

Vergaderjaar 2013–2014

31 839

Jeugdzorg

33 750 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2014

Nr. 343

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2014

Veel van de taken die per 1 januari 2015 gedecentraliseerd worden in het sociaal domein, zullen door gemeenten lokaal worden uitgevoerd. Er zijn ook taken die (boven)regionaal worden opgepakt, bijvoorbeeld waar het specialistische zorg betreft. Voor de uitvoering van die taken, maar ook voor de voorbereiding daarvan gedurende het transitieproces, is het belangrijk dat gemeenten samenwerkingsverbanden inrichten. Vorig jaar heb ik u per brief (d.d. 12 juli 2013, Kamerstuk 33 400 VII, nr. 81) geïnformeerd over de uitkomsten van de inventarisatie per 31 mei 2013 van de samenwerkingsverbanden die gemeenten inrichten in het kader van de decentralisaties. Inmiddels zijn het Rijk en de gemeenten een jaar verder in de voorbereiding van de decentralisaties. Waar vorig jaar mei gemeenten aangaven met welke gemeenten ze willen gaan samenwerken, zal deze samenwerking eind 2014 volledig ingevuld moeten zijn. In voornoemde brief heb ik aangekondigd dat eind 2013 een nieuwe uitvraag door de VNG zou plaatsvinden over de voortgang van de gemeentelijke samenwerking op het terrein van de jeugdzorg.

In diezelfde brief heb ik u geïnformeerd over de ondersteuning die door het Ministerie van BZK en de VNG wordt aangeboden aan gemeenten bij de inrichting van hun samenwerking, waaronder de inzet van drie ambassadeurs voor de intergemeentelijke samenwerking. Tijdens het Algemeen Overleg met de VCBZK op 30 oktober 2013 heb ik toegezegd uw Kamer begin 2014 te informeren over de werkzaamheden van deze ambassadeurs (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 14).

In voorliggende brief komen de werkzaamheden van de ambassadeurs aan de orde en vervolgens de uitkomsten van voornoemde monitor over de gemeentelijke samenwerking in de jeugdzorg. Uit zowel het werk van de ambassadeurs als de jeugd rapportage blijkt dat er door gemeenten vooruitgang is geboekt met de verdere invulling van de regionale

samenwerking. Tegelijkertijd is er een aantal punten dat de komende tijd nog aandacht vraagt van gemeenten om de regionale samenwerking tijdig en voldoende stevig ingericht te hebben. Om deze reden zullen BZK en VNG gezamenlijk vanuit het ondersteuningsprogramma gemeenten blijven ondersteunen en stimuleren om de noodzakelijke stappen in hun samenwerking te maken. Ik zal tot slot van deze brief ingaan op de voortgang van dit ondersteuningsprogramma.

Ambassadeurs gemeentelijke samenwerking

Opdracht ambassadeurs

In een brief aan de colleges van gemeenten (d.d. 15 maart 2013, Kamerstuk 28 750, nr. 52) zijn door het kabinet en de VNG criteria benoemd voor de vormgeving van samenwerkingsverbanden ter uitvoering van de drie decentralisaties. Een belangrijke taak van de ambassadeurs is «fact finding» op deze criteria: Hoe is de financiële situatie? Zijn er afspraken over financiële risicoverevening? Afspraken daarover zijn nodig om onderlinge discussies en financiële problemen bij individuele gemeenten (bijvoorbeeld door aanvullende kosten door onvoorziene hogere zorguitgaven) te voorkomen.

