

## Positionering regionale jeugdhulptaken in Twente

### Inleiding

In 2015 wordt de nieuwe Jeugdwet ingevoerd. Gemeenten krijgen dan de verantwoordelijkheid voor bijna alle vormen van jeugdhulp en jeugdzorg<sup>1</sup>. Op dit moment is deze jeugdhulp sterk versnipperd georganiseerd, zowel in wet- en regelgeving als in financiering. Doordat samenhang ontbreekt, krijgen de kinderen, jongeren en opvoeders vaak niet de zorg die zij nodig hebben. Gemeenten zijn bij uitstek in staat integrale hulp te bieden en maatwerk te leveren, afgestemd op de lokale en individuele situatie. Om hieraan invulling te kunnen geven is het van belang dat alle betrokkenen goed samenwerken: belangenbehartigers, aanbieders van zorg en ondersteuning en gemeenten.

In Twente werken de 14 gemeenten nauw samen bij hun voorbereidingen op de decentralisatie van jeugdhulp. Voor een aantal vormen geldt hiervoor een landelijke verplichting. Voor andere jeugdhulpvormen geldt dat vrijwillige samenwerking voor de hand ligt, vanuit doelmatigheids-overwegingen. De gemeenten hebben dan ook besloten diverse jeugdhulptaken samen op te pakken (bron: *Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente, 2013*). Op verzoek van de jeugdhulp-portefeuillehouders heeft de combinatie BMC en bureau HHM in het najaar van 2013 een advies uitgewerkt over positionering van deze jeugdhulptaken die de gemeenten deels gedwongen en deels vrijwillig samen oppakken. De centrale vragen daarbij zijn:

- A. *Gaan we de regionale taken op het gebied van jeugdhulp samen uitvoeren of gaan we deze samen uitbesteden en welke overwegingen bepalen deze keuze?*
- B. *Waar beleggen we de uitvoering en/of uitbesteding van regionale taken op het gebied van jeugdhulp en welke overwegingen bepalen deze keuze?*

In deze notitie beschrijven we eerst de achtergrond van de regionale samenwerking in Twente op het gebied van de jeugdhulp. Vervolgens presenteren we onze aanpak. Aansluitend werken we de diverse positioneringsopties en afwegingscriteria uit. We sluiten de notitie af met ons advies voor de positionering van gezamenlijke jeugdhulptaken.

### Regionale samenwerking

De 14 gemeenten in Twente hebben een rijke traditie als het gaat om regionale samenwerking. Zowel op het gebied van de decentralisatie van AWBZ-functies naar de Wmo, de maatregelen op het gebied van passend onderwijs, de invoering van de Participatiewet en de invoering van de nieuwe Jeugdwet trekken gemeenten samen op.

Eind 2012 hebben gemeenten hun gezamenlijke visie geformuleerd op de decentralisatie van de jeugdhulp (bron: *Visienota Transformatie Jeugdzorg Twente*). Deze visie is in belangrijke mate richtinggevend voor de lokale en regionale inrichting en uitvoering van de jeugdhulp.

### Visienota Transformatie Jeugdhulp Twente

De inhoudelijke vertrekpunten zijn:

- Gemeenten stellen het kind centraal;
- Gemeenten vinden dat ouders zelf verantwoordelijk zijn;

<sup>1</sup> Wij hanteren in deze tekst het begrip jeugdhulp, om daarmee duidelijk te maken dat de Jeugdwet meer van gemeenten vraagt dan jeugdzorg alleen.

- Waar nodig versterken gemeenten de opvoeding;
- Waar nodig versterken gemeenten de ondersteuning;
- Waar nodig nemen gemeenten de opvoeding over.

Dit betekent dat gemeenten:

- Inzetten op het versterken van eigen kracht;
- Nadruk leggen op preventie en vroegsignalering;
- Ondersteuning zo dichtbij mogelijk organiseren;
- Ondersteuning integraal bieden (één gezin, één plan);
- Ondersteuning zo intensief en zo lang bieden als nodig;
- Ondersteuning vraaggericht, niet aanbod gericht bieden;
- Organisaties en de professionals het vertrouwen geven.

