

Verkenning governancestructuur Jeugdhulp Zeeland

Geachte raadsleden van de gemeente Kapelle, Vlissingen en Middelburg

Introductie

Deze Rekenkamerbrief is door de personele unie van de Rekenkamers Kapelle, Vlissingen en Middelburg opgesteld voor de gemeenten Kapelle, Vlissingen en Middelburg. In deze brief wordt uiteengezet hoe de jeugdhulp in Zeeland en lokaal is georganiseerd, omdat de vraag onder raadsleden rijst in hoeverre de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol op dit gebied kan uitoefenen? In deze verkenning leest u meer over:

1. De Jeugdwet: zorg voor de jeugd in Nederland na 2015;
2. Financiering van de Jeugdwet;
3. Bestuurlijke structuur in Zeeland;
4. Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland;
5. Lokale situatie in de gemeenten Kapelle, Middelburg en Vlissingen;
6. Kostentoedeling naar gemeenten;
7. Rol van de gemeenteraad;
8. Aandachtspunten voor raadsleden.

Wij hopen u hiermee tegemoet te komen in het uitvoeren van uw kaderstellen en controlerende taken als raadslid.

Samengevat heeft de Rekenkamer het volgende waargenomen

Het speelveld, de spelregels en de spelers

Sinds 2015 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid over alle soorten jeugdhulp op grond van de Jeugdwet. De 13 Zeeuwse gemeenten vormen één van de 42 jeugdzorgregio's in Nederland waarbinnen de jeugdhulp wordt georganiseerd. Niet alle onderdelen van de jeugdhulp worden op Zeeuwsbrede schaal opgepakt; eerstelijnszorg wordt vaak lokaal georganiseerd, en voor specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt vaak een bovenregionaal of landelijk schaalniveau gebruikt.

De governancestructuur kent een lange historie en is inmiddels verworden tot een brei aan overlegvormen. Binnen de contouren zijn twee belangrijke besluitvormingslijnen te onderscheiden: één lijn van beleid/uitvoering en één lijn van inkoop/administratie. Opvallend is dat de lijn van inkoop/administratie juridisch is verankerd middels een in het leven geroepen bestuurscommissie Inkoop die op grond van artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen is ondergebracht bij de GR Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GR GGD Zeeland). De besluitvormingslijn van

beleid/uitvoering kent geen juridische basis, waardoor het risico ontstaat dat beleidsvoorstellen rondom jeugdhulp de raad niet of onvoldoende bereiken.

Zo heeft in 2018 een versnelde (tussen)evaluatie van de Jeugdwet 2015 plaatsgevonden. Deze evaluatie heeft geleid tot het landelijke actieprogramma “Zorg voor de Jeugd”. Regio Zeeland heeft in vervolg op het landelijke actieprogramma “Zorg voor de Jeugd” een bestuursopdracht “Transformatie jeugdhulp Zeeland” geformuleerd die heeft geleid tot de Transformatieagenda jeugd Zeeland 2018-2021. De Transformatieagenda jeugdhulp Zeeland is vastgesteld door de colleges en wordt aange-merkt als uitvoeringsdocument en is derhalve niet door de raden vastgesteld. De Transformatieagenda jeugdhulp geeft uitvoering aan de eerder Zeeuwsbreed vastgestelde Sturingsvisie Jeugd (2016) en Visie op het Specialistisch zorglandschap Jeugdhulp Zeeland (2017)¹, in combinatie met een bijbehorende inkoopstrategie.

Op basis van de Transformatieagenda is een aanvraag ingediend bij het landelijke Transformatiefonds Jeugd. Zeeland heeft een bedrag van € 758.000 per jaar toegekend gekregen voor 2018, 2019 en 2020, de totale financiële omvang van dit budget is € 2.274.000. Dit budget is alleen bedoeld voor initiatieven van en voor de Zeeuwse jeugdregio en niet voor lokale of subregionale initiatieven. Het budget kan niet ingezet worden voor de doorontwikkeling van de lokale toegang en ook niet voor het oplossen van begrotingstekorten.

Initiatieven in het kader van de inzet van het transformatiefonds worden ingediend bij de Programamanager Jeugd, en worden besproken in de Werkgroep Transformatiefonds. De Werkgroep Transformatiefonds adviseert het Portefeuillehoudersoverleg met 13 wethouders Jeugd (hierna: POH Jeugd). Het POH Jeugd neemt het uiteindelijke besluit over toekenning van middelen uit het Transformatiefonds en heeft het mandaat hierover te besluiten, omdat de besluitvorming langs de lijn van de bestuurscommissie Inkoop loopt.

Financiën

De bekostiging van Jeugdhulp bestaat grofweg uit 3 onderdelen:

- Algemene kosten
- Kosten voor zorg op basis van jaarbegroting
- Kosten voor zorg op basis van gebruik

De eerste twee kostensoorten zijn goed in te schatten. De derde categorie kosten is variabel. Hier geldt een PxQ financiering, waarbij de kosten afhangen van het aantal keren dat het product wordt ingezet.

Het inzetten van de zorgproducten is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dat maakt het feitelijk sturen op de uitgaven aan de dertien gemeenten zelf. De gemeente kan alleen via de lokale

¹In de bovengenoemde Visie op het Specialistisch zorglandschap zijn de uitgangspunten voor de huidige Zeeuwse samenwerking vastgelegd. De visie is tot stand gekomen door consultatie van beleidsmedewerkers Jeugd van gemeenten, wethouders en adviesraden, en door de Zeeuwse gemeenteraden vastgesteld. De visie omvat de kaders die de Zeeuwse gemeenteraden aan hun colleges hebben meegegeven voor het uitvoeren van de jeugdhulp. Op 13 februari 2018 heeft de gemeenteraad van Kapelle ingestemd met de visie, op 22 januari 2018 Middelburg en op 1 maart 2018 Vlissingen.

²Vektis-bestanden zijn bestanden waarin door de zorgaanbieders/zorgverzekeraars/zorgkantoren geleverde

toegang invloed uitoefenen op de afname van jeugdhulp omdat de toegangsorganisatie bepaalt welke hulp ingezet moet worden. Overigens gaat het hierbij alleen over de toegang tot jeugdhulp waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Naast de gemeentelijke toegang is er ook toegang tot jeugdhulp via (huis)artsen en de justitiële keten waar gemeenten minder invloed op hebben.

Lokale toegang

De Zeeuwse gemeenten hebben ervoor gekozen om lokaal zelfstandig hun toegang te regelen. Dat betekent dat Zeeland verschillende toegangsvormen kent. Binnen de subregio's Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en de Oosterschelderegio wordt samengewerkt met een of meerdere aangrenzende gemeenten.

