Bron: Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hervorming Jeugdzorg, 13 mei 2022

Deelconclusie 3B

In de eerste fase is er sprake van een proces dat in samenhang is georganiseerd.
De Bestuurscommissie maakt afspraken met Intervence om te komen tot verbeteringen en in het geval extra financiële middelen nodig zijn worden deze ter beschikking gesteld, na vaststelling daarvan door de colleges en raden. Naarmate de Bestuurscommissie probleemeigenaar wordt, en de tijdsdruk toeneemt om met oplossingen te komen, grijpt de Bestuurscommissie naar complexere instrumenten, waartoe onvoldoende expertise en kennis wordt georganiseerd om de Bestuurscommissie te helpen. De ambtelijke ondersteuning is, door de tijdsdruk en opeenvolgende wendingen in het proces, niet voldoende in staat om de Bestuurscommissie van advies te voorzien. De Bestuurscommissie moet zich daardoor zelf ingraven in de inhoud, waar zij zelf geen ervaring mee heeft en ook niet over de benodigde expertise beschikt. Dit in plaats dat zij zich kan concentreren op de regievoering van het bestuurlijke proces en het overzicht houden over het complexe systeem en bestuurlijke stelsel.

Deelconclusie 3C

Er wordt een bestuurlijke Kopgroep geformeerd bestaande uit portefeuillehouders die veel tijd en energie hebben gestopt in het proces en een voortrekkersrol speelden in de te nemen stappen. De portefeuillehouders betraden ook voor hen onbekend terrein. Het bleek voor hen een omgeving waarin bestaande afspraken en structuren niet meer werkten. Zij moesten grijpen naar instrumenten waarmee ook zij geen ervaring en expertise hadden opgebouwd. Zij schuwden dat niet en namen hierbij de leiding, voor zover zij daartoe in staat waren. Ons inziens toonden zij hiermee leiderschap. Dit met de kanttekening dat zij onvoldoende de benodigde expertise organiseerde om te helpen de complexe materie te doorgronden, zoals eerder opgemerkt in de voorgaande conclusie.

4 Aanbevelingen

Dit hoofdstuk richt zich op de beantwoording van de laatste centrale vraag.

Centrale vraagstelling van het onderzoek

> In het geval van verbeterpunten: wat zijn dan in het bijzonder aanbevelingen voor het samenspel tussen de gemeenteraden en de colleges?

In aansluiting op de voorgaande drie conclusies doen wij de onderstaande aanbevelingen. Daarbij merken we op dat de aanbevelingen zijn gericht op dat deel van de Jeugdzorg voor zover het de jeugdbescherming en -reclassering betreft, zoals uitgevoerd door de gecertificeerde instellingen in Zeeland. Dat is immers de scope van dit onderzoek.

Aanbeveling 1

Houdt hoe dan ook, los van welke situatie zich voordoet, de maatschappelijke opgave in het vizier. Waarborg in eerste instantie de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering voor de doelgroep. Laat dit in geen geval onder een kritische ondergrens zakken en stel alle noodzakelijke (financiële) middelen beschikbaar om dit te voorkomen.

Maak de afspraken die nu gelden tussen de raden en colleges wel veel specifieker ten aanzien van hoe de raad, voor verschillende situaties die zich kunnen voordoen, in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Onderscheidt daarbij op hoofdlijnen drie situaties die zich kunnen voordoen:

A Er is sprake van een stabiele situatie: de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering is ruimschoots of in voldoende mate gewaarborgd en wordt ook gerealiseerd;
B Er zijn signalen (early warnings) dat zich in de toekomst problemen kunnen gaan voordoen bij cruciale instellingen;
C Er zijn substantiële problemen die vragen om ingrijpen en het maken van (strategische) keuzes.

Hierboven schetsen we op hoofdlijnen drie situaties die zich kunnen voordoen. In elke situatie heeft de raad andere behoeften als het gaat om het adequaat kunnen invullen van de kaderstellende en controlerende rol. Elke situatie vraagt ook om een andere mate van transparantie en controleerbaarheid.

> In het geval van een **stabiele situatie** volstaan de reguliere instrumenten. Denk aan de overdracht van bevoegdheden van het college op het terrein van inkoop en contractbeheer, de producten uit de P&C-cyclus, waaronder rapportages richting de raad over de realisatie van maatschappelijke doelen en uitvoeringsdoelen;
> In het geval van **'early warnings'** wil de raad geïnformeerd worden over de maatregelen die het college wil nemen. Tevens wil de raad kunnen controleren of het college ook bevoegd is deze maatregelen te nemen, en of deze effect hebben of hebben gehad. Dat vraagt om het ontwikkelen van indicatoren voor 'early warnings' en informatievoorziening richting de raad waarin deze 'early warnings' zijn opgenomen;
> In geval van **substantiële problemen**, waarbij de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering in het geding is, is veelal tijdelijk maatwerk nodig. Dat vraagt ook om maatwerkafspraken met de raden. Denk aan tijdelijke intrekking van bevoegdheden van het college, of juist uitbreiding van bevoegdheden en in te zetten instrumenten om slagvaardig maatregelen te kunnen nemen. Het vraagt ook om een precisering van wanneer er sprake is van een substantieel probleem: dus wat is de ondergrens van continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering? Wanneer over te gaan tot maatwerkafspraken?

Aanbeveling 2

Heroverweeg welke relatie de gemeenten willen onderhouden met gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en -reclassering:

- Verlaat de inkooprelatie met privaatrechtelijke partijen;
- Neem daarbij het scenario in overweging waarbij gecertificeerde instellingen worden gezien als een publiekrechtelijke voorziening. Verschuif daarmee de rol van gemeenten naar die van samenwerkingspartner, waarbij er sprake is van gezamenlijk eigenaarschap over deze voorziening;
- Geef de colleges opdracht om het gesprek hiertoe met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen te voeren: hoe dit vorm te geven, of dit kan en zo niet hoe dit het best kan worden benaderd.

Deze aanbeveling doen we omdat ons inziens governance- en structuurmaatregelen rondom de inkoopfunctie niet zullen helpen om problemen te voorkomen zoals die zich hebben voorgedaan met betrekking tot Intervence. Denk aan het terugtrekken van bevoegdheden via verenging van delegatie of mandatering of zwaardere structuurmaatregelen zoals het instellen van een nieuwe gezamenlijke gemeenschappelijke regeling voor de inkoop van jeugdbescherming en-reclassering. De kern van het probleem wordt met maatregelen op het terrein van governance en structuur van de inkoopfunctie namelijk niet aangepakt. Als eerste moeten keuzes worden gemaakt welk type relatie tussen gemeenten en instellingen nodig is om grip te hebben op de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering, en welke werkwijze en samenspel daarbij passend is. De inrichting van governance en structuur volgt hier uit.

Deze aanbeveling ligt ook in lijn met de inhoud van de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 mei 2022. In die brief wordt geconstateerd dat de specialistische hulp, om kinderen en jongeren die via een jeugdbeschermingsmaatregel zorg nodig hebben, is vastgelopen. Het daartoe opgebouwde systeem en stelsel functioneert niet. Er zijn op korte termijn verbeteringen nodig. De minister en staatssecretaris willen hierover afspraken maken met de gemeenten en gecertificeerde instellingen:

> **Minder marktwerking, meer samenwerking en betere inkoop van zorg.** Om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te borgen is meer samenwerking tussen gemeenten en aanbieders nodig. De bestaande marktwerking levert perverse prikkels op;
> **Meer samenhang in bestuurlijke en financiële verhoudingen.** De gemeentelijke beleidsvrijheid moet in verhouding staan tot de te dragen risico's.

Ga op deze uitnodiging in en doe dit vanuit samenwerking tussen de Zeeuwse gemeenten. Breng hierbij de casus Intervence in als illustratief voorbeeld. Dit om de knelpunten van het huidige systeem en bestuurlijk stelsel concreet te maken. Met deze knelpunten hebben gemeenten immers in de dagelijkse praktijk te maken.

Aanbeveling 3

Richt in het geval zich substantiële problemen voordoen, tijdelijk en op maat een organisatie in met voldoende bestuurlijk vermogen, ambtelijke capaciteit en expertise en actoren uit het bestuurlijk stelsel.

Start het proces met een uitgebreide verkenning om de problemen aan te pakken. Laat deze landen in een 'speelveldnotitie' die voor alle betrokkenen inzichtelijk is en waar alle betrokkenen ook een bijdrage aan hebben geleverd. Een speelveldnotitie kan tevens een bouwsteen zijn naar de raden om afspraken op maat te maken, zie aanbeveling 1. Creëer met een speelveldnotitie in ieder geval

gezamenlijk overzicht en inzicht. Biedt bijvoorbeeld overzicht over alle opgaven en belangen die spelen waarbij die van de doelgroep centraal staan, over de mogelijke bestuurlijke en financiële gevolgen, over de verschillende verantwoordelijkheden en belangen, over wet- en regelgeving en over bestaande spelregels. Benoem vooral ook de onzekerheden en werk die als mogelijk zo snel als mogelijk weg, om verrassingen te voorkomen. Gaandeweg zullen hoe dan ook nog (deel)onderzoeken nodig zijn om blinde vlekken op te lossen of om specifieke onderwerpen verder te kunnen verdiepen. Doe dit vanuit het oogpunt om een gedeeld beeld op te bouwen en grip te krijgen op onzekerheden. Dit ook met oog op het waarborgen van samenhang tussen vraagstukken die zich voordoen. Dat vraagt om goed bestuurlijk opdrachtgeverschap richting ambtelijk of externe adviseurs, waarbij bestuurders met voldoende ondersteuning ook de tijd en ruimte hebben om dat bestuurlijke opdrachtgeverschap in te vullen en regie te voeren over het proces.

Deel 2 De Bevindingen

1 Bestuurlijke context

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 1 van het onderzoek. We beantwoorden de deelvraag hieronder eerst kort aan de hand van kernbevindingen. In de navolgende paragrafen worden deze kernbevindingen verder uitgewerkt.
Gemakshalve korten we 'Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg' af als 'Bestuurscommissie'.

DEELVRAAG

1 Wat is de bestuurlijke context waarbinnen de heroverweging van de inkooprelatie kan worden geduid?
   a Welke algemene afspraken golden tussen de gemeentebesturen (colleges), de Bestuurscommissie en Intervence? Welke afspraken golden tussen de raden en colleges inzake kaders, mandatering, wijze van gemeentelijke besluitvorming en informatievoorziening (actief en passief)?
   b In het bijzonder: welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft de Bestuurscommissie als het gaat om het aangaan en beëindigen van inkooprelaties met zorgaanbieders?
   c In het bijzonder: hebben de gemeenteraden kaderstellende en controlerende rollen als het gaat om het aangaan en beëindigen van inkooprelaties door de Bestuurscommissie met zorgaanbieders? Zo ja, hoe laten die rollen zich dan omschrijven?

BEANTWOORDING DEELVRAAG: DE KERNBEVINDINGEN

1a De afspraken die golden tussen de raden, colleges en Bestuurscommissie volgen uit de 'Gemeenschappelijke regeling GGD' en de 'Verordening Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp':
   > Wat betreft het voeren van inkoop- en aanbestedingsprocedures, het onderhandelen met aanbieders van Jeugdhulp, het contracteren van aanbieders en het verzamelen van gegevens van monitoring en voor verantwoording geldt: deze bevoegdheden en taken zijn met instemming van de raden overgedragen aan het algemeen bestuur van de GGD. Hierbij is sprake van een **gedelegeerde bevoegdheid;** wat betekent dat de bevoegdheden inclusief de verantwoordelijkheid is overgedragen. Bevoegdheden ten aanzien van het vaststellen van het jeugdbeleid, en de uitvoering daarvan, zijn niet overgedragen door de gemeenten.
   > Het algemeen bestuur heeft de door de gemeenten overgedragen bevoegdheden en taken **verder gedelegeerd** naar de Bestuurscommissie.

   De afspraken tussen de gemeenten en Intervence liggen vast in een inkoopcontract dat de Bestuurscommissie met Intervence afsluit. De relatie tussen Intervence en de Bestuurs-commissie is in beginsel te typeren als een **inkooprelatie,** want:
   > De Bestuurscommissie heeft Intervence gecontracteerd en koopt daarmee de uitvoering van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in.
   > De Bestuurscommissie stelt daarbij de eisen ten aanzien van de kwaliteit die Intervence moet leveren en tegen welk tarief; men onderhandelt hierover.
   > De Bestuurscommissie monitort de naleving van het contract, stuurt bij waar nodig en legt verantwoording af aan de gemeenten over de geleverde prestaties en de kosten van Intervence.

   De Bestuurscommissie maakt dus afspraken over de te leveren prestaties van Intervence en de prijs die de gemeenten daarvoor betalen. De Bestuurscommissie, en daarmee de gemeenten,

heeft daarbij geen invloed op de omvang van de gedwongen kinderbeschermingsmaatregelen die Intervence moet uitvoeren. De Kinderrechter besluit immers, op basis van een rekest van de Raad voor Kinderbescherming, over het al dan niet opleggen van een maatregel voor kinder-bescherming. Dit is dan ook de reden dat financiële afspraken tussen de Bestuurscommissie en Intervence zijn gebaseerd op een zogenaamd 'PxQ-systematiek'. De prijs (P) ligt via een tarief vast, de hoeveelheid (Q) ligt niet vast. Deze wordt voor een financiële begroting gebaseerd op een prognose.

Verder spelen het rijk en landelijke instanties een belangrijke rol. Er is sprake van een complex landelijk bestuurlijk systeem rondom de jeugdbescherming en-reclassering, dat als een mechanisch systeem is ontworpen. Dat systeem bestaat uit allerlei onderdelen met verschillende actoren, die daarbij ieder een eigen rol en taak hebben. Zie verder paragraaf 1.1 voor een volledige beschrijving hiervan. Gemeenten moeten voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen. Het systeem als mechanisme maakt echter dat gemeenten daartoe een zeer beperkte beleidsvrijheid hebben en er een zeer beperkte keuzeruimte is in welke gecertificeerde instellingen wel of niet te contracteren. Er zijn namelijk een beperkt aantal aanbieders van jeugdbescherming en -reclassering voorhanden, door de toetredingsdrempels die de rijksoverheid heeft opgeworpen met kwaliteitseisen en regulering van tarieven. De gedelegeerde bevoegdheid van de Bestuurscommissie, als het gaat om het inkopen van jeugdbescherming en -reclassering, is daarmee zeer relatief.

De inkooprelatie die de Bestuurscommissie heeft met gecertificeerde instellingen is toereikend als er sprake is van een stabiele situatie. Wanneer echter een gecertificeerde instelling in serieuze problemen raakt is er meer dan een inkooprelatie nodig gebleken. In feite worden gemeenten dan gedwongen om, vanuit de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de continuïteit van zorg, zich op een geheel andere manier te verhouden tot instellingen dan zij oorspronkelijk voor ogen hadden. De inkooprelatie tussen de Bestuurscommissie en Intervence is dan ook gaandeweg verschoven naar een geheel ander karakter. De Bestuurscommissie werd ongewild **mede-eigenaar** van problemen die zich bij Intervence voordeden. Dit als gevolg van het handelen van Intervence en/of het beleid van de gemeenten zelf. De gemeenten worden immers geconfronteerd met de gevolgen in de samenleving wanneer kinderen en jongeren niet de juiste begeleiding krijgen.

En: In het geval dat jeugdbescherming en/of -reclassering door een rechter wordt uitgesproken, zijn gemeenten wettelijk zijn verplicht dit aan te bieden. De rol van mede-eigenaar, van de (acute) problemen die zich voordeden bij Intervence, vroeg om de inzet van een geheel ander instrumentarium en sturing dan waarin de bestuurlijke inrichting van de inkoop van jeugdzorg binnen Zeeland voorzag. Dit verklaart ons inziens ook de vorming van een Kopgroep die met geheel andere instrumenten, anders dan enkel die van inkopen en contracteren, de problematiek moest bezweren. Hierbij is wel vastgehouden aan de gedelegeerde bevoegdheden, waarbij ons inziens achteraf vraagtekens bij kunnen worden gezet. De overdracht van bevoegdheden van de gemeenten naar de Bestuurscommissie ging immers uit van een inkooprelatie met aanbieders van Jeugdhulp. Zoals hiervoor geschetst was dit type relatie rondom het dossier Intervence niet meer aan de orde; de relatie ging veel verder dan dat.

1b De Bestuurscommissie heeft de bevoegdheid om aanbieders van jeugdhulp te contracteren of contracten te beëindigen en draagt daartoe ook de verantwoordelijkheid.
Dit binnen de door het algemeen bestuur van de GGD vastgestelde financiële kaders, zoals vastgelegd in de jaarbegroting van de GGD. Als extra financiële middelen nodig zijn dan dient de Bestuurscommissie strikt genomen hiervoor een aanvraag te doen bij het algemeen bestuur van de GGD. In het geval extra financiële middelen nodig zijn van de gemeenten, dan dient het algemeen bestuur van de GGD hiervoor een vraag te stellen aan de colleges van de gemeenten.

De colleges vragen hiervoor, vanwege het budgetrecht van de raden, instemming van de eigen raden. In de praktijk loopt dit echter anders. De Bestuurscommissie vraagt direct aan het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, waaraan de dertien portefeuillehouders Jeugd van de gemeenten deelnemen, instemming voor extra financiële middelen. De dertien portefeuille-houders kunnen deze toekennen na instemming van de raden.

Het dragen van verantwoordelijkheid schept voor de Bestuurscommissie tegelijkertijd de verplichting om verantwoording af te leggen. Dit is als volgt afgesproken:

- De Bestuurscommissie geeft ongevraagd alle informatie aan de dertien raden die nodig is voor een juiste beoordeling van het door de Bestuurscommissie gevoerde en te voeren inkoopbeleid;
- De Bestuurscommissie verstrekt alle inlichtingen aan de raden die door een of meer raden worden verlangd;
- De Bestuurscommissie verstrekt in dat geval vervolgens ook deze informatie aan de overige raden.

1c De raden stellen het gemeentelijk beleid ten aanzien van de Jeugdhulp vast en kunnen daarmee hun kaderstellende rol ten aanzien van de inhoudelijke doelen en voorwaarden rondom het beleid en de uitvoering invullen. Via vaststelling van de gemeentelijke programmabegroting vullen zij tevens hun kaderstellende rol in ten aanzien van de financiële middelen die daarmee gemoeid zijn.

Het beleid ten aanzien van Jeugdhulp wordt in het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd vooraf afgestemd, waarna de deelnemende portefeuillehouders Jeugd het weer meenemen naar het eigen college en de raad voor lokale besluitvorming. Het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd heeft verder geen bevoegdheden, maar is een bestuurlijk platform voor afstemming over beleid en uitvoering van Jeugdhulp. Het heeft daarbij ambtelijke ondersteuning van het Transformatieoverleg Jeugd. Wel beschikt het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd over een zogenaamd 'transformatiebudget' waarmee innovatieve projecten en pilots kunnen worden gefinancierd. Dat budget is beperkt en het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd heeft daarover eigen beslissingsbevoegdheid.

De raden hebben geen kaderstellende rol als het gaat om het aangaan en beëindigen van de inkooprelaties door de Bestuurscommissie met zorgaanbieders. Zij stellen niet de inkoop- en aanbestedingsstrategie vast en hebben vooraf geen invloed op welke zorgaanbieders wel of niet worden gecontracteerd. Het aangaan en beëindigen van inkooprelaties is een privaatrechtelijke handeling. Het is op grond van artikel 160 Gemeentewet een bevoegdheid en taak van het college. De gemeenten hebben deze bevoegdheden en taken gedelegeerd, via de GGD, naar de Bestuurscommissie. De Bestuurscommissie dient de Jeugdhulp zo in te kopen, dat daarmee de gemeentelijke beleidsdoelen en -uitgangspunten van de gemeenten worden gerealiseerd, binnen de door de gemeenten vastgestelde financiële kaders.

De Bestuurscommissie is dus beleidsarm. In het geval de Bestuurscommissie contracten wil afsluiten die buiten de beleidskaders van de gemeenten vallen, dan dient daarvoor eerst instemming te worden gevraagd van de colleges en raden. Een voorbeeld is de vraag voor een financiële instandhoudingsbijdrage van de gemeenten voor Intervence. Dat valt buiten de financiële kaders die de raden met vaststelling met de gemeentelijke begroting hebben gesteld. Op basis van het budgetrecht van de raden dienen zij daar instemming voor te geven.

De raden hebben wel de mogelijkheid om hun controlerende rol in te vullen ten aanzien van de inkoop- en aanbestedingsstrategie en afgesloten of beëindigde contracten met aanbieders van Jeugdhulp. Zij kunnen immers alle informatie vragen die zij verlangen, en op basis hiervan

vragen stellen aan het eigen college. Als daaruit blijkt dat de Bestuurscommissie buiten de inhoudelijke en financiële kaders van het door de raden vastgesteld beleid handelt, dan kunnen de raden bijsturen. Dat laatste bijvoorbeeld via het indienen en aannemen van moties.

1.1 Het bestuurlijk systeem als geheel en actuele ontwikkelingen

Tijdens het proces van beëindiging van het inkoopcontract met Intervence, en het contracteren van een nieuwe aanbieder, zijn verschillende actoren uit verschillende bestuurslagen betrokken geweest. Er is namelijk sprake van een (inter)bestuurlijk systeem waarin verschillende actoren, uit verschillende bestuurslagen, verschillende rollen en taken invullen. Iedere actor doet dit vanuit zijn eigen rol en taak en alle actoren hebben daarbij als algemeen doel of richtpunt: het zorgdragen voor voldoende voorzieningen waarmee de continuïteit en kwaliteit van jeugdhulp voor kinderen en jeugdigen die dat nodig hebben is gewaarborgd. Het bestuurlijk systeem dat daarvoor is ingericht is complex. We kunnen ons voorstellen dat niet alle lezers dit systeem paraat op het netvlies hebben en lichten het daarom hieronder kort toe, waarin we voornamelijk ingaan op de rollen en taken van verschillende actoren. Dat doen we door de huidige situatie te beschrijven, maar ook de actuele landelijke ontwikkelingen die zich momenteel voordoen om het stelsel van Jeugdzorg te hervormen. Vanwege de reikwijdte van dit onderzoek doen we dit in het bijzonder voor de jeugdbescherming en -reclassering.

1.1.1 Het huidige bestuurlijke systeem als geheel[4]

Het gehele bestuurlijke systeem is ingericht vanuit een mechanisch perspectief, als ware het een machine of apparaat. Zie voor een nadere toelichting op dit perspectief bijlage 3. Er is een bestuurlijk stelsel inricht, met instellingen en instituties. Instellingen hebben eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld gekregen. We lichten dat hieronder verder toe.

DE ROL VAN GEMEENTEN

- **De gemeenteraad** stelt periodiek een beleidsplan vast betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het beleidsplan geeft aan welke resultaten de gemeente wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcome criteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
- Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en van de jeugdreclassering die voortvloeit uit een strafrechtelijke beslissing, hetgeen in ieder geval inhoudt dat het college:
  - > **Voorziet in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen;**
  - > Indien de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering wordt aanbesteed, gunt het college de overheidsopdracht op grond van de naar zijn oordeel economisch meest voordelige inschrijving en maakt bekend welke nadere criteria hij stelt, waaronder in ieder geval een criterium dat betrekking heeft op de kwaliteit. Het college kan een overheidsopdracht niet enkel op grond van het criterium de laagste prijs gunnen. Er worden bij verordening regels gesteld ter waarborging van een goede verhouding tussen

[4] Bronnen: De Jeugdwet en websites van de Jeugdautoriteit, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, het Keurmerkinstituut en het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd

de prijs en kwaliteit, daarbij wordt rekening gehouden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Gecertificeerde instellingen

- Uitsluitend een **gecertificeerde instelling** voert kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering uit. Een gecertificeerde instelling verzorgt zelf geen jeugdhulpverlening;
- Een gecertificeerde instelling voorziet zich kwalitatief en kwantitatief zodanig van personeel en materieel dat een en ander leidt tot verantwoorde uitvoering van de maatregel(en) zoals uitgesproken door de rechter.

De Raad voor de kinderbescherming (RvdK)

- Als het college, een gecertificeerde instelling of Veilig Thuis een verzoek heeft gedaan tot een kinderbeschermingsmaatregel bij de RvdK, start deze een onderzoek hiervoor;
- Indien een maatregel voor kinderbescherming volgens de RvdK noodzakelijk is, stelt zij hiertoe een rekest op aan de rechtbank. [5]

De Kinderrechter

- De kinderrechter besluit naar aanleiding van het rekest van de RvdK over de al dan niet op te leggen maatregel voor kinderbescherming.

De minister van Justitie en Veiligheid

- Een instelling die de jeugdbescherming en/of jeugdreclassering uitvoert moet daartoe gecertificeerd zijn. De normen waaraan deze instellingen moeten voldoen zijn door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) geformuleerd in een normenkader;
- De minister van JenV wijst de gecertificeerde instelling aan en stelt het normenkader vast, waaraan de instelling moet voldoen om een certificaat te verkrijgen.

Het Keurmerkinstituut (certificerende instelling)

- Het Keurmerkinstituut is een certificerende instelling. Deze beslist op aanvraag over de afgifte van een certificaat (geldig voor een periode van drie jaar) en een voorlopig certificaat (geldig voor een periode van twee jaar) en is bevoegd deze in te trekken of te schorsen;
- De richtlijnen voor de certificerende instelling zijn opgenomen in een certificatieschema. Het normenkader is onderdeel van het certificatieschema en het ministerie van Justitie en Veiligheid is eigenaar van het normenkader en certificatieschema.

De Inspectie gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- De IGJ houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de zorg en jeugdhulp in Nederland;
- De IGJ beschikt over een afwegingskader dat helpt bij de onderbouwing waarom wel of niet sprake is van (herstel van) vertrouwen in de zorgaanbieder;
- Als de IGJ vaststelt dat de kwaliteit van zorgverlening onvoldoende is of dat door zwakke plekken in het zorgproces de kans op vermijdbare schade te groot is, grijpt de Inspectie in. Dat kan door een bevel of een boete.

---

[5] Ook de gemeente kan zelf rechtstreeks, zonder tussenkomst van de Raad voor de Kinderbescherming (met instemming van de gezaghebbende), een verzoek doen aan de rechtbank. Dit is opgenomen in de Jeugdwet paragraaf 6.1 Machtiging

DE JEUGDAUTORITEIT (JA)

- De JA heeft de taak om problemen met de continuïteit van jeugdhulp te signaleren en te helpen oplossen;
- De JA heeft met een instellingsbesluit van de minister van VWS en de minister voor Rechtsbescherming een onafhankelijke en onpartijdige positie ten opzichte van gemeenten, aanbieders en bewindspersonen;
- De JA rapporteert haar bevindingen gevraagd en ongevraagd aan de staatssecretaris, aan de minister, aan gemeenten, aan jeugdzorgregio's, aan de VNG en aan jeugdhulporganisaties. De rapportages van de JA kunnen betrekking hebben op continuïteitsvraagstukken, op het nemen van bestuurlijke maatregelen en op het beleid ten aanzien van de Jeugdwet. Ook adviseert de JA in bijzondere gevallen ministers of staatssecretarissen over financiële ondersteuning aan organisaties waar de continuïteit van jeugdhulp in het geding is.

ONDERSTEUNINGSTEAM ZORG VOOR DE JEUGD (OZJ)

- Het OZJ is voortgekomen uit een landelijk programma Zorg voor de Jeugd en bestaat uit professionals, het rijk, gemeenten, en cliënten- en jeugdhulporganisaties. Het ondersteuningsteam is per 1 januari 2019 actief. Het helpt regio's met het vertalen van transformatieplannen naar de uitvoering en bouwt hiertoe een infrastructuur die kennisuitwisseling, samenwerking en innovatie faciliteert.
- Het OZJ biedt daarnaast ook eerstelijns ondersteuning, wanneer gemeenten en instellingen er zelf niet uitkomen. In situaties waarbij de continuïteit in het gedrang is, wordt de Jeugdautoriteit als tweede lijn ingezet.[6]

1.1.2 Actuele ontwikkelingen in de hervorming van het Jeugdstelsel[7]

Onderstaande ontwikkelingen ontlenen we aan de brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 13 mei 2022.

AANLEIDING VOOR HERVORMINGEN

'Het beroep op de Jeugdzorg is sinds de decentralisatie van de Jeugdzorg gestegen. In 2015 ontvingen één op de tien jongeren een vorm van jeugdhulp en in 2021 één op de zeven en een half jongeren. Die toename zit voor een deel in de instroom van ambulante vormen van hulp, terwijl de uitstroom achterblijft door toename van de behandelduur. Het aantal aanbieders is gestaag toegenomen, veelal zijn dit aanbieders van lichtere vormen van zorg. Sommige van hen maken aanzienlijke winsten. Open house aanbestedingen van gemeenten werken deze groei verder in de hand.'

'Ook jeugdzorgprofessionals maken zich ernstige zorgen. Het jeugdzorgstelsel kampt met onbedoelde effecten zoals hoge administratieve lasten. Tegelijkertijd is de arbeidsmarkt krap en de werkdruk hoog.'

