

6 oktober 2021

RAPPORT

Verkenning aanpassing bevoegdheid Jeugdzorg Serviceorganisatie Jeugd ZHZ

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Vraagstelling	3
1.3. Opzet onderzoek	3
1.4. Aard en reikwijdte van de werkzaamheden	4
1.5. Leeswijzer	4
2. Managementsamenvatting	5
2.1. Inleiding en vraagstelling	5
2.2. Huidige situatie en bevoegdheidsstructuur	5
2.3. Bevoegdheidsverdeling en juridische varianten	5
2.4. Rechtmatigheidsverantwoording	6
2.5. Conclusie	6
3. Huidige situatie	9
3.1. Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland-Zuid	9
3.2. Ontwikkelingen	10
4. Verkenning huidige situatie	11
4.1. Algemene duiding delegatie en mandaat	11
4.2. Bevoegdheidstoekenning DG&J	11
4.3. Onderzoeksrapport	12
4.4. Huidige situatie vanuit juridisch perspectief	13
5. Varianten voor beoogde situatie	14
5.1. Feitelijke rol en taakverdeling in de huidige situatie beoogde situatie	14
5.2. Beoogde structuur vanuit SOJ/DG&J en beschouwingen	14
5.3. Verantwoordelijkheidsverdeling en aandachtspunten	18
5.4. Conclusies en aanbevelingen	19
6. Financiën en verantwoording	21
6.1. Verantwoording	21
6.2. Financiële aspecten	25
6.3. Conclusie en aanbevelingen	26
A. Bijlage I	28
B. Bijlage II	29

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Gemeenten zijn op basis van de Jeugdwet verantwoordelijk voor het organiseren en bekostigen van de jeugdhulp. Tien gemeenten in de regio Zuid-Holland-Zuid werken samen op het gebied van de jeugdhulp. De gemeenten hebben de inkoop en uitvoering van de jeugdzorg gedelegeerd aan de gemeenschappelijke regeling Dienst Gezondheid & Jeugd (hierna: 'DG&J') middels een delegatiebesluit. De Serviceorganisatie Jeugd (hierna: 'SOJ') is, als zelfstandig onderdeel binnen de gemeenschappelijke regeling, belast met de uitvoering van de inkoop en uitvoering van de jeugdzorg. Daarnaast treedt de SOJ op als gemandateerd opdrachtgever voor Stichting Jeugdteams Zuid Holland Zuid (hierna: 'SJT') dat zich bezighoudt met het beoordelen van aanvragen van toegang tot de jeugdzorg.

Hoewel de bevoegdheid en verantwoordelijkheid ten aanzien van de jeugdhulp zijn overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling, is de ontwikkeling gaande dat de sturing op de jeugdhulp middels beleid, toeleiding en controle als gevolg van een nieuwe governancestructuur door de gemeenten steeds meer zelf plaatsvindt. Hierdoor ontstaat de duale situatie tussen enerzijds de SOJ die in de huidige werkwijze wordt aangesproken op de begrotingsuitvoering en anderzijds de eigen verantwoordelijkheid van de gemeenten die een steeds grotere rol spelen in de sturing en beïnvloeding van de uitgaven. In de huidige situatie ligt de begrotingsverantwoordelijkheid volledig bij de gemeenschappelijk regeling terwijl de besteding steeds meer door de gemeenten wordt beïnvloed. De SOJ heeft de wens uitgesproken om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden en gevolgen tot aanpassing van de inrichting van de bevoegdheid. Daarbij overweegt de SOJ de keuze voor delegatie (huidige situatie) afgezet tegen de keuze voor mandatering al dan niet gecombineerd met een dienstverleningsovereenkomst. Een belangrijke overweging daarbij is de vraag bij welke organisatie de financiële verantwoording van de uitgaven van jeugdhulp plaatsvindt.

1.2. Vraagstelling

De SOJ heeft BDO gevraagd advies uit te brengen over de voorwaarden en inrichting van de organisatie waaronder zij haar huidige takenpakket kan (blijven) uitvoeren. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: "Hoe kan de bevoegdheidsverdeling zo worden ingericht dat de gemeenten zo veel als mogelijk worden ontzorgd in de uitvoering van hun jeugdhulptaken, met behoud van *couleur locale*?"

1.3. Opzet onderzoek

Startpunt voor dit onderzoek vormt de gemeenschappelijke regeling DG&J waar de SOJ onderdeel van uitmaakt.

Via een documentenstudie is met behulp van de documentatie uit bijlage A onderzocht in hoeverre het mogelijk is de programmaverantwoordelijkheid terug te brengen naar de gemeenten. Daarbij zijn de gemeenschappelijke regeling, inkoopcontracten, onderzoeksrapport governance ZHZ Jeugd van AnderssonElffersFelix (hierna: 'AEF') d.d. 23 september 2020 en relevante (financiële) verantwoordingen geraadpleegd.

Hiernaast zijn enkele gesprekken gevoerd met functionarissen van de SOJ. De informatie uit de gesprekken en documentenstudie is de basis voor een verdiepende analyse. De uitkomsten uit de verdiepende analyse zijn verwerkt in een conceptrapportage. De conceptrapportage is met de directie van de SOJ besproken en daarna definitief gemaakt.

1.4. Aard en reikwijdte van de werkzaamheden

- De aard van de opdracht brengt met zich mee dat op het in deze rapportage en in de bijlagen opgenomen cijfermateriaal en toelichtingen daarop door ons geen accountantscontrole is toegepast. Tevens is geen beoordelingsopdracht uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid kan worden ontleend omtrent de getrouwheid van het in dit rapport opgenomen cijfermateriaal en de toelichtingen daarop.
- Voor ons onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van cijfermateriaal dat door u is aangeleverd. Wij hebben hierop geen accountantscontrole of een beoordelingsopdracht uitgevoerd.
- Hoewel wij ons onderzoek zo nauwgezet mogelijk hebben uitgevoerd, betekent dit niet dat alle mogelijke risico's en eventuele tekortkomingen en fouten in de onderliggende informatie zijn belicht.
- Het is de bedoeling dat u zelf een oordeel vormt over de werkzaamheden en over de in dit rapport weergegeven bevindingen en op basis daarvan uw eigen conclusie trekt.
- Daarnaast zijn onze werkzaamheden beperkt tot die zaken waarvan u hebt aangegeven dat ze van belang zijn voor het onderzoek. Deze zijn vastgelegd in de offerte d.d. 30 april 2021.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 1 betreft de inleiding, waarin wordt ingegaan op de opdracht en aanpak. Hoofdstuk 2 bevat de managementsamenvatting. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het zelfstandige organisatieonderdeel van de SOJ. Hoofdstuk 4 gaat in op de verkenning van de geschetste mogelijkheden van de bevoegdheidsstructuur uit eerdere onderzoeken. Hoofdstuk 5 ziet op de juridische varianten voor de dienstverlening door de DG&J en de SOJ. Hoofdstuk 6 gaat in op een aantal aanvullende aspecten waaronder de verantwoording van de rechtmatigheid.

2. Managementsamenvatting

2.1. Inleiding en vraagstelling

SOJ heeft BDO gevraagd advies uit te brengen over het meest passende instrument voor de regionale jeugdhulp met oog voor het lokale jeugdhulpbeleid en een passende mate van ontzorging. Om de SOJ te faciliteren in het maken van de keuze voor de inrichting van het meest passende instrument, hebben wij deze managementsamenvatting gemaakt. Hierin is de situatie bekeken vanuit delegatie, mandaat en de DVO. Daar waar in de rapportage de SOJ is beschreven, kan ook de DG&J worden gelezen.

2.2. Huidige situatie en bevoegdheidsstructuur

AEF heeft de huidige bevoegdheidsstructuur beschreven en de gewenste en beoogde governancestructuur geschetst. De reden hiervan is dat in de huidige structuur rollen en verantwoordelijkheden niet altijd even helder zijn. De gemeenten willen zelf het jeugdhulpbeleid voor hun eigen gemeenten bepalen, dat betekent dat beleidsbevoegdheid binnen de DG&J/SOJ in ieder geval komt te vervallen. De SOJ verdwijnt als zelfstandig aangestuurde afdeling binnen de gemeenschappelijke regeling, maar wordt een integraal organisatieonderdeel van de DG&J. Bovendien sturen gemeenten de SJT aan conform hun jeugdhulpbeleid, die aansturing valt buiten de reikwijdte van het onderzoek.

De volgende uitgangspunten zijn daarbij richtinggevend:

- De afgelopen jaren nemen de gemeenten steeds meer zelf de regie over de inzet van jeugdhulp. Het gevolg hiervan is dat de SOJ wel over de financiële middelen beschikt maar inmiddels een beperkte invloed heeft op de besteding hiervan. In feite is hiermee een splitsing in verantwoordelijkheid gecreëerd; de budgetverantwoordelijkheid is in handen van gemeenten terwijl de uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de SOJ ligt. Aangezien een en ander momenteel in een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam is vormgegeven, kan dit in de praktijk beperkingen meebrengen in de werksituatie.
- De gemeenten wensen een actieve rol te spelen op het gebied van beleid. Daarbij begrijpen wij dat gemeenten tevens een 'couleur locale' willen aanbrengen ten aanzien van de beschikbaarheid van diverse typen aan jeugdhulp.
- De SOJ wil de gemeenten graag faciliteren op het gebied van inkoop en contractmanagement en de gemeenten ontzorgen op het gebied van de financiële verantwoording.

2.3. Bevoegdheidsverdeling en juridische varianten

In dit onderzoek hebben wij de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling nader beschouwd. In het bijzonder zijn wij ingegaan op de juridische kwalificaties van delegatie en mandaat. Beide vormen van bevoegdheidsverdeling zijn uiteengezet. De gemeenten zijn in beginsel vrij in hun keuze voor delegatie of mandaat. Delegatie houdt een algehele bevoegdheidsoverdracht in. Het delegerend bestuursorgaan oefent dan niet langer controle of toezicht uit gedurende de uitoefening van de bevoegdheid. Sturing vindt plaats op hoofdlijnen, al dan niet geformaliseerd met aanvullende beleidsregels.

Mandaat is de mogelijkheid van de gemeenten om in naam van de gemeenten besluiten te laten nemen door een derde of een ondergeschikte. In de beoogde situatie kan met mandaat aan de DG&J opdracht worden gegeven om een inkoopprocedure te doorlopen en in naam van de gemeenten het contractmanagement te voeren. Bij mandaat blijft de mandaatverlener - in dit geval de individuele gemeenten - juridisch en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering.