Zo werkt gemeente Kapelle samen met gemeente Reimerswaal in het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en hebben de Walcherse gemeenten tot 2020 een gezamenlijke gemeentelijke toegang via Porthos. Op dit moment wordt bij de Walcherse gemeenten afzonderlijk een plan gemaakt voor de organisatie van de toegang na 2020.

Aandachtspunten voor de raad

De uitvoering van de Jeugdwet is een collegeverantwoordelijkheid. De raad heeft daardoor een beperkte rol op dit terrein. De Sturingsvisie Jeugd en de Visie op het Specialistisch Zorglandschap zijn voor het Zeeuwsbrede jeugdbeleid het primaat van de gemeenteraden. Deze visie vormt de basis voor documenten als de Transformatieagenda en het jaarlijkse Inkoopdocument. Het toetsen of de gemeentelijke plannen op het gebied van jeugdhulp overeenkomen met de kaders van de Zeeuwse visies en het voorleggen van voorstellen aan de gemeenteraad is een lokale verantwoordelijkheid en ligt voor het overgrote deel bij het ambtelijk apparaat en het college.

Door de manier waarop de inkoop en administratie van jeugdhulp zijn gepositioneerd heeft de raad geen rol bij besluiten die langs deze juridische structuur tot stand zijn gekomen. Immers, de bestuurscommissie is gemandateerd om zelfstandig besluiten te nemen. De lijn van beleid en uitvoering is niet juridisch verankerd, waardoor de gemeenteraad afhankelijk is van het college om haar controlerende taak adequaat uit te kunnen oefenen.

Hoewel wij u berichten via een Rekenkamerbrief willen we toch enkele overwegingen mee geven aan de hand van signalen die de Rekenkamer heeft geconstateerd en op de werkvloer heeft ontvangen:

- Een Zeeuwsbrede adviesraad Jeugd kan veel tijd besparen tijdens het besluitvormingsproces;
- De zogeheten 'couleur locale' geeft spanning bij de uniformering van de Zeeuwse werkwijze op basis van de Sturingsvisie en de doelstellingen uit de Visie op het specialistisch Zorglandschap en de Inkoopstrategie;
- De sleutel tot kostenbeheersing ligt bij de toegang, immers, daar wordt de deur naar jeugdhulp open gezet door middel van een indicatie. Om die reden is de kwaliteit van het toegangslot, ergo van de bemensing, van groot belang.

Inleiding

'Als het kabinet niet bereid is om gemeenten voldoende tegemoet te komen, is het de vraag of wij onze inwoners kunnen geven waar zij recht op hebben. In uw belang moeten wij dan serieus overwegen of wij de gedecentraliseerde taken weer bij het Rijk terugleggen. Dat zullen we nooit zomaar doen, we willen onze jeugd niet in de steek laten.'

Dat schrijven VNG-voorzitter Jan van Zanen en vice-voorzitter Hubert Bruls in een open brief over jeugdzorg en GGZ aan de inwoners van alle gemeenten. De open brief verscheen op 8 mei jl. in het Algemeen Dagblad en vrijwel alle regionale dagbladen.

Momenteel gebeurt er veel op het gebied van de (jeugd)zorg, in Nederland én dus ook in Zeeland, vandaar dat de Rekenkamer naar aanleiding van vragen vanuit verschillende raadsfracties, Jeugdhulp in Zeeland in haar onderzoeksprogramma 2019 heeft opgenomen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in de vorm van een rekenkamerbrief/verkenning waarin voornamelijk de governancestructuur (het speelveld, de spelers en de spelregels) van de jeugdhulp in Zeeland nader toegelicht zal worden. Doel van deze verkenning is raadsleden een actuele situatieschets van de jeugdhulp in Zeeland aan te bieden.

1. De Jeugdwet: zorg voor de jeugd in Nederland na 2015

1.1 Reikwijdte van de wet

In 2015 hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen over alle soorten jeugdhulp op grond van de Jeugdwet. De Jeugdwet vervangt de Wet op de Jeugdzorg, die tot 2015 geldig was, en de verschillende andere onderdelen van de jeugdzorg die onder de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten vielen. Ook de jeugdbescherming en de jeugdreclassering maken onderdeel uit van de wet. Met de nieuwe jeugdwet moet voorkomen worden dat ouders en jeugdigen verdwalen in het systeem. Het nieuwe stelsel kent door één wettelijk kader en één financieringssysteem voor de jeugdzorg meer doelmatigheid. En door vermindering van regels en bureaucratie wordt integrale jeugdzorg bij meervoudige problematiek beter mogelijk. Bij de toelichting op de wet werd gesteld dat hulp meer gericht moest zijn op preventie, vroege signalering en het bieden van de juiste, integrale, hulp op maat.

Tot 2015 was de verantwoordelijkheid voor de zorg voor de jeugd verdeeld over een aantal partijen:

- Gemeenten: preventief lokaal jeugdbeleid, de jeugdgezondheidszorg en ondersteuning bij (lichte) opvoedingsvragen, uitgevoerd door de GGD Zeeland
- Provincie: Jeugdhulp, uitgevoerd door o.a. Bureau Jeugdzorg
- Rijk: AWBZ-zorg.

In de Jeugdwet 2015 is de verantwoordelijkheid van de gemeenten uitgebreid met de provinciale (geïndiceerde) jeugdzorg, inclusief:

- De jeugdbescherming
- De jeugdreclassering
- De jeugdzorgPlus (gesloten jeugdzorg)
- De geestelijke gezondheidszorg voor kinderen en jongeren (jeugd-GGz)
- De zorg voor jeugd met een lichte verstandelijke beperking (jeugd-lvb)

Vooraf het overhevelen van de verantwoordelijkheid voor de jeugd-GGz is een behoorlijk discussiepunt geweest in het wetstraject.

1.2 Regionale samenwerkingsverbanden

Voor een aantal deeltaken binnen het brede pakket jeugdzorg geldt dat dit niet op gemeentelijk niveau uitgevoerd kan worden. Dit heeft geleid tot een, door gemeenten zelf gekozen, landelijke indeling waarin alle gemeenten in Nederland deel uitmaken van een regionaal samenwerkingsverband waarin de jeugdzorg wordt georganiseerd. De 13 Zeeuwse gemeenten vormen één van de 42 jeugdzorgregio's. Dit betekent niet dat alle onderdelen van de jeugdzorg uiteindelijk ook op deze schaal worden opgepakt. Eerstelijnszorg wordt veelal lokaal georganiseerd, terwijl pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg vaak op regionale schaal wordt georganiseerd. Voor specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt vaak een bovenregionaal schaalniveau (lees: landelijk) gebruikt.