De conclusie van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is 'dat de belofte van de decentralisatie – passende hulp, dichtbij huis, gezinsbreed en efficiënter met minder kosten – onvoldoende is waargemaakt'. **'Er wordt meer geld dan ooit aan de jeugdzorg besteed. Dat is voor de toekomst niet houdbaar'.**

[6] Zie ook: Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp' | Convenant | Rijksoverheid.nl

[7] Bron: Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hervorming Jeugdzorg, 13 mei 2022

In de brief aan de Tweede Kamer geeft de minister aan dat noodzakelijke hervormingen moeten worden uitgewerkt, waarbij vijf leidende principes belangrijk zijn. We beperken ons voor dit onderzoek tot de leidende principes die in onze ogen van invloed zullen zijn op de toekomstige relatie tussen de gemeenten en gecertificeerde instellingen:

> **Passende zorg is beschikbaar voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren.** Het gaat hierbij om kinderen en jongeren met complexe problemen die specialistische hulp vereisen, en om kinderen en jongeren die via een jeugdbeschermingsmaatregel zorg nodig hebben. Zij komen nu te vaak op wachtlijsten terecht of ontvangen niet de zorg die ze nodig hebben. De keten loopt te vaak vast en ook de Raad voor de rechtspraak maakt zich hierover zorgen.[8] Er zijn op korte termijn verbeteringen nodig en de minister wil hierover afspraken maken met de gemeenten en gecertificeerde instellingen.
> **Minder marktwerking, meer samenwerking en betere inkoop van zorg.** Om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te borgen is meer samenwerking tussen gemeenten en aanbieders nodig. De bestaande marktwerking levert perverse prikkels op. Sommige aanbieders van lichte vormen van hulp maken stevige winsten, terwijl aanbieders van complexe of specialistische zorg verlies leiden.
> **Meer samenhang in bestuurlijke en financiële verhoudingen.** De gemeentelijke beleidsvrijheid moet in verhouding staan tot de te dragen risico's: wie bepaalt betaalt.

Dit laatste is in onze ogen met betrekking tot de financiering van jeugdbescherming en -reclassering een belangrijke. De kinderrechter besluit namelijk over de al dan niet op te leggen maatregel voor kinderbescherming. Daar hebben de gemeenten geen invloed op, maar dragen in het huidige stelsel wel de financiële risico's. De balans tussen beleidsvrijheid en de te dragen risico's is in dat licht niet aanwezig. Tegelijkertijd zetten de gemeenten met de transformatie-doelen in op het voorkomen van zwaardere zorg, waaronder het voorkomen van jeugdbescherming en -reclassering. In dat licht hebben de gemeenten met beleidsmaatregelen wel in enige mate invloed op de instroom van gecertificeerde instellingen. De meest recente cijfers laten zien dat sinds 2016 er een daling is van 2,4% met betrekking tot kinderbeschermingsmaatregelen en er is ook een afname van 8% in jeugdreclasseringsmaatregelen in 2021.[9]

1.2 Bestuurlijke inrichting inkoop Jeugdhulp Zeeland

Inrichtingsplan centrale inkooporganisatie

Voor de decentralisaties per 1 januari 2015 hebben de Zeeuwse gemeenten een inrichtingsplan opgesteld voor een centrale inkooporganisatie voor Jeugdhulp. Het plan is opgesteld door het toenmalige transitieteam Jeugd van de Task Force Jeugd Zeeland. De Task Force Jeugd heeft op 24 maart 2014 besloten dat de inkoop zal worden ingericht in de vorm van een bestuurscommissie binnen de bestaande gemeenschappelijke regeling GGD. Op 11 juli 2014 heeft het algemeen bestuur van de GGD daarmee ingestemd en in september 2014 hebben de raden van de dertien Zeeuwse gemeenten ook hun instemming gegeven. Instemming van de raden was noodzakelijk omdat het een aanpassing van de gemeenschappelijke GGD-regeling betrof. Er zijn onder andere de volgende belangrijke uitgangspunten voor de centrale inkooporganisatie vastgesteld: [10]

> Gemeenten zijn (wettelijk) verplicht een deel van de jeugdhulp (zoals specialistische zorg) gezamenlijk in te kopen en richten daartoe een gezamenlijke centrale inkooporganisatie in;
> De inkooporganisatie richt zich alleen op de technische inkoop van jeugdhulp, waaronder het inkopen en contracteren van jeugdhulp, het voeren van onderhandelingen daartoe, het uitvoeren van het contractbeheer en het betalen van geleverde jeugdhulp;

[8] Bron: Rechtspraak.nl: Rechters luiden de noodklok over voortdurende verslechtering van zorg voor kwetsbare kinderen

[9] Bron: Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Hervorming Jeugdzorg, 13 mei 2022

[10] Bron: Inrichtingsplan voor een centrale inkooporganisatie

- De inkooporganisatie is een uitvoeringsorganisatie en daarmee beleidsarm. Het geeft uitvoering aan het beleid van de dertien Zeeuwse gemeenten op het terrein van jeugdhulp. De gemeenten ontwikkelen en bepalen het beleid;
- De Bestuurscommissie is gepositioneerd onder het algemeen bestuur van de GGD. Het algemeen bestuur draagt de bevoegdheden en taken op het terrein van inkoop van jeugdhulp, die door de gemeenten zijn opgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, over aan de Bestuurscommissie;
- De Bestuurscommissie bestaat uit de portefeuillehouders Jeugd van de dertien Zeeuwse gemeenten en de voorzitter van de Bestuurscommissie is lid van het algemeen bestuur van de GGD;
- De Bestuurscommissie wordt bijgestaan door een directeur inkoop jeugdhulp en een ondersteunende organisatie, de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Ter advisering en consultatie wordt daarnaast een Provinciaal ambtelijk overleg jeugd ingericht met vertegenwoordigende ambtenaren jeugd van elke gemeente.

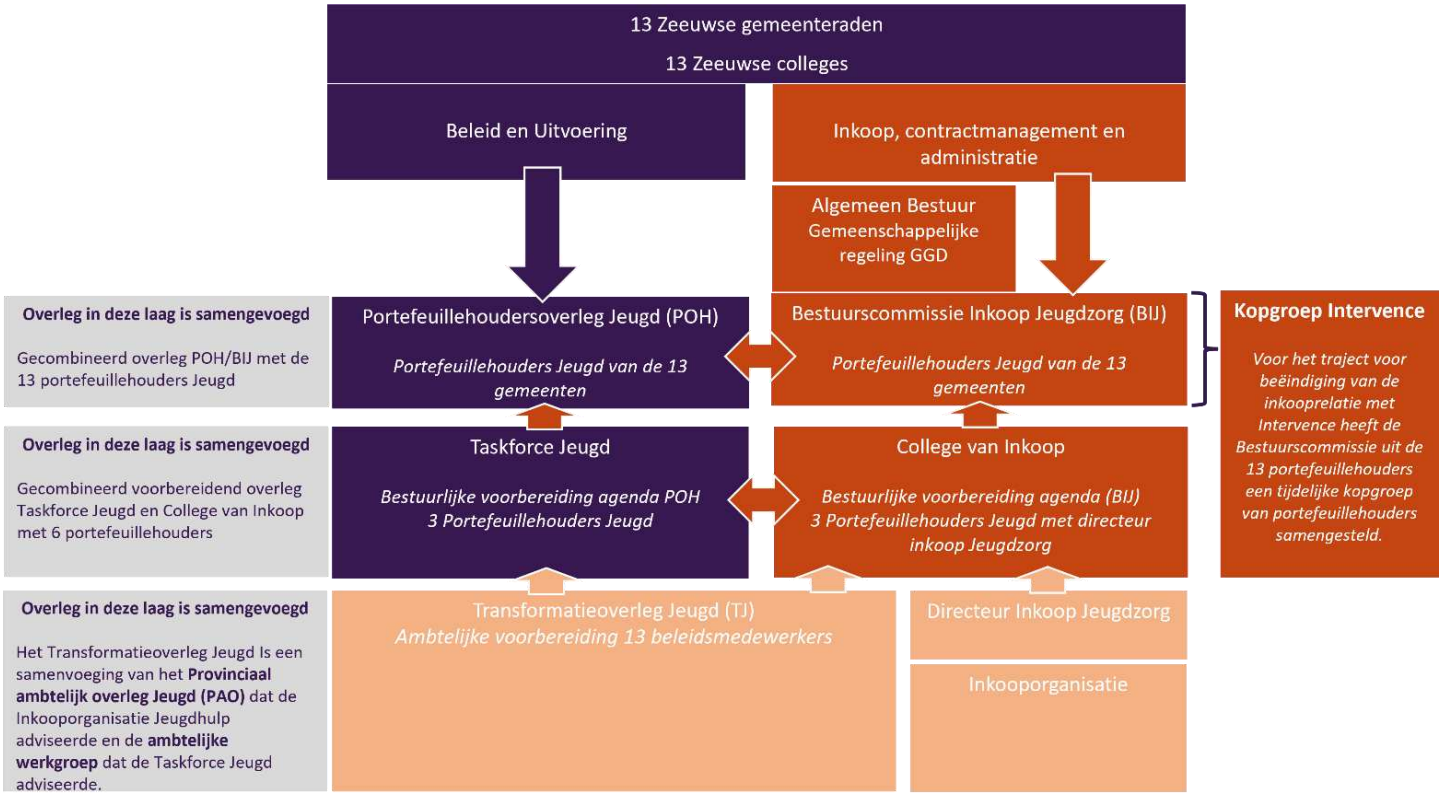
In de onderstaande figuur geven we schematisch weer hoe uiteindelijk het inrichtingsplan in de praktijk vorm is gegeven. De rekenkamers Kapelle, Vlissingen en Middelburg hebben de governancestructuur eerder onderzocht in 2019. Zij hebben daarbij twee besluitvormingslijnen onderscheiden. Er is in beginsel namelijk een knip gelegd tussen beleid/uitvoering enerzijds en inkoop anderzijds.[11]

Zie de onderstaande figuur:

- De besluitvormingslijn **'Beleid en Uitvoering'** bestaat uit het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd (POH), waaraan dertien wethouders deelnemen die de jeugdzorg in portefeuille hebben. In dat overleg vindt afstemming plaats over het beleid en de uitvoering van de gemeenten. De agenda van het overleg wordt voorbereid door drie portefeuillehouders in de Taskforce Jeugd. De ambtelijke ondersteuning wordt verzorgd door dertien beleidsmedewerkers van de gemeenten in het Transformatieoverleg Jeugd. Het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd is een afstemmingsoverleg zonder bevoegdheden. Voorstellen moeten voor besluitvorming worden voorgelegd aan de colleges van de dertien gemeenten, en in het geval van beleids- en begrotingswijzigingen ook aan de raden. Wel beschikt het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd over een beperkt budget waarover zij zelf besluiten kan nemen om innovaties en projecten uit te financieren, het zogeheten 'transformatiefonds'. [12]
- De besluitvormingslijn **'Inkoop, contractmanagement en administratie'** is daarentegen wel een lijn waaraan bevoegdheden zijn overgedragen. De Bestuurscommissie is bevoegd om de jeugdhulp in te kopen, contracten met aanbieders van jeugdhulp te sluiten, of deze te beëindigen. Het bestaat uit dezelfde dertien wethouders van het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd. De agenda van het overleg wordt voorbereid door drie portefeuillehouders in het zogenaamde college van Inkoop met ondersteuning van de directeur Inkoop van de Inkooporganisatie. Ook hier wordt de ambtelijke ondersteuning verzorgd door dertien beleidsmedewerkers van de gemeenten in het Transformatieoverleg Jeugd.

[11] Bron: Rekenkamerbrief Kapelle, Vlissingen en Middelburg, verkenning governance Jeugdhulp Zeeland, 5 juni 2019

[12] Bron: Afsprakenlijst Bestuurscommissie 28 november 2019 en rekenkamerbrief Kapelle, Vlissingen en Middelburg



Figuur 1.1 Bestuurlijke ophanging van de inkoop van Jeugdzorg

Hoewel qua structuur in beginsel een knip is gelegd tussen beleid/uitvoering en inkoop, zijn om pragmatische redenen verschillende overleggen in elkaar geschoven:

> Er is één bestuurlijk overleg, het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd/Bestuurscommissie.
> Er is één bestuurlijk voorbereidend overleg, deTaskforce Jeugd/college van Inkoop;
> De agenda's van het Portefeuillehoudersoverleg en de Bestuurscommissie worden in het gezamenlijke ambtelijk overleg Transformatieoverleg Jeugd voorbereid.

In het gezamenlijke bestuurlijk overleg Portefeuillehoudersoverleg Jeugd/Bestuurscommissie worden wel twee verschillende agenda's en afsprakenlijsten gehanteerd, een voor het Portefeuillehouder-overleg Jeugd en een voor de Bestuurscommissie.[13]

Doordat er sprake is van een gezamenlijk overleg, vraagt de ambtelijke voorbereiding van voorstellen de nodige zorg. Er moet rekening gehouden worden met de verschillende bevoegdheden in dat overleg. In feite moeten de portefeuillehouders in hetzelfde overleg van petten wisselen. Een voorbeeld is het voorstel van 21 november 2019 van de ambtelijke leden van de werkgroep Gecertificeerde Instellingen. Dit is een ambtelijke werkgroep onder het ambtelijk Transformatieoverleg Jeugd. De ambtelijke werkgroep doet daarbij één advies aan zowel het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd als aan de Bestuurscommissie. Dat advies luidt als volgt:

> Om een positief advies voor te leggen aan hun colleges en raden over aanvullende financiële instandhouding van Intervence voor 2019 en 2020, ten bedrage van respectievelijk €158.000,- en €604.000,-. Aangezien hier buiten de financiële kaders zal worden getreden is instemming van de raden nodig.
> Aan de portefeuillehouders Jeugd wordt gevraagd kennis te nemen van de contouren van een hernieuwd bestuursakkoord 2020 tussen de Zeeuwse gemeenten, Intervence en het ministerie

[13] Bronnen: Afsprakenlijsten Portefeuillehoudersoverleg en Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland

van Justitie en Veiligheid. Hier gaat het ambtelijk overleg uit van de bevoegdheid van de Bestuurscommissie en meent dat instemming van de colleges en/of raden niet nodig is.

Uit dit voorbeeld blijkt dat, aangaande het traject rondom Intervence, de portefeuillehouders Jeugd over aanvullende financiële middelen kunnen beschikken en deze kunnen aanwenden, enkel met instemming van hun raden. De Bestuurscommissie neemt besluiten over inhoudelijke afspraken met Intervence en andere partijen, zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid.

GEMEENSCHAPPELIJKE REGELING GGD ZEELAND: BEVOEGDHEDEN , TAKEN EN INFORMATIEVERSTREKKING

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland bestaat uit leden van de colleges van de deelnemende gemeenten, waarbij iedere gemeente met één lid vertegenwoordigd is. De raad van iedere gemeente wijst dit lid aan.

In 2014 is de gemeenschappelijke regeling GGD aangepast, met instemming van de raden van de Zeeuwse gemeenten. De meest recente gemeenschappelijke regeling dateert van 28 november 2019.[14] Hierin is opgenomen dat de GGD taken uitvoert in het kader van de Jeugdwet ten behoeve van de gemeenten. Het gaat daarbij onder andere om:[15]

- Het contracteren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen. Dit omvat ook het beëindigen van deze contracten;
- Het voeren van inkoop- en aanbestedingsprocedures en onderhandelen met aanbieders en uitvoerders van Jeugdhulp;
- Het verzamelen van gegevens ten behoeve van monitoring en verantwoording.

De gemeenten hebben naast de genoemde taken ook de bevoegdheden van de colleges overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling GGD. Bestuursrechtelijk is daarmee de beslissingsbevoegdheid van de gemeenten, als het gaat om het contracteren van aanbieders, overgegaan naar het algemeen bestuur van de GGD. Er is immers sprake van 'overdracht' van bevoegdheden en dit is zonder voorbehoud gedaan. Hiermee is er sprake van een **gedelegeerde bevoegdheid.**

Doordat er sprake is van gedelegeerde bevoegdheden, hebben de raden en colleges naast de beslissingsbevoegdheid ook de verantwoordelijkheid voor deze taken overgedragen aan het algemeen bestuur van de GGD, zie het volgende kader. Het dragen van verantwoordelijkheid schept ook de verplichting om verantwoording af te leggen. Dit is geregeld in artikel 20 van de gemeenschappelijke regeling GGD:

- Het algemeen en het dagelijks bestuur geven ongevraagd alle informatie die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid nodig is, aan de raden van de gemeenten;
- Het algemeen en het dagelijks bestuur verstrekken alle inlichtingen die door een of meer raden worden gevraagd aan alle dertien raden van de gemeenten.

[14] Bron: Overheid.nl, Gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland geldend van 28 november 2019 tot heden

[15] Bron: Gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland artikel 6a lid 1a t/m 1i

Decentrale overheden in Nederland werken op allerlei terreinen met elkaar samen in gemeenschappelijke regelingen. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en afhankelijk van het soort gemeenschappelijke regeling, kunnen aan het bestuur bevoegdheden worden overgedragen: **gedelegeerde en/of gemandateerde bevoegdheden**.
Dat kunnen alleen bevoegdheden zijn die aansluiten bij het doel waarvoor de gemeenschappelijke regeling is opgericht.

> Delegeren is het overdragen van bevoegdheden, inclusief de verantwoordelijkheid.
> Dit in tegenstelling tot mandateren, wat ook het overdragen van bevoegdheden betekent, maar dan zonder die verantwoordelijkheid.

We schenken in dit kader extra aandacht aan de verschillende begrippen delegeren en mandateren, omdat wij merkten tijdens gesprekken dat deze begrippen onbedoeld door elkaar werden gebruikt. Zo werd wel eens gesproken over mandateren, terwijl er sprake is van delegeren.

Verordening bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland: bevoegdheden, taken en informatie-verstrekking

De Bestuurscommissie bestaat uit de portefeuillehouders Jeugd van de deelnemende gemeenten, waarin iedere gemeente met één lid vertegenwoordigd is.

In navolging op het hiervoor beschreven inrichtingsplan heeft het algemeen bestuur van de GGD in 2014 de Bestuurscommissie ingesteld en alle bevoegdheden ten aanzien van de hiervoor beschreven taken **gedelegeerd.** Dit nadat de raden in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te hebben gebracht; het algemeen bestuur is daartoe bevoegd conform artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Daarbij is het vaststellen van de begroting of van de jaarrekening overigens niet gedelegeerd, dat is namelijk volgens artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet mogelijk.

In gesprekken in het kader van dit onderzoek wordt ook wel gesproken over **getrapt delegeren**.[16] Dat betekent dat de Bestuurscommissie de verantwoordelijkheid draagt voor de inkoop van jeugdhulp. De Bestuurscommissie heeft binnen de door het algemeen bestuur vastgestelde financiële kaders de bevoegdheid om aanbieders van Jeugdhulp te contracteren en contracten te beëindigen. Als hiertoe meer financiële middelen nodig zijn, dan de door het algemeen bestuur vastgesteld begroting, dient de Bestuurscommissie hiervoor een aanvraag te doen bij het algemeen bestuur van de GGD.[17] De Bestuurscommissie heeft weliswaar een aparte begroting, maar deze maakt onderdeel uit van de begroting van de GGD. Zoals hiervoor genoemd, kan het algemeen bestuur de vaststelling van de begroting niet doordelegeren. In het geval extra financiële middelen nodig zijn, betekent dat in formele zin een wijziging van de begroting.[18] Dan moet een (concept) begrotingswijziging worden voorgelegd aan de colleges en vervolgens aan de gemeenteraden. Raden en colleges zijn in de gelegenheid om een zienswijze kenbaar te maken, waarmee het algemeen bestuur rekening houdt bij het vaststellen van de begrotingswijziging.

In de praktijk loop deze route iets anders, zie het voorgenoemde voorbeeld van het advies van de ambtelijke werkgroep aan zowel het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd als aan de Bestuurs-commissie. De Bestuurscommissie vraagt direct aan de portefeuillehouders van de gemeenten,

[16] Bron: Interviews

[17] Bron: Interviews

[18] Bron: In het zesde lid van artikel 35 Wgr is bepaald dat het eerste, derde en vierde lid van toepassing zijn op besluiten tot wijziging van de begroting

zonder tussenkomst van het algemeen bestuur van de GGD, extra financiële middelen om Intervence in stand te houden (de zogenaamde 'instandhoudingsbijdragen').

Doordat er sprake is van gedelegeerde bevoegdheden, heeft het algemeen bestuur van de GGD ook de verantwoordelijkheid voor de eerder genoemde taken overgedragen aan de Bestuurscommissie. Ook hier schept het dragen van verantwoordelijkheid tegelijkertijd de verplichting om verantwoording af te leggen. Dit is als volgt geregeld in artikel 8 van de Verordening Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp:

> De commissie geeft aan het algemeen bestuur van de GGD ongevraagd alle informatie die nodig is voor een juiste beoordeling van het door het bestuur gevoerde en te voeren beleid;
> De commissie doet aan het algemeen bestuur tenminste één maal per jaar verslag van haar werkzaamheden. Daarnaast kan het algemeen bestuur regels stellen over de wijze waarop en frequentie waarmee de commissie het algemeen bestuur informeert.

In het traject van de beëindiging van de inkooprelatie met Intervence is overigens afgesproken dat de voorzitter van de Bestuurscommissie het algemeen bestuur van de GGD informeert. De Bestuurscommissie informeert verder direct de colleges en raden van de gemeenten, zoals ook is geregeld voor het algemeen bestuur van de GGD in artikel 20 van de gemeenschappelijke regeling.[19] Daarbij was de afspraak dat alle raden dezelfde informatie gelijktijdig ontvangen.

De Bestuurscommissie wordt ambtelijk geadviseerd door het Transformatieoverleg Jeugd. Dat is een overlegplatform waarin elk van de deelnemende gemeenten met een ambtelijk beleidsadviseur is vertegenwoordigd.

De bestuurlijke Kopgroep Intervence

In de hiervoor gepresenteerde figuur 1.1 is tevens de Kopgroep opgenomen. In de door ons bestudeerde stukken hebben wij geen instellingsbesluit met een beschrijving van de taken en bevoegdheden van de Kopgroep kunnen vinden. Hieronder beschrijven deze dan ook verder op basis van gesprekken die wij hebben gevoerd, fragmenten uit de stukken van het Portefeuillehoudersoverleg en de Bestuurscommissie, een ambtelijke memo met een procesvoorstel van januari 2021, een procesvoorstel van de Kopgroep aan de Bestuurscommissie over een onderzoek naar de terugvaloptie Jeugdbescherming west en afsprakenlijsten van de Kopgroep. Het is verder uit de stukken niet duidelijk gebleken wanneer de Kopgroep precies is ingesteld. Uit de reconstructie van het proces menen wij dat dit ergens in december 2020 moet zijn geweest, nadat in november 2020 de Bestuurscommissie heeft besloten het contract met Intervence niet te verlengen.[20] Overigens bestond al langer een groep van bestuurlijke kartrekkers Intervence, dat blijkt uit een verslag van 30 juni 2020.

De Kopgroep is vanuit de leden van de Bestuurscommissie geformeerd en is samengesteld uit vier portefeuillehouders. Deze groep wordt in eerste instantie ambtelijk ondersteund door de directeur van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en de Programmamanager Jeugd Zeeland. In een later stadium zijn daar twee gemeentesecretarissen, twee ambtelijk communicatieadviseurs van de gemeenten Vlissingen en Sluis en een onafhankelijk procesbegeleider aan toegevoegd.[21] [22] Verder werd de Kopgroep ondersteund vanuit een vanuit een ambtelijk secretaris. Deze laatste was aanspreekpunt voor in- en extern betrokkenen en ondersteunde de Kopgroep met het organiseren

[19] Bron: Interviews

[20] Bron: Voorstel structuren projectorganisatie GI/Intervence, datum onbekend, schatting in januari 2021

[21] Bron: Procesvoorstel onderzoek terugvaloptie Jeugdbescherming west

[22] Bron: Voorstel structuren projectorganisatie GI/Intervence, datum onbekend, schatting in januari 2021

van overleggen, het samenbrengen van onderwerpen en het strategisch positioneren van het overleg (ongeveer vergelijkbaar met de functie van griffier van een gemeenteraad).[23]

De voorzitter van het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd en de Bestuurscommissie, is trekker van de Kopgroep. Deze voorzitter treedt als woordvoerder op voor het dossier Intervence voor de dertien Zeeuwse gemeenten, naar alle actoren die enig belang of bemoeienis hebben met dit dossier.[24] Om de communicatie naar deze actoren te stroomlijnen zijn ook twee klankbordgroepen in het leven geroepen. Een klankbordgroep van:

> De vier GI's: Intervence, Briedis, de William Schrikker Stichting en het Leger des Heils;
> De betrokken partijen: Het ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ) , het ministerie J&V, de Jeugdautoriteit, de Inspecties, de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank.

Uit bestudeerde stukken blijkt, uit de ondertekening daarvan door de voorzitter, dat de Kopgroep handelt namens de portefeuillehouders Jeugd van de dertien Zeeuwse gemeenten. Er wordt veelal ondertekend 'namens de portefeuillehouders Jeugd van de dertien Zeeuwse gemeenten'. Door deze wijze van ondertekening is het echter niet altijd helder vanuit welk gremium dit nu precies gebeurd of wie daartoe het mandaat heeft gegeven: het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, de Bestuurscommissie, de Kopgroep of anderszins? Verder valt ons op dat stukken niet altijd van een datum zijn voorzien, zoals memo's aan de raden.

1.3 De relatie met Intervence

Zoals hiervoor beschreven, hebben de gemeenten in feite geen directe relatie met Intervence. Met het getrapt delegeren heeft de Bestuurscommissie wel een directe relatie met Intervence.
We schetsen hieronder hoe de relatie zich tussen de Bestuurscommissie met Intervence **op hoofdlijnen** heeft ontwikkeld. Dit om de deelvraag 1a te beantwoorden: welke afspraken golden met Intervence? Aangezien deze afspraken in een tijdsbestek van karakter veranderen, schetsen we de ontwikkeling hiervan en de betekenis voor de rolinvulling van de Bestuurscommissie. We doen dit op hoofdlijnen; in het volgende hoofdstuk doen we dat meer in detail met een procesreconstructie.

Inkooprelatie

De relatie is in de eerste twee jaren 2016 en 2017 ruwweg te typeren als een **inkooprelatie**, waarbij van meet af aan al zorgen bestonden, want:

> **In december 2015** wordt de gecertificeerde instelling Intervence gecontracteerd door de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland voor een periode van één jaar. Het bestuur van Intervence meldt in het jaarverslag dat het contract is gesloten met minder budget en zonder langetermijnzekerheid. Ook meldt het bestuur dat het contract moeizaam tot stand is gekomen, dat het wegvallen van collega's van invloed was op de werkdruk en dat het ziekteverzuim is opgelopen.[25]
> **In december 2016** wordt Intervence opnieuw gecontracteerd, maar nu voor een langere periode.[26] Het is een raamovereenkomst voor de periode 2017 t/m 2019 met een optie om te verlengen met twee maal één jaar, dus maximaal tot en met 2021. Hierbij wordt een 'PxQ-systematiek' gehanteerd. Het bestuur van Intervence meldt in het jaarverslag van 2016 dat er sprake is van een dalende instroom en een versnelde uitstroom. Tevens is er sprake van krimp

[23] Bron: Ambtelijke verificatie
[24] Bron: Memo aan de gemeenteraden betreffende onderzoek GI-functie in Zeeland, datum onbekend
[25] Bron: Jaarverslag Intervence 2015
[26] Bron: Overeenkomst Inkoop Jeugdhulp Zeeland, ondertekening 9 december 2016

en wisselingen in het personeelsbestand door vertrek van vaste medewerkers naar het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en naar de gemeenten.

Het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd maakt op **15 februari 2017** de keuze om Intervence door te ontwikkelen naar een zogenaamde 'Innovatieve GI'.[27] De portefeuillehouders zagen dit als een manier om de continuïteit van Intervence te waarborgen. Op basis van dat besluit stelt het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd op 18 mei 2017 een opdracht vast voor een ambtelijke werkgroep GI, waarmee tevens de knelpunten met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit specifiek op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering moesten worden opgelost.

Doorontwikkeling van Intervence naar een Innovatieve GI

Richtinggevend was de basisvisie van Intervence, die al eerder was vastgesteld door de portefeuillehouders Jeugd op 22 september 2016. Hierin is uitgesproken dat de functie van de gecertificeerde instellingen dichtbij de lokale toegangen moest worden georganiseerd. Door de voorziening lokaal te verankeren en nabij te organiseren, zou op het juiste moment de juiste hulp geboden kunnen worden.

Op 15 februari 2017 stemmen de portefeuillehouders Jeugd in met de ambitie van Intervence om door te groeien naar een innovatieve GI. Dat is ook een van de drie beleidskeuzes voor de gewenste dienstverlening, zoals beschreven in de Leidraad VNG. Hiermee is tevens het besluit genomen om Intervence, op basis van exclusief partnerschap, uit te laten groeien tot een brede leverancier van diensten op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering, zowel vanuit het wettelijk gedwongen kader als vanuit het preventief justitieel kader. Om dit te realiseren zijn de volgende samenwerkingsafspraken gemaakt:

1 **Uitvoeren van basisdienstverlening** in het gedwongen en het preventief justitieel kader;
2 **Verbetering van de samenwerking** met de wijk- en gebiedsteams en de ketenpartners;
3 **Innovatie van de bestaande dienstverlening** en ontwikkelingen van nieuwe aanpakken, gericht op de belangrijkste problemen met grote veiligheidsrisico's.

Bron: Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Werkgroep GI, 26 februari 2018.

