

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Aan de gemeenteraad

21 januari 2014  
Gemeentestukken: 2014 - 345

Onderwerp: GR Jeugdhulp Rijnmond

### **1. Voorstel**

Wij stellen u voor met toepassing van artikel 1 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen toestemming te verlenen tot het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond.

### **2. Aanleiding**

De Tweede Kamer heeft op 17 oktober 2013 ingestemd met de nieuwe Jeugdwet. Hiermee is een doorslaggevende stap gezet op weg naar de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten. Nog onder het voorbehoud van de behandeling van de wet in de Eerste Kamer zullen de gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk worden voor alle jeugdhulp.

In artikel 2.8 lid 1 van de toekomstige Jeugdwet is bepaald dat de colleges met elkaar samenwerken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond is een uitwerking van deze bepaling.

Wij hebben inmiddels, onder voorbehoud van het aannemen van de Jeugdwet - zoals deze momenteel voorligt – door de Eerste Kamer, besloten om de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond aan te gaan. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld dat het definitieve budget Jeugdhulp 2015 Ridderkerk het budgettaire kader is. Artikel 1 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen schrijft voor, dat het college niet overgaat tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling, op het gebied van collegetaken, dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad. Deze toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Wij stellen u voor ons toestemming te verlenen om de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond aan te gaan. Na het verkrijgen van uw toestemming zullen wij definitief tot het treffen van deze gemeenschappelijke regeling besluiten.

### **3. Aspecten**

#### Bevoegdheden gemeenteraden en colleges

Voorliggende regeling is een zogenaamde collegeregeling. Dat wil zeggen dat het bestuur van het openbaar lichaam uitsluitend collegebevoegdheden uitoefent. Concreet betekent dit dat waar de Jeugdwet expliciet een bevoegdheid bij de gemeenteraad heeft neergelegd, zoals de vaststelling van een richtinggevend (beleids)plan en een verordening, het bestuur van het openbaar lichaam hier niet in kan treden en hiermee terdege rekening dient te houden.

Bovendien dienen alle deelnemende bestuursleden/collegeleden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet op de gebruikelijke wijze verantwoording af te leggen aan hun gemeenteraden en dient het bestuur van het openbaar lichaam gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen te verschaffen aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid. Dit komt ook tot uiting bij de vaststelling van de meerjarenbegroting en het –uitvoeringsplan van de

Gemeenschappelijke Regeling; deze worden eerst aan de gemeenteraden voorgelegd om hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te geven.

Concreet betekent dit dat de gemeenteraden voorzien dienen te worden van adequate informatie. Elke gemeenteraad kan op deze wijze invulling geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Voor alle duidelijkheid: bij inkoop/subsidiëring van de in de regeling genoemde (zware/specialistische) vormen van jeugdhulp, heeft het bestuur van het openbaar lichaam uitsluitend het oogmerk om de beschikbaarheid hiervan te regelen. Het beleid ten aanzien van de toeleiding naar dit aanbod is in het kader van de Jeugdwet een gemeentelijke verantwoordelijkheid.

#### Juridische gevolgen

De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (hierna ook: de (gemeenschappelijke) regeling), regelt de samenwerking tussen de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen en Westvoorne inzake de uitvoering van een aantal college taken waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn in het kader van de Jeugdwet. In vergelijking met Stadsregio Rotterdam - die tot de inwerkingtreding van de Jeugdwet verantwoordelijk is voor de taken in het kader van de Wet op de jeugdzorg - is het werkgebied van de regeling uitgebreid met de gemeente Goeree-Overflakkee.

#### **4. Aanpak/Uitvoering**

##### Algemeen

In artikel 2.6 van de Jeugdwet wordt een aantal verantwoordelijkheden van het college beschreven. Zo is het college er verantwoordelijk voor dat 'er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is' om aan diverse nader in de Jeugdwet genoemde taken te voldoen. De colleges van de gemeenten die zijn vertegenwoordigd in het Portefeuillehoudersoverleg Jeugdzorg samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, hebben besloten om in dit kader voor de bovenlokale taken de samenwerking te zoeken in de thans voorliggende gemeenschappelijke regeling. Dit komt tot uiting in de doelstelling, zoals verwoord in artikel 3 van de regeling: 'zorgen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van bovenlokale taken, met inachtneming van de bepalingen in de Jeugdwet'.

De belangrijkste taken van het openbaar lichaam zijn het uitvoeren van bovenlokale taken door middel van het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet. Deze taken zijn bovenlokaal, dat wil zeggen aanvullend en in aansluiting op het lokale aanbod. Om deze taken voldoende te omlijnen, zijn deze in artikel 4a van de regeling omschreven: zij omvatten de uitvoering van jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen, de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen.

Het beslag van voornoemde taken op het budget jeugdhulp 2015 van de gemeente Ridderkerk is naar verwachting ongeveer 40% van het budget.

Door in regionaal verband samen te werken is het mogelijk dit aanbod structureel beschikbaar te hebben en fluctuaties in vraag en aanbod zo veel mogelijk op te vangen. Gemeenten kunnen daardoor in samenwerking met elkaar een breder palet aan voorzieningen bieden dan als individuele gemeente. Dit bredere aanbod betekent niet alleen meer keuzemogelijkheden voor de burger, maar ook dat er tot een betere match gekomen kan worden tussen vraag en aanbod. Daarnaast kunnen alle deelnemende gemeenten, door in samenwerkingsverband specialistische vormen van zorg in te kopen, profiteren van de schaalvoordelen van dit inkoopverband.

Een taak van de gemeenschappelijke regeling is ook het bevorderen van gezamenlijk overleg tussen de gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, die ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen (artikel 4b van de regeling). Dit is conform de gegroeide praktijk van de wethouders jeugd van de deelnemende gemeenten in het zogenaamde Portefeuillehoudersoverleg Jeugdzorg samenwerkende gemeenten jeugdhulp Rijnmond (hierna portefeuillehoudersoverleg). Hierbij past wel de kanttekening dat met invoering van de Jeugdwet elke gemeente voortaan een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de beleidsvorming in het kader van de Jeugdwet, waar deze voorheen in het kader van de Wet op de jeugdzorg bij de Stadsregio Rotterdam lag. Niettemin blijft er behoefte aan afstemming, zoals ook bij de GGD waar dit wordt aangeduid als een 'platformfunctie'.

De gewenste samenwerking tussen gemeenten kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Daarbij kan voor zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke vormen gekozen worden. In het kader van de Jeugdwet ligt het echter niet voor de hand te kiezen voor een privaatrechtelijke vorm omdat er sprake is van grote maatschappelijke belangen. Voor de gewenste sturing door en verantwoording aan besturen van gemeenten, biedt het publiekrecht immers meer waarborgen. Ook vanuit het Rijk is reeds verschillende malen aangegeven dat er met oog op de borging van het publiek belang in deze een voorkeur bestaat voor een samenwerking in een publiekrechtelijke vorm in de vorm van een openbaar lichaam (Gemeenschappelijke Regeling).

Tegelijkertijd is het streven om onnodige bestuurlijke drukte te vermijden en de uitvoerende taken zo veel mogelijk uit te besteden. In het laatste is voorzien door de bevoegdheid van het algemeen bestuur om een uitvoerende gemeente aan te wijzen, die tevens zorg draagt voor invulling van de secretarisfunctie en de daarmee samenhangende ambtelijke ondersteuning.

De uitgangspunten voor de samenwerking zijn verwoord in een plan van aanpak voor de implementatie van jeugdhulp in de regio Rotterdam-Rijnmond dat medio 2012 is vastgesteld en de naam 'Acht is meer dan duizend' heeft gekregen. Dit plan van aanpak is gefundeerd op het Programmaplan decentralisatie jeugdzorg 2012-2015, dat in februari 2012 door de samenwerkende gemeenten is vastgesteld. De nota 'Acht is meer dan duizend' is reeds in uw bezit.

De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond kent veel gelijkenis met de regeling van GGD Rotterdam-Rijnmond. Het belangrijkste verschil is dat bij de GGD Rotterdam-Rijnmond in de regeling is vastgesteld dat de gemeente Rotterdam in het kader van de Wet publieke gezondheid alle 'basistaken' standaard uitvoert (met uitzondering van de taken op het gebied van de jeugdgezondheidszorg). Hieraan ligt echter geen overeenkomst aan ten grondslag: de gemeente Rotterdam draagt voor de uitvoering van die taken volledig het bedrijfsrisico, het openbaar lichaam is daarvoor als rechtspersoon juridisch gezien niet aansprakelijk.

Bij de onderhavige regeling is een andere keuze gemaakt. Daarbij blijft, net als voorheen het geval was bij de uitbesteding van de jeugdzorgtaken door de Stadsregio Rotterdam, het bestuur van de regeling wel eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de taken. Dit betekent dat over de uitvoering van die taken een dienstverleningsovereenkomst dient te worden afgesloten tussen het openbaar lichaam en de uitvoerende gemeente, waarbij het bestuur van het openbaar lichaam via het verlenen van mandaten/volmachten ervoor zorgt dat de uitvoerende gemeente voor de uitvoering van de taken ook de benodigde bevoegdheden krijgt. Aldus is sprake van een vorm van investering, waardoor de door de uitvoerende gemeente geleverde prestaties vrijgesteld zijn van een eventuele verplichting om aan te besteden. Of voor alle prestaties dan ook geen BTW-heffing aan de orde is, valt overigens nog te bezien.

De gemeenschappelijke regeling is sober opgezet. Nadrukkelijk is er voor gekozen om in de tekst niet datgene te regelen waarin de Wet gemeenschappelijke regelingen al voorziet. Nadere

regelgeving kan worden opgenomen in reglementen van orde, om qua werkwijze en procedures zo flexibel mogelijk te kunnen opereren.

Om te komen tot een regeling waarin onderling vertrouwen en het streven naar consensus basisgedachten zijn, is ervoor gekozen het streven naar consensus expliciet te benoemen en om daarnaast een aantal belangrijke besluiten te nemen met unanimiteit van stemmen of met een tweederde meerderheid. Het DB bereidt alle besluiten voor en geeft uitvoering aan de besluiten van het AB.

#### Voortraject

In de regio Rotterdam wordt al geruime tijd gewerkt aan de voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdzorg. Het bestuurlijke platform hiervoor is het al genoemde portefeuillehoudersoverleg jeugdzorg. De uitgangspunten en de tekst van de gemeenschappelijke regeling zijn in het portefeuillehoudersoverleg besproken. Op 12 december 2013 heeft het portefeuillehoudersoverleg ingestemd met het concept voor de regeling en de memorie van toelichting. Het portefeuillehoudersoverleg heeft eveneens besloten de regeling te zenden naar de colleges ter besluitvorming in januari/februari 2014.

#### Vervolgtraject

Het is de bedoeling dat de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond in werking treedt per 1 mei 2014 (met de portefeuillehouders jeugd die na de gemeenteraadsverkiezingen zijn aangetreden als leden van het algemeen bestuur). Inwerkingtreding per 1 mei 2014 is gewenst om zo de uitvoerende gemeente voldoende tijd te geven om de voorbereidingen (inkoop, subsidies, etc.) te treffen voor 2015. Het geeft ook duidelijkheid aan aanbieders en levert een juridische structuur en een rechtspersoon op om (rechts-) handelingen te kunnen verrichten. Overigens zijn deze voorbereidingen nu al volop aan de gang onder de naam van de Samenwerkende Gemeenten, maar dit is uiteraard geen juridische entiteit.

