

# MEMO

Aan: portefeuillehouderoverleg Sociale agenda Holland Rijnland

Van: Juridische zaken (E. Pluyter i.o.m. F. Bautz)

CC:

Datum: 10 juli 2014

Doorkiesnummer:

Betreft: Memo mandaat jeugdhulp Holland Rijnland

Opmerkingen:

## Inleiding

Op 5 maart 2014 heeft het Algemeen Bestuur van Holland Rijnland, vooruitlopend op besluitvorming daarover, besloten:

1. *In te stemmen met het faciliteren van gezamenlijk opdrachtgeverschap Jeugdhulp bij Holland Rijnland, ingevolge artikel 4 lid 4 uit de Gemeenschappelijke Regeling (dienstverlening), onder voorbehoud van de verzoeken van de gemeenten daartoe;*
2. *Als uitgangspunt daarbij te formuleren dat het opdrachtgeverschap tijdelijk wordt ingericht, zoveel mogelijk gebruikmakend van de beschikbare deskundigheid en systemen bij gemeenten, gemeentelijke organisaties en (waar nodig) het zorgkantoor/de zorgverzekeraar.*

Daaropvolgend heeft het portefeuillehouderoverleg Sociale agenda van Holland Rijnland op 7 maart ingestemd met het volgende:

*De colleges van de 13 gemeenten van Holland Rijnland te adviseren de "Notitie gezamenlijk opdrachtgeverschap jeugd" voor te leggen aan de raad voor vaststelling, zodat:*

*De uitvoering en coördinatie van het regionaal opdrachtgeverschap kan worden belegd bij de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland, in de vorm van een dienstverleningsopdracht door gemeenten. De uitvoering van de beheerstaken wordt zoveel als mogelijk gedaan via bestaande lokale of regionale gemeentelijke afdelingen en het zorgkantoor/de zorgverzekeraar.*

Vervolgens hebben de verschillende colleges besloten tot een dienstverleningsopdracht aan Holland Rijnland of wordt dit besluit een dezer dagen verwacht. In die dienstverleningsopdracht staat: *"...verzoeken wij u om, met toepassing van artikel 4 lid 4 van de Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, namens ons college diensten te verlenen op het gebied van het inrichten van een organisatievorm voor opdrachtgeverschap, contractering/subsidiering van zorgaanbieders voor specialistische zorg en het sluiten van raamovereenkomsten voor de jeugd- en gezinteam."*

Momenteel wordt in Holland Rijnland-verband door werkgroepen met ambtenaren van gemeenten, Holland Rijnland en Servicepunt71/stichting Rijk hard gewerkt aan de voorbereiding van contracten met zorgaanbieders voor de levering van jeugdhulp en met SP 71 voor invullen van het technisch opdrachtgeverschap voor de jaren 2015 en 2016. Op 2 juli is in het pho Sociale agenda over deze onderwerpen gesproken. Daarbij kwam aan de orde of het wel wenselijk is voor het afsluiten van deze contracten het DB van Holland Rijnland te mandateren.

Deze kwestie is besproken in een overleg met juridisch adviseurs van de gemeenten in Holland Rijnland. Het SP71 heeft aangeboden een nadere toelichting te geven op de juridische (on)mogelijkheden van het voorgestelde mandaat en mogelijke alternatieven.

Aan de orde komen achtereenvolgend de mogelijkheid van mandaat aan de voorzitter van het PHO, mandaat aan een bestuurscommissie en mandaat aan het DB.

### **Vooraf**

In dit memo gaat het om het mandaat om namens 13 gemeenten contracten af te sluiten met de ca. 165 aanbieders van jeugdhulp alsmede met het Servicepunt71 voor ondersteuning van het inhoudelijk opdrachtgeverschap door middel van diensten in de sfeer van contractmanagement, inkoopondersteuning, factuuraafhandeling etc. (het zgn technisch opdrachtgeverschap). Dit alles voor een periode van 2 jaar.

Door dit mandaat bij één partij in plaats van bij 13 colleges neer te leggen wordt de beoogde efficiencywinst bereikt die het mogelijk maakt om het gehele opdrachtgeverschap uit te voeren binnen de taakstelling van 1% van de jeugdhulp-middelen.