Wij gaan uit van beleidsluwe samenwerking als uitgangspunt voor de toekomstige taken van de DG&J. Dat wil zeggen dat de beleidsverantwoordelijkheid blijft rusten bij de gemeenten. De DG&J wordt in dat geval hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van gemeenten.

2.4. Rechtmatigheidsverantwoording

Bij delegatie voert de DG&J de haar gedelegeerde taken voor eigen rekening en risico uit. Dat betekent dat de DG&J integraal verantwoordelijk is voor de rechtmatige geldstroom naar de aanbieders. Bij delegatie hebben gemeenten enkel de taak om de geldstroom van de gemeenten naar de DG&J te verantwoorden.

Als het delegatiebesluit wordt ingetrokken, zien wij een verschuiving van verplichtingen met betrekking tot de financiële verantwoording. Deze komt weer primair binnen het bereik van de gemeenten te liggen. In het bijzonder zien wij aandachtspunten bij de rechtmatigheidsverantwoording. Deze aandachtspunten hebben betrekking op het gehele proces van kaderstelling, uitvoering, evaluatie van bevindingen en uitkomsten en adequate rapportage richting de accountant. Gelet op deze aandachtspunten bevelen wij aan een duidelijke werkinstructie op te nemen voor partijen en voor accountants over de wijze waarop de verantwoordelijkheidsverdeling in de toekomst plaats zal vinden. In het bijzonder achten wij het van belang om prestatie-indicatoren vast te leggen waarmee de gemeenten de mogelijkheid krijgen om in kader van hun rechtmatigheidsverantwoording zekerheid te krijgen over de kaders waarin DG&J/SOJ het gegeven mandaat uitoefent.

2.5. Conclusie

De gemeenten hebben destijds de keuze gemaakt om bepaalde taken te laten verrichten door DG&J/SOJ in mandaat en andere taken in delegatie. Inmiddels is deze situatie gewijzigd. Vanwege een herijking van het lokale zorglandschap, is de rol en positionering van DG&J gewijzigd. DG&J/SOJ heeft een aantal uitgangspunten geformuleerd voor de afweging op welke wijze haar rol en positionering in de toekomst wordt ingevuld.

De geschetste uitgangspunten van de SOJ/DG&J zijn niet allemaal verenigbaar met ofwel delegatie ofwel met mandaat. Dat betekent dat een afweging benodigd is om de best passende oplossing te vinden.

In feite is de wens om binnen de bestaande gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam) te komen tot een vorm van bevoegdheidsinrichting op het gebied van jeugdhulp, waarbij de inrichting lijkt op een bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO). Gelet op de nieuwe taakverdeling van de SOJ/DG&J is een separate bedrijfsvoeringsorganisatie voor jeugdhulp het meest voor de hand liggend. Vooral omdat de financieel-administratieve taken daarin goed geborgd zijn, en voorzien zijn van de benodigde democratische legitimatie. Wel merken wij op dat deze structuur evenmin een oplossing biedt voor de discussie omtrent de financiële (eind)verantwoordelijkheid. Tevens begrijpen wij dat dit politiek-bestuurlijk niet haalbaar is.

Vanwege de wens van de gezamenlijke uitvoering op het gebied van jeugdhulp, past borging van deze taak het beste binnen een gemeenschappelijke regeling. Als wordt gekozen voor mandaat, dan wordt de bevoegdheid buiten de gemeenschappelijke regeling om georganiseerd.

Op basis van de geschetste uitgangspunten concluderen wij dat delegatie van bevoegdheden wat ons betreft het meest voor de hand ligt. De nadelen van de mandaatstructuur wegen niet op tegen de voordelen van het systeem van delegatie. Daarbij merken wij op dat bij deze inrichting de SOJ/DG&J de financiële verantwoordelijkheid voor de uitgaven jeugdhulp behoudt, waarmee in beperkte mate voldaan kan worden aan het verleggen van de financiële verantwoordelijkheid.

In aanvulling op het bovenstaande, hebben wij hiervoor de volgende argumenten:

- delegatie leidt tot een beter beheersbaar uniform stelsel van verantwoordelijkheden en taken;
- de afstand die wordt gecreëerd tussen de DG&J en de gemeenten leidt tot minder ad hoc besluitvorming en invloed;
- mandatering kan leiden tot een versnipperde, minder duurzame aansturing richting de SOJ/DG&J en beperktere borging van de taken van de SOJ/DG&J;
- de mandaatstructuur leidt tot extra afstemming met gemeenten en kostenverhoging op het gebied van financiële ontzorging.

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:

	Delegatie	Mandaat	Dienstverlenings-overeenkomst (“DVO”)
Beschrijving situatie	Formele verantwoordelijkheid bij de DG&J/SOJ	Formele verantwoordelijkheid bij gemeenten	Formele verantwoordelijkheid bij gemeenten
Rolverdeling	<p>Gemeenten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toezicht op afstand - Een actieve rol en/of sturingsmogelijkheid op zowel de DG&J/SOJ als op de jeugdhulpketen ontbreekt <p>DG&J/SOJ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gehele verantwoordelijkheid voor besluitvorming en uitvoering van de taken 	<p>Gemeenten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toezicht en de controle op de uitvoering van beleid en taken - Een meer actieve rol en/of sturingsmogelijkheid op de jeugdhulpketen - Mogelijkheid om zelf uit te voeren <p>DG&J/SOJ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besluitvorming in naam van de gemeenten - Uitvoering taken voor gemeenten 	<p>Gemeenten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toezicht en de controle op de uitvoering van beleid en taken - Een meer actieve rol en/of sturingsmogelijkheid op de jeugdhulpketen <p>DG&J/SOJ</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering taken voor gemeenten
Niveau van ontzorging van gemeenten	Gemeenten zijn volledig ontzorgd	Gemeenten zijn beperkt ontzorgd	Gemeenten zijn beperkt ontzorgd
Wijze van ontzorging	Gemeenten hebben geen directe invloed meer op de uitvoering van de DG&J voor de gedelegeerde taken	De DG&J neemt besluiten en oefent haar taken uit in naam van de gemeenten. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor uiteindelijke besluitvorming	Er is geen sprake van besluitvorming, de DVO ziet enkel toe op administratieve taken. Van ontzorging voor financiële verantwoording is in beginsel geen sprake. Ontzorging doet zich hoogstens voor in de voorbereiding
Hoe wordt ‘couleur locale’ gerealiseerd?	Collectieve inkleuring van ruimte aan ‘couleur locale’	Inkleuring door beleid van de individuele gemeenten. De DG&J/SOJ voert uit	Inkleuring afspraken door de individuele gemeenten. De DG&J/SOJ voert uit
Hoe te realiseren?	Collectieve afstemming van deelnemende gemeenten	Individuele afstemming met elke deelnemende gemeente	Individuele afstemming met elke deelnemende gemeente
Duurzame borging?	Langdurige borging via de gemeenschappelijke regeling	Beperkte borging vanwege de mogelijkheid tot aanpassen mandaat	Beperkte borging vanwege de mogelijkheid tot aanpassen afspraken
Worst case sturing?	Intrekken delegatiebesluit en wijziging van de gemeenschappelijke regeling	Intrekken mandaatbesluit	Opzeggen DVO
Contractmanagement?	Ligt logischerwijs bij de DG&J/SOJ	Inrichting contractmanagement als onderdeel van het mandaat bij de DG&J/SOJ. Wij adviseren een combinatie met een DVO, zodat specifieke afspraken over de uitvoering geborgd zijn	Alleen mogelijk wanneer de DVO gecombineerd wordt met een mandaat, en specifieke afspraken zijn ingericht met aanbieders van jeugdhulp

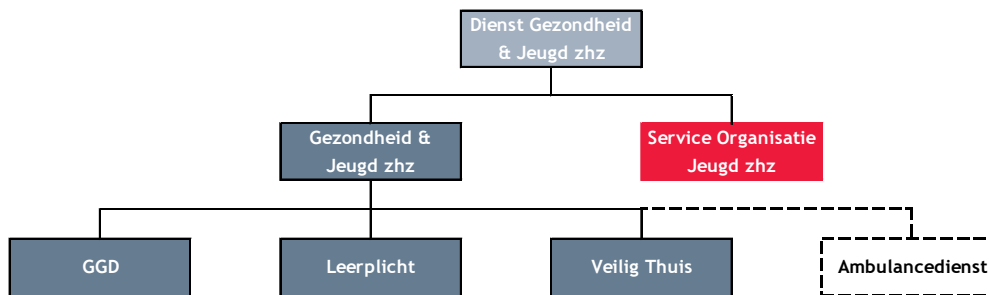
Rechtmatigheids-verantwoording	Zelfstandige verantwoordelijkheid door de SOJ/DG&J	De gemeenten worden verantwoordelijk voor de rechtmatigheid	Zelfstandige verantwoordelijkheid voor uitvoeringstaken door de SOJ/DG&J als opdrachtnemer
Wijze van verantwoording en rol DG&J/SOJ	Verantwoording geschiedt op aanvraag van de gemeenten en in ieder geval middels de gebruikelijke verantwoordingsvereisten die op de DG&J rusten	Gemeenten dragen de verantwoordingsplicht, de DG&J/SOJ levert informatie aan waarmee zij de gemeenten ondersteunen in hun verantwoordingsplicht	Gemeenten dragen de verantwoordingsplicht, de DVO kan bepalingen bevatten waarmee de DG&J/SOJ haar verantwoordingsplicht ondersteunt
Overige aandachtspunten	<p>Bij delegatie - een openbaar lichaam - in de vorm van verkrijgt de DG&J de wettelijke taken voor het beleid en uitvoering van de jeugdzorg.</p> <p>De gemeenten dragen bij in de GR om de financiële dekking te borgen. De regie- en slagkracht van gemeenten is afhankelijk van de informatie die de DG&J en de SJT aanleveren</p>	De gemeenten blijven ieder voor zich verantwoordelijk voor een deugdelijke financiële dekking van hun wettelijke jeugdzorgtaken. De DG&J treedt op in naam van de gemeenten. De gemeenten blijven verantwoordelijk voor een deugdelijke uitvoering en financieel beheer van de wettelijke taak	<p>Bij een DVO worden contractuele afspraken gemaakt tussen gemeenten en de DG&J over de feitelijke uitvoering en ondersteuning van de wettelijke taak.</p> <p>Aangezien het hier gaat om de financiële taak, is het verstandig om in de DVO een nadrukkelijke taakverdeling op te nemen</p>

3. Huidige situatie

Een aantal gemeenten in Zuid-Holland werken op het gebied van inkoop en uitvoering van de jeugdhulp samen. Formeel heeft dit geleid tot het opdragen van een beleidsmatige en uitvoeringstaak aan de gemeenschappelijke regeling DG&J. De DG&J houdt zich bezig met de uitvoering van zeer diverse taken voor de tien deelnemende gemeenten. De inkoop en uitvoering van de Jeugdhulp is ondergebracht in de SOJ. In dit hoofdstuk gaan wij nader in op de huidige organisatiestructuur en dienstverlening van deze organisatie.