2. Financiering van de Jeugdwet

Met de invoering van de Jeugdwet werd direct een bezuiniging (450 miljoen) doorgevoerd op de jeugdhulp. Het macrobudget is in 2014 bepaald op basis van historische gegevens. Gemeenten konden op basis van zogeheten 'Vektis-bestanden'² analyses maken over het aantal klanten, de zorgvraag en de omvang van het zorgbudget. De praktijk liet echter zien dat de ene gemeente er ten opzichte van de historische gegevens budgettair op vooruit ging, terwijl een andere gemeente er juist op achteruit ging. Om die reden is een andere verdeelsleutel doorgevoerd: het objectief verdeelmodel.

2.1 Soorten bekostiging

De bekostiging van Jeugdhulp bestaat grofweg uit 3 onderdelen:

- Algemene kosten
- Kosten voor zorg op basis van jaarbegroting
- Kosten voor zorg op basis van gebruik

De eerste twee kostensoorten zijn goed in te schatten. De algemene kosten hebben betrekking op de bekostiging van de gemeentelijke toegang en de Inkooporganisatie. Dit zijn vaste kosten en hier is rekening mee gehouden in het macrobudget.

De kosten voor zorg op basis van een jaarbegroting hebben betrekking op jeugdzorgplus (vorm van gesloten jeugdzorg als andere vormen niet meer mogelijk zijn), de gecertificeerde instelling Interventice (jeugdbescherming en jeugdreclassering), het Veilig thuis (voormalig AMK) en pleegouderssupport. Voor deze instellingen/zorgvormen zijn aparte overeenkomsten afgesloten. De overeenkomsten zijn vastgesteld op een vast bedrag voor de uit te voeren taken. Daarmee komen deze overeen met de werkelijke kosten en worden gefinancierd vanuit het macrobudget.

De derde categorie kosten is variabel. De zorgkosten die hier onder vallen zijn bijvoorbeeld zorgkosten verzilverd via een persoonsgebonden budget, inzet van zorg vanuit voormalig provinciaal gefinancierde instellingen, de voormalige AWBZ zorg en de voormalige Zorgverzekeringswet-zorg, vervoer dat onder de Ggz valt en zorg betaald op basis van landelijke tariefafspraken. Betaling vindt plaats op werkelijk geleverde zorg. Hier geldt een PxQ financiering, waarbij de kosten afhangen van het aantal keren dat het product wordt ingezet. Het inzetten van de zorgproducten is een verantwoordelijkheid van de gemeenten³.

² Vektis-bestanden zijn bestanden waarin door de zorgaanbieders/zorgverzekeraars/zorgkantoren geleverde gegevens van het zorggebruik per gemeente in kaart zijn gebracht.

³ Uit: Jeugdhulp monitoring, Inkooporganisatie Jeugdhulp, 2015

3. Bestuurlijke structuur in Zeeland

3.1 Historisch perspectief: de Zeeuwse aanloop naar de Jeugdwet 2015

In 2005 is het College Zorg en Welzijn (hierna: CZW) opgericht. In dit overlegplatform zijn de portefeuillehouders Wmo van alle gemeenten in Zeeland en de gedeputeerde van de Provincie Zeeland vertegenwoordigd. Het CZW is een adviserend orgaan, er worden dus geen besluiten genomen. Het bestuurlijk overleg van het CZW wordt voorbereid door een ambtelijk vooroverleg. In het ambtelijk vooroverleg zijn de beleidsambtenaren met zorg en welzijn in de portefeuille vertegenwoordigd. Voor de gezamenlijke beleidsvoorbereiding van Zeeuwsbrede onderwerpen zoals beschermd wonen, maatschappelijke opvang en vrouwenopvang, dit noemt men ook wel de Centrumgemeente-taken, is in 2009 het CZW Bureau ingericht. Dit bureau is organisatorisch ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO).

Op 10 april 2012 is vanuit het CZW geadviseerd de Task Force Jeugd (hierna: TFJ) verantwoordelijk te maken voor de gemeente overstijgende taken met betrekking tot jeugdbeleid. De TFJ bestaat uit een vertegenwoordiging van de Zeeuwse portefeuillehouders Jeugd, vaak dezelfde wethouders die ook de Wmo in hun portefeuille hebben. Het bestuurlijk overleg van de TFJ wordt voorbereid door een ambtelijke overleg: het Transitieteam Jeugd. In het Transitieteam Jeugd zijn de beleidsmedewerkers met jeugdzorg in de portefeuille vertegenwoordigd.

In 2012 is in Zeeland de visiefase van het transitieproces jeugdzorg uitgevoerd. De TFJ was hierbij bestuurlijk opdrachtgever van het ontwikkeltraject namens de 13 gemeenten en de Provincie. Het werd aan de individuele colleges overgelaten de keuze te maken om de gemeenteraden c.q. Provinciale Staten over de uitgangspuntennota te informeren en/of te laten besluiten.

Het Rijk heeft de gemeenten opgedragen voor 31 oktober 2013 een transitiearrangement op te stellen binnen het regionale samenwerkingsverband van de jeugdzorg. De TFJ heeft dit arrangement voor de regio Zeeland gemaakt, in overleg met de verantwoordelijk wethouders van de Zeeuwse gemeenten en de zorgaanbieders. Het arrangement bevat afspraken over de inzet van middelen, af te geven garanties aan zorgaanbieders en aan inwoners die al jeugdhulp ontvangen. In november 2013 zijn alle transitiearrangementen door een Transitiecommissie individueel beoordeeld. Bij het Zeeuwse transitiearrangement zijn er vooral vragen gesteld over in hoeverre continuïteit van zorg gegarandeerd kan worden. Het transitiearrangement moest vooral nog voorzien in aanvullingen waaruit blijkt dat de samenwerking tussen partijen in Zeeland concrete afspraken zal opleveren over continuïteit van zorg en de zorginfrastructuur. Daarbij is nadrukkelijk geadviseerd om meerjarige afspraken te maken. De betrokken partijen hebben aanvullend op het transitiearrangement gezamenlijk inhoudelijke en procesafspraken gemaakt. Dit Regionale transitiearrangement Zeeland is door de 13 gemeenteraden vastgesteld, in de periode december 2013 tot en met februari 2014.