Naar aanleiding van aanhoudende zorgen over de kwaliteit van Intervence, gaat de Bestuurscommissie in het najaar van 2017 bijsturen richting Intervence. De *Bestuurscommissie* vraagt Intervence in een brief d.d. 10 oktober 1017 een verbeterplan op te stellen. Intervence zegt deze brief namens de *portefeuillehouders Jeugd* van de dertien Zeeuwse gemeenten van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland te hebben ontvangen. In de brief is onvrede uitgesproken ten aanzien van het functioneren van Intervence.[28] Intervence heeft zijn verbeterplan klaar in november 2017. De Bestuurscommissie gaat akkoord met het verbeterplan op **8 december 2017.**

Samenwerkingsrelatie

Met het plan om Intervence door te ontwikkelen naar een 'Innovatieve GI' is er naast een inkoop-relatie voor uitvoering van de basisdienstverlening ook sprake van een **samenwerkingsrelatie,** want:

> De gemeenten zetten namelijk in op verbetering van samenwerking tussen Intervence en de wijk- en gebiedsteams en ketenpartners en op de ontwikkeling van nieuwe innovatieve aanpakken. Dit door het inrichten van een gezamenlijke innovatiegroep 'Oester 2018-2023',

[27] Bron: Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Werkgroep GI Zeeuwse gemeenten en Intervence, 26 februari 2018

[28] Bron: Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Wergroep GI, 26 februari 2018. Hoofdbijlage 2 bevat een afzonderlijk plan van Intervence dat is goedgekeurd in het Portefeuillehoudersoverleg van 8 december 2017: Verbeterplan GI Intervence versie 3.0 definitieve versie

waarin de gemeenten, Intervence en allerlei andere partners deelnemen. In het plan 'Innovatieve GI' wordt aangegeven dat de Zeeuwse gemeenten en Intervence in de komende jaren aanzienlijk meer investeren in gezamenlijk partnerschap en daarbij uitgaan van co-creatie.

> Voor de continuïteit en doorontwikkeling van Intervence wordt in de plan 'Innovatieve GI' aangegeven dat het noodzakelijk is om meerjarige bekostigingsafspraken te maken. Hierdoor kan de personele capaciteit op orde gehouden worden. Onderdeel van de opdracht is tevens de invoering van een meer stabiele bekostigingsvorm voor Intervence. Dit door de basisdienst-verlening op basis van prognoses ten aanzien van PxQ te bevoorschotten en afzonderlijke projectbudgetten beschikbaar te stellen voor innovatieve projecten.

De gemeenten als probleemeigenaar

Uiteindelijk verschuift de relatie van een inkoop- en samenwerkingsrelatie naar die van de gemeenten als **probleemeigenaar.**

In **januari en februari 2019** worden de colleges en raden geïnformeerd over een zorgelijke situatie waarin Intervence zich bevindt. De eerdere zorgen over de kwaliteit van dienstverlening waren ondanks het verbeterplan van Intervence niet weg en tegelijkertijd kampte Intervence met een fors liquiditeitsprobleem. De problemen waren nu zo groot dat inmiddels het ministerie van JenV betrokken was. Op **1 februari 2019** worden met een bestuursakkoord tussen de Zeeuwse gemeenten, het ministerie van JenV en Intervence afspraken bekrachtigd. De afspraken waren dat Intervence verdere maatregelen neemt om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en de gemeenten een financiële instandhoudingsbijdrage ter beschikking stellen. De raden en colleges stemmen in met het verstrekken van een instandhoudingsbijdrage voor Intervence van € 680.000,- voor 2019. Het probleem verdiept zich daarna echter steeds verder en het vraagt al snel om een hernieuwd bestuursakkoord op **21 november 2019,** dat van de gemeenten een verdere ondersteuning aan Intervence vraagt door aanvullende instandhoudingsbijdragen van € 158.000,- in 2019 en € 604.000,- in 2020.

Het ter beschikking stellen van instandhoudingsbijdragen gaat dus verder dan enkel een inkooprelatie. De gemeenten nemen de verantwoordelijkheid om Intervence in stand te houden. Dit valt te typeren als 'eigenaarschap', dat een andere rolinvulling vraagt van de gemeente. De gemeenten dragen namelijk hiermee hun primaire verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van de GI-functie in Zeeland, voortvloeiend uit de Jeugdwet. De gemeenten kunnen dat niet enkel meer waarborgen met 'inkopen' of 'samenwerken'; zij zijn noodgedwongen een stap verder te zetten. Dit is noodgedwongen omdat gemeenten immers verantwoordelijk zijn voor het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van gecertificeerde instellingen. Tevens heeft het rijk ook in 2017 besloten dat regio's een coördinerende rol op zich dienden te nemen ten aanzien gecertificeerde instellingen. Er zijn toen zogenaamde 'accounthoudende regio's' ingesteld en Zeeland was dat voor Stichting Intervence.

In het **eerste kwartaal 2020** blijkt de financiële situatie van Intervence nog ernstiger. Door de afnemende instroom bij Intervence, blijkt dat de bevoorschotting van de gemeenten te hoog is geweest. Conform de afspraken zou Intervence het teveel betaalde moeten terugbetalen. Direct terugvorderen zal maken dat Intervence failliet gaat. Er wordt uit de Bestuurscommissie een Kopgroep van portefeuillehouders samengesteld om de situatie verder het hoofd te bieden en te komen tot oplossingen in afstemming met de Raad van Toezicht van Intervence. Dat leidt niet tot een oplossing en de Kopgroep besluit in mei 2020 een plan B op te stellen.[29] Het omhelst een verkenning van een aantal scenario's, waaronder een scenario waarbij andere gecertificeerde

[29] Bron: Memo gemeenteraden betreffende situatie Intervence

instellingen de caseload van Intervence zouden overnemen. Deze stap gaat verder dan de eerder genomen stappen. Het is namelijk een eerste stap naar een breuk in de relatie met Intervence. Daarbij merken we ook op dat Intervence deze stap ook zelf zet door in juni 2020 te besluiten geen gebruik te willen maken van een contractverlenging. Zie verder het volgende hoofdstuk paragraaf 2.2.

2 Het proces

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag 2 van het onderzoek. We beantwoorden de deelvraag hieronder eerst kort aan de hand van kernbevindingen. In de navolgende paragrafen worden deze verder uitgewerkt. Gemakshalve korten we 'Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg' af als 'Bestuurscommissie'.

DEELVRAAG

2 **Welke relevante feiten kunnen worden geïdentificeerd in het proces van heroverweging van de inkooprelatie, en de breuk van deze relatie?**

a Wat was de aanleiding tot de voorbereiding van de besluitvorming over de inkooprelatie en de breuk van deze relatie?

b Wat was de doelstelling die men voor ogen had met het proces?

c Hoe is de voorbereiding en besluitvorming verlopen?

d Wat zijn daarbij, en daarna, cruciale momenten van (her)overweging?

e Hoe is op die momenten invulling gegeven aan de afspraken die gelden tussen de gemeenteraden en de colleges inzake kaders, mandatering, wijze van gemeentelijke besluitvorming en informatievoorziening (actief en passief)?

f Hoe verhoudt zich dit tot de kaderstellende en controlerende rollen van de raden?

BEANTWOORDING DEELVRAAG: DE KERNBEVINDINGEN

2a De aanleiding om de inkooprelatie te beëindigen is tweeledig:

> De kwaliteit van dienstverlening van Intervence was onder de maat, vanwege problemen met de personele bezetting. Intervence kreeg met name het hoge personeelsverloop niet onder controle, waardoor gezinnen te maken kregen met verschillende gezinsmanagers. Dit had negatieve gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening;

> De financiële situatie van Intervence was kwetsbaar en werd gaandeweg steeds slechter, op enig moment dreigde zelfs een faillissement. Intervence kreeg de financiële problematische situatie niet onder controle. Het wist de vaste kosten van de organisatie niet evenredig omlaag te brengen met de daling van het aantal drangmaatregelen. De organisatie was niet in staat om in voldoende mate af te schalen, binnen een tijdsbestek dat de gemeenten voor ogen hadden.

Ondanks dat verbeteringen ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening wel na verloop van tijd zichtbaar werden, ontstonden toch forse financiële problemen. Deze ontstonden doordat het aantal onderhanden maatregelen, en daarmee de hoeveelheid betaald werk, in de jaren afnam. Het aantal maatregelen is een graadmeter is voor de hoeveelheid betaald werk voor Intervence. Dat liep van 2016 t/m 2020 terug met 30%, hoofdzakelijk veroorzaakt door een daling van 70% in het aantal drangmaatregelen. De lasten dalen in die periode weliswaar ook, maar dat gaat met 12% niet evenredig met de daling van de opbrengsten. Het gevolg is dat een positief financieel resultaat in 2016 omslaat naar negatieve resultaten in alle jaren van 2017 t/m 2020. In 2019 wordt het eigen vermogen van Intervence negatief en de liquiditeit wordt in 2020 problematisch.

De oorzaak van de terugloop van het aantal drangzaken is tweeledig:

> Er was binnen de Zeeuwse gemeenten inmiddels een breed gedragen visie dat drang-zaken niet thuis horen bij een gecertificeerde instelling en dat daarvoor ook geen juridische grondslag is. Daarmee kan Intervence niet rekenen op deze instroom. Deze visie week overigens wel af van de eerder gestelde doelen ten aanzien van de doorontwikkeling van

Intervence naar een innovatieve GI, waarbij het preventief justitieel kader (wij interpreteren dit als drangmaatregelen) tot de basisdienstverlening zou behoren.

> In april 2019 wordt op basis van het vanMontfoort-onderzoek geconstateerd dat Intervence drangzaken uitvoert, maar dat dit aantal terugloopt doordat alle menskracht nodig is om gedwongen maatregelen uit te voeren en wachtlijsten te beheersen.[30]

2b Het doel van de Bestuurscommissie en van het Portefeuillehouders Jeugd, met het beëindigen van de inkooprelatie met Intervence, was het waarborgen van de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering met voldoende kwaliteit. Dat wordt in verschillende stukken benadrukt.

Wij constateren tegelijkertijd dat de Bestuurscommissie, en het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, het doel van continuïteit wel voor ogen had, maar (achteraf gezien) niet goed vooraf hebben ingeschat (of konden inschatten) of een aanbiedende organisatie daartoe wel in staat zou zijn, binnen de prijs die de gemeenten daarvoor wilden betalen. Het gaat hier om het vooraf inschatten van het realiteitsgehalte van de prijs/kwaliteitverhouding die een aanbieder voorstelt. Tot driemaal toe is dit gebleken:

> Intervence was niet in staat de zorg te waarborgen binnen de door de gemeenten gestelde prijs, ook niet na een tariefsverhoging;
> Briedis was organisatorisch niet in staat het juiste volume aan zorg te bieden en te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor gecertificeerde instellingen;
> Uiteindelijk biedt JB west de zorg met het gewenste volume en binnen de kwaliteitscriteria voor gecertificeerde instellingen, maar tegen een hoger tarief dan dat van Intervence.

2c Het gehele proces kent vier fases met binnen iedere fase verschillende stappen. De vier fases zijn als volgt te typeren:

> Een eerste fase van **stabiliteit**, door het inrichten van de Bestuurscommissie en het contracteren van Intervence. De relatie met Intervence is hierbij te typeren als een inkooprelatie.
> Een tweede fase van **wankel evenwicht**. Er zijn eerste signalen van problemen, die erger worden, waardoor de Bestuurscommissie steeds steviger gaat sturen en de gemeenten genoodzaakt zijn om financiële instandhoudingsbijdragen voor de kortere termijn ter beschikking te stellen. Ook ontstaan plannen voor de langere termijn waarbij de relatie met Intervence te typeren is als een samenwerkingsrelatie.
> In de derde fase raakt het **uit evenwicht**. In deze fase wordt de Bestuurscommissie (onbedoeld maar gedwongen) probleemeigenaar. Er ontstaat een crisissituatie door dreigend faillissement van Intervence en alle relevante actoren van het gehele systeem pakken een rol op. In deze fase worden scenario's ontwikkeld en afscheid genomen van Intervence.
> In de laatste fase ontstaat een **nieuw (geforceerd) evenwicht**, waarbij de Bestuurscommissie en het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd de regie niet meer in handen hadden. De regie wordt overgenomen door het ministerie van Justitie en Veiligheid, mede op basis van signalen van de Inspecties en de Jeugdautoriteit.
Het plan was om de cliënten van Intervence over te dragen aan de andere gecertificeerde instellingen in Zeeland. Dat plan werd echter doorkruist doordat de Inspecties het plan niet van voldoende kwaliteit vonden en de Jeugdautoriteit grote twijfels had bij de organisatorische en financiële slagkracht van Briedis. Even later werd ook het certificaat van Briedis ingetrokken. Dat was voor de Bestuurscommissie een onaangename verrassing die zij niet zag aankomen. Intussen kwam bij Intervence een uitstroom van medewerkers

[30] Bron: Rapport vanMontfoort, Onderzoek naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland, 5 april 2019

op gang, waardoor de continuïteit van zorg niet meer kon worden gewaarborgd. De zorgen werden nu zo groot, dat de minister ingreep en dwong de gemeenten te kiezen voor een ander scenario dan zij aanvankelijk voor ogen hadden, namelijk een overname van Intervence door JB west. Dat scenario is uiteindelijk ook geëffectueerd, waarbij JB west in de positie was de gemeenten de risico's te laten dragen van de overname. Ook hier hadden de gemeenten de regie niet meer in handen.

2d/e Na besluitvorming door de Bestuurscommissie op cruciale momenten (zie paragraaf 2.2), zijn de raden via de colleges geïnformeerd over dat besluit met een onderbouwing. Dit is conform de gedelegeerde bevoegdheid en taak van de Bestuurscommissie. In het geval aanvullende financiële middelen nodig waren is de raad in positie gebracht om een zienswijze te geven en in te stemmen. De Bestuurscommissie heeft de raden, soms via de colleges en soms direct, regelmatig en actief geïnformeerd over besluiten, de voortgang en de status van verschillende stappen.

2f Wij merken op dat de relatie tussen de Bestuurscommissie en Intervence gaandeweg en noodgedwongen is verschoven van een inkooprelatie naar die van een samenwerkings-relatie, tot zelfs die van probleemeigenaar. De laatste vroeg een heel andere rolinvulling van de Bestuurscommissie, waarvan de Kopgroep met vier portefeuillehouders onderdeel van was. Daarbij is door de gemeenteraden, colleges en de Bestuurscommissie tussentijds niet stilgestaan bij de vraag of de gedelegeerde bevoegdheden hierbij passend zijn. De handelingen van de Bestuurscommissie en de Kopgroep gaan immers verder dan enkel het contracteren of beëindigen van contracten. De vraag of de bevoegdheden en taken van de Bestuurscommissie passend waren, wordt wel achteraf gesteld tijdens de reflectie die portefeuillehouders op 24 januari 2022 hebben gedaan op het proces.[31] Er wordt geconcludeerd dat de gedelegeerde bevoegdheid niet passend voelde. Het dossier Intervence werd namelijk gaandeweg steeds groter en politieker van aard, dan inkoop alleen. Terwijl de raden het gevoel hadden alleen achteraf te kunnen tekenen bij het kruisje.

Als laatste merken we op dat de Kopgroep onder zeer hoge tijdsdruk heeft moeten werken, waarbij achteraf de vraag kan worden gesteld of dit nodig was. Conform de lopende raamovereenkomst met Intervence was immers een verlenging van het contract met een jaar nog mogelijk geweest. Intervence besloot echter dat contract niet te willen verlengen, en de Kopgroep ging hierin mee. Door de hoge tijdsdruk heeft de Kopgroep onvoldoende kennis en expertise uit de eigen ambtelijke organisatie kunnen benutten en hebben de leden van de Kopgroep zich moeten ingraven in de inhoud. Dat vraagt de nodige kennis die de leden van de Kopgroep in beginsel ook niet hadden.[32] In de eigen reflectie van de Bestuurscommissie van 24 januari 2022 wordt dit punt ook genoemd. De Bestuurscommissie geeft aan dat er geleidelijk een fuik ontstond. Een fuik waarin nog maar één optie voorlag en waar de Bestuurscommissie geen eigen afwegingen meer kon maken, bijvoorbeeld door advies vanuit de eigen ambtelijke organisatie in te winnen. Ook was het door tijdsdruk niet meer mogelijk om afstand te nemen en de voorliggende informatie goed te beoordelen. De Bestuurscommissie trekt daarbij ook een les: 'in geval van een complex dossier is het werken met een Kopgroep in principe goed, maar het is wel nodig om een ondersteunende structuur in te richten, waarbij een expertteam snel en met voldoende capaciteit beschikbaar is'.

[31] Bron: Reflectieverslag GI functie in Zeeland, 8 maart 2022

[32] Bron: Interviews

Tot slot merken wij nog het volgende op ten aanzien van de reconstructie van het proces. De onderzoekers hebben vele stukken moeten ordenen en bestuderen. Tijdens deze ordening bleken niet altijd stukken van een datum te zijn voorzien. Uit het stuk zelf moest dan worden gedestilleerd wat de datum zou kunnen zijn; dat bleek veelal mogelijk omdat in de stukken zelf werd verwezen naar datums van besluitvorming of afstemming. Ook was het niet altijd duidelijk namens welk gremium het stuk was geaccordeerd. Stukken worden bijvoorbeeld soms ondertekend namens de portefeuillehouders Jeugd. De portefeuillehouders Jeugd zitten echter zowel in de Bestuurscommissie als het Portefeuillehoudersoverleg.

2.1 De aanleiding en doel van het proces van heroverweging van de inkooprelatie

Intervence kampte al jaren met forse organisatorische uitdagingen. Dat blijkt uit hun eerdere genoemde jaarverslagen van 2015 en 2016.

Het bedrijfsplan dat is opgesteld in 2020 laat zien dat deze uitdagingen jarenlang voortsleepten:[33]

> Er was in de jaren 2017 en 2018 sprake van een hoger ziekteverzuim dan het landelijk gemiddelde. Hoewel dat terugliep in 2019 tot nagenoeg het landelijk gemiddelde, steeg het ziekteverzuim in het jaar 2020 t/m het tweede kwartaal naar 12,8%. In 2019 en 2020 werden veel medewerkers langdurig ziek.

> Het personeelsverloop was in 2017 nagenoeg gelijk aan het landelijk gemiddelde, maar in 2018 en 2019 had Intervence het hoogste verloop van alle GI's in Nederland, met respectievelijk 31% en 39%. Als drie belangrijkste vertrekmotieven noemen medewerkers: onrust/chaos in de organisatie, hoge werkdruk en het vertrek van collega's.

Door de problemen met de personele bezetting kregen gezinnen te maken met verschillende gezinsmanagers. Dat had negatieve gevolgen voor de kwaliteit van de hulpverlening. Zoals eerder beschreven in het voorgaande hoofdstuk, stelde Intervence hiervoor een verbeterplan op. Intervence voert verbeteringen door en het bedrijfsplan dat is opgesteld in 2020 laat een verbetering van de kwaliteit zien. Het Keurmerkinstituut verlengde in mei 2020 het certificaat met drie jaar. Tegelijkertijd krijgt Intervence het hoge personeelsverloop niet goed onder controle.

Gaandeweg bleek de financiële situatie van Intervence steeds verder te verslechteren. Het aantal maatregelen, dat een graadmeter is voor de hoeveelheid betaald werk voor Intervence, loopt terug van 1.111 maatregelen in 2016 naar 775 in 2020. Dat is een afname van ruwweg 30% in vier jaar tijd. Oorzaak is hoofdzakelijk veroorzaakt door een daling van 70% in het aantal drangmaatregelen. Dit heeft negatieve gevolgen voor de opbrengsten. Die dalen in de periode 2016 t/m 2020 met circa 18%. De lasten dalen in die periode weliswaar ook, maar dat gaat met 12% niet evenredig met de daling van de opbrengsten. Het gevolg is dat een positief financieel resultaat van € 121.000,- in 2016 omslaat naar negatieve resultaten in alle jaren 2017 t/m 2020. In 2019 wordt het eigen vermogen van Intervence negatief en de liquiditeit wordt in 2020 problematisch.

Ondanks de verbetering van de kwaliteit, en extra kapitaalinjecties van de gemeenten, verliest de Bestuurscommissie het vertrouwen dat Intervence op een financieel gezonde wijze eigenstandig voort kan bestaan. De Bestuurscommissie geeft daarbij aan dat de andere gecertificeerde instellingen die actief zijn in Zeeland dat wel kunnen binnen de financiële kaders van de gemeenten, waarbij de afgesproken tarieven volgens de gemeenten redelijk zijn en deze hiertoe ook in 2019 naar boven zijn bijgesteld. Reden voor de Bestuurscommissie om naar andere alternatieven uit te kijken. Dit met als hoofddoel om de continuïteit van jeugdbescherming en -reclassering te waarborgen, binnen de financiële middelen die de gemeenten daartoe voor ogen hebben.

[33] Bron: Bedrijfsplan Intervence, opgesteld door EHdK, 3 september 2020

2.2 Het proces en de cruciale momenten

Bijlage 1 bevat een historische reconstructie van het gehele proces. Deze reconstructie is samengesteld door bestudering van stukken en gevoerde gesprekken in het kader van dit onderzoek. Uit deze historische reconstructie onderscheiden wij acht stappen in het proces, die zijn te verdelen over vier fases, zie de onderstaande figuur. Daaronder lichten we de fases en stappen toe en belichten daarbij de cruciale momenten per fase.



Figuur 2.1: fasering van het proces: vier hoofdfases en acht stappen

Fase: Stabiliteit

In deze fase wordt Intervence door de Bestuurscommissie gecontracteerd en is er sprake van een inkooprelatie, zoals ook besproken in het voorgaande hoofdstuk. De Bestuurscommissie heeft door de overdracht van taken en bevoegdheden in deze fase een primaire rol.

De gemeenteraden van de Zeeuwse gemeenten stemmen in september 2014 in met het positioneren van de centrale inkooporganisatie binnen de gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland. In navolging hierop heeft het algemeen bestuur van de GGD in 2014 de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg ingesteld en alle bevoegdheden ten aanzien van de hiervoor beschreven taken **gedelegeerd**, nadat de raden in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te hebben gebracht. Met deze stap heeft de raad nog drie instrumenten in handen om sturing te geven aan de inkoop van jeugdhulp:

> De raad stelt de visie en/of het beleid op Jeugdhulp vast. Daarmee stelt de raad doelen en kaders die sturend zijn voor de inkoop.
> De raad heeft het budgetrecht ten aanzien van de gemeentelijke begroting. Daarbij opgemerkt dat de ruimte voor de raad, ten aanzien van de verplicht gestelde gemeenschappelijke regelingen zoals de GR GGD, door het verplichte karakter beperkt is.

> De raad heeft het recht om zijn zienswijze te geven op de conceptbegroting van de GR GGD en begrotingswijzigingen, in het geval extra financiële middelen door de GR GGD worden gevraagd.

Fase: Wankel evenwicht

In deze fase gaat de Bestuurscommissie steviger sturen langs de inkooprelatie en tegelijkertijd bouwen aan een samenwerkingsrelatie. Zowel de Bestuurscommissie als de gemeenten spelen hierbij een rol.

In 2017 worden de eerste signalen helder van problemen die zich voordoen bij Intervence:[34]

- Er was een dalende tendens van maatregelen te zien die Intervence onderhanden had.
- De problemen rondom Intervence werden zichtbaar na publicatie van de jaarrekening in 2017. Toen bleek al dat Intervence moest putten uit de financiële reserves van de organisatie om de exploitatie dekkend te krijgen.
- Eind 2017 heeft de Bestuurscommissie hierover gesprekken gevoerd met de Raad van Toezicht en de directeur van Intervence.

De Bestuurscommissie gaat in **oktober 2017** steviger bijsturen. De Bestuurscommissie stuurt op 10 oktober een brief naar het bestuur van Intervence waarin onvrede wordt uitgesproken ten aanzien van het functioneren van Intervence[35]. De Bestuurscommissie vraagt aan Intervence een verbeterplan op te stellen. Intervence stelt dit in november 2017 op. Het verbeterplan van Intervence omvat op hoofdlijnen:

> Eerste prioriteit is het wegwerken van knelpunten op het gebied van wachtlijsten en kritieke dossiers, door nadrukkelijker te sturen op de taken van de gezinsmanagers. Er worden maatregelen voorgesteld om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en de beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers te verhogen.

> Voor de middellange en lange termijn inzetten op het ontwikkelen en vernieuwen van de organisatie en een open bedrijfscultuur, het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de GI-functie in Zeeland en de samenwerking met gemeenten en ketenpartners.

De Bestuurscommissie gaat akkoord met het verbeterplan op **8 december 2017**. Het verbeterplan speelt in op de keuze die de portefeuillehouders Jeugd al op 15 februari 2017 maken om Intervence door te ontwikkelen naar een zogenaamde Innovatieve GI.[36] Op basis van dat besluit stellen de portefeuillehouders Jeugd op 18 mei 2017 een opdracht vast voor een werkgroep GI, waarmee tevens de hiervoor genoemde knelpunten met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit specifiek op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering moesten worden opgelost.

Met het plan om Intervence door te ontwikkelen naar een Innovatieve GI is er naast een inkoop-relatie voor uitvoering van de basisdienstverlening ook sprake van een **samenwerkingsrelatie**. Er wordt namelijk ingezet op verbetering van samenwerking tussen Intervence en wijk-/gebiedsteams en ketenpartners, en de ontwikkeling van nieuwe innovatieve aanpakken. Dit door het inrichten van een gezamenlijke innovatiegroep 'Oester 2018-2023' waarin de gemeenten, Intervence en allerlei andere partners deelnemen. Onderdeel van de opdracht is tevens de invoering van een meer stabiele bekostigingsvorm voor Intervence. Dit door de basisdienstverlening op basis van

---

[34] Bron: Interviews

[35] Bron: Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Wergroep GI, 26 februari 2018. Hoofdbijlage 2 bevat een afzonderlijk plan van Intervence dat is goedgekeurd in het Portefeuillehoudersoverleg van 8 december 2017: Verbeterplan GI Intervence versie 3.0 definitieve versie

[36] Bron: Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Werkgroep GI Zeeuwse gemeenten en Intervence, 26 februari 2018

progonoses ten aanzien van PxQ te bevoorschotten en afzonderlijke projectbudgetten beschikbaar te stellen voor innovatieve projecten.

De problemen worden gaandeweg echter groter en in **februari 2019** stemmen de raden in met het beschikbaar stellen van instandhoudingsbijdragen. Vanwege aanhoudende negatieve exploitatie-resultaten van Intervence, heeft de Bestuurscommissie na financieel onderzoek geconcludeerd dat Intervence voor 2019 en 2020 extra instandhoudingsbijdragen nodig heeft. Er zijn inmiddels ook gesprekken gevoerd met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Er is gezocht naar oplossingen en in februari 2019 is een **bestuursakkoord** gesloten tussen de gemeenten, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Stichting Intervence.

In dat bestuursakkoord is afgesproken dat:
> Intervence gedurende twee jaar (2019 en 2020) een instandhoudingsbijdrage krijgt van de Zeeuwse gemeenten. Voor 2019 een instandhoudingsbijdrage van € 680.000,-
> Intervence daarna weer zelfstandig de zorg zou moeten kunnen financieren op basis van de afgesproken kaders met betrekking tot prijs en hoeveelheid (PxQ);
> De Zeeuwse gemeenten Intervence gaan bevoorschotten op basis van de toen geldende schatting van de productiecijfers. De verrekening van de voorschotten op basis van de werkelijke productie zal aan het einde van elk boekjaar worden gedaan.
> De tarieven voor de diensten voor 2019 worden aangepast.

Binnen het bestuursakkoord is opgenomen dat gemeenten, indien noodzakelijk, financieel extra bijdragen in de periode dat toegewerkt wordt naar een duurzame organisatievorm voor de GI-taken in Zeeland per 2021. Hiertoe verstrekt de Bestuurscommissie een opdracht aan het bureau vanMontfoort om een onderzoek te doen naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland. In **april 2019** wordt op basis van het vanMontfoort-onderzoek geconstateerd dat Intervence drangzaken uitvoert, maar dat aantal drangzaken terugloopt doordat alle menskracht nodig is om maatregelen uit te voeren en wachtlijsten te beheersen.[37]

Ook wordt geconstateerd dat bestuurders, ambtenaren en uitvoerende professionals geen gedeeld beeld hebben wat 'drang' precies is. Sommige zien drang als een product dat kan worden ingekocht. Anderen zien drang als een beroepshouding, een positie die een hulpverlener inneemt in een laatste poging om een cliënt vrijwillig maar niet vrijblijvend te laten meewerken aan hulpverlening, dit om een maatregel via de rechter te voorkomen. **De meesten vinden dat drang niet thuishoort bij een gecertificeerde instelling.** Daar is ook alle beleidsruimte voor, want er bestaat geen juridische basis voor drang. De Jeugdwet kent enkel een vrijwillig en een gedwongen kader. In het rapport wordt uiteindelijk geconcludeerd dat gecertificeerde instellingen alleen dwangtaken zouden moeten uitvoeren. Er wordt wel geadviseerd de functie van gecertificeerde instellingen samen te voegen met de Veilig Thuis-functie. Hierdoor zou de keten worden verkort, het proces kunnen worden gestroomlijnd en tijd en kosten worden bespaard. Het biedt verder geen oplossing voor de personele problemen van Intervence.