Daarbij is afgesproken dat:

- Gemeenten de regie nemen, partners betrekken en cliëntparticipatie organiseren;
- Gemeenten lokaal doen wat lokaal kan, bovenlokaal wat bovenlokaal moet;
- Gemeenten kiezen voor een beleidsrijke invoering waar mogelijk;
- Gemeenten experimenten mogelijk maken en lessen trekken;
- Gemeenten een simpel, betaalbaar en doelmatig jeugdhulpstelsel ontwikkelen.

#### Toegang lokaal, woonplaatsbeginsel

In het voorjaar van 2013 hebben de gemeenten, op basis van deze visie, afgesproken welke taken zij samen willen uitvoeren en/of uitbesteden. Daarnaast hebben gemeenten besloten de toegang tot de jeugdhulp lokaal te beleggen, ook als het gaat om regionale jeugdhulpvormen. Daarbij wordt nog verder uitgezocht welke expertise regionaal beschikbaar moet zijn (in de vorm van een advies- en consultatiefunctie), om ook bij (zeer) complexe problematiek professionals in de lokale toegang te kunnen ondersteunen.

Daarnaast gaan gemeenten werken met het woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat de gemeente waar de ouders van een kind of jongere staan ingeschreven verantwoordelijk is voor de kosten van de zorg die lokaal en/of regionaal geboden wordt. Uitzondering hierop is de situatie waarin de voogdij over een kind of jongere ligt bij een instelling. In dat geval is de verblijfplaats van jeugdigen leidend. Om met en van elkaar te kunnen leren gaan gemeenten ervaringen delen die zij lokaal opdoen. Hiervoor wordt een regionaal reflectiepunt ingericht.

#### Samenwerken aan Jeugdhulp in Twente

Gemeenten hebben afgesproken de volgende jeugdhulptaken samen op te pakken, waarbij de vraag beantwoord moet worden of deze taken gezamenlijk worden uitgevoerd of uitbesteed:

- JeugdzorgPlus;
- Jeugdbescherming;
- Jeugdreclassering;
- Pleegzorg;
- AMHK;
- Crisisdienst;
- Residentiële zorg;
- Regionaal reflectiepunt;
- Advies- en consultatiefunctie.

Zowel de *Visienota Transformatie Jeugdhulp Twente* als de notitie *Samenwerken aan Jeugdhulp in Twente* zijn door alle gemeenteraden vastgesteld. In het najaar van 2013 hebben gemeenten gezamenlijk uitvoering gegeven aan de landelijke opdracht om te komen tot *Regionale Transitiearrangementen*. Bij het opstellen van het regionaal transitiearrangement waren 50 instellingen en 80 vrijgevestigden betrokken. Het werkelijke aantal instellingen en vrijgevestigden dat een vorm van jeugdhulp levert is hoger. Ook de huidige financiers, de provincie Overijssel, Menzis Zorgkantoor en Menzis Zorgverzekeringen, hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het regionaal transitiearrangement.

### Gevolgte aanpak om tot het advies te komen

Om de centrale vragen te kunnen beantwoorden en tot een advies te komen over positionering van regionale jeugdhulptaken, hebben we de volgende aanpak gehanteerd:

- Documentanalyse.  
We hebben verschillende documenten bestudeerd, waaronder inhoudelijke handreikingen, kennisdocumenten van ambtelijke werkgroepen en stukken over de regionale samenwerking tussen gemeenten in het algemeen en specifiek over de ontwikkelingen in Twente. Hierdoor hebben we een goed beeld gekregen van belangrijke afwegingscriteria voor het al dan niet samen uitvoeren of samen uitbesteden van jeugdhulptaken en diverse positioneringsopties.
- Diepte-interviews.  
We hebben gesprekken gevoerd met de vier wethouders van het bestuurlijk coördinatoren-overleg van Samen14 (in combinatie met hun ambtelijk coördinator), met enkele managers en gemeentesecretarissen en met de vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke organisaties zoals de provincie Overijssel, de GGD/JGZ, het Bureau Jeugdzorg Overijssel, de Raad voor de Kinderbescherming, samenwerkende aanbieders (crisisdienst) en de Regionale Huisartsenkring.
- Ambtelijke werkgroepen.  
Specifieke deelvraagstukken zijn besproken met inhoudsdeskundige ambtenaren en/of met ambtelijke werkgroepen. De komende maanden worden verschillende vervolgvragen verder uitgewerkt en nader geconcretiseerd door diverse ambtelijke werkgroepen. Daarbij worden de voorbereidingen op de decentralisatie van AWBZ-functies naar de Wmo en de invoering van de nieuwe Jeugdwet inhoudelijk en procesmatig op elkaar afgestemd.
- Analyse en reflectie.  
Op basis van deze stappen hebben we uitgewerkt welke taken gezamenlijk uitgevoerd of uitbesteed moeten worden en waar gezamenlijke jeugdhulptaken gepositioneerd kunnen worden, waarbij we verschillende opties ten opzichte van elkaar gewogen hebben. Onze conceptbevindingen hebben we voorgelegd aan het ambtelijk(coördinatoren)overleg, het managersoverleg, het bestuurlijk(coördinatoren)overleg en het gemeentesecretarissen-overleg. De heer prof. dr. Marcel Boogers (hoogleraar regionaal bestuur aan de UT) en mevrouw Trudy Vos (directeur Regio Twente) hebben gereflecteerd op conceptbevindingen. De input die we op deze wijze verkregen hebben is verwerkt in dit advies.

### Gehanteerde uitgangspunten

Het vraagstuk over de positionering van gezamenlijke jeugdhulptaken staat niet op zichzelf. Bij de uitwerking van ons advies hebben we de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Vorm volgt inhoud (de behoeften van kinderen, jongeren en opvoeders staan centraal);
- Keuzes moeten passen bij de regionale visie op de decentralisatie van de jeugdhulp (de gemeenten zetten in op normaliseren);

- Keuzes moeten passen bij de regionale keuzes op de inrichting van het jeugdhulpstelsel (de toegang ligt lokaal, gemeenten werken met het woonplaatsbeginsel);
- Keuzes moeten passen bij de regionale visie op gemeentelijke samenwerking (van en met elkaar leren, gemeenten willen geen onnodige bestuurlijke drukte).

Hieronder beantwoorden we de twee centrale vragen. Aansluitend hierop volgt ons advies over de positionering van gezamenlijke jeugdhulptaken.

#### A. Gaan we regionale taken samen uitvoeren of besteden we deze uit aan derden?

De 14 gemeenten in Twente moeten een aantal jeugdhulptaken samen oppakken. Hiervoor geldt een landelijke verplichting. Het betreft hier de taken die worden geleverd binnen het gedwongen kader, ofwel de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en de JeugdzorgPlus. De kinderrechter beslist of deze vormen van zorg en ondersteuning moeten worden ingezet. De jeugdbescherming en jeugdreclassering worden vanaf 2015 geleverd door zogeheten gecertificeerde instellingen. Ook op het gebied van het AMHK ligt er een landelijke verplichting om hieraan regionaal invulling te geven. De gemeenten hebben afgesproken ook bij een aantal andere jeugdhulptaken samen op te trekken, omdat dit inhoudelijk gewenst is en/of er doelmatigheidswinst valt te behalen. Het betreft hier samenwerking op het gebied van pleegzorg, residentiële zorg, een crisisdienst (24 uur per dag, 7 dagen per week bereikbaar), een regionale advies- en consultatiefunctie en een regionaal reflectiepunt (*bron: Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente, 2013*). Hierbij geldt steeds de vraag: *Gaan we taken samen uitvoeren of besteden we de taken gezamenlijk uit aan derden?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we de jeugdhulptaken gewogen tegen diverse criteria. Deze criteria hebben we geconstrueerd uit geraadpleegde documenten en afgenomen diepte-interviews. Het betreft de volgende criteria:

- 1) Borging publiek belang: dit betekent dat de geleverde zorg en ondersteuning aan een kind, jongere of opvoeder een objectieve basis moet hebben;
- 2) Bestuurlijke transparantie: dit betekent dat bestuurders gemaakte keuzes moeten kunnen verantwoorden;
- 3) Normaliseren: dit betekent dat nadruk wordt gelegd op preventie, vroegsignalering en het voorkomen van opschaling;
- 4) Rolerkenning: dit betekent dat wordt uitgegaan van expertise van betrokkenen en dat vanuit vertrouwen wordt gehandeld;
- 5) Ontwikkeling: dit betekent dat het gaat om leren van/met elkaar, om continue verbetering, niet alleen van de zorg en ondersteuning, maar ook van het lokale en regionale stelsel;
- 6) Doelmatigheid: dit betekent dat de (beperkte) financiële middelen zo effectief en efficiënt mogelijk worden ingezet, dat er zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de bestaande infrastructuur;
- 7) Passende incentives: dit betekent dat perverse prikkels worden tegengegaan en betrokkenen op een juiste wijze worden uitgedaagd;
- 8) Risicobeheersing: dit betekent dat de veiligheidsrisico's (betrekking hebbend op het kind, de jongere, de opvoeder) en financiële risico's inzichtelijk en beheersbaar moeten zijn;
- 9) Democratische legitimatie: dit betekent dat lokale gemeenteraden hun controlerende taak moeten kunnen uitvoeren;
- 10) Bestuurbaarheid: dit betekent dat de besluitvorming en de bijbehorende overlegstructuren doeltreffend worden ingericht.

Niet al deze criteria zijn op alle gezamenlijke jeugdhulptaken van toepassing. Het afzetten van deze criteria tegen de jeugdhulptaken die de 14 gemeenten in Twente samen willen oppakken leidt tot de volgende conclusies:

- **JeugdzorgPlus:**  
Dit is een vorm van jeugdhulpverlening met drang en dwang, voor jongeren voor wie een machtiging gesloten jeugdzorg is afgegeven door de kinderrechter. Het betreft jongeren met ernstige, vaak hardnekkige gedragsproblemen die zich aan de noodzakelijke behandeling dreigen te onttrekken. Soms vormen zij een gevaar voor zichzelf. De JeugdzorgPlus wordt geleverd door instellingen op landelijk niveau. In Twente betreft het Intermetzo en de OG Heldringstichting. Op het gebied van de JeugdzorgPlus is vooral het criterium rolerkenning van belang: aanbieders hebben expertise en de gemeenten moeten dit niet zelf willen uitvoeren. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook om de zorg en ondersteuning op het gebied van de JeugdzorgPlus samen in te kopen.*
- **Jeugdbescherming en Jeugdreclassering:**  
Ook dit zijn vormen van jeugdhulpverlening in het gedwongen kader. De kinderrechter kan kinderen en jongeren onder toezicht stellen, waardoor beschermingsmaatregelen van kracht worden. Er zijn ook kinderen die onder toezicht staan van de reclassering, om resocialisatie te bevorderen nadat zij gestraft zijn voor het plegen van een delict. Op het gebied van de jeugdbescherming en jeugdreclassering zijn met name de criteria borging publiek belang, rolerkenning, risicobeheersing en normaliseren van belang. Uitspraken van de kinderrechter zijn voor gemeenten niet of nauwelijks beïnvloedbaar. De uitvoering vraagt ook specifieke expertise, vanaf 2015 geleverd door gecertificeerde instellingen, die gemeenten niet zelf moeten willen uitvoeren. Wel is het zo dat voorafgaand aan uitspraken van de kinderrechter lokaal dossiervorming plaatsvindt. Bovendien biedt de expertise van professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering lokaal aangrijpingspunten voor preventie: wat kan worden ondernomen om een uitspraak van de kinderrechter te voorkomen? *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook om de jeugdbescherming en jeugdreclassering samen in te kopen bij gecertificeerde instellingen.* In de uitvoering moet nadrukkelijk de verbinding worden gelegd met de lokale situatie.
- **Pleegzorg:**  
Op het gebied van pleegzorg moet onderscheid worden gemaakt tussen het werven van pleegouders, het matchen van kinderen/ jongeren en pleegouders en het uitvoeren van pleegzorg. Het werven van pleegouders gebeurt op dit moment door pleegzorginstellingen, die onderzoeken of potentiële pleegouders geschikt zijn. In het vrijwillig kader is nu nog een indicatie van Bureau Jeugdzorg nodig voor pleegzorg. In het gedwongen kader besluit de kinderrechter tot een ondertoezichtstelling met gedwongen uithuisplaatsing. Na het afgeven van een indicatie pleegzorg gaat de pleegzorgaanbieder op zoek naar geschikte pleegouders. Een pleeggezin krijgt begeleiding van een begeleider, verbonden aan de instelling die het pleegkind bij de pleegouders in huis heeft geplaatst.