In aanloop naar de nieuwe Jeugdwet heeft de TFJ 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 TFJ is de voorkeur uitgesproken voor het positioneren van deze centrale inkooporganisatie in de vorm van een Bestuurscommissie Inkoop, binnen de Gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GR GGD Zeeland) op basis van artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De gemeenteraden van de Zeeuwse gemeenten hebben in september 2014⁴ ingestemd met het positioneren van de centrale inkooporganisatie op deze wijze. De centrale inkooporganisatie is formeel op 1 januari 2015 gestart en heet Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland.

Op januari 2015 werd de Jeugdwet van kracht. In 2018 heeft een versnelde (tussen)evaluatie van de Jeugdwet 2015 plaatsgevonden. Deze wetsevaluatie was geen evaluatie van de jeugdhulp, maar een evaluatie van de Jeugdwet. Aanleiding waren de budgetoverschrijdingen in den lande en het beperkt zicht hebben op meer mogelijkheden tot budgetbeheersing naar de toekomst toe. De evaluatie laat zien dat de beoogde transformatie naar een effectiever jeugdstelsel nog niet is gerealiseerd. Uit de evaluatie blijkt dat meer tijd nodig is om de doelen van de Jeugdwet te bereiken.

De ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Justitie en Veiligheid en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben de evaluatie besproken met gemeenten, de jeugdsector en andere relevante maatschappelijke organisaties. Deze gesprekken hebben geleid tot het landelijke actieprogramma “Zorg voor de Jeugd”. Doel van dit actieprogramma is het verder verbeteren van de Jeugdhulp. Rijk, gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties willen dit doel langs zes inhoudelijke actielijnen bereiken. Centraal in dit programma staat het partnerschap tussen Rijk, gemeenten, aanbieders en cliëntorganisaties.

Aan het actieprogramma “Zorg voor de Jeugd” is een Transformatiefonds in het leven geroepen. Voor het Transformatiefonds is in de periode 2018, 2019 en 2020 jaarlijks 36 miljoen beschikbaar. De middelen worden naar rato, op basis van het aantal kinderen per jeugdzorgregio op 1 januari 2018, verdeeld. Om voor een bijdrage in aanmerking te komen dient er een transformatieplan ingediend te worden.

Regio Zeeland heeft in vervolg op het landelijke actieprogramma “Zorg voor de Jeugd” een bestuursopdracht “Transformatie jeugdhulp Zeeland” geformuleerd die heeft geleid tot de Transformatieagenda jeugd Zeeland 2018-2021. Deze agenda geeft antwoord op een aantal vraagstukken: o.a. de overschrijding van de budgetten, de krimp, het ontbreken van structuur op de transformatie van de jeugdhulp gericht op integrale samenwerking, de gewenste kwaliteitsverbetering van de jeugdhulp en input voor de inkoop 2020 en verder. Ook is op basis van de Transformatieagenda –met succes– een aanvraag ingediend bij het landelijke Transformatiefonds.

⁴ Gemeente Kapelle heeft het raadsvoorstel op 2 september 2014 behandeld, Gemeente Vlissingen op 4 september 2014 en gemeente Middelburg op 22 september 2014.

De Transformatieagenda jeugdhulp Zeeland is vastgesteld door het College van burgemeester en wethouders en wordt aangemerkt als uitvoeringsdocument. Het college van Middelburg heeft de transformatieagenda ter informatie aangeboden aan de raad in december 2018, het is niet waargenomen of de colleges van Vlissingen en Kapelle hun raad op dezelfde wijze actief hebben geïnformeerd over de inhoud van de Transformatieagenda.

De Transformatieagenda jeugdhulp geeft uitvoering aan de eerder Zeeuwsbreed vastgestelde Sturingsvisie Jeugd (2016) en Visie op het Specialistisch zorglandschap Jeugdhulp Zeeland (2017), in combinatie met een bijbehorende inkoopstrategie. Bovendien sluiten de Zeeuwse ambities uit de Transformatieagenda aan op de zes actielijnen uit het landelijke Actieprogramma “Zorg voor de Jeugd”, een voorwaarde voor het aanvragen van een bijdrage uit het Transformatiefonds.

In de bovengenoemde Visie op het Specialistisch zorglandschap zijn de uitgangspunten voor de huidige Zeeuwse samenwerking vastgelegd. De visie is tot stand gekomen door consultatie van beleidsmedewerkers Jeugd van gemeenten, wethouders en adviesraden, en door de Zeeuwse gemeenteraden vastgesteld. De visie omvat **de kaders** die de Zeeuwse gemeenteraden aan hun colleges hebben meegegeven voor het uitvoeren van de jeugdhulp. Op 13 februari 2018 heeft de gemeenteraad van Kapelle ingestemd met de visie, op 1 maart 2018 Vlissingen en op 22 januari 2018 Middelburg.

Zoals gezegd is op basis van de Transformatieagenda een aanvraag ingediend bij het landelijke Transformatiefonds Jeugd. Zeeland heeft een bedrag van € 758.000 per jaar toegekend gekregen voor 2018, 2019 en 2020, de totale financiële omvang van dit budget is € 2.274.000. Dit budget is alleen bedoeld voor initiatieven van en voor de Zeeuwse jeugdregio en niet voor lokale of subregionale initiatieven. Het budget kan niet ingezet worden voor de doorontwikkeling van de lokale toegang en ook niet voor het oplossen van begrotingstekorten.

Initiatieven in het kader van de inzet van het transformatiefonds worden ingediend bij de Programamanager Jeugd, en worden besproken in de Werkgroep Transformatiefonds. De Werkgroep Transformatiefonds adviseert het Portefeuillehoudersoverleg met 13 wethouders Jeugd (hierna: POH Jeugd). Het POH Jeugd neemt het uiteindelijke besluit over toekenning van middelen uit het Transformatiefonds en heeft het mandaat hierover te besluiten, omdat de besluitvorming langs de lijn van de bestuurscommissie Inkoop loopt. Zie verder onder het kopje ‘huidige bestuurlijke structuur’.

3.2 Huidige bestuurlijke structuur Jeugdhulp Zeeland

Zoals eerder genoemd kent Nederland 42 jeugdhulpregio's. De jeugdhulpregio Zeeland is één van die 42 regio's en valt samen met de provinciegrenzen.