De Bestuurscommissie ziet nu onder andere als vervolgacties (a) het opstellen van een visie op 'drang' waaruit zou moeten blijken waar gemeenten deze vorm van vrijwillige hulp gaan afnemen[38] en (b) inzetten op verkorting van de veiligheidsketen.

In de zomer van 2019 ontstond hierdoor de nodige onrust bij medewerkers van Intervence.[39] Hiertoe hebben het bestuur van Intervence en de portefeuillehouders uit de Bestuurscommissie tijdens een

[37] Bron: Rapport vanMontfoort, onderzoek naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland, 5 april 2019

[38] Bron: Memo Zeeuwse Gemeenteraden, uitwerking onderzoek vanMontfoort, 6 juni 2019

[39] Bron: Interviews

bijeenkomst de medewerkers geïnformeerd over de stand van zaken. **Eind 2019 laaide de onrust echter weer op omdat bekend werd dat de gemeenten het voornemen hadden om de 'drang' onder te brengen bij andere organisaties.**

Op **16 april 2020** krijgen de raden opnieuw een verzoek om een (aanvullende) instandhoudingsbijdrage beschikbaar te stellen om de continuïteit van Intervence te waarborgen; de raden stemmen daarmee in. Het gaat om een aanvullende financiële instandhouding van Intervence voor 2019 en 2020, ten bedrage van respectievelijk € 158.000,- en € 604.000,- voor alle Zeeuwse gemeenten bij elkaar. Als reden wordt gegeven dat Intervence de afgelopen jaren te maken heeft gehad met een trendmatige daling in de dienstverlening op het gebied van drangmaatregelen. Waar de opbrengst in 2016 circa € 3,8 miljoen bedroeg, is dit in 2018 circa € 2,8 miljoen. In 2019 en 2020 zetten de negatieve exploitatieresultaten zich voort en daardoor kon er een financieel onhoudbare situatie ontstaan. De Bestuurscommissie heeft de volgende voorwaarden gesteld en aan het raadsvoorstel toegevoegd:

> De Zeeuwse gemeenten stellen zich op het standpunt dat zij bereid zijn om Intervence de noodzakelijke (financiële) steun te verlenen die direct gerelateerd is aan de zorg voor Zeeuwse cliënten.
> De gemeenten willen geen verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van bedrijfsvoering en investeringen in bedrijfsmiddelen. Hiervoor dient Intervence zelf de noodzakelijke middelen te voorzien.
> Evenzo verwachten de gemeenten dat Intervence in 2020 haar personeels- en apparaatskosten in overeenstemming brengt met de te verwachten (lagere) productie, dan wel zorg draagt voor stijging van die productie.
> Van Intervence wordt verwacht dat zij inzet op diverse activiteiten in het kader van het verbeteren en doorontwikkelen van de bedrijfsvoering.

Het Keurmerkinstituut heeft in deze periode (januari t/m mei 2020) Intervence beoordeelt. Op basis van de resultaten heeft het Keurmerkinstituut uitgesproken dat Stichting Intervence voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering voldoet aan de criteria en verlengd het certificaat tot 14 mei 2023.[40]

Fase: Uit evenwicht

In deze fase wordt de Bestuurscommissie (onbedoeld) probleemeigenaar. Er ontstaat een crisissituatie en alle relevante actoren van het gehele systeem pakken een rol op. Uit de Bestuurscommissie wordt een Kopgroep van vier portefeuillehouders geformeerd, die zich sec gaan richten op het bestrijden van de crisis. De Kopgroep wordt in eerste instantie ambtelijk ondersteund door de directeur van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en de Programmamanager Jeugd Zeeland. In een later stadium zijn daar twee gemeentesecretarissen en twee ambtelijk communicatieadviseurs van de gemeenten Vlissingen en Sluis, secretariële ondersteuning vanuit de gemeente Goes en een onafhankelijk extern procesbegeleider aan toegevoegd.[41] De Kopgroep adviseert en doet voorstellen naar het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd en de Bestuurscommissie. De Kopgroep is tevens woordvoerder naar alle relevante actoren die enig belang of bemoeienis hebben met het dossier.

De beleidsambtenaren van het Transformatieoverleg Jeugd staan in dit traject verder op afstand. De tijdsdruk was in deze fase dermate groot dat ambtelijke advisering vanuit dit platform nauwelijks mogelijk was. De ambtenaren van dit platform werden niet in staat gesteld om ambtelijk tegenwicht

[40] Bron: Brief van Intervence aan gemeenteraadsleden van de 13 Zeeuwse gemeenten met kenmerk 20.068, 4 december 2020

[41] Bron: Procesvoorstel onderzoek terugvaloptie Jeugdbescherming west

te bieden; daar was onvoldoende tijd voor.[42] Ambtelijke advisering was vrijwel onmogelijk vanwege de grote hoeveelheid aan betrokken instanties en zeer veel, vaak op korte termijn, extra ingelaste overlegmomenten voor de Kopgroep en de Bestuurscommissie. Het Transformatieoverleg Jeugd is wel regelmatig extra bij elkaar gekomen (vaak in de avonden), om op cruciale momenten te worden geïnformeerd. Door zich snel opeenstapelende ontwikkelingen wisselde de informatie echter snel.[43]

In gesprekken in het kader van dit onderzoek wordt daar ook kritisch tegenaan gekeken. De leden van de Kopgroep zou zich door onvoldoende ambtelijke ondersteuning en expertise teveel hebben moeten ingraven in de inhoud. Dat vraagt de nodige kennis die zij in beginsel ook niet hadden.[44] In de eigen reflectie van de Bestuurscommissie van 24 januari 2022 wordt dit punt ook genoemd. De Bestuurscommissie geeft aan dat er geleidelijk een fuik ontstond, waar nog maar een optie voorlag en waar men geen eigen afwegingen meer kon maken, bijvoorbeeld door advies vanuit de eigen ambtelijke organisatie in te winnen. Ook was het door de tijdsdruk niet meer mogelijk om afstand te nemen en de voorliggende informatie goed te beoordelen. De Bestuurscommissie trekt daarbij een les: 'In geval van een complex dossier is het werken met een Kopgroep in principe goed, maar het is wel nodig om een ondersteunende structuur in te richten waarbij een expertteam snel en met voldoende capaciteit beschikbaar is'.

De ervaren tijdsdruk en benodigde expertise wordt hieronder aan de hand van de cruciale momenten in deze fase verder geïllustreerd.

Op **8 mei 2020** dreigt een groot probleem. Betaling van het voorschot aan Intervence gebeurt op basis van PxQ, Dat betekent dat Intervence wordt betaald op basis van geleverde prestaties. Door de afnemende aantallen zorg heeft Intervence teveel betaald gekregen en dat moet worden terugbetaald aan de gemeenten. Direct terugvorderen zal maken dat Intervence failliet gaat. Echter geen terugbetaling vorderen zou gezien worden als 'staatssteun'. Vandaar dat er gestart moet worden met het opstellen van een plan B: verschillende scenario's onderzoeken.

Op basis van een extra Portefeuillehoudersoverleg Jeugd wordt geconcludeerd dat het merendeel van de portefeuillehouders onvoldoende vertrouwen heeft dat Intervence met adequate oplossingen gaat komen. Dat wordt nog eens bevestigd met het verbeterplan dat Intervence opstelt in opdracht van de Kopgroep. De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg kan niet instemmen met het verbeterplan. Reden is dat het onvoldoende richtinggevend en hoopgevend is voor de toekomst. Het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd geeft aan dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de instandhouding van de GI-functie, maar niet voor de instandhouding van de GI-Intervence.

De Bestuurscommissie wil nu drie scenario's uitgewerkt zien. De eerste twee scenario's dienen te worden uitgewerkt door Intervence en het derde scenario valt onder verantwoordelijkheid van de Bestuurscommissie. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende scenario's:

1. Intervence wordt vanaf 2021 de voorkeursaanbieder inzake GI-functies. Dit vindt plaats aan de hand van een helder verbeterplan;
2. Intervence wordt overgenomen door een andere partij, waarna Intervence als dochter of werkmaatschappij de GI-werkzaamheden gaat uitvoeren. Ook dit vindt plaats aan de hand van een helder plan. Dit scenario is toegevoegd op verzoek van het ministerie JenV;
3. De werkzaamheden van Intervence worden afgebouwd, waarna de organisatie wordt geliquideerd. De werkzaamheden worden uitgevoerd door een andere GI.

---

[42] Bron: Interviews

[43] Bron: Ambtelijke verificatie

[44] Bron: Interviews

In **juni 2020** biedt de Bestuurscommissie, conform de lopende contracten, contractverlenging aan de vier GI's. Intervence maakt geen gebruik van de mogelijkheid om het bestaande contract met een jaar te verlengen. Het contract met Intervence eindigde daarmee automatisch op 31 december 2020.

In juli 2020 ligt er een gezamenlijke opdracht vanuit Intervence en de Bestuurscommissie voor de uitwerking van drie scenario's:
> Intervence onderzoekt, met ondersteuning van het extern adviesbureau EHdK scenario 1 en 2;
> De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg onderzoekt scenario 3.

De Bestuurscommissie geeft aan dat de verdeling van de scenario's is ingegeven vanuit het principe dat de gemeenten niet verantwoordelijk zijn voor Intervence. De consequentie was echter wel dat de Bestuurscommissie beperkt invloed had op de kwaliteit en timing van informatie rondom scenario's 1 en 2 van Intervence en de methodiek van analyse. Tegelijkertijd geldt dat ook voor Intervence, die geen invloed had op de kwaliteit van de analyse van scenario 3. Wel heeft Intervence de analyse laten uitvoeren door een extern adviesbureau. De Bestuurscommissie heeft de analyse zelf uitgevoerd, met ondersteuning van een extern procesbegeleider.

In het overleg tussen de Kopgroep, het ministerie JenV en Intervence op 9 juli 2020 wordt de tussenstand van de uitwerking van de scenario's en knelpunten besproken:
> Scenario 1: Intervence is intern aan de slag gegaan met scenario 1, er vindt een diepgaander onderzoek op de interne bedrijfsvoering plaats;
> Scenario 2: Intervence heeft gesprekken gevoerd met vijf GI's, te weten WSG, Briedis, JB RR, JBW en JBB. Behalve Briedis staan de partijen open voor eventuele overname. Er komen nu vervolggesprekken met drie partijen.
> Scenario 3: Gesprekken met zes GI's staan gepland.

Op **26 november 2020** besluit de Bestuurscommissie om het contract met Intervence niet te verlengen. Dat kan zonder openbreking van het contract, omdat Intervence in december 2016 was gecontracteerd met een raamovereenkomst van 2017 t/m 2019, met een optie om te verlengen met twee maal één jaar, dus maximaal tot en met 2021. Daarnaast had Intervence al eerder in juni 2020 besloten geen gebruik te willen maken van een contractverlenging.

Met een raadsmemo van **1 december 2020** worden de raden geïnformeerd over:
> De uitkomst van het scenario-onderzoek. Per scenario wordt het resultaat kort beschreven. Er wordt geconcludeerd dat Intervence de zorg niet binnen de gestelde financiële kaders kan organiseren (scenario 1) en er ook geen overnamepartner voor Intervence is gevonden (scenario 2). Daarmee blijft scenario 3 als enige optie over. Dat betekent dat de werkzaamheden van Intervence in Zeeland worden afgebouwd, waarna de organisatie stopt;
> Het proces van de besluitvorming rondom het voorgenomen standpunt om Intervence niet meer te contracteren voor 2021. Dit in overleg met de RvT en directeur-bestuurder van Intervence, het ministerie JenV en de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland (13 november 2020).

Voor scenario 2 is overigens niet gekozen, omdat uit de gesprekken die de gemeenten met twee serieuze kandidaten voor een overname voerden, wordt geconcludeerd dat de risico's voor de overname van Intervence volledig bij de Zeeuwse gemeenten komen te liggen. De Bestuurs-commissie vond dit niet acceptabel.

Scenario 3 kan overigens niet op draagvlak rekenen bij de Raad van Toezicht en de Directeur-bestuurder van Intervence. Zij richten zich met een brief op **4 december 2020** direct tot de

gemeenteraden van alle dertien gemeenten.[45] In de brief geeft Intervence met kwantitatieve gegevens zicht op de ontwikkeling van onderhanden maatregelen (dwang en drang) over de jaren 2018 t/m 2020, het afnemende personeelsverloop van het aantal gezinsmanagers en de afname van het aantal klachten en het verloop van het ziekteverzuim. Intervence geeft verder aan dat als gevolg van de afname van drangmaatregelen de omzet in 2020 is gedaald met 20%. Door een forse reorganisatie heeft een aanzienlijke kostenreductie plaatsgevonden, waarmee de omzetdaling voor een belangrijk deel is opgevangen. Intervence verwacht hierdoor dat het financieel resultaat over 2020 uit zal komen op minus € 0,5 Mln. Intervence is van mening dat scenario 1 haalbaar is en financieel break-even te kunnen draaien, onder de voorwaarde dat zij minimaal 1.000 jeugdigen kan begeleiden. Hiervoor dient volgens Intervence, met 650 jeugdigen in het dwangkader (situatie eind december 2020) en het aantal jeugdigen in het drangkader te groeien naar 350 (de situatie begin december 2020 was 150 jeugdigen in het drangkader).

De minister van JenV heeft op **11 december 2020** met de Zeeuwse gemeenten afgesproken dat zij op korte termijn een overbruggingscontract met Intervence dienen af te sluiten, dat er geen onomkeerbare besluiten genomen zullen worden totdat er een goed transitieplan ligt en zorg dragen dat het personeel van Intervence zoveel als mogelijk behouden blijft[46].

De definitieve besluitvorming wordt op **15 december 2020** met een positief advies voor scenario 3 voorgelegd aan de dertien Zeeuwse colleges.

Alle ketenpartners (ministeries, inspecties, zorg, rechtbank) vragen daarna met spoed een plan van aanpak. Door berichtgeving in de media over het beëindigen van het contract met Intervence ontstaat nu ook veel onrust in de samenleving. Dat leidde in december 2020 mede tot veel commotie in de gemeenteraden. De Raad van Toezicht van Intervence bleek in die periode ook raadsleden te benaderen. Tevens begon de rechterlijke macht zich te uiten in de media en jeugdrechters deden een oproep in een brief naar de minister voor Rechtsbescherming om in te grijpen. Jeugdrechters gaven aan dat hun rechtelijke besluiten niet meer werden opgevolgd, de uitvoering van jeugdbescherming liep vast. De landelijke overheid zou moeten zorgen voor continuïteit bij gecertificeerde instellingen. Door alle berichtgeving in de media, de uitingen van jeugdrechters en de betrokkenheid van de minister en inspecties ontstond een krachtenveld waar de portefeuillehouders van de gemeenten en de Bestuurscommissie geen goede regie meer op konden voeren.[47]

Kinderrechters voorzien grote problemen als Intervence stopt

MIDDELBURG - Kinderrechters maken zich zeer ongerust over de dreigende sluiting van jeugdzorgorganisatie Intervence. ,"Wij voorzien grote problemen bij het zo plotseling verdwijnen van Intervence", zegt Susanne Tempel. ,"Wat betekent dat voor de kinderen en de gezinnen die daarmee te maken hebben?"
Bron: https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/kinderrechters-voorzien-grote-problemen-als-intervence-stopt~adc7b47a/

Fase: Naar een (geforceerd) nieuw evenwicht

In deze fase ontstaat uiteindelijk een nieuw maar evenwicht door een proces dat leidt tot een overname van Intervence door JB west. In deze fase hebben de portefeuillehouders Jeugd (Bestuurscommissie en Portefeuillehouder overleg jeugd) de regie niet meer in handen. De regie

[45] Bron: Brief van Intervence aan gemeenteraadsleden van de dertien Zeeuwse gemeenten met kenmerk 20.068, 4 december 2020
[46] Bron: Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 februari 2021
[47] Bron: interviews

wordt overgenomen door het ministerie van Justitie en Veiligheid, mede op basis van signalen van de Inspecties en de Jeugdautoriteit.

Op **11, 12 en 13 januari 2021** worden digitale informatiebijeenkomsten voor de raden georganiseerd.

De gemeenteraden worden geadviseerd om in te stemmen met het voorstel van de colleges, om financiële middelen beschikbaar te stellen om de transitieperiode voor Intervence mogelijk te maken (achtergestelde lening) en de drie andere GI's in staat te stellen de overgang van cliënten mogelijk te maken. De raden stemmen hiermee in. De Kopgroep ontwikkelt vervolgens een plan van aanpak om te voorzien in de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering. De cliënten van Intervence zouden moeten worden overgedragen aan de drie andere gecertificeerde instellingen die toen actief waren in Zeeland: het Leger des Heils, de William Schrikker Stichting en Briedis Jeugdbescherming. Op dat moment leek overdracht van het overgrote deel van de casussen van Intervence naar Briedis, als andere GI waar Zeeland accounthoudende regio voor was, een logische stap.

Intervence meldt in een brief van **2 februari 2021** aan de vier wethouders van de Kopgroep dat door het nog steeds onduidelijke aanbod voor Intervencemedewerkers in het eerste kwartaal 2021 twaalf gezinsmanagers en drie medewerkers van ondersteunende diensten vertrekken. Het wordt voor Intervence steeds moeilijker om de continuïteit van zorg aan kinderen en gezinnen te borgen.

De Jeugdautoriteit stuurt een brief op **2 februari 2021** aan de Bestuurscommissie en het ministerie van JenV. Deze uit daarin haar zorgen over de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering in Zeeland. De zorgen gaan over:

> Het ontbreken van een heldere en stevige governancestructuur. Er is een groot aantal partijen betrokken, maar er is geen duidelijke regievoerder aangewezen;
> De organisatorische en financiële draagkracht van de overnemende aanbieders in relatie tot het totaal aantal casussen dat moet worden overgenomen. De zorg zit hierbij met name bij de kleinste GI Briedis, die in een kort tijdsbestek een grote groei in cliënten moet doorlopen;
> Onvoldoende in beeld hebben van financiële consequenties;
> De planning voor een plan van aanpak schuift steeds verder naar achteren, met als gevolg een toenemende onzekerheid bij en vertrek van jeugdbeschermers van Intervence. Dit heeft gevolgen voor de continuïteit van zorg.

Verder biedt de Jeugdautoriteit haar hulp aan bij het beoordelen van de businesscase van Briedis om te beoordelen of deze organisatie voldoende basis heeft om een groot aantal cliënten over te nemen. De Jeugdautoriteit geeft daarbij aan dit ook al eerder mondeling te hebben aangeboden.

Op **11 februari 2021** volgt een negatief advies van de Inspecties over het concept plan van aanpak. De Inspecties en de Jeugdautoriteit hebben geoordeeld dat het plan onvoldoende concreet, realistisch en volledig is en te veel risico's bevat die niet of niet voldoende werden afgedekt. De Inspecties zouden graag zien dat de optie overname door JB west serieus wordt onderzocht.

Op **8 maart 2021** stuurt de Bestuurscommissie aan Inspectie Gezondheidszorg Jeugd een brief en uit haar zorgen over het vertrek van twaalf jeugdbeschermers bij Intervence en ziet tegelijkertijd dat er geen overdracht van maatregelen naar andere GI's plaats heeft gevonden. De Bestuurscommissie vraagt om in gesprek te gaan en te onderzoeken of de continuïteit van zorg voldoende is gewaarborgd.

Op **12 april 2021** trekt het Keurmerkinstituut het certificaat van Briedis in. Dit was voor de Bestuurscommissie een plotselinge en onaangename verassing: "Uit niets bleek dat het

Keurmerkinstituut in april 2021 het certificaat zou intrekken".[48] Wel blijkt uit informatie van de Minister van Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer dat eerder in maart en september 2020 door het Keurmerkinstituut tekortkomingen waren geconstateerd bij Briedis.[49] Daarom had Briedis een verbeterplan opgesteld en eind 2020 constateerde het Keurmerkinstituut dat met de door Briedis ingezette verbetermaatregelen voldoende vooruitgang was geboekt. Daarop heeft het Keurmerkinstituut een regulier certificaat aan Briedis verstrekt. Begin april 2021 bleek echter na een controleaudit van het Keurmerkinstituut, dat Briedis de verbetermaatregelen niet heeft kunnen voortzetten en er werden ditmaal acht kritische tekortkomingen geconstateerd, die grotendeels fundamenteel van aard waren. Het Keurmerkinstituut heeft toen besloten het reguliere certificaat in te trekken en een zogenaamd 'beëindigingscertificaat' te verstrekken. Het gevolg was dat de Zeeuwse gemeenten op zoek moesten naar een andere GI-instelling en alle in behandeling zijnde jeugdigen bij Briedis moesten worden overgedragen aan andere GI's. Het leverde voor de Zeeuwse gemeenten extra problemen op, bovenop de problemen met Intervence. De relatie met Intervence was immers reeds beëindigd.

In **juli 2021** rapporteert de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd vanuit het toezichttraject 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' over de Jeugdbeschermingsregio Zeeland.[50] De kernconclusie is dat het in de regio Zeeland ontbreekt een kwantitatief en kwalitatief toereikend passend specialistisch hulpaanbod voor kinderen met een jeugdbeschermingsmaatregel:

> De regio Zeeland is er niet in geslaagd om voor elk kind met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel tijdig passende hulp in te zetten. De regio Zeeland is er niet in geslaagd om tijdig een vaste jeugdbeschermer toe te wijzen aan elk kind en tijdig een gedragen koers uit te zetten voor deze kinderen. Met name de tijdigheid van het toewijzen van een jeugdbeschermer vraagt aandacht;
> Het lukt de gecertificeerde instellingen sinds 1 april 2021 niet meer om een vaste jeugdbeschermer aan gezinnen te koppelen. Dit komt mede door het wegvallen van Briedis als gecertificeerde instelling. Briedis richt zich op dat moment de overdracht van jeugdbeschermingsmaatregelen naar de andere gecertificeerde instellingen.

De inspecties verwachten dat de Zeeuwse gemeenten, Intervence en Jeugdbescherming west in gesprek gaan met elkaar. De zorgen zijn dusdanig groot dat het ministerie van Justitie en Veiligheid ingrijpt en de Zeeuwse gemeente de opdracht geeft om een scenario in gang te zetten, waarbij Intervence zou worden overgenomen door de gecertificeerde instelling Jeugdbescherming west, die op dat moment nog niet actief was in Zeeland.

Uiteindelijk hebben de dertien gemeenteraden van Zeeland in **mei/juni 2021** ingestemd met de plannen om de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsorganisatie Intervence te laten overnemen door Jeugdbescherming west. Deze organisatie bevond zich toen in een positie om de risico's van een overname door de gemeenten te laten dragen:

> De gemeenten boden de instelling de komende vijf jaar een omzetgarantie van € 7 Mln. per jaar;
> De tarieven voor de andere in Zeeland werkzame gecertificeerde instellingen werden per 2022 opgetrokken. JB west wilde namelijk alleen op basis van tarieven die zij elders krijgt, aangevuld met een opslagrisico van twee procent, in Zeeland gaan werken.

---

[48] Bron: Ambtelijke verificatie

[49] Bron: Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van de minister van Rechtsbescherming aangaande de coöperatie Briedis Jeugdbeschermers, 15 april 2021

[50] Bron: Regiorapport Jeugdbeschermingsregio Zeeland, Inspectie Gezondheidszorg Jeugd 'vervolgtoezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd', juli 2021

- Daarnaast werd aan JB west een bedrag van € 3,8 Mln. aan eenmalige financiële tegemoetkoming verstrekt om de transitiekosten van de overname te financieren, het verlies in 2021 van Intervence op te vangen en een risicobuffer aan te leggen.[51]

Ook de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid geven goedkeuring aan de overname van Intervence door JB west.

Tijdens gesprekken met een afvaardiging van de raden in het kader van dit onderzoek, roept dit de vraag op of uiteindelijk de gemeenten nu niet duurder uit zijn dan in de situatie waarbij zou gekozen zijn voor het instandhouden van Intervence. De raden hebben hier tot op heden nog geen zicht op.[52]

[51] Bron: Collegevoorstel aan de raad van de gemeente Sluis waarbij in alle dertien gemeenten de collegevoorstellen identiek waren, met uitzondering van de extra incidentele bijdragen die per gemeente verschillend zijn

[52] Bron: Interviews

3 Samenspel tussen raden en colleges

Dit hoofdstuk behandelt de deelvraag 3 van het onderzoek. We beantwoorden de deelvraag hieronder eerst kort aan de hand van kernbevindingen. In de navolgende paragrafen worden deze verder uitgewerkt. Gemakshalve korten we 'Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg' af als 'Bestuurscommissie'.

DEELVRAAG

3 Hoe was het samenspel tussen de raden en de colleges gedurende het proces en, in het bijzonder met betrekking tot de cruciale momenten van (her)overweging?
a Hoe zijn de raden door de colleges in positie gebracht?
b Hoe was de informatievoorziening richting de raden?
c Hoe hebben de raden hun kaderstellende en controlerende rol ingevuld?

BEANTWOORDING DEELVRAAG: KERNBEVINDINGEN

3a De raden werden door hun colleges, of direct door de Bestuurscommissie of Portefeuillehouders Jeugd, van uniforme informatie voorzien. Dat geldt voor alle cruciale momenten die zich hebben voorgedaan. Zij werden achteraf geïnformeerd over genomen besluiten door de Bestuurscommissie of het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, de onderbouwing daarvan en de voortgang en status van het proces. De portefeuillehouders Jeugd spraken over de informatie met zijn/haar eigen raad. De portefeuillehouders Jeugd kozen om dat soms in een open vergadering te doen en soms in besloten vergaderingen. Ook werden in een bepaald stadium soms stukken als geheim geclassificeerd, omdat het op dat moment over bedrijfsgevoelige informatie zou gaan.

De raden hadden verder nauwelijks invloed op het proces en de inhoud vanwege het feit dat de bevoegdheden en taken, met instemming van de raden in 2014, waren gedelegeerd naar de Bestuurscommissie. Achteraf roept dit nu bij de raden een gevoel op van onbehagen. De Bestuurscommissie heeft achteraf hetzelfde gevoel.

3b De raden werden vooral in positie gebracht op momenten dat zij moesten instemmen met het verstrekken van financiële middelen. Op die momenten was er echter geen weg meer terug, waardoor zij hoogstens kritische vragen konden stellen maar uiteindelijk moesten instemmen.

3c Uit de memo's aan de raden blijkt dat de Bestuurscommissie steeds heeft geprobeerd de raden en colleges van uniforme informatie te voorzien en alle raden ook gelijktijdig heeft geïnformeerd. Ondanks dat merkten raadsleden dat er wel verschillen waren tussen de informatiepositie van de verschillende raden. Een en ander hing af van de wijze en vorm waarop het college de informatie vertaalde of besprak met zijn raad.

3d De raden hebben hun kaderstellende rol nauwelijks kunnen invullen, mede door het delegatiebesluit. Zij hebben hun controlerende rol kunnen invullen door kritische vragen te stellen, maar ervaarden de materie als zeer complex en het traject als een proces met vele elkaar snel opvolgende wendingen. Dat maakte dat zij aangeven ook hun controlerende rol moeilijk te kunnen vervullen.

3.1 De rol van de raden

De rol van de raden blijkt al duidelijk uit het voorgaande hoofdstuk en bijlage 1, waarin de historische reconstructie meer in detail is uitgewerkt. Hieruit blijkt dat de rol van de raad zich gedurende het proces heeft beperkt tot het instemmen met het verstrekken van financiële middelen voor het tijdelijk in stand houden van Intervence (de instandhoudingsbijdragen), de transitiefase naar een nieuwe gecertificeerde instelling (JB west) en het voldoen aan de financiële randvoorwaarden die JB west stelt om de risico's voor JB west te beperken. Dat laatste had tevens gevolgen voor de andere gecertificeerde instellingen binnen Zeeland vanwege het gelijkheidsbeginsel.

De beperkte rol van de raad vindt zijn grondslag in de beslissing van de raad in 2014 om de bevoegdheden en taken op het terrein van de inkoop van Jeugdzorg, via de gemeenschappelijke regeling GGD, te delegeren aan de Bestuurscommissie. Achteraf roept dit nu bij de raden een gevoel op van onbehagen.

De Bestuurscommissie heeft ook dat gevoel. Dat blijkt uit de reflectie die portefeuillehouders op 24 januari 2022 hebben gedaan op het proces.[53] Er wordt geconcludeerd dat de gedelegeerde bevoegdheid niet passend voelde. Uit het verslag van de reflectie: *'Het dossier Intervence werd namelijk gaandeweg steeds groter en politieker van aard, dan inkoop alleen: de raden hadden het gevoel alleen achteraf te kunnen tekenen bij het kruisje.'*

Dit wordt ook bevestigd in gesprekken met raadsleden. Zij geven aan dat door het delegatiebesluit zij hun kaderstellende en controlerende rol onvoldoende hebben kunnen invullen. Zij werden achteraf geïnformeerd over besluiten van de Bestuurscommissie. Zij konden bij een aanvraag voor financiële middelen dan ook niets anders doen dan instemmen, na het stellen van kritische vragen. Zij voelen zich daarmee voor voldongen feiten gesteld. De raden zijn weliswaar regelmatig geïnformeerd door hun colleges of via raadsbrieven van de Bestuurscommissie, maar hebben geen substantiële invloed kunnen uitoefenen op het proces of de inhoud.

