

Bij de voorbereiding van de decentralisatie van de jeugdhulp per 1 januari 2015 is al in een vroeg stadium door alle gemeenten uit de regio onderkend dat samenwerking een belangrijke meerwaarde oplevert voor alle gemeenten. Deze meerwaarde van samenwerking is gelegen in een aantal punten.

- Het beschikbaar houden van specialistische zorg en van 7/24 crisisopvang;
- Het realiseren van schaalvoordelen;
- Het delen van kennis en expertise;

Beschikbaarheid specialistische zorg en crisisopvang

De belangrijkste reden om de samenwerking te zoeken is inhoudelijk van aard en gaat om het feit dat gemeenten niet vooraf voor alle typen zorg weten of en ook in welke mate het bij kinderen uit hun gemeenten nodig is om deze aan te bieden. Gemeenten willen wel beschikken over een aanbod dat tegemoet komt aan de mogelijke hulpvraag. Door gezamenlijk deze zorg in te kopen, is de beschikbaarheid geregeld, zonder dat vooraf het feitelijke gebruik bekend is. De inkoop wordt gedaan op basis van historisch gebruik en er wordt afgerekend op daadwerkelijke consumptie.

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 individuele burger, maar ook dat er tot een betere match gekomen kan worden tussen vraag en aanbod.

Realiseren van schaalvoordelen

Door in een samenwerkingsverband specialistische vormen van zorg in te kopen kunnen alle deelnemende gemeenten profiteren van de schaalvoordelen van dit inkoopverband. Niet alleen de schaal van de inkoop neemt echter toe, maar ook de benuttingsgraad van de specialistische voorzieningen, omdat fluctuaties in vraag en aanbod regionaal beter kunnen worden opgevangen. Door de benuttingsgraad bij residentiële voorzieningen te optimaliseren dalen de kosten, omdat deze voorzieningen, ongeacht de benutting hoge vaste kosten kennen.

Delen van kennis en expertise

In het kader van de decentralisatie jeugdhulp staan alle gemeenten in Nederland voor een grote opgave. Door kennis en expertise met elkaar te delen kunnen gemeenten van elkaar leren en voorkomen dat er dubbel werk wordt verzet. Een goed voorbeeld hiervan is de samenwerking tussen gemeenten en stadsregio op het gebied van de verschillende proeftuinen jeugdzorg.

De gewenste samenwerking tussen gemeenten zoals hierboven aangegeven kan op verschillende manieren worden georganiseerd. Daarbij kan zowel voor 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 het oog op de borging van het publiek belang in deze een voorkeur bestaat voor een samenwerking in een publiekrechtelijke vorm.

Op basis van het publiekrecht c.q. de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn er drie (hoofd)vormen voor samenwerking mogelijk, te weten:

1. Instellen van een vrijwillige centrumgemeente;
2. Instellen van een gemeenschappelijk orgaan;
3. Instellen van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid.

Ad. 1

Bij een dergelijke constructie wordt één gemeente gemandateerd in opdracht van een collectief van gemeenten bepaald taken uit te voeren. Gevaar bij een dergelijke constructie is de beperkte democratische controle door de gemeenteraden en het feit dat de uitvoerende partij een (te) dominante partij kan worden binnen het samenwerkingsverband.

Ad 2

Deze constructie komt neer op sturing via een soort gezamenlijke bestuurscommissie, waarbij per college een lid wordt aangewezen. Elke lid van de bestuurscommissie kan door de eigen gemeente ter verantwoording worden geroepen, maar niet door alle gemeenten. Derhalve geldt ook bij een dergelijke constructie dat de democratische controle door de gemeenteraden beperkt is. Bovendien is sprake van een zekere vrijblijvendheid (met risico's voor de continuïteit) omdat het benodigde mandaat voor gezamenlijke uitvoering (lees: gezamenlijke inkoop/subsidiëring) door elke gemeente op enig moment kan worden ingetrokken.

Ad 3

Het instellen van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid is de meest gebruikte vorm van samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Een openbaar lichaam heeft, in tegenstelling tot de eerste twee varianten, rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Dit is een meer vergaande vorm van samenwerking die daardoor ook meer waarborgen voor de continuïteit biedt. Uittreden is weliswaar altijd mogelijk, maar de consequenties hiervan komen dan in principe voor rekening van de uittreder.

Van de drie mogelijke samenwerkingsvormen is in de derde vorm de democratische controle het grootst, omdat gemeenteraden invloed op verschillende terreinen kunnen uitoefenen. Ook biedt deze vorm meer waarborgen voor de continuïteit van de samenwerking. Om die redenen is het voorstel van het Portefeuillehouderoverleg Jeugdzorg om de samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke regeling op te zetten. Dit is tevens in lijn met de (concept-) Jeugdwet: als gezegd gaat het Rijk ervan uit gaat dat een openbaar lichaam (GR) wordt ingesteld als gemeenten gezamenlijk taken in het kader van de jeugdwet willen uitvoeren.

Bevoegdheden gemeenteraden en colleges

De 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 raad 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 -sterker nog- hiermee ook 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 raden en dient het bestuur van het openbaar lichaam gevraagd en

ongevraagd alle inlichtingen te verschaffen aan de raden van de deelnemende gemeenten voor een juiste beoordeling van het gevoerde en te voeren beleid.

Dit komt ook tot uiting bij de vaststelling van meerjarenbegroting en –uitvoeringsplan. Deze wordt eerst nog aan de raden voorgelegd om hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze te uiten.

Concreet betekent dit dat de raden voorzien dienen te worden van adequate (= juiste, tijdige, volledige, betrouwbare en relevante) informatie. Elke raad heeft zo dus een controlerende rol en kan vanuit zijn kaderstellende rol desgewenst invloed uitoefenen.

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 per gemeente een verantwoordelijkheid van de raad.