Het bepalen of een vorm van pleegzorg aan de orde is, is een lokale verantwoordelijkheid. Het beschikbaar hebben van voldoende pleeggezinnen is een regionale taak. Op het gebied van het werven van pleegzorg is vooral het criterium rolerkenning van belang. Gemeenten moeten deze taak niet zelf willen uitvoeren. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook het werven van pleeggezinnen uit te besteden aan de huidige pleegzorginstellingen.*

- **Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK):**  
Er ligt een landelijke taakstelling voor de gemeenten om op regionaal niveau het huidige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (nu een taak van Bureau Jeugdzorg) en de huidige Steunpunten Huiselijk Geweld (in Twente belegd bij drie instellingen voor maatschappelijke dienstverlening) samen te voegen. Het AMHK krijgt straks een meldpunt en adviesfunctie, maar ook een onderzoekstaak. De samenvoeging betreft een bredere doelgroep dan alleen kinderen en jongeren. Het AMHK wordt wettelijk verankerd in de Wmo, maar valt onder het kwaliteitskader van de nieuwe Jeugdwet. Dit, omdat het AMHK zowel de jeugdketen als de volwassenenketen omvat.

Op het gebied van het AMHK zijn vooral de criteria borging publiek belang, rolerkenning en passende incentives van belang. Het AMHK heeft een belangrijke toeleidingsfunctie, die de gemeenten in eigen hand moeten willen houden. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook het AMHK samen te gaan uitvoeren.* De precieze constructie waarin dit vorm kan krijgen moet nog nader worden uitgewerkt. Cruciaal daarbij is dat de huidige processen en relaties tussen de lokale en regionale netwerkpartners goed worden geborgd, onder meer vanwege veiligheidsaspecten.

- **Crisisdienst:**  
Op dit moment heeft Bureau Jeugdzorg een crisisdienst die 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar is. Hier komen meldingen van crisissituaties binnen, wordt geanalyseerd of er daadwerkelijk sprake is van een crisissituatie en - indien nodig - kunnen crisisinterventies worden uitgevoerd en/of wordt (spoed)hulp door aanbieders ingezet. Er is een nauwe relatie met het AMK. Ook diverse aanbieders hebben eigen crisisdiensten. Bij het beantwoorden van de vraag of deze taken gezamenlijk moeten worden uitgevoerd of uitbesteed aan aanbieders spelen criteria borging publiek belang, rolerkenning, risicobeheersing, passende incentives en normaliseren een rol. Het is van belang dat een snelle, adequate, maar ook objectieve analyse van de gemelde crisissituatie plaatsvindt en dat vervolgens de maatregelen worden genomen die nodig zijn. Ook een crisisdienst heeft een belangrijke toeleidingsfunctie, die gemeenten in eigen hand moeten willen houden. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente het ontvangen en analyseren van meldingen samen uit te voeren en de benodigde vormen van (spoed)hulp samen in te kopen.* Bij het inrichten van een regionale crisisdienst is het cruciaal dat huidige processen en relaties tussen netwerkpartners goed worden geborgd, onder meer in verband veiligheidsaspecten.
- **Residentiële jeugdhulp:**  
Het kan zijn dat kinderen en jongeren worden opgenomen voor behandeling en/of specifieke begeleiding. Het aanbod aan residentiële jeugdhulp is (boven)regionaal georganiseerd. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook om deze vormen van jeugdhulp gezamenlijk in te kopen.*
- **Regionaal reflectiepunt:**  
De gemeenten hebben aangegeven van en met elkaar te willen leren. Zij willen gezamenlijk reflecteren op de lokale en regionale patronen die ontstaan als het gaat om het gebruik van jeugdhulp. Daarom hebben gemeenten besloten een gezamenlijk reflectiepunt in te richten. Vanuit dit regionaal reflectiepunt wordt periodiek reflectie gegeven op verwijspatronen die zich lokaal en regionaal ontwikkelen en over de eventuele samenhang met de inrichting van het jeugdhulpstelsel. Bij het beantwoorden van de vraag of deze reflectietaken gezamenlijk moeten worden uitgevoerd of uitbesteed aan derden spelen de criteria passende incentives, rolerkenning, normaliseren en ontwikkeling een belangrijke rol. Het gaat er immers om dat

onafhankelijk reflectie wordt gegeven op verwijspatronen, met als doel lokaal en regionaal te leren. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook deze reflectietaken samen uit te besteden aan onafhankelijke experts.*