Los van het delegatiebesluit geven raadsleden ook aan dat invloed uitoefenen, daar waar dertien gemeenten samenwerken in een gemeenschappelijke regeling, ook zeer relatief is. Een raad is dan ook afhankelijk van het standpunt en keuzes van andere raden. Zo kunnen zij zich bijvoorbeeld niet voorstellen tegen de instandhoudingsbijdragen te stemmen, in het geval andere raden daarmee wel instemmen. Sommige fracties hebben hiertoe wel contact gezocht met hun evenknie in andere gemeenten, maar zij geven aan dat onderlinge afstemming zeer tijdrovend is. Hoewel de Bestuurscommissie de raden en colleges op een uniforme wijze heeft geïnformeerd ontstonden er, mede door de complexe materie, verschillende interpretaties van feiten. Een en ander hing ook af van de wijze en vorm waarop het college de informatie vertaalde of besprak met zijn raad.

De complexiteit van de materie werd veel keren genoemd in de gesprekken, maar ook de complexiteit van het proces. Raadsleden ervaarden een opeenvolging aan wendingen in het proces, waardoor zij het zicht kwijt raakten op de oorspronkelijke bedoeling en doelen. Wij merken daarbij op dat vele wendingen op zichzelf te begrijpen zijn, gegeven de fase van crisis waarin het dossier op enig moment terecht kwam en de tijdsdruk die ontstond.

[53] Bron: Reflectieverslag GI functie in Zeeland, 8 maart 2022

3.2 Informatievoorziening

Los van de momenten waarop de raad in positie moest worden gebracht om in te stemmen met het beschikbaar stellen van financiële middelen, zijn de raden op vele andere momenten door de Bestuurscommissie, het Portefeuillehoudersoverleg Jeugd en de eigen colleges geïnformeerd over genomen besluiten, de onderbouwing daarvan en de voortgang. Wij merken daarbij op dat uit de memo's aan de raden blijkt dat de Bestuurscommissie en het Portefeuillehoudersoverleg steeds heeft geprobeerd de raden en colleges van uniforme informatie te voorzien en alle raden ook gelijktijdig heeft geïnformeerd. De portefeuillehouders Jeugd spraken over de informatie met zijn/haar eigen raad. De portefeuillehouders Jeugd kozen om dat soms in een open vergadering te doen en soms in besloten vergaderingen. Ook werden in een bepaald stadium soms stukken als geheim geclassificeerd, omdat het op dat moment over bedrijfsgevoelige informatie zou gaan.

In gespreken met raadsleden wordt daarbij wel aangegeven dat raadsleden graag meer tijd hadden willen krijgen om de complexe materie goed te kunnen doorgronden. Zij geven daarbij het volgende aan:

> Met name het proces en de resultaten van de scenario-analyse roept nog veel vragen op;
> Er wordt veel aandacht geschonken aan de inhoud. Het is echter niet altijd helder voor raadsleden wat hun rol en invloedsruimte is; er zou qua informatie meer aandacht kunnen worden geschonken aan het proces. Raadsleden hebben vooraf onvoldoende scherp waar kansen liggen om invloed uit te oefenen en hoe dat zou kunnen, komen daar pas achter op het moment dat dit zich voordoet of achteraf;
> Raadsleden missen vaak een maatlat waarmee zij deze complexe informatie kunnen beoordelen. Daar wordt vooraf onvoldoende over gesproken. Hoe kun je bijvoorbeeld de keuze voor een bepaalde instelling beoordelen: wat is een duurzame en robuuste instelling?

Als laatste merken raadsleden op dat het qua informatievoorziening niet alleen draait om het college en de raad. Gedurende het gehele proces zou de positie van kinderen en ouders centraal moeten staan. Volgens raadsleden is de informatie naar kinderen en ouders niet als collectief opgepakt; iedere gemeente informeerde de kinderen en ouders op een andere wijze. Daarnaast liep een deel van die informatie via Intervence. Uit de dossierstudie voor dit onderzoek blijkt dat de Bestuurscommissie wel informatie heeft verstrekt aan de cliëntenraad van Intervence, mede omdat deze vragen stelden.

Als laatste missen raadsleden een evaluatie achteraf: zijn de doelen van dit complexe proces nu gerealiseerd? Er spelen vragen zoals:

> Is de nieuwe instelling inderdaad in staat om betere kwaliteit van dienstverlening te verzorgen en hiervoor de benodigde personele kwaliteit en kwantiteit aan te trekken en te behouden? Intervence kampte immers met een groot personeelsverloop.
> Is de nieuwe instelling nu financieel robuuster dan Intervence?
> Zijn we nu achteraf goedkoper of duurder uit?

Deel 3 De bijlagen

Bijlage 1 Historische reconstructie van het proces

Datum	Gebeurtenis	Bron
Oprichting van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland		
Vóór 1 januari 2015	De Task Force Jeugd heeft opdracht gegeven aan het Transitieteam Jeugd om de inkoop en het opdrachtgeverschap voor de jeugdzorg in de regio Zeeland vorm te geven. Onderdeel van deze aanpak was het op- en inrichten van een centrale inkooporganisatie voor de inkoop van jeugdhulp. Door de Task Force Jeugd is de voorkeur uitgesproken voor het positioneren van deze centrale inkooporganisatie in de vorm van een Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland, binnen de Gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GR GGD Zeeland) op basis van artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).	Inrichtingsplan voor een centrale inkooporganisatie
september 2014	De gemeenteraden van de Zeeuwse gemeenten hebben in september 2014 ingestemd met het positioneren van de centrale inkooporganisatie, binnen de GR GGD Zeeland. De centrale inkooporganisatie is formeel op **1 januari 2015** gestart en heet Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.	
1 januari 2015	De **Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland** is formeel opgericht op 1 januari 2015 door de dertien gemeenten in Zeeland en is ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling GGD. De inkooporganisatie is een uitvoerende organisatie en richt zich op de inkoop van zorg voor jeugdigen voor de dertien Zeeuwse gemeenten.	
Contractering van Stichting Intervence		
december 2015	De gecertificeerde instelling Intervence wordt gecontracteerd door de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland voor een periode van één jaar. Het bestuur van Intervence meldt in het jaarverslag dat het contract is gesloten met minder budget en zonder langetermijnzekerheid. Ook meldt het bestuur dat het contract moeizaam tot stand is gekomen en dat het wegvallen van collega's van invloed was op de werkdruk en dat het ziekteverzuim is opgelopen.	Jaarverslag Intervence 2015
9 december 2016	De gecertificeerde instelling Intervence wordt gecontracteerd door de **Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.** Het is een raamovereenkomst voor de periode 2017 t/m 2019, met een optie om te verlengen met twee maal één jaar, dus maximaal tot en met 2021.	Overeenkomst Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en Stichting Intervence
Eerste signalen van problemen bij Stichting Intervence		
2017	• Ten gevolge van de transformatiedoestellingen was een dalende tendens te zien van JBR casussen (dwang) ten gunste van casussen in het vrijwillig preventief kader (drang). • De problemen rondom Intervence werden zichtbaar na publicatie van de jaarrekening van 2017. Toen bleek al dat Intervence moest putten uit de financiële reserves van de organisatie om de exploitatie dekkend te krijgen. • Eind 2017 heeft de Bestuurscommissie IJZ hierover gesprekken gevoerd met de Raad van Toezicht en de directeur van Intervence.	Interviews Interviews Interviews

Datum	Gebeurtenis	Bron
15 februari 2017 18 mei 2017	De portefeuillehouders Jeugd besluiten op 15 februari 2017 om Intervence door te ontwikkelen naar een zogenaamde 'Innovatieve GI'.[54] Op basis van dat besluit stellen de portefeuillehouders Jeugd op 18 mei 2017 een opdracht vast voor een werkgroep GI. Daarmee moesten tevens de hiervoor genoemde knelpunten met betrekking tot de continuïteit en kwaliteit, specifiek op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering, worden opgelost. Met het plan om Intervence door te ontwikkelen naar een 'Innovatieve GI' is er naast een inkooprelatie voor uitvoering van de basisdienstverlening ook sprake van een **samenwerkingsrelatie**. Met het laatste zetten de gemeenten namelijk in op verbetering van samenwerking tussen Intervence en wijk-/gebiedsteams en ketenpartners en de ontwikkeling van nieuwe innovatieve aanpakken. Dit door het inrichten van een gezamenlijke innovatiegroep 'Oester 2018-2023' waarin de gemeenten, Intervence en allerlei andere partners deelnemen. Onderdeel van de opdracht is tevens de invoering van een meer stabiele bekostigingsvorm voor Intervence. Dit door de basisdienstverlening op basis van progonoses ten aanzien van PxQ te bevoorschotten en afzonderlijke projectbudgetten beschikbaar te stellen voor innovatieve projecten.	Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Werkgroep GI Zeeuwse gemeenten en Intervence, 26 februari 2018
oktober 2017	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland gaat steviger bijsturen. Ten eerste vraagt de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland aan Intervence een verbeterplan op te stellen. Intervence stelt dit in november 2017 op naar aanleiding van een **brief op 10 oktober 2017 van de Bestuurscommissie** waarin onvrede is uitgesproken ten aanzien van het functioneren van Intervence. Intervence geeft aan deze brief te hebben ontvangen namens de portefeuillehouders Jeugd van de dertien Zeeuwse gemeenten van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. Het verbeterplan van Intervence omvat op hoofdlijnen: > Eerste prioriteit is het wegwerken van knelpunten op het gebied van wachtlijsten en kritieke dossiers door nadrukkelijker te sturen op de taken van de gezinsmanagers. Er worden maatregelen voorgesteld om de kwaliteit van dienstverlening te verbeteren en de beschikbaarheid van gekwalificeerde medewerkers te verhogen. > Voor de middellange en lange termijn inzetten op het ontwikkelen en vernieuwen van de organisatie. Een open bedrijfscultuur en het ontwikkelen van een langetermijnvisie op de GI-functie in Zeeland en de samenwerking met gemeenten en ketenpartners. Het laatste punt van het verbeterplan speelt in op de keuze die de portefeuillehouders Jeugd	Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland, Wergroep GI, 26 februari 2018. Hoofdbijlage 2 bevat een afzonderlijk plan van Intervence dat is goedgekeurd in het Portefeuille-houdersoverleg van 8 december 2017: Verbeterplan GI Intervence versie 3.0 definitieve versie.

Datum	Gebeurtenis	Bron
	al op 15 februari 2017 maken om Intervence door te ontwikkelen naar een zogenaamde 'Innovatieve GI'.	
8 december 2017	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg gaat akkoord met het verbeterplan op 8 december 2017.	
30 januari 2019	Begin 2019 zijn de Zeeuwse colleges en raden over de problemen van Intervence geïnformeerd via een 'Memo betreffende situatie Intervence' van 30 januari 2019.	Memo betreffende situatie Intervence van 30 januari 2019
Maatregelen voor de korte termijn financiële problemen		
1 februari 2019	Vanwege de negatieve exploitatieresultaten van Intervence heeft de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp na grondig financieel onderzoek geconcludeerd dat Intervence voor 2019 en 2020 extra instandhoudingsbijdragen nodig heeft. Er zijn gesprekken gevoerd met het ministerie van Justitie en Veiligheid. Er is gezocht naar oplossingen en in februari 2019 is een **bestuursakkoord** gesloten tussen de gemeenten, het ministerie van Justitie en Veiligheid en Stichting Intervence. In dat bestuursakkoord is afgesproken dat: > Intervence in 2019 een instandhoudingsbijdrage zou krijgen van de Zeeuwse gemeenten van € 680.000,-; > Intervence daarna weer zelfstandig de zorg zou moeten kunnen financieren op basis van de afgesproken kaders met betrekking tot prijs en hoeveelheid (PxQ); > De Zeeuwse gemeenten Intervence gaan bevoorschotten op basis van de toen geldende schatting van de productiecijfers en dat de verrekening van de voorschoten op basis van de werkelijke productie aan het einde van elk boekjaar zal worden gedaan; > Ook zijn in 2019 de tarieven voor de diensten aangepast. Binnen het bestuursakkoord is de verantwoordelijkheid van gemeenten opgenomen, om indien noodzakelijk, extra financieel bij te dragen gedurende de periode dat toegewerkt wordt naar een duurzame organisatievorm voor de GI-taken in Zeeland per 2021.	Interviews Reflectieverslag GI-functie Zeeland, 8 maart 2022 Diverse memo's aan gemeenteraden van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg.
februari 2019	Raden stemmen in met de instandhoudingsbijdrage op basis van hun budgetrecht.	Raadsvoorstellen
Verkenning van duurzame oplossingen		
5 april 2019	Opdrachtverstrekking door de Bestuurscommissie Jeugdhulp Zeeland voor het zogenaamde 'VanMontfoort-onderzoek'. Aanleiding is dat de gemeenten zich bezinnen over het aanbod van de taken van gecertificeerde instellingen, in aanloop naar het opnieuw contracteren van deze taken per 1 januari 2020. Tevens willen de gemeenten dat moment aangrijpen om het huidige tij te keren met betrekking tot de financiële problemen, kwetsbaarheid in de uitvoering door personele problemen en weinig effectieve samenwerking in de keten.	Rapport aanvullend onderzoek naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland, 17 mei 2019

Datum	Gebeurtenis	Bron
	Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland namens de dertien Zeeuwse gemeenten. Hiervoor onderzoek is een begeleidingscommissie benoemd van beleids-ambtenaren van de gemeenten en een inkoopmanager van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.	
6 juni 2019	Als gevolg van het VanMontfoort-onderzoek naar een duurzaam aanbod van de taken van gecertificeerde instellingen in Zeeland vanaf 2020, heeft de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp op 6 juni 2019 een oplossingsrichting en de daarbij horende vervolgstappen bepaald. Het traject van onderzoek en vaststelling van het gewenste duurzame 'GI-landschap' loopt door tot 2021. Hierover zijn de colleges en gemeenteraden in een memo voor de Zeeuwse gemeenteraden van 6-6-2019: 'Uitwerking onderzoek VanMontfoort naar de GI-functie in Zeeland' geïnformeerd. In het memo zijn de colleges en gemeente-raden ook geïnformeerd over de verdere financiële gevolgen voor 2019 en 2020. Er is een extra instandhoudingsbijdrage nodig en dat is als volgt gemotiveerd: *'Het is de taak van de gemeenten om zorg te blijven dragen voor de beschikbaarheid van voldoende jeugdbeschermingsfaciliteiten in Zeeland. Dat betekent dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeenten om Intervence in de huidige vorm in stand te houden, totdat er een langetermijnoplossing is geïmplementeerd. De Zeeuwse gemeenten dienen Intervence van voldoende liquiditeit te voorzien om hun diensten uit te kunnen blijven uitvoeren. Deze liquiditeit staat onder druk doordat Intervence in 2019 en 2020 te kampen heeft met negatieve exploitatieresultaten. Intervence zal een open begroting overleggen aan de gemeenten om inzicht te geven in de te verwachten negatieve resultaten in deze jaren.* ***Voor 2019 is hiervoor al een initiële instandhoudingsbijdrage van € 680.000,- toegekend aan Intervence. Desondanks zal aan de Zeeuwse gemeenten voor de jaren 2019 en 2020 een (aanvullende) instandhoudingsbijdrage gevraagd worden.****'*	Memo voor de Zeeuwse colleges en gemeenteraden van 6 juni 2019: 'Uitwerking onderzoek VanMontfoort naar de GI-functie in Zeeland'
21 november 2019	Om eerder ingezette maatregelen te bekrachtigen en stevig door te zetten is een **hernieuwd bestuursakkoord** opgesteld, ten opzichte van het eerdere akkoord van 1 februari 2019: 'contouren voor een nieuw bestuursakkoord'. Gevraagd besluit: • In te stemmen met (aanvullende en voorwaardelijke) financiële instandhouding van Intervence voor 2019 en 2020 ten bedrage van € 158.000,- en € 604.000,-; • In te stemmen met financiële steun aan het Leger des Heils ter behoud van specifieke GI-functies ten bedrage van € 100.000,- en dit te dekken vanuit het transformatiefonds; • Kennis te nemen van de 'contouren van het hernieuwd bestuursakkoord 2020' tussen de Zeeuwse gemeenten, Intervence en het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Zeeuwse gemeenten hebben eerder vastgesteld dat de kwaliteit en capaciteit van GI-taken in Zeeland onvoldoende was en waren daarbij specifiek ontevreden over de samenwerking met Intervence.	Voorstel aan Portefeuillehouders-overleg Jeugd/Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp

Datum	Gebeurtenis	Bron
Eind 2019	De Inspecties agenderen hun toenemende zorgen over de continuïteit van de zorg door Intervence, vanwege het personele verloop en zieketeverzuim en de financiële situatie van Intervence. In november 2019 zijn de inspectierapporten over de jeugdbescherming aan de Tweede Kamer aangeboden. Naar aanleiding van deze rapporten zijn een 'foto' en een 'Plan van aanpak' Intervence opgesteld.	Reflectieverslag GI-Functie GI in Zeeland
16 april 2020	In dit raadsvoorstel wordt het verzoek om een (aanvullende) instandhoudingsbijdrage voorgelegd om de continuïteit van Intervence te waarborgen. Motivatie: Intervence heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een trendmatige daling in de dienstverlening op het gebied van drangmaatregelen. Waar de opbrengst in 2016 circa € 3,8 miljoen bedroeg, is dit in 2018 circa € 2,8 miljoen. In 2019 en 2020 zetten de negatieve exploitatieresultaten zich voort en als dit doorgaat ontstaat een financieel onhoudbare situatie. Voorstel: Op advies van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (hierna IJZ) heeft de Bestuurscommissie ingestemd met een aanvullende financiële instandhouding van Intervence voor 2019 en 2020 ten bedrage van € 158.000,- respectievelijk € 604.000,- voor alle Zeeuwse gemeenten gezamenlijk. Dit onder de volgende voorwaarden: > De Zeeuwse gemeenten stellen zich op het standpunt dat zij bereid zijn om Intervence de noodzakelijke (financiële) steun te verlenen die direct gerelateerd is aan de zorg voor Zeeuwse cliënten. > De gemeenten willen geen verantwoordelijkheid dragen voor de kosten van bedrijfsvoering en investeringen in bedrijfsmiddelen. Hiervoor dient Intervence zelf de noodzakelijke middelen te voorzien. > Evenzo verwachten de gemeenten dat Intervence in 2020 haar personeels- en apparaatskosten in overeenstemming brengt met de te verwachten (lagere) productie, dan wel zorg draagt voor stijging van die productie. > Van Intervence wordt verwacht dat zij inzet op diverse activiteiten in het kader van het verbeteren en doorontwikkelen van de bedrijfsvoering. **Vraag van een fractie bij behandeling van het raadsvoorstel:**	Raadsvoorstel Instandhoudingsbijdragen Intervence 2019 en 2020 16 april 2020, gemeente Middelburg

Datum	Gebeurtenis	Bron
	Volgens het raadvoorstel komen de financiële problemen van Intervence onder andere voort uit de trendmatige daling in de dienstverlening op het gebied van drangmaatregelen. Wordt deze daling veroorzaakt doordat er minder gevallen in Zeeland zijn, of wellicht omdat er wachtlijsten zijn door beperkte capaciteit of misschien door een andere oorzaak? **Antwoord college:** Eén van de oorzaken is dat de Zeeuwse toegangsorganisaties voor drangmaatregelen minder naar Intervence verwijzen. Intervence neemt de uitvoering van hun wettelijke taken serieus en in het kader daarvan zorgt Intervence dat het hulp in het gedwongen kader uitgevoerd kan worden. Omdat het jeugdbeschermingspersoneel hier de laatste jaren op heeft ingezet en er sprake is van een meer dan natuurlijk verloop, heeft Intervence niet actief verzocht om meer drangmaatregelen toegewezen te krijgen. Dit om uitvoering van het gedwongen kader blijvend te kunnen garanderen.	
Verdieping van de kortetermijnproblemen en versnelling van de ontwikkeling met langere termijn perspectief		
8 mei 2020	Betaling van het voorschot aan Intervence gebeurt op basis van PxQ, Dat betekent dat Intervence wordt betaald op basis van een geleverde prestatie. Door de afnemende zorg heeft Intervence teveel betaald gekregen en dat moet worden terugbetaald aan de gemeenten. **Direct terugvorderen zal maken dat Intervence failliet gaat/is.** Echter geen terugbetaling vorderen zou gezien worden als 'staatssteun'. **Vandaar dat er gestart moet worden met het opstellen van een plan B: verschillende scenario's onderzoeken.** Op basis van een extra portefeuillehoudersoverleg Jeugd wordt geconcludeerd dat het merendeel van de portefeuillehouders onvoldoende vertrouwen heeft dat Intervence in het meerjaren Perspectiefplan met adequate oplossingen gaat komen.	Memo aan gemeenteraden betreffende situatie bevoorschotting Intervence. Betreft 'informatie situatie Intervence'. Vertrouwelijke memo om te voorkomen dat er grote maatschappelijke onrust ontstaat bij cliënten en medewerkers van Intervence.
Begin 2020	Begin 2020 zijn gesprekken gevoerd met de Raad van Toezicht en de directeur van Intervence. Intervence vroeg wederom om een financiële injectie. terwijl duidelijk was dat de problemen veel structureler van aard waren. Een eenmalige financiële injectie zou deze problemen niet oplossen.	Interviews
27 mei 2020	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg kan niet instemmen met het verbeterplan van de GI Intervence. Reden is dat het onvoldoende richtinggevend en hoopgevend is voor de toekomst. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de instandhouding van de GI-functie, maar niet voor de instandhouding van de GI-Intervence. Het Bestuurlijk Overleg Zeeuwse Jeugdregio gaat uit van drie uit te werken scenario's, waarbij de uitwerking van het derde scenario onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt: 1 Intervence wordt vanaf 2021 de voorkeursaanbieder inzake GI-functies. Dit vindt plaats aan de hand van een helder verbeterplan;	Bestuurscommissie IJZ, *Afsprakenlijst overleg* 27 mei 2020 Notitie van Bestuurlijk overleg Zeeuwse Jeugdregio: aanvullende informatie bij Verbeterplan GU Intervence aan Inspecties, Ministerie J&V en VNG

Datum	Gebeurtenis	Bron
	2 Intervence wordt overgenomen door een andere partij, waarna Intervence als dochter of werkmaatschappij de GI-werkzaamheden gaat uitvoeren. Ook dit vindt plaats aan de hand van een helder verbeterplan; 3 De werkzaamheden van Intervence worden afgebouwd, waarna de organisatie wordt geliquideerd. De werkzaamheden worden uitgevoerd door een andere GI. Het tweede scenario is toegevoegd op verzoek van het ministerie JenV. (Bron: BestuurscommissieIJZ, *Afsprakenlijst overleg, 27 mei 2020).* Besloten is dat de scenario's onder regie van een extern procesbegeleider[55] worden uitgewerkt.	
28 mei 2020	EHdK voert voor Intervence de uitwerking van scenario's 1 en 2 uit. De Bestuurscommissie werkt scenario 3 uit. EHdK wijst erop dat het van belang is dat Intervence en de Bestuurscommissie met elkaar afstemmen, zodat de opbrengst van de uitwerkingen voldoende met elkaar vergelijkbaar is en de beschikbare informatie en uitkomsten transparant zijn.	Brief van het bureau EHdK aan de bestuurder van Intervence, Inkoop Jeugdhulp Zeeland, de VNG en in cc naar de voorzitter van de Bestuurs-commissie en het ministerie van JenV
juni 2020	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg biedt, conform de lopende contracten, contractverlenging aan de vier GI's. Intervence maakt geen gebruik van de mogelijkheid om het bestaande contract met een jaar te verlengen. Het contract met Intervence eindigde daarmee automatisch op 31 december 2020.	Brief van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg aan het ministerie van VWS, 23 februari 2021
juli 2020	Er ligt een gezamenlijke opdracht vanuit Intervence (RvT) en Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg voor de uitwerking van 3 scenario's. • Intervence onderzoekt, met ondersteuning van het extern adviesbureau EHdK scenario 1 en 2; • IJZ onderzoekt scenario 3. In het overleg tussen de Kopgroep (bestuurscommissie IJZ), het ministerie JenV en Intervence op 9 juli 2020 wordt de tussenstand van de uitwerking van de scenario's en knelpunten besproken. • Scenario 1: Intervence is intern aan de slag gegaan met scenario 1: er vindt een diepgaander onderzoek op de interne bedrijfsvoering plaats. • Scenario 2: Intervence heeft gesprekken gevoerd met vijf GI's: WSG, Briedis, JB RR, JBW en JBB. Behalve Briedis staan de partijen open voor eventuele overname. Er komen nu vervolggesprekken met drie partijen.	Kopgroep, ministerie J en V en Intervence, *Verslag gesprek van kopgroep met het ministerie J en V en bestuur/RvT van Intervence*, 9 juli 2020

55 Procesbegeleider vanuit het Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd (OZJ), vanuit VNG en VWS ingericht

Datum	Gebeurtenis	Bron
	• Scenario 3: Gesprekken met zes GI's staan gepland (juli) en worden gevoerd na de eerste gesprekken vanuit Intervence.	
Lopende uitwerking varianten	De Kopgroep had korte lijnen met het ministerie. Daarnaast speelden de inspecties een rol. De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en het Keurmerkinstituut houden namelijk gezamenlijk toezicht op organisaties die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren.	Interviews
2 juli 2020	De ondernemingsraad van Intervence geeft aan verbaasd te zijn dat de gemeenten, ondanks al eerder uitgevoerde onderzoeken, wederom onderzoek doen naar mogelijkheden om een GI-functie in Zeeland gestalte te geven. Daarbij vraagt de ondernemingsraad zich af hoe geldig het in februari 2019 afgesloten bestuursakkoord nog is. Ook geeft de ondernemingsraad aan dat uit eerdere onderzoeken van de Inspecties Justitie en Veiligheid blijkt dat de problemen die Intervence heeft ook landelijk aan de orde zijn voor GI's.	Memo van de ondernemingsraad van Stichting Intervence aan de raden en colleges van de dertien gemeenten in Zeeland
14 juli 2020	De raden worden via een memo geïnformeerd over de stand van zaken rondom het onderzoek betreffende mogelijke scenario's over de toekomst van de GI-functie in Zeeland in relatie met Intervence. (15 juli 2020). Hierin staan onder andere ook de afspraken rondom de toekomst van de GI-functie.	Memo aan raden, *Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 14 juli 2020
Knopen doorhakken		
3 september 2020	Directeur Intervence bespreekt in een uitgereikte PowerPointpresentatie de stand van zaken rondom de uitwerking van scenario 1 en 2. **Scenario 1:** In de afgelopen jaren is het aantal zaken bij Intervence flink afgenomen, vooral drangcasussen, maar ook een groot aantal dwangcasussen zijn naar andere GI's of andere jeugdhulpaanbieders gegaan. Intervence is een groot deel van de markt in Zeeland kwijtgeraakt. Voor scenario 1 moet dit teruggedraaid kunnen worden, anders is scenario 1 niet haalbaar. *Intervence geeft aan dat Intervence minimaal 900 zaken nodig heeft om scenario 1 realistisch te laten zijn. Dit is niet haalbaar. Dat zou ook betekenen dat gemeenten actief moeten sturen op vermindering van casussen van bijvoorbeeld Briedis, wat zou maken dat de gemeenten met een volgend probleem komen te zitten, omdat Zeeland als accounthoudende regio voor Briedis optreedt. Aanwezigen concluderen dat daarmee de optie van scenario 1 op dit moment vervalt.* **Scenario 2:** Voor scenario 2 zijn gesprekken gevoerd met JB west, JB Rotterdam, JB Brabant en WSG/Partners voor Jeugd. De meest serieuze kansen maken de gesprekken met WGS/PvJ en JB west. Primair uitgangspunt	Verslag dialoogsessie uitwerking scenario's GI-functie in Zeeland met Kopgroep Intervence + RvT Intervence, 3 september 2020

Datum	Gebeurtenis	Bron
	voor scenario 2 zijn de continuïteit van zorg, gekoppeld aan de medewerkers (jeugdbeschermers/ jeugdreclasseerders, incl. ondersteunende diensten).	
3 september 2020	De standpunten over de scenario's worden voorgelegd en besproken in overleg van 3 september 2020. Samenvatting: • De RvT Intervence heeft de voorkeur voor scenario 2; • De Kopgroep adviseert op basis van de informatie die er nu ligt en de gesprekken die zijn gevoerd, om te gaan voor scenario 3. • Individuele standpunten worden per gemeente opgehaald. Conclusies: • Op basis van de informatie die nu beschikbaar is, wordt unaniem geconstateerd dat scenario 3 het meest toekomstbestendige scenario is; • Dit komt ook omdat de financiële doorrekeningen van scenario 1 en 2 niet bekend zijn. Dit open eind is onwenselijk; • De behoefte wordt uitgesproken om te komen tot een matrix, waarin op basis van de scenario's inzichtelijk wordt gemaakt wanneer het punt ontstaat dat structurele financiële voordelen worden behaald (waar ligt het omslagpunt?).	Bestuurscommissie IJZ, *Afsprakenlijst van 3 september 2020* Memo aan de gemeenteraden van de , ondertekend door De heer J. Werkman namens de wethouders Jeugd van dertien Zeeuwse gemeenten. Intervence heeft scenario's 1 en 2 onderzocht en beschreven in Rapport EHdK Bedrijfsplan Intervence september 2020. Brief van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg aan het Ministerie van VWS, 23 februari 2021
13 september 2020	Er wordt een extra vergadering ingepland om te komen tot een definitief standpuntenbepaling m.b.t. de scenario's. Na het overleg van 3 september bleek dit niet haalbaar. De stand van zaken wordt besproken: De afgelopen dagen/week zijn gebruikt om meer duidelijkheid te creëren over scenario 2. **Er is een kennismakingsgesprek met bestuurders van JB west gevoerd, waarin de verwachtingen rondom dit scenario zijn besproken. Ook is een soortgelijk gesprek gevoerd met de bestuurder van Partners voor Jeugd.** INHOUD GESPREKKEN JB west heeft nog vier tot zes weken nodig om een businesscase voor scenario 2 verder uit te werken. Ook wil JB west niet dat hun onderzoek voor scenario 2 tegelijkertijd met Partners voor Jeugd plaatsvindt. JB west wil een vijfjarig contract aangaan. Daarnaast vraagt JB west om een weerstandsreserve om de risico's te beperken. Ook vraagt JB west een bedrag van € 25.000,- als voorwaarde voor het opstellen van een businesscase. Dit betekent dat als eerste een businesscase voor Partners voor Jeugd wordt opgesteld en deze daarna pas voor JB west kan worden ontwikkelt. De totale termijn bedraagt twaalf weken.	Bestuurscommissie IJZ, Afsprakenlijst van 16 september 2020