Andere vragen die aan de orde komen zijn: Hoe is de samenwerking georganiseerd en op welke schaal? Welke argumenten hebben gemeenten voor incongruentie en hoe gaan zij om met de mogelijk nadelige gevolgen ervan? Is er een juridische basis voor de samenwerking? Een juridische basis is nodig bijvoorbeeld als gemeenten gezamenlijk zorg gaan inkopen. In dat geval zullen gemeenten – met het oog op de termijnen van inkoopprocedures – op korte termijn hun samenwerkingsverband van een juridische basis moeten voorzien. De ambassadeurs hanteren hierbij het uitgangspunt van «pas toe of leg uit» («*comply or explain*»). De ambassadeurs hebben voorts de opdracht meegekregen een «*sense of urgency*» te creëren en op bestuurlijk niveau samenwerkingsverbanden van advies te voorzien. Daarnaast kunnen de ambassadeurs een bemiddelende of diplomatieke rol spelen wanneer de samenwerking (tijdelijk) moeizamer verloopt. De ambassadeurs zien tenslotte voor henzelf een taak in het doorgeven van signalen vanuit gemeenten en samenwerkingsverbanden richting het Rijk en de VNG.

Resultaten ambassadeurs

De ambassadeurs hebben de afgelopen periode ruim 25 bezoeken afgelegd, bestaande uit overleggen met bestuurders en regionale bijeenkomsten van één of meerdere gemeenten. Met hun bezoeken hebben de ambassadeurs inmiddels bestuurders van ruim 100 gemeenten gesproken. Gemeenten en regio's denken in- en naar aanleiding van de gesprekken na over bijvoorbeeld incongruentie tussen de samenwerkingsverbanden en de juridische vorm van de samenwerking. De ambassadeurs hebben daarmee duidelijk een aanjagende functie. Op basis van hun bezoeken concluderen de ambassadeurs dat gemeenten voortvarend aan de slag zijn met de inrichting van de samenwerkingsverbanden voor de drie decentralisaties. Voor de korte termijn stellen de ambassadeurs vast dat er binnen de regio's wordt gesproken over de manier waarop de samenwerking juridisch kan worden geborgd, maar dat het in veel gevallen nog ontbreekt aan vastgestelde juridische kaders, – met uitzondering van de regio's die op basis van een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling samenwerken. De samenwerkingsverbanden die zijn bezocht door de ambassadeurs hebben in de meeste gevallen ook nog geen uitgewerkte, eenduidige afspraken vastgelegd over budgetverdeling en risicoverevening. De ambassadeurs adviseren

samenwerkingsverbanden zo snel mogelijk dergelijke afspraken voor te bereiden en vast te leggen en geven daarbij aan dat de Wgr daarvoor een adequate basis kan bieden, ondanks het soms negatieve imago van de Wgr. Het kabinet acht de toepassing van de Wgr van belang omdat samenwerkingsverbanden gebaseerd op de Wgr verlengd lokaal bestuur zijn, met de daarbij behorende instrumenten voor democratische verantwoording en controle. Het aan uw Kamer toegezonden voorstel tot wijziging van de Wgr voorziet in een aantal maatregelen ter verdere versterking van de positie van de gemeenteraad bij intergemeentelijke samenwerking en verbetering van de interne verantwoordingsstructuur binnen het openbaar lichaam (Kamerstuk 33 597).

De ambassadeurs brengen nadrukkelijk onder de aandacht van het kabinet dat in de regio's veelvuldig wordt gewezen op de noodzaak tot tijdig uitsluitel over de budgetten, de wetgeving en mogelijke overgangskosten in 2015. Zonder inzicht in de budgetten en de wetgeving is het voor gemeenten niet mogelijk taken over te dragen aan een samenwerkingsverband, noch om een (nieuwe) juridische basis te leggen of een afgewogen besluit te nemen over (gezamenlijk) in te kopen zorg en voorzieningen. Het kabinet heeft hier zeker aandacht voor en erkent dat gemeenten pas definitieve afspraken kunnen vastleggen als er meer duidelijkheid is. Inmiddels zijn de drie decentralisatiewetten aan uw Kamer aangeboden.

