

Notitie gezamenlijk opdrachtgeverschap jeugdhulp

Gemeenten in Holland Rijnland, 12 maart 2014

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	De achtergrond.....	4
1.2	De opdracht.....	5
1.3	De aanpak.....	5
2	Wat zijn de kaders voor gezamenlijk opdrachtgeverschap?	6
3	Wat verstaan we onder gezamenlijk opdrachtgeverschap?.....	8
3.1	Begripsdefinities	8
3.2	Uitgangspunten	8
4	Hoe geven we het gezamenlijk opdrachtgeverschap vorm?	9
4.1	Gemeenten bepalen beleid, doelen en strategie.....	9
4.2	Regionale functie concretiseert, selecteert en contracteert/subsidieert	9
4.3	Regionale functie beheert	10
5	Hoe verankeren we het gezamenlijk opdrachtgeverschap?.....	11
5.1	Context voor verankering	11
5.2	Inhoudelijk opdrachtgeverschap	11
5.3	Technisch opdrachtgeverschap (beheer)	12
5.4	Samengevat: voorstel voor verankering regionale functie	12
6	Wat is er nodig voor de uitvoering van gezamenlijk opdrachtgeverschap?	14
6.1	Menskracht.....	14
6.2	Een uitgewerkt dienstverleningsproces en P&C-cyclus.....	15
6.3	(ICT) infrastructuur	15
6.4	Budget	16
7	Welke financiële samenwerkingsvorm is passend?.....	17
7.1	Waarom financieel samenwerken.....	17
7.2	Voorstel financiële samenwerking	17
7.3	De onderbouwing	19

8	Welke vervolgstappen moeten we nemen?	20
8.1	De raad besluit over dit voorstel	20
8.2	Het college doet een verzoek tot dienstverlening aan Holland Rijnland	20
8.3	Toelichting op de bevoegdheden	20
8.4	Planning	21
8.5	Nader uit te werken onderwerpen.....	22
	Bijlage 1 Methode procesverantwoordelijkheid en actoren.....	23
	Bijlage 2 Modellen risicodeling	26

1 Inleiding

1.1 De achtergrond

Vanaf 1 januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdhulp en moeten zij ervoor zorgen dat er voldoende jeugdhulp beschikbaar is. Gemeenten worden opdrachtgever en subsidiëren of contracteren zorgaanbieders voor het geven van jeugdhulp. Het gaat bij de transitie van de jeugdzorg niet alleen om het overnemen van taken die nu ergens anders zijn belegd. Van gemeenten wordt verwacht dat zij de jeugdhulp inhoudelijk transformeren. Het moet een overzichtelijker stelsel worden dat in staat is jeugdhulp te bieden van hogere kwaliteit en tegen minder kosten.

Jeugdhulp betreft het begeleiden, behandelen en beschermen van jeugd. Met name de behandeling en bescherming omvat zware vormen van jeugdhulp. Het gaat daarbij om specialistische en soms langdurige hulp die nu op indicatie beschikbaar wordt gesteld¹.

De kosten van de jeugdhulp zijn de laatste jaren alleen gestegen. De transitie van de jeugdzorg naar gemeenten moet leiden tot een daling van de vraag, kwaliteitsverbetering en tot daling van kosten. De transitie gaat gepaard met een oplopende bezuiniging van 15% over drie jaar (respectievelijk 4%,6% en 5%).

Bij de hulp in het gedwongen kader (jeugdbescherming, jeugdreclassering en de jeugdzorg plus (gesloten jeugdzorg)) zijn gemeenten verplicht samen te werken. In dat kader geldt ook een leveringsplicht, op uitspraak van de rechter, waardoor deze vormen niet op voorhand te kwantificeren zijn. Omdat het hier vaak om dure trajecten gaat kunnen de kosten per jaar voor gemeenten verschillen. Hier lopen gemeenten financiële risico's.

Gemeenten hebben dan ook al in een vroeg stadium samen te willen werken om de nieuwe taken op zich te kunnen nemen, financiële risico's te delen en een transformatie te bewerkstelligen. Er is inmiddels een regionale visie vastgesteld en het concept beleidsplan ligt nu voor in de gemeenteraden. Daarin staat het regionale toekomstmodel jeugdhulp centraal. De nieuw in te richten lokale jeugd- en gezinsteamen nemen daarbij een belangrijke plaats in. Zij moeten zorgen voor integrale hulp, triage en basisdiagnostiek en zijn verankerd in de lokale samenleving. Waar nodig kunnen zij specialistische hulp inzetten en erbij halen.

Met de transitie van de jeugdzorg naar gemeenten is veel geld gemoeid. Voor de regiogemeenten betreft het een bedrag van meer dan 100 miljoen dat moet worden ingezet. Daarnaast is het veld van aanbieders groot, divers en complex, omdat bijvoorbeeld het bijvoorbeeld ook alle vrijgevestigde praktijken voor geestelijke gezondheidszorg, residentiële voorzieningen, de pleegzorg, kinder- en jeugdpsychiatrie en persoonlijke verzorging betreft. Binnen de regio tellen we nu rond de 300 grote en kleine aanbieders.

Het inzetten en beheren van deze middelen en het tegelijkertijd sturen op transformatie is een niet te onderschatten klus voor de samenwerkende gemeenten. Als gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden voor de jeugdhulp, moeten we nu al gaan nadenken over hoe we in gezamenlijkheid deze jeugdhulp willen contracteren, bekostigen en inzetten. Deze notitie geeft richting om dit gezamenlijke opdrachtgeverschap nader in te vullen.

¹ Onder jeugdhulp wordt verstaan: ambulante, residentiële en deeltijd jeugdzorg, JeugdzorgPlus, jeugdbescherming en jeugdreclassering (samen gedwongen kader), de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (j-GGZ) en de zorg voor jeugdigen met een (licht)verstandelijke beperking (jeugd-VB en -LVB) zoals begeleiding en persoonlijke verzorging.

1.2 De opdracht

Dit voorstel is uitgewerkt nadat op 6 november 2013 het portefeuillehouderoverleg (PHO) Sociale Agenda van Holland Rijnland het voornemen uitsprak dat de gemeenten gezamenlijk tot opdrachtgeverschap voor alle specialistische jeugdhulp en de hulp in het gedwongen kader komen. Het PHO voegde daaraan toe dat de gemeenten eveneens gezamenlijk basisafspraken met de aanbieders maken voor de jeugd- en gezinsteams. Portefeuillehouders gaven de ambtelijke stuurgroep 3D de opdracht om in februari 2014 een voorstel voor regionaal opdrachtgeverschap jeugdhulp voor te leggen.

1.3 De aanpak

Deze notitie is tot stand gekomen met behulp van een werkgroep waarin verschillende deskundigheden zijn vertegenwoordigd². Daarnaast is extra deskundigheid ingehuurd van bureau Significant op het gebied van het ontwerpen van opdrachtgeverschap. Voor deze notitie is gebruik gemaakt van stukken die in 2013 door de Werkgroep Opdrachtgeverschap Jeugd en de Werkgroep Opdrachtgeverschap 3D zijn opgeleverd.

Het voorstel is in januari 2014 gemaakt en is daarna voorgelegd aan diverse gremia voor feedback, zoals juristen van 2 gemeenten, de werkgroep Financiën 3D, de ambtelijke adviesgroep (AAG) Sociale Agenda, de ambtelijke stuurgroep 3D, de bestuurlijke stuurgroep 3D, het ambtelijk overleg (AO) Jeugd en het portefeuillehouderoverleg (PHO) Sociale Agenda.