3.1. Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland-Zuid

De inkoop en uitvoering van de Jeugdwet is door tien gemeenten in Zuid-Holland-Zuid ondergebracht in de SOJ. Het is een zelfstandige organisatie die onderdeel is van de gemeenschappelijke regeling DG&J. In onderstaand organogram is de structuur van de gemeenschappelijke regeling en de daarbij behorende zelfstandige onderdelen in beeld gebracht.



De SOJ ondersteunt de gemeenten in Zuid-Holland-Zuid bij de uitvoering van hun taken in kader van de Jeugdwet. De gemeenten hebben hiertoe de bevoegdheden ten aanzien van hun taken in de Jeugdwet gedelegeerd en gemandateerd aan de gemeenschappelijke regeling DG&J. De SOJ is verantwoordelijk voor de uitvoering. De SOJ is nu nog een zelfstandige organisatieonderdeel binnen de structuur van de DG&J met een eigen aansturing en directie. De SOJ wordt echter een ‘regulier’ bedrijfsonderdeel van de gemeenschappelijke regeling DG&J. De SOJ komt daarmee in een directe hiërarchische verhouding te staan van DG&J. De zelfstandigheid van beleid en uitvoering, waarover SOJ nu beschikt, komt daarmee te vervallen. De SOJ heeft een (gedelegeerde) bevoegdheid voor de uitvoering van de inkoop- en contractmanagement van de jeugdhulp en waarbij inbegrepen budgetbeheersing, risicomanagement, monitoring en informatievoorziening en accountmanagement/-beleid. Daarnaast is de SOJ momenteel gemandateerd opdrachtgever voor de SJT waarin het inhoudelijke deel van de jeugdhulp (toegang) is belegd.

De SOJ heeft in het begrotingsjaar 2021 23 fte aan personeel in dienst en wordt door een directeur aangestuurd die verantwoording aflegt aan het dagelijks- en algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Jaarlijks wordt in de begroting van de DG&J inzage gegeven in de beleidsuitingen en financiële ramingen van de inkoop en uitvoering van de jeugdhulp. De beleidsmatige- en financiële verantwoording vindt jaarlijks achteraf plaats via de jaarrekening.

Het huidige systeem van begroten en afrekenen is als volgt georganiseerd. In de begroting van de DG&J wordt inzage gegeven in het beleid, de ramingen en de inkoop en uitvoering van de door SOJ georganiseerde jeugdhulp. De beleidsmatige- en financiële verantwoording vindt jaarlijks achteraf plaats via de jaarrekening van DG&J. Ondanks dat SOJ dus een zelfstandig bedrijfsonderdeel is binnen DG&J, verloopt de huidige verantwoording, zowel vooraf als achteraf, nog steeds via DG&J.

3.2. Ontwikkelingen

Er speelt een aantal ontwikkelingen die voor de SOJ reden zijn om te verkennen of de huidige gedelegeerde bevoegdheid terug kan worden geven aan de gemeenten. Op basis van deze ontwikkelingen wil de SOJ de best passende inrichting van de bevoegdheden onderzoeken. De overwogen inrichtingen spitsen zich in het bijzonder toe op de mogelijkheden van delegatie en mandaat.

De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- De afbouw van de financiële solidariteit tussen de gemeenten voor de jeugdhulp. De bedoeling is dat het solidariteitsbeginsel per 1 januari 2023 is afgebouwd en dat iedere gemeente haar eigen werkelijke kosten voor de jeugdhulp betaalt.
- De afgelopen jaren nemen de gemeenten steeds meer zelf de regie over de inzet van jeugdhulp en waar de middelen naartoe gaan. Het gevolg hiervan is dat de SOJ wel over de financiële middelen beschikt maar een beperkte invloed heeft op de besteding hiervan, terwijl zij wel de volledige verantwoording hierover moet afleggen.
- Er is een onderzoek geweest naar de inrichting van de jeugdzorgketen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de governancestructuur niet volledig passend of transparant is voor de haar toebedeelde taken. Er is onduidelijkheid over de invulling van de juiste rollen, verantwoordelijkheden en taken.
- De SOJ zal als zelfstandig onderdeel van de DG&J verdwijnen. Besluitvorming hierover heeft inmiddels plaatsgevonden. De komende periode zal de SOJ organisatorisch opgaan in de DG&J.

4. Verkenning huidige situatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen wanneer de DG&J/SOJ de gedelegeerde bevoegdheid voor de inkoop en uitvoering van de jeugdzorg terugkeert naar de gemeenten. De verkenning van de gevolgen geschiedt aan de hand van relevante documenten vanuit juridisch perspectief.

4.1. Algemene duiding delegatie en mandaat

Delegatie

Met delegatie wordt de taak en bijbehorende verantwoordelijkheid volledig overgedragen. Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid gedelegeerd krijgt, krijgt de volledige verantwoordelijkheid toegekend. Deze verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die bevoegdheden is zowel juridisch als bestuurlijk van aard.

Na de delegatie van een bevoegdheid kan het overdragende bestuursorgaan de betreffende bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Dat kan pas na intrekking van het delegatiebesluit. Het delegerende bestuursorgaan mag geen instructies per geval geven maar kan alleen beleidsregels vaststellen. Voor delegatie is een specifieke wettelijke grondslag nodig.

Mandaat

Bij mandaat blijft het mandaterende bestuursorgaan verantwoordelijk (zowel bestuurlijk als juridisch). De besluiten worden in naam van de mandaatgever genomen en worden ook aan de mandaatgever toegerekend. Ook leidt dat ertoe dat het mandaterende bestuursorgaan de bevoegdheid wél zelf mag blijven uitoefenen.

Daarnaast mag een mandaterend bestuursorgaan zowel algemene instructies als instructies per geval geven. Daaronder valt ook de mogelijkheid beleidsregels op te dragen. De gemandateerde moet deze instructies opvolgen en kan zelf alleen beleidsregels opstellen wanneer deze bevoegdheid expliciet gemandateerd is.

Voor mandaat is geen specifieke grondslag nodig. In beginsel kan mandaat altijd, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

4.2. Bevoegdheidstoekenning DG&J

Gemeenschappelijke regeling

In de oprichtingsdocumenten van de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat het samenwerkingsverband is belast met de ondersteuning van de taken van de gemeenten op grond van de Jeugdwet. Het samenwerkingsverband - vormgegeven als openbaar lichaam - heeft daarbij de taak om zorg te dragen voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de gemeentelijke taken. Meer specifiek gaat het om de volgende overgedragen taken en bevoegdheden:

- a. het contracteren of subsidiëren van aanbieders van jeugdhulp en uitvoerders van de jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet; de jeugdhulp omvat de uitvoering van gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg of specialistische zorg voor jeugdigen; de taken worden uitgevoerd met inachtneming van de afspraken die hierover op bovenregionaal of landelijk niveau zijn of worden gemaakt;
- b. het bevorderen van gezamenlijk overleg van de deelnemende gemeenten inzake de uitvoering van de jeugdhulptaken, die ingevolge de Jeugdwet aan de gemeenten zijn opgedragen;
- c. waaronder in ieder geval wordt begrepen de volgende aan het samenwerkingsverband door middel van delegatie overgedragen bevoegdheden ten behoeve van het gebied:

- het inkopen en contracteren van zorgaanbieders jeugdhulp, waaronder het doen inrichten en in standhouden van een Diagnostiek Advies Netwerk;
- het contracteren met en/of subsidiëren van de gecertificeerde instelling(en), die jeugdbescherming en jeugdreclassering (JB/JR) taken uitvoeren;
- het organiseren en in stand houden van een voorziening waarmee tegemoetgekomen wordt aan de in de artikelen 10.1, 10.2, 10.3 en 10.4 van de Jeugdwet bedoelde verantwoordelijkheden ter zake van de continuïteit van de rechten en verplichtingen in verband met de inwerkingtreding van de Jeugdwet;
- de inrichting en instandhouding van een bezwaaradviescommissie die de colleges van de deelnemende gemeenten adviseert over de heroverweging van besluiten naar aanleiding van daartegen gemaakte bezwaren.

In artikel 30 lid 1 Wgr is de bevoegdheidstoekenning van een gemeenschappelijk openbaar lichaam geregeld. Er is sprake van een overdracht van bevoegdheden (delegatie). Daarbij geldt dat de deelnemers bevoegdheden kunnen overdragen voor zover deze binnen het belang van de gemeenschappelijke regeling vallen. Daarnaast worden vaak separaat mandaten verstrekt. De rechtbank heeft zich in 2015 uitgelaten over de mandateringsstructuur bij de SOJ en de SJT.¹ De rechtbank heeft geoordeeld dat de mandatering van bevoegdheden geen strijd met de Jeugdwet of aard van de bevoegdheid oplevert.

Wel leidt de samenloop van delegatie en mandaat in de uitvoering tot aandachtspunten. Het DB is immers uitsluitend verantwoording verschuldigd aan het algemeen bestuur binnen de gemeenschappelijke regeling. Mandatering van bevoegdheden aan DB door colleges doorkruist deze verantwoordingslijn.² Immers wordt het DB door acceptatie van het mandaat een ‘ondergeschikte’ van dat betreffende college.³ Er ontstaat een diffuus beeld van verantwoordelijkheden.

Mandaat

In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen dat naast delegatie ook een aantal taken onder de Jeugdwet middels mandaat kan worden opgedragen. De DG&J hanteert een uniform mandaatbesluit voor de uitvoering van een deel van de taken. De SOJ heeft een voorbeeld van een mandaatbesluit van gemeente Hoeksche Waarde aangeleverd. In dat mandaatbesluit worden diverse taken en bevoegdheden uit de Jeugdwet aan de directeur van de SOJ gemandateerd. De diverse bevoegdheden hebben betrekking op de uitvoering van de jeugdhulp als zodanig, bijvoorbeeld de verplichting zorg te dragen voor de uithuisplaatsing. In het register bij de mandaatregeling is wel opgenomen dat de directeur bevoegd is tot het besluit tot het aangaan van een overeenkomst (overweging 1.1).