De jeugdhulpregio Zeeland kent twee bestuurlijke gremia waarin gesproken en besloten wordt over de uitvoering van de Jeugdwet⁵:

⁵ Uit: Overdrachtsdocument Jeugdwet - Jeugd in Beweging, maart 2018

- Beleid en uitvoering

Het POH Jeugd met 13 wethouders bespreekt beleid en uitvoering. Dit overleg kan tot een bedrag van € 100.000 zelf besluiten nemen over uitgaven en innovatievoorstellen. Zij heeft verder geen juridische status waardoor besluiten in voorkomende gevallen moeten worden voorgelegd aan de dertien colleges en/of gemeenteraden. De agendapunten worden ambtelijk voorbereid in het Transformatieoverleg en bestuurlijk voorbereid in de Taskforce Jeugd met drie wethouders.

- Inkoop en administratie

De Bestuurscommissie inkoop bestaat uit dezelfde dertien wethouders maar heeft op basis van de Gemeenschappelijke Regeling wel een gedelegeerde bevoegdheid om te besluiten over inkoopangelegenheden. Deze worden ook ambtelijk voorbereid in het transformatieoverleg, maar bestuurlijk voorbereid door het College van Inkoop bestaande uit drie wethouders.

Aangezien alle agendastukken voor beide gremia inmiddels gezamenlijk ambtelijk worden voorbereid, zijn ook de bestuurlijke overleggen samengevoegd:

- Eén voorbereidend overleg (Taskforce Jeugd/College van Inkoop) met zes wethouders.
- Eén breed overleg (POH Jeugd/Bestuurscommissie) met dertien wethouders. Vanwege de verschillende juridische statussen binnen dit brede overleg wordt er wel een aparte agenda en verslaglegging gehanteerd, maar het is één maandelijkse vergadering.

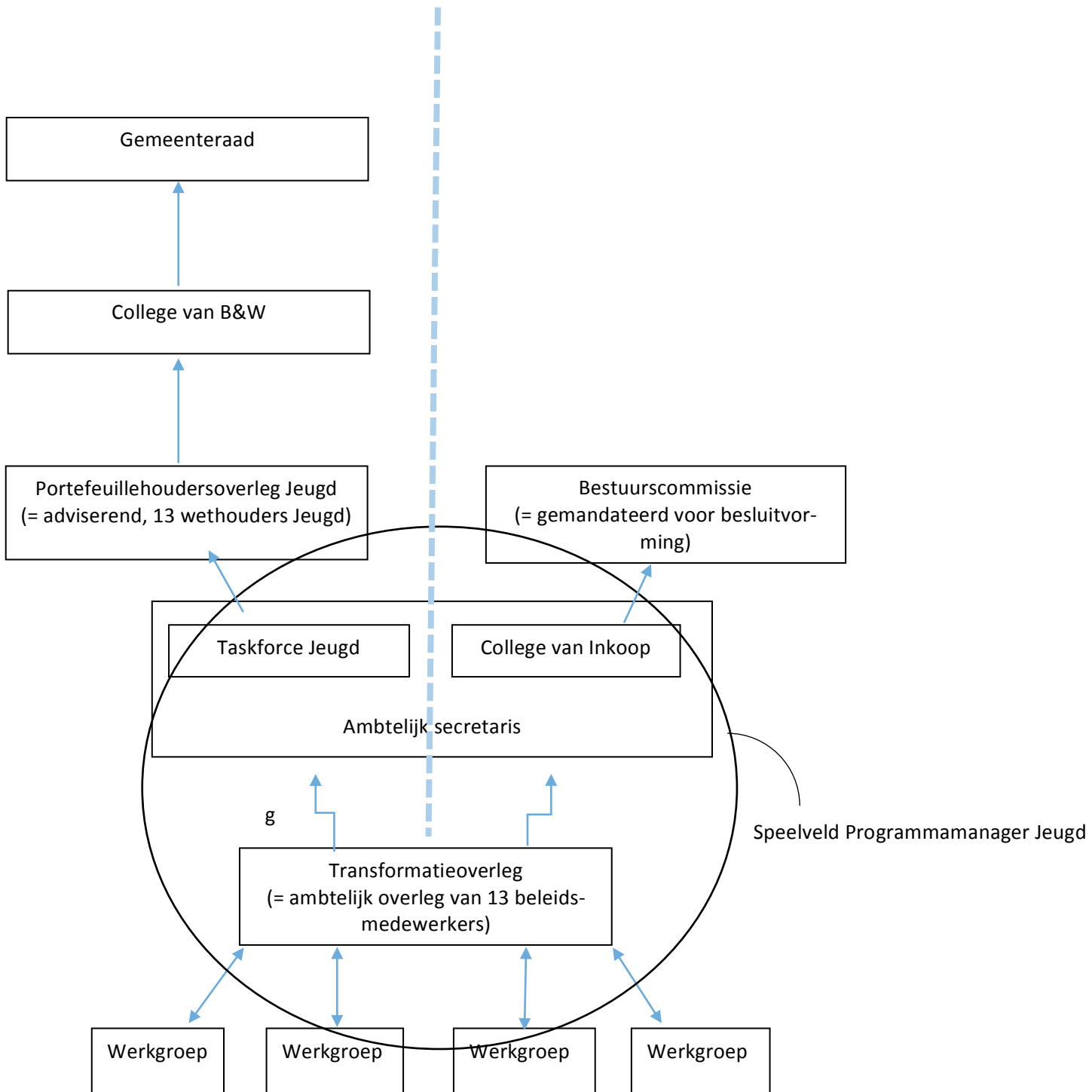
Iedere jeugdhulpregio dient een Programmamanager Jeugd te hebben. De ambtelijke samenwerking binnen het domein jeugd in Zeeland is gebundeld in het Programmateam Jeugd onder leiding van de programmamanager. Het voltallige Programmateam Jeugd bestaat uit de beleidsmedewerkers Jeugd van de gemeenten, de contractmanagers en directeur van de Inkooporganisatie, de ambtelijk secretaris en de Programmamanager Jeugd. Zij komen maandelijks bij elkaar in het eerdergenoemde Transformatieoverleg⁶ (voorheen het PAO Jeugd).

In dit Transformatieoverleg wordt zowel beleid, als uitvoering in de zin van inkoop voorbereid. De voorbereiding vindt eerst plaats in werkgroepen. In een werkgroep zit een ambtelijke afvaardiging van het transformatieoverleg, dus de beleidsmedewerkers Jeugd, samen met stakeholders, bijvoorbeeld zorgaanbieders, afhankelijk van het onderwerp. De besluitvormingsstructuren voor beleid/uitvoering en inkoop/administratie zijn op de volgende bladzijde schematisch weergegeven.

