

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen

Commissie voor beleidsonderzoek



De raad in positie

Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en de transformatie van de jeugdzorg in Vlaardingen

Februari 2015



Samenstelling Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen:

Voorzitter: drs. Karin Meijer
Plaatsvervangend voorzitter: Harald Lourens RA RO
Leden: dr. Diana van Dijk
Esther Heijndijk
Ingrid Wijker
Vacature Schiedam
Vacature Schiedam
Secretaris: Mieke van der Stel

Onderzoekers Verwey-Jonker Instituut

dr. Rob Gilsing
mr. Arnt Mein

februari 2015

Inhoud

Voorwoord	2
------------------	----------

BESTUURLIJKE NOTA

1. Inleiding	3
2. Conclusies van het Onderzoek	4
3. Aanbevelingen	
3.1 Doelformulering en monitoring	5
3.2 Zicht op zorg en problematiek	8
3.3 Financiële kaderstelling	9
3.4 Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit	10
3.5 Vaststelling proces	11
4. Bestuurlijke reactie	12
5. Nawoord RKC	15

NOTA VAN BEVINDINGEN

6. Referentiekader en onderzoeksmethode	
6.1 Referentiekader	16
6.2 Onderzoeksmethode	19
7. Bevindingen Vlaardingen	
7.1 De beleidsontwikkeling op hoofdlijnen	20
7.2 Inhoudelijke kaderstelling	23
7.3 Financiële kaderstelling	24
7.4 Organisatie van het transitieproces	24
7.5 Toezicht en verantwoording	25
7.6 Regionale samenwerking	25

BIJLAGEN

Bijlage 1: Vlaardings beleid in een notendop	27
Bijlage 2: Kwaliteitseisen in de jeugdwet	29
Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	30
Bijlage 4: Gesprekspuntenlijst	31
Bijlage 5: Overzicht interviews	33
Bijlage 6: Achtergrond: de transitie van de jeugdzorg	34
Bijlage 7: Doelformulering toegelicht	37

Voorwoord

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, WMO/Awbz en de Jeugdzorg, ook wel aangeduid als de 3 decentralisaties, de 3 D's. In 2014 heeft de RKC een rapport uitgebracht over de overheveling van de Awbz naar de Wmo vanuit het perspectief van betrokken cliënten. Nu brengt zij een rapport uit over de Jeugdzorg, later dit jaar gevolgd door een onderzoek naar de Participatiewet. De RKC heeft aangegeven in haar onderzoeksprogramma 2015 de 3 D's nauwlettend te zullen blijven volgen en geregeld onderzoek te zullen doen op deze terreinen. Daarmee hoopt zij de gemeenteraden van Schiedam en Vlaardingen zoveel als mogelijk te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol op de drie terreinen.

Het onderzoek dat nu voor u ligt, richt zich in het geheel op de kaderstellende en controlerende rol van de raad rondom Jeugdzorg. Voor het eerst brengt de RKC een onderzoek uit met uitsluitend conclusies en aanbevelingen gericht aan de raad. De concept-conclusies en aanbevelingen zijn in een zogenaamde interactieve sessie in november besproken met raadsleden. De RKC heeft ervoor gekozen, meer dan zij gewoon is te doen, de aanbevelingen vervolgens gedetailleerd te formuleren en te voorzien van voorbeelden. Zij hoopt hiermee de raad van een concreet handvat te voorzien.

Belangrijkste boodschap van het onderzoek is dat de raad, meer dan tot nu toe het geval is, initiatief zou moeten nemen in het formuleren van onderwerpen waarover hij informatie wenst te ontvangen van het college. De raad is echt aan zet.

De titel van het rapport 'De raad in positie' geeft kernachtig de boodschap van het rapport weer. Het is van groot belang dat de gemeenteraad zijn positie voor 2015 en verder bepaalt en de nieuwe rol inneemt als verantwoordelijke voor de uitvoering van de jeugdzorg.

Het onderzoek is in de zomer van 2014 gestart en uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van de RKC.

Het college van B&W is eind 2014 verzocht een bestuurlijke reactie op het rapport te geven, Het college geeft in zijn reactie aan van mening te zijn dat het rapport goede en waardevolle aanknopingspunten bevat om de gemeenteraadsleden zich een mening te laten vormen en te laten bepalen op welke onderdelen en op welke wijze zij hun rol op het gebied van de Jeugdzorg willen invullen. De reactie is integraal in hoofdstuk 4 van dit rapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de RKC dat is te vinden in hoofdstuk 5.

Het onderzoek naar de Jeugdzorg is eveneens in de gemeente Schiedam uitgevoerd. De publicatie van dat rapport vindt enkele weken na publicatie van het nu voorliggende rapport over de Jeugdzorg Vlaardingen plaats.

1 Inleiding

De komende jaren gaat de organisatie van de jeugdzorg drastisch veranderen, in het bijzonder de rol die de gemeente daarbij speelt. Met ingang van 2015 is een nieuw stelsel voor zorg en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen in werking getreden, onder verantwoordelijkheid van gemeenten: de transitie van de jeugdzorg.

De Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (RKC) wil de gemeenteraad van Vlaardingen ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol in dit dossier. Hiertoe heeft de Rekenkamercommissie een onderzoek uitgevoerd naar de rol van de gemeenteraad bij de voorbereiding op deze transitie (de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid aan gemeenten) en transformatie (het realiseren van een andere werkwijze in de jeugdzorg). De achterliggende vraag is wat, gegeven de bevindingen in het onderzoek, handvatten zijn om, waar nodig, die rol van de gemeenteraad te versterken. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de Rekenkamercommissie in dit onderzoek ondersteund. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni - oktober 2014. De weerslag ervan is te vinden in het bijgevoegde na ambtelijk hoor en wederhoor vastgestelde Nota Van Bevindingen (vanaf hoofdstuk 6).

Gezien de doelstelling van het onderzoek legt de Rekenkamercommissie de nadruk op de aanbevelingen. Dit rapport bevat in hoofdstuk 3 handvatten voor de (verdere) versterking van de rol van de Vlaardingse raad; dat is de kern van dit rapport. Voorafgaand aan dit hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 een bondige samenvatting van de conclusies van het onderzoek gegeven. Allereerst gaat de RKC nog kort in op de werkwijze in het onderzoek.

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre is de gemeenteraad van Vlaardingen toegerust op zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de transitie en transformatie van de jeugdzorg?

Het onderzoek bestond uit documentonderzoek, interviews met de meest betrokken ambtenaren en de huidige en voormalige portefeuillehouder en een groepsinterview met raadsleden. Het streven was om ook met vertegenwoordigers van cliënten, jeugdigen en ouders te spreken; dit laatste onderdeel is niet goed van de grond gekomen, deels door de krappe tijdspanne van het onderzoek, maar ook omdat het niet mogelijk bleek om vertegenwoordigers van Vlaardingse cliënten, jeugdigen en ouders te vinden.

Een referentiekader met daarin criteria voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vormde de basis voor het onderzoek (zie hoofdstuk 6). In het onderzoek zijn de criteria getoetst. Op basis van deze toetsing is een aantal voorlopige aanbevelingen geformuleerd, die in een interactieve sessie met (een deel van) de Vlaardingse raad zijn toegespitst. De input uit deze sessies is gebruikt voor het aanscherpen van de voorlopige aanbevelingen (zie hoofdstuk 3).

De bevindingen in het onderzoek moeten nadrukkelijk worden gezien in het licht van het doel van dit onderzoek: het versterken van de positie en rol van de raad rond de jeugdzorg. Zij vormen de basis voor gerichte aanbevelingen aan de gemeenteraad. Het onderzoek houdt de raad als het ware een spiegel voor. In het kader van het onderzoek komt vanzelfsprekend ook de beleidsontwikkeling door het college van B&W en het ambtelijk apparaat aan de orde. Deze staat als zodanig in dit onderzoek niet ter beoordeling. Het perspectief dat in het onderzoek wordt gehanteerd is dat van de gemeenteraad.

De beleidsontwikkeling rond de jeugdzorg verloopt in hoog tempo. Bovendien is het een complex dossier dat is omgeven door onzekerheden, zoals de omvang van de door het rijk overgedragen budgetten na 2015. De vormgeving van beleid en uitvoering vergt derhalve veel tijd en zal in de meeste gemeenten ook na 2014 voortgezet worden. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van juni - oktober 2014. Ontwikkelingen na 1 oktober 2014 zijn niet meegenomen in het onderzoek (en derhalve niet neergeslagen in de Nota van Bevindingen), maar heeft de RKC wel gebruikt bij het formuleren en toespitsen van de aanbevelingen in de bestuurlijke nota.

2 Conclusies van het onderzoek

De Vlaardingse gemeenteraad heeft formeel beleidsmatige en financiële kaders vastgesteld voor de transitie en transformatie van de jeugdzorg, naar aanleiding van voorstellen daartoe van het college van B&W. De inhoudelijke inbreng van de gemeenteraad daarbij is zeer beperkt geweest. Alleen de Kadernota jeugd is door de raad vastgesteld; eerder in het proces heeft de raad geen uitgangspunten geformuleerd, bijvoorbeeld door een visienota. De rol van de raad is in sterke mate volgend geweest aan die van het college; de rol van de raad is niet als proactief te typeren. De raad heeft geen actieve bemoeienis met de regionale beleidsontwikkeling; wel heeft de raad vragen gesteld naar aanleiding van de vaststelling van het regionale transitiearrangement.

Ten aanzien van de financiële kaders heeft de gemeenteraad geen inhoudelijke afweging gemaakt over de omvang van de financiële inzet en de te leveren beleidsprestaties. De raad heeft geen invloed gehad op financiële afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt.

De gemeenteraad is (formeel en informeel) actief betrokken bij het transitieproces. De raad heeft in 2013 een raads werkgroep decentralisatie jeugdzorg in het leven geroepen. Hierin worden periodiek actuele ontwikkelingen besproken. De actieve bemoeienis van de raad is evenwel beperkt te noemen. De raad toont zich in beperkte mate geïnformeerd over het dossier, ondanks de inspanningen om de informatiepositie te verbeteren. Er is op het niveau van de raad geen contact met cliënten, ouders, jeugdigen en aanbieders. De raad heeft mede daardoor nog onvoldoende greep op het proces van transitie en transformatie en onvoldoende zicht op de problematiek.

De raad heeft zich ook nog geen duidelijk beeld gevormd over de concrete doelen die bereikt dienen te worden, en evenmin over de controle van de verdere voortgang, zowel op regionaal als op lokaal niveau. De raad heeft (nog) niet vastgesteld op welke punten het college verantwoording af dient te leggen aan de raad. Het ontbreken van hoofdlijnen en verantwoordingsafspraken brengt het risico met zich mee dat de raad zich niet beperkt tot dat wat voor hem de hoofdlijnen zijn. Omdat die hoofdlijnen daardoor ook niet als informatiefilter fungeren, heeft de raad te maken met een grote hoeveelheid informatie die raadsleden niet goed in staat zijn te verwerken.

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

In hoeverre is de gemeenteraad van Vlaardingen toegerust op zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van de transitie en transformatie van de jeugdzorg?

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de Vlaardingse gemeenteraad daartoe beperkt toegerust is. De opstelling van de gemeenteraad is (tot oktober 2014) te typeren als weinig proactief. De raad toont zich in beperkte mate geïnformeerd. Pogingen om de informatiepositie te verbeteren, zijn weinig succesvol. Dat hangt samen met de constatering dat de gemeenteraad moeite heeft te bepalen wat de hoofdlijnen zijn, respectievelijk zich daartoe te beperken.

3 Aanbevelingen

3.1 Aanbeveling 1: Doelformulering en monitoring

Formuleer als gemeenteraad transformatie- en transitiedoelstellingen. Bepaal waar het nieuwe jeugdstelsel toe dient te leiden in termen van maatschappelijke effecten. Bepaal welke beleidsprestaties dienen te worden gerealiseerd. Vraag het college om op basis van die doelstellingen met een voorstel voor beleidsmonitoring te komen.

De vraag waar het nieuwe gemeentelijke jeugdstelsel uiteindelijk toe dient te leiden, is een cruciaal element in de kaderstelling door de gemeenteraad. Wat zijn de doelen die met het nieuwe stelsel worden nagestreefd? Daarbij dient de gemeenteraad een nadrukkelijk onderscheid te maken tussen enerzijds wat men wenst te bereiken en anderzijds hoe dat dient te gebeuren:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?

Nadat de gemeenteraad doelen heeft vastgesteld, dient de raad te bepalen op welke wijze hij de realisatie van doelen wenst te volgen. Het gaat hierbij om de controlerende taak van de raad. De aanbeveling is om de wijze waarop het college verantwoording aflegt aan de raad vast te leggen in het beleidskader of in het uitvoeringsprogramma daarvan, waarbij de raad concreet aangeeft wat voor informatie het op welke momenten van het college verlangt, met inbegrip van voortgangsrapportages en mogelijke beleidsevaluaties. De raad dient daarbij tevens aan te geven op welke wijze zij door het college wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen en voortgang in het regionale beleid. In dat kader past ook om met het college afspraken te maken over de wijze waarop de raad bij verdere regionale beleidsontwikkeling betrokken wordt.