Inkoopcontracten

De SOJ heeft een open house-inkoop georganiseerd voor de contractering van aanbieders van jeugdhulp. SOJ fungeert daarbij als onderdeel van de DG&J als opdrachtgever op grond van de delegatie.

4.3. Onderzoeksrapport

De gemeenten hebben AEF verzocht om de inrichting van de jeugdhulpketen te onderzoeken. Uit het onderzoek van AEF blijkt onder meer dat de governancestructuur op dit moment minder duidelijk is. Er is onduidelijkheid over de invulling van de juiste rollen, verantwoordelijkheden en taken. Dat leidt tot onwenselijke situaties. Bovendien wensen gemeenten meer ruimte voor de invulling van de lokale regie op de jeugdhulpketen.

In de situatieschets van AEF verdwijnt de SOJ als separaat onderdeel van de DG&J. Besluitvorming heeft plaatsgevonden op 28 januari 2021 waarbij is besloten om de SOJ organisatorisch op te laten gaan in de DG&J.

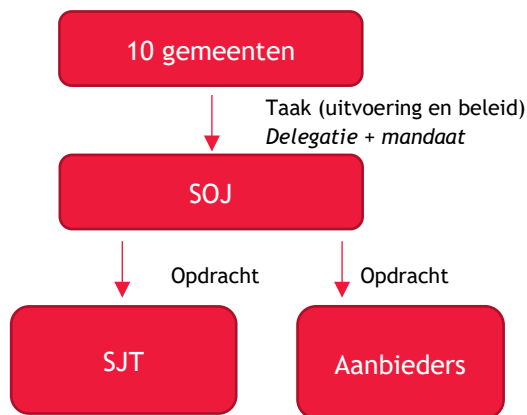
¹ Rechtbank Rotterdam 28 april 2015, ECLI:NL:RBROT:2015:3412.

² Mr. R.J.M.H. de Greef, *Een Vrije keuze tussen delegatie en mandaat bij intergemeentelijke samenwerking*, JBPlus - 2019 nr. 4.

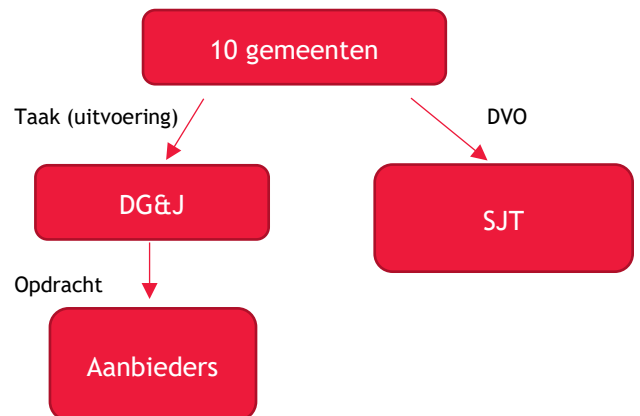
³ Vgl. D.J. Elzinga, R.J.M.H. de Greef & S.A.J. Munneke, *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, Groningen/Amsterdam: RUG/VU 2014, p. 20-21.

De huidige situatie wordt schematisch afgezet tegen de situatie die AEF aanbeveelt:

Huidige situatie



Beoogde situatie AEF



4.4. Huidige situatie vanuit juridisch perspectief

De DG&J/SOJ verricht het inkoop- en contractmanagement richting de aanbieders. Gemeenten verstrekken een opdracht aan SJT die in feite belast wordt met verlening van toegang tot jeugdhulp. De daadwerkelijke jeugdhulp wordt geleverd door de gecontracteerde aanbieders. DG&J/SOJ blijft belast met de inkoop en administratieve taken voor de jeugdhulp.

Taken	Gemeente	DG&J/SOJ
Inkoop en contracteren van aanbieders	De gemeenten hebben geen eigen contract met de aanbieders.	DG&J/SOJ contracteert op eigen naam en titel de aanbieders voor de jeugdhulp in de regio.
Financiering jeugdhulp	De gemeenten dragen de middelen voor jeugdhulp over aan DG&J/SOJ.	DG&J/SOJ verkrijgt de middelen die zij inzet voor het contracteren van aanbieders van de gemeenten. DG&J/SOJ beschikt niet over eigen middelen voor de realisatie en inrichting van jeugdhulp.
Financiële verantwoording	De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de overgedragen middelen aan DG&J/SOJ	DG&J/SOJ is verantwoordelijk voor de rechtmatigheidsverantwoording. DG&J/SOJ dient aan te tonen dat zij de middelen hebben ingezet voor het doel waarvoor zij zijn verstrekt.
Verlenen van toegang tot jeugdhulp	Bij mandaat verleent DG&J/SOJ opdracht aan de SJT namens gemeenten	Bij delegatie verleent DG&J/SOJ opdracht aan de SJT namens haarzelf
Contractmanagement	Bij mandaat is de gemeente contractpartij en verantwoordelijk voor het contractmanagement. De gemeenten kunnen zich bij laten staan door DG&J/SOJ.	Bij delegatie is DG&J/SOJ zelf contractpartij en verantwoordelijk voor het contractmanagement.

5. Varianten voor beoogde situatie

In dit hoofdstuk bespreken we de taakverdeling tussen gemeenten en DG&J in de beoogde situatie op basis van de uitgangspunten. Vervolgens bespreken we in dit hoofdstuk de specifieke verschillen tussen delegatie en mandaat al dan niet in combinatie met een dienstverleningsovereenkomst (hierna: 'DVO').

5.1. Feitelijke rol en taakverdeling in de huidige situatie beoogde situatie

Wij gaan in de beoogde situatie uit van de taken en verantwoordelijkheden uit onderstaande tabel die zijn gedelegeerd aan de DG&J. De taken en verantwoordelijkheden tussen partijen worden als volgt verdeeld.

De vraag is op welke manier de bevoegdheden binnen het lokale zorglandschap en regionale verplichtingen het beste vanuit juridisch oogpunt kunnen worden ingericht. In deze paragraaf zetten wij de verschillende keuzes op een rij en brengen we de voor- en nadelen daarvan in kaart. Daarbij merken wij wel op dat het verstrekken van de bevoegdheid een aangelegenheid is van de tien deelnemende gemeenten.

De gemeenschappelijke regeling is geformeerd als openbaar lichaam met publiekrechtelijke taken op diverse deelterreinen. Met de ontwikkelingen op het deelgebied jeugdhulp wordt daar een differentiatie aangebracht. In feite neigt de rol op het gebied van jeugdhulp eerder naar de definitie en invulling van een uitvoeringsorganisatie. Het uiteenlopende palet van bevoegdheden van de gemeenschappelijke regeling zorgt voor verwarring en vermenging van taken en verantwoordelijkheden. DG&J voert op dit moment taken uit op basis van de gemeenschappelijke regeling, de verschillende gedelegeerde bevoegdheden en gemandateerde taken.

Met DG&J is de taakverdeling in de beoogde situatie verkend. Centraal staat de vraag bij welke partij de algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdwet wordt belegd. De DG&J draagt op nu de programmaverantwoordelijkheid op basis van delegatie. Op het moment dat deze verantwoordelijkheid terugvalt aan de gemeenten, dan ligt de keuze voor een mandaat of een DVO voor de hand.

In deze paragraaf zetten we de verschillen uiteen, zodat de DG&J tezamen met haar stakeholders een keuze kan maken voor de best passende variant.

5.2. Beoogde structuur vanuit SOJ/DG&J en beschouwingen

De SOJ neemt als uitgangspunt dat zij in de beoogde situatie een beperktere rol heeft op het onderdeel beleid. Daarbij moet oog zijn voor de financiële verantwoordelijkheid die delegatie, mandaat of een DVO met zich meebrengt. Het uitgangspunt van de SOJ lijkt daarmee enigszins te verschillen van de uitgangspunten uit het AEF onderzoek.

Daarbij hebben wij de volgende kanttekeningen:

Geen kosten jeugdhulp via de begroting van de DG&J/SOJ

Als de DG&J/SOJ de kosten van de jeugdhulpaanbieders niet door de jaarstukken willen laten lopen, dan kunnen zij de rol van inkoop en contractbeheer anders invullen. Daarbij kan de DG&J/SOJ inkoopprocedures organiseren, waarbij de individuele gemeenten zowel als juridisch als formeel opdrachtgever worden aangemerkt. Er ontstaat een rechtstreekse rechtsverhouding tussen de individuele gemeenten en de aanbieders. Deze situatie past bij mandaat/DVO en niet bij delegatie.

De DG&J/SOJ kunnen nog steeds acteren op de financiële kant van de jeugdhulpketen. De DG&J/SOJ kan daarbij de gemeente ontzorgen met de financiële afhandeling van de betalingen aan aanbieders, bijvoorbeeld door de betalingsbatches klaar te zetten.

In feite verschuift de rol van de DG&J/SOJ dan naar een faciliterende en administratieve rol. Faciliteren zonder zelfstandige bevoegdheid of verantwoordelijkheid is een situatie die het beste past bij mandaatverlening met een aanvullende DVO.

Verschillen delegatie, mandaat en DVO

Onderstaande tabel geeft de verschillende manieren weer waarop de taakverdeling kan worden geformaliseerd.

	Delegatie	Mandaat	DVO
Wettelijke grondslag	Artikel 10:13 Algemene wet bestuursrecht	Artikel 10:1 Algemene wet bestuursrecht	Burgerlijk Wetboek 6
Toepassing	<p>Bij delegatie draagt het bestuursorgaan zijn bevoegdheden over aan een ander.</p> <p>Delegatie kan niet geschieden aan ondergeschikten.</p> <p>Delegatie kan alleen geschieden als het wettelijk voorschift waarin de bevoegdheid aan de delegatieverlener is opgedragen, delegatie toestaat</p>	<p>In het geval van mandaat behoudt de mandaatverlener zijn verantwoordelijkheid.</p> <p>Mandaat kan ook worden verleend aan personen die niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever</p>	<p>Een dienstverleningsovereenkomst (DVO) wordt doorgaans gebruikt voor de voorziening van PIOFACH-taken (personeel, inkoop, organisatie, facilitair, administratief, communicatie en huisvesting). Het betreft hier vaak ondersteunende diensten</p>
Bevoegdheden	<p>Bij delegatie wordt de gehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de (wettelijke) taak overgedragen. Degene die de taak delegeert, verliest controle over de wijze waarop de gedelegeerde taak wordt vormgegeven of uitgevoerd.</p>	<p>Degene die het mandaat krijgt - de mandaathouder - voert taken uit in de naam van de mandaatverlener. Degene die het mandaat verkrijgt voert enkel de taak uit zoals de mandaatverlener heeft voorgeschreven.</p>	<p>Een DVO is een overeenkomst naar privaatrecht waar in beginsel partijen contractsvrijheid hebben. Zoals opgemerkt onder 'Toepassing' ziet een DVO doorgaans enkel op ondersteunende dienstverlening. Er vindt bij een DVO geen publieke overdracht van bevoegdheden plaats.</p>
Uitwerking	<p>Delegatie is enkel mogelijk bij een openbaar besluit waarin de delegatie openbaar wordt gemaakt. Op lokaal/regionaal niveau zal dit een verordening zijn van de gemeenteraad.</p>	<p>Mandaat wordt verleend door een intern besluit. Dit is mogelijk door een openbaar besluit tot verlening van mandaat door degene op wie de (wettelijke) taak rust.</p>	<p>Partijen kunnen op basis van de contractvrijheid afspraken maken over onder andere de taakverdeling, verantwoordingsverplichtingen en financiële verplichtingen over en weer.</p>

	Delegatie	Mandaat	DVO
Sturing	<p>Het bestuursorgaan verliest haar zeggenschap over de wijze waarop de ontvanger van het mandaat zijn taak uitoefent. Degene die de bevoegdheid delegeert mag de bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen.</p> <p>Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid heeft gedelegeerd, kan op ieder moment zijn bevoegdheden terugvorderen en de delegatie beëindigen.</p> <p>Voor de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid kan de delegaatverlener enkel beleidsregels stellen.</p>	<p>De mandaatgever kan de gemandateerde instructies geven over de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid. Deze instructies kunnen per geval worden gegeven of middels algemene instructie.</p>	<p>De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen worden opgenomen in de DVO zelf.</p>
Controle achteraf?	<p>De delegaatverlener kan op ieder moment inlichtingen verzoeken aan de delegaat-ontvanger over de wijze waarop deze laatste de gedelegeerde bevoegdheid uitoefent.</p> <p>De delegaatverlener mag op ieder moment het delegatiebesluit intrekken.</p>	<p>De mandaatverlener kan op ieder moment inlichtingen verzoeken van de mandaathouder over de wijze waarop deze laatste gebruikmaakt van zijn gemandateerde bevoegdheid.</p> <p>De mandaatverlener mag op ieder moment het mandaatbesluit intrekken.</p>	<p>Tussen partijen moeten afspraken gemaakt worden over de beëindiging en verantwoording van de dienstverlenende bevoegdheden van partijen. Zoals eerder gezegd is er sprake van een zekere mate van contractsvrijheid waarin partijen onderlinge afspraken maken. In tegenstelling tot mandaat en delegatie is er bij een DVO dus sprake van een wederzijdse afspraak en niet een eenzijdige overdracht van taken en verantwoordelijkheden.</p>

Als wij een en ander bekijken zijn wij van mening dat de meest passende inrichting een centrale verantwoording bevat. De centrale verantwoording heeft betrekking op zowel de financiële en rechtmatigheidsverantwoording, maar ook het centrale beheer van middelen, inkoop en contractmanagement. Bij een mandaatbesluit ontbreekt gecentraliseerde sturing. Hierdoor is mandaat ons inziens niet het beste geëigende middel voor de beoogde samenwerking. Dit komt in het bijzonder omdat bij mandaat sprake is van besluiten in naam van de gemeenten. Door mandaat zal DG&J worden geconfronteerd met tien verschillende mandaatbesluiten, waarbij tien gedifferentieerde vormen van beleid moeten worden toegepast en waarbij geldstromen van tien verschillende gemeenten naar een grote verscheidenheid van aanbieders moet worden ingericht.

Als partijen een meer uitgesproken wens hebben voor de centralisering van ofwel beleid en uitvoering ofwel de uitvoering - naast de verantwoording - is ons inziens delegatie een meer passend middel. Wij benoemen hierbij de volgende aandachtspunten in relatie tot de plaatsing van de bevoegdheden zoals eerder genoemd:

Contracteren van aanbieders

Bij het contracteren van aanbieders zal in het geval van mandaat een overeenkomst tot stand komen tussen de gemeenten en de aanbieders. Bij delegatie contracteert de DG&J op eigen titel. Bij mandaat is er voor de DG&J vooral een administratieve taak voorbehouden voor contractregistratie. De uitvoering blijft in dat geval echter achter bij de gemeenten.

Bij delegatie is de DG&J integraal verantwoordelijk voor het contracteren van aanbieders, het beheren en controleren van de geldstromen naar aanbieders en het handhaven van contractuele afspraken.

Rechtmatigheids- en controleverantwoording

Bij mandaat rust er geen verantwoordingsverplichting bij de DG&J. DG&J voert in dat geval namelijk de taken in relatie tot jeugdhulp uit in naam van de gemeenten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het financieel beheer - inclusief rechtmatigheidsverantwoording - en beleid dat de DG&J voert voor de jeugdhulptaken. Bevindingen op het vlak van rechtmatigheid en getrouwheid in de gemandateerde taken werken onverkort door naar de verantwoording en oordeelsvorming voor de deelnemende gemeenten.

Bij delegatie is de DG&J zelfstandig bevoegd. Deze bevoegdheid heeft betrekking op zowel de besluitvorming, de administratieve taken als de rechtmatigheids- en controleverantwoording. In dat geval is er immers sprake van een bevoegdheid die op generlei wijze kan worden toegerekend aan de gemeenten. De DG&J oefent haar taken in delegatie uit voor eigen rekening en risico. In het geval van delegatie ligt de rechtmatigheids- en controleverantwoording bij de gemeenten voor de middelen die zij ter beschikking stelt aan de DG&J. De DG&J draagt in dat geval echter de rechtmatigheids- en controleverantwoording voor de middelen die zij overdraagt naar de aanbieders.

Contractbeheer en -management

In geval van mandaat is de DG&J geen partij bij de overeenkomst tussen de gemeenten en contractanten. Er kunnen eventueel enige administratieve taken bij de DG&J worden belegd door een DVO, maar van zelfstandige bevoegdheden in relatie tot besluitvorming is bij mandaat geen sprake.

Bij delegatie heeft de DG&J een eigen bevoegdheid om overeenkomsten te sluiten met contractanten die voldoen aan de inkoopvoorwaarden die daaraan zijn gesteld. Het contractbeheer en -management ligt in dat geval bij de DG&J. Gemeenten kunnen daarop geen invloed uitoefenen.

Slotopmerkingen

Alvorens te kiezen voor een constructie van mandaat of delegatie is het ons inziens noodzakelijk om deze activiteiten te kwalificeren en te categoriseren. In het bijzonder is de vraag relevant of de DG&J deze activiteiten voor eigen rekening en risico zal verrichten, of dat zij per activiteit onder toezicht staat van de gemeenten. Wij menen dat daar waar de gemeenten zwaarwegende invloed willen uitoefenen mandaat een geëigend middel is.

Als de DG&J niet enkel moet worden belast met taken van administratieve aard - waaronder begrepen de voorbereiding van verantwoordingen, contractbeheer en van financiering - maar integraal verantwoordelijk wordt voor het contracteren van aanbieders, de rechtmatige besteding van middelen en het inhoudelijk contractmanagement is ons inziens delegatie een meer geschikt middel. Bij delegatie heeft de DG&J een zelfstandige bevoegdheid en is zij verantwoordelijk voor de gehele keten. Gemeenten kunnen in het geval van delegatie controle achteraf toepassen. Deze controle is niet inhoudelijk van aard. Gemeenten ligt dan slechts een binaire keus voor. De keuze is dan om het delegatiebesluit in te trekken of in stand te houden.

5.3. Verantwoordelijkheidsverdeling en aandachtspunten

De gemeenten hebben aangegeven zelf de regie te willen houden over het lokale beleid voor toepassing van de Jeugdwet. De lokale invulling van het beleid maakt een gestroomlijnde en gecentraliseerde regiefunctie binnen de DG&J lastig te handhaven. Desondanks zien wij goede mogelijkheden voor samenwerking op bestuursniveau.

5.3.1. Intrekking delegatiebesluit en aanpassen gemeenschappelijke regeling

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt in artikel 10:18 dat een bestuursorgaan een delegatiebesluit ten allen tijde kan intrekken. Deze mogelijkheid wordt echter beperkt als in een gemeenschappelijke regeling is vastgelegd op welke wijze wijziging kan worden gebracht in een overgedragen bevoegdheid. Artikel 48 lid 1 en 2 van de statuten van de DG&J zegt hierover het volgende:

1. Zowel het algemeen bestuur, op voorstel van het dagelijks bestuur, als de colleges van de deelnemende gemeenten kunnen voorstellen doen tot wijziging van de regeling.
2. De regeling wordt gewijzigd zodra de colleges van tenminste acht van het aantal deelnemende gemeenten tot deze wijziging hebben besloten.

Dit betekent dat zowel de colleges van de deelnemende gemeenten als het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een voorstel voor wijziging kunnen doen voor de intrekking van de gedelegeerde bevoegdheid voor de jeugdzorg. Voorwaarde is dat minimaal acht deelnemende gemeenten met het voorstel akkoord zijn. Aangezien de gemeenten de regierol voor de jeugdzorg al grotendeels naar zich hebben toegetrokken, is de verwachting dat zij met het voorstel akkoord gaan.

Als wordt gekozen om het delegatiebesluit niet in te trekken, kan de gemeenschappelijke regeling alsnog worden aangepast. Daarnaast kunnen de gemeenten nog steeds beleidsregels toepassen voor het handhaven van de *couleur locale* bij de taakuitoefening door de DG&J.

De verdere uitwerking van de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling valt buiten de reikwijdte van deze rapportage.