³ Samenstelling werkgroep: N. Kager (beleidsmedewerker jeugd Oegstgeest), J. Finders (beleidsadviseur dienstverlening/projectleider Leiden), R. Prins (Senior beleidsmedewerker Financiën Noordwijk), M. van Dijken (beleidsmedewerker Opdrachtgeverschap Alphen aan den Rijn), R. Somair (beleidsmedewerker sociale agenda Holland Rijnland), M. Mostert (Provincie Zuid Holland), T. van Santen (juridisch beleidsadviseur Holland Rijnland) en E. Visser (senior beleidsmedewerker maatschappelijke ontwikkeling en trekker van de werkgroep)

2 Wat zijn de kaders voor gezamenlijk opdrachtgeverschap?

Dit voorstel voor gezamenlijk opdrachtgeverschap is gemaakt op basis van een aantal vooraf gestelde kaders. Deze kaders zijn gedestilleerd uit het Regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland 'Hart voor de jeugd' (goedgekeurd in het portefeuillehoudersoverleg van 6 november 2013) en de concept Jeugdwet.

Gemeentelijk kader uit het Regionaal beleidsplan transitie jeugdzorg Holland Rijnland 'Hart voor de jeugd', hoofdstuk 7:

"Gemeenten worden zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk voor het hele jeugdhulpstelsel. Daarbij moet er niet alleen sprake zijn van een transitie, maar ook van inhoudelijke en organisatorische transformatie van de jeugdhulp. Dat vraagt van gemeenten en instellingen een grote inspanning om ook het bij de transformatie behorende veranderingsproces vorm te geven. Op financieel gebied zijn er zorgen of de beschikbare budgetten voldoende zijn om de vraag naar jeugdhulp te kunnen honoreren, zeker omdat het soms gaat om benodigde maar dure voorzieningen en trajecten. Waar het gaat om specialistische zorg zal de vraag daarnaar in kleinere gemeenten minder omvangrijk en frequent zijn. Toch moeten ook in die gemeenten alle vormen van jeugdhulp beschikbaar en toegankelijk zijn. In de visie van Holland Rijnland staat dat we streven naar integrale hulp. Dat vraagt wat van het nu versnipperde veld van aanbieders. Het aanbod is verkokerd, mede door de financiering in het verleden. Een groot aantal aanbieders betreft grote instellingen die ver over de grenzen van onze regio heen werken. En toch willen we dat de hulp dichterbij komt en integraal en vraag gestuurd wordt. Om al dit soort grote veranderingen mogelijk te maken is scherpe sturing en opdrachtgeverschap van samenwerkende gemeenten nodig.

Het gaat bij jeugdhulp vaak om dure specialistische, langdurige of residentiële zorg. Het is niet voorspelbaar hoeveel gebruik gemaakt zal worden van dergelijke voorzieningen. Een plaats in de jeugdzorg plus kost per jaar ca. € 120.000. In jaren waarin relatief veel jongeren in de gesloten jeugdzorg geplaatst worden legt dit een groot beslag op de beschikbare lokale budgetten.

Om die reden wordt door verschillende gemeenten gepleit voor solidariteit en risicospreiding tussen gemeenten. Daarmee wordt voorkomen dat grote schommelingen zich voordoen wanneer er meer of minder aanspraak wordt gemaakt op dure hulpvormen."

Naast het beleidsplan zijn er ook landelijke kaders waarbinnen gewerkt moet worden, die van invloed zijn op lokaal en regionaal beleid:

- a) Gemeenten zijn verplicht om cliënten met een indicatie die in 2014 nog op een wachtlijst staan in 2015 zorg te bieden en gemeenten zijn verplicht de al lopende jeugdhulp in 2015 bij dezelfde aanbieder te continueren. Het betreft hier naar schatting gemiddeld 50% van de totale jeugdhulp. In sommige sectoren, als de hulp voor jeugd met een verstandelijke beperking, is dat percentage hoger omdat het hier veelal meerjarige hulp betreft. Gemeenten hebben, samen met aanbieders een regionaal transitiearrangement (RTA) op moeten stellen om aan te geven hoe ze de hulp in 2015 willen continueren. Daarnaast moest inzicht worden gegeven over hoe gemeenten de toegang tot de jeugdhulp gaan organiseren en moest waar mogelijk een meerjarig perspectief geschetst worden, zodat aanbieders zich daarop kunnen voorbereiden. Dit RTA vormt de basis voor de contractering en subsidiëring in 2015.

- b) Het regionaal transitiearrangement geeft aan wat de continuering van jeugdhulp budgettair betekent, geeft aan de hand van het regionale toekomstmodel een schets van de toekomst en verplicht aanbieders zich daaraan te conformeren. Tot slot omvat het RTA een samen met de aanbieders opgestelde “menukaart” met daarin inhoudelijke verbeteringen die tot vernieuwing, verbeteringen en kostenverlaging moeten leiden. Daarbij valt te denken aan het inrichten van een (wettelijk verplichte) integrale crisisdienst, het ontdebelen van aanbod etc.
- c) Rijk, VNG en Zorgverzekeraars hebben afgesproken dat de geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (jeugd-GGZ) de eerste drie jaar in samenwerking met de zorgverzekeraar wordt ingekocht, volgens de huidige diagnose-behandel-combinatie systematiek (DBC) en het onderliggend informatiesysteem Vecozo. Dit moet op regionaal niveau plaatsvinden.

Bovenstaande punten zorgt ervoor dat het eerste jaar, 2015, een jaar is van vooral veel verplichtingen, bezuinigingen en beperkte ruimte voor vernieuwing. Daarom zal in 2015 de jeugdhulp vrij conservatief gecontracteerd worden, met uitzondering van de jeugd- en gezinsteams.

3. Wat verstaan we onder gezamenlijk opdrachtgeverschap?

In dit hoofdstuk staan we even kort stil bij de gehanteerde begripsdefinities en uitgangspunten voor het gezamenlijk opdrachtgeverschap.

3.1 Begripsdefinities

Onder opdrachtgeverschap verstaan we het geven van een opdracht aan aanbieders middels contractering of subsidiëring, zodat zij de door de gemeente gewenste ondersteuning bieden aan burgers. Opdrachtgeverschap bestaat daarbij grofweg uit de volgende onderdelen:

1. Doel- en strategiebepaling (beleidskeuzes):
gemeenten bepalen gezamenlijk welke maatschappelijke resultaten zij willen bereiken en welke opdracht zij onder welke voorwaarden aan aanbieders willen geven;
2. Concretiseren, selecteren en contracteren/subsidiëren:
aanbieders worden geselecteerd en gesubsidieerd of gecontracteerd om de opdracht van de gemeenten uit te voeren;
3. Beheren:
de gemaakte afspraken met aanbieders worden bewaakt, uitgevoerd en gemonitord.

Het gezamenlijk opdrachtgeverschap betreft het proces van en rondom de subsidiëring en contractering van de nieuwe taken jeugdhulp³, waarbij permanente verbetering van het opdrachtgeverschap van de samenwerkende gemeenten en transformatie centraal staan.