Gemeenten worden voorts zo veel mogelijk al geïnformeerd om voorlopig(e) oplossingen mogelijk te maken en gemeenten in staat te stellen voorbereidingen te treffen om zaken later definitief te regelen. Voor wat betreft jeugdzorg is in de decembercirculaire, vooruitlopend op de definitieve mededeling in de meicirculaire 2014, een extra budget-update jeugd gepubliceerd voor gemeenten. Ook is in alle regio's uitleg gegeven over de opbouw van het budget. Tevens is om onzekerheid te beperken door het Rijk, VNG en IPO op 19 december 2013 afgesproken dat door verevening binnen het totale te decentraliseren budget het Rijk garandeert dat individuele gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95% van het budget krijgen dat hen in december 2013 is toegezegd. Deze drie acties stellen de gemeenten in staat om, vooruitlopend op definitieve besluitvorming, reeds voorlopige voorzieningen te treffen om de continuïteit van de jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming te kunnen waarborgen.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar een nieuwe verdeelmodel Participatiewet. Het streven is om in de meicirculaire van het gemeentefonds over de uitkomsten van het onderzoek respectievelijk over het nieuwe verdeelmodel informatie aan de gemeenten te verstrekken. Zoals aangekondigd in de brief in reactie op de VNG-ledenraadpleging over het overlegresultaat decentralisatie van langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning (Kamerstuk 30 597, nr. 416), heeft de Staatssecretaris van VWS op 29 januari jl. de voorlopige financiële effecten voor 2015 per gemeente gepubliceerd en is aan de gemeenten een update gestuurd van de beleidsinformatie over AWBZ-cliënten die onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen te vallen. Voorts is het voornemen in de meicirculaire inzicht te bieden in het definitieve budget per gemeente voor 2015 op basis van de meest recente realisatiecijfers en een eerste inzicht in de meerjarige budgetten.

De ambassadeurs zien dat door gemeenten de noodzaak wordt erkend om op het terrein van de drie decentralisaties zoveel mogelijk een congruente regio-indeling te hebben om de decentralisaties integraal te kunnen benaderen. Tenminste 10 incongruente gemeenten hebben samen met een ambassadeur gereflecteerd op de incongruentie van de voorgenomen samenwerking. Daaruit blijkt dat de incongruentie in veel gevallen vanuit de inhoud van de decentralisaties verklaarbaar is, bijvoorbeeld doordat de

betreffende gemeente in een grensgebied ligt van verschillende (historische) regio's, omdat de jeugd op een andere regio georiënteerd is dan de arbeidsmarkt of vanwege aansluiting bij andere verplichte regio-indelingen. Enkele gemeenten hebben een duidelijker beeld van de gevolgen van hun incongruentie gekregen en beraden zich op manieren om daarmee om te gaan of op een mogelijke wisseling van regio-indeling om zo tot een meer congruente regio-indeling te komen. Het kabinet ziet en verwacht dat de incongruentie het komende jaar verder afneemt.

Vervolg ambassadeurs

De ambassadeurs hebben een eerste stap gezet in het verkennen van voortgang op de door het kabinet en de VNG gestelde criteria voor de samenwerkingsverbanden. Er is door gemeenten veel gedaan, maar de komende tijd moet er meer vaart komen in het aanpakken van de gesignaleerde aandachtspunten. Er zijn verschillende regio's die bestuurlijk nog een duwtje in de rug kunnen gebruiken in hun samenwerking. Daarnaast kunnen de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 leiden tot wisselingen van colleges en daarmee wisseling van houding ten opzichte van de samenwerking. Daarom is besloten de aanstelling van de ambassadeurs met een half jaar te verlengen tot 1 juli 2014. Ik zal u na afloop van die termijn opnieuw informeren over de uitkomsten van het werk van de ambassadeurs.

Voortgang samenwerking jeugdregio's

Jeugdzorgregio's

In mijn brief van 12 juli 2013 heb ik u gemeld dat een nieuwe inventarisatie van de samenwerkingsverbanden in het sociaal domein zou worden uitgevoerd om zicht te krijgen op de voortgang en de inhoud van de samenwerkingsverbanden. De aandacht van de meeste gemeenten is in het sociaal domein in het najaar 2013 grotendeels gericht geweest op de regionale transitiearrangementen voor de continuïteit van de jeugdzorg die per 31 oktober 2013 opgeleverd zijn. De uitvraag van de VNG in november heeft zich daarom specifiek gericht op de samenwerking binnen de jeugdzorgregio's.¹ De rapportage en bijbehorende regioprofielen stuur ik u als bijlage bij deze brief.