De Vlaardingse gemeenteraad heeft eind oktober 2014 het beleidskader Integraal beleidsplan Sociaal domein 'Volle kracht vooruit' voor de jaren 2015 en 2016 vastgesteld. Daarin wordt ingegaan op de doelstellingen en ook op de wijze van monitoring. De kern daarvan is weergegeven in bijlage 1 van dit rapport

Samenvattend stelt de Rekenkamercommissie ten aanzien van dit beleidskader vast dat de doelstellingen voor het sociale domein breed en algemeen zijn geformuleerd. De doelstellingen die specifiek gericht zijn op jeugd en gezin hebben vooral betrekking op het zorggebruik: daar moet een verschuiving plaats vinden naar preventie, meer lichte zorg als er zorg nodig is en minder zware en gespecialiseerde zorg, in het bijzonder residentiële zorg. Daarnaast dient jeugdhulp snel beschikbaar te zijn en sneller afgerond te worden. Op basis van deze brede en algemene doelstellingen heeft de Rekenkamercommissie een visie geformuleerd op de monitoringinformatie die de Vlaardingse gemeenteraad kan gebruiken bij het in gesprek gaan met het college over de beleidsinformatie die de gemeenteraad periodiek wenst te ontvangen, c.q. de concrete inrichting van de beleidsmonitoring.

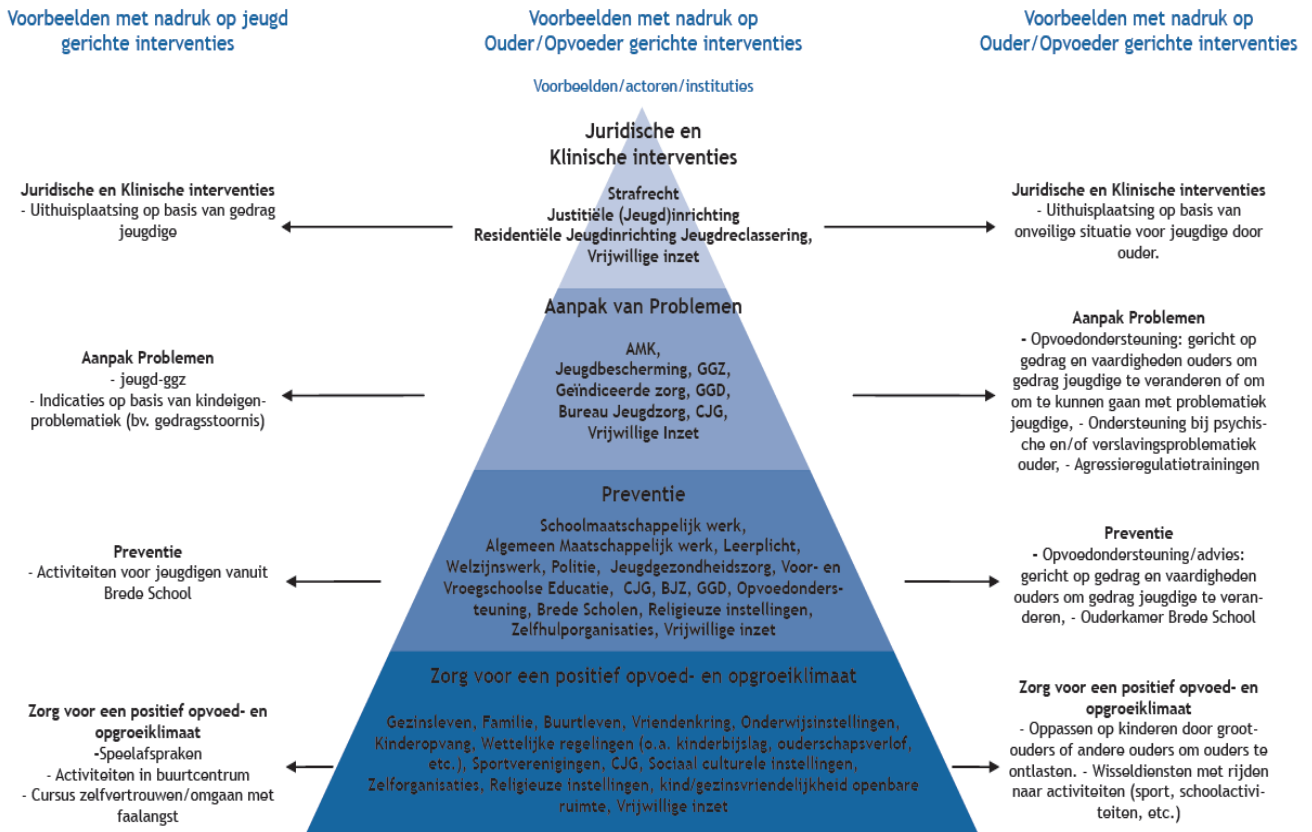
Visie op beleidsinformatie

A Naar een verschuiving in zorggebruik

Vlaardingen wil naar een ondersteuning van jeugdigen, ouders en gezinnen die eenvoudiger, meer integraal, meer preventief, laagdrempeliger en goedkoper is en bovendien meer in de nabijheid van jeugdigen en gezinnen plaats vindt. Bovendien dient er meer inzet plaats te vinden op de eigen kracht, de regie en de verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen. Dát is in de kern het doel van de beoogde verandering. Deze moeten leiden tot een verandering in de prevalentie van opvoed- en opgroei-problematiek, en daarmee tot een verschuiving in het gebruik van zorg. Op termijn moet dat tot een daling van de kosten leiden. Beoogd wordt dus de piramide (zie de afbeelding 1) 'af te platten'. Het doel is minder gebruik van intensieve ondersteuning (smallere punt, tweede lijn) en meer gebruik van de eigen kracht van burgers en waar nodig van collectieve voorzieningen of lichtere ondersteuning in de wijkteams (bredere basis van de piramide, nulde en eerste lijn). Of deze

gewenste verschuiving in de praktijk plaatsvindt, kan in beeld worden gebracht door het monitoren van de aard (type jeugdhulp) en omvang (aantallen) van de trajecten die worden gestart.

Vanuit dit perspectief is het van belang inzicht te hebben in het gebruik van in ieder geval de eerste- en tweedelijnszorg, en daarbij de cijfers van de laatste twee of drie jaren voor 2015 te betrekken. Tevens is inzicht nodig in de ontwikkeling in de tijd van het aantal ondersteuningsvragen waarbij uiteindelijk gespecialiseerde, niet vrij toegankelijke zorg wordt ingezet.



Afbeelding 1

B Preventieve werking pedagogische civil society (nulde lijn)

De veronderstelling bij de Jeugdwet is dat een sterke pedagogische civil society helpt om de top van de piramide af te vlakken. In het beleidsplan wordt dit genoemd als ambitie: 'een sterke en positieve basis in onze samenleving voor jeugd en ouders door het versterken van de informele steun van sociale netwerken en de algemene voorzieningen (Pedagogische Civil Society).' Het in beeld brengen van de kracht van de pedagogische civil society is om die reden aan te bevelen. Het is evenwel lastig om de pedagogische civil society af te bakenen. Het gaat om een breed terrein, van vrijetijdsverenigingen tot jeugdgezondheidszorg, van speelplekken in de openbare ruimte tot jeugdbibliotheken. Het begrip is dermate breed, dat het niet in een beperkt aantal indicatoren is te vangen.

Om praktische redenen beveelt de Rekenkamercommissie aan om de informatie op dit punt te beperken tot het bereik van de jeugdgezondheidszorg en de bekendheid van punten waar opvoeders en jeugdigen terecht kunnen met vragen, zorgen en problemen op het gebied van opvoeden en opgroeien (het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en het wijkteam): informatie die direct te maken heeft met de doelstelling om vroegtijdig te signaleren. De periodieke gezondheidsonderzoeken van de jeugdgezondheidszorg zijn daarin een belangrijk element. De bekendheid van het CJG en wijkteam zijn voorwaarden om vroegtijdig te kunnen handelen.

In aanvulling daarop beveelt de Rekenkamercommissie aan om een indicator te laten ontwikkelen die aangeeft in welke mate de jeugd maatschappelijk participeert. De mate waarin jeugdigen op verschillende manieren maatschappelijk participeren (deelnemen aan sport- en andere vrijetijdsverenigingen, buiten spelen, sociale contacten hebben) kan gezien worden als een indicator voor de resultaten van de inzet op de pedagogische civil society.

Vanuit dit perspectief is inzicht gewenst in het bereik van de jeugdgezondheidszorg en de bekendheid van het wijkteam. Aanvullend is de mate van maatschappelijke participatie van jeugdigen een belangrijke indicator voor de opbrengst van de inspanningen in de pedagogische civil society.

C Zicht op leefsituatie jeugd en gezinnen

De verschuiving in het gebruik van zorgvormen is niet het hele verhaal. Niet voor niets luidt de missie ten aanzien van de Vlaardingse jeugd: 'Meer Vlaardingse jongeren kunnen terugkijken op een fijne jeugd waarin zij kansrijk, gezond en veilig zijn opgegroeid en hun talenten optimaal hebben kunnen ontwikkelen.' Als er weliswaar fors op kosten wordt bespaard, maar tegelijkertijd de maatschappelijke problemen waar jeugdigen en gezinnen mee te maken hebben toenemen in aard en omvang, dan is de ingezette ondersteuning en zorg niet effectief. De verschuiving in het gebruik van zorg zou uiteindelijk moeten leiden tot een betere leefsituatie voor jeugdigen en gezinnen.

Vanuit dit perspectief is het van belang zicht te hebben op de leefsituatie van jeugdigen en gezinnen, door inzicht te verschaffen in de prevalentie van risico- en protectieve factoren en van gewenste en ongewenste situaties. De informatie dient betrekking te hebben op de jaren voor én na inwerkingtreding van de Jeugdwet, om zo ontwikkelingen vast te kunnen stellen.

Gezien de ambities in het beleidskader valt te denken aan informatie over de gezondheid van jeugdigen (inclusief gezond gedrag), jeugdcriminaliteit, voortijdig schoolverlaten en thuiszitters, meldingen en onderzoeken kindermishandeling en huiselijk geweld, kinderen in armoede, maatschappelijke participatie van jeugd, jeugdwerkloosheid en ouders met opvoedproblemen.

3.2 Aanbeveling 2: Zicht op zorg en problematiek

De gemeenteraad dient inzicht te hebben in het huidige gebruik van geïndiceerde jeugdzorg door jeugdigen uit gezinnen uit de gemeente. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente. Zoek actief contact met jeugdigen, ouders en cliënten (en hun organisaties).

Om adequaat (financiële) kaders te kunnen stellen en doelen te formuleren, is het noodzakelijk dat de raad inzicht heeft in omvang van het huidige gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg door cliënten uit de gemeente (zie aanbeveling 1). Het inzicht wordt vergroot bij vergelijking van de cijfers van de eigen gemeente met die van vergelijkbare gemeenten.

De raad is gebaat bij inzicht in de (relatieve) omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente (zie ook aanbeveling 1). Hoeveel gezinnen en jeugdigen hebben te maken met opvoed- en opgroei-problematiek? Om wat voor typen problematiek gaat het daarbij? Dergelijke inzichten vormen een belangrijke basis om uiteindelijk de beoogde maatschappelijke effecten te kunnen definiëren. Gegevens over de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek is deels voorhanden via Jeugd- en GGD-monitoren.

Het verdient voorts aanbeveling een startfoto (nulmeting) te laten maken van de omvang en aard van de gemeentelijke jeugd- en gezinsproblematiek.

De transitie jeugdzorg betreft in ieder geval ook de ondersteuning, begeleiding en zorg van kwetsbare jeugdigen en ouders. Het gaat daarbij ook om specifieke problematiek, zoals die van ouders en jeugdigen met psychische problemen of met een (licht) verstandelijke beperking. Voor de raad is goed zicht op, en contact met de doelgroepen waar het om gaat, van belang. De raad dient in het bijzonder oog te hebben voor de groepen die hun wensen en behoeften minder goed kenbaar kunnen maken. Denk aan (ouders van) cliënten met een (licht) verstandelijke beperking, (ouders van) jeugdigen met ggz-problematiek, multiprobleemgezinnen en slachtoffers van huiselijk geweld of kindermishandeling.

De aanwezige gemeenteraadsleden hebben in de interactieve sessie aangegeven dat het goed is als de raad zicht heeft op de problematiek waar jeugdigen en gezinnen mee te maken hebben, en op hun perceptie van de zorg die zij ervaren – vallen er geen jeugdigen/gezinnen tussen wal en schip? Zo zou de raad kunnen besluiten tot de instelling van een onafhankelijke ombudsfunctie waar inwoners met vragen, problemen en klachten terecht kunnen, of deze functie verbinden aan de vertrouwenspersoon jeugdhulp, zoals die in het beleidsplan staat genoemd.

Andere manieren waarop de raad (of raadsleden) zich kan (kunnen) laten informeren over de problematiek of ervaringen van inwoners zijn:¹

- Werkbezoeken aan/meelopen bij instellingen voor gespecialiseerde zorg en het wijkteam
- Het opzetten van een buddy-systeem, waarbij een raadslid gekoppeld wordt aan een gezin of cliënt
- Het koppelen van een klein groepje raadsleden aan een wijkteam, waarbij per wijkteam ook een cliëntenraad wordt geformeerd
- Voor de meer kwetsbare groepen (cliënten geestelijke gezondheidszorg, (licht) verstandelijk beperkten) kunnen contacten met mensen uit het netwerk van cliënten behulpzaam zijn

De raad kan zich afvragen of hij het wenselijk acht om, zoals in Rotterdam, tot een cliëntenraad voor het nieuwe jeugdstelsel te komen. Langs deze lijn kan meer ervaringsdeskundigheid worden georganiseerd, die bovendien direct ten goede kan komen aan de raad.

¹ Er zijn verschillende organisaties die ondersteuning kunnen bieden bij het in contact komen met cliënten, jeugdigen en ouders. Op landelijk niveau is er LOC Zeggenschap in Zorg (www.loc.nl), dat ook contacten heeft in de regio Rijnmond. Provinciaal is er Zorgbelang Zuid-Holland (<http://zorgbelang-zuidholland.nl>), dat ondersteuning biedt bij het organiseren van cliëntparticipatie. In de regio is het Ouderplatform Rijnmond (www.ouderplatformrijnmond.nl) actief, namens ouders van kinderen die niet-residentiële hulp krijgen.