3.2 Uitgangspunten

Het gezamenlijk opdrachtgeverschap moet zo ingericht worden dat:

- het voldoende deskundig is op inhoud, inkoop en beheer;
- het mee vorm kan geven aan de transformatie en innovatie van de jeugdzorg. Dit vraagt om inhoudelijk opdrachtgeverschap;
- het kostenefficiënt en doelmatig werkt;
- gemeenten regie kunnen voeren en invloed kunnen uitoefenen;
- het, indien gewenst, later ook andere opdrachtgeverschap taken voor de Wmo kan uitvoeren⁴;
- het opdrachtgeverschap gescheiden is van de uitvoering van zorg;
- gemeenten samenwerken als opdrachtgever binnen een slagvaardige bestuursstructuur;
- het zo ingericht is dat de komende jaren aangepast kan worden;
- zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van bestaande kennis en infrastructuur en dat er geen zelfstandige nieuwe organisatie wordt gebouwd.

Deze uitgangspunten zijn gedestilleerd uit het portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda, de bestuurlijke stuurgroep 3D, de ambtelijke stuurgroep 3D en het regionale beleidsplan.

³ Onder nieuwe taken jeugdhulp verstaan we: de specialistische jeugdhulp, de hulp in het gedwongen kader, de jeugd- en gezinsteams evenals de WMO-taak AMHK die bij de GGD wordt belegd.

⁴ Het gaat hier alleen om het regionale opdrachtgeverschap voor nader te benoemen specialistische Wmo-voorzieningen.

4 Hoe geven we het gezamenlijk opdrachtgeverschap vorm?

Gemeenten in Holland Rijnland gaan het opdrachtgeverschap voor de jeugdhulp gezamenlijk inrichten en beleggen. Dit hoofdstuk gaat in op de invulling van de onderdelen van opdrachtgeverschap.

4.1 Gemeenten bepalen beleid, doelen en strategie

Door het opstellen van het beleidsplan jeugdhulp maken gemeenten beleidskeuzes en sturen zij. Het thema opdrachtgeverschap maakt onderdeel uit van het beleidsplan. Hiermee worden kaders gegeven waarbinnen het opdrachtgeverschap vorm moet krijgen. De gemeenteraden besluiten over het beleidsplan en het beschikbare budget voor jeugdhulp en stellen daarmee de beleidsinhoudelijke en financiële kaders vast. De colleges nemen besluiten over de uitvoering binnen de door de raad gestelde kaders. Concreet houdt dit in dat het college periodiek een regionale inkoopstrategie vaststelt en dat de raad jaarlijks een ontwerpbegroting jeugdhulp vaststelt.

Concreet bepalen de samenwerkende gemeenten op de volgende manier hoe het gezamenlijke opdrachtgeverschap wordt uitgevoerd:

a) *De raden besluit over het beleidsplan, financieel kader en ontwerpbegroting*

Daarnaast is het een wettelijke taak van de raad om periodiek een beleidsplan vast te stellen voor de jeugdhulp. De raad geeft daarmee op hoofdlijnenrichting aan, ook voor het opdrachtgeverschap. Per segment van jeugdhulp zal worden begroot hoeveel budget er nodig is. Deze bedragen worden opgenomen in een jaarlijkse ontwerpbegroting. Ook de vertaling naar de bijdrage per gemeente en de uitvoeringskosten van het gezamenlijk opdrachtgeverschap staan in de kaderbegroting. De colleges en raden worden in het voorjaar gevraagd, onder voorbehoud van de gemeentelijke begrotingsbehandeling, in te stemmen met deze ontwerpbegroting en daarmee opdracht te geven tot de uitvoering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap aan de regionale functie voor opdrachtgeverschap. Formeel stelt de gemeenteraad bij de gemeentelijke begrotingsbehandeling het financiële kader definitief vast.

b) *Colleges besluiten over de periodieke inkoopstrategie*

Als afgeleide van het beleidsplan worden de doelen en strategieën voor het contracteren/subsidiëren van zorg bepaald en vastgelegd in een regionale inkoopstrategie. Het initiatief tot het formuleren van de inkoopstrategie ligt bij het regionaal opdrachtgeverschap en komt tot stand op basis van lokale wensen, behoeften en ervaringen. De colleges stellen de regionale inkoopstrategie vast, waarbij afstemming plaatsvindt in het PHO Sociale Agenda.

4.2 Regionale functie concretiseert, selecteert en contracteert/subsidiëert

De college- en raadsbesluiten over de beleids- en financiële kaders en de collegebesluiten over de inkoopstrategie geven richting aan de uitvoering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap door een regionale functie. Pas als gemeenten, onder voorbehoud van vaststelling van de gemeentelijke begroting, hebben ingestemd met de ontwerpbegroting voor het gezamenlijk opdrachtgeverschap gaat de regionale functie aan de slag met het verder concretiseren naar het niveau van zorgaanbieders binnen de gestelde gemeentelijke kaders. Daarbij gaat het om:

- inventariseren van de lokale wensen en behoeften;
- selecteren van zorgaanbieders;
- contracteren/subsidiëren van zorgaanbieders.

Het in gezamenlijkheid uitvoeren van deze taken middels een regionale functie heeft als voordelen:

- een lagere prijs door bundeling van de vraag van gemeenten;
- het verminderen van de regeldruk gemeenten en aanbieders;
- een sterkere positie richting aanbieders, bij het bewerkstelligen van transformatie;
- het bundelen van deskundigheid vanuit gemeenten.

4.3 Regionale functie beheert

Nadat er subsidie- dan wel contractafspraken zijn gemaakt met aanbieders komt het proces van het beheren van de gemaakte afspraken op gang. Het beheer van de contracten en subsidies wordt in gezamenlijkheid uitgevoerd door de regionale functie opdrachtgeverschap.

Dit gebeurt zoveel mogelijk met of in nauwe samenwerking met bestaande lokale of regionale beheersafdelingen in de regio. Ook het zorgkantoor/Zorg& Zekerheid is een potentiële samenwerkingspartner, zeker omdat de eerste drie jaar de inkoop en bekostiging van de jeugd-GGZ in gezamenlijkheid moet gebeuren. Samenwerking kan via detacheringen of uitleen van menskracht, maar bijvoorbeeld ook via dienstverleningsopdrachten.

Bij het beheren gaat het om:

- contractbeheer;
- prestatiemeting en -bespreken met zorgaanbieders (met aandacht voor bewaking van de kwaliteit van de zorg en stimulering van ontwikkeling en innovatie door aanbieders);
- zorgregistratie;
- controle van declaraties van aanbieders en uitbetaling facturen;
- kwaliteitsbewaking;
- materiële controle en factuurcontrole;
- monitoring en genereren management informatie;
- verantwoording en signalering.

Gemeenten worden geïnformeerd over het contractbeheer, de resultaten van de prestatiemeting en de besprekingen met zorgaanbieders. De prestatiemeting vindt plaats volgens een met gemeenten afgesproken wijze. De managementinformatie zal inzicht geven in het zorggebruik per gemeente en is bovendien de basis voor de continue monitoring. Deze gegevens zullen gemeenten nodig hebben voor het monitoren van de uitvoering van het beleid en het bijstellen beleid (Plan-Do-Check-Act).

5 Hoe verankeren we het gezamenlijk opdrachtgeverschap?

De uitvoering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap moet goed ingebed en verankerd worden. Dit hoofdstuk gaat in op de positionering van de uitvoering van het gezamenlijke opdrachtgeverschap. Waar kan dit het beste worden belegd?

5.1 Context voor verankering

Gezamenlijk opdrachtgeverschap vindt plaats onder aansturing van de gemeenten. Daarom is een samenwerkingsverband van gemeenten nodig om dit goed vorm te kunnen geven. Alle gemeenten moeten in gelijkheid invloed hebben en gehoord worden. Dit regionale samenwerkingsverband moet een juridische basis hebben. Een gemeenschappelijke regeling is hiervoor een geschikte vorm.