Datum	Gebeurtenis	Bron
	Partners voor Jeugd daarentegen stelt de maatschappelijke verantwoordelijkheid en het bieden van zorg boven het zakelijke belang, al leggen ook zij, net als JB west, de volledige risico's bij de gemeenten. Rondom scenario 2 is er contact geweest tussen het ministerie van J&V, Intervence en de Kopgroep. Geconcludeerd wordt dat het nog te vroeg is om een definitieve keuze te maken. SAMENVATTEND • Scenario 2 biedt voor de continuïteit van zorg meer zekerheid. De regie ligt hierbij dan bij één partij. Echter zijn er in dat geval, ondanks een businesscase, miljoenen nodig om de risico's voor de overnemende partij te dekken. Deze financiën worden van de gemeenten verwacht. • Bij scenario 3 ligt de regie bij drie GI's, waarbij één GI een hoofdfunctie vervult. Dit betekent dat er een groter risico ligt voor de continuïteit van zorg en dat het van extra belang is om goede afspraken te maken. Er wordt een ronde gemaakt langs de gemeenten om de standpunten te verhelderen over: • De huidige voorkeur voor een scenario; • De vraag van Intervence m.b.t. extra bevoorschotting voor de periode tot en met 31 december 2020. De liquiditeitsprognose geeft aan dat er op korte termijn sprake is van een probleem rondom uitbetaling van de salarissen. Voorstel hierbij is om te voorzien in een verhoging van de bevoorschotting tot en met december 2020. Het gaat om een bedrag van € 500.000,-. Als de extra bijdrage nu niet wordt voorzien, dan kan Intervence in november niet aan de betalings-verplichtingen voldoen. CONCLUSIE • Unaniem wordt geconcludeerd dat op basis van de gesprekken met JB west en Partners voor Jeugd scenario 3 nog steeds de beste keuze lijkt; • De Bestuurscommissie stemt in met de verhoogde bevoorschotting tot en met december 2020.	
september 2020	Met een memo van 13 september 2020 worden de gemeenteraden geïnformeerd over de stand van zaken rondom de uitwerking van de scenario's in de afrondende fase van het scenario-onderzoek. • Scenario 1 geen optie = conclusie van RvT Intervence. Er zijn te weinig casussen voor Intervence en daarmee is Intervence als zelfstandige organisatie niet levensvatbaar. • Voor scenario 2 voert Intervence nog gesprekken met twee mogelijke overnamepartners. Ook de contactpersonen vanuit de gemeenten (zie boven) hebben gesprekken met de bestuurders van deze GI's gevoerd. Uit de gesprekken die de gemeenten met deze GI's voerden, wordt geconcludeerd dat	Wethouders van de Zeeuwse gemeenten, memo aan raden, *Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 13 september 2020

Datum	Gebeurtenis	Bron
	de risico's voor de overname van Intervence volledig bij de Zeeuwse gemeenten komt te liggen. Dat betekent dat de gemeenten voor hoge, incidentele, kosten komen te staan. Uiteindelijk geven de betreffende GI's wel aan dat zij de tarieven van Zeeland voldoende vinden en de GI-functie daarvoor ook kunnen uitvoeren. *Met scenario 2 is de continuïteit van de zorg gegarandeerd*. • Voor scenario 3 hebben drie GI's aangegeven dat zij bereidt zijn om medewerkers en casussen over te nemen. Ook hier moet rekening gehouden worden met incidentele kosten. Naar verwachting zijn die echter veel lager dan bij scenario 2. *Met dit scenario is de continuïteit van de zorg zoveel mogelijk gegarandeerd*. De risico's voor de Zeeuwse gemeenten zijn minder en ook contractueel zijn er minder risico's. Bij keuze voor uitrol van dit scenario zijn er geen vier, maar drie GI's in Zeeland werkzaam, waarmee het aantal casussen onder minder GI's verdeeld worden.	
november 2020	Besluitvorming toekomst GI-functie door colleges. Voor besluitvorming ontvangen de wethouders een oplegger met de volgende informatie: • Uitgangspunten voor besluitvorming in volgorde van belangrijkheid: > Continuïteit van zorg > Continuïteit van werkgelegenheid > Uitwerken resultaten van Vaart in Veiligheid in relatie tot de structurele borging van GI-functie > Financiële verantwoordelijkheden van de partijen > We lopen dit proces met begrip en erkenning van elkaars verantwoordelijkheden; • Welke scenario's en varianten zijn onderzocht; • De resultaten van de uitwerking, samengevat in twee matrixen: kansen en bedreigingen en vergelijking scenario's o.b.v. indicatoren.	Inkooporganisatie Jeugdzorg Zeeland, *Oplegger ten behoeve van besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland*, 13 november 2021
november 2020	In november 2020 werden de resultaten in de Bestuurscommissie Jeugd gepresenteerd. De resultaten zijn samengevat in twee matrixen: > 'Kansen en bedreigingen; voor scenario's 1 (variant a en b), 2 en 3 (variant a en b); > Vergelijking van scenario's op basis van indicatoren; > Oplegnotitie met samenvatting van de belangrijkste onderdelen van beide matrixen.	Deze stukken zijn als bijlagen naar de raden van de Zeeuwse gemeenten verstuurd bij behandeling van de financiering toekomst GI-functie Zeeland De matrix 'Kansen en bedreigingen' is onder geheimhouding verstrekt aan de gemeenteraden
26 november 2020	Besluit van de Bestuurscommissie om het contract met Intervence niet te verlengen.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
1 december 2020	Per memo van 1 december 2020 worden de raden geïnformeerd over:	Wethouders van de Zeeuwse gemeenten, *Memo aan raden,*

Datum	Gebeurtenis	Bron
	• De uitkomst van het scenario-onderzoek. Per scenario wordt het resultaat kort beschreven. Op basis van de resultaten wordt geconcludeerd dat Intervence de zorg niet binnen de gestelde financiële kaders kan organiseren (scenario 1) en er ook geen overnamepartner voor Intervence is gevonden (scenario 2). **Daarmee blijft scenario 3 als enige optie over: De werkzaamheden van Intervence in Zeeland worden afgebouwd, waarna de organisatie stopt.** • Proces besluitvorming rondom een voorgenomen standpunt om Intervence niet meer te contracteren voor 2021. Dit in overleg met de RvT en directeur-bestuurder Intervence, het ministerie JenV en de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland (13 november 2020). Besluit van de Bestuurscommissie Inkoop op 26 november 2020 het contract met Intervence niet te verlengen en in te stemmen met voorstel om Intervence middels een achtergestelde lening (aanvullend op de PxQ-financiering) te ondersteunen om te kunnen voldoen aan de contractuele verplichtingen. **De definitieve besluitvorming hierover wordt op 15 december 2020 met een positief advies voorgelegd aan de dertien Zeeuwse colleges.** De besluitvorming voor de benodigde financiële middelen wordt in januari 2021 voorgelegd aan de Zeeuwse gemeenteraden. Ook zullen er in januari drie (regionale en waarschijnlijk digitale) informatiebijeenkomsten voor raadsleden worden georganiseerd, waar meer informatie zal volgen en ook vragen gesteld kunnen worden.	*Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 1 december 2020 Kernboodschap, 4 december 2020
4 december 2020	Reactie van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg aan brief van LOC Jeugd (Platform voor cliëntenraden in Zorg en Welzijn) d.d. 4 december 2020	Brief van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg aan LOC Jeugd,
4 december 2020	Het scenario 3 kan overigens niet op draagvlak rekenen bij de Raad van Toezicht en de Directeur-bestuurder van Intervence. Zij richten zich met een brief op **4 december 2020** direct tot de gemeenteraden van alle dertien gemeenten. In de brief geeft Intervence met kwantitatieve gegevens zicht op de ontwikkeling van onderhanden maatregelen (dwang en drang) over de jaren 2018 t/m 2020, het afnemende personeelsverloop van het aantal gezinsmanagers, de afname van het aantal klachten en het verloop van het ziekteverzuim. Intervence geeft verder aan dat als gevolg van de afname van drangmaatregelen de omzet in 2020 is gedaald met 20% en dat door een forse reorganisatie een aanzienlijke kostenreductie heeft plaatsgevonden. Daarmee is de omzetdaling voor een belangrijk deel opgevangen. Intervence verwacht hierdoor dat het financieel resultaat over 2020 uit zal komen op minus € 0,5 Mln. Intervence is van mening dat scenario 1 haalbaar is om financieel break-even te kunnen draaien, onder de voorwaarde dat zij minimaal 1.000 jeugdigen kan begeleiden. Hiervoor dient volgens Intervence, met 650 jeugdigen in het dwangkader (situatie eind december 2020), het aantal jeugdigen in het drang-kader te groeien naar 350 (situatie begin december 2020 was 150 jeugdigen in het drangkader).	Bron: Brief van Intervence aan gemeenteraadsleden van de dertien Zeeuwse gemeenten met kenmerk 20.068, 4 december 2020

Datum	Gebeurtenis	Bron
7 december 2020	Communicatie over het besluit, met aandacht voor de media. Versturen brief aan Intervence over beëindiging van het contract door Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland.	Actielijst kopgroep Intervence 9 december
8 december 2020	Memo aan de raden over de status van het dossier, overzicht van gebeurtenissen en beschrijving van bevoegdheden. Hierbij wordt nog eens door de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg ingegaan op raadsvragen over dwang versus drang. Intervence informeerde de raden namelijk dat zij het met voldoende maatregelen wel zouden redden. De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg geeft aan dat het landelijk beleid is dat drangcasussen niet meer bij een GI belegd moeten worden. Reden hiervoor is dat het voor ouders en jongeren niet duidelijk is dat zij vrijwillige hulp ontvangen. Hierdoor ontstaat verwarring. Daarnaast streven de gemeenten er naar om het aantal drangmaatregelen naar beneden te halen met preventieve inzet, Vaart in Veiligheid en lokale preventieve initiatieven.	Brief aan gemeenteraden van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg
8 december 2020	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg reageert op brief van de Cliëntenraad van 24 november 2020 waarin de Cliëntenraad zorgen uit.	Brief aan de Cliëntenraad Intervence van de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg
11 december 2020	De minister heeft met de Zeeuwse gemeenten afgesproken dat de gemeenten op korte termijn een overbruggingscontract met Intervence dienen af te sluiten en dat geen onomkeerbare besluiten genomen zullen worden totdat er een goed transitieplan ligt. Er moet zorg worden gedragen dat het personeel van Intervence zoveel als mogelijk behouden blijft.	Brief van de minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1 februari 2021
december 2020	Ketenpartners (ministeries, inspecties, zorg, rechtbank) vragen een snel plan van aanpak. Door berichtgeving in de media over het beëindigen van het contract met Intervence ontstond veel onrust in de samenleving. Dat leidde in december 2020 mede tot veel commotie in de gemeenteraden. DeRaad van Toezicht van Intervence bleek in die periode ook raadsleden te benaderen. Tevens begon de rechterlijke macht zich te uiten in de media. Jeugdrechters deden een oproep in een brief naar minister Dekker (minister voor Rechtsbescherming) om in te grijpen. Jeugdrechters gaven aan dat hun rechtelijke besluiten niet meer werden opgevolgd, omdat de uitvoering van jeugdbescherming vast liep. Volgens de jeugdrechters moest de landelijke overheid zorgen voor continuïteit bij gecertificeerde instellingen. Samenvattend ontstond door alle berichtgeving in de media, uitingen van jeugdrechters en de betrokkenheid van de minister en inspecties een krachtenveld waar de portefeuillehouders van de gemeenten en de Bestuurscommissie geen goede regie meer op konden voeren.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
Transitie naar een nieuwe situatie		
8 januari 2021	Start ontwikkelen overbruggingscontract met Intervence	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022

Datum	Gebeurtenis	Bron
11, 12 en 13 januari 2021	Digitale informatiebijeenkomsten voor de raden over de situatie Intervence. De gemeenteraden worden geadviseerd om in te stemmen met het voorstel van de colleges om: > Een incidentele bijdrage van € XXXX (gemeentelijk deel van € 2 Mln.) in 2021 via een achtergestelde lening beschikbaar te stellen voor Intervence gedurende de transitieperiode; > Een incidentele bijdrage van € XXXX (gemeentelijk deel van € 1.275.000,-) beschikbaar te stellen voor de drie GI's, om de overgang van cliënten van de GI Intervence mogelijk te maken.	Presentatie digitale bijeenkomsten
2 februari 2021	Zorgen over de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering in Zeeland. De zorgen gaan over: > Het ontbreken van een heldere en stevige governancestructuur. Er is een groot aantal partijen betrokken, maar er is geen duidelijke regievoerder aangewezen; > De organisatorische en financiële draagkracht van de overnemende aanbieders in relatie tot het totaal aantal casussen dat moet worden overgenomen. De zorg zit hierbij met name bij de kleinste GI Briedis die in een kort tijdsbestek een grote groei in cliënten moet doorlopen; > Het onvoldoende in beeld hebben van financiële consequenties; > De planning voor een plan van aanpak schuift steeds verder naar achteren, met als gevolg een toenemende onzekerheid bij en vertrek van jeugdbeschermers van Intervence. Dit heeft gevolgen voor de continuïteit van zorg. Verder biedt de Jeugdautoriteit haar hulp aan bij het beoordelen van de businesscase van Briedis, om te beoordelen of deze voldoende basis heeft om een groot aantal cliënten over te nemen.	Brief van de Jeugdautoriteit aan de Bestuurscommissie en het Ministerie van JenV, 2 februari 2021.
5 februari 2021	Conceptplan van aanpak over overdracht van casussen naar de drie andere GI's gereed (uitwerking scenario 3) . Het conceptplan wordt met een brief aangeboden aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Inspectie Justitie & Veiligheid, de Jeugdautoriteit en de Cliëntenraad van Intervence. Het plan van aanpak omschrijft tevens een terugvalscenario: overname van Intervence door JB west. Dat scenario is verder niet uitgewerkt.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022 Brief van Bestuurscommissie aan genoemde actoren, 5 februari 2021
11 februari 2021	Negatief advies van de Inspecties over het conceptplan van aanpak. De Inspecties en de Jeugdautoriteit hebben geoordeeld dat het plan hiervoor onvoldoende concreet, realistisch en volledig is en te veel risico's bevat die niet of niet voldoende afgedekt zijn. De Inspecties zouden graag zien dat de optie overname door JB west serieus wordt onderzocht.	Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 31 839, nr. 767, Brief minister voor rechtsbescherming, S. Dekker, 17 februari 2021
17 februari 2021	Met de Zeeuwse bestuurders heeft de minister afgesproken dat zij het terugvalscenario dienen uit te werken: overname van Intervence door JB west.	Brief van de minister voor rechtsbescherming aan de Tweede

Datum	Gebeurtenis	Bron
		Kamer der Staten-Generaal, mede namens de Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 17 februari 2021
12 maart 2021	Concept procesvoorstel onderzoek terugvaloptie JB west. In het procesvoorstel wordt beschreven hoe het proces rondom de opzet van de businesscase door JB west vorm krijgt. Ook worden taken, rollen en verantwoordelijkheden beschreven. Het procesvoorstel wordt voorgelegd aan de Bestuurscommissie met volgend advies: • Eerst een besluit te nemen over de risico's die in het advies van de landsadvocaat worden benoemd voor wat betreft de onrechtmatigheid van de overname van Intervence door Jeugdbescherming west. Het procesvoorstel bevat een planning van te nemen stappen t/m mei 2021.	Procesvoorstel onderzoek terugvaloptie JB west, overleg Kopgroep 12 maart 2021
12 april 2021	Het certificaat van Briedis wordt ingetrokken door het Keurmerkinstituut. Het gevolg was dat de Zeeuwse gemeenten op zoek moesten naar een andere GI-instelling en alle in behandeling zijnde jeugdigen bij Briedis moesten worden overgedragen aan andere GI's. Het leverde voor de Zeeuwse gemeenten extra problemen op, bovenop de problemen met Intervence. Het contract met Intervence was namelijk inmiddels beëindigd en de gemeenten waren van plan de zorg over te dragen aan Briedis, het Leger des Heils en de William Schrikker Stichting. Door dat plan werd een streep gezet door de Inspectie Jeugdzorg en het Keurmerkinstituut. De Zeeuwse gemeenten moesten noodgedwongen variant nummer 3 loslaten en uitwijken naar variant nummer 2, waarbij een andere GI de Stichting Intervence zou moeten overnemen. De Zeeuwse gemeenten werden in een positie gebracht waarbij geen keuzes meer mogelijk waren. Het ministerie dreigde in te grijpen als de gemeenten niet tekende bij het kruisje: 'Zorg overhevelen naar JB west'.	Memo Bestuurscommissie aan de gemeenteraden, 2 juni 2021
9 april 2021	De businesscase over overname van Intervence door JB west gereed. In de businesscase stelt JB west voorwaarden, die ook tot kostenverhoging zullen leiden voor de gemeenten om de GI's gelijkwaardig te behandelen: • Sluiten van een contract voor vijf jaar met ene minimale gegarandeerde omzetwaarde van € 7 Mln. per jaar;	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022 Raadsvoorstel 235485 gemeente Hulst

Datum	Gebeurtenis	Bron
	• Met dezelfde tarieven werken als in andere regio's waar JB west actief is. Deze liggen 2% hoger dan de Zeeuwse tarieven. Dit betekent overigens voor de gemeenten dat de tarieven voor de andere GI's ook met 2% omhoog moeten, vanwege de aanbestedingsregels; • Een financiële tegemoetkoming van € 3,8 Mln. voor de overname, waarvan een deel bestemd is voor het aanleggen van een risicobuffer; • Toekenning van een risicobuffer kan leiden tot een aanvraag van de andere GI's voor een vergelijkbare buffer.	
14 april 2021	Positief advies van de Inspectie over de businesscase JB west.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
26 april 2021	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg stelt de cliëntenraad van Intervence op de hoogte wanneer de raadsbesluiten zullen worden genomen aangaande de businesscase JB west.	Brief Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg aan cliëntenraad Intervence
12 mei 2021	De Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg stemt in met de businesscase JB west.	Raadsvoorstel 235485, gemeente Hulst
mei 2021	Digitale raadsinformatiebijeenkomsten over de businesscase JB west.	Raadsvoorstel 235485, gemeente Hulst
1 juni 2021	Faillissement van Briedis. Overdracht van jeugdigen naar andere GI's is noodzakelijk.	Memo Bestuurscommissie aan de gemeenteraden, 2 juni 2021
mei/juni 2021	Besluitvorming in de raden over de financiële gevolgen van de businesscase JB west.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
21 juni 2021	Businesscase en plan van aanpak JB West.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
24 juni 2021	Positief advies inspecties.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022
1 juli 2021	Bestuurlijke overname Intervence door JB West.	Reflectieverslag GI functie Zeeland, 8 maart 2022

Bijlage 2 De drie scenario's

Uitwerking scenario's Bron: Oplegger ten behoeve van besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland, 13 november 2021	
Scenario 1	Uitwerking scenario 1 in twee varianten 1a en 1b, uitgevoerd door Intervence met ondersteuning van EHdK. 1a. Gebaseerd op de informatie aangeleverd in de rapportage EHdK (Bedrijfsplan Intervence, Middelburg/Amsterdam 1 september 2020); 1b. Gebaseerd op de aanlevering vanuit Intervence. Scenario 1a blijkt op basis van het onderzoeksrapport van EHdK niet haalbaar. Het rapport concludeert dat het niet mogelijk is om binnen de gestelde kaders (PxQ en zonder aanvullende instandhoudingsbijdrage) de organisatie Intervence in stand te houden. Scenario 1b behelst om op basis van de uitwerking van Vaart in Veiligheid in naar verwachting drie jaar, wel een rendabele organisatie te kunnen bieden. Dit is echter niet gebaseerd op feiten en niet gebaseerd op een concreet uitgewerkt financieel beeld, aangezien dit scenario samen met de betrokken partners van Vaart in Veiligheid nog uitgewerkt dient te worden.
Scenario 2	Uitwerking scenario 2 door Intervence, met ondersteuning van EHdK. 2 Overname van Intervence door Partners voor Jeugd, gebaseerd op het businessplan, met mogelijke liquidatie van de stichting Intervence alg gevolg. Er zijn in het proces aan zes GI's gevraagd of zij mogelijkheden zagen voor overname. Voor scenario 2 heeft één landelijke GI (Partners voor Jeugd) op verzoek van de gemeenten onderzoek gedaan, met als doel te onderzoeken of het haalbaar was om Intervence in te lijven binnen Partners voor Jeugd. Op basis van de opgestelde businesscase heeft Partners voor Jeugd zelf besloten geen aanbod aan de Zeeuwse gemeenten en Intervence te doen voor overname van de organisatie Intervence. Men vond de risico's ook te groot voor de eigen organisatie. Een andere GI (JB west) heeft, voorafgaand aan het onderzoek een aantal zekerheden gevraagd die voor gemeenten een te hoge drempel opwierpen. Hierdoor werd duidelijk dat ook scenario 2 niet uitvoerbaar was.
Scenario 3	Scenario 3 is uitgewerkt in twee varianten 3a en 3b, uitgevoerd door de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, in samenwerking met de Programmamanager Jeugd. 3a Overname van maatregelen van GI Intervence door de al gecontracteerde GI's, bij *faillissement van Intervence;* 3b Overname van maatregelen van GI Intervence door de al gecontracteerde GI's, bij *overname van de onderneming en liquidatie Intervence*. Voor de uitwerking van optie 3 zijn in juli 2020 verkennende gesprekken gevoerd met zes organisaties: 1. JB Rotterdam, gesprek 20 juli 2020 2. JB west (Den Haag), gesprek 21 juli 2020 3. Briedis, gesprek 21 juli 2020 4. JBB (Brabant), gesprek 23 juli 2020 5. Leger des Heils, gesprek op 28 juli 2020 6. William Schrikker Stichting, gesprek op 30 juli 2020

Bijlage 3 Systeemverantwoordelijkheid

Het thema systeemverantwoordelijkheid speelt vaker een rol wanneer er zich vraagstukken voordoen waarin de rolverhouding tussen het rijk, provincies en gemeenten aan de orde is. Vooral daar waar er sprake is van een unieke situatie waarin verschillende overheidslagen zoeken naar de gewenste rolverdeling. Zie ter illustratie het onderstaande kader voor een voorbeeld uit onze onderzoekspraktijk.

Systeemverantwoordelijkheid bij de gemeentelijke herindeling Vijfheerenlanden

Een voorbeeld is de gemeentelijke herindeling van Vijfheerenlanden, waarbij er sprake was van een provinciale grensverschuiving[56]. Dat laatste had gevolgen voor de voor gemeenten wettelijk verplichte verbonden partijen zoals de Veiligheidsregio's en de Omgevingsdiensten. Er ontstond toen een complex bestuurlijk vraagstuk over wie de financiële consequenties zou moeten dragen. De vertrekkende gemeenten? Omdat zij immers hadden besloten tot een herindeling en de achterblijvende gemeenten in de verbonden partijen niet voor de financiële consequenties mochten laten opdraaien? Of juist het rijk omdat deze de regionale indeling bij wet vastgestelde en daarmee de gemeenten dwongen om in het geval van een herindeling, met provinciale grensverschuiving, over te stappen naar een andere verbondenen partijen?

Ook met betrekking tot het beëindigen van de inkooprelatie met Intervence wordt de systeemverantwoordelijkheid van het rijk opgeroepen. De Tweede Kamer stelt in december 2020 kritische vragen aan Minister voor Rechtsbescherming over de situatie in Zeeland. De minister wordt gevraagd om een reactie te geven op een bericht in binnenlandsbestuur.nl 'Ministers moeten ingrijpen in jeugdzorg Zeeland' en of de minister het verantwoordelijk vindt om Intervence te sluiten, en zo nee, wanneer de minister dan wil ingrijpen.

Systeemverantwoordelijkheid

De term **'systeem'** duidt op een geheel dat uit onderliggende delen bestaat. Het is een binnen de totale werkelijkheid te onderscheiden verzameling van elementen. Deze elementen hebben onderlinge relaties en (eventueel) relaties met andere elementen uit de totale werkelijkheid[57]. Een beeld bij een systeem is ook dat het geheel meer is dan de som der delen.[58] Het gaat in dit voorliggende onderzoek om het bestuurlijk stelsel van jeugdzorg als een systeem. Dat bestaat uit verschillende onderdelen (de elementen), zoals de ministeries van het rijk, de Inspecties, de Jeugdautoriteit, het Keurmerkinstituut, de gemeenten, de gemeenschappelijke regeling GGD en de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg.

De term **'verantwoordelijkheid'** heeft verschillende betekenissen. Verantwoordelijkheid als:

- *Oorzaak*: je bent verantwoordelijk voor de gevolgen van je handelingen;
- *Politieke, morele of juridische aansprakelijkheid*: je wordt ter verantwoording geroepen, om uit te leggen waarom iets wel of niet gelukt is. Je bent ook aanspreekbaar bij schade;
- *Vermogen of toerekeningsvatbaarheid*. Je kan wel of niet instaan voor je eigen gedrag;
- *Taak: j*e staat aan de lat om een opdracht of klus uit te voeren;

---

[56] Partners+Pröpper, *Eindrapport Evaluatie proces herindeling Vijfheerenlanden*, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2020

[57] *Analyse van organisatieproblemen, een toepassing van denken in systemen en processen*, Prof. Ir. J. in 't Veld, 1994

[58] NSOB, Martijn van der Steen, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat en Mark van Twist, *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid*, Den Haag, 2016

- *Deugd:* je neemt taken serieus, je handelt weloverwogen en je geeft je rekenschap voor het handelen van anderen.[59]

Er zijn drie perspectieven van belang om naar systeemverantwoordelijkheid te kijken:
> Een mechanisch perspectief;
> Een organisch perspectief;
> Het perspectief van 'systeem- en leefwereld'.

We behandelen de drie perspectieven hieronder in deze volgorde.

Mechanisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid

Vanuit een mechanisch perspectief is het systeem te vergelijken met een machine of apparaat. Er is een ontwerper die vanuit een centraal punt het bestuurlijk stelsel inricht, met instellingen en instituties. Ten aanzien van jeugdhulp hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het ontwerp gemaakt, zie het onderstaande kader.

Instellingen krijgen eigen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden toebedeeld, waarbij voor iedereen volstrekt helder is wie waarover gaat. Uitgangspunt is om maximale duidelijkheid te bieden, waarbij overlappende taken en verantwoordelijkheden onwenselijk zijn. Er is een regisseur die ervoor zorgt dat de instellingen voldoende middelen hebben om hun taken uit te voeren en passende bevoegdheden om hun verantwoordelijkheid waar te maken. De verantwoordelijkheid voor het grotere geheel berust bij de regisseur. De regisseur is in staat het stelsel te monitoren en te zien of alle onderdelen doen wat ze moeten doen. Als dit niet het geval is, kan de regisseur ervoor zorgen dat onderdelen 'gerepareerd' of 'vervangen' worden. Verantwoordelijkheid heeft hier vooral betekenis in de vorm van oorzaak en van aansprakelijkheid. Vanuit dit perspectief is er sprake van een beheersingsgerichte regisseur. De regisseur heeft doorzettingsmacht om dit ontwerp te realiseren en goed te laten functioneren.

[59] Zie Mark Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, 1990, p. 32-33

TAKEN GEMEENTEN

Ten aanzien van jeugdhulp is er sprake van een medebewindstaak. Dat wil zeggen dat de rijksoverheid in wetten aan de gemeenten heeft opgedragen om deze taak uit te voeren. De Jeugdwet schrijft daarbij voor dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp. Daarbij gaat het onder andere om jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringstaken.

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT OP GEMEENTEN

Het rijk is toezichthouder voor medebewindstaken en houdt daarmee toezicht op de door de gemeente uitgevoerde taken. Ingrijpen gebeurt alleen als wettelijk vastgelegde medebewindstaken niet (juist) worden uitgevoerd, of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. Dan kan de toezichthouder gebruikmaken van de volgende instrumenten:

- Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: als een gemeente een medebewindstaak verwaarloost, kan de toezichthouder die taak overnemen;
- Schorsing en vernietiging: als gemeenten besluiten nemen die in strijd zijn met het recht of het algemeen belang, kan de Kroon deze besluiten schorsen en/of vernietigen. Dit gebeurt bij Koninklijk Besluit.