### **Algemeen**

Bij mandaat wordt niet de bevoegdheid overgedragen, maar blijft de verantwoordelijkheid bij het mandaterende bestuursorgaan en dit mandaterend bestuursorgaan blijft zeggenschap houden. Als een bevoegdheid van een deelnemer van een gemeenschappelijke regeling wordt gemandateerd aan een orgaan of ambtenaar van de GR is sprake van mandatering aan een niet-ondergeschikte.

Uit artikel 10:4 Awb volgt dat dit is toegestaan, mits de mandaatverlening de instemming van de gemandateerde heeft. Daarmee erkent de niet-ondergeschikte de zeggenschap van het bestuursorgaan dat het mandaat aan hem verleent.

Tevens is van belang dat gemeenten in hun mandaatregeling ook algemene regels hebben vastgesteld die bij de uitoefening van het mandaat in acht genomen moeten worden.

Zo moet bijvoorbeeld in een aantal gevallen *vooraf* met het bestuursorgaan worden beoordeeld of van het mandaat gebruik kan worden gemaakt:

1. De verwachting is gerechtvaardigd dat de uitoefening van de bevoegdheid grote financiële, juridische of politiek bestuurlijke gevolgen krijgt of vermoedelijk zal krijgen;
2. Er is sprake van mogelijke strijdigheid met vastgesteld beleid;
3. Niet begrote financiële of andere belangrijke gevolgen zijn te verwachten of anderszins een aanmerkelijk beslag op financiële middelen is te verwachten;
4. Het betreft een onderwerp dat sterk in de publieke belangstelling staat of vermoedelijk zal staan en dat politiek gevoelig ligt;

### **Drie varianten**

#### **1. mandaat aan de voorzitter van het Portefeuillehouders overleg**

Deze variant is om staatsrechtelijk/bestuurlijke redenen niet mogelijk.

De leden en de voorzitter van het PHO maken als lid van hun eigen College van B&W deel uit van het PHO. Zij hebben derhalve een dubbelrol.

Een College van B&W is staatsrechtelijk gezien een collegiaal bestuursorgaan, d.w.z. het kent niet de figuur van de "zelfstandige wethouder" zoals die begin jaren negentig is bepleit. Een wethouder is geen bestuursorgaan en ook geen ambtenaar die ondergeschikt is aan een bestuursorgaan. Een wethouder is lid van een collegiaal beslissend bestuursorgaan.

De rol van voorzitter van het PHO is feitelijk niet veel anders. Er is geen sprake van ondergeschiktheid en gesteld dat het mandaat aan de voorzitter van het PHO wel zou kunnen worden verleend, dan gaat het om een mandaat van 13 Colleges van B&W. De voorzitter van het PHO moet vervolgens instemmen met al deze 13 mandaatbesluiten wil het mandaat ook daadwerkelijk rechtskracht krijgen. Feitelijk maakt de voorzitter van het PHO zich daarmee "vrijwillig ondergeschikt" aan de 13 Colleges van B&W en dat is niet verenigbaar met de positie van een voorzitter van het PHO die tevens wethouder is in een collegiaal bestuursorgaan.

#### **2. Bestuurscommissie**

Een alternatief zou kunnen zijn om een bestuurscommissie in te stellen. Artikel 22, eerste lid van de GR Holland Rijnland biedt de mogelijkheid dat het AB zo'n commissie instelt. Het instellen van een dergelijke commissie vergt een afzonderlijk besluit van het AB. Dit neemt een periode in beslag van zeker zes maanden.

Gelet op de enorme tijdsdruk (in het najaar 2014 moeten de overeenkomsten zijn getekend) is dit op dit moment geen optie.

Wellicht dat al wel kan worden nagedacht over deze mogelijkheid voor de periode na 2016.

### 3. **DB Holland Rijnland**

Zoals hiervoor is vermeld blijft het bestuursorgaan dat mandaat verleent (ook aan een niet-ondergeschikte) zeggenschap houden.