Op meer uitvoerend niveau hebben gemeenten aangegeven de volgende elementen belangrijk te vinden:

1. Aanwezigheid governance-structuur van de samenwerkende gemeenten;
2. Onafhankelijkheid (opdracht geven en uitvoeren zijn gescheiden);
3. Bestaande organisatie (minder startkosten, geen nieuwe directie/management nodig);
4. Kennis van de inhoud van jeugdhulp;
5. Kennis van contractering en subsidiëring;
6. Flexibiliteit.

Gemeenten willen het gezamenlijk opdrachtgeverschap voorlopig beleggen bij het samenwerkingsverband Holland Rijnland. Voor besluitvorming wordt dan gebruik gemaakt van de bestaande structuren van de samenwerkende gemeenten: portefeuillehoudersoverleggen, dagelijks bestuur en algemeen bestuur. Op operationeel gebied is het gezamenlijk opdrachtgeverschap is grofweg op te splitsen in twee onderdelen waarvan de uitvoering op diverse plekken belegd kan worden, te weten inhoudelijk opdrachtgeverschap en technisch opdrachtgeverschap.

5.2 Inhoudelijk opdrachtgeverschap

Gemeenten willen het opdrachtgeverschap gezamenlijk vormgeven om onder andere veranderingen in het stelsel van jeugdhulp te bewerkstelligen. Het gaat dan om inhoudelijke transformatie in relatie tot kwaliteitsverbetering en daling van de kosten. In het vorige hoofdstuk is gezegd dat de raden en colleges besluiten over beleid doelen en strategie. Deze besluiten in gezamenlijkheid worden voorbereid door ambtenaren jeugd in samenwerking met de regionale functie opdrachtgeverschap en in afstemming met het PHO Sociale Agenda. De voorbereiding van dit zogenaamde inhoudelijke opdrachtgeverschap kan worden belegd bij de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland. De personele inzet daarvoor kan worden geleverd door eigen medewerkers, via bijvoorbeeld detachering, waarbij men heeft aangegeven dat het belangrijk is dat deze mensen ook een band met de lokale gemeente houden.

Een andere optie was een centrumgemeenteconstructie, maar vooralsnog prefereert men een structuur waarbij alle gemeenten gelijke invloed en stem hebben. Juridisch gezien is een gemeenschappelijke regeling het meest geschikt omdat het de benodigde regionale structuur te garanderen.

5.3 Technisch opdrachtgeverschap

De techniek rondom het contracteren van partijen en de financieel-administratieve afhandeling daarvan kan worden beschouwd als technisch opdrachtgeverschap. We bedoelen hiermee de stappen 2 en 3 van het opdrachtgeverschap (zie definities op pagina 8):

- Concretiseren, selecteren en contracteren/subsidiëren:
- Beheren

Voor inkoop en contractering lijkt samenwerking met het zorgkantoor/Zorg & Zekerheid in het eerste jaar een goede optie. Zij contracteren ook nu al de jeugd-GGZ en de AWBZ-zorg. Samenwerking moet dan wel onder nadrukkelijke aansturing van gemeenten gebeuren.

Daarnaast kan een bestaande lokale of regionale gemeentelijke inkoop-/beheersorganisatie, zoals Servicepunt 71, een goede rol spelen.

Belangrijk blijft dat de samenwerking met dit soort inkoop-/beheersorganisaties gebeurt vanuit het inhoudelijk opdrachtgeverschap dat hier boven is geschetst en bijvoorbeeld via dienstverleningsopdrachten plaatsvindt.

5.4 Samengevat: voorstel voor verankering regionale functie

- I. Het inhoudelijk opdrachtgeverschap aan te haken bij Holland Rijnland. Daar is governance aanwezig en kan gezamenlijk door gemeenten worden gewerkt aan invulling van het gezamenlijke opdrachtgeverschap. Hierbij wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van de kennis vanuit gemeenten door middel van bijvoorbeeld detacheringen. Hier wordt ook de coördinatie belegd van de samenwerking met beheersorganisaties voor uitvoering van het technisch opdrachtgeverschap.
- II. Voor het technisch opdrachtgeverschap samenwerking te zoeken met bestaande gemeentelijke inkoop/beheersorganisaties en het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid voor het benutten en inzetten van hun inkoopervaring en –deskundigheid en zoveel als mogelijk voor het gebruik van inkoopinfrastructuur.

6 Wat is er nodig voor de uitvoering van gezamenlijk opdrachtgeverschap?

Nu we ons hebben gebogen over de invulling en verankering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap, is de inrichting aan de orde. Wat is er aan mensen en middelen nodig om het opdrachtgeverschap uit te voeren? Welke randvoorwaarden gelden hierbij en vanuit welke uitgangspunten wordt de regionale functie opdrachtgeverschap jeugd ingericht? In het hoofdstuk wordt hierop ingegaan.

6.1 Menskracht

In de eerste plaats is inhoudelijke deskundigheid nodig om het inhoudelijke opdrachtgeverschap namens de gemeenten in te kunnen vullen. Deze kennis zal gedeeltelijk in de regio aanwezig zijn. Daarnaast kan gedacht worden aan inhuur van expertise vanuit de huidige financiers van jeugdhulp: provincie Zuid-Holland en het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid. Een andere optie is gemeenteambtenaren in 2014 kennis op te laten doen bij de desbetreffende organisaties. De personele invulling van het inhoudelijk opdrachtgeverschap vindt zo snel mogelijk plaats. Een groot deel van deze taken wordt momenteel gedaan door de regionale werkgroep die de subsidiëring en contractering van jeugdhulp in 2015 voorbereidt. Er moet een relatie gelegd worden tussen de expertise in deze werkgroep en de mensen die zich hier langduriger mee bezig gaan houden (wat deels dezelfde mensen zouden kunnen zijn).

Voor zowel het inhoudelijke als technische opdrachtgeverschap moet gedacht worden aan de volgende deskundigheden:

Reguliere deskundigheid
Inkoopbeleid, relatiemanagement en inkoopdeskundigheid
Financieel-administratief

Ondersteunende deskundigheid
Planning & Control
Juridisch
Management/aansturing

Het is aan te bevelen om op korte termijn een kwartiermaker te benoemen die de regionale functie van het gezamenlijk opdrachtgeverschap verder vorm geeft. Dit kan door eerst een tijdelijke werkorganisatie op te zetten die, gevoed door de gemeenten, de regionale functie verder uitwerkt. Het gaat dan met name om de nadere invulling van het opdrachtgeverschap op inhoudelijk, technisch en financieel vlak. De nog te benoemen kwartiermaker kan voorlopig twee jaar voor een aantal dagen worden gedetacheerd naar de regio.

Toelichting op de benodigde capaciteit

- Een gangbare norm is 1 inkoopster op 15-20 miljoen inkoopvolume. Uitgaande van het inkoopvolume van Holland Rijnland zou dit 5 inkoopsters betekenen. Uiteraard zijn dit gemiddelden en moet sterk naar de specifieke situatie worden gekeken.
- Door de provincie Zuid-Holland wordt ongeveer 10 fte ingezet voor de subsidiëring van de jeugdzorg in de regio Holland Rijnland. Hieronder valt beleidsrijke invulling van subsidiëring,

financieel-administratieve afhandeling van subsidies en ondersteuning van overhead (communicatie, juridische zaken etc.). Gemeenten zullen niet alleen de huidige provinciale jeugdzorgtaken uitvoeren, maar ook een deel van de taken van het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid. Het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid geeft aan dat gemeenten in totaal circa 2 fte nodig zullen hebben voor dat wat het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid nu doet voor jeugd. De gegevens van de provincie en het zorgkantoor/Zorg & Zekerheid samengenomen impliceert een capaciteit van 10-12 FTE voor de regionale functie. Dit betreft slechts een voorzichtige indicatie. De verdere uitwerking van de regionale functie zal moeten uitwijzen hoeveel capaciteit benodigd is.