⁶ De Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland kende altijd een ambtelijk overleg: het provinciaal-ambtelijk-overleg-Jeugd (PAO Jeugd). De TFJ werd ook altijd voorbereid door een ambtelijke werkgroep jeugd. In beide ambtelijke overleggen namen dezelfde beleidsmedewerkers jeugd deel. Om die reden is besloten beide overleggen samen te smelten tot het Transformatieoverleg jeugd.

In schema ziet de afstemming en besluitvorming rondom beleid, uitvoering, inkoop en administratie voor het organiseren van jeugdhulp in Zeeland er als volgt uit:

BELEID/UITVOERING INKOOP/ADMINISTRATIE

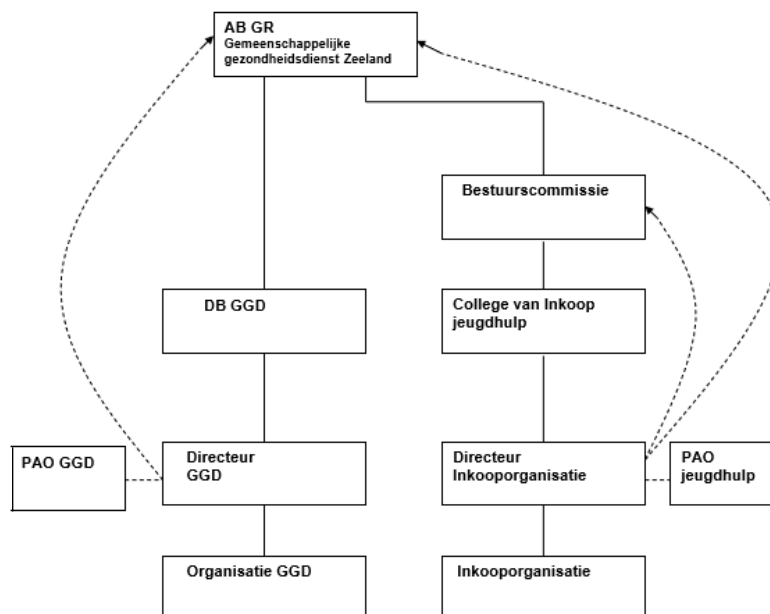


4. Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland

Gemeenten en inkooporganisatie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een effectieve, doeltreffende en doelmatige jeugdhulp. De individuele gemeenten gaan over de wijze waarop de toegang tot jeugdhulp is georganiseerd en wie welke vorm van (jeugd)hulp kan ontvangen. De Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland gaat over de contracten met jeugdhulpaanbieders en de voorwaarden die daarbij horen.

Deze centrale inkooporganisatie is gepositioneerd in de vorm van een Bestuurscommissie Inkoop binnen de Gemeenschappelijke Regeling Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GRGGD) (op basis van artikel 25 van de Wgr).

De Bestuurscommissie Inkoop bestaat uit 13 portefeuillehouders Jeugd. De bestuurscommissie wordt bijgestaan door een directeur inkoop jeugdhulp en een ondersteunende organisatie, de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland. De directeur jeugdhulp is belast met de dagelijkse leiding van de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en is verantwoording verschuldigd aan de bestuurscommissie; de directeur gezondheidszorg is belast met de dagelijkse leiding van de GGD en is verantwoording verschuldigd aan het dagelijks bestuur.



De Inkooporganisatie is een aparte businessunit met een aparte financiële huishouding; de directeur jeugdzorg is integraal verantwoordelijk voor de taakuitvoering, dienstverlening en bedrijfsvoering. De directeur gezondheidszorg en de directeur jeugdhulp zijn aparte functies.

Het college van inkoop bereidt samen met de directeur jeugdhulp de besluitvorming van de bestuurscommissie voor; het college wordt benoemd door en uit het midden van de bestuurscommissie. De voorzitter van de bestuurscommissie en tevens plaatsvervangend voorzitter van het bestuurscommissie inkoop jeugdhulp is lid van het AB van de GGD; zij kunnen geen voorzitter of lid van het DB zijn.

De Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland heeft als doel ervoor te zorgen dat:

- De benodigde jeugdhulp voor jeugd in Zeeland gecontracteerd/ingekocht en beschikbaar is;
- De inkoop van jeugdhulp voor de regio Zeeland effectief en efficiënt georganiseerd is;
- Er een duidelijke en transparante werkwijze voor de inkoop van jeugdhulp is;
- De administratieve lasten zo veel als mogelijk worden verminderd.

De belangrijkste taken van de inkooporganisatie zijn:

- Inkopen en contracteren van jeugdhulp;
- Uitvoeren van contractbeheer;
- Voeren van onderhandelingen met jeugdhulpaanbieders;
- Betalen van geleverde jeugdhulp;
- Verzamelen van benodigde gegevens voor monitoring en verantwoording;
- Bewaken van de Zeeuws brede afspraken;
- Optreden als aanspreekpunt voor jeugdhulpaanbieders en gemeenten;
- Faciliteren van het proces om te komen tot de gewenste transformatie.

De Inkooporganisatie betaalt de geleverde jeugdhulp aan (gecontracteerde) zorgaanbieders namens de Zeeuwse gemeenten. Betaling vindt plaats op basis van ontvangen facturen die kunnen worden gekoppeld aan een door gemeenten opgestelde zorgopdracht en het door de zorgaanbieder opgestelde bericht start zorg en einde zorg. Gemeenten hebben geen actieve rol bij de betalingsstelling van een factuur.

Het betalingsverkeer bestaat uit enerzijds het betalen van facturen en declaraties, en anderzijds uit het bevoorschotten van zorgorganisaties en de Sociale Verzekeringsbank voor het uitbetalen van persoonsgebonden budgetten aan inwoners.

De rol van de inkooporganisatie is in feite alleen het betalen van de jeugdhulpaanbieder voor de geleverde jeugdhulp (en het controleren hiervan). Gevolg hiervan is dat de inkooporganisatie zelf géén grip heeft op de uitgaven aan jeugdhulp, immers zij bepaalt niet welke klant, welke jeugdhulp van welke aanbieder ontvangt.

De inkooporganisatie heeft wel het totaaloverzicht over de inzet en betaling van jeugdhulp over alle dertien gemeenten. Daarnaast komt ook alle bovenregionaal te regelen jeugdhulp hier samen. De inkooporganisatie is daardoor een belangrijke partner voor het leveren van voortgang- en sturingsinformatie aan de gemeenten.