Het verzamelen en bundelen van verwijspatronen hangt nauw samen met beheerstaken die gemeenten hebben op het gebied van informatie-uitwisseling, facturatie, monitoring, et cetera. Hierbij speelt het criterium doelmatigheid een rol. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente om het verzamelen en bundelen van verwijspatronen samen uit te voeren.*

- **Advies- en consultatiefunctie:**  
Gemeenten richten de toegang lokaal in. Ook verwijzingen naar regionale jeugdhulpvormen vinden lokaal plaats. Daarbij kan sprake zijn van (zeer) complexe problematiek. Hiervan is slechts in een beperkt aantal gevallen sprake. Gemeenten moeten in voorkomende gevallen een beroep kunnen doen op onafhankelijke experts, die adviseren over een juiste aanpak. Daarbij spelen de criteria borging publiek belang, doelmatigheid en risicobeheersing een rol. *Wij adviseren de 14 gemeente in Twente dan ook samen een advies- en consultatiefunctie in te richten.* Dit is vooral de eerste maanden/jaren na invoering van de nieuwe Jeugdwet van groot belang, omdat gemeenten ervaring moeten opdoen met de problematiek van kinderen, jongeren en opvoeders waarmee zij te maken krijgen. Op langere termijn kan deze advies- en consultatiefunctie wellicht (deels) worden afgebouwd.
- **Backofficetaken:**  
De gemeenten pakken een aantal jeugdhulptaken samen op, enerzijds op vrijwillige basis, anderzijds omdat zij dit verplicht zijn. Vanuit het criterium doelmatigheid ligt het voor de hand om de inkoop van regionale jeugdhulp en het bijbehorende berichtenverkeer (ofwel de gegevensuitwisseling tussen aanbieders en gemeenten) gezamenlijk vorm te geven. *Wij adviseren de 14 gemeenten in Twente dan ook een gezamenlijke backoffice in te richten op het gebied van regionale jeugdhulp.* Hierbij is het van belang rekening te houden met/ aan te sluiten bij relevante ontwikkelingen die zich op dit gebied op regionaal niveau voordoen.

Kortom, wij adviseren de gemeenten de volgende taken samen uit te besteden:

- JeugdzorgPlus;
- Jeugdbescherming en Jeugdreclassering;
- Werving pleegzorg;
- Crisisdienst (benodigde (spoed)hulp);
- Residentiële jeugdhulp;
- Regionaal reflectiepunt (reflectietaken).

Wij adviseren de gemeenten de volgende taken samen uit te voeren:

- AMHK;
- Crisisdienst (melding, analyse, crisisinterventie);
- Regionaal reflectiepunt (verzamelen/ bundelen verwijspatronen);
- Advies- en consultatiefunctie;
- Backofficetaken (inkoop regionale jeugdhulpvormen, berichtenverkeer, et cetera).

## B. Waar beleggen we regionale jeugdhulptaken?

Een vraag die nauw samenhangt met de vraag of de gemeenten regionale jeugdhulptaken samen gaan uitvoeren of uitbesteden, is de vraag waar deze gezamenlijke uitvoering of uitbesteding het beste kan worden belegd. Deze vraag moet worden beantwoord tegen de achtergrond van het stoppen van de WGRplus-regeling en de lopende verkenningen over de toekomstige vormgeving van de Regio Twente.