- Controle op het nakomen van prijsafspraken en geleverde producten kan veel geld besparen. Het gaat straks om grote bedragen waarbij het van belang is om voldoende tijd en ruimte te hebben voor factuurcontrole door financieel-administratieve medewerkers. Investeren in de uitvoering van opdrachtgeverschap zal lonen.
- In 2014 vindt inkoop voor 2015 plaats op basis van continuering van de bestaande relaties en afspraken. In 2015 zal naar verwachting een aanzet worden gedaan om - op basis van de te ontwikkelen inkoopstrategieën per segment - te komen tot verdere optimalisatie van de contractering/subsidiëring van jeugdhulp. Deze verdere optimalisatie zal in de toekomst wellicht leiden tot een vermindering van het aantal te contracteren/subsidiëren zorgaanbieders. Deze vermindering zal dan mogelijk leiden tot vermindering van de benodigde menskracht voor de regionale functie. Het perspectief is dus aanwezig om de benodigde capaciteit voor het gezamenlijk opdrachtgeverschap op termijn terug te brengen. Tot welk niveau en in welk tempo dat kan, is afhankelijk van de keuzes die door de gemeenten worden gemaakt, het tempo waarin de uitvoering ervan plaatsvindt en de medewerking van de zorgaanbieders.

6.2 Een uitgewerkt dienstverleningsproces en P&C-cyclus

Er zullen werkprocessen ingericht moeten worden die aansluiten bij de externe contacten met zorgaanbieders en de interne behoeften van de gemeenten zoals de Planning & Controle-cyclus. Kortom, procesbeschrijvingen (administratieve organisatie en interne controle technieken) zullen uitgewerkt en geïmplementeerd worden. Hierbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van reeds ontwikkelde processen bij gemeentelijke organisaties en het zorgkantoor/de zorgverzekeraar.

6.3 (ICT) infrastructuur

Er wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de aanwezige (ICT-)infrastructuren van bestaande gemeentelijke organisaties. Alleen indien nodig worden zaken zoals aanvullende software aangeschaft. Uitgangspunt is dat bij de infrastructurele inrichting bestaande middelen efficiënt en kostenbewust worden ingezet, zonder dat dit ten koste gaat van kwaliteit en deskundigheid. Duidelijk is al dat aansluiting op de landelijke zorgdeclaratiesystemen AZR en Vecozo nodig zal zijn. Deze systemen zijn nu in gebruik bij het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid.

In het justitiële kader is aansluiting op de Collectieve Opdracht Routeer Voorziening (CORV) verplicht.

6.4 Budget

Voor de uitvoering van het gezamenlijk opdrachtgeverschap is budget nodig. In 2014 zal het vooral gaan om de opstartkosten van de regionale functie te dekken. De kosten zijn geraamd op € 350.000,-. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de 'invoeringsmiddelen jeugd' die gemeenten in 2014 krijgen.

Voor 2015 wordt landelijk gerekend met een percentage van 3% van het rijksbudget voor de ambtelijke uitvoering van de nieuwe taken jeugdhulp. In het regionaal transitiearrangement hebben de regiogemeenten aangegeven dat met de helft minder te willen doen, te weten 1,5%. Voorgesteld wordt om van deze 1,5% in 2015 als volgt in te zetten:

- 1 % regionaal voor het gezamenlijk opdrachtgeverschap;
- 0,5% lokaal houden voor bijvoorbeeld in de aansturing van de jeugd- en gezinsteams en samenwerking met de regionale functie.

De nog aan te stellen kwartiermaker zal een begroting maken voor het gezamenlijke opdrachtgeverschap. Daarbij zal deze rekening houden met de hierboven genoemde richtlijn en met de in meicirculaire 2014 genoemde definitieve budget voor jeugdhulp.

7 Welke financiële samenwerkingsvorm is passend?

Hoe gaan de gemeenten de jeugdhulp betalen? Welke financiële risico's willen zij delen? In dit hoofdstuk gaan we in op het financiële samenwerkingsmodel.

7.1 Waarom financieel samenwerken

Zorgaanbieders zullen voor individueel maatwerk per gemeente een veel hogere of mogelijk zelfs onbetaalbare prijs voor jeugdhulp rekenen. Daarom is het van belang om middels financiële samenwerking schaalvoordelen te behalen. Het voorstel gaat ervan uit dat alle zorgaanbieders die in 2014 gecontracteerd dan wel gesubsidieerd zijn, ook in 2015 gesubsidieerd/ gecontracteerd worden (inclusief vrijgevestigde zorgaanbieders). Hierbij vormen de afspraken uit het regionaal transitiearrangement van oktober 2013 het uitgangspunt. De keuze dan wel het aanbod wordt in 2015 niet minder. Wel wordt de financiële ruimte beperkt door de bezuinigingen op de jeugdhulp van 4% in 2015, 6% in 2016 en 5% in 2017. Financiële samenwerking helpt om deze bezuinigingen op te vangen. Uiteindelijk is het de ambitie om op termijn minder zware en vaak dure zorg in te zetten. Om de zorg effectiever en voordeliger te organiseren is een gezamenlijke investering nodig. Zo kan de lokale handelingsvrijheid (budget) mogelijk worden gemaakt. De opgave aan het gezamenlijke opdrachtgeverschap is om op termijn deze gewenste lokale vrije ruimte groter te maken.

7.2 Voorstel financiële samenwerking

Gemeenten in Holland Rijnland contracteren in gezamenlijkheid de specialistische jeugdhulp. Daarnaast worden de lokale jeugd- en gezinsteams lokaal ingevuld en gefinancierd binnen met aanbieders regionaal af te sluiten raamovereenkomsten. Het voordeel van deze gezamenlijke raamovereenkomsten is het beperken van de kosten en kunnen sturen op de ontwikkeling van deze teams in brede zin (transformatie). De teams werken verder vooral lokaal en zijn ingebed in de lokale samenlevingsstructuren. Op die manier kunnen de teams lokaal verschillen en eigen accenten krijgen. Een basiskwaliteit moet daarbij wel gewaarborgd zijn. Dit om afwenteling op de specialistische zorg te beperken. Hierover worden nadere afspraken gemaakt. De regionale functie zorgt op basis van de lokale wensen van gemeenten voor het afsluiten van de raamovereenkomsten en voor de financiële afhandeling van de inzet van personeel van zorgaanbieders in de teams. Overigens moet de inzet in de teams vanuit bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, MEE of lokale partners als jongerenwerk uit reguliere lokale (WMO en jeugd) middelen bekostigd worden.

De verdeling tussen het budget tussen jeugd- en gezinsteams en de specialistische zorg wordt geschat op 20%-80%. Deze schatting moet zeker nog verder uitgezocht worden.

Voor de 80% die beschikbaar wordt gesteld voor het contracteren van specialistische jeugdhulp wordt risicodeling overwogen. De kosten kunnen immers per jaar fluctueren. Gemeenten hebben ook een zorgplicht en kunnen geen zorg weigeren als het geld op is.