5. Lokale situatie in de gemeente Kapelle, Middelburg en Vlissingen

Het feitelijk sturen op de uitgaven is aan de dertien gemeenten zelf. De gemeente kan alleen via de toegang tot zorg invloed uitoefenen op de zorg, want de toegangsorganisatie bepaalt welke (specialistische) jeugdhulp ingezet moet worden en heeft daarmee invloed op de besteding van middelen. Het gaat hierbij over de toegang tot jeugdhulp waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Naast de gemeentelijke toegang is er ook toegang tot jeugdhulp via (huis)artsen en de justitiële keten. Hierop hebben gemeenten minder invloed. Het is aan de individuele gemeenten om samenwerkingsafspraken over de toegang tot jeugdhulp te maken met de ketenpartners. De inkooporganisatie zal in de contracten met jeugdhulpaanbieders afspraken opnemen over het inzetten van jeugdhulp welke via verwijzing buiten de gemeentelijke structuur is toegewezen.

Momenteel loopt er een pilot waarbij de lokale toegang samenwerkt met praktijkondersteuners bij huisartsen op Walcheren, en deze pilot zal verder uitgebreid worden. Ook binnen de gemeente Kapelle is met een dergelijke pilot gestart.

Als hierna over toegang wordt gesproken, dan wordt de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp bedoeld, de plek waar een kind een indicatie tot jeugdhulp kan verkrijgen.

5.1 Zelfstandig georganiseerde gemeentelijke toegang

De Zeeuwse gemeenten hebben ervoor gekozen om lokaal zelfstandig hun toegang te regelen. Dat betekent dat Zeeland een breed palet aan toegangsoorten kent. Binnen de subregio's Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en de Oosterschelderegio wordt samengewerkt met een of meerdere aangrenzende gemeenten. Zo werkt gemeente Kapelle samen met gemeente Reimerswaal, waarbij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) de toegang tot jeugdhulp vormt. De Walcherse gemeenten hebben tot 2020 een gezamenlijke gemeentelijke toegang tot Jeugdhulp ondergebracht bij Porthos. Vanaf 2020 zijn de Walcherse gemeenten ieder voor zich verantwoordelijk voor het organiseren van de toegang tot jeugdhulp in de eigen gemeente.

Lokale toegangs- of gebiedsteams zijn dus georganiseerd per gemeente en hebben hun eigen verantwoordelijkheid en werkwijze. Zij werken aan de hand van lokaal beleid en lokale verordeningen en staan in direct contact met de jeugdhulpaanbieders over de hulp die ingezet moet worden. Zij verzorgen de toewijzingen aan kinderen en ouders, waarna de Inkooporganisatie verder zorgdraagt voor administratieve en financiële afhandeling van de zorgtoewijzingen.

5.2 Toegang tot jeugdhulp gemeente Kapelle

Voor de gemeente Kapelle vormt het Centrum voor Jeugd en Gezin (hierna: CJG) de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp. Het eerste contact met een medewerker van het CJG kan telefonisch zijn of per e-mail. Hier kunnen al direct veel vragen over opvoeden en opgroeien worden beantwoord. Indien nodig kan een medewerker van het CJG bij de hulpvrager thuis langskomen voor overleg.

De gemeente Kapelle heeft verschillende beleidskaders opgesteld ten aanzien van de lokale toegang Jeugdhulp, te weten de Lokale paragraaf sociaal domein (Wmo/Jeugdhulp) gemeente Kapelle, Kadernota preventiebeleid Sociaal Domein gemeente Kapelle, en de Verordening jeugdhulp gemeente Kapelle 2015 (regels met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening).

5.3 Toegang tot jeugdhulp gemeente Middelburg en Vlissingen

Voor de gemeenten Middelburg en Vlissingen (en Veere) is in 2015 de gemeentelijke toegang ondergebracht bij Porthos. Porthos neemt de zorgvraag in behandeling en indiceert de voorzieningen die vallen onder de Jeugdwet. De Pentekening (het klantproces op Walcheren in het sociaal domein) vormt hierbij het onderliggend beleidskader.

De gemeenten hebben deze samenwerking het afgelopen jaar geëvalueerd, waarna besloten is dat de huidige samenwerking via Porthos blijft bestaan tot 31 december 2019. Hoe de toegang vanaf januari 2020 wordt geregeld is nog onderdeel van politieke besluitvorming. Op diverse punten blijven de gemeenten nog samenwerken, maar Veere, Vlissingen en Middelburg gaan de toegang naar de zorg vanaf die datum weer zelf organiseren. Hoe de toegang er dan uit gaat zien is nog niet bekend. Op dit moment worden bij de drie gemeenten afzonderlijk een plan gemaakt voor de organisatie van de toegang (lokale gewenste situatie na 2020).

In Middelburg is aangegeven dat het organisatieplan voor de zomer klaar is en dat er vervolgens gestart kan worden met de plaatsing van het personeel. In Vlissingen is een projectleider aangesteld voor het opstellen van een ontwikkelagenda sociaal domein breed voor ná 2020, welke in het najaar van 2019 ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd gaat worden.

6. Kostentoedeling naar gemeenten

De 13 Zeeuwse gemeenten hebben besloten in 2015 het macrobudget jeugd op basis van solidariteit in te zetten. Dat betekent dat een eventueel tekort of overschot voor de 13 gemeenten gezamenlijk is, ongeacht het individuele resultaat van de gemeente daarbinnen. Hiervoor is een verdeelsleutel vastgesteld. Deze is gebaseerd op de bijdragen van de gemeente aan het totale Zeeuwse macrobud-

get. Het macrobudget is gedurende het jaar een aantal keer bijgesteld. De uiteindelijke verdeelsleutel is bepaald op basis van het beschikbaar macrobudget jeugd uit de decembercirculaire 2015.

	Macrobudget 2015 Bedragen * 1000 euro	Verdeelsleutel	Bevoorschotting inkooporganisatie
Borsele	5.014	6,28%	€ 80.262
Goes	7.274	9,11%	€ 116.442
Kapelle	1.565	1,96%	€ 25.048
Noord-Beveland	2.509	3,14%	€ 40.158
Reimerswaal	4.296	5,38%	€ 68.759
Schouwen-Duiveland	5.735	7,18%	€ 91.802
Tholen	5.436	6,81%	€ 87.019
Middelburg	12.110	15,16%	€ 193.846
Veere	3.409	4,27%	€ 54.568
Vlissingen	10.834	13,56%	€ 173.421
Hulst	5.556	6,96%	€ 88.929
Sluis	3.323	4,16%	€ 53.186
Terneuzen	12.819	16,05%	€ 205.187
Totaal	79.880	100,00%	€ 1.278.628

De inkooporganisatie wordt dus bevoorschot door de dertien gemeenten. De bevoorschotting van de inkooporganisatie is gebaseerd op een vastgestelde verdeelsleutel. Bevoorschotting betreft zowel de bekostiging van de inkooporganisatie zelf als betalingen van de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders.