Wij zien drie belangrijke positioneringsmogelijkheden voor het beleggen van de gezamenlijke jeugdhulptaken:

- *Samen14*.  
Dit is het huidige samenwerkingsverband van de 14 gemeenten in Twente, waarin zij zich op basis van vrijwilligheid onder meer gezamenlijk voorbereiden op de decentralisatie van de AWBZ-functies naar de Wmo en de invoering van de nieuwe Jeugdwet. Deze samenwerking is sterk inhoudelijk gedreven en wordt door betrokkenen positief beoordeeld. Een belangrijk nadeel is het feit dat de samenwerking vrijblijvend is en dat *Samen14* geen juridische status heeft en ook geen eigen uitvoeringsapparaat.
- *Samen14/GR*.  
De vrijblijvendheid van *Samen14* kan worden ondervangen door deze te formaliseren in een Gemeenschappelijke Regeling (GR). Een nadeel is dat er een nieuwe GR toegevoegd aan de huidige GR van de Regio Twente, waardoor er een stapeling van bestuursvormen ontstaat.
- Regio Twente.  
De 14 gemeenten in Twente hebben verschillende taken ondergebracht bij de Regio Twente. Als het gaat om het onderbrengen van de gemeenschappelijke jeugdhulptaken bij de Regio Twente zijn twee mogelijkheden:
  - a. deze taken onderbrengen bij de GGD;
  - b. deze taken onderbrengen bij een nieuw te vormen organisatie, náást de GGD. Voor deze variant hanteren we de werktitel 'Organisatie voor de Zorg en Jeugdhulp in Twente' (OZJT). Voor deze werktitel is gekozen om dat op termijn wellicht ook enkele gezamenlijke taken op het gebied van de langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning (betrekking hebbend op de decentralisatie van de AWBZ-functies naar de Wmo) hieronder zouden kunnen worden gebracht.

Bij het afwegen van deze drie positioneringsopties hanteren we de volgende criteria, afgeleid uit de geraadpleegde documenten en de gehouden interviews:

- 1) Legitimiteit.  
De gemeenten hebben er bewust voor gekozen om het primaat voor de jeugdhulp lokaal te beleggen. Keuzes die gemaakt worden op het gebied van regionale samenwerking moeten door portefeuillehouders lokaal kunnen worden verantwoord. Tegelijk zal de wethouder in zijn of haar rol als portefeuillehouder regionaal met een lokaal mandaat moeten kunnen en willen handelen. Dit geldt vooral voor de politieke gevoelige onderwerpen, zoals de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. We beoordelen de verschillende positioneringsopties dan ook naar de mate waarin portefeuillehouders zich over gemaakte keuzes tegenover de gemeenteraden kunnen verantwoorden.
- 2) Bestuurbaarheid.  
De gemeenten hebben er belang bij dat hun regionale samenwerking slagkracht heeft en dat waar nodig adequaat kan worden bijgestuurd. Een positioneringsoptie die een tijdrovende, bureaucratische besluitvorming met zich meebrengt, heeft weinig slagkracht en is minder goed bestuurbaar. We beoordelen de diverse positioneringsopties dan ook naar de mate van bestuurbaarheid.



## 3) Doelmatigheid.

Het uitvoeren van gezamenlijke jeugdhulptaken vraagt om inzet van mensen en middelen. De verhouding tussen de kosten en resultaten bepaalt de doelmatigheid daarvan. De kosten worden onder meer beïnvloed door de mogelijkheden om aan te sluiten bij de bestaande infrastructuren. We beoordelen de positioneringsopties naar de mate van doelmatigheid. Naast de kosteneffectiviteit van de regionale uitvoering, kijken we ook naar de bijdrage van regionale samenwerking aan de versterking van de lokale uitvoering.

In onderstaande tabel wegen we de drie positioneringsopties tegen deze drie criteria.

	Samen 14	Samen14/GR	Regio
Legitimiteit	Positief is de sterke koppeling met de lokale situatie van elke wethouder. Negatief is het ontbreken van een formele basis onder besluiten van S14.	Positief is de formele basis en de koppeling met de lokale situatie. Negatief is de afstand tot de lokale situatie bij alles wat binnen de GR in afwijking van de lokale situatie wordt besloten.	Positief zijn de formele kaders en portefeuillehouders met lokaal mandaat in bestuurscommissie (BC).
Bestuurbaarheid	Negatief is het feit dat elke wethouder (gemeente) uit het samenwerkingsverband kan stappen en daarmee de regionale samenwerking kan uithollen.	Positief is de heldere structuur van een GR. Negatief is het imago van een GR en de bestuurlijke drukte rond een GR.	Positief is de directe controle door een BC. Bij GGD is dit vooralsnog licht negatief, gezien de eigen ontwikkelagenda van de JGZ. Bij het OZJT meer positief vanwege de eigen herkenbare agenda voor complexe jeugdhulphema's.
Doelmatigheid	Negatief is het ontbreken van een uitvoeringsorganisatie waar de gezamenlijke taken kunnen worden ondergebracht. Elk gezamenlijk besluit vergt immers het maken van afspraken over uitvoering daarvan.	Positief is het heldere bestuurlijk kader voor uitvoering. Negatief is dat er geen verbinding is met de bestaande uitvoeringsstructuur; er moet een geheel nieuwe uitvoeringsorganisatie worden ingericht.	Positief is het benutten van het uitvoeringapparaat van de regio. Bij GGD is dit vooralsnog licht negatief, gezien de eigen ontwikkelagenda van de JGZ. Bij het OZJT is dit meer positief, vanwege de eigen herkenbare agenda voor complexe jeugdhulphema's.

#### Advies voor het positionering van gezamenlijke jeugdhulptaken

Op basis van deze afwegingen concluderen wij dat de gezamenlijke taken op het gebied van de jeugdhulp het beste kunnen worden belegd bij de Regio Twente en dan specifiek bij een in te richten OZJT. Dat betekent dat bij de uitvoering van deze taken gebruik gemaakt kan worden van de aanwezige expertise en het ambtelijk apparaat van de regio. Daarbij adviseren wij dat een aparte bestuurscommissie OZJT wordt ingericht, waarmee wordt bereikt dat de regionale jeugdhulptaken een eigen gezicht naar buiten en een eigen ontwikkelagenda naar binnen krijgen.

Kortom, wij adviseren de 14 gemeenten in Twente een OZJT in te richten voor de uitvoering van gezamenlijke jeugdzorgtaken:

- A. Gebruik de Regio Twente als 'gastheer' voor regionale taken op het gebied van jeugdhulp. Dit geldt voor taken die gemeenten zelf uitvoeren en voor gezamenlijke opdrachtgevende taken (in het geval van gezamenlijke uitbesteding aan derden) en eventueel ook regionale taken op het terrein van langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning (AWBZ/Wmo).

- B. Richt een bestuurscommissie in voor het OZJT. Hierdoor krijgt de inpassing van complexe jeugdhulptaken binnen de Regio Twente de aandacht die daarvoor nodig is en ook is de bestuurlijke verantwoordelijkheid herkenbaar verankerd.
- C. Houdt vooralsnog de jeugdhulptaken gescheiden van de jeugdgezondheidszorg. Wellicht is op termijn een verbinding mogelijk en/of zelfs gewenst, maar daarvoor is het noodzakelijk dat zowel de jeugdhulp als de JGZ een duidelijke ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat beide modaliteiten stevig verankerd zijn in het lokale beleid en de lokale uitvoering.
- D. Neem ten minste twee volle jaren (2015/2016) om het OZJT tot ontwikkeling te brengen en de regionale taken stevig neer te zetten, in nauwe aansluiting met de lokale situaties rond kinderen en gezinnen die aandacht en ondersteuning nodig hebben. Organiseer een evaluatie in 2017 en heroverweeg dan het besluit over de relatie tussen JZ en JGZ en tussen OZJT en GGD.
- E. Benoem op korte termijn een kwartiermaker die de verdere voorbereiding van OZJT ter hand neemt. Deze kan aan de slag met de volgende belangrijke vraagstukken:
- uitwerken van uit te besteden taken (opdrachtformulering/voorbereiden contractering)
  - uitwerken van uit te voeren taken (inrichten OZJT, overname personeel)
  - voorbereiden BackOffice-taken (link met regionale ontwikkelingen)
- Het is cruciaal dat de kwartiermaker snel zijn/haar taken oppakt, onder meer met het oog op het voorbereiden van de gezamenlijke inkoop, de continuïteit van de dienstverlening van en door Bureau Jeugdzorg.

Amersfoort/Enschede, januari 2014