Omdat het eerste jaar al heel veel vastligt en het landelijk verdeelmodel gebaseerd is op het huidige gebruik wordt voor het eerste jaar voorgesteld via het verzekeringsmodel te werken. Dit biedt optimale zekerheid die in het eerste jaar nodig is.

Gemeenten hebben al aangegeven in de jaren daarna naar een ander model toe te willen, dat meer gericht is op daadwerkelijke kosten, dus een vlaktax- of verrekeningsmodel (zie bijlage 2 voor uitleg).

Het verzekeringsmodel gaat uit van maximale risicodeling, een vaste bijdrage aan een regionaal fonds jeugdhulp en regionale contractering van jeugdhulp. De werkgroep heeft de daarvoor de volgende spelregels geformuleerd:

1. De gemeentelijke bijdragen worden overgedragen aan het functie opdrachtgeverschap die aangehaakt is bij de Gemeenschappelijke Regeling Holland Rijnland, zodat deze de benodigde zorg kan contracteren.
2. De financiële bijdrage aan het regionaal fonds jeugdhulp gebeurt aan de hand van voor iedere gemeente gelijke spelregels.
3. De financiële bijdrage voor de specialistische jeugdhulp is in 2015 79% van het budget dat gemeenten van het Rijk krijgen voor de Jeugdwet.
4. Uitgangspunt is dat gemeenten niet meer geld uitgeven aan jeugdhulp dan zij van het Rijk krijgen. Er is echter sprake van zorgplicht, dus hulp mag niet geweigerd worden als het geld op is. Onverhoopt kunnen dan de zorgkosten hoger zijn dan het bedrag dat gemeenten regionaal bijeen hebben gebracht. In dat geval zullen alle gemeenten extra moeten bijdragen. De verdeling van de mogelijke extra kosten in 2015 wordt berekend aan de hand van het percentage dat de ingebrachte premie van dat betreffende jaar vertegenwoordigt.
5. Als er na afrekening met alle zorgaanbieders geld overblijft in het regionale fonds kan van het onderbestede bedrag een egalisatiereserve worden gevormd. Een andere optie is dat het geld teruggaat naar de gemeenten. Voor het eerste jaar is het aan te bevelen een egalisatiereserve in te bouwen omdat er ook in 2016 en 2017 nog bezuinigd wordt. Op die manier kan een deel van die bezuinigingen worden opgevangen. De kans dat er in de eerste jaren geld over blijft is echter klein.
6. Risicodeling geldt uitsluitend voor jeugdhulp die gezamenlijk ingekocht wordt, de gespecialiseerde hulp en de hulp in het gedwongen kader en niet voor de jeugd- en gezinsteams.
7. Deelnemende gemeenten maken afspraken over het minimale niveau van preventieve zorg voor jeugd in elke gemeente. Ook de jeugd- en gezinsteams moeten aan minimum eisen voldoen. Deelname aan het regionale verzekeringsmodel vindt alleen plaats als aan de gezamenlijke afspraken over preventieve zorg voor jeugd is voldaan (zie ook het beleidsplan). Zo wordt voorkomen dat gemeenten de kosten voort specialistische jeugdhulp kunnen afwentelen op het regionale verzekeringsmodel.
8. Jaarlijks worden de financiële samenwerkingsafspraken geëvalueerd. Daarvoor wordt het zorggebruik per gemeente nauwgezet gemonitord vanaf 2015.

Als gemeenten 79% van het budget bijdragen aan het verzekeringsmodel voor de gezamenlijke financiering van de specialistische jeugdhulp en 1% voor de uitvoering van regionaal opdrachtgeverschap, blijft 20% van het budget over. Van deze 20% is nu berekend dat 19,5% besteed kan worden aan de inrichting van de jeugd- en gezinsteams en 0,5% aan de lokale uitvoering. Alleen de 79% valt dus onder het verzekeringsmodel.

Genoemde percentages moeten aansluiten op het regionaal transitiearrangement van oktober 2013. Het gaat hier voorlopig om schattingen, omdat bij het schrijven van deze notitie de proeftuinen net gestart zijn en er nog geen exact zicht is op het aandeel jeugdhulp dat de teams kunnen opvangen en uitvoeren. De genoemde percentages zijn daarom een indicatie en wordt de komende tijd nader gepreciseerd.

Gemeente	Voorlopig budget jeugdhulp 2015*	regionale uitvoering (1%)	lokale uitvoering (0,5%)	specialistische zorg (79% regionaal)	jeugd- en gezinsteams (19,5% lokaal)
Alphen a/d Rijn	€ 23.766.411	€ 237.664	€ 118.832	€ 18.775.465	€ 4.634.450
Hillegom	€ 4.129.000	€ 41.290	€ 20.645	€ 3.261.910	€ 805.155
Kaag en Braasem	€ 3.991.268	€ 39.913	€ 19.956	€ 3.153.102	€ 778.297
Katwijk	€ 12.420.279	€ 124.203	€ 62.101	€ 9.812.020	€ 2.421.954
Leiden	€ 24.811.710	€ 248.117	€ 124.059	€ 19.601.251	€ 4.838.283
Leiderdorp	€ 5.955.345	€ 59.553	€ 29.777	€ 4.704.723	€ 1.161.292
Lisse	€ 3.075.810	€ 30.758	€ 15.379	€ 2.429.890	€ 599.783
Nieuwkoop	€ 4.472.265	€ 44.723	€ 22.361	€ 3.533.089	€ 872.092
Noordwijk	€ 3.800.477	€ 38.005	€ 19.002	€ 3.002.377	€ 741.093
Noordwijkerhout	€ 2.780.421	€ 27.804	€ 13.902	€ 2.196.533	€ 542.182
Oegstgeest	€ 4.659.955	€ 46.600	€ 23.300	€ 3.681.364	€ 908.691
Teylingen	€ 7.068.006	€ 70.680	€ 35.340	€ 5.583.725	€ 1.378.261
Voorschoten	€ 4.651.809	€ 46.518	€ 23.259	€ 3.674.929	€ 907.103
Zoeterwoude	€ 1.879.047	€ 18.790	€ 9.395	€ 1.484.447	€ 366.414
Totaal Holland Rijnland	€ 107.461.803	€ 1.074.618	€ 537.309	€ 84.894.824	€ 20.955.052

Tabel 1: Voorlopige verdeling van budget jeugdhulp 2015 gemeenten in Holland Rijnland

* ministerie van VWS, 5 december 2013. Definitief budget volgt in meicirculaire 2014.

7.3 De onderbouwing

Gemeenten zullen een groot deel van de middelen die zij ontvangen van het Rijk voor jeugdhulp, ook daarvoor moeten reserveren⁵. Dit lijkt enerzijds in strijd met de gedachte van ontschotte budgetten in het sociaal deelfonds. Anderzijds is het zeer onwaarschijnlijk dat er in de jaren 2015, 2016 en 2017 binnen het jeugddomein ruimte overblijft om een deel van het budget aan iets anders te besteden dan aan jeugdhulp. Althans, niet in de eerste jaren. Dit blijkt uit de startfoto jeugdhulp Holland Rijnland van juni 2013 en wordt ondersteund door het regionaal transitiearrangement van oktober 2013. Beide stukken laten zien dat ten opzichte van de historische kosten het beschikbare rijksbudget in 2015 nog een fors gat over laat.