5.3.2. Mandaatverlening aan DG&J

Met mandaatverlening aan de DG&J borgen de gemeenten dat de DG&J optreedt in naam van de respectievelijke gemeente. In het bijzonder valt hierbij te denken aan de toegang tot jeugdzorg die wordt ingestoken met oog voor specifieke wensen en behoeften van individuele gemeenten. De gemeenten houden door hun eigen beleid een regiefunctie. Mandaatverlening staat een doelmatige regionale inkoop niet in de weg. De gemeenten kunnen de DG&J mandateren om namens hen een inkoopproces te doorlopen. Door mandaatverlening voor het inkoopproces kunnen de gemeenten een breed scala aan jeugdzorg-producten inkopen met oog voor de eigen lokale wensen, en tegelijkertijd gebruik maken van een schaalvoordeel dat de gecentraliseerde inkoop met zich brengt. Het uitgangspunt van de individuele gemeenten om geen verhoging van de individuele lasten te ervaren wordt hiermee geborgd. Het verdient aanbeveling om een zekere homogeniteit ten aanzien van contractuele afspraken te onderhouden. Contractmanagement - in het bijzonder de handhaving van kwaliteit, looptijd, opzeggingstermijnen enzovoorts - verdient een centrale regierol. Deze regierol kan ons inziens het beste worden geborgd door contractueel homogene afspraken te maken voor de gehele jeugdzorgverlening.

Omdat de DG&J optreedt in naam van de gemeenten kan er sprake zijn van een gedifferentieerde toepassing van beleid binnen DG&J ten behoeve van de individuele gemeenten. Om hierop te kunnen sturen kunnen gemeenten bij de mandaatverlening een instructie geven over de wijze waarop het beleid moet worden toegepast. Voor het verlenen van toegang bestaat het risico dat niet alle gebruikers van de SJT gelijk worden behandeld vanwege hun woonplaats. Dit kan voor de uitvoering van taken voor de toegang leiden tot verwarring bij het personeel.

5.3.3. Verantwoordelijkheden tussen partijen

Binnen de beoogde situatie dient verder nog aandacht te worden besteed aan de verhouding tussen gemeenten, de SJT en de DG&J. Zoals wij de beoogde verhoudingen zien, blijven de gemeenten verantwoordelijk voor het beleid. De DG&J wordt verantwoordelijk voor de contractuele aspecten inzake de inkoop en het contractmanagement. De SJT verkrijgt de bevoegdheid om middels mandaat op te treden namens de gemeenten voor het beoordelen van het recht op toegang.

De beoogde verhoudingen brengen met zich dat de SJT aanvragen voor jeugdhulp mogen beoordelen, toekennen en weigeren in de regio Zuid-Holland-Zuid. De DG&J wordt gemandateerd om in naam van de gemeenten de inkoop uit te voeren en de contractuele afspraken te handhaven. De gemeenten behouden hiermee de bevoegdheid om de wijze van toegang ieder voor zich beleidsmatig af te kaderen.

Voor het handhaven van contractuele afspraken achten wij mandaatverlening aan de DG&J een adequate voorziening. Daarbij achten wij het voor de DG&J noodzakelijk om het differentiërend beleid van de individuele gemeenten adequaat te kunnen raadplegen. Deze raadpleging en consultatie kan digitaal door een systeem in te richten op basis waarvan gezamenlijke en individuele beleidskeuzes op deugdelijke wijze inzichtelijk zijn voor de SJT-medewerkers. Een alternatief is om kennis en kunde van de individuele gemeenten te positioneren bij of binnen de DG&J in de vorm van bijvoorbeeld detachering.

Zoals wij begrijpen is de SJT een onafhankelijke rechtspersoon die niet onder gezag staat van de DG&J of de gemeenten. De taken die de SJT voor de gemeenten uitvoert, kunnen worden vastgelegd in een DVO.

Tot slot willen wij de aandacht vestigen op de lopende overeenkomsten tussen de SOJ en de aanbieders. Zodra het delegatiebesluit wordt ingetrokken, wijzigt de verhouding tussen de prestatie en tegenprestatie tussen de SOJ en de aanbieders. De SOJ betaalt de aanbieders immers niet langer uit haar eigen middelen. De aanbieders daarentegen leveren hun diensten ook niet meer aan de SOJ maar rechtstreeks aan de gemeenten. De nieuwe verhouding zou dan ook bestaan tussen de aanbieders en de gemeenten. Voor wat betreft de lopende verplichtingen is overdracht van de rechtsverhoudingen tussen de gemeenten en de SOJ noodzakelijk. Voor wat betreft nieuwe opdrachten met jeugdhulpaanbieders geldt dat deze vanuit gemeenten moet worden aangegaan.

5.4. Conclusies en aanbevelingen

Op dit moment is er een duale situatie tussen enerzijds de SOJ die aangesproken wordt op haar begrotingsverantwoordelijkheid en anderzijds de gemeenten die een steeds grotere rol spelen in de sturing en beïnvloeding van de jeugdzorg. De SOJ wil de gevolgen van een gewijzigde rol- en taakverdeling inzichtelijk krijgen. Om dit mogelijk te maken volgen hierbij een aantal adviezen:

- Om de delegatiebevoegdheid voor de uitvoering van de Jeugdwet aan de gemeenten terug te geven dient het Algemeen Bestuur, op voordracht van het Dagelijkse Bestuur, een voorstel tot wijziging op te stellen met betrekking tot intrekking van de gedelegeerde bevoegdheid.
- Als acht deelnemende gemeenten achter het voorstel staan, kan besluitvorming plaatsvinden en de regeling op het punt van de Jeugdwet worden gewijzigd.
- De DG&J/SOJ kunnen met mandaat inkoopprocedures blijven organiseren. Individuele gemeenten worden dan aangemerkt als formeel opdrachtgever. Hiermee ontstaat een rechtstreekse rechtsverhouding tussen de individuele gemeenten en de aanbieders. Deze vorm van dienstverlening past binnen een mandaatstructuur.
- De taken van inkoop- en contractmanagement, monitoring en (financiële) administratieve afhandeling kunnen door de DG&J/SOJ worden uitgevoerd op grond van mandaat.
- Bestuursrechtelijk kan de gemeente de bevoegdheid behouden om de taken van jeugdzorg uit te voeren. De gemeenten dienen dan andere partijen mandaat te verlenen om in haar naam op te treden. De mandaatverlening kan zien op zowel het inkoopproces, het contractmanagement en het beoordelen van de toegang. Als de bevoegdheden voor jeugdzorg niet worden gedelegeerd blijft ook de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid berusten bij gemeenten.

- In de DVO dienen naast de vastlegging van de eisen en resultaten ten aanzien van de inkoop, het contractmanagement en de administratieve afhandeling ook de rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van sturing en monitoring te worden vastgelegd.
- Als de DG&J/SOJ de integrale verantwoordelijkheid blijft uitoefenen voor de financiële verantwoording, de inkoop, het contractmanagement en de sturing op de jeugdhulp, is delegatie meer passend. Bij delegatie hevelen de gemeenten hun verantwoordelijkheden voor jeugdhulp integraal over naar de DG&J/SOJ. Dit behelst de gehele ketenverantwoordelijkheid en niet enkel de administratieve taken.
- Zoals wij hebben begrepen is er een behoefte aan een afkadering van de financiële verantwoordelijkheden, als gevolg van een einde aan de solidariteitsfinanciering. Een einde aan de solidariteitsfinanciering staat delegatie niet in de weg. De gemeenten kunnen onderling immers nog steeds afspraken maken over de wijze van financiering van de DG&J en de gedelegeerde taken.

6. Financiën en verantwoording

De intrekking van de gedelegeerde bevoegdheid voor de jeugdhulp heeft invloed op een aantal aspecten ten aanzien van de financiële en rechtmatigheidsverantwoording.

6.1. Verantwoording

Zolang de DG&J/SOJ haar gedelegeerde bevoegdheid heeft, is zij zelfstandig verantwoordelijk voor de verantwoording van de rechtmatigheid. Op het moment van teruggave eindigt ook de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid.

De DG&J/SOJ wil de gemeenten blijven ontzorgen voor de verantwoording ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid. In deze paragraaf gaan wij eerst in op de huidige en de gewijzigde situatie ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording en daarna hoe de DG&J/SOJ de gemeenten kan ontzorgen ten aanzien van de verantwoording.

6.1.1. Rechtmatigheidsverantwoording

Huidige situatie rechtmatigheidsverantwoording

Artikel 212 lid 1 van de Gemeentewet verplicht gemeenten en gemeenschappelijke regelingen een financiële verordening op te stellen, waarin de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie zijn opgenomen. De DG&J is op basis van de Financiële verordening openbaar lichaam Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland-Zuid en de Verordening voor de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie van het Openbaar Lichaam Dienst Gezondheid & Jeugd Zuid-Holland-Zuid verantwoordelijk voor een deugdelijke controle en audit in het kader van de rechtmatigheid. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling moet jaarlijks zorgen voor een interne toetsing van de getrouwheid van de informatievoorziening en de rechtmatigheid van de (financiële) beheershandelingen.

Het uitgangspunt van rechtmatigheid is een zorgvuldige acquisitie en besteding van publieke middelen. De rechtmatigheid wordt getoetst aan de hand van de wettelijke kaders en regelgeving die gelden rondom de acquisitie en besteding van middelen. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling en de gemeenten ziet toe op de rechtmatigheid en wordt daarbij ondersteund door de accountant.

Vanuit het juridisch kader wordt de rechtmatigheid geduid als financiële acquisitie, besteding en verantwoording die ‘voldoet aan wettelijke regels en regelgeving’. Vanuit de accountantscontrole is de rechtmatigheid een minder omvattend begrip en beperkt zich tot de financiële rechtmatigheid. Bij de accountantscontrole gaat het erom dat de baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de formele en financiële rechtmatigheid. Formele rechtmatigheid heeft betrekking op het (niet) naleven van de financiële wetgeving met niet directe financiële gevolgen, de financiële rechtmatigheid heeft betrekking op onregelmatigheden die het accountantsoordeel beïnvloeden.

Ten aanzien van de rechtmatigheid zijn drie criteria van belang. Deze criteria zijn onderdeel van de jaarlijkse controle van de accountant. De van toepassing zijnde criteria zijn de volgende:

1. Begrotingscriterium

Ieder bestuursorgaan heeft de verplichting een zorgvuldige en reële begroting vast te stellen. Bij het begrotingscriterium wordt de begroting gecontroleerd, inclusief tussentijdse mutaties. De begroting dient een reële weergave te zijn van de baten en lasten van het bestuursorgaan.