Na het tot stand komen van de gemeenschappelijke regeling zal deze een dienstverleningsovereenkomst (met bijbehorende mandaten/volmachten) aangaan met de uitvoerende gemeente.

In artikel 30 van de regeling is vermeld dat het algemeen bestuur de bevoegdheid heeft om, als dit nodig is met het oog op de invoering van de Jeugdwet en de uitvoering van de bovenlokale taken, namens de gemeenten voorbereidende besluiten te nemen.

Op dit moment is er nog geen uitsluitsel over de vraag of ook het voorzien in het Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling tot het takenpakket van de gemeenschappelijke regeling gaat behoren. Ook is de Jeugdwet nog niet definitief gepubliceerd. Ontwikkelingen ten aanzien van deze onderwerpen zouden kunnen leiden tot de wens om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen. Daarvoor zullen dan nieuwe besluiten van alle colleges (en gemeenteraden) die bij deze regeling zijn betrokken nodig zijn.

#### **5. Kosten/Opbrengsten/Dekking**

Bij het voorstel voor de regeling zijn geen concept begroting en geen concept dienstverleningsovereenkomst met de uitvoerende gemeente gevoegd. Over de financiële aspecten van de gemeenschappelijke regeling kan dan ook nog geen uitsluitsel gegeven worden.

Ten aanzien van de kosten van de inzet van de uitvoerende gemeente geldt dat deze door de deelnemers kunnen worden begrensd. Mocht hierover geen consensus bereikt worden dan is hierop artikel 10 lid 3 van de gemeenschappelijke regeling van toepassing, op grond waarvan de deelnemers hierover met unanieme stemmen beslissen. Dit geeft een waarborg dat de kosten van uitvoering in de hand gehouden zullen kunnen worden.

Het uitvoeren van het takenpakket zoals dat in artikel 4 aan de gemeenschappelijke regeling wordt opgedragen bevat financiële risico's, onder andere omdat (de kortingen op) de budgetten voor de jeugdhulp op dit moment nog niet geheel zijn te overzien. Wat deze risico's betreft kan over de financiële aspecten gesteld worden dat de drie decentralisaties (Jeugdwet, AWBZ en Participatiewet) grote financiële consequenties hebben voor de gemeentelijke begroting met de daarbij behorende financiële risico's. In dit licht zal het uitgangspunt moeten zijn dat de invoering budget neutraal vorm wordt gegeven. Dit wil zeggen dat de implementatie plaats vindt binnen de financiële kaders van de door het Rijk toegekende uitkering Jeugdhulp en binnen de begroting zoals door de raad vastgesteld. De exacte invulling hiervan kan echter pas plaatsvinden na definitieve duidelijkheid over de budgetten.

Het principe is uiteraard van toepassing op de uitvoering van de bovenlokale taken op het gebied van de jeugdzorg waarop de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond betrekking heeft. Welk beslag de uitvoering van de gemeenschappelijke regeling op het totale beschikbare budget zal leggen zal evenwel nog bepaald moeten worden.

Wel is er de principe uitspraak van de Portefeuillehouders Jeugd om als bekostigingssystematiek de 'vlaktax-methode' (zie bijlage) te gaan hanteren. Middels deze te hanteren als bekostigingssystematiek kunnen pieken en dalen (tijdelijk) met alle deelnemende gemeenten worden opgevangen maar uiteindelijk betaalt elke gemeente, weliswaar 'afgevlakt', een bijdrage afhankelijk van zijn eigen gebruik. Een definitief besluit hierover zal, met unanimitieit van stemmen, pas worden genomen na verdere verheldering van de budgetten door het rijk.

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,  
de secretaris, de burgemeester,

dhr. H.W.J. Klaucke

mw. A. Attema

Behandeld in de commissie Samen leven d.d. 13 februari 2014  
Behandeld in de raad d.d. 27 februari 2014  
l.kielen@ridderkerk.nl/615/D