Wanneer voor het einde van het jaar de totale uitgaven op jeugdhulp hoger worden voorzien dan de omvang van het totale macrobudget (het deel dat is bedoeld voor de inkoop van jeugdhulp), zal de inkooporganisatie middels een factuur de 13 gemeenten om een aanvullend voorschot vragen. De hoogte van de factuur is gebaseerd op het te verwachten tekort en de gehanteerde verdeelsleutel in het kader van de solidariteit.

7. Rol van de gemeenteraad

In de voorgaande paragrafen is uiteen gezet hoe de jeugdhulp in Zeeland en lokaal is georganiseerd. De vraag rijst in hoeverre de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol uit kan oefenen. In deze laatste paragraaf leest u daar meer over.

7.1 Kaderstellende rol

In de Jeugdwet 2015 is in artikel 2.2 onder andere opgenomen dat de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen

betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Voor de Zeeuwse gemeenten bestaat dit bovengenoemde plan uit de Sturingsvisie Jeugd (2016) en de Visie op het Specialistisch Zorglandschap Jeugdhulp Zeeland (2017). Door instemming met de visie heeft de gemeenteraad de kaders voor de organisatie van de jeugdhulp bepaald.

Na de gemeenteverkiezingen in 2018 is in opdracht van het POH Jeugd door de programmamanager Jeugd Zeeland een overdrachtsdocument Jeugdwet opgesteld. In dit overdrachtsdocument zijn de verschillende aspecten rondom de uitvoering van de Jeugdwet uiteen gezet. Het is niet duidelijk geworden of en op welke wijze de gemeenteraad kennis heeft kunnen nemen van dit document. Desgevraagd kan de programmamanager Jeugd Zeeland tijdens een informatiebijeenkomst een toelichting geven op het proces.

In 2017 en 2018 zijn Zeeuwsbrede informatiebijeenkomsten georganiseerd waar raadsleden aan deel konden nemen.

7.2 Controlerende rol

Zoals eerder genoemd zijn de Sturingsvisie Jeugd en de Visie op het Specialistisch Zorglandschap voor het Zeeuwsbrede jeugdbeleid het primaat van de gemeenteraden. De visie vormt de basis voor beleidsdocumenten als de Transformatieagenda en het jaarlijkse Inkoopdocument.

Toetsing van gemeentelijke beleidsnota's op de Zeeuwse visies en het voorleggen van voorstellen aan de gemeenteraad is een lokale verantwoordelijkheid en ligt voor een belangrijk deel bij het ambtelijk apparaat en het college.

De uitvoering van de Jeugdwet is een collegeverantwoordelijkheid (zie Jeugdwet). De raad heeft daardoor een beperkte tot geen controlerende rol als het gaat over de organisatie van de jeugdhulp op basis van de Transformatieagenda en de inzet van het budget ad 758.000 per jaar dat samenhangt met de Transformatieagenda.

Door de manier waarop de inkoop en administratie van jeugdhulp zijn gepositioneerd heeft de raad geen rol bij besluiten die langs die juridische structuur tot stand zijn gekomen. Immers, de bestuurscommissie is gemandateerd via de GR GGD Zeeland om zelfstandig besluiten te nemen. De lijn van beleid en uitvoering is niet juridisch verankerd, waardoor de gemeenteraad afhankelijk is van het college om haar controlerende taak adequaat uit te kunnen oefenen.

Omdat de lijn van beleid en uitvoering (POH Jeugd) geen juridische structuur is, worden de kosten van de Task Force Jeugd opgenomen in de jaarrekening van de Inkooporganisatie (zie Jaarrekening GGD 2017, pag. 20).

De raad alloceert de middelen voor de zorg voor de jeugd via de begroting. Deze budgetten worden overschreden. Het feitelijk sturen op de uitgaven is aan de dertien gemeenten zelf en gebeurt via het toegangskloket. In de toegang wordt bepaald welke klant, welke jeugdhulp van welke aanbieder ontvangt. Er is onvoldoende grip op deze uitgaven.

8. Tot slot

Graag willen wij afsluitend in deze brief enkele aandachtspunten meegeven:

- De uitvoering van de Jeugdwet ligt bij het college.
- Raden worden geïnformeerd door informatiemarkten, voorlichtingsavonden en de actieve informatieplicht.
- De governancestructuur laat een brei aan overlegvormen zien. Dat maakt het lastig het geheel te doorgronden.
- Belangrijk detail binnen de governancestructuur is dat de beleid/uitvoeringskant geen juridische basis kent, en de inkoop/administratiekant wel. Dat betekent concreet dat voorstellen die de besluitvormingsprocedure via de bestuurscommissie volgen, de raad niet bereiken omdat de bestuurscommissie gemandateerd is besluiten te nemen. Andersom maakt het ontbreken van een juridische basis aan de beleidskant de besluitvormingsprocedure kwetsbaar. De vraag rijst dan welke voorstellen de raad wel/niet ter besluitvorming krijgt voorgelegd.
- De raad heeft voor de Zeeuwsbrede jeugdhulp het beleidskader vastgesteld. De kaders zijn vastgelegd in de Sturingsvisie (2016) en de Visie op het specialistisch zorglandschap Jeugdhulp Zeeland (2017).
- De raad heeft voor de inrichting van de lokale toegang directere invloed op jeugdhulp via gemeentelijke beleidskaders.
- Hoewel wij u berichten via een Rekenkamerbrief willen we toch enkele overwegingen meegeven aan de hand van signalen die de Rekenkamer heeft geconstateerd en op de werkvloer heeft ontvangen:
 - Een Zeeuwsbrede adviesraad Jeugd kan veel tijd besparen tijdens het besluitvormingsproces.
 - De zogeheten 'couleur locale' geeft spanning bij de uniformering van de Zeeuwse werkwijze op basis van de Sturingsvisie en de doelstellingen uit de Visie op het specialistisch Zorglandschap en de Inkoopstrategie.
 - De sleutel tot kostenbeheersing ligt bij de toegang, immers, daar wordt de deur naar jeugdhulp open gezet door middel van een indicatie. Om die reden is de kwaliteit van het toegangslot, ergo van de bemensing, van groot belang.