Schaal van uitvoering

Zoals eerder genoemd zijn begin 2013 door BZK en VNG criteria benoemd voor de vormgeving van samenwerkingsverbanden ter voorbereiding op de drie decentralisaties. Voor wat betreft de schaalgrootte en regio-indeling kan worden geconcludeerd dat sinds de inventarisatie van mei de regio West-Brabant is opgesplitst in Oost en West. Dat brengt het aantal jeugdzorgregio's op 42. Het inwoneraantal van de regio's loopt uiteen van ca 102.000 (Midden Limburg West) tot boven één miljoen inwoners in Rijnmond en Amsterdam-Amstelland.

Uit de inventarisatie blijkt dat er niet één schaal van samenwerking bestaat voor alle jeugdzorgtaken die gedecentraliseerd worden. Er wordt, steeds vanuit de inhoud van de taak, gekozen voor de ene keer een lokale benadering en waar nodig of efficiënt een regionale of zelfs bovenregionale aanpak. De organisatie van de eerstelijnszorg geven alle gemeenten lokaal vorm. Dat geldt veelal ook voor de ambulante hulp. De taken

¹ De focus van deze inventarisatie ligt op de samenwerking binnen de regio's, de inhoudelijke voortgang is beoordeeld door de Transitiecommissie Jeugd op basis van de transitiearrangementen (zie voor de rapportage van de Transitiecommissie Jeugd, Kamerstuk 31 839, nr. 324).

pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg worden bijna altijd op de schaal van de 42 jeugdzorgregio's georganiseerd. Echter voor een aantal taken (zoals specifieke jeugdhulp, jeugdbescherming, jeugdreclassering en het meldpunten AMHK, jeugdzorgplus) waarvoor voldoende omvang, expertise en mogelijkheden om financiële risico's te verevenen noodzakelijk is, kiezen sommige gemeenten voor een grotere schaal waarvoor meerdere regio's de handen ineen slaan.

Uit de inventarisatie blijkt tevens dat er ook per oktober 2013 geen sprake is van «witte vlekken» of centrumgemeenten die uitgesloten worden door randgemeenten bij de inrichting van de jeugdzorgregio's («donut-constructie»).

Voortgang samenwerkingsverbanden jeugdzorg

Binnen de regionale samenwerkingsverbanden is voortgang geboekt in de versteviging van afspraken doordat intenties tot samenwerking via besluitvorming in colleges en/of gemeenteraden tot afspraken zijn ontwikkeld (verschillend per onderwerp is 30–50% van de intenties per 31 mei 2013 inmiddels omgezet in vastgestelde afspraken). Voor de meeste jeugdzorgtaken geldt desondanks dat in november 2013 nog maar ongeveer 50% van de gemeenten afspraken heeft vastgelegd (zie *tabel «intenties versus vastgelegde afspraken (aantallen regio's)», §6 van de VNG-rapportage*). Veel gemeenten geven aan dat de beleidsplannen en de samenwerkingsstructuur begin 2014 in de gemeenteraden aan de orde zullen komen en dat zij pas dan als vastgestelde afspraken gelden. Dat is ook nodig, want alleen gebaseerd op intenties kunnen noodzakelijke afspraken over bijvoorbeeld taakverdeling en risicoverevening niet worden gemaakt.