Als er begrotingswijzigingen of overschrijdingen plaatsvinden, worden deze getoetst. In dat geval wordt onderzocht of de wijzigingen en overschrijdingen passen binnen het beleid en afdoende zijn toegelicht.

2. Voorwaardencriterium

Binnen dit criterium is de essentie of de (financiële) beheershandelingen binnen de gemeente of gemeenschappelijke regeling voldoen aan de voorwaarden zoals die gesteld zijn in de wet- en regelgeving. Dit kunnen zowel verplichtingen zijn die zijn opgelegd bij wet, als de voorwaarden voor besteding op lokale wetgeving zoals verordeningen.

3. Misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) criterium

Bij oneigenlijk gebruik is feitelijk gehandeld in overeenstemming met de wet- en regelgeving, maar in strijd is met het doel en strekking van wet- en regelgeving. Het begrip 'misbruik' heeft betrekking op het plegen van frauduleuze handelingen.

In de huidige rechtsmatigheidsverantwoording heeft de accountant een centrale rol. De accountant heeft daarbij de volgende verplichtingen:

- de accountant controleert de rechtmatigheid aan de hand van een normenkader;
- de accountant rapporteert over het getrouwe beeld en de rechtmatigheid;
- rechtmatigheidsfouten en onzekerheden neemt de accountant mee in de oordeelvorming en zijn mede bepalend voor de strekking van de controleverklaring;
- de accountant bespreekt de bevindingen met het bestuur.

De rechtmatigheidsfouten en onzekerheden zijn medebepalend voor de strekking van de controleverklaring. Voor de jaarrekening 2019 van de DG&J heeft de accountant voor zowel de getrouwheid als de rechtmatigheid een oordeel met beperking afgegeven. Normaal gesproken heeft dit geen invloed op de controleverklaring van de gemeente aangezien de gemeenschappelijke regeling inzake de BBV een zelfstandige verantwoordingsplicht met betrekking tot het getrouwe beeld en rechtmatigheid heeft.

Wijzigingen in de verantwoording van de rechtmatigheid

Bij de huidige rechtmatigheidsverantwoording speelt de accountant een centrale rol. Deze rol gaat veranderen waarbij het college van B&W een grotere rol krijgt. De belangrijkste en meest relevante wijzigingen zijn in onderstaande punten opgenomen:

- Vanaf 1 januari 2022, onder voorbehoud dat de wijziging op genoemde datum ingaat, gaat het college van B&W (gemeenten) of bestuur (gemeenschappelijke regelingen) jaarlijks een rechtmatigheidsverantwoording opnemen in de jaarrekening.
- Het normenkader wordt bij de gemeente door de gemeenteraad vastgesteld, waarna het College van B&W de rechtmatigheid toetst aan de hand van het vastgestelde normenkader. Bij een gemeenschappelijke regeling wordt dit belegd bij respectievelijk een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur.
- Het College van B&W of Bestuur leggen zelfstandig verantwoording in de jaarrekening over de naleving van de financiële rechtmatigheid in het boekjaar.
- De rechtmatigheidsverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarrekening en is medebepalend voor de strekking van de controleverklaring.
- In de nieuwe situatie verklaart de accountant dat de jaarrekening een getrouw beeld geeft, dat wil zeggen een volledig en juist beeld. Aangezien de rechtsmatigheidsverklaring onderdeel uitmaakt van de jaarrekening heeft de verklaring van getrouwheid ook hierop betrekking.
- De getrouwheid van de rechtmatigheidsverklaring wordt door de accountant vastgesteld op basis van het normenkader en de verantwoordingsgrens zoals die door de Gemeenteraad of Algemeen Bestuur is vastgesteld.
- Bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheidsfouten en onzekerheden worden in het jaarverslag opgenomen en niet in de jaarrekening.

- Het jaarverslag valt buiten de controlewerkzaamheden van de accountant. Wel zal de accountant toetsen of er tussen de rechtmatigheidsverantwoording en de bevindingen in de bedrijfsvoeringsparagraaf tegenstrijdigheden bestaan.
- Het College van B&W legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Bij een gemeenschappelijke regeling legt het Dagelijks Bestuur verantwoording aan het Algemeen Bestuur.

In de nieuwe situatie worden normenkaders door de gemeenteraad (gemeente) of algemeen bestuur (gemeenschappelijke regeling) vastgesteld en is het College van B&W of het Dagelijks Bestuur verantwoordelijk voor de verantwoording van de rechtmatigheid. De accountant heeft in de gewijzigde rechtsmatigheidsverantwoording een beperktere rol. Het normenkader en de verantwoordingsgrens zijn de twee elementen die de accountant meeneemt in de controle en de uitkomsten daarvan neemt hij mee in de oordeelsvorming en zijn mede bepalend voor de controleverklaring. De uitkomsten van de bevindingen over de rechtmatigheidsfouten en -onzekerheden vallen buiten de scope van de accountant en zijn, in afwijking van de huidige rechtmatigheidsverantwoording, geen onderdeel meer van de oordeelsvorming.

In onderstaand schema is de huidige rechtmatigheidsverantwoording en de wijzigingen daarop samengevat.



In de gewijzigde situatie voor de rechtsmatigheidsverantwoording krijgt met name het College of Bestuur een grotere rol dan voorheen. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheidsverantwoording lag voorheen grotendeels bij de accountant. Deze verantwoordelijkheid verschuift nu voornamelijk naar het College van B&W of het Bestuur van de gemeenschappelijke regeling.

Verantwoording

In de huidige situatie is de DG&J/SOJ volledige verantwoordelijk voor de volledige verantwoording van het programma Jeugdhulp. Indien de gedelegeerde bevoegdheid wordt ingetrokken door de gemeenten, dan gaat ook de verantwoordingsplicht terug naar de gemeenten. Vanaf het moment van overdracht hoeft de DG&J/SOJ geen verantwoording over betreffende programma af te leggen.

Wanneer de gemeenten het delegatiebesluit voor jeugdhulp intrekken, betekent dit voor de gemeenten een toename van de administratieve lasten. Om de toename van lasten zoveel mogelijk te beperken wil de DG&J/SOJ de gemeenten ontzorgen door de huidige taken van de inkoop, het contractmanagement, de monitoring en de informatievoorziening en de (financiële) administratieve afhandeling voor de gemeenten te blijven doen, inclusief de daarbij behorende verantwoordingen. Hierbij dient rekening worden gehouden met de volgende twee aspecten:

- getrouwheid, en;
- rechtmatigheid.

Hierna gaan wij nader in op beide aspecten en geven handvatten mee hoe de DG&J/SOJ de gemeenten in de getrouwheids- en rechtmatigheidsverantwoording kan ontzorgen.

Getrouwheid

Getrouwheid vereist de afweging of er een getrouw beeld wordt gegeven van het resultaat in de jaarrekening en van alle posten op de balans. Bij intrekking van het delegatiebesluit nemen de gemeenten de lasten van de jeugdhulp in hun eigen jaarrekening op. De accountant zal vervolgens de last controleren op getrouwheid. De DG&J/SOJ beschikt op dit moment over de relevante financiële stukken en niet de gemeenten. Hierdoor kan een situatie ontstaan waarbij iedere gemeenteaccountant de last van de jeugdhulp controleert bij de DG&J/SOJ. Dit zal zowel voor de gemeenten als voor de DG&J/SOJ tot extra werklast en kosten leiden. Om de toename van lasten zoveel mogelijk te voorkomen, is het aan te bevelen dat er vooraf met alle betrokkenen een werkproces wordt afgesproken.

Dit werkproces kan ons inziens als volgt worden vormgegeven:

1. Voor de verantwoording van de jaarlijkse last jeugdhulp stelt de DG&J/SOJ voor iedere gemeente een (financiële) verantwoording op die door de accountant van de gemeenten wordt gecontroleerd.
2. De huisaccountant van de DG&J stelt een 'omgekeerde auditinstructie' op waarin zij aangeeft hoe zij de last voor het programma Jeugdhulp wil gaan controleren.
3. De 'omgekeerde auditinstructie' wordt met alle betrokken gemeentelijke accountants gedeeld. De gemeentelijke accountants bepalen of zij, de in de instructie opgenomen controlewerkzaamheden voldoende vinden voor hun eigen oordeelsvorming. In afstemming met de accountant van de DG&J/SOJ en de gemeentelijke accountants wordt een uniforme auditinstructie overeengekomen, die als basis dient voor de controlewerkzaamheden.
4. Accountant van de DG&J/SOJ controleert op basis van de overeengekomen 'omgekeerde auditinstructie' de door de DG&J/SOJ opgestelde jaarverantwoording en voorziet deze van een controleverklaring.
5. De DG&J/SOJ stuurt jaarlijks de financiële jaarverantwoording voor de jeugdhulp + een controleverklaring naar iedere gemeente. De accountant van de gemeente kan deze controleverklaring gebruiken bij haar controle van de gemeentelijke jaarrekening.

Het doorlopen van bovengenoemde stappen leidt tot een uniforme aanpak voor de verantwoording van de 'getrouwheid' van de last waarbij de gemeenten zo veel mogelijk worden ontzorgd. De werkzaamheden van de accountant van de DG&J/SOJ zal naar verwachting toenemen door de noodzaak om onder andere een 'omgekeerde auditinstructie' op te stellen, verschillende afstemmingsmomenten tussen diverse partijen te houden en meerdere controles te moeten verrichten.

Rechtmatigheid

Zoals in paragraaf 1.2 is aangegeven, gaat de gemeenteraad en het College van B&W van 2022 een grotere rol spelen in de rechtsmatigheidsverantwoording. De gemeenten bepalen straks zelf het normenkader dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Wil de DG&J/SOJ de rechtsmatigheidscontroles voor de gemeenten gaan uitvoeren, dan zal het Dagelijkse Bestuur met het College van iedere gemeente in gesprek moeten over de scope van de rechtmatigheidscontrole. Om te voorkomen dat de DG&J/SOJ straks de rechtmatigheidscontroles aan de hand van verschillende normenkaders moet gaan uitvoeren, is het wenselijk om vooraf de regie hierop te nemen. De regie kan worden gevoerd door een uniform Intern Controleplan (hierna: 'IC-plan') voor de rechtsmatigheidsverantwoording op te stellen voor het programma Jeugdhulp. In het plan geeft de DG&J/SOJ aan hoe de controle op de rechtmatigheid wordt vormgegeven. Daarbij kan het huidige IC-plan van de DG&J/SOJ als basis dienen. In ieder geval dienen de volgende elementen onderdeel van het plan te zijn:

- omschrijving uniform kader voor de controle;
- omschrijving van de (controle)werkzaamheden;
- wijze van rapportage van de bevindingen;
- (eventuele) betrokkenheid accountant.