Als nadeel van het verzekeringsmodel wordt genoemd dat het voor individuele gemeenten onvoldoende prikkels heeft om aan preventie te werken. Nadat inzicht is opgebouwd over het gebruik van de verschillende onderdelen van jeugdhulp per gemeente is het mogelijk een model in te voeren met minder risicodeling, al dan niet voor een aantal onderdelen van de jeugdhulp. Daarmee zou misschien ook tegemoet worden gekomen aan het bezwaar van niet ontschotte budgetten.

Het ministerie van VWS heeft in december 2013 het voorlopige budget 2015 bekend gemaakt. Voor de gemeenten in de regio Holland Rijnland is dit € 107.461.803,-. Hiervan wordt nu 95% gegarandeerd (€ 102.088.713). In de meicirculaire wordt het definitieve bedrag bekend gemaakt.

⁵ Het rijksbudget dat gemeenten krijgen voor de nieuwe taken jeugdhulp bestaat uit de optelsom van de huidige "geïndiceerde" zorg voor jeugdigen. Met andere woorden preventieve zorg valt hier niet onder en wordt nu al bekostigd door gemeenten bijv. uit WMO-middelen prestatievelid 2. In principe staat het gemeenten vrij om vanaf 1-1-2015 het budget jeugdhulp naar eigen inzicht in te zetten. De startfoto jeugdhulp Holland Rijnland en het regionaal transitiearrangement laten echter zien dat het budget jeugdhulp volledig ingezet zal moeten worden de nieuwe taken.

8 Welke vervolgstappen moeten we nemen?

Om tot implementatie van de beschreven voorstellen te komen zullen, na instemming van het portefeuillehouderoverleg Sociale Agenda en Bestuur & Middelen van 7 maart 2014, in een kort tijdbestek de volgende vervolgstappen gezet worden.

8.1 De raad besluit over dit voorstel

Na een positief van portefeuillehouderoverleg Sociale Agenda en Bestuur & Middelen worden de raden gevraagd:

1. in te stemmen met dit voorstel over gezamenlijk opdrachtgeverschap
2. daarvoor budget beschikbaar te stellen in 2014
3. kennis te nemen van de geraamde bedragen en percentages voor 2015

Voor tijdige implementatie van het regionaal opdrachtgeverschap is het noodzakelijk dat dit besluit in april of uiterlijk mei wordt genomen.

8.2 Het college doet een verzoek tot dienstverlening aan Holland Rijnland

Na instemming van de raden is de procedure om tot een constructie van dienstverlening te komen als volgt (grondslag is artikel 4 lid 4 van de Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland). De colleges doen een verzoek aan het samenwerkingsorgaan.

Op 5 maart jl. heeft Algemeen Bestuur van Holland Rijnland besloten de verzoeken tot dienstverlening van de colleges uit te voeren, uiteraard onder voorbehoud van de gemeentelijke besluitvorming daarover. Hiermee is tijdswinst geboekt

Om tot eenduidige verzoeken voor dienstverlening van de gemeenten binnen Holland Rijnland te komen is een format ontwikkeld dat in het gemeentelijke besluitvormingstraject als uitgangspunt kan worden gebruikt.

8.3 Toelichting op de bevoegdheden

8.3.1 Bevoegdheid verzoek tot dienstverlening

Het beleid hoe en wat wordt ingekocht, is aan de gemeenteraad vanwege de kaderstellende rol van de raad. Ook heeft de raad het budgetrecht. Vervolgens is het de bevoegdheid van de colleges (op grond van artikel 160 Gemeentewet) om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het daadwerkelijk contracteren van jeugdhulp te besluiten, en (op grond van hoofdstuk 4 en de lokale Subsidieverordening) om subsidie te verstrekken.

Dit betekent het college een verzoek kan doen aan het samenwerkingsorgaan Holland Rijnland om namens hen het opdrachtgeverschap van jeugdhulp uit te voeren. Voorwaarde is wel dat deze uitvoering gebeurt binnen de kaders die door de gemeenteraad zijn gesteld en binnen het budget dat de gemeenteraad hiervoor beschikbaar heeft gesteld. Dit is ook uiteengezet in hoofdstuk 4.

Gezien het bepaalde in artikel 169 lid 4 Gemeentewet, is het aan te bevelen dat de colleges voordat het daadwerkelijk verzoek aan Holland Rijnland wordt gedaan hun gemeenteraden in de gelegenheid stellen wensen en bedenkingen ter kennis aan het college te brengen ten aanzien van hun voornemen om het feitelijke opdrachtgeverschap van jeugdhulp door Holland Rijnland te laten verrichten. Doordat de raden besluiten over het voorstel over regionaal opdrachtgeverschap, wordt hieraan voldaan.

8.3.2 Bevoegdheidsverdeling tijdens uitvoering

Voor wat betreft het vaststellen van beleid rond het inkopen van Jeugdhulp is het aan de gemeenteraden om dit vast te stellen. Ook bepalen de raden welk budget hiervoor beschikbaar wordt gesteld. Op basis van het vastgestelde beleid en binnen het hiervoor beschikbare gestelde budget is het college het aangewezen bestuursorgaan om de inkoopstrategie op te stellen. Dit is in paragraaf 4.1 beschreven.

Voor wat betreft de daadwerkelijke uitvoering van deze inkoopstrategie ligt de bevoegdheid voor het verstrekken van subsidies bij het college. Ook het besluit om met een bepaalde partij een overeenkomst aan te gaan is een bevoegdheid van het college. Vervolgens is het de bevoegdheid van de burgemeester om de betreffende overeenkomst daadwerkelijk aan te gaan.

Om deze uitvoering op een efficiënte wijze te laten verlopen zal in 2014 en op basis van de voorstel van de kwartiermaker, gevraagd worden aan de colleges om mandaat te verlenen aan het Dagelijks Bestuur van Holland Rijnland. Daarnaast zullen de burgemeesters gevraagd worden om een machtiging te verlenen aan de voorzitter van Holland Rijnland voor het daadwerkelijk aangaan (ondertekenen) van de overeenkomst.

Deze mandaten en machtiging wordt op dit moment nog niet gevraagd omdat hiervoor nog een zorgvuldige inventarisatie moet worden gemaakt om welke mandaten het gaat. Een mandatering mag namelijk niet te algemeen verwoord worden.

8.4 Planning

Wanneer	Activiteit	Resultaat	Wie
Maart 2014	Vorbereiden besluitvorming 'regionaal opdrachtgeverschap jeugdhulp' conform voorstel 7-3-2014, inclusief verzoek tot leveren dienst Holland Rijnland	Gereed: <ul style="list-style-type: none"> • Voorbeeld raadsvoorstel • Format "verzoek van gemeenten aan Holland Rijnland om dienst te verlenen" • Voorbereiding aanstellen kwartiermaker voor implementatie 	AO Jeugd en Holland Rijnland
Maart 2014	Besluitvorming	DB Holland Rijnland adviseert, onder voorbehoud van definitieve besluiten van gemeenten, het AB over het aannemen van de dienst.	DB
Maart 2014	Besluitvorming	AB-besluit, onder voorbehoud van definitieve besluiten van gemeenten, over aannemen van de dienst 'gezamenlijk opdrachtgeverschap jeugdhulp'	AB
April-Mei 2014	Besluitvorming	Raadsbesluiten over regionaal opdrachtgeverschap zijn genomen	Raden

Uiterlijk 1 juni 2014	Besluitvorming	Colleges hebben besloten Holland Rijnland te verzoeken om namens het college dienst te verrichten voor jeugdhulp	Colleges
Juni – sep. 2014	Implementatie gezamenlijk opdrachtgeverschap Holland Rijnland	Verdere uitwerking en implementatie van het voorstel	Nog aan te stellen kwartiermaker

Tabel 2: Planning vervolgstappen

Het hierboven geschetste vervolgtraject impliceert dat de implementatie en juridische en bestuurlijke verankering van het regionale opdrachtgeverschap niet op tijd gereed is om tijdig de inkoop van de jeugdhulp in 2015 voor te bereiden. Daarom is de werkgroep regionaal transitie arrangement per januari 2014 voortgezet als werkgroep Programma Jeugdhulp 2015. Deze werkgroep bereidt de uitvoering van het transitiearrangement voor. Concreet wordt gewerkt aan een programma jeugdhulp 2015. Voor de verdere uitvoering van dit programma zal worden samengewerkt met het regionaal opdrachtgeverschap en de beoogde kwartiermaker.