Om te bepalen of tot ingrijpen wordt overgegaan, doorloopt de toezichthouder een 'interventieladder'. Deze bestaat uit vijf stappen: Signalering, factfinding en beoordeling (valideren), afspraken over acties, besluit tot indeplaatsstelling, uitvoering indeplaatsstelling.

Bronnen: Jeugdwet, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/provincies/interbestuurlijk-toezicht en www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/03/20/interventieladder-interbestuurlijk-toezicht-jeugdwet

Organisch perspectief op systeemverantwoordelijkheid

Ons bestuurlijk stelsel is te karakteriseren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op verschillende niveaus zijn belegd. Geen enkele speler heeft daardoor de exclusieve doorzettingsmacht om het bestuurlijk stelsel goed te laten functioneren. Heel veel partijen spelen een rol en moeten een bijdrage leveren aan doelen. Exclusieve verdeling van verantwoordelijkheid is niet aan de orde. Het eerder beschreven mechanisch perspectief is in de praktijk daarmee niet realistisch.

Vanuit een organisch perspectief is een systeem te vergelijken met een levend wezen, een organisme. Alle delen zijn met elkaar verbonden op een manier waarbij de delen op een complexe manier elkaar over en weer beïnvloeden. Er is sprake van een permanente aanpassing op elkaar en op de omgeving. Dat brengt met zich mee dat het voorgeprogrammeerde ontwerp, zoals in het geval van het mechanische perspectief, niet toereikend is en dat maatwerk aan de orde is. Daar is vanuit meerdere punten sturing voor nodig. Het functioneren van ieder deel werkt namelijk door op het geheel, waarbij het effect daarvan ook weer afhankelijk is van de interactie met andere onderdelen. Zij bieden toegevoegde waarde naar elkaar toe én aan het grotere geheel. De precieze invulling hiervan is afhankelijk van de complexe interactie tussen de delen: instellingen, instituties én spelers. Het organische perspectief is van toepassing waar het functioneren van het openbaar bestuur afhankelijk is van een groot aantal spelers en niet vanuit één punt beheersmatig aangestuurd kan worden. Als gevolg hiervan is er sprake van een complex uitgangspunt voor de toedeling van verantwoordelijkheid. Daarbij is het zinnig om onderscheid te maken tussen individuele en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid:

- Individuele verantwoordelijkheid gaat over het leveren van de eigen bijdrage aan het grotere geheel, aan gemeenschappelijke opgaven. Individuele verantwoordelijkheid betekent ook zich

rekenschap geven van de doorwerking van je eigen handelen op anderen (rekening met elkaar houden) en op de doorwerking van jouw handelen op het grotere geheel (verantwoordelijkheid als deugd).

- Gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat over die zaken waarbij het resultaat afhankelijk is van de bijdrage van meerdere spelers. Dit resultaat kan niet herleid worden tot de afzonderlijke bijdragen van individuele spelers. Met elkaar sta je voor het collectieve resultaat, zonder je te verliezen in discussies wie welk aandeel heeft geleverd.[60] Het collectief is verantwoordelijk als oorzaak en is aansprakelijk.
- Het onderscheid tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid is relatief; iedere speler is individueel verantwoordelijk om de andere spelers te helpen zijn eigen bijdrage te leveren.

Het organische perspectief maakt duidelijk dat systeemverantwoordelijkheid een gezamenlijke verantwoordelijkheid is en dat de bijdrage van alle betrokken partijen nodig is om hier op een goede manier invulling aan te geven. In het geval van jeugdbescherming en -reclassering gaat het om de gemeenten, de betrokken ministeries, de inspecties, de rechterlijke macht en de jeugdzorg-instellingen. Het organisch perspectief voegt daaraan toe dat een systeem dynamisch is en dus permanente aanpassing vraagt door de samenwerking op maat te snijden, al naar gelang de vraagstukken die zich voordoen. Dit perspectief sluit aan bij een advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur om systeemverantwoordelijkheid te ontdoen van hiërarchische lading:

"Systeemverantwoordelijkheid behelst per definitie een gedeelde verantwoordelijkheid. Alleen door samenwerking en gedeeld eigenaarschap kunnen resultaten worden geboekt. De kwaliteit en de effectiviteit van het systeem hangen af van de kwaliteit van de onderlinge samenwerking en communicatie tussen alle betrokkenen. Daarbij is ruimte nodig voor al doende leren." [61]

Het perspectief van 'systeem- en leefwereld'

Dit perspectief ontlenen we aan het onderscheid tussen de concepten van Systeem- en Leefwereld, zoals deze zijn ontwikkeld door Habermas.[62] De leefwereld is de dagelijkse werkelijkheid die we kunnen begrijpen, de werkelijkheid die we zelf maken en de ontwikkelingen of consequenties die we kunnen begrijpen als de gevolgen van ons eigen handelen. Het systeem is de werkelijkheid als iets waarop je geen invloed hebt. Hier kun je last van ondervinden of juist baat bij hebben. Punt is dat het er is en dat je er consequenties van ondervindt. Het bestaan ervan kun je echter niet meer goed herleiden tot bewuste keuzes, noch van jezelf noch van een ander. Kerngedachte is dat we met elkaar onwenselijke maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen veroorzaken, zonder dat we dit bedoelen. Er ontstaan negatieve gevolgen die niemand wil, maar die wel het onbewuste resultaat zijn van de optelsom van ons handelen.[63]

Het bestuurlijke stelsel rondom de jeugdzorg is opgebouwd uit een groot aantal instituties, wettelijke kaders en uitvoeringsregels. Elke institutie en elke regel heeft een bedoeling en je kan van elke institutie of regel verdedigen dat deze er is. Het geheel van instituties en regels kan echter wel

---

[60] Harmon, M.N., *Action Theory for Public Administration*, New York, 1981

[61] Raad voor het Openbaar Bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016, p.9

[62] Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1981

[63] Zie Igno Pröpper en Pieter Tijmes, *Een nieuwe belichting van staat en maatschappij*, in: Beleid en Maatschappij, 13, 6, 1986, pp. 287-296

klemmend zijn om een goed collectief resultaat te behalen. De systeemverantwoordelijkheid voor het bestuurlijk stelsel (als taak) kan dan uit het volgende bestaan:[64]

- Signaleren als er collectief ongewenste resultaten ontstaan en de oorzaken traceren;
- Leren hoe instituties en regels opgesteld moeten worden om ongewenste systeemeffecten te beperken en/of te voorkomen;
- Leren hoe je het bestuurlijk stelsel sneller kan aanpassen bij ongewenste systeemeffecten.

Vanuit de botsing tussen de systeem- en leefwereld ontstaan regelmatig dilemma's, die voortdurend aanleiding geven om de discussie over wie verantwoordelijk is voor het systeem aan te zwengelen. Daar zijn talloze voorbeelden van. De Raad van het Openbaar Bestuur beschrijft een aantal voorbeelden, we benoemen er hieronder één.[65]

'In 2015 was het staatssecretaris Dijkhoff, wiens optreden in het Drentse dorp Oranje aanleiding gaf tot gefronste wenkbrauwen. Hij gaf de gemeente opdracht om aan veel meer asielzoekers noodopvang te bieden dan het aantal van 700 dat eerder was afgesproken. Het is zeer de vraag of hij daartoe formeel bevoegd was. Zelf beriep hij zich op overmacht: 'Het alternatief was nog vervelender'. Na omstandige kritiek draaide hij desondanks zijn eerdere besluit terug. Bij de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers is de relatie tussen de Rijksoverheid en gemeenten op scherp komen te staan. Gemeenten gaan niet over de toelating of uitzetting van asielzoekers. Het rijk is verantwoordelijk voor hun vertrek als zij niet worden toegelaten. Maar gemeenten worden geconfronteerd met de gevolgen als uitgeprocedeerden op straat belanden. Op grond van openbare orde en op grond van humanitaire overwegingen proberen gemeenten daarom praktische oplossingen te realiseren ('bed, bad en brood'). Zowel de Raad van State als de Centrale Raad van Beroep hebben in recente uitspraken bepaald dat de overheid voorwaarden mag stellen aan de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers. De burgemeester van Weert, die in begin 2016 zelf een Syrische asielzoeker aan onderdak hielp, maakte duidelijk dat het laatste woord hierover nog niet is gesproken.'

---

[64] In een eerder onderzoek voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben we dit aangeduid als taak voor dit ministerie. Zie Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p. 4-5, 130 e.v.

[65] Het voorbeeld is letterlijk overgenomen uit het stuk: *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen van de Raad voor het Openbaar Bestuur*, november 2016

Bijlage 4 Respondenten- en bronnenlijst

Respondenten

Dhr.mevr, Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Afvaardiging transformatieoverleg JZ – 16 maart 2022			
Mw. G. van	Bambost	Beleidsmedewerker SD, Jeugd	Gemeente Borsele
Mw. E. de	Fretes	Beleidsmedewerker	Gemeente Middelburg
Mw. M. van	Heest	Programmamanager Jeugd	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. A. de	Klerk	Beleidsmedewerker	Gemeente Vlissingen
Mw. W. van der	Weele	Beleidsmedewerker	Gemeente Tholen
Afvaardiging pho-overleg / bestuurscommissie IJZ – 16 maart 2022			
Mw. E.	Evertz	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ	Gemeente Kapelle
Dhr. C. van	Leeuwen	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ	Gemeente Tholen
Dhr. R.	Ruissen	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ en kopgroep	Gemeente Hulst
Mw. P.	Schot	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ	Gemeente Schouwen Duivenland
Dhr. A.	Vader	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ en kopgroep	Gemeente Vlissingen
Dhr. J.	Werkman	Portefeuillehouder Jeugd, lid Bestuurscommissie IJZ en kopgroep	Gemeente Sluis
Gesprek met Intervence – 21 april 2022			
Mw. S.	Kamermans	Oud-directeur-bestuurder	Intervence
Dhr. J. van	Leijden	Oud-voorzitter Raad van Toezicht	Intervence
Gesprek met ministerie Justitie en Veiligheid – 13 mei 2022			
Dhr. E.	Bezem	Directeur Sanctietoepassing en Jeugd	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Dhr. A.	Pont	Beleidsadviseur	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Gesprek met afvaardiging raden Middelburg en Vlissingen – 9 mei 2022			
Dhr. W.	Boonman	Fractie VVD	Gemeente Middelburg
Mw. C.	Diepeveen	Fractie GroenLinks/PvdA	Gemeente Middelburg
Dhr. H.	Ghijssen	Fractie SP	Gemeente Middelburg
Mw. L. van	Giezen	Fractie FvD	Gemeente Middelburg
Mw. P.	Kuipers	Fractie SP	Gemeente Vlissingen
Dhr. B. van der	Reest	Fractie D66	Gemeente Middelburg
Dhr. J.	Schroevers	Fractie SGP	Gemeente Middelburg
Dhr. W.	Steketee	Fractie Lokale Partij Middelburg	Gemeente Middelburg
Dhr. R.-J.	Suurmond	Oud raadslid Partij Souburg-Ritthem	Gemeente Vlissingen
Dhr. A.	Toğuc	Fractie PvdA	Gemeente Vlissingen
Gesprek met afvaardiging raden Hulst en Sluis – 16 mei 2022			
Mw. M. van	Beek	Fractie VVD	Gemeente Sluis
Dhr. F. van	Driessche	Fractie Groot Hontenisse	Gemeente Hulst
Dhr. J. van	Eck	Fractie HulstPlus	Gemeente Hulst
Mw. C.	Nijskens	Fractie CDA	Gemeente Hulst
Mw. M.	Poissonnier	Fractie Nieuw Gemeente Belang	Gemeente Sluis
Mw. J. van	Sikkelerus	Fractie PvdA	Gemeente Hulst

Dhr.mevr, Voorletter(s)	Naam	Functie	Organisatie
Mw. M.	Strooband	Fractie Algemeen Belang Hulst	Gemeente Hulst
Mw. C.	Tanghe	Fractie Sluis Lokaal	Gemeente Sluis
Mw. P. van de	Vijver	Fractie CDA	Gemeente Sluis
Gesprek met afvaardiging raden Borsele, Goes en Noord-Beveland – 17 mei 2022			
Dhr. A.	Alting	Fractie PvdA/GroenLinks	Gemeente Goes
Dhr. H. van	Hartingsveldt	Fractie SGP/CU	Gemeente Borsele
Dhr. F. van der	Knaap	Fractie CDA	Gemeente Goes
Mw. M.	Koeleman	Fractie CDA	Gemeente Borsele
Dhr. C.	Lelkens	Fractie D66	Gemeente Noord-Beveland
Dhr. S.	Meulblok	Fractie Partij voor Goes	Gemeente Goes
Mw. A. van de	Ree	Fractie D66	Gemeente Borsele
Dhr. J. van der	Ree	Fractie SGP/CU (oud-raadslid)	Gemeente Goes
Dhr. P.	Romijn	Fractie D66 (oud raadslid)	Gemeente Goes
Mw. L.	Stroosnijder	Fractie PvdA	Gemeente Borsele
Dhr. J.	Verbrugge	Fractie Lokale Partij Borsele	Gemeente Borsele
Gesprek met afvaardiging raden Kapelle, Schouwen-Duiveland en Tholen – 18 mei 2022			
Dhr. R.	Brink	Fractie Leefbaar Schouwen-Duivenland	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. P. van	Dijk	Fractie SGP	Gemeente Kapelle
Dhr. E.	Franken	Fractie CDA	Gemeente Kapelle
Mw. L.	Haack	Fractie Leefbaar Schouwen-Duivenland	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. J.	Heshof	Fractie Pvda/GroenLinks	Gemeente Tholen
Dhr. H.	Keereweer	Fractie PvdA	Gemeente Schouwen-Duiveland
Mw, A.	Klompe	Fractie VVD	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. R.	Laan	Fractie SP (burgercommissielid)	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. R. van der	Laar	Fractie GroenLinks	Gemeente Schouwen-Duiveland
Dhr. G. de	Leeuw	Fractie Algemeen Belang Tholen	Gemeente Tholen
Dhr. M.	Schoonen	Fractie CDA	Gemeente Tholen
Dhr .L.	Vermeij	Griffier	Gemeente Tholen
Dhr. I.	Vleugel	Fractie VVD	Gemeente Kapelle
Mw. H.	Wielaard	Fractie VVD	Gemeente Tholen
Gesprek met afvaardiging raad gemeente Veere – 25 mei 2022			
Mw. M. van	Stiphout	Fractie D66	Gemeente Veere
Gesprek met algemeen bestuur GGD – 30 juni 2022			
Mw. E.	Evertz	Lid algemeen bestuur, portefeuillehouder gemeente Kapelle	GGD Zeeland
Mw. J.	Gaemers	Directeur Publieke Gezondheid, waarnemend directeur Inkoop Jeugd	GGD Zeeland
Dhr. C. van	Leeuwen	Lid algemeen bestuur, portefeuillehouder gemeente Tholen	GGD Zeeland
Dhr. J.	Schroevers	Beleidsadviseur	GGD Zeeland

Geraadpleegde schriftelijke bronnen

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Onderzoeken en rapporten				
SA	1	2018	2	Rapport *Samen op weg naar een Innovatieve GI in Zeeland,* Werkgroep GI Zeeuwse gemeenten en Intervence, , 26 februari 2018
SA	2	2019	4	Rapport *Onderzoek naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland*, in opdracht van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland door VanMontfoort, 5 april 2019
SA	3	2019	5	Rapport *Aanvullend onderzoek naar een duurzaam aanbod van GI-taken in Zeeland,* in opdracht van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, VanMontfoort, 17 mei 2019
SA	4	2019	6	Rekenkamers Kappelle, Vlissingen en Middelburg, rekenkamerbrief voor de drie gemeenten, *Verkenning governancestructuur Jeugdhulp Zeeland*, 5 juni 2019
Gemeenteraden				
SB	1	2019	1	Gemeente Middelburg, memo college aan gemeenteraad, *Informatie situatie Intervence*, 30 januari 2019
SB	2	2019	1	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan gemeenteraden,, *Informatie situatie Intervence*, 30 januari 2019
SB	3	2019	2	Raadsvoorstellen *Raden stemmen in met de instandhoudingsbijdrage op basis van hun budgetrecht,* februari 2019
SB	4	2019	2	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan gemeenteraden, *Informatie bestuursakkoord Zeeuwse gemeenten en Intervence*, 12 februari 2019
SB	5	2019	6	Bestuurscommissie, memo van aan gemeenteraden, *Uitwerking onderzoek VanMontfoort naar de GI-functie in Zeeland*, 6 juni 2019
SB	6	2019	12	Overzicht voor raadsleden, *Tijdlijn Intervence 2017, 2018, 2019*, 7 december 2019
SB	7	2020	4	Gemeente Middelburg, raadsvoorstel, *Instandhoudingsbijdragen Intervence 2019 en 2020*, 16 april 2020
SB	8	2020	9	Memo aan raden van Wethouders van de Zeeuwse gemeenten, *Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 13 september 2020
SB	9	2020	12	Memo aan raden van Wethouders van de Zeeuwse gemeenten, *Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 1 december 2020
SB	10	2020	12	Gemeente Middelburg, memo college aan gemeenteraad, *Informatie over besluitvorming scenario-onderzoek uitvoering GI-functie in Zeeland in relatie tot GI Intervence*, 1 december 2020
SB	11	2020	12	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan gemeenteraden, *Informatie stand van zaken Intervence*, 8 december 2020
SB	12	2020	12	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan gemeenteraden, *Actieve informatievoorziening over de situatie rondom de besluitvorming in het kader van het onderzoek naar mogelijke scenario's voor de uitvoering van de GI-functie in Zeeland, in relatie tot de toekomst van de GI-Intervence*, 9 december 2020
SB	13	2020	12	Stichting Intervence, brief aan de gemeenteraden, *Feiten Intervence m.b.t. bedrijfsvoering, bedrijfscultuur en ziekteverzuim*, december 2020
SB	14	2020	12	Gemeente Schouwen-Duiveland, raadsvoorstel, Kennisnemen *van een informatiepakket van 31 documenten met betrekking tot Intervence en de geheimhouding van drie stukken te bekrachtigen in verband met bedrijfsgevoelige gegevens,* 9 december 2020
SB	15	2020	12	Gemeente Schouwen-Duiveland, motie fracties van gemeenteraad. *Verzoek aan het college om te zorgen voor een ruime tijd om het transitieproces (overdracht van maatregelen) zorgvuldig te doorlopen, ongeacht de kosten*, 17 december 2020
SB	16	2021	1	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan gemeenteraden, *Aanvullende informatie bij raadsvoorstel Intervence betreffende overbruggingscontract Intervence en Letter of comfort*, 8 januari 2021
SB	17	2021	1	*Presentatie van Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland*, Informatiebijeenkomst Intervence voor gemeenteraadsleden en commissieleden, 11, 12 en 13 januari 2021
SB	18	2021	5	Gemeente Hulst, raadsvoorstel, *Voorstel tot bestuurlijke fusie Jeugdbescherming west en Intervence voor de uitvoering van de GI functie in Zeeland*, RV nr.235485, mei 2021

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SB	19	2021	6	Bestuurscommissie, memo aan de gemeenteraden, betreffende *het faillissement van Briedis,* 2 juni 2021
SB	20	2021	10	Gemeente Hulst, raadsvoorstel, V*oorstel tot bestuurlijke fusie Jeugdbescherming west en Intervence om in te stemmen met een financiële bijdrage voor de kosten van de fusie en kennis te nemen van een omzetgarantie en harmonisering tarieven voor alle instellingen*, oktober 2021
SB	21	2022	3	*Reflectieverslag GI-functie Zeeland* aangeboden aan de leden van de gemeenteraad Tholen, maart 2022
Portefeuillehouders Jeugd				
SC	1	2019-2020		Afsprakenlijsten portefeuillehoudersoverleg Zeeland
SC	2	2019	11	Dertien Zeeuwse gemeenten, collegevoorstel/-advies portefeuillehouders Jeugd en de bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp, *Financiële bijdragen Gecertificeerde Instellingen Intervence en Leger des Heils*, 21 november 2019
SC	3	2020	3	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, *Overzicht besluitvorming portefeuillehoudersoverleg: Aangepaste criteria transformatieoverleg Jeugd*, 26 maart 2020
SC	4	2020	5	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, vertrouwelijke conceptmemo aan de dertien gemeenteraden, *Stand van zaken rondom de bevoorschotting van Intervence*, concept 2, mei 2020
SC	5	2020	5	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan de gemeenteraden, *Informatie situatie Intervence, situatie bevoorschotting Intervence,* mei 2020
SC	6	2020	5	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan Inspecties, ministerie J&V en Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Aanvullende informatie bij Verbeterplan GI Intervence*, 29 mei 2020
SC	7	2020	7	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan cliëntenraad Intervence, *Reactie portefeuillehouders Jeugd van de Zeeuwse gemeenten op brief Intervence*, kenmerk 20.15.06, 3 juli 2020
SC	8	2020	7	De Zeeuwse gemeenten, collegeadvies van de gemeenteraden, *Onderzoek GI-functie in Zeeland*, 7 juli 2020
SC	9	2020	7	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, memo aan de gemeenteraden, *Onderzoek GI-functie in Zeeland, in het kader van de actieve informatievoorziening van college naar de raad over de situatie rondom de besluitvorming in het kader van het onderzoek naar mogelijke scenario's voor de uitvoering van de GI-functie in Zeeland, in relatie tot de toekomst van de GI-Intervence*, 7 juli 2020
SC	10	2020	7	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, *Verslag gesprek tussen ministerie J&V*, Stichting Intervence en Zeeuwse gemeenten, 9 juli 2020
SC	11	2020	7	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan ondernemingsraad Stichting Intervence, *Reactie dertien Zeeuwse portefeuillehouders Jeugd op brief van ondernemingsraad Intervence van 2 juli 2020 'Plannen inzake instandhoudingsbijdrage Stichting Intervence'*, 9 juli 2020
SC	12	2020	7	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan Spring Jeugd, Besluit portefeuillehoudersoverleg Jeugd, *Beschikbaar stellen van budget 3e jaar pilot Kind in Scheiding Zeeland,* 7 juli 2020
SC	13	2020	8	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, *Verslag overleg onderzoek GI-functie in Zeeland, Intervence, ministeries J&V en OZJ en de Zeeuwse gemeenten*, 12 augustus 2020
SC	14	2020	9	Dertien Zeeuwse gemeenten, *Verslag kennismakingsgesprek met bestuurder Partners voor Jeugd en de Zeeuwse gemeenten*, 16 september 2020
SC	15	2020	9	Dertien Zeeuwse gemeenten, *Verslag overleg Zeeuwse gemeenten, Raad van Toezicht Intervence en ministerie J&V*, 7 september 2020
SC	16	2020	10	Portefeuillehoudersoverleg Jeugd, brief aan de Inspecties, Ministerie JenV en VNG met als bijlage het *Verbeterplan GI Intervence*, datum onbekend. Inhoud: *de Zeeuwse gemeenten kunnen niet instemmen met het verbeterplan van Intervence en geven aan drie scenario's te willen uitwerken*, oktober 2020

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SC	17	2020	10	Dertien Zeeuwse gemeenten, *Aantekeningen overleg gericht op de bespreking van de stand van zaken in het toewerken naar de besluitvorming over de drie scenario's, overleg tussen Raad van Toezicht Intervence, ministeries J&V en OZJ en de Zeeuwse gemeenten*, 9 oktober 2020
SC	18	2020	12	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan cliëntenraad Intervence, Reactie op brief van Intervence van 24 november 2020, *Besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland aan de Zeeuwse colleges van B&W*, 8 december 2020
SC	19	2020	12	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan LOC Jeugd, Reactie op brief van LOC Jeugd dd. 4 december 2020, met als onderwerp *'Beëindiging contract Stichting Intervence'*, zonder datum
SC	20	2020	12	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, reactiebrief aan ??? op het voorstel van het maken van bestuurlijke afspraken, *Overnamescenario van Stichting Intervence door Jeugdbescherming west en voorstel tot vervolg*, zonder datum
SC	21	2021	3	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan Inspectie Gezondheidszorg Jeugd, *Delen van zorgen uitvoering van de Jeugdwet en de veiligheid van Zeeuwse gezinnen en hun kinderen*, 8 maart 2021
SC	22	2021	4	Portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan Briedis Jeugdbeschermers, *Beschikbaar stellen Keurmerkinstituut (KMI) rapport inzake beoordeling Briedis*, 22 april 2021
SC	23	2022	3	GovernEUR/Erasmus Universiteit Rotterdam, verslag van bijeenkomst met dertien portefeuillehouders Zeeland op 24 januari 2022, *Reflectieverslag GI-functie in Zeeland*, verslag van 2 maart 2022
Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg				
SD	1	2019-2020		Agenda's en actielijsten
SD	2	-	-	Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, *Inrichtingsplan voor een centrale inkooporganisatie*, https://docplayer.nl/23384288-Inkooporganisatie-jeugdhulp-zeeland-inrichtingsplan-voor-een-centrale-inkooporganisatie.html, download juli 2022
SD	3	-	-	Verordening Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland, zonder datum Online gevonden: gemeenteblad Goes: datum 31 december 2019
SD	4	2016	12	Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, *Overeenkomst Inkoop Jeugdhulp Zeeland en Stichting Intervence*, 9 december 2016
SD	5	2019	6	Bestuurscommissie Inkoop Jeugd, memo aan leden van de dertien gemeenteraden, *Uitwerking onderzoek Van Montfoort naar de GI-functie in Zeeland*, 6 juni 2019
SD	6	2019	9	Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, conceptnotitie, opgesteld om *de feiten en omstandigheden aangaande een financiële instandhouding van Stichting Intervence voor de jaren 2019 en 2020 te onderbouwen en vast te leggen*, 26 september 2019
SD	7	2020	5	Bestuurscommissie IJZ, *Afsprakenlijst overleg 27 mei 2020*. Inclusief: *Bestuurlijk overleg Zeeuwse Jeugdregio*, memo aan Inspecties, Ministerie J&V en VNG, A*anvullende informatie bij Verbeterplan GU Intervence,* 29 mei 2020
SD	8	2020	10	Offertebrief aan Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, *Inzet mevrouw M. van de Luijtgaarden voor Expertteam Jeugd*, kenmerk 20139/EG, 28 oktober 2020
SD	9	2020	12	Bestuurscommissie, brief aan cliëntenraad Intervence, reactie op brief 24 november 2020 van de cliëntenraad aan de Zeeuwse colleges van B&W over *besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland*, december 2020
SD	10	2020	12	Brief aan LOC Jeugd, reactie op brief van LOC Jeugd van 4 december 2020 met als onderwerp *'Beëindiging contract Stichting Intervence'*
SD	11	2020	12	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, *reactie op brief van de OR over het voorgenomen standpunt scenario 3*, 8 december 2020
SD	12	2021	1	Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland, *concept intentieovereenkomst Briedis Jeugdbeschermers, William Schrikker Jeugdbescherming & Jeugdreclassering, Leger des Heils Jeugdbescherming & Jeugdreclassering en Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland*, 7 januari 2021

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SD	13	2021	2	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, brief aan Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, Inspectie Justitie & Veiligheid, Jeugdautoriteit en de Cliëntenraad Intervence, *Concept plan van aanpak overdracht casussen naar de drie andere GI's* 5 februari 2021
SD	14	2021	2	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, brief aan Inspectie Gezondheidszorg & Jeugd, Inspectie Justitie & Veiligheid, Jeugdautoriteit, Cliëntenraad Intervence, *Aanbieding vertrouwelijk concept-plan van aanpak gecontroleerde zorgoverdracht gecertificeerde Instelling Intervence*, 5 februari 2021
SD	15	2021	2	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, brief aan het ministerie van VWS, *Negatief advies van Inspecties over het concept plan van aanpak*, 23 februari 2021
SD	16	2021	2	Bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg, brief aan staatssecretaris van ministerie VWS, *Reactie Zeeuwse gemeenten op Kamerbrief over de jeugdbescherming*, 23 februari 2021
SD	17	2021	3	Brief van de Bestuurscommissie aan Inspectie Gezondheidszorg Jeugd, *Bestuurscommissie uit zorgen over vertrek van 12 jeugdbeschermers bij Intervence en ziet tegelijkertijd dat er geen overdracht van maatregelen naar andere GI's plaats heeft gevonden. De Bestuurscommissie vraagt om in gesprek te gaan en te onderzoeken of de continuiteit van zorg voldoende is gewaarborgd*, 8 maart 2021
SD	18	2021	4	Brief aan cliëntenraad Intervence, *reactie op brief 21 april 2021 van de cliëntenraad over besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland*, 26 april 2021
SD	19	2021	6	Bestuurscommissie Jeugd, brief aan wethouders Jeugd en de gemeenteraden van de dertien Zeeuwse gemeenten, *Faillissement Briedis*, 2 juni 2021
SD	20	2021	11	Inkooporganisatie Jeugdzorg Zeeland, stukken aan de dertien Zeeuwse gemeenteraden, *Oplegger ten behoeve van besluitvorming toekomst GI-functie in Zeeland*, 13 november 2021
SD	21	2022	1	*Reflectieverslag GI-Functie GI in Zeeland,* januari 2022
Kopgroep				
SE	1	2020		Agenda's en actielijsten
SE	2	2019	1	Kopgroep Intervence, memo aan gemeenteraden dertien Zeeuwse gemeenten, *Situatie Intervence*, 30 januari 2019
SE	3	2020	7	Kopgroep Intervence, ministerie JenV en Intervence, *Verslag gesprek van kopgroep met het ministerie JenV en bestuur/RvT van Intervence*, 9 juli 2020
SE	4	2020	9	*Uitwerking scenario's GI-functie in Zeeland met Kopgroep Intervence + RvT Intervence*, 3 september 2020
SE	5	2020	9	Ministeries van J&V en OZJ, verslag sessie 7 september 2020,gehouden met afvaardigingen van de dertien Zeeuwse gemeenten, Raad van Toezicht Intervence en ministeries J&V en OZJ, *Stand van zaken rondom het onderzoek naar de scenario's voor de GI-functie in Zeeland*, 8 september 2020
SE	6	2020	12	Dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan FNV Zorg & Welzijn, reactie op de brief van FNV van 3 december 2020, kenmerk 20200312, *Ultimatum Intervence,* 8 december 2020
SE	7	2020	12	Dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan Intervence, reactie op de brief van de ondernemingsraad van Intervence van 24 november 2020, *Brief 2020-11-24 over het voorgenomen standpunt scenario 3,* 8 december 2020
SE	8	2021	1	Reactie op de brief van 22 december 2020 van de medewerkers Intervence vanwege het *besluit van de commissie om het contract met Intervence te beëindigen*, zonder datum. Inclusief: zelfde conceptbrief met opmerkingen, 8 januari 2021
SE	9	2021	1	Dertien Zeeuwse gemeenten, brief aan medewerkers Intervence, *Reactie op brief van 22 december 2020 aan medewerkers Intervence*, 17 januari 2021
SE	10	2021	2	Brief aan Intervence, *Reactie bestuurlijke Kopgroep Intervence op insteek verschillende partijen Plan van Aanpak Intervence*, 3 februari 2021
SE	11	2021	3	Kopgroep, *Procesvoorstel onderzoek terugvaloptie Jeugdbescherming west,* 12 maart 2021
SE	12	2022	2	Kopgroep, brief aan RvT en bestuur Intervence, Cliëntenraad Intervence en OR Intervence, *Reactie bestuurlijke Kopgroep Intervence op insteek verschillende partijen op Plan van Aanpak Intervence*, 3 februari 2021