Door het vereiste dat de mandaatontvanger met het mandaat moet instemmen ontstaat er een rechtsverhouding tussen de mandaatverlener en de niet-ondergeschikte. Door de aanvaarding van het mandaat behoort de uitoefening van het mandaat ook tot de taak en de bevoegdheid van het DB.

Anders dan bij een mandaat aan een ondergeschikte heeft de mandaatverlener in geval van mandaat aan een niet-ondergeschikte niet de mogelijkheid om via de weg van de hiërarchie te waarborgen dat er binnen de grenzen van mandaat wordt gehandeld.

Bij overschrijding van de grenzen van het mandaat hebben de Colleges van B&W wel de mogelijkheid om het mandaat in te trekken. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het mandaat-verlenende College van B&W via de vertegenwoordiger in het AB het DB ter verantwoording roept over de wijze waarop het DB haar taak heeft uitgevoerd.

In beide gevallen gaat het om een correctie achteraf.

Door SP71/JZ wordt voorgesteld het mandaat aan het DB van HR zodanig te clausuleren dat de zeggenschap "aan de voorkant" ook zichtbaar wordt geborgd. Voorwaarde daarbij is wel dat het mandaat nauwkeurig wordt omschreven. Zeker omdat het hier om zo'n 165 verschillende zorgaanbieders gaat met in omvang grote verschillen in de aangeboden zorg.

SP71/JZ adviseert om aan een mandaat aan het DB in ieder geval de navolgende beperkingen te verbinden:

- a. het aangaan van overeenkomsten boven een xxxxx bedrag wordt gemandateerd met het voorschrift "mits overeenkomstig het advies van het portefeuillehoudersoverleg". (Voor het aangaan van raamovereenkomsten kan een vergelijkbare beperking worden geformuleerd).
- b. Bij de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheden dienen alle van toepassing zijnde wetten, algemene maatregelen van bestuur, voorschriften, verordeningen, raadsbesluiten, circulaire, aanwijzingen, richtlijnen etc., in acht te worden genomen. Ten aanzien van bevoegdheden die tevens ten laste van de gemeente financiële gevolgen hebben geldt bovendien dat hierin in de begroting van de gemeente moet zijn voorzien.

Dit geldt voor alle 13 gemeenten.

Het kan voorkomen dat het portefeuillehoudersoverleg zich al over een aangelegenheid heeft uitgesproken en zich nadien nieuwe feiten voordoen of sprake is van nieuwe inzichten.

Voor die situatie kan de volgende beperking aan het mandaat worden verbonden

- c. van het mandaat mag geen gebruik worden gemaakt indien:
  1. De verwachting gerechtvaardigd is dat de uitoefening van de bevoegdheid grote financiële, juridische of politiek bestuurlijke gevolgen krijgt of vermoedelijk zal krijgen;
  2. Er sprake is van mogelijke strijdigheid met vastgesteld beleid;
  3. Niet begrote financiële of andere belangrijke gevolgen zijn te verwachten of er is anderszins een aanmerkelijk beslag op financiële middelen te verwachten;
  4. Het een onderwerp betreft dat sterk in de publieke belangstelling staat of vermoedelijk zal staan en dat politiek gevoelig ligt.

Dit geldt voor alle 13 gemeenten.

### **Samenvattend**

SP71/JZ is van mening dat er juridisch gezien geen belemmeringen zijn om voor het afsluiten van contracten met zorgaanbieders m.b.t. jeugdhulp en contracten met SP71 voor invullen van het technisch opdrachtgeverschap mandaat aan het DB van Holland Rijnland te verlenen. Door de (wettelijk verplichte) aanvaarding van zo'n mandaat behoort de uitoefening daarvan tot de taken en bevoegdheden van het DB en voor de uitoefening van dit taakonderdeel is het

DB ook verantwoording schuldig aan het AB en aan de Colleges van B&W die het mandaat verlenen.

SP71/JZ adviseert wel zeggenschap van de Colleges van B&W “aan de voorkant” te borgen door in ieder geval aan het mandaat de beperking te verbinden overeenkomsten alleen mogen worden aangegaan overeenkomstig het advies van het portefeuillehoudersoverleg.

Als daadwerkelijk tot deze mandatering wordt besloten, moeten de eerder geformuleerde mandaten daarop worden aangepast.