8.5 Nader uit te werken onderwerpen

Tijdens het uitwerken van dit voorstel werd duidelijk dat het regionaal opdrachtgeverschap directe raakvlakken heeft met een aantal inhoudelijke thema's die in de implementatiefase verder onderzocht dan wel geconcretiseerd moeten worden:

- basisafspraken jeugd- en gezinsteams.
- het beleggen van de verstrekking van Persoonsgebonden Budgetten (PGB's). PGB beheer (per gebruiker afspraken maken, controleren en uitbetalen) kost het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid veel tijd (ca. 40% van de totale FTE). Deze werkzaamheden zijn niet meegenomen in de voorlopige formatieberekening
- zorgbemiddeling zoals dit u door het Zorgkantoor/Zorg & Zekerheid wordt gedaan. Deze werkzaamheden zijn niet meegenomen in de voorlopige formatieberekening van de regionale functie opdrachtgeverschap; aansluiting van de functie opdrachtgeverschap op ICT-systemen zoals landelijke zorgdeclaratiesystemen AZR en Vecozo;
- gemeenten zullen zich er op moeten voorbereiden dat ze meldingen krijgen over maatregelen die de rechter heeft uitgesproken (CORV, Collectieve Opdracht Routeer Voorziening). Waar deze melding straks moet binnenkomen is nog niet uitgewerkt.

Bijlage 1 Methode procesverantwoordelijkheid en actoren

Voor het ontwerpen van de inkoopfunctie is gebruik gemaakt van een door Significant ontwikkelde methode om de basisprocesinrichting van een (inkoop)functie vast te stellen (de Ballenbak[®] Significant). Iedere inkoopfunctie bestaat uit een aantal basisinkoopprocessen die belegd dienen te zijn, dus ook de inkoopfunctie van Holland Rijnland voor de jeugdhulp. Daarnaast zijn er verschillende actoren die een rol spelen in de diverse inkoopprocessen. Deze rollen zijn onder te verdelen in:

- Responsible (R): verantwoordelijk voor de uitvoering van een proces/activiteit
- Accountable (A): resultaatverantwoordelijke voor een proces/activiteit. In de praktijk is dit een beslissingsbevoegde rol.
- Supportive (S): levert ondersteuning bij de uitvoering van een proces/activiteit.
- Consulted (C): de verplichte (!) raadgevende/adviserende rol
- Informed (I): de actor(en) die geïnformeerd worden over de uitkomsten van een proces/activiteit.

In de 'ballenbak-sessie' is consensus gezocht over per inkoopproces en actor toe te kennen verantwoordelijkheden. De uitkomsten zijn weergegeven in op de volgende sheets. Na deze sheets volgt een beschrijvende toelichting.

Toedeling verantwoordelijkheden

		Voor de inkoop <u>functie</u>			
		Boven-regionaal	Regionaal	Sub-regionaal	Gemeen-telijk
Richten			R		A (Raad)
			R		I,C
Inrichten			R		
			R	S	S, A
			R1		R2,C,I
		Voor <u>wat</u> je inkoop			
Verrichten	Denken				
	Contracteren				
	Gebruiken				

Zie volgende sheet waarin deze processen meer in detail zijn uitgewerkt

Toedeling verantwoordelijkheden

(Basis) Verrichtingsprocessen		Boven regionaal	Regionaal	Sub-regionaal	Gemeente	
Denken	6a. Categorie analyse	C, I	R -AO Jeugd C-Inkoop			
	6b. Categorie doelen en -strategie	C, I	R -AO Jeugd/ PHO SOAG		A (Raden)	
	7a. Inkooppakket/-segment analyse	C, I	R		C-AO Jeugd	
	7b. Inkooppakket doelen en -strategie	C, I	R		C by PHO SOAG , A (College)	
Contracteren	8a. Specificeren behoefte		A, R		C	
	8b. Selecteren aanbieders		A, R		C	
	8c. Contracteren aanbieders		A, R			
Gebruiken	9a. Registreren, beheren, bewaken contracten		R		I	
	10a. Prestatiemeting		R		C	Zorgaanbieders meten ook (R)
	10b. Bespreken met zorgaanbieders		R		I	
	11a. Zorgverrichting		R - Zorgaanb. J&G team			
	11b. Zorgregistratie en declaratie		R			
	11c. Controle en facturatie		R			
	12a. Kwaliteitsbewaking		R			Cliëntenraden worden geconsulteerd (C)
	12b. Materiële controle en factuurcontrole		R, I		R	



Toelichting op processen:

1. Beleid en kaderstelling

Ontwikkelings-, implementatie- en beheersprocessen strategische richting en kaderstelling: concern-inkoopbeleid en blauwdruk voor tactische en operationele inkoop (methoden & procedures)

2. Inkoopcontrol & Intelligence

Ontwikkeling-, implementatie- en beheersprocessen rond de planning & control cyclus (inkoopjaarplan, het monitoren van de uitgaven, inkoopprestatiemeting) voor de inkoopfunctie inclusief de daartoe benodigde informatievoorziening (intelligence)

3. Inkoopinfrastructuur

Ontwikkeling, implementatie en beheer inkoopinfrastructuur: bestel-, contract-, aanbestedings-, veilingssystemen, prestatiesystemen, koppeling met financiële backoffice, methoden & procedures.

4. Demandmanagementprocessen

De processen rond het vinden, analyseren, verbeteren en bedienen en besturen van behoeften van klantgroepen, en het duurzaam beheren van de relatie van de inkooporganisatie met deze klantgroepen.

5. Categoriemanagement (Jeugd = categorie)

Strategievorming per op het niveau van een categorie - categorieanalyse (vraag, aanbod), opstellen categoriestrategie en -planning,, afspraken over control

6. Inkooppakketstrategie

Strategievorming per inkoopsegment/-pakket - (deel)marktanalyse, vertalen vraag en aanbod aan inkoopstrategieën (single-multiple sourcing , selectieve inkoop etc)

7. Contracteren

Het specificeren van de behoefte, het selecteren en contracteren van zorgaanbieders

8. Contractmanagement

Het specificeren van de behoefte, het selecteren en contracteren van zorgaanbieders

9. Relatiebeheer en –ontwikkeling

Periodiek evalueren van lopende contracten met als doel de prestaties van de leveranciers te optimaliseren. Tevens worden op regelmatige basis met leveranciers afgestemd over mogelijke verbeteringen in prestatie of proces

10. Verrichten, declaratie en facturatie

Het leveren van zorg, zorgregistratie en declaratie, controle en facturatie

11. Kwaliteitsbewaking en -controle