Het Dagelijks Bestuur van de DG&J/SOJ zal na het opstellen van het IC-plan met de verschillende colleges hierover in gesprek moeten gaan. Het uiteindelijke doel is te komen tot één uniform IC-controleplan voor de rechtmatigheidsverantwoording. Het uniform IC-controleplan is de basis voor de te verrichten werkzaamheden voor de rechtmatigheidscontroles door de DG&J/SOJ. Indien gewenst kan de accountant de werkzaamheden van de DG&J/SOJ toetsen.

6.2. Financiële aspecten

In de huidige situatie begroot de SOJ jaarlijks de programmalasten voor de jeugdhulp en uitvoeringslasten en neemt deze op in haar begroting. Achteraf legt de SOJ door middel van de jaarrekening verantwoording af over de besteding van de baten en lasten voor de jeugdhulp.

Het teruggeven van de gedelegeerde bevoegdheden per 1 januari 2023 aan de gemeenten heeft invloed op de jaarrekening en de begroting. Aan de hand van de primaire begroting 2023 wordt de impact van het teruggeven van de gedelegeerde bevoegdheid in beeld gebracht. De huidige primaire begroting 2023 in het meerjarenperspectief is als volgt:

Primaire begroting 2023 (programma Jeugdzorg)

*bedragen * € 1.000*

Totaal programmalasten	108.065
Dekking vanuit gemeenten	108.059
Geraamd saldo baten en lasten	6
Mutaties reserves	-6
Resultaat	0

Algemene dekkingsmiddelen

Totale lasten algemene dekk.	4.383
Dekking vanuit de gemeenten	4.325
Geraamd saldo baten en lasten	58
Mutaties reserves	-58
Resultaat	0

Totaal

Lasten	112.448
Baten	112.384
Geraamd saldo baten en lasten	64
Mutaties reserves	-64
Resultaat	0

In het meerjarenperspectief bestaat de primaire begroting 2023 uit programmalasten en algemene dekkingsmiddelen. De programmalasten bestaan uit de onderdelen regionale zorgmarkt, LTA, PGB en Stichting Jeugdteams. De algemene dekkingsmiddelen bestaan uit kosten voor uitvoering van het programma Jeugdzorg.

Als de gedelegeerde bevoegdheden worden teruggegeven terwijl de dienstverlening van de SOJ aan de gemeenten ongewijzigd blijft, ondergaat de begroting en jaarrekening per 1 januari 2023 een wijziging die in de volgende tabel in beeld is gebracht.

Primaire begroting 2023 (programma Jeugdzorg)	
<i>bedragen * € 1.000</i>	
Totaal programmalasten	0
Dekking vanuit gemeenten	0
Geraamd saldo baten en lasten	0
Mutaties reserves	0
Resultaat	0
Algemene dekkingsmiddelen	
Totale lasten algemene dekk.	4.383
Dekking vanuit de gemeenten	4.325
Geraamd saldo baten en lasten	58
Mutaties reserves	-58
Resultaat	0
Totaal	
Lasten	4.383
Baten	4.325
Geraamd saldo baten en lasten	58
Mutaties reserves	-58
Resultaat	0

- In de primaire begroting 2023 en volgende jaren worden geen programmalasten meer voor de jeugdhulp begroot en verdwijnt dit onderdeel uit de begroting.
- Doordat het programma Jeugdhulp vanaf 2023 niet meer wordt begroot bij de DG&J, verdwijnt ook de verantwoordingscyclus in onder andere de jaarrekening.
- De algemene dekkingsmiddelen blijven in de begroting en jaarrekening staan omdat de SOJ de inkoop en het contractmanagement voor de gemeenten blijft verzorgen.

6.3. Conclusie en aanbevelingen

Het teruggeven van de gedelegeerde bevoegdheid aan de gemeenten leidt, zoals uit voorgaande paragrafen blijkt, tot een aantal wijzigingen in de financiële en rechtmatigheidsverantwoording. In onderstaande schema zijn deze wijzigingen nogmaals samengevat:

Omschrijving	Gedelegeerde bevoegdheid	Mandaat
Financiële verantwoording programma.	Financiële verantwoording van het programma in de jaarrekening/begroting van de DG&J/SOJ.	Financiële verantwoording van het programma in de jaarrekening/begroting gemeente. De DG&J/SOJ hoeft geen (beleids)verantwoording af te leggen in haar jaarrekening/begroting.
Rechtmatigheidsverantwoording.	Zelfstandige verantwoordelijkheid van de DG&J/SOJ.	Verantwoordelijkheid van de gemeente.

Ontzorging van de financiële verantwoordelijkheid kan ons inziens op twee manieren plaatsvinden. De eerste vorm van ontzorging is volledig. Gemeenten nemen in dat geval een delegatiebesluit ten behoeve van de DG&J/SOJ. In dat geval krijgt de DG&J/SOJ de bevoegdheid gedelegeerd voor de gehele jeugdhulpketen. De DG&J/SOJ is dan verantwoordelijk voor de financiering, de inkoop, het contractmanagement, het contracteren van aanbieders en de toegangsvoorziening en de uiteindelijke financiële verantwoording voor de besteding van middelen. De DG&J/SOJ is dan eveneens verantwoordelijk voor de verantwoording van middelen van het moment dat zij deze middelen beschikbaar heeft tot het moment van uitgifte van deze middelen.

Mandaat past ons inziens beter bij beperkte ontzorging. Van beperkte ontzorging is in deze situatie sprake wanneer de DG&J/SOJ ontzorgt in de administratie en uitvoering, maar geen verantwoordelijkheid draagt. De DG&J/SOJ kan dan nog steeds inkoopprocessen begeleiden, maar is geen contracthouder of contractpartij bij overeenkomsten die worden gesloten tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders. Eveneens is de DG&J/SOJ niet verantwoordelijk voor de verantwoording van bestede middelen voor de controle of rechtmatigheid. Bij mandaat vindt geen overdracht van bevoegdheden plaats. Bij mandaat wordt de DG&J/SOJ enkel in staat gesteld om besluiten te nemen in naam van de gemeenten. De handelingen en besluiten zijn uiteindelijk aan de gemeenten zelf toe te rekenen.

Als er wordt gekozen om het delegatiebesluit in te trekken en een nieuw mandaatbesluit te nemen, willen wij wijzen op enkele gevolgen. Na teruggave van de gedelegeerde bevoegdheid kan de DG&J/SOJ de gemeenten blijven 'ontzorgen' voor zowel de financiële- als rechtmatigheidsverantwoording met daarbij de volgende aanbeveling:

- Aangezien de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de verantwoording van uitgave van middelen wordt de DG&J/SOJ geconfronteerd met een grote verscheidenheid aan verantwoordingen en controles van de individuele gemeenten. Het verdient daarom aanbeveling om de accountant van de DG&J/SOJ een 'omgekeerde auditinstructie' op te laten stellen. Een omgekeerde auditinstructie houdt in dat de accountant van de DG&J/SOJ aan de controlerende gemeenten aangeeft op welke wijze hij voornemens is de jaarrekeningen en controleverklaringen te toetsen op getrouwheid. De accountants van de gemeenten kunnen daarmee instemmen. Op deze wijze komt de DG&J/SOJ met de gemeentelijke accountants tot één algehele controleaanpak.
- Pak op de rechtmatigheidsverantwoording de regie door met één uniform IC-plan te komen en dit met de gemeenten af te stemmen. Dit voorkomt de situatie dat de DG&J controles moet gaan uitvoeren op basis van controleplannen van de afzonderlijke gemeenten. Belangrijk hierbij is dat de DG&J/SOJ de regie neemt om te komen tot uniforme werkafspraken met de gemeenten.

A. Bijlage I

GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

A.1. Voor het onderzoek zijn de volgende documenten geraadpleegd:

- Gemeenschappelijke regeling DG&J
- Uniform mandaatbesluit gemeente - gemeente Dordrecht d.d. 18 november 2014
- Register bij Mandaatregeling DG&J 2020
- Adviesbrief AEF met kenmerk DG58/050d d.d. 23 september 2020
- Onderzoeksrapport Onderzoek governance ZHZ-Jeugd d.d. 23 september 2020
- Implementatieschema 'Doorontwikkeling jeugdzorg ZHZ, in één oogopslag' d.d. 23 september 2020
- Mandaatbesluit Directeur Serviceorganisatie Jeugd Zuid-Holland-Zuid 2021 gemeente Hoeksche Waard d.d. 26 januari 2021
- Diverse overeenkomsten van open house jeugdhulp per 1 januari 2021
- Begroting 2021 GR DG&J
- Jaarstukken 2019 GR DG&J
- Financiële verordening (artikel 212)
- Controleverordening (artikel 213)
- Aanpak rechtmatigheidsverantwoording

B. Bijlage II

2. GEÏNTERVIEWDE FUNCTIONARISSEN

- De heer E.H.A. Magnee Directeur
- De heer L. van der Giessen Directiesecretaris
- De heer J.G. van der Linde Financieel manager

nieuwe perspectieven

In de nieuwe economie doen kansen zich sneller voor dan ooit. Nieuwe spelregels geven een boost aan zakelijk werken. En een nieuwe generatie staat klaar om het anders te doen. Beter, slimmer, innovatiever. Wie succesvol wil ondernemen, moet zelf ook vernieuwen. Open staan voor verandering. En met open vizier kijken naar de mogelijkheden die voor ons liggen.

Nieuwe perspectieven, dát is wat BDO u wil bieden. En kan bieden, dankzij onze unieke combinatie van lokale marktkennis en een internationaal netwerk. Persoonlijke dienstverlening en een professionele aanpak. BDO helpt u graag om vanuit een andere invalshoek naar uw business te kijken. Zodat u de juiste beslissingen neemt om uw organisatie sterker, wendbaarder en succesvoller te maken. Of u nu een mkb-bedrijf, familiebedrijf, publieke organisatie of internationale onderneming bent.

BDO kijkt graag met u vooruit. Samen komen we tot nieuwe inzichten en nieuwe kansen in uw markt. Samen creëren we nieuwe perspectieven.

bdo.nl