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
GGD Zeeland				
SF	1	2019	11	Overheid.nl, https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR629420/1, Gemeenschappelijke regeling GGD Zeeland, geldend van 28 november 2019 tot heden
Rijksoverheid en instanties				
SG	1	2018	11	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie voor Rechtbescherming, *Brief aan wethouders Jeugd over regionale samenwerking*, 1 november 2018
SG	2	2021	2	Jeugdautoriteit, brief aan de portefeuillehouders Jeugd van de dertien Zeeuwse gemeenten en het ministerie van Justitie en Veiligheid, *Zorgen over continuïteit jeugdbescherming en jeugdreclassering Zeeland*, 2 februari 2021
SG	3	2021	2	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Sanctietoepassing en Jeugd, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, *Stand van zaken Intervence*, kenmerk 3181941, 1 februari 2021
SG	4	2021	2	Jeugdautoriteit, brief aan de Bestuurscommissie en het ministerie van JenV, *Zorgen over de continuïteit van jeugdbescherming en jeugdreclassering in Zeeland,* 2 februari 2021
SG	5	2021	2	Minister voor rechtsbescherming, brief aan de Tweede Kamer, mede namens de Staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Mededeling: met de Zeeuwse bestuurders heeft de minister afgesproken dat zij het terugvalscenario dienen uit te werken: overname van Intervence door JB west*, 17 februari 2021
SG	6	2021	2	Ministerie voor Rechtsbescherming, brief aan Tweede kamer, *Oordeel c.q. advies Inspecties en JA over transitieplan Intervence,* kamerstuk 31839-767, 17 februari 2021
SG	7	2021	4	Minister van Rechtsbescherming, brief aan de Tweede Kamer, aangaande *De coöperatie Briedis Jeugdbeschermers*, 15 april 2021
SG	8	2021	6	Rijksoverheid.nl, *Convenant 'Bevorderen Continuïteit Jeugdhulp'* , download 25 juni 1021
SG	9	2021	7	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, regiorapport Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd,*Vervolgtoezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*, juli 2021
SG	10	2021	12	*Advies landsadvocaat*, 9 december 2021
SG	11	2022	5	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ministerie voor Rechtsbescherming, brief aan de Tweede Kamer, *Hervormingen Jeugdzorg*, kenmerk 3363611-1028816-J, 13 mei 2022
SG	12	2022	5	Rechtspraak.nl, *Rechters luiden de noodklok over voortdurende verslechtering van zorg voor kwetsbare kinderen*, download 11 mei 2022
SG	13	2022	5	Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister voor Rechtsbescherming, brief aan de Tweede Kamer, *Hervormingen Jeugdzorg,* 13 mei 2022
SG	14	2022	7	Keurmerkinstituut, https://keurmerk.nl/zorg-welzijn/certificatie-zorg-en-welzijn, download juli 2022
SG	15	2022	7	Jeugdwet en websites van de Jeugdautoriteit, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Keurmerkinstituut en Ondersteuningsteam Zorg voor de Jeugd, juli 2022
Intervence				
SH	1	2020	7	*Stichting Intervence,* Memo van de ondernemingsraad aan de raden en colleges van de dertien gemeenten in Zeeland, 2 juli 2020
SH	2	2020	9	EHdK, rapport, *Bedrijfsplan Intervence*, 3 september 2020
SH	3	2020	10	*Verbeterplan GI Intervence* versie 3.0 definitieve versie
SH	4	2021	2	Stichting Intervence, brief aan portefeuillehouders Jeugd dertien Zeeuwse gemeenten, *Signaal Intervence*, 2 februari 2021
Overig				
SI	1	1981	-	Harmon, M.N., *Action Theory for Public Administration*, New York, 1981
SI	2	1981	-	Habermas, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1981
SI	3	1986	-	Pröpper. I. en P. Tijmes, *Een nieuwe belichting van staat en maatschappij*, in: Beleid en Maatschappij, 13, 6, 1986, pp. 287-296

S	Volg-nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
SI	4	1990	-	Bovens, Mark, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle, 1990, p. 32-33
SI	5	1994	-	Veld, Prof. Ir. J. in 't, *Analyse van organisatieproblemen, een toepassing van denken in systemen en processen*, 1994
SI	6	2004	-	Partners+Pröpper, *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*, Vught, 2004, p. 4-5, 130 e.v.
SI	7	2016	-	NSOB, M. van der Steen, M. Schulz, N. Chin-A-Fat en M. van Twist, *De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid,* Den Haag, 2016
SI	8	2016	11	Raad voor het Openbaar Bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016, p.9
SI	9	2020	6	Partners+Pröpper, eindrapport, *Evaluatie proces herindeling Vijfheerenlanden, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, juni 2020

Bijlage 5 Bestuurlijke reacties van de colleges van B&W

Deze bijlage bevat de bestuurlijke zienswijzen van de colleges van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten op de conclusies en aanbeveling van dit rapport.

1. Reactie college van B&W van de gemeente Borsele[66]
2. Reactie college van B&W van de gemeente Goes
3. Reactie college van B&W van de gemeente Hulst
4. Reactie college van B&W van de gemeente Kapelle
5. Reactie college van B&W van de gemeente Middelburg
6. Reactie college van B&W van de gemeente Noord-Beveland
7. Reactie college van B&W van de gemeente Schouwen-Duiveland
8. Reactie college van B&W van de gemeente Sluis
9. Reactie college van B&W van de gemeente Tholen
10. Reactie college van B&W van de gemeente Veere
11. Reactie college van B&W van de gemeente Vlissingen

[66] Verschillende reacties zijn geconverteerd van PDF naar Word. De opmaak van de brieven in deze bijlage is niet altijd gelijk aan de brieven zoals deze zijn ontvangen. Inhoudelijk is er niets gewijzigd.

1. Reactie college van B&W van de gemeente Borsele

De heer
F. de Kok, Secretaris BRI
M.A. De Ruijterlaan 2
4461 GE Goes

Zaaknummer : Z22.026238
Documentnummer : D22.610154
Bijlagen : 0

Uw kenmerk : Uw
brief van :
Behandeld door :
Doorkiesnummer :

Heinkenszand,

Onderwerp: advies rekenkameronderzoek Intervence

Geachte secretaris van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence (BRI),

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Het college van gemeente Borsele onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kader stellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente

verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen worden gebracht.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. *Een aantal nuanceringen:*

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
  Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.
- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:
  Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel

gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.

- Een aantal keer wordt er gesproken over het ‘weghalen’ van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren. Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om ‘drangmaatregelen’ te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met Vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders Borsele

De secretaris, de burgemeester

2. Reactie college van B&W van de gemeente Goes

Algemeen:
Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijk:
Het college van gemeente Goes onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.
De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico’s.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van ‘inkoper’ naar ‘probleemeigenaar’. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen gebracht.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een ‘crisisorganisatie’ in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. Reactie college van B&W van de gemeente Hulst

Aan Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence
(t.a.v. Raadsgriffier Gemeente Hulst)
Postbusnummer 49
4560 AA HULST.

Uw kenmerk	Zaaknummer	Bijlage(n)
-	292662	-

Behandeld door
Fons Hiel

Datum
8 november 2022

Onderwerp
Bestuurlijke reactie BRI-rapport Intervence

Geachte Commissie,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport 'Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence'. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijke reactie

In de Introductie wordt in de alinea blz.2/3 aangegeven: "De bedoeling hiervan is nadrukkelijk om te 'leren' van het proces: wat ging goed en wat kon beter? Hierbij hebben wij niet alleen oog voor de Zeeuwse gemeenten, maar ook voor andere gemeenten en de jeugdzorg als geheel. Gezien de complexiteit van de jeugdzorg is het namelijk niet uit te sluiten dat soortgelijke vraagstukken zich ook in de toekomst kunnen voordoen bij andere gemeenten in Nederland."
Gelet op deze laatste twee zinnen rijst vanzelfsprekend de vraag op welke wijze en door wie dit rapport zal worden gedeeld met andere betrokkenen (en welke zijn dit dan) buiten de Zeeuwse gemeenteraden?

Afdeling: Samenleving

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst
Telefoon 14 0114
Vanuit buitenland +31 114 389000
Telefax +31 114 314627
WhatsApp +31 6 13323399

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website www.gemeentehulst.nl

Bankgegevens:
IBAN NL 21 BNGH0285044370
BIC BNGHNL2G
BTW Nummer NL826481164B02
KvK Nummer 20165080

In de paragraaf 'Onderzoeksverantwoording' wordt aangegeven dat, na ambtelijke verificatie, de werktitel van dit eindrapport is herzien en de onderzoeksvragen neutraler zijn geformuleerd. Wij kunnen ons hierin vinden. De formulering 'het proces van heroverweging van de inkooprelatie' in plaats van de oorspronkelijke titel 'Procesevaluatie besluitvorming beëindiging van de inkooprelatie' neemt ook naar onze mening mogelijke inkleuring bij de lezer vooraf weg dat de BC IJZ actief en met dat enige doel een besluit zou hebben genomen om de inkooprelatie met Intervence te beëindigen.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren.

In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever - opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders

en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen gebracht .

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. Tenslotte een aantal nuanceringen:

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:

Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.

- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:

Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.

- Een aantal keer wordt er gesproken over het 'weghalen' van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren.

Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om 'drangmaatregelen' te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Nadere informatie
Hebt u nog vragen? Bel of e-mail mij of één van mijn collega's. Ons telefoonnummer is 14 0114. Of maak gebruik van het contactformulier via de website. Vermeld bij uw contact met ons het zaaknummer. Dat staat bovenaan deze brief.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst,
De secretaris, De burgemeester,

4. Reactie college van B&W van de gemeente Kapelle

Z019C20D0C3

verzonden : 23-11-2022
bijlage :

uw brief van : 21-10-2022
uw kenmerk : -

zaaknummer : Z22.015101
documentnummer : D22.276340

onderwerp : bestuurlijke reactie n.a.v. eindrapport rekenkameronderzoek Intervence

Geachte leden van de Begeleidingscommissie,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college van burgemeester en wethouders spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Er wordt een genuanceerd beeld gegeven van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

In reactie op de inhoud van het rapport onderschrijft het college de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

***1.* Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.**

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de

ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente

verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. **De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.**

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer gebracht had kunnen worden.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich
substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. **Een aantal nuanceringen:**

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
  Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.
- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:

Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.

- Een aantal keer wordt er gesproken over het ‘weghalen’ van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren. Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om ‘drangmaatregelen’ te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Namens het college van burgemeester en wethouders van gemeente Kapelle

5. Reactie college van B&W van de gemeente Middelburg

Gemeente Middelburg
Samenleving

Kanaalweg 3
Postbus 6000
4330 LA Middelburg

Tel 14 0118 Fax
(0118) 623 717
info@middelburg.nl
www.middelburg.nl

Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek
Intervence

uw kenmerk	**uw brief van**	**ons kenmerk**	**bijlage(n)**
BRI221021	21 oktober 2022	389486	
contactpersoon	**doorkiesnummer**	**datum**	**datum verzending**
		9 november 2022	16 november 2022

onderwerp
Bestuurlijke reactie eindrapport rekenkameronderzoek naar de evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence

Geachte heer, mevrouw,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontving het college het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen. In opdracht van uw commissie heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijke reactie

Het college van de gemeente Middelburg onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen is door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Wij sluiten niet uit dat de transformatie in de toekomst opnieuw leidt tot financiële problemen of problemen in het voorbestaan van organisaties, die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.* In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer gebracht had kunnen worden.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. Een aantal nuanceringen:

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:

  Dat Intervence ‘gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen’ was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een verbeterplan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage.
  Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Ondanks dat Intervence verbeteringen doorvoerde kwam met het ingediende plan geen duurzaam toekomstperspectief in beeld.
- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:

  Financiële doelen zijn ons inziens niet scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.
- Een aantal keer wordt er gesproken over het ‘weghalen’ van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om ‘drangmaatregelen’ te beleggen bij andere partijen.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Middelburg,
de secretaris, de burgemeester,

mr. A. van den Brink mr. H.M. Bergmann

6. Reactie college van B&W van de gemeente Noord-Beveland

Geachte heer de Kok,

Onlangs heeft u het rapport van het Rekenkameronderzoek Intervence aan ons toegezonden met de vraag om uiterlijk vrijdag 18 november hier een bestuurlijk reactie op te geven. Gisteren heeft het college besloten u onderstaande reactie te sturen:

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Het college van gemeente Noord-Beveland onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én

verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*
In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen gebracht worden.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben als u nog vragen heeft dat hoor ik graag van u!

7. Reactie college van B&W van de gemeente Schouwen-Duiveland

Gemeente Schouwen-Duiveland

t.a.v. de secretaris van de Begeleidingscommissie
Rekenkameronderzoek Intervence

Ons kenmerk : zaaknummer 719569 **Behandeld door**
Onderwerp : Reactie rekenkameronderzoek **Datum** : 09 november 2022

Geachte heer,

In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. Op vrijdag 21 oktober jongsleden ontving het college van Schouwen-Duiveland het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport ‘Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence’. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Het college van gemeente Schouwen-Duiveland onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen. De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de

organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan. In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen worden gebracht .

   Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. Een aantal nuanceringen:
   - Pagina 10, deelconclusie 1A, bullit 1:

Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.

   - Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:

Financiële doelen zijn er onzes inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.

Een aantal keer wordt er gesproken over het 'weghalen' van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren.

Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om ‘drangmaatregelen’ te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland,

S.J.A. Bronsveld	J. Chr. van der Hoek MBA
secretaris	burgemeester

8. Reactie college van B&W van de gemeente Sluis

gemeente SLUIS

Postadres:
Postbus 27
4500 AA Oostburg

Bezoekadres:
Nieuwstraat 22
4501 BD Oostburg

Telefoon 140117
Telefoon +31 (0)117 457 000
Telefax +31 (0)117 462 241

IBAN: NL33INGB0661900169
BIC code: INGBNL2A
BTW-nummer: 811046321B01

www.gemeentesluis.nl
info@gemeentesluis.nl

Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence
T.a.v. de secretaris
de heer F. de Kok

ons kenmerk : 44/22.gds-6
uw brief d.d. : 21-10-2022
uw kenmerk :
behandeld door : N. Molegraaf
doorkiesnummer : 140117
onderwerp : Bestuurlijke reactie gemeente Sluis op het rekenkamerrapport
bijlage(n) : Geen

Oostburg, 17 november 2022

Geachte heer de Kok,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport 'Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence'. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijke reactie
Het college van gemeente Sluis onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kader stellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van

maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen worden gebracht.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.
Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. *Een aantal nuanceringen:*

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
  Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.
- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:
  Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.
- Een aantal keer wordt er gesproken over het 'weghalen' van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren. Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het

gemeenteSLUIS

drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om 'drangmaatregelen' te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN SLUIS,

De secretaris, De burgemeester,

S.I. de Kievit-Minnaert mr. M.M.D. Vermue

9. Reactie college van B&W van de gemeente Tholen

gemeente Tholen

Hof van Tholen 2
4691 DZ Tholen

Postbus 51
4690 AB Tholen

telefoon: 14 0166
e-mail: gemeente@tholen.nl
website: www.tholen.nl

bank: NL14BNGH0285008315
bic: BNGHNL2G
btw-nummer: NL0017.26.006.B.01
kvk-nummer: 20166109

Rekenkamer Commissie gemeente Tholen
Hof van Tholen 2
4691 DZ Tholen

Uw brief d.d.:	21 oktober 2022
Uw kenmerk:	-
Ons kenmerk:	566688
Bijlage:	-
Datum:	15 november 2022
Verzenddatum:	16 november 2022
Onderwerp:	Rekenkameronderzoek Intervence

Geachte secretaris van de Rekenkamercommissie,

Op vrijdag 21 oktober 2022 ontvingen de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen, Veere en Vlissingen het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u de reactie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Wij willen als eerste onze waardering uitspreken voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Wij onderschrijven deze conclusies en willen ons inspannen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep.

Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen zijn door het Rijk vastgesteld. Daarbij is de decentralisatie erop gericht dat de

complexe jeugdhulp afneemt en de ondersteuning zoveel mogelijk preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp, wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie, steeds verder onder druk is komen te staan en is verschoven van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen gebracht.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. *Een aantal nuanceringen:*

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
  Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.

- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:
  Financiële doelen zijn ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.

- Een aantal keer wordt er gesproken over het 'weghalen' van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren.

Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om 'drangmaatregelen' te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Tholen,

J.K. Fraanje
secretaris

M.L.P. Sijbers
burgemeester

10. Reactie college van B&W van de gemeente Veere

GEMEENTE VEERE

Secretaris Begeleidingscommissie
Rekenkameronderzoek Intervence
f.de.kok@goes.nl

datum	:	15 november 2022
uw brief van	:	21 oktober 2022
uw kenmerk	:	22B.12075
ons kenmerk	:	22U.04178
behandeld door	:	Sven van den Beemt
doorkiesnummer	:	0118555297
afdeling	:	MO

onderwerp: Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Intervence

Geachte heer De Kok,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontving het college van B&W van gemeente Veere het eindrapport van de gezamenlijke rekenkamercommissies. In opdracht van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners + Pröpper onderzoek gedaan en presenteert zij in haar eindrapport een aantal conclusies en aanbevelingen. In deze brief leest u onze visie op deze conclusies en aanbevelingen en hoe wij hieraan uitvoering willen geven.

Algemene reactie
Het college spreekt haar waardering uit voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en is beschreven in het rapport 'Evaluatie van het proces van heroverweging van de inkooprelatie met Intervence'. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijke reactie
Het college van gemeente Veere onderschrijft de conclusies in het rapport en verbindt zich aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren, in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk. Op een aantal algemene en specifieke punten willen we nader ingaan.

1. *Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.*

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen en hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraden. Het rapport geeft een heldere inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden,

colleges, bestuurscommissie en kopgroep. Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het onvoldoende grip heeft: de uitvoering van maatregelen in de jeugdhulp is wettelijk verplicht, de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop gericht is dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Deze beweging geeft druk op de bedrijfsvoering van de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden en waarbij aanbestedingen, tarieven en marktdenken een rol spelen. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport is aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgsysteem kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk komt te staan en verschuift van 'inkoper' naar 'probleemeigenaar'. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen nodig was, waarmee ook een beter instrumentarium beschikbaar zou komen om de crisis te begeleiden. En waarmee de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter tot uitvoer had kunnen worden gebracht.

Ons college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Ook de aanbeveling om tijdelijk en op maat een 'crisisorganisatie' in te richten in het geval zich substantiële problemen voordoen, wordt onderschreven. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. *Een aantal nuanceringen:*

- Pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
  Dat Intervence 'gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen' was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.
- Pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:
  Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een

correspondentieadres: Postbus 1000 4357 ZV Domburg
tel.: 0118-555444 e-mail: gemeente@veere.nl
BNG: 285074571 IBAN: NL73BNGH0285074571 BIC: BNGHNL2G
bezoekadres: Traverse 1 Domburg

financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen grote inhoudelijke verbeterstappen waren gezet.
- Een aantal keer wordt er gesproken over het 'weghalen' van de drang-maatregelen bij Intervence wat heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter onmogelijk om drang-maatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er werd, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang gegeven aan de dwangmaatregelen. Gemeenten werden dus min of meer gedwongen om deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel door te voeren.
- Er zijn meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte. Lange wachtlijsten en veel wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om 'drangmaatregelen' te beleggen bij andere partijen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veere,
namens het college,
Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling

Martijn de Kok

11. Reactie college van B&W van de gemeente Vlissingen

Geachte heren Van de Merwe en De Kok,

Op vrijdag 21 oktober jl. ontvingen wij van u samen met de colleges van Borsele, Goes, Hulst, Kapelle, Middelburg, Noord-Beveland, Schouwen-Duiveland, Sluis, Tholen en Veere het eindrapport van het gezamenlijke Rekenkameronderzoek naar het dossier Intervence onder embargo. In uw begeleidend schrijven vraagt u namens de Begeleidingscommissie van dit onderzoek om een bestuurlijke reactie.

In deze brief leest u de reactie van het college van de gemeente Vlissingen op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport.

Het college wil in de eerste plaats zijn waardering uitspreken voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd en wordt beschreven in het rapport. Het is een grondig onderzoek waar zichtbaar veel tijd in is gestoken en waarbij veel waardevolle inzichten en lessen zijn opgehaald. Het rapport geeft een genuanceerd beeld van de loop van de gebeurtenissen en het ingewikkelde systeem van jeugdhulp waarin de diverse partijen hun rol moeten spelen. De conclusies en aanbevelingen geven inzichten in het proces en herkenbare leer- en verbeterpunten.

Inhoudelijke reactie
Het college van Vlissingen onderschrijft de conclusies en wil zich verbinden aan de inspanningen om de aanbevelingen uit te voeren. Dit in samenwerking met de Zeeuwse gemeenten, gecertificeerde instellingen en het Rijk.

Hieronder gaan wij in op een aantal algemene en specifieke punten.

1. Er is sprake van een complex systeem, met spanning tussen marktwerking en transformatiedoelen.

De hoofdvraag van het onderzoek richt zich op de vraag hoe de voorbereiding van en de besluitvorming met betrekking tot de heroverweging van de inkooprelatie, tussen de Bestuurscommissie en Intervence is verlopen. En hoe dit zich verhoudt tot de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden. Het rapport geeft een helder verslag en inkijk in de ontwikkeling van de samenwerking en besluitvorming tussen raden, colleges, bestuurscommissie en kopgroep.

Onderliggend komt ook aan bod of een gemeente verantwoordelijk kan zijn voor een taak waarop het niet volledig grip heeft: de uitvoering van maatregelen is een wettelijke verplichting en de financiële middelen worden door het Rijk vastgesteld. Waarbij de decentralisatie erop is gericht dat de complexe jeugdhulp afneemt en zoveel mogelijk ondersteuning preventief en voorliggend, met lichte vormen van hulp wordt ingezet. Voor de organisaties die complexe jeugdhulp aanbieden geeft deze beweging enorme druk op de bedrijfsvoering. Aanbestedingen, tarieven en marktdenken spelen een grote rol. Een gegeven dat ook nu nog leidt tot ernstige financiële problemen en problemen in het voortbestaan van organisaties die begeleiding en behandeling bieden aan de meest kwetsbare groep kinderen en jongeren. In uw rapport wordt aangegeven dat ook de minister inmiddels ziet dat het jeugdzorgstelsel kampt met onbedoelde effecten, waarbij het marktdenken moet worden losgelaten en de gemeentelijke beleidsvrijheid (én verantwoordelijkheden wat ons betreft) meer in balans moet worden gebracht met de te dragen risico's.

De aanbeveling voor colleges om in gesprek te gaan met de verantwoordelijke ministeries en gecertificeerde instellingen om te onderzoeken hoe de rollen zich kunnen ontwikkelen van opdrachtgever – opdrachtnemer naar partnerschap en gedeeld eigenaarschap, zullen wij ter bespreking inbrengen in de Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp.

2. *De samenwerking en het democratisch samenspel heeft op de top van de crisis onder druk gestaan.*

In het rapport komt op diverse plaatsen terug hoe in het proces, de rol van de bestuurscommissie steeds verder onder druk is komen te staan en is verschoven va verschuift van ‘inkoper’ naar ‘probleemeigenaar’. Het rapport geeft aan dat tijdens het proces onvoldoende is onderkend dat een heroverweging van taken, bevoegdheden en rollen had kunnen leiden tot een beter instrumentarium om de crisis te begeleiden. Hiermee had de relatie tussen bevoegdheden van de uitvoerende wethouders en colleges en de kaderstellende en controlerende rol van de raden, beter vorm gegeven kunnen worden.

Het college onderschrijft de conclusies in het rapport en de aanbevelingen om specifiekere afspraken te maken hoe de raad in staat moet worden gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Dit geldt eveneens voor de aanbeveling om tijdelijk en op maat een ‘crisisorganisatie’ in te richten in het geval zich weer substantiële problemen voordoen. Deze afspraak hebben wij zelf ook gemaakt in het kader van de bestuurlijke reflectie op de GI-functie. Hiervan hebben de Zeeuwse raden op 15 juni 2022 de verslaglegging ontvangen. Wij spannen ons in om de aanbevelingen in de komende periode uit te voeren.

3. *Een aantal nuanceringen:*

- pagina 10, deelconclusie 1A, bullet 1:
Dat Intervence ‘gaandeweg niet meer in staat was de zorg te waarborgen’ was niet pas aan de orde na heroverweging, maar al daarvoor. Intervence moest een plan opleveren (opdracht vanuit het Rijk/ inspectie). In dat plan vroeg Intervence voor de komende jaren dezelfde instandhoudingsbijdrage. Er was op dat moment al sprake van een zeer hoog ziekteverzuim en een hoog verloop van personeel. Een duurzaam toekomstperspectief kwam met het ingediende plan niet in beeld.

- pagina 10, deelconclusie 1A, alinea 2:
Financiële doelen zijn er ons inziens nooit scherp gesteld. Borgen van kwaliteit is de voornaamste oorzaak geweest om allerlei zaken in gang te zetten. Dat de derde vraag om een instandhoudingsbijdrage de druppel is geweest, maakt niet dat het een financieel gedreven exercitie was, maar was vooral omdat ook na de twee eerdere instandhoudingsbijdragen er geen inhoudelijke verbeterstappen waren gerealiseerd.

- een aantal keer benoemt het rapport dat het ‘weghalen’ van de drang-maatregelen in het vrijwillig kader bij Intervence heeft geleid tot een verdere verslechtering van de financiële situatie bij Intervence. In de praktijk was het echter gaandeweg onmogelijk om deze drangmaatregelen bij Intervence te beleggen omdat zij deze niet uitvoerden vanwege personeelskrapte (o.a. door hoog ziekteverzuim). Er waren wachtlijsten en er moest, vanzelfsprekend, door Intervence voorrang worden gegeven aan de maatregelen in het gedwongen kader. Door meerdere concrete voorbeelden waarbij Intervence gemaakte afspraken in het drangkader niet nakwam vanwege personeelskrapte waren gemeenten wel genoodzaakt deze eerder onderzochte en aangekondigde maatregel (stoppen met drang). door te voeren. Lange wachtlijsten en alle wisselingen van gezinsmanagers door ziekte of vertrek, versnelden het proces om ‘drangmaatregelen’ te beleggen bij andere partijen.

We vertrouwen erop u met deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Vlissingen,
de secretaris, de burgemeester,

Bijlage 6 Nawoord BRI

Nawoord Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence

De leden van de Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence (BRI) hebben met belangstelling kennis genomen van de positieve reacties van de colleges en hebben met instemming kennis genomen van de waardering voor de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd.

De bestuurlijke reacties geven geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen uit het rapport te herzien.

De leden van de BRI bedanken iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek. Een bijzonder woord van dank is er voor de onderzoekers van het onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper voor hun prettige en constructieve samenwerking bij dit onderzoek.

De Begeleidingscommissie Rekenkameronderzoek Intervence,
D.W. van de Merwe (voorzitter BRI, Goes)
J. Heshof (Tholen)
M.M. Koeleman (Borsele)
K. Kort (Hulst)
C.M. Lelkens (Noord-Beveland)
A. Mast (Kapelle/Vlissingen/Middelburg)
A.C.F. Metz (Schouwen-Duiveland)
J.H. Mulder (Veere)
R. Wondergem (Sluis)
F.J. de Kok (secretaris BRI)