3.3 Aanbeveling 3: Financiële kaderstelling

Stel als gemeenteraad duidelijke financiële kaders, gekoppeld aan de beoogde ontwikkeling in het zorggebruik. Bepaal de omvang van de in latere jaren te realiseren besparingen en bepaal hoe deze zich verhouden tot de geformuleerde doelstellingen.

Op basis van de geformuleerde doelstellingen (zie ook aanbeveling 1) dient de raad te overwegen met welk budget de transitie in de jaren na 2015 dient te worden gerealiseerd. Bij de voorbereiding van de begroting 2016 kan de raad hier op sturen. Daarbij is het cruciaal dat de raad beschikt over inzicht in de budgetten die in 2013 en 2014 met de uitvoering van zowel de lokale als de provinciale en landelijke jeugdzorg voor uit de gemeente afkomstige jeugdigen gemoeid zijn. Op basis van de geformuleerde doelstelling over de afname van het gebruik van duurdere, specialistische zorg (en een toename van het gebruik van lichtere zorg) kunnen de budgetten worden bepaald. De raad dient zich bewust te zijn van het boeggolf-effect: besparingen op de duurdere, specialistische zorg zijn pas mogelijk nadat stevig geïnvesteerd wordt in versterking van de nulde- en eerstelijnszorg (algemene voorzieningen, preventie). Investerings in de nulde- en eerstelijnszorg leiden niet onmiddellijk tot een afname in het gebruik van de duurdere zorg.

De vergelijking tussen soortgelijke gemeenten kan een belangrijke verrijking van de informatie bieden. Het biedt de raad aanknopingspunten om financiële kaders te stellen.

Betrek bij het stellen van de financiële kaders de regionale transitie-arrangementen. Deze leggen een claim op de budgetten voor de eerste jaren na 2014.

In het Vlaardingse beleidskader is het volgende financiële uitgangspunt opgenomen:

‘Voor de drie decentralisaties geldt dat de gemeentelijke uitgaven op termijn niet groter mogen zijn dan de voor deze taken door het Rijk verstrekte middelen. In = Uit.’

Tevens heeft de raad in oktober 2014 het besluit genomen om aanvullend budget uit de reserve sociaal domein beschikbaar te stellen ter dekking van de voorbereidings- en implementatiekosten die niet gedekt worden uit de reguliere subsidiebudgetten en de uitvoeringsbudgetten die het rijk beschikbaar stelt. Het besluit betreft in eerste instantie de kosten in de jaren 2014 en 2015; de kosten voor de jaren erna zijn nog onzeker, maar het besluit voorziet voor die jaren in een soortgelijke regeling. Tevens wordt er een risicobuffer voor het sociale domein aangehouden van € 1,2 miljoen.

Voor de financiële kaderstelling in 2015 is het van belang dat de raad zich goed laat informeren over de ontwikkeling in het zorggebruik (zie onder aanbeveling 1) en de daarmee gemoeide kosten.

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- is het budget voor 2015 toereikend (bedacht moet worden dat er gezien de jeugdhulpplicht feitelijk sprake is van een open einderegeling)?
- wat betekent de ontwikkeling in het zorggebruik in 2015 voor het benodigde budget voor 2016? Tekent de gewenste kentering in zorggebruik zich af? Kan in 2016 volstaan worden met een lager budget?
- Is de ondersteuning en zorg die in eerste en tweede-lijn geleverd wordt in de ogen van de raad van voldoende kwaliteit? Kan vanuit dat oogpunt gesneden worden in de kosten, of zijn extra investeringen in de kwaliteit gewenst? (zie ook aanbeveling 4).

3.4 Aanbeveling 4: Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit

Formuleer als raad eisen die gesteld kunnen worden aan de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid rondom jeugdhulp. Bepaal welke aspecten van kwaliteit belangrijk zijn, rekening houdend met wettelijke eisen. Bedenk of het volstaat om kwaliteitscriteria te hanteren in de financieringsafspraken met instellingen. Bepaal een standpunt over de vraag of sturing daarop een zaak van het college is, of dat je daar als raad actief over geïnformeerd wilt worden; bedenk of de raad zelf een taak heeft in het zicht houden op de kwaliteit, en zo ja, hoe deze eruit ziet.

In de Jeugdwet worden kwaliteitseisen geformuleerd waar jeugdhulpaanbieders en gemeenten aan moeten voldoen (zie Bijlage 2 voor een overzicht). Het college zal aan deze wettelijke eisen uitvoering moeten geven bij het aangaan van contracten met aanbieders van jeugdhulp. De raad kan het college vragen hem hierover te informeren. Belangrijk is dat de raad een standpunt inneemt: in hoeverre gaat het om uitvoeringskwesaties, in hoeverre wens je hier als raad over geïnformeerd te worden?

Naast voorwaarden voor kwaliteit gaat het om de daadwerkelijke kwaliteit van de geleverde jeugdhulp. Bij de financiering van de jeugdhulp kunnen gemeenten in het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten, bijvoorbeeld over de effectiviteit van de geleverde hulp, de cliënttevredenheid, het aantal klachten, de snelheid van de geleverde hulp of de kwaliteit van professionals, in het bijzonder de generalisten. De raad kan hiervoor de kaders stellen en besluiten in hoeverre zij door het college geïnformeerd dient te worden.

De gemeente kan zelf de kwaliteit van de jeugdhulp in beeld brengen door cliënten te vragen naar hun ervaringen. Hoe hebben zij de snelheid van de hulp ervaren, vonden zij de hulp voldoende integraal (integraal casemanagement, 1-gezin, 1-plan), zijn zij voldoende serieus genomen bij bijvoorbeeld het opstellen van het hulplan en in hoeverre zijn zij geholpen door de verleende jeugdhulp? Het in beeld brengen van de ervaringen van cliënten kan door kwantitatief onderzoek (vragenlijsten) of door in gesprek te gaan met cliënten. Op dat laatste punt zou de gemeenteraad zelf initiatieven kunnen nemen. Het verdient overweging om ouders, jeugdigen en cliënten te betrekken bij het definiëren van kwaliteit.

De raad kan op verschillende manieren geïnformeerd worden over de kwaliteit van de geleverde hulp en ondersteuning. De Rekenkamercommissie denkt daarbij aan drie lijnen:

A. De door jeugdigen en ouders ervaren kwaliteit van ondersteuning en zorg.

De gemeente heeft het voornemen deze in beeld te gaan brengen. Hierbij kan in de eerste plaats aan een cliëntervaringsonderzoek (wettelijk verplicht) worden gedacht: in welke mate ervaart de cliënt (of diens ouders/verzorgers) zelf dat hij/zij geholpen is bij het oplossen van de ondersteuningsvraag? Het is belangrijk daarbij een onderscheid te maken tussen:

1. Cliënten van het wijkteam
2. Cliënten die gespecialiseerde zorg krijgen van een instelling anders dan het wijkteam

Ook kan gekeken worden naar het aantal klachten dat binnenkomt over de werkwijze van de wijkteams, en het deel dat daarvan gegrond wordt verklaard. Hierbij kan een in te stellen ombudsfunctie een belangrijke rol vervullen.

B. De mate waarin de nieuwe werkwijze bijdraagt aan zorg die licht, snel en dichtbij is.

Ook hier levert het cliëntervaringsonderzoek informatie op. Lukt het bijvoorbeeld in de ogen van de cliënt om te werken met het principe één gezin, één plan, één regisseur? Daarnaast zijn de professionals in het wijkteam belangrijke informanten voor de vraag of de nieuwe werkwijze werkt zoals beoogd. Ook professionals van andere instellingen kunnen hierover via een enquête bevroegd worden. Voor de vraag of zorg snel geleverd kan worden, is informatie over de tijd tussen aanmelding bij het wijkteam en het eerste gesprek van belang, plus – in het geval van een individuele voorziening – de wachttijd voor deze voorziening.

C. Doelbereik van de ingezette jeugdhulp.

De vraag of de doelen van de ingezette jeugdhulp worden bereikt, kan worden beantwoord door de cliënten van de jeugdhulp zelf. Daarnaast kan de raad er bij het college op aandringen dat het college in de contracten met aanbieders van jeugdhulp afspraken maakt over het meten van het doelbereik per traject jeugdhulp.

3.5 Aanbeveling 5: Vaststelling proces

Stel als raad in samenspraak met het college het proces vast. Wat is wanneer nodig om de kaderstellende rol te vervullen? De griffie kan daarin een actieve rol spelen.

Het verdient aanbeveling dat de raad proactief met het college in gesprek over de procesmatige vormgeving van de verdere betrokkenheid van de raad – een spoorboekje waarin bijvoorbeeld is opgenomen hoe met de aanbevelingen hierboven wordt omgegaan. Daarin kan de raad onder meer, mogelijk ondersteund door de griffie, aangeven welke informatie nodig is om die rol te vervullen.

Veel van de concrete aanbevelingen hierboven hebben te maken met informatievoorziening aan de raad. Daarbij zijn de vragen wanneer, hoe vaak en op welke wijze de raad deze informatie wenst te ontvangen nog niet aan de orde geweest. De raad zou hierover in de eerste maanden van het nieuwe jaar in gesprek kunnen gaan met het college. De raad kan het college om een monitoringvoorstel vragen, en daarbij een aantal inhoudelijke punten meegeven (waaronder de punten die in dit rapport aan de orde zijn gekomen).

Vanuit de raad is het idee geopperd om in 2015 een aantal rondetafelgesprekken te voeren. In deze gesprekken zou de raad ‘met de benen op tafel’, en al dan niet met het college en/of vertegenwoordigers van cliënten en professionals (bijvoorbeeld uit de wijkteams) kunnen bespreken hoe het gaat en vooral ook hoe het verder moet. Indien zich onverhoopt incidenten voordoen, kan besproken worden wat hiervan kan worden geleerd. Deze gesprekken zouden voorbereid kunnen worden door de raads werkgroep voor het sociaal domein, ondersteund door de griffie.

Belangrijk is om te bedenken dat een deel van de voorgestelde informatie ook noodzakelijk is voor meer tactische en operationele sturing. College, ambtelijk apparaat en wijkteam-management zullen deze informatie ook tot hun beschikking moeten hebben om te kunnen sturen. De informatie die de raad wenst te ontvangen kan hier direct bij aansluiten, met de kanttekening dat de raad de informatie met een lagere frequentie kan ontvangen.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om ervoor te zorgen dat de informatie over zorggebruik en budgetten vier keer per jaar ontvangen wordt. Voor informatie over maatschappelijke effecten en kwaliteit volstaat een frequentie van eens per jaar; voor sommige aspecten van kwaliteit kan een halfjaarlijkse frequentie worden overwogen.

De Rekenkamercommissie geeft de raad mee dat monitoring-informatie alleen niet volstaat. Cijfermatige informatie is een belangrijke basis om het gesprek aan te gaan over de nieuwe werkwijze. Het gaat er ook om wat het verhaal achter de cijfers is, zeker omdat er sprake is van een geheel nieuwe werkwijze. Daaraan is inherent dat er veel geleerd moet worden, dat er (dus) ook fouten gemaakt zullen worden, en dat de beoogde besparingen misschien niet in het door de raad gewenste tempo gerealiseerd zullen worden. De raad kan wellicht ook eens ‘gluren bij de burens’ (nabije of wat verderop gelegen gemeenten die enigszins vergelijkbaar zijn met Vlaardingen): wat zijn daar de ervaringen, wat gaat goed, waar loopt men tegenaan?

4 Bestuurlijke reactie

Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling

Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Archeologie



Gemeente Vlaardingen

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen
Postbus 1002
3130 EB VLAARDINGEN

Postbus 1002
3130 EB Vlaardingen

Bezoekadres:
Westnieuwland 6
3131 VX Vlaardingen

t.a.v. Mevrouw K. Meijer



Telefoon:
(010) 248 4000

www.vlaardingen.nl/contact

www.vlaardingen.nl

datum	onderwerp	pagina
22 JAN. 2015	Rekenkameronderzoek De raad in positie	1/3
briefnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
1000399	RKC 2014-110	

Geachte heer/mevrouw,

Met interesse hebben wij uw conceptrapport over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Vlaardingen gelezen. De rol van de gemeenteraad staat centraal in dit onderzoek. Logischerwijs zijn ook de aanbevelingen gericht aan het adres van de raad. Het is ons inziens daarom met name aan de leden van de gemeenteraad om zich hierover een mening te vormen en te bepalen op welke onderdelen en op welke wijze zij hun rol willen invullen. Het rapport biedt de gemeenteraad daarvoor goede en waardevolle aanknopingspunten.

Uiteraard gaan wij graag met de gemeenteraad in gesprek over de conclusies en aanbevelingen. Het heeft om een aantal redenen onze sterke voorkeur dit te koppelen aan de besprekingen in de raads werkgroep decentralisaties sociaal domein:

1. In het afgelopen jaar hebben betrokken portefeuillehouders regelmatig en intensief overlegd met raadsleden. Wij ervaren de samenwerking met- en de inbreng van deze werkgroep als waardevol en zetten die daarom ook de komende periode graag voort.
2. Het merendeel van uw aanbevelingen heeft betrekking op enerzijds de formulering van voor de raad relevante maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen. Anderzijds adviseert u aan de raad om met ons afspraken te maken over hoe –en wanneer zij geïnformeerd wordt over de mate waarin de doelen zijn bereikt (monitoring). In het besluitvormingstraject over het beleidsplan sociaal domein *Volle Kracht Vooruit* heeft de gemeenteraad al aangegeven daar zeer aan te hechten. Naar aanleiding daarvan is de raads werkgroep op 20 november jl. op hoofdlijnen geïnformeerd over de inrichting van een Vlaardingse monitor voor het sociaal domein. Op 22 januari 2015 vindt het vervolg plaats waarin een start wordt gemaakt met het gezamenlijk formuleren van de gewenste maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen.
3. Zoals u zelf op pagina 11 van uw nota *De raad in positie* aangeeft, ligt de informatiebehoefte van gemeenteraad, ons college en van het wijkteam in elkaars verlengde. De gegevens die de gemeenteraad wenst te ontvangen dienen naadloos aan te sluiten op c.q. te zijn gebaseerd op de informatie die wij en de wijkteams nodig hebben voor de meer tactische en operationele sturing.

briefnummer
1000399

In behandeling bij
de heer W. van Dorst

pagina
1/3

Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling

Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Archeologie

4. In het verlengde van de onderzoeksopdracht beperken de aanbevelingen van uw rekenkamer zich tot het jeugddomein. Wij hebben echter gekozen voor een integrale aanpak binnen het brede sociaal domein. Daarom hebben wij ook een integraal beleidsplan opgesteld en werken wij sinds 1 januari 2015 met integrale sociale wijkteams.

Wij zijn bezig met het opstellen van een monitor voor het sociaal domein.

Wij pleiten ervoor om uw aanbevelingen op het gebied van jeugd te betrekken bij de ontwikkeling van deze integrale monitor.

Gezien het feit dat uw rekenkameronderzoek met name de gemeenteraad een spiegel voor houdt, ligt het niet in de rede om van onze zijde een uitgebreide inhoudelijke reactie geven. Zeker niet omdat wij er van uit gaan dat wij in nauwe samenwerking met de raads werkgroep de monitor zullen ontwikkelen. Desondanks geven wij op enkele punten een korte schriftelijke reactie. Desgevraagd hebben wij ons hierbij beperkt tot de bestuurlijke nota:

Pagina 6: Historische gegevens

Om te kunnen constateren of er daadwerkelijk een verschuiving plaatsvindt in het zorggebruik stelt het rapport dat "...het van belang is inzicht te hebben in het gebruik van in ieder geval de eerste- en tweedelijnszorg en daarbij de cijfers van de laatste twee of drie jaren voor 2015 te gebruiken...". Wij willen hier nadrukkelijk de kanttekening bij plaatsen dat wij voor de aanlevering van het merendeel van deze gegevens afhankelijk zijn van de partijen die tot en met 2014 hiervoor verantwoordelijk waren. In de achterliggende periode is komen vast te staan dat het geen vanzelfsprekendheid is dat deze accuraat zijn. Bovendien is er met ingang van 2015 een andere interpretatie van de terminologie eerste- en tweede lijnszorg. Daarom pleiten wij er voor 2015 als 0-meting te gebruiken. Uiteraard zullen wij, daar waar mogelijk én relevant historische cijfers als referentie gebruiken.

Deze kanttekening is ook van toepassing op een vergelijkbare opmerking onder het kopje "Zicht op leefsituatie jeugd en gezinnen".

Pagina 8: Contact met cliënten

Om inzicht te krijgen in de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in Vlaardingen, adviseert u de gemeenteraad om actief contact te zoeken met onder andere cliënten (en hun organisaties). Met het oog op de privacybescherming gaan wij er van uit dat raadsleden geen contact hebben met individuele cliënten, maar dat de raad over de problematiek in Vlaardingen in gesprek gaat met cliëntenorganisaties en onze wijkteams.

Pagina 8: Het boeggolfeffect

Wij beschouwen de opmerking over het boeggolfeffect met name als steun voor onze keuze om de sociale wijkteams zo snel als mogelijk op volle sterkte te brengen én zo preventief als mogelijk te laten werken. Dit kan ook tot gevolg hebben dat er sneller zicht is op mogelijke gezinsproblematiek, maar ook dat latente hulpvragen aan het licht komen. Om te voorkomen dat deze kleine vragen uitgroeien tot grote problemen, dient de preventieve inzet op orde te zijn. Hiermee kan (duurdere) specialistische hulp mogelijk uitgespaard worden. Tot het moment dat deze preventieve inzet rendeert, bestaat de mogelijkheid dat de totale kosten voor jeugdhulp stijgen. Wij gaan er van uit dat wij dit boeggolfeffect binnen het decentralisatiebudget jeugdhulp kunnen opvangen.

Pagina 10: Kwaliteitsbeleid

Op dit moment hanteren wij de kwaliteitseisen die de Jeugdwet op dit punt stelt. Daarnaast maken cliëntervaringsgegevens onderdeel uit van de monitor sociaal domein. Bij de ontwikkeling hiervan zullen wij met uw raad in gesprek gaan over de prestatie-indicatoren die daar bij horen.

Ruimtelijke en Maatschappelijke Ontwikkeling

Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Archeologie

Pagina 11: Frequentie van informatievoorziening


Uw rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om ervoor te zorgen dat de informatie over zorggebruik en budgetten vier keer per jaar ontvangen wordt. In de raadsvergadering van 20 november jl. is van onze zijde toegezegd deze informatie minimaal twee keer per jaar aan te leveren. Wij bouwen onze monitor op naar voorbeeld van "Waar staat je gemeente". Wij kiezen voor deze methodiek omdat het

- mogelijkheden biedt voor Benchmarking;
- landelijke gegevensbronnen ontsluit;
- aansluit op al bestaande systemen en methodieken.

Deze landelijke standaard wordt 2 keer per jaar gevuld, Eén keer per kwartaal rapporteren levert derhalve niet meer informatie op. Vooralsnog gaan wij daarom uit van een frequentie van twee maal per jaar. Het is overigens wel mogelijk om een rapportage over productiecijfers en budgetbewaking vaker te leveren.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Vlaardingen,


de gemeentesecretaris,
mw. mr. A.G. Knol van Leeuwen


de burgemeester,
A.B. Blase

Wilt u bij beantwoording van deze brief het briefnummer 1000399 vermelden.

briefnummer
1000399

In behandeling bij
de heer W. van Dorst

pagina
3/3

5 Nawoord RKC

In de eerste plaats willen wij het college graag bedanken voor de snelle en positieve bestuurlijke reactie op het conceptrapport over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Vlaardingen. In dit nawoord gaan wij in op een aantal opmerkingen die u in uw reactie maakt.

De Rekenkamercommissie constateert verheugd dat aan een aantal van de aanbevelingen al wordt gewerkt. Het college merkt terecht op dat de conclusies en aanbevelingen gericht zijn aan het adres van de raad. Het rapport spoort de gemeenteraad aan tot actie, ook om meer dan tot nu toe, het initiatief te nemen in het formuleren van onderwerpen waarover hij informatie wenst te ontvangen.

Het college geeft aan dat het de door de Rekenkamercommissie geformuleerde conclusies en aanbevelingen graag in het verband van het brede sociale domein met de raad bespreekt. Gezien de Vlaardingse keuze om de drie decentralisaties in samenhang vorm te geven, heeft de Rekenkamercommissie begrip voor deze overweging. De Rekenkamercommissie heeft vorig jaar besloten om eerst de drie decentralisaties afzonderlijk te onderzoeken. Voor het najaar van 2015 heeft de commissie het voornemen om, naast de opvolging van de eerder geformuleerde aanbevelingen, de samenhang tussen de beleidsterreinen van de decentralisaties in het sociale domein te monitoren. De commissie is van mening dat de in het onderhavige onderzoek geformuleerde conclusies en aanbevelingen ook bij een integrale benadering van het sociale domein van waarde zijn voor de raad. Veel van de aanbevelingen hebben betrekking op (het volgen van) de positie van kwetsbare jeugdigen en gezinnen. Het belang daarvan staat ook bij een integrale benadering van het sociale domein buiten kijf.

Op een aantal punten uit de bestuurlijke nota geeft het college een korte schriftelijke reactie. De Rekenkamercommissie gaat hieronder kort in op enkele hiervan.

De Rekenkamercommissie erkent dat er haken en ogen zitten aan de gegevens tot 2014. Niettemin beveelt de commissie de raad van harte aan om zich actief te laten informeren over deze cijfers, met inbegrip van die haken en ogen. Opvallende veranderingen in bijvoorbeeld het gebruik van gespecialiseerde zorg kunnen voor de raad aanleiding zijn om eens goed te (laten) kijken wat mogelijke oorzaken zijn en daarover met het college van gedachten te wisselen.

Ten tweede is de Rekenkamercommissie zich ervan bewust dat hulpverleners namen van cliënten niet zo maar door mogen spelen aan derden (zoals raadsleden) of hen zonder toestemming in contact te brengen met derden. Dat neemt niet weg dat de raad zich wel open kan stellen voor cliënten die zaken aan willen kaarten. Ook kunnen hulpverleners cliënten voorleggen of zij in gesprek willen gaan met raadsleden, mocht de raad daar behoefte aan hebben. Het spreekt vanzelf dat raadsleden vertrouwelijk om dienen te gaan met aldus opgedane informatie.

Het college geeft aan de kwaliteitseisen te hanteren die de Jeugdwet eraan stelt. Dat laat in de visie van de Rekenkamercommissie onverlet dat de raad, aanvullend aan deze eisen, zelf eisen kan stellen aan de te leveren kwaliteit. Hoe de naleving van door de raad geformuleerde kwaliteitseisen vervolgens in beeld wordt gebracht, is aan het college.

Het college geeft tot slot aan minimaal twee keer per jaar informatie aan de raad te zullen verstrekken over zorggebruik en budgetten, daar waar de Rekenkamercommissie een frequentie van eens per kwartaal aanbeveelt. Ook hier geldt dat de raad zelf aangeeft hoe vaak hij de informatie wenst te ontvangen. De Rekenkamercommissie heeft aanbevolen om voor een frequentie van eens per kwartaal te kiezen vanwege het belang van adequate budgetbewaking, inclusief de vraag of het budget toereikend is. Deze frequentie zou, op basis van de reguliere registratie van de wijkteams, goed realiseerbaar moeten zijn.

Bovenstaande kanttekeningen van de Rekenkamercommissie bij de reactie van het college onderstrepen in alle gevallen de algemene aanbeveling van de commissie, namelijk dat de raad nu echt aan zet is.

6 Referentiekader en onderzoeksmethode

6.1 Referentiekader²

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de gemeenteraden van Schiedam en Vlaardingen zijn toegerust op het vervullen van hun kaderstellende en controlerende rol in gemeentelijk en regionaal verband ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg. Om die vraag te beantwoorden is een referentiekader opgesteld. Dat is bedoeld om de rol van de gemeenteraad op eenduidige wijze te analyseren en te beoordelen, om op basis daarvan de onderzoeksvragen te beantwoorden en aanbevelingen te doen. Voor de goede orde, het referentiekader is niet bedoeld ter beoordeling van het proces van beleidsontwikkeling.

Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Deze zijn uitgesplitst in een deel dat betrekking heeft op de kaderstellende rol en de controlerende rol van de gemeenteraad. Daarnaast heeft een aantal deelvragen betrekking op de regionale samenwerking tussen gemeenten bij de transitie en transformatie.

De kaderstellende rol:

- 1) Welke inhoudelijke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld? Op basis van welke inventarisaties en analyses?
- 2) Welke financiële kaders zijn door de gemeenteraad gesteld? Op basis van welke inventarisaties en analyses?
- 3) Hoe is het proces van kaderstelling georganiseerd en ingericht? Hoe is de betrokkenheid van de gemeenteraad georganiseerd en geborgd?

De controlerende rol:

- 4) Hoe vindt de controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad? Op welke wijze laat de gemeenteraad zich informeren?

De regionale rol:

- 5) Welke rol speelt de gemeenteraad bij de regionale samenwerking door gemeenten in het kader van de transitie en transformatie?

² Het referentiekader is gebaseerd op het toetsingskader dat is gebruikt in het onderzoek *Klaar voor de start. Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*, in opdracht van de rekenkamer(commissie)s van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg (Gilsing, 2013).

REFERENTIEKADER

Onderwerp	Onderzoeksvragen	Criteria
1. Inhoudelijke kaderstelling	<i>Welke inhoudelijke kaders zijn gesteld? Op basis van welke inventarisaties en analyses?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De gemeenteraad heeft een lokale en regionale visie vastgesteld. 2. De door de gemeenteraad vastgestelde visie omvat in elk geval de volgende uitgangspunten: <ol style="list-style-type: none"> a) <i>De inrichting van de toeleiding en de toegang tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts, de jeugdarts, de medisch specialist en het onderwijs</i> b) <i>De inrichting van het casemanagement jeugdhulp</i> c) <i>De verhouding tussen de inzet op 0^e-, 1^e- en 2^e-lijnszorg</i> d) <i>Uitgangspunten m.b.t. de invulling van de jeugdhulpplicht</i> e) <i>Het kwaliteitsbeleid</i> f) <i>De inrichting van het AMHK</i> g) <i>De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader (jeugdbescherming en reclassering)</i> h) <i>Afbakening van vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke hulpvormen, inclusief de voorwaarden voor niet vrij toegankelijke hulpvormen (individuele voorzieningen)</i> i) <i>De aansluiting op passend onderwijs</i> j) <i>De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten</i> k) <i>De aansluiting op het veiligheidshuis</i> l) <i>De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp</i> m) <i>Uitgangspunten m.b.t. persoonsgebonden budget</i> n) <i>De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders (gecertificeerde en niet-gecertificeerd) en de eisen die de gemeenteraad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d.</i> 3. De gemeenteraad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg (provinciaal gefinancierd, jeugd-ggz, jeugd-lvb) en van het huidige aanbod (idem). 4. De gemeenteraad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld. 5. De gemeenteraad heeft uitgangspunten en kaders voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld. 6. De gemeenteraad is in staat gesteld invloed uit te oefenen op de invulling van het regionaal transitiearrangement.
2. Financiële kaderstelling	<i>Welke financiële kaders zijn gesteld? Op basis van welke inventarisaties en analyses?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. De gemeenteraad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budget en te verwachten kosten). 2. De gemeenteraad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg. 3. Er zijn heldere financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten die zijn goedgekeurd door de gemeenteraad. 4. De gemeenteraad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.

NOTA VAN BEVINDINGEN

Onderwerp	Onderzoeksvragen	Criteria
3. Organisatie van het transitieproces	<i>Hoe is het proces van kaderstelling georganiseerd en ingericht? Hoe is de betrokkenheid van de gemeenteraad georganiseerd en geborgd?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is een (boven)lokale startnotitie door de gemeenteraad en/of het college van B&W vastgesteld. 2. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd. 3. De gemeenteraad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf, inclusief kleine doelgroepen. 4. Politiek relevante zaken zijn in de gemeenteraad besproken. 5. De gemeenteraad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders. 6. De gemeenteraad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's en op maatregelen om deze risico's te beheersen.
4. Toezicht en verantwoording	<i>Hoe vindt de controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad? Op welke wijze laat de gemeenteraad zich informeren?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeenteraad en het college van B&W over de informatievoorziening m.b.t. de transitie en transformatie van de jeugdzorg; de informatievoorziening is adequaat en dusdanig van kwaliteit dat de gemeenteraad de jeugdzorg adequaat kan sturen en controleren. 2. De gemeenteraad heeft prestatie-indicatoren vastgesteld op basis waarvan de raad op basis van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren. 3. De gemeenteraad heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus. 4. De gemeenteraad heeft afspraken gemaakt over evaluaties/doorlichtingen/visitaties/hoorzittingen met belanghebbenden.
5. Regionale samenwerking	<i>Welke rol speelt de gemeenteraad bij de regionale samenwerking?</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Er is een juridische basis voor (de vormgeving van) de regionale samenwerking. 2. Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners. 3. Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking). 4. De gemeenteraad heeft invloed op de regionale afspraken voor zover die de kaderstelling door de gemeenteraad raken.

6.2 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek omvatte drie onderdelen, een documentanalyse, vraaggesprekken en groeps gesprekken. Deze bevindingen zijn afgezet tegen het referentiekader, op basis waarvan in dit rapport de onderzoeksvragen zijn beantwoord, conclusies zijn getrokken en aanbevelingen zijn geformuleerd.

1. Documentanalyse

Om te beginnen is relevante documentatie geanalyseerd (zie bijlage 1). Het betrof hoofdzakelijk gemeentelijke en regionale beleidsnota's en raadsstukken (informatiebrieven, memo's en verslagen). De relevantie van de documentatie is vastgesteld aan de hand van het toetsingskader. Een globale analyse van de documenten vormde de basis voor de volgende stappen in het onderzoek, waaronder het opstellen van het referentiekader en de gesprekspuntenlijst voor de vraaggesprekken (zie bijlage 3).

2. Vraaggesprekken met eerstverantwoordelijke ambtenaren, de programmamanagers sociaal domein en (voormalig) wethouders

Vervolgens zijn (oriënterende) vraaggesprekken gevoerd met de eerstverantwoordelijke ambtenaren in Schiedam en Vlaardingen. In aanvulling daarop zijn (verdiepende) vraaggesprekken gevoerd met de programmanagers binnen die gemeenten evenals de voormalige en zittende wethouder jeugdzorg in Schiedam en Vlaardingen (zie bijlage 3). De gesprekken duurden circa anderhalf uur en vonden plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst die van te voren was toegezonden.

3. Groepsinterview met (voormalig) gemeenteraadsleden

Als laatste stap zijn twee groeps gesprekken gevoerd met enkele raadsleden en voormalig raadsleden die zitting hebben in de subcommissie transitie van de Schiedamse gemeenteraad respectievelijk de raadscommissie transitie van de gemeenteraad in Vlaardingen (zie bijlage 3). Deze gesprekken duurden ongeveer een uur en vonden eveneens plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst die van te voren was toegezonden.

In ons onderzoeksvoorstel was ook voorzien in enkele vraaggesprekken met ouders en/of kinderen uit Schiedam en Vlaardingen die gebruik maken van voorzieningen in de jeugdzorg. Wij wilden hen onder meer de vraag voorleggen in hoeverre zij als 'ervaringsdeskundigen' door de gemeenteraad worden betrokken bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Dit bleek, ondanks bereidwillige bemiddeling van het CJG en zorgbelang Zuid-Holland, niet haalbaar binnen de looptijd van het onderzoek (mede i.v.m. de zomervakantie). Wel hebben wij oriënterend gesproken met een ouder woonachtig in de regio en die aangesloten is bij het Ouderplatform Rijnmond en de organisatie 'Ouderkracht voor 't kind'. Ter voorbereiding op de interactieve sessies met beide gemeenteraden is ook gesproken met een vertegenwoordiger van de landelijke organisatie LOC Zeggenschap in Zorg en een actieve cliëntvertegenwoordiger, die onder adviseert over de jeugdzorg in Rotterdam en in de regio Drechtsteden. Deze gesprekken vormen geen onderdeel van het onderzoek, want hadden geen betrekking op de specifieke situatie in Vlaardingen.

7 Bevindingen Vlaardingen

In dit hoofdstuk volgen de bevindingen per gemeente. Eerst wordt op hoofdlijnen de beleidsontwikkeling geschetst, waarna een analyse en beoordeling volgt op basis van het referentiekader. Voor elk criterium uit het toetsingskader volgt een oordeel over de mate waarin daaraan is voldaan, op basis van de bevindingen. Voor de helderheid wordt gewerkt met symbolen, waarmee de drie mogelijke oordelen worden weergegeven over de mate waarin aan een criterium wordt voldaan.

Voldaan aan het criterium	+
Gedeeltelijk voldaan aan het criterium	+/-
Niet / nauwelijks voldaan aan het criterium	-

7.1 De beleidsontwikkeling op hoofdlijnen Stadsregionale ontwikkelingen

Het proces van beleidsontwikkeling ten aanzien van de transitie van de gemeentelijke jeugdzorg kreeg aanvankelijk vorm en inhoud binnen stadsregionaal verband. Er was immers al sprake van een bestendig intergemeentelijk samenwerkingsverband op het gebied van jeugdzorg in het kader van de stadsregio Rotterdam (Wgr+).³ De stadsregio Rotterdam nam begin 2011 het initiatief om na te gaan wat de stelselwijziging binnen de jeugdzorg zou betekenen voor de stadsregio en de samenwerkende gemeenten. Dit mondde uit in het **Programmaplan Decentralisatie Jeugdzorg 2012-2015** van 28 februari 2012. Kern van het plan is een verdeling in taken die gemeenten zelf uitwerken (verdiepen) en implementeren en taken waar dat in samenwerking met andere gemeenten gebeurt (p. 25-36). Daarnaast bevat het programmaplan een gemeenschappelijke missie, visie, uitgangspunten en doelen. Centraal staat dat zo veel mogelijk kinderen kansrijk en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving (p. 15). Daartoe gaat men kort gezegd uit van een opbouw van de toekomstige jeugdzorg in drie schillen: voorop staat de eigen kracht van ouders en het kind en de zogenoemde pedagogische *civil society* (eerste schil), vervolgens wordt zonodig hulpverlening geboden binnen de eigen omgeving (tweede schil) en als laatste specialistische (gedwongen) hulpverlening buiten de eigen leefomgeving (derde schil, p.16-17). De ambitie (doelstelling) is drieledig: sterke basisvoorzieningen, waardoor meer kinderen gezond en veilig opgroeien, kinderen en gezinnen met een hulpvraag krijgen de zorg die zij nodig hebben en de sturing van de zorg vindt plaats op beoogde effecten van de zorg (p. 18-19). Verder bevat het programmaplan een aantal uitgangspunten ten aanzien van de te volgen werkwijze, de onderlinge samenwerking en de organisatie van het programma (d.m.v. thematische werkgroepen en werkateliers, p. 44-49). Het programmaplan is vastgesteld door de portefeuillehouders jeugd van de samenwerkende gemeenten. Het programmaplan is op 8 mei 2012 vastgesteld door het college van B&W en die dag ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd.

Het programmaplan kreeg een vervolg met het **Plan van aanpak Acht is meer dan duizend** van 17 mei 2013. Het plan omvat om te beginnen een uiteenzetting van het functioneel model voor de jeugdzorg (d.w.z. de samenhangende opbouw, van generiek naar specialistisch, van de beschikbare jeugdzorgvoorzieningen, p. 5). Daarna volgt een twintigtal beslispunten ten aanzien van uiteenlopende aspecten van de jeugdzorg die lokaal dan wel regionaal moeten worden uitgewerkt (p. 9-20) en de sturing (op doelen, prestaties en indicatoren), risicospreiding (d.m.v. verzekering, een vlaktax (voorkeursoptie) of verrekening) en de gezamenlijke, regionale inkoop (van exclusieve jeugdhulpvoorzieningen, de jeugdbescherming en –reclassering, p. 21-31). Ook het plan van aanpak

³ De Wgr+ is een verplichte regionale samenwerking die juridisch is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze wet staat dat de stadsregio Rotterdam een verplichte samenwerkingsvorm is. De samenwerking geldt onder meer de Wet op de jeugdzorg. Het rijk trekt de Wgr+-constructie per 1 januari 2015 in. De gemeenten van de stadsregio bereiden een nieuwe samenwerking voor. In de Stadsregio Rotterdam zitten de volgende gemeenten: Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel, Lansingerland, Barendrecht, Ridderkerk, Hellevoetsluis, Maassluis, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Brielle, Westvoorne, Bernisse. Goeree-Overflakkee.

is vastgesteld in het overleg van portefeuillehouders en ter kennisname op 9 juli 2013 aangeboden aan de gemeenteraad.

De stadsregio heeft in september 2013 een tweetal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteraadsleden en ambtenaren over de decentralisaties binnen het sociaal domein.

In januari en februari 2014 zijn werkbezoeken georganiseerd voor gemeenteraadsleden en ambtenaren. Daaraan is door Vlaardingse gemeenteraadsleden niet of nauwelijks deelgenomen.

Gemeenschappelijke regeling en Regionaal Transitiearrangement

De gemeenteraad heeft het college op 21 februari 2014 toestemming verleend om de GR aan te gaan (op basis van een raadsvoorstel van 21 januari 2014). Het aangaan van de GR riep wel enige vragen op bij de gemeenteraad over het vermeende verlies van zeggenschap over het jeugdbeleid, meer in het bijzonder de mogelijkheden om bij te sturen. Het college van B&W heeft in een brief van 4 maart 2014 echter duidelijk gemaakt aan de gemeenteraad dat de Raad op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet voldoende invloed zou moeten kunnen uitoefenen op de beleidsuitvoering (door middel van kaderstelling en controle achteraf of het geven van een zienswijze op de ontwerpbegroting). Op 22 mei 2014 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van de GR Jeugdhulp Rijnmond de ontwerpbegroting 2015 van de GR aan de gemeenteraad aangeboden. Ondanks de voorafgaande discussies in de gemeenteraad over haar beperkte invloed op deze GR heeft de gemeenteraad het verzoek van het AB tot het geven van een eventuele zienswijze op de begroting overgedragen aan B&W. De raad is via een raadsmemo van 24 juni 2014 geïnformeerd over de reactie van het college op de conceptbegroting.

Het RTA is op 22 oktober 2013 goedgekeurd door het college van B&W. Voorafgaand daaraan is de gemeenteraad op 15 oktober 2013 op basis van een memo geïnformeerd over het RTA, die op 17 oktober 2013 is besproken in de raadscommissie transitie. Mede als gevolg van de door het Rijk gestelde deadline bleek er onvoldoende tijd om het RTA in de gemeenteraad te bespreken, zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. Dit leidde tot enige onvrede bij raadsleden, die zich gepasseerd voelden.

Gemeentelijke ontwikkelingen

De kaders voor het Vlaardingse jeugdbeleid zijn in eerste instantie gesteld in de **nota Kaders voor een Kansrijk jeugdbeleid** uit 2012. Als missie is geformuleerd dat de gemeente er een bijdrage aan wil leveren dat alle Vlaardingse jongeren terugkijken op een fijne jeugd, waarin ze kansrijk, gezond en veilig zijn opgegroeid en hun talenten hebben kunnen ontwikkelen (p. 4). Het beleid is gestoeld op twee pijlers (de visie): het versterken van de eigen kracht en de kwaliteit van de omgeving waarin jongeren opgroeien evenals een goede, samenhangende ondersteunings- en zorgstructuur (p. 6-7). Daartoe worden kaders gesteld (waaronder het versterken van de primaire verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen, door middel van de pedagogische *civil society* en een professionele jeugdzorg, p. 4-6) en een drietal ambities geformuleerd: een kindvriendelijke stad, passende opvang en educatie en een goede gezondheidszorg, opvoeding en bescherming (p. 8-9). De nota is op 13 september 2013 vastgesteld door de gemeenteraad.

In de **nota Van 'Zorgen voor' naar 'Zorgen dat'** van 19 november 2013 geeft de gemeente aan hoe zij vorm en inhoud wil geven aan de decentralisatieoperaties binnen het sociale domein in brede zin. Om te beginnen de uitgangspunten die het daarbij hanteert, waaronder het doen van een beroep op de eigen kracht en verantwoordelijkheid bij hulpvragen, een integrale benadering van hulpvragen, ruimte voor professionaliteit en het streven naar 'ontzorgen en normaliseren' (p. 2-4). In de nota wordt een viertal beoogde maatschappelijke effecten beschreven, namelijk dat Vlaardingers zo lang mogelijk zelfstandig participeren in de lokale samenleving, dat zij zich in sociaal en maatschappelijk opzicht in voldoende mate kunnen ontwikkelen, dat de collectieve voorzieningen een bijdrage leveren aan deze transformatie en dat Vlaardingers zich verantwoordelijk voelen voor hun samenleving en daaraan

actief bijdragen (p. 5). Dit moet worden bereikt door het accent te leggen op de eigen kracht, mogelijkheden en verantwoordelijkheid, door het versterken van de *civil society* en burgerkracht en de inrichting van een daarop aansluitende sociale infrastructuur (de visie, p. 5-6). Vervolgens wordt deze ambitie geconcretiseerd in doelen, activiteiten en initiatieven en beoogde resultaten (onder meer op het gebied van zelfredzaamheid en ondersteuning door hun omgeving, onderwijs, arbeid, sociale cohesie, verwijzing naar laagdrempelige hulp en ondersteuning en financiële haalbaarheid, p. 8-10). De nota is op 21 november 2013 ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. De nota is gepresenteerd in de raads werkgroep transities van 10 december 2013.

Vervolgens is kort daarna, binnen eerdergenoemde kaders, een **contourennota** opgesteld voor het nieuwe jeugdbeleid: **Gewoon Doen** van 26 november 2013. De nota begint met een schets van het budgettaire kader (p. 6-7). Daarna worden de pijlers en doelen van de nieuwe jeugdzorg uiteengezet (daling beroep op jeugdzorg, verschuiving zwaartepunt van zorg naar preventie, minder opname in residentiële inrichtingen, snellere beschikbaarheid jeugdhulp, daling kosten jeugdhulp). Vervolgens wordt een aantal uitgangspunten opgesomd (waaronder het versterken van de primaire verantwoordelijkheid van ouders voor de opvoeding van hun kinderen, door middel van de pedagogische *civil society*, ontzorgen en demedicaliseren en een samenhangende en professionele jeugdzorg, p. 8-10). Deze liggen in het verlengde van eerdergenoemde gemeentelijke nota's. Vervolgens worden in onderlinge samenhang de (organisatorische) contouren geschetst van het nieuwe jeugdzorgstelsel. Dat wil zeggen laagdrempelige informatie, advies en voorlichting aan ouders en kinderen, ter ondersteuning van de eigen kracht, de omgeving als medeopvoeder, de beschikbaarheid van collectieve basisvoorzieningen, de rol van de Jeugd- en Gezinsteam en het Diagnostisch team, de beschikbaarheid van specialistische hulp en zorg, van gedwongen jeugdhulp en -zorg, het AMHK (naamswijziging per 1/1/2015 in Veilig thuis) en de rol van de huisarts (p. 12-19). De nota sluit af met een organisatorische en financiële paragraaf (p. 20-25). De nota is op 27 november 2013 ter kennisname aan de gemeenteraad aangeboden. De nota is meermaals besproken in de raads werkgroep transities, onder meer op 10 december 2013.

Het college van B&W heeft besloten dat één, integraal beleidsplan zal worden opgesteld voor de decentralisaties binnen het sociaal domein (in het kader van een geïntegreerd programma decentralisatie sociaal domein). Het jeugdbeleid zal hiervan deel uitmaken. In dit kader wordt momenteel gewerkt aan de **nota's 'Vlaardingen op koers in 2015'** en **'Volle kracht vooruit'**. Eerdergenoemde uitgangspunten, kaders en doelen ten aanzien van de jeugdzorg komen in deze nota's terug, zij het dat die een bredere strekking hebben (het gehele sociale domein).⁴ Eerstgenoemde nota is op 15 mei en 25 juni 2014 besproken in de raadscommissie transities, laatstgenoemde nota eveneens op 25 juni 2014. Deze nota's zullen in het najaar ter goedkeuring aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Los van deze nota's is de gemeenteraad gedurende 2013 en 2014 regelmatig op ad hoc basis geïnformeerd over de stand van zaken (bijv. naar aanleiding van raadvragen over het aangaan van de GR).

De organisatie van de betrokkenheid van de gemeenteraad

Binnen de Vlaardingse gemeenteraad is op 10 december 2013 een raads werkgroep decentralisatie sociaal domein in het leven geroepen, uit te splitsen in een werkgroep Awbz/Participatiewet en een werkgroep jeugdzorg (voor het eerst bijeengekomen op 16 februari 2014). De werkgroep was bedoeld voor informeel overleg en consultatie op hoofdlijnen tussen de raadsleden en collegeleden. Het college van B&W heeft hierop aangedrongen, omdat het beeld dreigde te ontstaan dat het college de gemeenteraad onvoldoende zou informeren. Na de gemeenteraadsverkiezingen is besloten de werkgroep weer samen te voegen tot de raads werkgroep sociaal domein, die op 15 mei 2014 voor het eerst bijeen is gekomen (op de agenda stond toen hoofdzakelijk de decentralisatie van de jeugdzorg).

⁴ Wij hebben van de eerste nota een conceptversie (18 juni 2014) en van de tweede nota een inspraakversie ingezien (versie 1.7).

Het (ongedateerde) startdocument voor de raads werkgroep geeft informatie over de stand van de beleidsontwikkeling tot dan toe, het aantal cliënten uit Vlaardingen dat gebruik maakt van jeugdzorg evenals het huidige en het toekomstige budget. De werkgroep komt maandelijks bijeen, de agenda wordt ambtelijk voorbereid.

7.2 Inhoudelijke kaderstelling

criterium	
1.1 Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld.	+
1.2 De door de gemeenteraad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval:	
a) De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts, de jeugdarts, de medisch specialist en het onderwijs	-
b) De inrichting van het casemanagement jeugdhulp	-
c) De verhouding tussen de inzet op 0 ^e , 1 ^e - en 2 ^e -lijnszorg	-
d) Uitgangspunten m.b.t. de invulling van de jeugdhulpplicht	-
e) Het kwaliteitsbeleid	-
f) De inrichting van het AMHK	-
g) De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader	-
h) Afbakening van vrij toegankelijke en niet vrij toegankelijke hulpvormen, inclusief de voorwaarden voor niet vrij toegankelijke hulpvormen	-
i) De aansluiting op passend onderwijs	-
j) De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten	-
k) De aansluiting op het veiligheidshuis	-
l) De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp	-
m) Uitgangspunten m.b.t. persoonsgebonden budget	-
n) De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt	-
1.3 De gemeenteraad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod.	+/-
1.4 De gemeenteraad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld.	+
1.5 De gemeenteraad heeft uitgangspunten en kaders voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.	+/-
1.6 De gemeenteraad is in staat gesteld invloed uit te oefenen op de invulling van het RTA	-

Ad 1.1 Een regionale en lokale visie (en missie) wordt helder uiteengezet in het regionale Programmaplan respectievelijk de gemeentelijke Kadernota en nota Van Zorgen voor naar Zorgen dat. Alleen de gemeentelijke kadernota is formeel vastgesteld door de gemeenteraad.

Ad 1.2 Eerdergenoemde kadernota bevat weliswaar elf punten die als kader dienen, maar die zijn nog vrij algemeen en betreffen niet de concrete aspecten uit het gehanteerde toetsingskader. De latere gemeentelijke Contourennota gaat wel op een groot deel van deze aspecten in, maar die is niet formeel door de gemeenteraad bekrachtigd. De nota Van Zorgen voor naar Zorgen dat heeft betrekking op het sociale domein in brede zin.

Ad 1.3 De gemeenteraad is door middel van de startnotitie voor de raads werkgroep decentralisatie jeugdzorg geïnformeerd over de mogelijke lokale vraag naar jeugdzorg op basis van gegevens betreffende het gebruik van jeugdzorg door inwoners van Vlaardingen in 2010 en 2011. De cijfers zijn in dit overzicht niet gedeuid of in een breder kader geplaatst.

Ad 1.4 De Kadernota, maar ook de nota Van Zorgen voor naar Zorgen dat bevatten ambities en concrete doelen. In de Kadernota worden naast ambities concrete beoogde effecten benoemd. De Kadernota is formeel vastgesteld door de gemeenteraad.

Ad 1.5 De uitgangspunten en kaders voor de uitvoering van het jeugd beleid zijn alleen vastgesteld voor zover die zijn opgenomen in de Kadernota. Deze nota is formeel bekrachtigd door de gemeenteraad. Van de uitgangspunten en kader in de overige nota's heeft de gemeenteraad alleen kennisgenomen.

Ad 1.6 De gemeenteraad heeft alleen kennis genomen van het reeds door de portefeuillehouders vastgestelde RTA. Het is wel besproken in de raads werkgroep transitie. Bepalend voor de beoordeling is of de Raad het stuk formeel heeft vastgesteld

7.3 Financiële kaderstelling

Criterion	
2.1 De gemeenteraad heeft zicht op de financiële consequenties.	+/-
2.2 De gemeenteraad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg.	+/-
2.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.	+/-
2.4 De gemeenteraad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling.	+/-

Ad 2.1 De financiële consequenties van de decentralisatie worden onder meer geschetst in de gemeentelijke Contourennota. Daarin wordt een reallocatie en afname van het totaalbudget tot 2020 voorgesteld. Uit de vraaggesprekken kwam echter naar voren dat raadsleden, ook naar eigen zeggen, in beperkte mate zicht hebben op de financiële kaders.

Ad 2.2 De door de gemeenteraad bekrachtigde Kadernota bevat geen financiële paragraaf. Wel staat daarin als algemeen uitgangspunt 'meer voor minder'. De overige gemeentelijke nota's bevatten wel financiële uitgangspunten (zie 2.1), daarvan heeft de gemeenteraad slechts kennis kunnen nemen.

Ad 2.3 Het regionale Programmaplan en Plan van aanpak bevatten voorstellen voor financiële afspraken tussen de samenwerkende gemeenten. De nota is niet formeel door de gemeenteraad bekrachtigd. De in regionaal verband gemaakte financiële afspraken zijn niet door de raad vastgesteld. De gemeenteraad heeft geen gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid om zijn zienswijze te geven op de ontwerpbegroting 2015 van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond.

Ad 2.4 In de Contourennota is een beeld geschetst van de reallocatie en afname van de financiële inzet, verbonden aan inhoudelijke doelstellingen. De raad heeft kennis genomen van deze nota. Uit het groepsinterview met de raad blijkt de raad in beperkte mate op de hoogte van deze voornemens.

7.4 Organisatie van het transitieproces

Criterion	
3.1 Er is een (boven)lokale startnotitie door de gemeenteraad en/of het college van B&W vastgesteld.	+
3.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd.	+
3.3 De gemeenteraad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren.	+/-
3.4 Politiek relevante zaken zijn in de gemeenteraad besproken.	+/-
3.5 De gemeenteraad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders.	+/-
3.6 De gemeenteraad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's en op maatregelen om deze risico's te beheersen.	+/-

Ad 3.1 Het regionale Programmaplan en de gemeentelijke Kadernota zijn (tevens) te beschouwen als startnotities.

Ad 3.2 De betrokkenheid van de gemeenteraad is in formele en informele zin georganiseerd. In formele zin door het instellen van de raads werkgroep transitie en het ter goedkeuring voorleggen van

de Kadernota en de GR. In informele zin door het ter kennisname voorleggen van eerdergenoemde nota's.

Ad 3.3 Uit het vraaggesprek met raadsleden kwam naar voren dat zij nauwelijks contact hebben met jeugdzorgcliënten en -aanbieders. Mede daardoor lijken zij beperkt in staat de belangen van de verschillende actoren evenwichtig af te wegen.

Ad 3.4 De Kadernota en de GR zijn door de gemeenteraad vastgesteld. De overige nota's zijn besproken in de raads werkgroep transitie. Uit de vraaggesprekken komt niettemin naar voren dat er in de gemeenteraad weinig inhoudelijk debat wordt gevoerd over de hoofdlijnen van de nieuwe inrichting.

Ad 3.5 De gemeenteraad krijgt, op initiatief van het college van B&W, relevante notities voorgelegd ter bekrachtiging of ter kennisname. Ook uit de vraaggesprekken komt naar voren dat gemeenteraad (net als in Schiedam) eerder volgt dan stuurt.

Ad 3.6 Het regionale Plan van aanpak bevat een paragraaf over spreiding van risico's. Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de raadsleden hier slechts op hoofdlijnen zicht op hebben.

7.5 Toezicht en verantwoording

criterium	
4.1 Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeenteraad en het college van B&W over de informatievoorziening m.b.t. de decentralisatie van de jeugdzorg; de informatievoorziening is adequaat en dusdanig van kwaliteit dat de gemeenteraad de jeugdzorg goed kan sturen en controleren.	-
4.2 De gemeenteraad heeft prestatie-indicatoren vastgesteld op basis waarvan zij op basis van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren.	-
4.3 De gemeenteraad heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus.	-
4.4 De gemeenteraad heeft afspraken gemaakt over evaluaties/ doorlichtingen/ visitaties/ hoorzittingen met belanghebbenden.	-

Ad 4.1 Uit de vraaggesprekken komt (net als in Schiedam) naar voren dat de informatievoorziening, in de perceptie van de raadsleden, nog onvoldoende op maat is gesneden om het transitieproces te doorgronden en te kunnen bijsturen. Er zijn geen structurele afspraken met het college van B&W, de gemeenteraad heeft naar eigen zeggen beperkt invloed op zijn informatiepositie.

Ad 4.2-4.4 Uit de beschikbare stukken kunnen geen afspraken worden afgeleid over monitoring en evaluatie van de transitie en transformatie. Dit kwam evenmin naar voren in de vraaggesprekken. De wijze waarop de realisatie van beoogde doelen en effecten (zie 1.4) door de raad kan worden gevolgd is nog niet duidelijk.

7.6 Regionale samenwerking

criterium	
5.1 Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking.	+
5.2 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners.	+
5.3 Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording.	+
5.4 De gemeenteraad heeft invloed op de regionale afspraken voor zover die de kaderstelling door de gemeenteraad raken.	-

Ad 5.1 De GR vormt de juridische basis voor de regionale samenwerking. Gekozen is voor de GR-constructie van Openbaar Lichaam, met een eigen Algemeen en Dagelijks Bestuur.

Ad 5.2 Het regionale Programmaplan en Plan van aanpak bevatten voorstellen voor de onderlinge verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's.

Ad 5.3 In de GR zijn in artikel 11 en 12 regels gesteld over de wijze waarop (leden van) dagelijks en algemeen bestuur de gemeenteraad en het college informeren. Artikel 11.2 regelt dat een lid van het algemeen bestuur dat namens de gemeente zitting heeft in dat bestuur door de raad ter verantwoording kan worden geroepen.

Ad 5.4 De gemeenteraad heeft alleen kennis genomen van de regionale nota's. Uit de gesprekken kwam naar voren dat (net als in Schiedam) binnen de gemeenteraad het sterke gevoel leeft dat de raad weinig invloed kan uitoefenen op de regionale samenwerking

Bijlage 1 Bij bestuurlijke nota: Vlaardings beleid in een notendop

In het in oktober 2014 vastgestelde integrale beleidsplan voor het sociale domein worden de ambities en de doelen van de nieuwe werkwijze in het sociale domein als volgt benoemd:

Van Zorgen voor naar Zorgen dat

Veel meer dan voorheen gaan we voor wat betreft het welzijn van inwoners van Vlaardingen het accent leggen op 'eigen verantwoordelijkheid', 'eigen kracht en mogelijkheden' en 'burgerkracht'. Het gaat hier wat ons betreft om basisbegrippen die het uitgangspunt vormen voor de wijze waarop we mensen met ondersteuningsvragen binnen het sociaal domein tegemoet willen treden.

Missie

1. Het doen van een beroep op eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en het inschakelen van de sociale omgeving van onze inwoners. We hechten binnen het sociaal domein groot belang aan ontwikkeling en benutting van eigen capaciteiten en talenten.
2. Integrale benadering. Eventuele ondersteuning zullen we vervolgens, waar haalbaar, in samenhang organiseren volgens het motto "1 gezin – 1 plan – 1 regisseur". Hulp wordt snel en direct goed aangeboden, zodat de situatie niet onnodig verslechtert en de inwoner zich serieus genomen voelt.
3. Ontschotting. De schotten tussen werk/inkomen, maatschappelijke ondersteuning, jeugd en onderwijs breken we zoveel mogelijk af.
4. We staan open voor en stimuleren innovaties voor de ondersteuningstaken.
5. We scheppen ruimte voor de professional.
6. We streven zoveel mogelijk naar 'ontzorgen' en normaliseren.

Voor de Jeugd geldt de volgende missie

Meer Vlaardingse jongeren kunnen terugkijken op een fijne jeugd waarin zij kansrijk, gezond en veilig zijn opgegroeid en hun talenten optimaal hebben kunnen ontwikkelen.

Waarbij de volgende 2 pijlers als uitgangspunt zijn genomen:

- 1) een sterke en positieve basis in onze samenleving voor jeugd en ouders door het versterken van de informele steun van sociale netwerken en de algemene voorziening (Pedagogische Civil Society);
- 2) Een samenhangende, doortastende en eenvoudige ondersteuning- en zorgstructuur, die er op gericht is de opvoeding niet over te nemen maar te versterken.

Met het nieuwe stelsel beoogt Vlaardingen een transformatie van het sociale domein te bewerkstelligen:

- Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden
- Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren
- Eerder de juiste hulp op maat bieden (dat vermindert beroep op dure gespecialiseerde hulp)
- Integrale hulp aan gezinnen (één gezin, één plan, één regisseur)
- Meer ruimte voor professionals om juiste hulp te bieden
- Versterking van de pedagogische civil society
- Samenhangende, doortastende en eenvoudige zorgstructuur

De (integrale) wijkteams spelen een centrale rol in de nieuwe Vlaardingse werkwijze.

Het integrale beleidsplan haalt de in een eerdere fase benoemde geformuleerde doelen en maatschappelijke effecten voor het hele sociale domein aan:

1. Vlaardingers kunnen zo lang mogelijk zelfstandig in de lokale samenleving functioneren en participeren. Zij maken daarbij optimaal gebruik van eigen kracht, eigen talenten en eigen sociale omgeving.

2. Vlaardingers kunnen zich in voldoende mate ontwikkelen en ontplooiën en daarmee een maatschappelijk sterke positie bereiken op de sociale en maatschappelijke ladder.
3. Voor de jeugd geldt daarbij dat de groei naar volwassenheid in meerdere opzichten in een veilige en gezonde omgeving plaatsvindt.
4. Collectieve en algemene voorzieningen voor brede doelgroepen leveren daarbij aansluitend een bijdrage aan de gewenste transformatie.
5. Vlaardingers voelen zich verantwoordelijk voor de Vlaardingse samenleving en dragen daar actief aan bij door zich in te zetten voor anderen.
Ook worden de specifiek voor jeugd en gezinnen geformuleerde doelen en maatschappelijke effecten benoemd. In vergelijking met nu wil men naar een situatie waarin:
6. Het beroep op jeugdhulp in zijn totaliteit is gedaald en meer jeugdigen/gezinnen groeien zelfredzaam op.
7. Binnen de jeugdondersteuning het zwaartepunt van individuele jeugdzorg verschoven is naar collectieve preventie.
8. Minder kinderen/jongeren terecht komen in een residentiële instelling.
9. Jeugdhulp sneller beschikbaar is.
10. Ondersteuningstrajecten sneller zijn afgerond.
11. De kosten voor jeugdhulp in 2017 met de opgelegde Rijkskortingen zijn gedaald.

In het integrale beleidsplan wordt ook ingegaan op de monitoring van de nieuwe werkwijze. Allereerst wordt gesteld: 'Het is nog te vroeg om op harde indicatoren te sturen en de kanteling zorgt er ook juist voor dat er meer gestuurd moet gaan worden op zachte indicatoren (outcome). Wij sturen erop dat de bestaande situatie zoveel mogelijk verschuift van tweede- naar eerstelijnsvoorziening en zelfs naar het eigen netwerk, de nulde lijn, alleen is dat nog niet meetbaar. Omdat we gedurende 2015 steeds meer helder krijgen waar op gestuurd kan worden en op welke manier, mag de gemeenteraad verwachten dat we in 2015 voor 2016 meer expliciete kaders en indicatoren voorleggen. In eerste instantie is het onze doelstelling om de transitie van taken zo goed mogelijk te laten verlopen.'

Niettemin wordt een aantal aspecten genoemd waarop men wil gaan monitoren:

- Bij cliënten wordt de voortgang in zelfredzaamheid gevolgd met behulp van de zelfredzaamheidsmatrix
- Per ondersteuning vragende inwoner wordt de doelrealisatie in beeld gebracht (zijn de in het hulp- en ondersteuningsdoelen geformuleerde doelen behaald?)
- Kwantitatief zorggebruik: er komen prestatieafspraken op wijkniveau, het aantal doorverwijzingen vanuit de eerste lijn naar de 2e lijn wordt gemeten (de aanname is dat 80% van vragen bij de wijkteams door hen wordt afgevangen)
- Er vindt een (niet nader geduide) kostenanalyse plaats van het brede maatschappelijke domein
- (Niet nader geduide) monitoring op gezonde spanning (door benchmarking van wijkteams)
- Jaarlijks cliëntervaringsonderzoek (voor het hele sociale domein)

Bijlage 2: Kwaliteitseisen in de Jeugdwet

De Jeugdwet regelt het volgende ten aanzien van kwaliteit:

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp.
- Uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering dienen gecertificeerd te zijn.
- Jeugdhulpaanbieders moeten cliënten informeren over de hulp, een laagdrempelige toegang tot klachtenbehandeling hebben en medezeggenschap van cliënten realiseren.

Daarnaast gelden meer universele kwaliteitseisen voor alle vormen van jeugdhulp:

- verantwoorde hulp door geregistreerde professionals.
- gebruik van een hulpverleningsplan.
- kwaliteitsbewaking.
- een verklaring omtrent gedrag (VOG) van alle medewerkers.
- een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.
- een meldplicht calamiteiten en geweld.
- de beschikking over een vertrouwenspersoon.

Ook dienen gemeenten wettelijk een onafhankelijke vertrouwenspersoon te hebben, waar cliënten terecht kunnen.

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

Vlaardingen

- Nota Kaders voor een kansrijk jeugdbeleid, 13 september 2012
- Raadsmemo stand van zaken voorbereiding decentralisatie jeugdzorg, 9 juli 2013
- Nota Van 'Zorgen voor' naar 'Zorgen dat', naar transformatie ondersteuning binnen sociaal domein in Vlaardingen, 19 november 2013
- Nota Gewoon Doen, uitgangspunten en contouren voor een nieuw Vlaardings jeugdstelsel, 26 november 2013
- Raadsmemo stand van zaken voorbereiding decentralisatie jeugdzorg, 9 april 2013
- Raadsmemo beantwoording vragen transitie jeugdzorg, 29 oktober 2013
- Raadsvoorstel tot het verlenen van toestemming aan het college van B&W voor het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 21 januari 2014
- Raadsmemo beantwoording vragen over de GR samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 30 januari 2014
- Raadsmemo beantwoording vragen van de Raadscommissie Samenleving over de GR Jeugdhulp, 6 februari 2014
- Raadsmemo beantwoording vragen over amendement op Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond
- Raadsmemo ontwikkeling decentralisatie Jeugdzorg, 8 april 2014
- Nota Vlaardingen op koers in 2015, uitgangspunten voor ontwikkeling van beleid binnen het sociaal domein, 18 juni 2014
- Integraal beleidsplan Sociaal Domein 'volle kracht vooruit', 2015 – 2016, inspraakversie/versie 1.7
- Startdocument raads werkgroep decentralisatie jeugdzorg, ongedateerd

In regionaal verband

- Programmaplan Decentralisatie Jeugdzorg, samenwerkende gemeenten in de regio Rotterdam, 2012 – 2015, 28 februari 2012
- Acht is meer dan duizend. Plan van aanpak voor de implementatie van jeugdhulp in de samenwerkende gemeenten in de regio Rotterdam-Rijnmond per 1 januari 2015, 17 mei 2013
- Regionaal Transitiearrangement samenwerkende gemeenten jeugdhulp Rijnmond, 10 oktober 2013

Bijlage 4 Gesprekspuntenlijst

Gesprekspuntenlijst algemeen

1. **Introductie**
 - Aanleiding en doel onderzoek
 - Doel gesprek
 - Verwerking gegevens

2. **De organisatie van het transitieproces**
 - Welke stappen zijn tot nu toe gezet in transitieproces (in hoofdlijnen)?
 - Zijn daarbij politieke keuzes gemaakt, resp. dienen er in de nabije toekomst politieke keuzes te worden gemaakt? Zo ja, welke?
 - Wat zijn belangrijke stappen in de nabije toekomst? Op welke punten worden politieke keuzes gevraagd?
 - Zijn er afspraken met de Raad zijn betrokkenheid?

3. **Visie op betrokkenheid gemeenteraad**
 - Hoe zou de gemeenteraad zijn kaderstellende rol moeten invullen? In welke mate is dat gebeurd?
 - Op welke punten zou de raad vooral kaders moeten stellen? In welke mate is dat gebeurd?
 - Welke aspecten in het transitieproces vragen in het bijzonder om betrokkenheid van de gemeenteraad?

4. **Informatie aan gemeenteraad**
 - Wanneer is gemeenteraad waarover en op welke wijze geïnformeerd?
 - (lokale) vraag naar en aanbod van jeugdzorg
 - inhoudelijke, financiële en bestuurlijke risico's
 - huidige en toekomstige budgetten
 - Was daarbij gelegenheid voor vragen / aandragen van aandachtspunten? Zo ja, wat is daaruit voortgekomen?
 - Vraagt de gemeenteraad zelf actief om informatie?

5. **Betrokkenheid van gemeenteraad**
 - Wanneer en op welke wijze is (zal) de raad actief (worden) betrokken in de beleidsontwikkeling rond de transitie? Om welke aspecten ging/gaat het daarbij?
 - Wat is concreet de inbreng van de raad geweest?
 - Hoe heeft de raad invloed op de regionale beleidsontwikkeling?
 - kader, beleid, uitvoering, toezicht en verantwoording en (juridische) vormgeving samenwerking
 - Regionaal Transitiearrangement
 - financiële afspraken

Gesprekspuntenlijst groepsinterview gemeenteraadsleden

(fractiespecialisten/-woordvoerders transitie jeugdzorg)

1. **Introductie (toelichting op onderzoek en verwerking gegevens)**

2. **Zicht op het decentralisatieproces van de jeugdzorg**
- Is de raad hierover voldoende geïnformeerd/op de hoogte?

3. **Visie- en beleidsvorming t.a.v. de decentralisatie**
- Is de raad hier voldoende bij betrokken?

BIJLAGEN

- Heeft raad eigen inbreng kunnen leveren?

3. Beleidsmatige en financiële kaderstelling

- Heeft de raad hier zicht op, is de raad voldoende geïnformeerd?
- Heeft de raad financieel eigen prioriteiten gesteld?
- Zijn de financiële kaders voldoende helder en toetsbaar?

4. Organisatorische inrichting decentralisatieproces

- Welke rol speelt de raad?
- Hoe kijkt de raad hier tegenaan?
- Zou het anders kunnen/moeten?

5. Controle op het decentralisatieproces

- Heeft de raad hier opvattingen over?
- Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?
- Wat zijn mogelijke toetsbare prestatie-indicatoren? Betreffen deze beleidsdoelen of maatschappelijke effecten? Zijn deze al ontwikkeld?

6. Afsluiting

- Hoe beoordeelt de raad het proces tot nu toe?
- Moeten er de komende tijd zaken anders of beter, en zo ja, wat?

Bijlage 5 Overzicht interviews

Vlaardingen

- C. Baljeu, projectleider transitie jeugdzorg
- W. van Dorst, beleidsadviseur RMO/JOCA
- A. de Gier, accounthouder jeugd
- A. Hoekstra, voormalig wethouder jeugd
- C. Oosterom, wethouder jeugd
- S. Pisam, programmamanager sociaal domein
- Een vertegenwoordiging van de raadwerkgroep transitie

Derden

- D. van Doremalen – Ouderplatform Rijnmond en Ouderkracht voor 't kind

Bijlage 6 Achtergrond: de transitie van de jeugdzorg

Begin 2014 is de nieuwe Jeugdwet aangenomen door de Eerste Kamer. Het beoogde nieuwe stelsel van jeugdhulp is erop gericht dat ieder kind gezond en veilig opgroeit en zo zelfstandig mogelijk kan deelnemen aan de samenleving. Het uitgangspunt is dat ouders hiervoor de primaire verantwoordelijkheid dragen. Pas als dit niet voldoende blijkt, komt de overheid in beeld. De transitie (stelselwijziging) beoogt een wezenlijk andere aanpak - transformatie - van de jeugdhulp. Die nieuwe aanpak moet leiden tot:

- preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk;
- minder snel medicaliseren, meer ontzorgen en normaliseren;
- eerder (jeugd)hulp op maat voor kwetsbare kinderen;
- integrale hulp met betere samenwerking rond gezinnen: één gezin, één plan, één regisseur;
- meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk.

De nieuwe Jeugdwet maakt gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle jeugdhulp en voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De veronderstelling is dat gemeenten beter in staat zijn om - afgestemd op de lokale situatie – maatwerk te leveren en verbinding te leggen met zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, sport en veiligheid. Ook de ontschotting van budgetten dient daaraan bij te dragen.

In het nieuwe jeugdstelsel worden gemeenten verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp (dus inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz⁵, jeugd-vb⁶ en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen), de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De verantwoordelijkheid van gemeenten omvat:

- het voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod;
- het opstellen van een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen en psychische problemen en stoornissen en de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- het treffen van een voorziening op het gebied van jeugdhulp als jeugdigen en hun ouders het niet op eigen kracht redden (jeugdhulpplicht, vergelijkbaar met de compensatieplicht Wmo);
- de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- het voorzien in maatregelen ter voorkoming van kindermishandeling;
- de regie over de gehele jeugdketen en de afstemming met overige diensten op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, sport en veiligheid;
- het voorzien in vertrouwenspersonen voor jeugdigen, hun ouders, pleegouders of netwerkpleegouders die te maken hebben met hulpverleners.

Gemeenten baseren hun beleid, zo veronderstelt de wet, op de volgende uitgangspunten:

- preventie en vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken/buurtten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders;
- inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht);
- waarborgen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'.

De Jeugdwet vraagt gemeenten op bovenlokaal niveau samen te werken indien dat noodzakelijk is. Dit geldt voor een aantal taken, zoals de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde specialistische vormen van zorg en gesloten jeugdhulp in het kader

⁵ Jeugd-ggz: geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

⁶ Jeugd-vb: zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking.

van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft hier relatief kleine doelgroepen, waarvoor een beperkt aanbod beschikbaar is. Vaak gaat het ook om dure vormen van zorg, of zorg waarvoor specifieke kennis nodig is van de inkopende partij. Dit geldt ook voor het instellen van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK).⁷

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toegang tot jeugdhulp:

- een herkenbare en laagdrempelige toegang tot jeugdhulp;
- waarborgen van passende, tijdige hulp en beschikbaarheid van de juiste expertise;
- een consultatiefunctie voor professionals die werken met jeugdigen;
- mogelijk maken van directe interventie in crisissituaties;
- bij complexe hulpvragen of wanneer de veiligheid van het kind in het geding is, zo snel mogelijk specialistische hulp inschakelen of een verzoek tot onderzoek door de raad bij de kinderbescherming overwegen;
- kosteloos en anoniem advies beschikbaar stellen voor jeugdigen met vragen over opgroeien en opvoeden (kindertelefoon).

De gemeente bepaalt zelf welke voorzieningen vrij toegankelijk zijn en welke niet.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een mogelijke vorm om de gemeentelijke toegangsfunctie vorm te geven, maar dit kan ook in een andere vorm, bijvoorbeeld via een (multidisciplinair) wijkteam. De huisarts behoudt zijn rol als doorverwijzer naar jeugdhulp, evenals de medisch specialist en de jeugdarts. Gemeenten maken met hen op landelijk en lokaal niveau afspraken over hun inzet en over de doorverwijzing naar jeugdhulp.

Gemeenten worden tevens verantwoordelijk om op bovenlokaal niveau een Advies- en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) te organiseren (zie noot 4). In het AMHK worden het huidige Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) geïntegreerd.

De uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en van jeugdreclassering zijn twee bijzondere taken. Het doel van een kinderbeschermingsmaatregel is het opheffen van een bedreiging voor de veilige ontwikkeling van het kind. Het opleggen van zo'n maatregel betekent dat wordt ingegrepen in het privéleven van de jeugdige en zijn ouders en dient daarom met waarborgen omkleed te zijn. Die waarborgen zijn: proportionaliteit en subsidiariteit, rechtsgelijkheid, verbod van willekeur, rechtszekerheid en uniformiteit. Deze beginselen gelden ook voor de uitvoering van de jeugdreclassering. Het doel van begeleiding door de jeugdreclassering is het voorkomen van recidive en het realiseren van een gedragsverandering bij de jongere.

Alleen de kinderrechter kan besluiten tot een kinderbeschermingsmaatregel, na zorgvuldig onderzoek en advisering door de raad voor de kinderbescherming. Als aan de gronden voor een kinderbeschermingsmaatregel is voldaan, draagt de kinderrechter de uitvoering van de maatregel op aan een door de gemeente gecontracteerde gecertificeerde instelling. De certificering dient de kwaliteit van gezinsvoogdij en jeugdreclassering te borgen. Door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, krijgt één bestuurslaag de regie op de hele zorg: van vroeghulp, gedwongen kader tot passende nazorg. Deze opzet prikkelt de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp, zo is de veronderstelling.

In het nieuwe stelsel ontvangen gemeenten een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. Hiervoor wordt een verdeelmodel ontwikkeld, dat bepaalt hoeveel de gemeenten vanaf 2016 ontvangen. Voor 2015 is het bedrag bekend gemaakt in de meicirculaire gemeentefonds 2014; die

⁷ Per 1 januari 2015 operationeel onder de naam Veilig thuis.

bedragen gelden nadrukkelijk voor één jaar omdat het definitieve verdeelmodel nog niet is vastgesteld. Gemeente moeten ook voor jeugdigen van wie de hulpverlening in een andere gemeente plaatsvindt de kosten dragen zolang het gezin, waaruit de jeugdige afkomstig is en vermoedelijk weer naar terugkeert, binnen deze gemeente blijft wonen. Gemeente kunnen besluiten om een PGB (Persoonsgebonden Budget) te verstrekken, behalve voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp. Gemeenten zijn vrij in de keuze voor een subsidie aan of een overeenkomst met jeugdhulpaanbieders.

De regering heeft met alle betrokken partijen afspraken gemaakt over een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel, zodat in de overgangperiode de hulpverlening aan jeugdigen en hun ouders is geborgd. 2015 is een overgangsjaar voor jeugdigen en hun ouders die op 1 januari 2015 reeds een verwijzing of een indicatiebesluit hebben. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog een jaar na inwerkingtreding van de Jeugdwet gelden, met dien verstande dat de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding de (financieel) verantwoordelijke partij wordt. Eind 2013 is door gemeenten in regionale transitiearrangementen aangegeven hoe de continuïteit van zorg, de continuïteit van de hiervoor benodigde infrastructuur en de beperking van frictiekosten worden gerealiseerd.

In de nieuwe Jeugdwet is sprake van horizontale verantwoording: het college legt over het gevoerde beleid verantwoording af aan de lokale samenleving en uiteindelijk de gemeenteraad. De verticale verantwoording – van gemeente naar rijksoverheid – wordt tot een minimum beperkt, zo is de bedoeling. Daarmee is de sturingsfilosofie van de in te voeren Jeugdwet vergelijkbaar met die van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Bijlage 7: Doelformulering toegelicht

Doelstellingen kunnen op verschillende niveaus worden geformuleerd. Het is daarbij van belang de kern van de gedachten die ten grondslag liggen aan het nieuwe jeugdstelsel voor ogen te houden. Er is sprake van een drietrapsraket.

- i. Het uiteindelijke doel is te realiseren dat kinderen veilig en gezond opgroeien en dat zij zo zelfstandig deelnemen aan de maatschappij. Ouders dienen daartoe toegerust en ondersteund te worden. Aan de realisatie van deze maatschappelijke effecten (outcome) dragen naast de transitie en transformatie jeugdzorg ook andere beleidsterreinen bij, zoals het onderwijs en de terreinen die gezamenlijk de pedagogische civil society vormen – denk aan de sport-, cultuur- en vrijetijdssector. Het jeugdbeleid is breder dan alleen dat wat in de nieuwe Jeugdwet wordt geregeld. Niettemin is het aan te bevelen om ook in het kader van de transitie en transformatie maatschappelijke doelen te benoemen.
- ii. Om bij te dragen aan de realisatie van de maatschappelijke effecten wordt een andere werkwijze in de jeugdsector voorgestaan, die gebaseerd is op preventie en het uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk en waarbij er minder snel gemedicaliseerd en meer ontzorgd en genormaliseerd wordt. Kwetsbare kinderen krijgen vroegtijdig hulp op maat en er is integrale hulpverlening rond de hulpverlening aan gezinnen. Bij dit alles is er meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk. We zien dit als de te realiseren beleidsprestaties (output) in het nieuwe jeugdstelsel. Daarbij gaat het er ook om dat gemeenten voldoen aan de jeugdhulpplicht. De kaderstelling van de raad zou zich ook op dit niveau van beleidsprestaties moeten richten.
- iii. Om deze andere werkwijze te realiseren, richten gemeenten hun nieuwe jeugdstelsel in, met daaraan de eisen en gebaseerd op de uitgangspunten die in de (concept) Jeugdwet (zie hoofdstuk 2) zijn opgenomen: voldoende aanbod, uitvoering van jeugdbescherming en – reclassering, waarborgen van de veiligheid van kinderen in de opvoedsituatie, realisatie van integrale hulp, etc.. Deze inrichting van het nieuwe stelsel heeft betrekking op organisatie en proces (throughput) van het nieuwe stelsel.

Het verdient aanbeveling om de doelformulering rond de transitie (en breder: voor het jeugdbeleid) direct op deze drietrapsraket aan te laten sluiten. Voor zaken die betrekking hebben op de organisatie van het stelsel (inkoop, relatie tussen het vrijwillige en het gedwongen kader etc.) verdient het aanbeveling om naast doelen vooral uitgangspunten te formuleren.

Voorbeelden van indicatoren om doelrealisatie te monitoren

Indicatoren Maatschappelijke effecten (outcome)

Het volgen van de maatschappelijke effecten van het nieuwe stelsel dient vorm te krijgen door het formuleren van specifieke indicatoren. Daarbij valt te denken aan (het gaat om een denkrichting, de indicatoren kunnen specifiekere worden geformuleerd):

- o het aandeel jeugdigen dat lid is van een vrije-tijdsvereniging
- o het aandeel jeugdigen dat vrijwilligerswerk doet
- o het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is
- o het aandeel jeugdigen met een startkwalificatie
- o het aantal thuiszitters
- o het aandeel voortijdige schoolverlaters
- o het aandeel jeugdigen dat absoluut verzuimt in het onderwijs
- o het aandeel jeugdigen dat slachtoffer is van kindermishandeling / getuige is van huiselijk geweld
- o het aandeel 18-13-jarigen dat onderwijs dan wel een betaalde baan heeft
- o het aandeel jeugdigen dat in aanraking komt met de politie als verdachte van een delict

BIJLAGEN

- o het aandeel ouders dat over voldoende opvoedvaardigheden beschikt
- o het aandeel ouders dat kinderen een veilige opvoedomgeving biedt
- o aantal meldingen overlast door jeugd
- o het aantal gezinnen in armoede
- o het aandeel inwoners dat vrijwillig actief is voor de jeugd
- o het aandeel inwoners dat andere gezinnen ondersteunt

Indicatoren Beleidsprestaties (output)

Het volgen van de beleidsprestaties kan op twee manieren: kwantitatief, door het formuleren van indicatoren, en kwalitatief, door in de praktijk te volgen of met de nieuwe werkwijze de beoogde veranderingen daarin bewerkstelligd worden.

Bij de indicatoren valt te denken aan zaken die te maken hebben met de zwaarte van het zorggebruik en met de kwaliteit van de jeugdhulp:

- o het aandeel ouders dat hulp ontvangt (in de eerste en tweede lijn) en daarover tevreden is en/of zich daardoor gesterkt voelt in hun opvoedingscompetenties
- o het aandeel jeugdigen dat hulp ontvangt (in de eerste en tweede lijn) en daarover tevreden is en/of daarna zelfstandig verder kan
- o het aandeel jeugdigen dat te maken heeft met een OTS-maatregel of voogdij
- o het aandeel jeugdigen dat gebruik maakt van dure, specialistische zorg
- o het bereik van de eerste lijn de bekendheid van de eerste lijn het aantal klachten over jeugdhulp