Zoals ook door de ambassadeurs is vastgesteld, zijn er op dit moment maar weinig regio's die de samenwerking in de jeugdzorg al juridisch geborgd hebben. Juridische vormgeving wordt door gemeenten veelal gezien als sluitstuk van de gemaakte afspraken. De ambassadeurs constateren dat een aantal regio's hierbij aangeeft in 2014 te streven naar lichte regelingen zoals een centrum-gemeenteconstructie, (inkoop)coöperatie of bestuurlijke afspraken waarbij de besluitvorming in de eigen gemeente worden gehouden. Voor de juridische vormgeving in 2014 bestaan inderdaad verschillende mogelijkheden. Belangrijk is vooral dat het tijdig gebeurt, waarbij in een later stadium de (tijdelijke) afspraken alsnog van een juridische basis kunnen worden voorzien. Aan de gemeenten is deze keer tevens uitgevraagd of er afspraken zijn gemaakt over de verevening van kosten en financiële risico's binnen de regio. In vijf jeugdzorgregio's zijn daarover reeds afspraken gemaakt, in ongeveer de helft van de regio's wordt het thema nu uitgewerkt en staat het gepland voor begin 2014. De overige regio's zijn over dit thema in gesprek, maar er worden nog geen plannen uitgewerkt. Ook hiervoor geldt dat dit op korte termijn opgepakt moet worden.

Ondersteuning van samenwerkingsverbanden

Geconcludeerd kan worden dat gemeenten sinds 31 mei 2013 voor de jeugdzorgregio's voortgang hebben geboekt in hun samenwerking, niet in de laatste plaats door het proces van oplevering van de regionale transitiearrangementen jeugdzorg. Tegelijkertijd is er nog een aantal belangrijke aandachtspunten, waaronder het vastleggen van afspraken via colleges en gemeenteraden en het uitwerken van juridische kaders en afspraken over kostenverdeling en risicoverevening. Hoewel sommige afspraken pas definitief gemaakt kunnen worden nadat wetgeving is vastgesteld, kunnen gemeenten al wel de noodzakelijke voorbereiding

treffen of tijdelijke voorzieningen inrichten, zoals overigens door veel gemeenten al wordt gedaan.

Ondersteuningsprogramma

Omdat dit behoorlijk specialistische kennis vraagt en sommige regio's ondersteuning kunnen gebruiken om tijdig klaar te zijn, zal vanuit BZK en VNG aanvullende ondersteuning beschikbaar zijn voor de regio's die dat wensen. Vanuit het programma «Gemeenten van de Toekomst» wordt dit gedaan door het accountmanagementteam dat contacten onderhoudt met regio's en gemeenten. Op basis van die gesprekken wordt bezien of bestuurlijke ondersteuning gewenst is door middel van een bezoek van de ambassadeurs of ambtelijke ondersteuning in de vorm van bijvoorbeeld een workshop of training. Er wordt daarbij nadrukkelijk samengewerkt met de VNG en de Ministeries van Veiligheid en Justitie, VWS en SZW en de ondersteunende Transitiebureaus.

Inhoudelijke ondersteuning wordt bijvoorbeeld geboden met een handreiking die is ontwikkeld om de verschillende opties voor de vormgeving van een juridische basis voor de samenwerking inzichtelijker te maken. Ook wordt gemeenten ondersteuning-op-maat op dat punt aangeboden, bijvoorbeeld bij het vastleggen van samenwerkingsarrangementen en het regionaal invullen van de opdrachtgeversrol (in de vorm van een simulatie) en het opstellen van overdrachtsdocumenten in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen. Ook op de thema's kosten- en risicoverevening, risicomanagement en de planning&control cyclus is een handreiking in voorbereiding. Daarnaast worden samen met de provincies in februari/maart 2014 regionale bijeenkomsten georganiseerd voor gemeentelijke financieel specialisten om hen over onder meer methoden voor kosten- en risicoverevening te informeren.

Monitoring voortgang regionale samenwerking

Voor de zomer 2014 zal ik samen met de VNG monitoren of de noodzakelijke voortgang in de operationalisering van de samenwerking wordt gemaakt, zowel voor de jeugdzorg als de nieuwe Wmo-taken en binnen de arbeidsmarktregio's. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de integrale monitoring die met de VNG wordt vormgegeven. Bij onvoldoende voortgang zal het kabinet in de tweede helft van 2014 de (wettelijke) mogelijkheden bezien om de betreffende samenwerkingsverbanden alsnog aan de gestelde criteria voor de samenwerkingsverbanden te laten voldoen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk