Rekenkamercommissie Hulst Terneuzen

Onderzoeksrapport

DECENTRALISATIE JEUGDZORG EN WMO/AWBZ IN TERNEUZEN

Rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen

13 februari 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

1.2 Afbakening van het onderzoek

1.3 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek

2. De aanpak van het onderzoek

3. De decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ

3.1 De achtergrond van de decentralisaties

3.2 Transitie en transformatie

3.3 De nieuwe (jeugd)zorgtaken van de gemeente

4. De context van de decentralisaties

4.1 Belemmerende factoren

4.2 Ondersteunende factoren

4.3 Regionale samenwerking

5. Het (wettelijk) decentralisatiekader en de rol van de raad

5.1 Kaderstellings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad

5.2 Het vaststellen van het (beleids)plan

5.3 Het vaststellen van regels bij verordening

5.4 Controlemogelijkheden volgens de medebewindswetten

5.5 Proactief sturing geven aan de transitie en transformatie

6. Het normenkader voor het onderzoek

7. Kaderstelling en controle in Terneuzen

7.1 De 2-D transitie in Terneuzen in vogelvlucht

7.1.1 De transitie jeugd

7.1.2 De transitie Wmo/AWBZ

7.1.3 Samenhang en belemmeringen bij de decentralisaties

7.2 De kaderstelling en controle in de praktijk

8. Analyse van de bestuursinstrumenten voor de transitie in Terneuzen

8.1 Inleiding

8.2 De beleidsplannen

8.2.1 Nota Integraal Jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018

8.2.2 Beleidsplan Wmo 2012 - 2015

8.3 De verordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning

8.4 Inkoop van zorg

8.4.1 Inkoop jeugdzorg

8.4.2 Inkoop Wmo-voorzieningen

8.5 De (programma-)begroting en de financiële consequenties

9. Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

9.2 De sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad

9.3 Conclusies over de kaderstelling en de rol van de raad

9.4 Conclusies over de controle en de rol van de raad

9.5 Conclusies over de sturing via beleidsplan, verordening en begroting

9.6 Aanbevelingen

10. Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie

10.1 Proces van wederhoor

10.2 Bestuurlijke reactie van het college van B&W

10.3 Nawoord rekenkamercommissie

Bijlagen:

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. Overzicht geraadpleegde documenten

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het eerste onderzoek van de rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen inzake de decentralisatie van taken op het gebied van jeugdzorg en Wmo/AWBZ.
Deze decentralisaties zijn dé grote opgave voor de komende jaren, op een terrein waar deels nog niet veel gemeentelijke ervaring mee is.

Het onderzoek heeft een tweeledig doel.
Enerzijds is het bedoeld om de gemeenteraad van Terneuzen meer inzicht te geven in hoe de transities in de jeugdzorg en de Wmo/AWBZ er – bij de invoering op 1 januari 2015 – voor staan, waarbij de focus gelegd is op de uitvoeringsorganisaties voor de toegang tot de zorg.
Anderzijds is het onderzoek bedoeld om de gemeenteraad te laten zien aan 'welke knoppen de raad kan draaien' ten aanzien van het vaststellen en bijsturen van beleidsplannen, verordeningen en begroting.

Op 25 september 2014 heeft de raad ingestemd met de documenten die op de transitie betrekking hebben (de Nota Integraal jeugdbeleid, de verordeningen jeugdhulp en Wmo, en documenten zake de Zeeuwse inkoop jeugdzorg). Dit is de eerste tranche van het onderzoek, waar deze eerste rapportage nu over gaat. Het betreft de onderzoeksvragen 6 t/m 9.

Gelet op het invoeringspad van de 'toegang' jeugd en Wmo (dat tot eind 2014 liep), was er voor het onderzoek ten aanzien van de uitvoeringsorganisaties (onderzoeksvragen 1 t/m 5) meer tijd beschikbaar. Dat onderzoek zullen we begin 2015 afsluiten en daarover vervolgens rapporteren. We hadden al bij de onderzoeksopzet aangegeven dat we wellicht het onderzoek gefaseerd zouden opleveren. Dat we dat inderdaad gingen doen hebben we 29 augustus 2014 de raad per brief laten weten.

De rekenkamercommissie verwacht met deze rapportage bij te dragen aan een beter inzicht in de lopende transities en in de mogelijkheden voor de gemeenteraad om op deze dossiers (bij) te (blijven) sturen en te controleren .

De rekenkamercommissie dankt de portefeuillehouder en de ambtenaren voor de getoonde bereidwillige medewerking in alle fasen van het onderzoek. Ook danken wij de geïnterviewde raadsleden, de stafleden van AanZ, het Centrum voor Jeugd en gezin en de Task Force Jeugd Zeeland voor hun informatie.

De rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen,

G.W.M. van Vugt,

voorzitter

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Toen de rekenkamercommissie Hulst en Terneuzen (RKCHT) afgelopen voorjaar suggesties verzamelde bij de raadsfracties in Terneuzen en Hulst voor het te kiezen onderzoek in 2014, verzocht de begeleidingscommissie van de rekenkamercommissie om onderzoek te doen naar de decentralisaties in het sociale domein. Ook enkele fracties uit beide gemeenten hadden een dergelijke suggestie gedaan.

De RKCHT heeft daarop – na afweging met de andere onderzoekssuggesties - besloten om dit thema nog dit jaar te onderzoeken. In het onderzoeksplan 2014 van de RKCHT is beargumenteerd waarom: “de decentralisaties in het sociale domein zijn dé grote opgave voor de komende jaren, op een terrein waar deels nog niet veel gemeentelijke ervaring mee is. De maatschappelijke en financiële belangen zijn zeer groot”.

Door een lid van de begeleidingscommissie is het verzoek om dit decentralisatie-onderzoek te doen toegelicht in de commissie Samenleving van Terneuzen op 19 juni 2014. Er bleek breed draagvlak bij de raadsfracties voor dit onderzoek. Dit is nog eens bevestigd tijdens de raadscommissie Samenleving op 9 september 2014 waar de voorzitter van de RKCHT de onderzoeksopzet heeft toegelicht.

In overleg met de begeleidingscommissie op 17 juli 2014 heeft de rekenkamercommissie besloten – gelet op de beperkte middelen en beschikbare tijd - om het onderzoek primair te richten op Terneuzen. Niettemin verwacht de RKCHT dat de onderzoeksresultaten voor een groot deel ook relevant zijn voor de gemeente Hulst.

Dat geldt allereerst voor de jeugdzorg. De transitie jeugdzorg wordt, waar het de toegang en verwijzing naar de tweede lijn betreft, door de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten gezamenlijk opgepakt. De inkoop gebeurt overigens op Zeeuwse schaal. Door deze drie gemeenten is de nota integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015 – 2018 voorbereid, en zij hebben ook een gezamenlijk Verordening jeugdhulp Zeeuws-Vlaanderen 2015 ontwikkeld.

Ook ten aanzien van de Wmo werken deze drie gemeenten samen. Dat gebeurde al bij de gezamenlijke inkoop van huishoudelijke hulp, maar op Zeeuws-Vlaamse schaal is ook de inkoop van de nieuwe Wmo-taken ter hand genomen. De drie gemeenten hebben daarnaast een gezamenlijke Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 Zeeuws-Vlaanderen gemaakt.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Dit rekenkameronderzoek gaat over twee van de drie majeure decentralisaties op het gebied van het sociaal domein, namelijk de transities jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ (verder te noemen: 2D).

Om pragmatische redenen is niet gekozen om ook de derde grote decentralisatie, op het vlak van werk & inkomen (Participatiewet), in het onderzoek mee te nemen, noch de ontwikkelingen rondom zorgleerlingen in het onderwijs (Passend onderwijs).

De RKCHT beperkt zich in dit onderzoek tot de transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ. Deze transities hebben vergelijkbare componenten: het regelen van de toegang, het inkopen van (jeugd-)zorg en vergelijkbare kwaliteitseisen in de wet die aan de zorg worden gesteld.

Allereerst gaat dit 2D-onderzoek over de toegang tot de (jeugd)zorg. De toegang tot en de advisering en zorg aangaande jeugdproblematiek vindt plaats via het Centrum voor Jeugd en Gezin. De toegang tot de (toekomstige) Wmo-zorg loopt via de uitvoeringsorganisatie door AanZ. Beide organisaties werken met andere organisaties samen in een netwerk, dat zorg moet dragen voor een integrale (zorg)aanpak. Zoals in het voorwoord is aangegeven, zal het onderzoek over de organisatie van de toegang eind van het jaar afgesloten worden.

De tweede focus in het onderzoek ligt op de mate waarin en de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is bij en sturing kan geven aan de transities. Er wordt aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad met betrekking tot kaderstelling en controle, zowel in het (nabije) verleden als in de toekomst. Dit komt in deze rapportage aan de orde.

De regionale samenwerking, vooral bij de gezamenlijke inkoop van (jeugd)zorg, krijgt minder nadruk. Deze komt wel aan de orde, aangezien de inkoop van specialistische jeugdzorg en de inkoop van maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo regionaal zijn voorbereid en naadloos aan zullen moeten sluiten bij de verwijzing vanuit de 'toegang'. Daarnaast zijn de financiële consequenties van inkoop relevant voor het budgetrecht van de raad.

1.3 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek

Het onderzoek is er op gericht na te gaan hoe de implementatie van de decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ op dit moment verloopt.

De hoofdvraag voor het onderzoek naar de beide transities is tweeërlei:

Is de opzet en uitwerking van de transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ in het licht van de beoogde situatie vanaf 1 januari 2015 kwalitatief en procesmatig adequaat?

In hoeverre is c.q. wordt de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen, zowel lokaal als in regionaal verband? En hoe kan deze rol in de toekomt versterkt worden?

De vragen zijn dus zowel op het (nabije) verleden als op de toekomst gericht. Daarmee heeft het onderzoek zowel een ex post, als een ex ante karakter.

De hoofdvraag is op te splitsen in een aantal deelvragen.

Het invoeringsproces ten aanzien van de toegang tot de (jeugd)zorg:

1. Is de implementatie van de 2D-transities, en dan met name de toegang tot de (jeugd)zorg, zodanig opgezet dat specifiek, meetbaar, ambitieus en resultaatgericht wordt toewerkt naar de gevraagde werkwijze? In welke mate worden de geformuleerde uitgangspunten gewaarborgd?

2. Indien de uitvoeringsorganisatie aangeeft te maken te hebben met beperkingen en/of tekortkomingen ten opzichte van het bereiken van de gestelde doelen, welke zijn deze?

3. Kan de rekenkamercommissie een oordeel geven over de voortgang van de transities, incl. een beoordeling van de procesresultaten?

4. Is de beoogde uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust om te kunnen doen wat gevraagd wordt?

5. Wat zijn de aandachtspunten voor de raad inzake de evaluatie van de toegang tot de (jeugd)zorg, de transformatie van het lokale zorgstelsel en de beheersbaarheid van de uitvoeringsorganisatie in het gemeentelijke sociale domein na implementatie vanaf 2015?

Kaderstellende en controlerende rol van de raad:

6. Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad bij de 2D-transities?

7. Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?

8. Op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?

9. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad dit najaar ten aanzien van de transities, en ‘aan welke knoppen’ kan de raad dan draaien (met name in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)? Welke afwegingssuggesties kunnen daarvoor gegeven worden?

Hoofdstuk 2 De aanpak van het onderzoek

De RKCHT heeft de onderzoeksopzet voor dit decentralisatieonderzoek vastgesteld op 17 juli 2014.

Na de start van het onderzoek bleek dat de besluitvorming door de gemeenteraad een ander tijdpad zou doorlopen dan de implementatie van de toegangsorganisatie. De besluitvorming van de raad speelde namelijk al op veel kortere termijn (september) dan de voorbereidingen van de toegang door de uitvoeringsorganisaties (tot het eind van het jaar).

Het was aanvankelijk de ambitie dat de conclusies een aanbevelingen zouden kunnen worden meegenomen bij zowel de besluitvorming over de verordeningen en beleidsplan(nen), en bij de beoordeling van de uitvoeringsorganisatie als bij de verdere inrichting van het lokale (jeugd)zorgstelsel (na 1 januari 2015). Aangezien de discussie in de raadscommissie Samenleving en de besluitvorming van de raad al in september plaats vonden, bleek het niet mogelijk om het rapport al vóór die tijd klaar te hebben. Bij brief van 29 september 2014 hebben wij de gemeenteraad laten weten dat wij, gelet op de omvang van het onderzoek, en de zorgvuldigheid die wij willen betrachten een afronding van de rapportage toen niet mogelijk was, nog los van de tijd die gemoeid is met wederhoor die bij een rekenkameronderzoek hoort.

Het onderzoek kan niettemin gebruikt worden bij de beoordeling van de kwaliteit van de implementatie tot nu toe, als bij de verdere inrichting van, en verantwoording over het lokale (jeugd)zorgstelsel vanaf 2015. Daarmee kan het ook een voorspellende waarde hebben voor de toekomst.

De RKCHT heeft het onderzoek op de volgende wijze uitgevoerd.
Er zijn interviews gehouden met de betrokken wethouder, de medewerkers/projectleiders van de beide transities en het hoofd van de afdeling Samenleving. Tevens is gesproken met de verantwoordelijk projectleiders/kwartiermakers van de beide uitvoeringsorganisaties, het Centrum voor Jeugd en Gezin Zeeuws-Vlaanderen, en AanZ. Ook is de transitiemanager die verantwoordelijk is voor de Zeeuwse transitie jeugd geconsulteerd.
Verder is er in oktober een groepsinterview gehouden met acht leden van de raadscommissie Samenleving. Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen: bijlage 1.
Daarnaast zijn in september 2014 twee vergaderingen van de commissie Samenleving bijgewoond, die grotendeels gewijd waren aan de vaststelling van belangrijke documenten over de transities jeugd en Wmo 2015.

Voor het onderzoek zijn de nodige documenten bestudeerd (zie bijlage 2), zowel betrekking hebbend op de lokale aspecten van de transities, als op de regionale aanpak (verordeningen en inkoop). Waar relevant is kennis genomen van landelijke handreikingen, methoden, evaluaties en de aanpak elders.

Het onderzoek is in eigen beheer door de rekenkamercommissie uitgevoerd. Als onderzoeker trad de voorzitter van de RKCHT, de heer G.W.M. van Vugt, op.

Hoofdstuk 3 De decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ

3.1 De achtergrond van de decentralisaties

De decentralisaties van de jeugdzorg, de extramurale AWBZ-taken (o.a. dagbesteding), enkele taken ingevolge de Zorgverzekeringswet (ZVW) (o.a. jeugd-ggz) en taken op het gebied van werk & inkomen zijn in volle gang en naderen hun voltooiing. Per 1 januari 2015 zijn de Jeugdwet en de Wmo 2015 en de Participatiewet in werking getreden.

De insteek van het Rijk is dat gemeenten beter maatwerk kunnen leveren dan thans het geval is. Daarmee zou de zorg effectiever en efficiënter kunnen worden georganiseerd. Bovendien zijn er veel (semi-)overheidsinstanties betrokken bij de inkoop van zorg (Rijk, provincie, gemeente, AWBZ-kantoren, zorgverzekeraars). Door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid in één hand te leggen hoopt het Rijk dat onnodige verspilling van geld en niet-optimale allocatie van zorgproductie worden voorkomen.

Gemeenten zijn al langere tijd bezig om zich voor te bereiden op de decentralisaties per 1 januari 2015. De gemeente Terneuzen is daar geen uitzondering op. Sommige 'veranderopdrachten' worden lokaal voorbereid, andere in regionaal verband, zowel op Zeeuw-Vlaamse schaal (nota jeugd, verordeningen jeugdhulp en Wmo en de Wmo-inkoop) als op Zeeuwse schaal (inkoop jeugdhulp).

3.2 Transitie en transformatie

De decentralisatie in het sociale domein bestaat uit twee componenten:

- een organisatorisch en financieel deel: de *transitie* van taken, bevoegdheden en budgetten van Rijk, zorgkantoren en provincies naar gemeenten; deze transitie gaat gepaard met een forse (oplopende) bezuiniging op de uitvoering;
- een inhoudelijk veranderingsproces: de *transformatie*, die moet leiden tot meer participatie en vergroting van de eigen kracht van de burger, een snellere en meer integrale aanpak van sociale problematiek, liefst dicht bij huis, meer slimme combinaties in de uitvoering om echte resultaten te bereiken, en het voorkomen van zware zorg in de tweede lijn.

Deze beide componenten hebben invloed op elkaar. De manier waarop de decentralisatie organisatorisch vorm wordt gegeven bepaalt ook in welke mate en op welke termijn de inhoudelijke transformatiedoelen worden bereikt.

Het transitieproces moest afgerond zijn per 1 januari 2015: vanaf dat moment zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de nieuw toebedeelde taken op het gebied jeugdhulp en Wmo (zie paragraaf 3.2).

Het transformatieproces zal langer duren; dat is feitelijk al eerder in gang gezet onder de 'oude' wetgeving, maar zal vanaf 1 januari 2015 pas echt zichtbaar gaan worden als de toegang tot de (jeugd)zorg integraler wordt, er meer verwacht wordt van de eigen mogelijkheden van burgers en hun sociale omgeving, er meer nadruk komt te liggen op verschuiving van zorg van de tweede naar de eerste lijn, en er beter gestuurd kan gaan worden op doelmatigheid en effectiviteit van zorg.

Bij het invoeringsproces geeft het Rijk het voortzetten van zorg in 2015 aan thans zorg ontvangende cliënten op dezelfde wijze als in 2014 (zorgcontinuïteit) de hoogste prioriteit, inclusief de daarvoor

benodigde zorginfrastructuur van instellingen en professionals (“zachte landing”). Hoger dan het transformeren van het zorgproces zelf.

De transformatie wordt vooral aan de gemeenten overgelaten, die daarvoor lokaal en regionaal afstemming moeten zoeken met burgers (cliënten en cliëntorganisaties), (jeugd)zorgaanbieders, zorgverzekeraars, huisartsen, scholen, en andere stakeholders. Elke gemeente staat voor de taak om op basis van de uiteindelijk te bereiken inhoudelijke doelen te bezien op welke wijze het nieuwe (jeugd)zorgstelsel ingericht moet worden. Zo worden er bijvoorbeeld in vele gemeenten sociale (wijk-)teams ingericht teneinde dicht bij huis integrale ondersteuning en toegang tot zorg mogelijk te maken. In sommige gemeenten betreft dat één toegang voor zorg en ondersteuning voor alle drie de gedecentraliseerde (en bestaande) taken, in andere gemeenten is gekozen voor een afzonderlijke toegang voor jeugd- en gezinszaken enerzijds en een Wmo-ondersteuningsloket anderzijds.

3.3 De nieuwe (jeugd)zorgtaken van de gemeente

De nieuwe Jeugdwet heeft tot doel het jeugdstelsel te vereenvoudigen, efficiënter en effectiever te maken. Onderzoek wijst uit dat er dit moment in Nederland sprake is van een versnippering van zorg waardoor bijvoorbeeld jongeren met een lichte ondersteuningsbehoefte soms te zware vormen van zorg krijgen aangeboden, terwijl de jongeren met multiproblematiek vaak niet de integrale zorg krijgen die zij nodig hebben.[1]
Met de decentralisatie worden taken naar gemeenten overgeheveld en de daarbij behorende financieringsstromen samengevoegd (met een opgelegde budgetkorting).
De nieuwe Jeugdwet omvat de jeugdzorg die nu onder regie van de provincie wordt uitgevoerd (jeugdhulp, crisisinterventie), de gesloten jeugdhulp onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VWS, de jeugd-ggz die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder regie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.
Volgens de toelichting op de Jeugdwet is er een omslag nodig in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen door:

- preventie en het uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van jeugdigen en hun ouders;
- demedicalisering, ontzorgen en normaliseren door o.a. het opvoedkundig klimaat te versterken;
- eerder de juiste hulp op maat te bieden en een beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
- integrale hulp te bieden volgens het uitgangspunt ‘één gezin, één plan, één regisseur’;
- via budgetontschotting meer mogelijkheden te creëren voor betere samenwerking en innovatie;
- meer ruimte te geven aan professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) trad op 1 januari 2007 in werking en gaf de gemeenten de opdracht maatschappelijke ondersteuning te bieden aan mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn om te kunnen participeren in de samenleving.
Net als bij de jeugdzorg is de beleidsregie en financiering van de maatschappelijke ondersteuning erg versnipperd georganiseerd tussen overheidsorganisaties. Ook daar streeft de wetgever meer samenhang in beleid, financiering en uitvoering na, zodat de ondersteuning integraler en doelmatiger kan worden verstrekt, rekening houdend met de mate dat zorgvragers op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk in staat zijn de problemen met zelfredzaamheid en participatie het hoofd te bieden.

[1] Zie onder meer: J.A.H. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg* (oktober 2009).

Met de Wmo 2015 komen er méér taken naar de gemeenten die daardoor geacht worden een integraler ondersteuningsaanbod te kunnen organiseren dan nu het geval is. Er worden zogeheten functies van de huidige AWBZ overgeheveld naar gemeenten.[2] De functies die overgaan zijn: individuele begeleiding, groepsbegeleiding (dagbesteding) inclusief vervoer en kortdurend verblijf voor cliënten die niet in instellingen verblijven, de extramurale zorg. Tevens bezuinigt het Rijk fors op de uitgaven.

Verder wordt het beschermd wonen, gericht op participatie, overgedragen naar de gemeenten (wordt verantwoordelijkheid van enkele centrumgemeenten; voor heel Zeeland is dat Vlissingen).

[2] De opvolger van de AWBZ, de Wet langdurige zorg (Wlz), blijft bedoeld voor mensen die langdurige en complexe zorg nodig hebben als gevolg van een ziekte of een beperking.

Hoofdstuk 4. De context van de decentralisaties

4.1 Belemmerende factoren

Diverse kabinetsplannen om de decentralisaties vorm te geven zijn in de loop der jaren uitgesteld. Pas bij het regeerakkoord van Rutte 2 kwam er definitieve duidelijkheid (29 oktober 2012). Toen werd bepaald dat “gemeenten geheel verantwoordelijk (zouden) worden voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging”. Tevens werd bepaald dat de jeugdzorg in 2015 gedecentraliseerd zou worden naar de gemeenten.

Bij dit decentralisatieproces zien we een aantal factoren, die het gemeenten niet makkelijk hebben gemaakt om deze overdracht van taken goed voor te bereiden.

In paragraaf 7.1.3 komt aan de orde in hoeverre de belemmerende factoren van invloed waren op de transities in Terneuzen.

De volgende factoren zijn te noemen:

a. Langdurige onzekerheid over het decentralisatiepakket

Dit speelde vooral bij de Wmo-transitie. Daar zou de persoonlijke verzorging (wijkverpleging) – conform het regeerakkoord – ook naar gemeenten gedecentraliseerd worden. Dat is op het laatste moment (eind 2013) niet doorgegaan, onder druk van landelijke patiëntenorganisaties. Dit takenpakket ging naar de zorgverzekeraars. Vanuit de VNG is nog lange tijd druk uitgeoefend om deze beperking van de AWBZ-decentralisatie ongedaan te maken.

Bij de Jeugdwet speelde een dergelijke discussie ook. Tot en met de behandeling in de Eerste Kamer (18 februari 2014: instemming met de wet) bleef het niet zeker of de jeugd-ggz wel overgeheveld zou worden van de ZVW naar de gemeenten. Uiteindelijk is dat toch gebeurd.

Gemeenten wisten dus pas in het voorjaar van 2014 welk takenpakket exact zou worden gedecentraliseerd. Dat heeft de voorbereiding van met name de controversiële taken bemoeilijkt.

b. Late besluitvorming wetgeving en aanvullende regelgeving

Volgens de aanvankelijke planning zou het wetgevingsproces veel eerder afgerond worden dan feitelijk het geval was. Zo was de behandeling van het wetsvoorstel Jeugdwet voorzien in 2013. Het werd 1 maart 2014 voordat de Jeugdwet het Staatsblad bereikte, waarna er nog veel uitvoerende regelgeving moest volgen (via AMVB’s).

De behandeling van de Wmo 2015 liep ook forse vertraging op en leidde in de Tweede Kamer nog tot veel amendering, o.a. ten aanzien van het beleidsplan en PGB’s (behandeling en stemming waren van 22 - 24 april 2014). Tot op het laatst pleitte een grote minderheid in Tweede Kamer en vervolgens in de Senaat voor uitstel van de wet. Op 9 juli jl. stond de Wmo 2015 pas in het Staatsblad.

Gevolg is dat er pas laat zekerheid kwam voor gemeenten over zowel het precieze takenpakket dat over zou komen, maar ook over de regelgeving daarbij. Aangezien het Rijk veel voorschriften heeft gesteld ten aanzien van de beleidsuitvoering door gemeenten, heeft dat de lokale voorbereiding (waaronder regelgeving via verordeningen) vertraagd.

c. Langdurige onzekerheid over het budgettaire kader

Het Rijk heeft pas laat duidelijkheid gegeven over de over te hevelen budgetten. Aanvankelijk moesten gemeenten varen op de mei-circulaire van 2013.
Maar in het najaar van 2013 bleek bij de transitie jeugdzorg dat de opgegeven zorgconsumptie (van 2012) door de zorgaanbieders volstrekt niet correspondeerde met de voor de afzonderlijke gemeenten berekende budgetten in de mei-circulaire. En zelfs in september 2014 was er nog steeds geen duidelijkheid over de feitelijke zorgconsumptie in die functies van de ZVW en AWBZ die overgaan naar gemeenten. Zo zijn er signalen dat de groei in de jeugdzorg dit jaar hoger is dan afgelopen jaren (terwijl op een daling was gerekend). Wethouders van de grote steden hebben hierover recent een alarmerende brief aan de Tweede Kamer gestuurd, aangezien daardoor hun inkoop van jeugdzorg in gevaar komt.[3]

Ook bij de transitie Wmo bestaat een dergelijke discrepantie tussen de aan de gemeenten toebedeelde budgetten (in de mei-circulaire 2014) en de gegevens van de zorgaanbieders.

d. Langdurige (en nog steeds voortdurende) onduidelijkheid over cliëntgegevens

Een vergelijkbaar probleem doet zich al langere tijd voor met de cliëntgegevens die gemeenten nodig hebben om zich voor te bereiden op de transities. Weliswaar hebben gemeenten (oudere) gegevens van de soorten zorgconsumptie gekregen, maar feitelijke informatie over welke cliënten er per 1 januari 2015 'overkomen' is er pas sinds 23 juli jl. (betreft transitie AWBZ naar Wmo). Deze informatie is nodig om bijvoorbeeld in te schatten hoeveel personen van eerdere voorzieningen gebruik maken, om een beeld te krijgen wie welk PGB-budget thans krijgt, en om een proces van herindicatie in het kader van de Wmo te kunnen starten.

Ten aanzien van bovengenoemde factoren b., c. en d. merkt de RKCHT het volgende op. In feite hebben alle gemeenten daar mee te kampen gehad, al moet gezegd dat sommige gemeenten voortvarender aan de slag zijn gegaan dan anderen. Met name gemeenten die (te) lang hebben gewacht op ultieme duidelijkheid vanuit het Rijk, kwamen later in tijdsproblemen. Terwijl andere gemeenten deze onzekerheden voor lief hebben genomen en full speed aan de slag zijn gegaan. Het gevolg is merkbaar: sommige gemeenten hebben hun deadlines voor de (jeugd-)zorg inkoop gehaald en bij andere is dat problematisch gebleken.[4] In paragraaf 8.4 gaan we dat na voor Terneuzen.

[3] Brief van het Stedennetwerk G32 en de G4, d.d. 4 september 2014.

[4] Vooral in de jeugdzorg is er landelijk veel onduidelijkheid of alle gemeenten wel op tijd klaar zullen zijn. Zo concludeert de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd in haar *Vierde rapportage* (juni 2014) op dat er zorgen zijn ten aanzien van veel gemeenten over de toeleiding naar jeugdhulp ("nog onvoldoende geconcretiseerd en geoperationaliseerd") , de zorgcontinuïteit ("ontbreken van budgetafspraken") en de gemeentelijke informatievoorziening ("gemeenten staan nog aan het begin"). Eind augustus constateerden de betrokken staatssecretarissen, Van Rijn en Teeven, dat er in een kwart van de jeugdregio's onvoldoende zekerheid is dat de benodigde jeugdzorg vóór 1 november bij zorgaanbieders is ingekocht: brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 augustus 2014. Op 31 oktober 2014 meldden beide staatssecretarissen aan de Tweede Kamer dat bijna de helft van de gemeenten de bulk van inkoopcontracten met jeugdzorginstellingen per 1 november had gesloten. De andere helft dus nog niet. Voor wat betreft de inkoop van Wmo-zorg meldde Van Rijn in september dat (minimaal) 34 gemeenten de inkoop vóór 1 oktober niet rond zouden hebben: brief aan de Tweede Kamer, d.d. 27 september 2014.

e. Ontbrekende kennis van de nieuwe sectoren

Voor gemeenten is een deel van het te decentraliseren takenpakket nieuw. Weliswaar is de gemeente al verantwoordelijk voor jeugdbeleid in algemene zin, en voor de jeugdgezondheidszorg en het CJG in het bijzonder, maar bijvoorbeeld de jeugd-ggz en de voorzieningen van het gedwongen kader (jeugdreclassering en –bescherming) zijn heel nieuwe sectoren waar over het algemeen nog weinig kennis over bestaat. Bij de nieuwe Wmo-taken (extramurale zorg) ligt er wel een relatie met bestaande taken van de gemeente, maar ook hier betreft het grotendeels nieuwe beleidsterreinen.

Gemeenten moesten zich tijdens het proces van transitie dus ook inhoudelijk oriënteren op de nieuwe beleidsvelden.

4.2 Ondersteunende factoren

Mede gelet op het ingrijpende karakter van de drie transities in het sociale domein (waarvan er in dit onderzoek twee behandeld worden), is er vanuit het Rijk en de VNG flinke ondersteuning gekomen. Zo zijn er in 2013 transitiebureaus Wmo en Jeugd gestart die met handleidingen, cursussen en bijeenkomsten de gemeenten veel tools in handen hebben gegeven om het transitieproces vorm te geven, zonder dat elke gemeente daarbij het wiel hoefde uit te vinden.

Via het Ondersteuningsteam decentralisaties (OTD) wordt hulp gegeven aan gemeenten die extra ondersteuning vragen. Zo kan men daar terecht voor individuele vragen en voor advies op maat, waarbij gebruik wordt gemaakt van een expertpool. Het OTD is een gemeenschappelijk initiatief van Rijk, VNG en het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING)

Ook vanuit de VNG zijn er cursussen opgezet en zijn er regionale bijeenkomsten voor bestuurders en ambtenaren georganiseerd. Daarnaast speelt KING een belangrijke rol bij de benodigde informatievoorziening.

Voor de inkoop van jeugd-ggz konden gemeenten een beroep doen op gratis adviesuren vanuit de zorgkantoren.

Grote kennisinstituten, zoals Movisie en het Nederlands Jeugdinstituut, leverden ook veel kennis aan en deden evaluaties over bijvoorbeeld de organisatie en werking van wijkteams, en het meten van effectiviteit van zorgvoorzieningen.

De RKCHT constateert op basis van het voorgaande dat er vele ondersteuningsmogelijkheden door de landelijke partijen worden geboden, die deels de in de vorige paragraaf genoemde belemmeringen beperken (m.n. het kennistekort onder e.).

4.3 Regionale samenwerking

De decentralisatie in het sociaal domein vindt plaats naar het bestuursniveau van gemeenten, hoewel in de praktijk – door de behoefte aan schaalgrootte – veel taken regionaal uitgevoerd gaan worden.

Dit speelt allereerst in de jeugdzorg, maar deels ook ten aanzien van de Wmo-transitie.
Op grond van de Jeugdwet zijn er regio's gevormd waarbinnen gemeenten verplicht zijn om (regionaal) samen te werken bij de inkoop van bovenlokale zorg. Terneuzen maakt deel uit van de jeugdregio Zeeland, waartoe alle Zeeuwse gemeenten behoren. In feite was hier al op vooruit gelopen doordat in Zeeland al in een eerder stadium de Task Force Jeugd was ingesteld. Bij deze structuur is bij de transitie aangesloten. Verder werkt de gemeente Terneuzen samen met Hulst en Sluis bij het

organiseren van de toegang tot de jeugdzorg en bij het opstellen van een gezamenlijke verordening jeugdhulp.
Bij de Wmo is geen sprake van de verplichting om regionaal samen te werken, maar werkt Terneuzen wel samen met de twee andere Zeeuws-Vlaamse gemeenten op het gebied van de Wmo-verordening en de inkoop van Wmo-zorg.

Regionale samenwerking heeft allereerst grote voordelen voor de afzonderlijke gemeenten: kennis wordt gebundeld, afstemming over regionale voorzieningen is makkelijker, instrumenten hoeven niet door elk der gemeenten te worden uitgevonden en door de grootschaligheid is er meer 'power' richting zorgaanbieders bij het inkoopproces.

Toch levert regionale samenwerking ook bepaalde beperkingen op. Afzonderlijke gemeenten zullen zich in bepaalde gevallen moeten conformeren aan de meerderheid in het regionale samenwerkingsverband.
Ook wordt het moeilijker voor gemeenteraden om sturing te geven. Aangezien (voorgenomen) besluiten op regionaal niveau (door de portefeuillehouders) niet makkelijk (meer) bij te stellen zijn door de afzonderlijke gemeenteraden. Juist in de besluitvormingsfase kan dat problematisch blijken. Maar dat is vooral afhankelijk van de vraag in hoeverre een gemeenteraad bij de voorbereiding van het transitieproces is betrokken, kaders heeft kunnen stellen en zijn inhoudelijke inbreng heeft kunnen geven in een eerdere fase. Blijft een portefeuillehouder (of het college) binnen deze kaders, dan hoeven deze problemen niet te ontstaan.

Hoofdstuk 5. Het (wettelijk) decentralisatiekader en de rol van de raad

5.1 Kaderstellings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad

Als het gaat om de mogelijkheden die de raad heeft om sturing te geven aan de transities in de (jeugd)zorg, dan kan daarbij een onderscheid worden gemaakt tussen de formele bevoegdheden volgens de betreffende wetten (Jeugdwet en Wmo 2015), en de overige beïnvloedingsmogelijkheden conform de Gemeentewet en bestuurlijke praktijk in een gemeente, in dit geval Terneuzen.

Wat de betreffende wetgeving aangaat, is te constateren dat deze medebewindswetten de meeste bevoegdheden rechtstreeks aan het college van B&W toedelen.
De volgende bevoegdheden zijn aan de gemeenteraad gegeven: het vaststellen van het (beleids)plan (zie paragraaf 5.2) en het stellen van regels bij verordening (zie paragraaf 5.3).
Daarnaast geven de beide medebewindswetten diverse aanknopingspunten voor de raad om informatie in te winnen over en controle uit te oefenen inzake het gevoerde beleid en de doelmatigheid en effectiviteit van de zorgverlening (zie paragraaf 5.4).

Het spreekt voor zich dat de gemeenteraad ook sturing geeft (en financiële kaders stelt) via de programmabegroting. De transities in het sociale domein vallen uiteraard binnen de regels die elke gemeente heeft in het kader van planning & control (P&C). Wel is het mogelijk dat de gemeenteraad extra ijkmomenten in de P&C-cyclus inlast, teneinde de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo 2015 nauwgezet te volgen, en zo mogelijk bij te sturen.

Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden voor de gemeenteraad om zich gedurende het transitie- en transformatieproces te manifesteren, afhankelijk van de vraag in hoeverre de raad zich proactief en sturend (kaderstellend) wil opstellen. Dit komt aan de orde in paragraaf 5.5.

5.2 Het vaststellen van het (beleids)plan

Jeugdwet
Art. 2.2. Jeugdwet zegt daarover het volgende in het eerste lid: “De gemeenteraad stelt telkens periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende de preventie en jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering”.
Vervolgens wordt in het tweede lid aangegeven dat het plan “de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid” bevat, waarbij in ieder geval wordt aangegeven

- “wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn” (sub a);
- “hoe het beleid wordt uitgevoerd” (sub b);
- “welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten wordt of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen” (sub c);
- hoe het college uitvoering zal geven aan bepaalde artikelen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling (sub d);
- “op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen” (sub e).

Dan is er nog een thema dat niet geregeld is in art. 2.2, maar in art. 2.1, waar in opgesomd staat waar het gemeentelijk beleid op moet zijn gericht (dus de doelen van de wet voor de gemeente). Bij amendement is daaraan toegevoegd: sub f: het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen.

Op het beleidsplan jeugd, dat inmiddels is vastgesteld voor de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten, komen we terug in paragraaf 8.2.1.

Wmo 2015
Art. 2.1.2. Wmo 2015 kent een vergelijkbare bepaling, maar is uitvoeriger. Het eerste lid bepaalt: “De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning”.
In het tweede lid staat dat het plan de “beleidsvoornemens inzake door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen”, gericht op (samengevat) met name gestelde doelen van beleid, mantelzorgers, vroegtijdige signalering, preventie, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

Het plan moet daarnaast bijzondere aandacht geven aan de volgende thema’s (lid 4):
- zo integraal mogelijke dienstverlening (sub a);
- de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders (sub b);
- keuzemogelijkheden tussen aanbieders voor degenen aan wie een maatwerkvoorziening wordt verstrekt (sub c);
- de toegankelijkheid van voorzieningen (sub d);
- de wijze waarop de continuïteit van hulp wordt gewaarborgd (sub e);
- mogelijkheden om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten blijven (sub f);
- de wijze waarop ingezetenen worden geïnformeerd over de personen die kunnen optreden als cliëntvertegenwoordiger (sub g).

Daarnaast moet in het plan worden aangeven op welke wijze de gemeente het artikel over een tegemoetkoming terzake aanmerkelijke meerkosten (art. 2.1.7.) toepast, danwel de reden om dat niet te doen (lid 5).
En tenslotte is er een vergelijkbare bepaling als het hiervoor genoemde art. 2.2, tweede lid, sub c Jeugdwet over het aangeven van de te behalen “resultaten”, de criteria om deze te meten en welke “outcomecritria” worden gehanteerd jegens aanbieders (lid 6).

De Memorie van Toelichting bij de wet geeft aan dat desgewenst de gemeenteraad ervoor kan kiezen om één plan te maken voor zowel de jeugdhulp als de Wmo.

Belangrijk zijn voorts de artikelen die bepalen dat het eerste beleidsplan vóór 1 november 2014 moet zijn vastgesteld door de gemeenteraad (zie: art. 12.4, tweede lid Jeugdwet en art. 8.7 Wmo 2015).

Op het beleidsplan Wmo van Terneuzen komen we terug in paragraaf 8.2.2.

5.3 Het vaststellen van regels bij verordening

Jeugdwet
De gemeenteraad stelt, volgens de Jeugdwet (art. 2.9), bij verordening in ieder geval regels over:
- de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen (sub a);
- de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bijeen individuele voorziening (sub a);
- de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs) (sub b);
- de wijze waarop de hoogte van een PGB wordt vastgesteld (sub c);
- de bestrijding van ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een PGB (sub d).

De VNG heeft op 16 april 2014 een modelverordening jeugdhulp gepubliceerd. In deze modelverordening zijn varianten opgenomen, die verschillen naar de mate dat het stellen van regels is doorgedelegeerd naar het college van B&W.

Wmo 2015
De gemeenteraad stelt, volgens de Wmo 2015 (art. 2.1.3), bij verordening regels vast ter uitvoering van het (beleids)plan Wmo en de door het college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten. In ieder geval moet worden geregeld (volgens het tweede lid):

- op welke wijze en op basis van welke criteria wordt vastgesteld of een cliënt voor een maatwerkvoorziening in aanmerking komt (sub a);
- op welke wijze de hoogte van het PGB wordt vastgesteld (sub b);
- welke eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de voorzieningen (waaronder deskundigheid van beroepskrachten) (sub c);
- ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor de afhandeling van klachten van cliënten vereist is (sub e);
- ten aanzien van welke voorzieningen een regeling voor medezeggenschap van cliënten vereist is (sub f).

Daarnaast wordt in de verordening bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten en hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van deze wet (derde lid).

Ook moeten – net als bij de Jeugdwet – in de verordening regels gesteld worden voor de bestrijding van ten onrechte ontvangen van een maatwerkvoorziening of een PGB (vierde lid).

Voorts zijn er twee zaken die over de prijs geregeld moeten worden. In de verordening wordt bepaald op welke wijze de kostprijs van een voorziening wordt berekend (art. 2.1.4, derde lid). Bovendien moet de verordening erin voorzien dat er regels zijn ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van een voorziening en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van een voorziening (art. 2.6.6, eerste lid).

In art. 2.1.6. staat tenslotte dat bij verordening wordt bepaald op welke wijze het college zorg draagt voor een jaarlijkse blijk van waardering voor mantelzorgers van cliënten in de gemeente.

Daarnaast kent de wet enkele *facultatieve bepalingen* over wat er nog meer in de verordening geregeld kán worden. Dat betreft:

- het bepalen dat een cliënt een bijdrage in de kosten is verschuldigd voor het gebruik van een algemene voorziening (niet zijnde cliëntondersteuning), voor een maatwerkvoorziening, dan wel een PGB (art. 2.1.4);
- het geven van een korting op de bijdrage voor een algemene voorziening aan groepen (art. 2.1.4, tweede lid, onder a);
- het bepalen dat de bijdrage voor een maatwerkvoorziening en een PGB verschuldigd is zolang de cliënt ervan gebruik maakt, en afhankelijk is van het inkomen en vermogen van de cliënt en zijn echtgenoot (art. 2.1.4, tweede lid, onder b);
- het bepalen dat het vaststellen en innen van de eigen bijdrage voor een opvangvoorziening door een nadere instantie dan het Centraal Administratie Kantoor (CAK) wordt gedaan (art. 2.1.4., zesde lid);
- het bepalen wie de bijdrage verschuldigd is bij woningaanpassingen voor een minderjarige cliënt (art. 2.1.5, eerste lid);
- het bepalen onder welke voorwaarden betreffende het tarief de persoon an wie een PGB wordt verstrekt de ondersteuning kan inkopen van een persoon die behoort tot het sociale netwerk (art. 2.3.6, vierde lid).

Ook kan de Wmo-verordening bepalen dat door het college aan personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen, die daarmee verband houdende aannemelijke meerkosten hebben, een tegemoetkoming wordt verstrekt (art. 2.1.7). De basis voor het gebruik van deze facultatieve bepaling moet in het beleidsplan zijn aangegeven (art. 2.1.2, vijfde lid);

De VNG heeft op 15 mei 2014 een concept modelverordening maatschappelijke ondersteuning gepubliceerd. Net als bij de modelverordening jeugdhulp zijn in deze concept modelverordening varianten opgenomen, die verschillen naar de mate dat het stellen van regels is doorgedelegeerd naar het college van B&W.
Per geactualiseerde ledenbrief van 16 september 2014 is de definitieve modelverordening maatschappelijke ondersteuning naar de gemeenten gestuurd. Los van enkele redactionele wijzigingen, zijn vooral de bepalingen over het PGB en over de bijdrage in de kosten aangepast.

Op beide verordeningen, die inmiddels zijn vastgesteld, komen we terug in paragraaf 8.3.

5.4 Controlemogelijkheden volgens de medebewindswetten

Zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 kennen specifieke bepalingen waardoor de gemeenteraad controle kan hebben op, dan wel informatie kan krijgen over de uitvoering van beide wetten. De bevoegdheden komen uiteraard bovenop de controlemogelijkheden die de raad op grond van de Gemeentewet al heeft.

De extra controle- en informatiebepalingen betreffen:

- de verplichting van het college om jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren welke resultaten in het desbetreffende jaar zijn behaald op basis van het beleidsplan (art. 2.5.3 Wmo 2015); deze bepaling is de pendant van art. 2.1.2, zesde lid Wmo 2015). Hoewel de Jeugdwet een vergelijkbare bepaling mist, is het logisch dat het college ook de behaalde resultaten van het jeugdplan zal publiceren, gelet op art. 2.2, tweede lid, onder c;

- de verplichting van het college om de uitkomsten van het onderzoek naar de tevredenheid van zorgvragers c.q. naar cliëntervaring te publiceren (art. 12.5, juncto art.2.10 Jeugdwet, en art. 8.7. vierde lid, juncto art. 2.5.1 eerste lid Wmo 2015).

Daarnaast kan de gemeenteraad informatie krijgen die volgens de wet door de zorgaanbieders openbaar moet worden gemaakt, respectievelijk door het Rijk wordt verzameld. Deze laatste informatiestroom geeft de raad mogelijkheden om de eigen gemeente (en de lokaal verleende zorg door aanbieders) te benchmarken met andere gemeenten.
Dit is geregeld in de volgende artikelen:

- verplichte openbaarmaking door de zorgaanbieder van het jaarverslag (waarbij inbegrepen: het resultaat van kwaliteitsbeoordeling en het omgaan met klachten) (art. 4.3.2 Jeugdwet) en van de begroting, balans en de resultatenrekening (art. 8.3.1 Jeugdwet). De Wmo 2015 kent een vergelijkbare bepaling niet;
- door het Rijk worden gegevens opgevraagd bij de colleges van B&W en bij de jeugdhulpaanbieders, teneinde een samenhangend beleid op rijksniveau te kunnen voeren (art. 7.4.1 Jeugdwet). Daarbij gaat het ook uitdrukkelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van zowel de preventie en de toegang als de verleende jeugdhulp (art. 7.4.4, eerste lid). In de Wmo 2015 is geregeld dat de jaarlijks door het college onderzochte gegevens over de ervaringen van de cliënten (art. 2.5.1, eerste lid – zie hiervoor) aan het Rijk worden verstrekt die daarmee een rapportage opstelt, waarin de gegevens van de gemeenten worden vergeleken (art. 2.5.1, derde lid).

5.4 Proactief sturing geven aan de transitie en transformatie

Zoals uit de formulering van het (beleids)plan blijkt (zie paragraaf 5.2) is de raad verantwoordelijk "voor het vaststellen van het te voeren beleid" en de "beleidsvoornemens inzake door het college te nemen beslissingen" (Jeugdwet), respectievelijk "het richting (geven) aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen" (Wmo 2015). Daarmee heeft de raad een breed geformuleerde opdracht van de wetgever gekregen.
De gemeenteraad kan hierbij zowel (pro-)actief of reactief (volgend) opstellen. Indien de raad op een proactieve manier zijn rol wil vervullen, dan zijn daar diverse mogelijkheden toe.

In diverse documenten zijn daar aanknopingspunten voor te vinden. Zoals in een leidraad die, in opdracht van het Ministerie van VWS, ten behoeve van gemeenten is geschreven: 'Goede raad voor een sterke raad'. [5] Daarin worden de volgende tien tips gegeven:

- Bepaal als gemeenteraad zelf de transitieagenda (mee); bijvoorbeeld door met het college in gesprek te gaan over de planning van zijn betrokkenheid (spoorboekje), en de informatie die de raad nodig denkt te hebben. Ook kan de raad een (tijdelijke) werkgroep decentralisaties instellen, die ontwikkelingen volgt, informatie verzamelt, en actief bezig is met (nadenken over) kaderstelling.
- Zorg vanuit de rol als volksvertegenwoordiger voor contact met de doelgroepen, vooral met de groepen die hun wensen minder goed kenbaar maken.
- Vraag het college om een gedegen doelgroepanalyse, waardoor er inzicht komt in de aard van de verschillende problematiek.
- Formuleer een visie op de (jeugd)zorg waar het gaat om de preventie en de samenhang binnen het sociale domein en leg dit vast in een kadernota.
- Stel doelstellingen voor de transitie en transformatie vast; de raad kan met het college in gesprek gaan over een realistische set van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties.
- Regel de toegang tot de (jeugd)zorg, door discussies te voeren over bijvoorbeeld: afzonderlijke ingangen tot (jeugd)zorg of een algemene (geïntegreerde) toegang, de rol van PGB's versus zorg in natura, welke voorzieningen blijven algemeen toegankelijk?
- Bepaal de te realiseren kwaliteit in de jeugdhulp (voor zover dit door het Rijk al niet is geregeld); zo kunnen gemeenten kwaliteitseisen stellen in de inkoopcontracten, over bijvoorbeeld: de effectiviteit van geleverde hulp, de snelheid van de hulp en de kwaliteit van professionals, maar ook over het meten van de cliëntervaringen.
- Bepaal wat lokaal en wat regionaal georganiseerd wordt, en hoe regionale samenwerking vorm krijgt.
- Stel de financiële kaders vast.
- Stel adequate eisen aan de P&C-cyclus.

Uit bovengenoemde items blijkt dat van de raad verwacht wordt dat hij zowel procesmatige, inhoudelijke als financiële kaders stelt, dan wel afspraken daarover maakt met het college. Wij zullen nagaan in hoofdstuk 7 in hoeverre dat in Terneuzen is gebeurd.

En dat alles als opmaat voor een transitie- en transformatieproces dat zijn beslag vindt in door de raad vast te stellen beleidsplannen en verordeningen. Waarbij de financiële vertaling zijn beslag krijgt in de programmabegroting 2015 - 2018. Wij komen hierop terug in hoofdstuk 8.

[5] R. Gilsing en J. Gehrke, *Goede raad voor een sterke raad*, december 2013 (Verwey-Jonker). Hoewel specifiek geschreven voor de transitie jeugdzorg, zijn de tips ook bruikbaar voor de andere transities in het sociale domein.

Daarnaast speelt de inkoop van zorg een grote rol. De inkoop zal aan moeten sluiten bij de toegang tot 2e lijnszorg, maar ook binnen de gestelde financiële kaders moeten blijven. Vandaar dat er in het Spoorboekje transitie jeugdzorg, dat in opdracht van het transitiebureau Jeugd is ontwikkeld [6], een belangrijke rol gegeven wordt aan een (strategische) nota Inkoop, dat de kaders moet bevatten voor het inkoopproces. Dan gaat het over vraagstukken als: welke schaalgrootte is nodig voor efficiënt en doelmatig inkopen, welke inkoopmodellen wil de gemeente gebruiken, voor welke instellingen moeten extra afspraken gemaakt worden vanwege de zorgcontinuïteit (omzetgaranties, en dergelijke)? Mede gelet op de financiële consequenties van deze vraagstukken, ligt het voor de hand dat de raad betrokken is bij het vaststellen van de kaders voor de inkoop. Hoe de zorginkoop is verlopen wordt behandeld in paragraaf 8.4.

[6] Spoorboekje transitie jeugdzorg, mei 2013, p. 32 en 38. Zie ook de *Handleiding Opdrachtgeverschap- en bekostiging* (*De eerste bekostigingsmodellen, Jeugd*) van Significant, VWS en VNG.

Hoofdstuk 6. Het normenkader

In deze paragraaf is het normenkader geschetst ten aanzien van de onderzoeksvragen 6 t/m 9 dat de RKCHT heeft toegepast op de vraagstukken in deze eerste rapportage van het onderzoek. Het normenkader voor de andere onderzoeksvragen zal gepresenteerd worden in de tweede fase van het onderzoek.

De transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ spelen zich af binnen een speelveld waarop het college van B&W de decentralisatie voorbereidt, in opdracht van de raad. Dit alles gebeurt binnen de decentralisatiekaders van het Rijk, dat systeemverantwoordelijk is.
In paragraaf 4.1 is duidelijk geworden dat er lange tijd onzekerheid bestond over de het tempo en de precieze reikwijdte van beide transitieprocessen. Dat betekent tevens dat er op onderdelen (bijvoorbeeld over de precieze reikwijdte van de nieuwe wetten, maar ook over financiële en cliëntgerelateerde gegevens) er langere tijd onduidelijkheid bestond, hetgeen invloed kan hebben gehad op het (tijdig) voldoen aan de normen.

De kaders die de raad stelt zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een onderwerp voorbereidt en uitwerkt, uitmondend in het beleidsplan, verordeningen, zorginkoop, begroting en een toegangsorganisatie die klaar is voor de nieuwe taken per 1 januari 2015. De controlerende rol van de gemeenteraad speelt zich af binnen de mogelijkheden die met name het college de raad biedt om op de hoogte te zijn en te blijven van het decentralisatieproces en de consequenties van genomen besluiten daarin.

De normen vloeien deels voort uit de wettelijke kaders ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. In hoofdstuk 5 zijn hebben we een groot aantal wettelijke regels ten aanzien van de kaderstelling via beleidsplan en verordeningen en ten aanzien van de controle de revue laten passeren.

Onderstaande normen, inclusief de meetlat ervoor, heeft de onderzoeker opgesteld aan de hand van wettelijke eisen, literatuur over de transities in het sociale domein en voorbeelden van andere lokale rekenkamers.[7]

Norm	**Criteria/meetlat**
Kaderstellende rol raad	
1. De gemeenteraad stelt inhoudelijke kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ.	- De raad heeft een visie op de (toekomstige) jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning vastgesteld. - De raad heeft SMART doelen voor de jeugdzorg/ maatschappelijke ondersteuning vastgesteld (outcomegericht)[8] - De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe jeugdzorgtaken c.q. Wmo-taken. - De raad heeft inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten voor de toegang tot de jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning

[7] Met name is gebruik gemaakt van het normenkader dat is toegepast in het onderzoek van de rekenkamers van de grote Brabantse steden: *Klaar voor de start; een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B-4 gemeenten*, oktober 2013, p. 22.

	vastgesteld. - De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de regionale aanpak van de jeugdzorg (inkoop jeugdzorg, AMHK, gedwongen kader) en van de Wmo (inkoop Wmo-voorzieningen).
2. De gemeenteraad stelt financiële kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ.	- De raad heeft financiële uitgangspunten en voorwaarden voor de beide transities vastgesteld. - De raad heeft een kader voor de inkoop van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen vastgesteld. - De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking. - De raad heeft de financiële taakstelling verbonden aan de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt hoe de inhoudelijke kaders zorgen voor de beperking van kosten in de toekomst.
Controlerende rol raad	
3. De gemeenteraad is in staat (geweest) om zijn controlerende rol uit te voeren.	- De raad heeft inzicht gekregen in de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen t.a.v. de gedecentraliseerde taken, incl. een beleidsanalyse naar het aanbod van en de vraag naar (jeugd)zorg. - De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de transities, incl. de financiële consequenties van de inkoop van (jeugd)zorg. - De raad heeft informatie gekregen over de procesmatige aanpak van de beide transities. - De raad heeft 'outcomecriteria' vastgesteld op grond waarvan het college vanaf 1 januari 2015 gaat rapporteren over de behaalde resultaten, en waarop (jeugd)zorgaanbieders gaan rapporteren over de resultaten van de door hen geleverde prestaties.
4. De raad heeft zijn controlerende rol actief uitgevoerd	- De betrokkenheid van de raad bij de transities is vooraf vastgesteld en georganiseerd - Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de informatievoorziening t.a.v. beide transities. - De gemeenteraad is actief op zoek gegaan c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie. - De raad heeft eigenstandig afspraken gemaakt en uitgevoerd over evaluaties/ hoorzittingen/visitaties.
De sturingsinstrumenten van	

[8] De eis van 'outcomegericht' vloeit voort uit art. 2.2, tweede lid, onder c Jeugdwet, en art. 2.1.2, zesde lid Wmo 2015 (zie ook paragraaf 5.2)

de raad	
5. De sturingsinstrumenten die de raad ingevolge de wet (Jeugdwet en Wmo 2015) heeft, zijn kwalitatief aan de maat.	- De beleidsplannen jeugd(zorg) en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen. - Beide beleidsplannen zijn volgens de w-vragen opgesteld en kennen SMART-doelen en maatregelen. - De verordeningen voor jeugdzorg en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen. - De afspraken rondom monitoring en verantwoording voldoen aan de wettelijke eisen, en sluiten aan bij de gestelde inhoudelijke kaders en doelen.
6. De begroting 2015-2018 is kwalitatief aan de maat voor wat betreft de gedecentraliseerde taken.	- De begroting is inzichtelijk opgesteld, en sluit aan bij de gestelde inhoudelijke en financiële kaders. - Er wordt een relatie gelegd tussen de 3 w-vragen, waarbij tevens inzichtelijk wordt wat de financiële consequenties zijn van de toegang tot de zorg, de inkoop van zorg, en de (over all) organisatie van/regievoering over de zorg. - De financiële risico's voor 2015 en volgende jaren zijn in beeld, inclusief de beheersmaatregelen daarvoor.

Hoofdstuk 7 Kaderstelling en controle in Terneuzen

7.1 De 2-D transities in Terneuzen in vogelvlucht

Medio 2012 startte in Terneuzen de voorbereiding van de transities in het sociale domein. Het formuleren van het beleidskader, het regelen van de toegang tot (jeugd)zorg en de inkoop van zorg verlopen vanaf dat moment grotendeels via afzonderlijke trajecten, per transitieopgave. Beide transities komen hierna afzonderlijk aan de orde.

7.1.1 De transitie jeugd

De voorbereiding van de transitie jeugdzorg vindt zowel Zeeuwsbreed plaats (gericht op de gezamenlijke inkoop van jeugdzorg en het organiseren van bovenregionale voorzieningen [9]), als op Zeeuws-Vlaamse schaal, gericht op de toegang van de jeugdzorg, en waar al samengewerkt wordt met betrekking tot het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

Per september 2012 is het platform CJG Zeeuws-Vlaanderen gestart. De drie gemeenten die samen werken in het platform maakten vervolgens een *Beleidsvisie CJG Zeeuws-Vlaanderen 2013 – 2015*.[10] In deze beleidsvisie werden de basisprincipes van het CJG vastgelegd en werd een ontwikkelingsrichting geschetst. Een van die richtingen is dat de wijze van toegang tot zorg en lichte hulp (en de inkoop ervan) op Zeeuws-Vlaamse schaal kunnen worden georganiseerd. De uitgangspunten van de transformatie waren ook zichtbaar in de visie (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur; uitgaan van eigen kracht; hulp zo vroeg, zo licht en zo nabij mogelijk)

Hoe de gemeente Terneuzen het jeugdbeleid in wil richten – ook regionaal - is beschreven in de *Start- en kadernotitie jeugdbeleid Terneuzen*. [11] In deze kadernotitie werd er uitdrukkelijk voor gekozen om het jeugdbeleid breed te benaderen, en dus niet te beperken tot de nieuwe jeugdzorgtaken.
In de notitie kwamen onder meer aan de orde:

- een financiële doorkijk van de transitie;
- de verbanden met andere sectoren en ontwikkelingen, zoals de nieuwe welzijnsorganisatie (Aan Z), de kinderopvang, het onderwijs(achterstanden)beleid, het passend onderwijs en de decentralisatie van de AWBZ (zorg voor jongeren met een verstandelijke handicap);
- de keuze voor het CJG als herkenbaar 'loket' en beeldmerk voor opvoedings- en gezinsproblematiek te laten voortbestaan; ook zou het CJG tot de nieuwe toegang voor jeugdzorg moeten uitgroeien;
- de uitspraak dat de jeugdzorgtaken budgettair neutraal uitgevoerd gaan worden.

[9] Het betreft hier de verplichte regionale samenwerking inzake het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), de jeugdbescherming (JB), de jeugdreclassering (JR), de gesloten jeugdhulp (jeugdzorg-Plus) en specialistische vormen van jeugdzorg. Daarnaast is afgesproken om ook de (semi-)residentiële zorg, pleegzorg en de functies van de landelijk werkende instellingen op Zeeuws niveau te organiseren.

[10] Hulst, Sluis en Terneuzen, *Beleidsvisie Centrum voor jeugd en Gezin Zeeuws-Vlaanderen 2013-2015: van d'Ee tot Hontenisse* (januari 2013)

[11] Terneuzen, *Start- en kadernotitie jeugdbeleid Terneuzen*, december 2013

De start- en kadernotitie werd op 30 januari 2014 door de raad vastgesteld. De uitwerking daarvan is de *nota Integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen*[12] geworden, die na de zomer van 2014 aan de drie gemeenteraden is aangeboden, en door de raad van Terneuzen inmiddels is vastgesteld op 25 september jl. Hier wordt dieper op ingegaan in paragraaf 8.2.1.
Parallel daaraan werd Terneuzen één van de drie Zeeuwse pilots, die bedoeld zijn om ervaring op te doen met het inregelen van werkprocessen binnen het nieuwe jeugdzorgstelsel en het experimenteren met deze processen.[13]

Op Zeeuwse schaal is de transitie voorbereid door de Task Force Jeugd, waarin drie wethouders jeugd (waaronder de portefeuillehouder uit Terneuzen) en de gedeputeerde jeugdzorg de bestuurlijke trekkers zijn.
Onder leiding van de Task Force Jeugd is op 16 oktober 2013 het *Transitiearrangement Jeugd Zeeland* tot stand gekomen. In dit akkoord, dat gesloten werd tussen de 13 gemeenten, na overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders, zijn afspraken vastgelegd over de uitgangspunten van de transitie en transformatie, de continuïteit van jeugdzorg en infrastructuur, en over de financiën.
Het transitiearrangement had de volgende uitgangspunten:

- het heeft alleen betrekking op 2015;
- de verdeling van de budgetten blijft binnen het totale Zeeuwse macrobudget voor jeugdzorg;
- voor 2015 reserveren alle gemeenten het jeugdzorgbudget geheel voor de jeugdzorg;
- de 13 gemeenten spreken af het budget op basis van solidariteit in te zetten.

Naar aanleiding van kritiek vanuit de (landelijke) Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ)[14] zijn deze afspraken nog verder aangescherpt in een Addendum. Feitelijk werd het transitiearrangement met twee jaar opgerekt, mede om zorgaanbieders meer garantie op continuïteit te geven. Zo staat in het Addendum dat:

- de bestaande jeugdzorginstellingen voor de periode 2015-2017 zorgcontinuïteit en zorgvernieuwing zullen leveren;
- gemeenten en zorgaanbieders een meerjarig arrangement zullen opstellen voor de jaren 2014 t/m 2017;
- dat alle jeugdzorg middelen t/m 2017 aangewend zullen blijven voor jeugdzorg.

De gemeenteraad van Terneuzen stemde op 30 januari 2014 in met het aldus geamendeerde Transitiearrangement Jeugd Zeeland.

In het voorjaar van 2014 werden nadere afspraken tussen de Task Force jeugd enerzijds en het bureau Jeugdzorg Zeeland anderzijds gemaakt over een budgetgarantie van 80%; deze afspraken werden door de afzonderlijke colleges van B&W geaccordeerd.

Door de Task Force Jeugd werd in het voorjaar 2014 ook een *Zeeuws kader Jeugdstelsel* aan de gemeenten aangeboden.[15] Dit was bedoeld als “een gemeenschappelijke kop op de

[12] Sluis, Terneuzen en Hulst, *100% jeugd; nota integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015- 2018*, augustus 2014

[13] Task Force Jeugd, *Voorstel Implementatiepilots*, 26 januari 2014

[14] Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen*, november 2013. Deze commissie adviseerde het Rijk over de voortgang van de transitie jeugdzorg.

[15] Task Force Jeugd, *Zeeuws kader Jeugdstelsel*; bijlage 4 bij brief van de Task Force Jeugd aan de Zeeuwse colleges van B&W, d.d. 17 februari 2014

kadernota's/beleidsplannen van de verschillende gemeenten en in lijn met het Regionaal transitiearrangement van Zeeland (inclusief addendum)" en heeft betrekking op de periode 2015 – 2017. Hierin staan een aantal uitgangspunten van de Zeeuwse transitie jeugdzorg vermeld, inclusief een aantal (lange termijn) doelen.
Met dit beleidskader stemde het college van B&W van Terneuzen in op 18 februari 2014.

In het voorjaar van 2014 startte het proces van inkoop van jeugdzorg, onder regie van de Task Force Jeugd, die daarvoor een transitiebureau hadden geformeerd. Zie meer over de inkoop jeugdzorg: paragraaf 8.4.1.

Schematisch ziet de decentralisatie van de jeugdzorg er als volgt uit:

Bestuursinstrumenten	***Schaalniveau***
beleidskader (zie de paragrafen 7.1.1, 7.2 en 8.2.1)	- Start- en kadernotitie jeugdbeleid (Terneuzen) - Nota integraal jeugdbeleid (Zeeuws-Vlaanderen) - Zeeuws kader Jeugdstelsel (Zeeland)
verordening (zie paragraaf 8.3)	Voor Zeeuws-Vlaanderen
inkoop (zie paragraaf 8.4.1)	Op Zeeuwse schaal: via de Inkooporganisatie (eerst: Task Force, nu: GGD)
toegangsorganisatie (komt in het vervolgonderzoek aan de orde)	CJG (Zeeuws-Vlaanderen), met koppeling aan AanZ (Terneuzen)

7.1.2 De transitie Wmo/AWBZ

Het beleid inzake maatschappelijke ondersteuning is neergelegd in het *Beleidsplan Wmo 2012 – 2015.*[16] Hieraan ging een *Startnotitie*[17] vooraf.
In deze beleidsnota wordt het beleid in drie thema's beschreven:
- opgroeien en opvoeden (jeugd);
- ondersteuning, begeleiding en mobiliteit (gehandicapten en niet-zelfredzame personen);
- voorkomen uitval en terugval (verslaafden, vrouwen in opvang, daklozen)

Uitgangspunt van het Wmo-beleid is 'de kanteling': "het veranderproces van het denken in claims en rechten naar het denken in oplossingen en zelforganiserend vermogen". Mensen worden uitgedaagd om zoveel mogelijk zelf te zoeken naar oplossingen voor hun problemen. In het ondersteuningsproces zullen in eerste instantie algemene, voorliggende voorzieningen worden ingezet; in tweede instantie – daar waar nodig – individuele voorzieningen.

Per thema wordt beschreven wat de ontwikkelingen zijn, wat de gemeente wil bereiken, welke concrete maatregelen er genomen gaan worden en wat de financiële gevolgen daarvan zijn. Verder wordt voorgesteld om het instrument van bestuurlijk aanbesteden uit te werken en te verfijnen.

De samenwerking in Zeeuws-Vlaanderen startte in 2012. Op 12 april besloot het college van B&W van Terneuzen om akkoord te gaan met een Plan van Aanpak transitie AWBZ naar Wmo. Belangrijk daarbij was het voornemen om de begeleiding van het complexe transitieproces (via de inkoop van

[16] Terneuzen, *Omzien naar elkaar; Beleidsplan Wmo 2012 – 2015,* juli 2012

[17] Terneuzen, *Startnotitie Beleidpslan Wmo 2012 – 2015,* oktober 2011

zorg) op Zeeuws-Vlaamse schaal op te pakken. In het voorjaar van 2014 begon het proces van zorginkoop van de drie gemeenten, die daarvoor een externe adviseur, expert in bestuurlijk aanbesteden, hadden ingehuurd. Zie meer over de inkoop van Wmo-voorzieningen: paragraaf 8.4.2.

Het streven van het college van B&W van Terneuzen was erop gericht om tot één uitvoeringsorganisatie voor het sociaal domein in Terneuzen te komen. Door het faillissement van de stichting Maatschappelijk Werk Zeeuws-Vlaanderen en het besluit om taken en personeel van deze stichting per 1 januari 2014 onder te brengen bij de welzijnsorganisatie AanZ, was de basis gelegd voor zo'n uitvoeringsorganisatie. De kaders hiervoor legde het college vast in een notitie.[18] In het voorjaar van 2014 stelde het college formeel aan de gemeenteraad voor om het Grensoverschrijdend openbaar lichaam (GOL) Aan Z[19] de nieuwe uitvoeringsorganisatie te laten zijn. Op 13 maart 2014 ging de raad daarmee akkoord. Tevens werd bij dat besluit bepaald dat de subsidies van de stichting Jeugd-Jongeren per 1 januari 2015 aan AanZ overgedragen zouden worden. De gelden, bestemd voor de MEE-organisatie waarvan de taken per 1 januari 2015, naar de gemeente zouden overgaan, zouden per gelijke datum ook naar AanZ gaan. Een werkplan om tot ombouw tot de nieuwe, verbrede AanZ-organisatie te komen, werd in maart 2014 definitief, zodat de organisatorische transformatie toen kon beginnen.[20]

Schematisch ziet de decentralisatie van de Wmo/AWBZ er als volgt uit:

Bestuursinstrumenten	***Schaalniveau***
beleidskader (zie de paragrafen 7.1.2, 7.2 en 8.2.2)	Beleidsplan Wmo 2012- 2015 (Terneuzen)
verordening (zie paragraaf 8.3)	Voor Zeeuws-Vlaanderen
inkoop (zie paragraaf 8.4.2)	Op Zeeuws-Vlaamse schaal
toegangsorganisatie (komt in het vervolgonderzoek aan de orde)	Via AanZ (Terneuzen)

[18] Zie de notitie *Kaders voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie in Terneuzen*, 8 november 2013

[19] Het GOL is een publiekrecht lichaam waarin Terneuzen en de Belgische gemeente Assenede al langere tijd samenwerken. Per 2014 is het werkgebied van het GOL uitgebreid tot de Belgische gemeenten Kaprijke, St. Laureins en Wachtebeke. De portefeuillehouder uit Terneuzen is (afwisselend) voorzitter, en drie raadsleden zijn lid van het algemeen bestuur.

[20] Werkplan *Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor maatschappelijke ondersteuning*, 27 maart 2014

7.1.3 Samenhang en belemmeringen bij de decentralisaties

Samenhang en verbindingen tussen de decentralisaties
Hoewel de transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ voor een belangrijk deel via verschillende gremia, kaderstellingen en processen lopen, zijn er toch ook verbindingen gelegd tussen deze transities.
Als uitgangspunt geldt dat de decentralisaties – waar nodig – met elkaar verbonden moeten worden om versterking te bewerkstelligen. [21]
Ambtelijk is er een samenwerkingsstructuur waar de projectleiders voor zowel de transitie Wmo als de transitie Jeugd en sociale zaken (participatiewet) samenwerken en afstemmen, zowel intern, binnen de gemeente (transitieteam Terneuzen) als met de organisaties die deel uit (gaan) maken van AanZ (kerngroep).
Een andere verbinding ligt op het uitvoerend vlak: gezinsconsulenten van het CJG maken deel uit van de loketten (straks: wijkteams) van AanZ.

Belemmeringen
Enkele van de in paragraaf 4.1 genoemde belemmerende factoren hebben wel een rol gespeeld. Met name het lang uitblijven van de informatie over de definitieve rijksbudgetten en cliëntgegeven, en de moeilijk in te schatten zorgconsumptie (de punten c en d) hebben het (regionale) zorginkoopproces parten gespeeld en hier en daar vertraagd.
Dat heeft zich met name voorgedaan bij de inkoop van Wmo-zorg. Door de portefeuillehouder is aangegeven dat de inkoop van deze zorg nog niet afgerond is kunnen worden, doordat de landelijke verstrekte (Vektris-)gegevens niet betrouwbaar bleken en niet alle opgevraagde gegevens van een zorgaanbieder tijdig binnen waren. Bovendien vond er van rijkswege een uitname plaats van een aantal Wmo-cliënten richting Wet Langdurige zorg, waardoor het budget voor 2015 nog niet vastgesteld kon worden.

7.2 De kaderstelling en controle in de praktijk

Uit de vorige paragraaf blijkt, dat gemeenteraad in diverse fasen betrokken is bij en informatie heeft gekregen over de beide transities. Deze paragraaf zullen we toespitsen op de vraag hoe zijn kaderstellende en controlerende rol gestalte heeft gekregen.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad
De kaderstellende rol bij de decentralisatie van de jeugdzorg (of breder: het jeugdbeleid) kreeg met name gestalte via de Start- en kadernotitie jeugdbeleid Terneuzen. Hierin is kort de visie op het jeugdbeleid weergeven, en is aangegeven hoe het jeugdbeleid zich verhoudt tot andere beleidsvelden. De meer inhoudelijke jeugdzorgaspecten die genoemd staan, zijn afgeleid van Zeeuwse afspraken, zoals die met name zijn weergeven in het functioneel ontwerp *Zeeuwse zorg voor jeugd*, uit 2013.[22]
Als het gaat om het vaststellen van doelen, constateert de rekenkamercommissie dat deze weliswaar voorkomen in de Start- en kadernotitie, maar dat deze tamelijk beschrijvend zijn en sterk op het veranderingsproces gericht. Ze zijn minder gericht op het realiseren van effecten (outcome), en helemaal niet SMART, waardoor ze niet toets- en evalueerbaar zijn.
Voorbeelden van de genoemde “doelen van de decentralisatie”:

- de overheid wil de grote druk op de gespecialiseerd zorg terugdringen;

[21] Zie de notitie *Verbinden en versterken; samenhang decentralisaties sociaal domein in Terneuzen,* maart 2014

[22] Task Force Jeugd*, Zeeuwse zorg voor jeugd,* juni 2013

- de overheid wil de verkokerde manier van werken in de jeugdzorg aanpakken;
- alle jeugdzorg in handen van één regisseur (de gemeente) per 1 januari 2015;
- er komt meer ruimte voor professionals om vraaggericht te werken.

In het Zeeuw kader Jeugdstelsel daarentegen komen wel outcomegerichte doelen voor. Voorbeelden daarvan zijn:

- gebruikers van de jeugdhulpverlening zijn tevreden over de bejegening en de mate waarin de geboden ondersteuning passend en effectief is;
- minder jeugdigen krijgen een maatregel op last van de kinderrechter, ten gunste van het aantal jeugdigen en gezinnen dat hulp op vrijwillige basis ontvangt.

Deze doelen zijn niet SMART geformuleerd. Er zijn namelijk geen specifieke indicatoren genoemd om de doelen te meten en er is geen ambitieniveau, in de tijd gezien, aangegeven (bijv. hoeveel minder jeugdigen met een maatregel?).

De rekenkamercommissie constateert dat dit Zeeuws beleidskader indertijd niet aan de gemeenteraad ter vaststelling is aangeboden, zoals wel gebeurd is bij andere Zeeuwse gemeenten. We zien overigens dat dit beleidskader later wel is geïntegreerd in de nota Integraal Jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015- 2018 (zie paragraaf 8.2.1), zodat de raad zich daarover uiteindelijk toch bij de vaststelling ervan kon uitspreken.

Reeds eerder is het gemeentebestuur van Terneuzen door de toenmalige rekenkamercommissie van Terneuzen geadviseerd om een kaderstellende visie op jeugdproblematiek te ontwikkelen waarin de beoogde maatschappelijke effecten (in dit geval betrof het de werkzaamheden van het CJG) toetsbaar zijn aan de hand van indicatoren. [23]

Bij de transitie Wmo/AWBZ constateert de RKCHT dat in het vigerende beleidsplan Wmo 2012- 2015 de uitgangspunten van beleid zijn beschreven. Maar – net als bij de jeugdzorg - treft de rekenkamercommissie ook hier geen concrete, op outcome gerichte en te meten doelen aan.[24]
Het zijn vooral de voornemens, zoals:

- de gemeente wil kwalitatief hoogwaardige begeleiding en ondersteuning realiseren, zo dicht mogelijk bij de burger, outreachend en gebruik makend van eigen mogelijkheden van de burger en zijn/haar directe omgeving;
- het gezond en veilig opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren staat centraal.

Alleen bij het derde thema ('voorkomen van uitval en terugval') staan doelen die outcomegericht zijn en in principe meetbaar, zoals:

- het terugdringen van het aantal mensen met ernstige, chronische verslavingsproblemen; en
- het minimaliseren van de overlast de zij kunnen veroorzaken;
- het terugdringen van problematisch genotmiddelengebruik door jongeren.

[23] Rekenkamercommissie Terneuzen, *Invoering van Centrum voor Jeugd en gezin in Terneuzen; Bestuurlijk rapport,* 8 februari 2012, p. 10.

[24] Ook bij de voorloper van het huidige Wmo-beleidsplan, namelijk het beleidsplan 2008- 2011, heeft de toenmalige rekenkamercommissie Terneuzen geconstateerd dat de doelstellingen niet meetbaar waren. Zie: Rekenkamercommissie Terneuzen, *Aanvulling op het rapport Quickscan Rekenkameronderzoek Wmo-beleid,* augustus 2011. De bestuurlijke reactie van het college daarop was indertijd dat het SMART formuleren "inmiddels een vast kader (is) voor beleidsnotities in de gemeente Terneuzen" .

Maar deze doelen zijn feitelijk niet concreet van indicatoren voorzien, noch van streefcijfers, zodat zij niet SMART genoeg zijn om het succes van het beleid te kunnen meten.

De beide transities kennen wel duidelijke financiële kaders. In meerdere documenten wordt vermeld dat de decentralisaties budgettair neutraal moeten verlopen. Zo staat in het huidige coalitieakkoord het volgende te lezen: “De benodigde zorg goed organiseren met optimale inzet van de beschikbaar gestelde middelen”. [25]

Er worden ook organisatorische kaders geformuleerd. Met name zien we dat terug bij de regionale opzet van de inkoop van de jeugdzorg (deze kaders worden vaak door de Task Force Jeugd voorgesteld, en door de 13 gemeenten overgenomen) en bij het vorm geven van de uitvoeringsorganisatie sociaal domein (meer specifiek: de Wmo-aanpak) via de organisatie AanZ.

De informatiepositie en de controlerende rol van de gemeenteraad
Als het gaat om de informatiepositie van de raad, dan valt allereerst op dat de gemeenteraad bij de start van het decentralisateproces geen afspraken met het college heeft gemaakt over zijn behoefte en wensen ten aanzien van de planning van het proces en de benodigde informatie. Dat is evenmin later gebeurd toen de landelijke ontwikkelingen duidelijker vorm hadden gekregen’.

De raad is tussentijds wel regelmatig geïnformeerd geweest door het college of door de ambtelijke staf. Dat is met name het geval geweest bij de transitie jeugd, maar in mindere mate over de decentralisatie van de AWBZ naar gemeenten.
Zo is de raad tijdens een raadsinformatiebijeenkomst op 13 november 2013 geïnformeerd over de transitie jeugdzorg, en meer specifiek over het Transitiearrangement Jeugd Zeeland. Vanaf die tijd zijn er meerdere raadsinformatiebrieven naar de gemeenteraad verstuurd over de voortgang van de inkoop en organisatie van jeugdzorg op Zeeuwse schaal.
Ook de informatiebijeenkomst voor raadsleden op 27 mei 2014 over de hoofdlijnen van de drie decentralisaties was verhelderend, zo hoorden wij van de raadsleden die wij hebben geïnterviewd.

Vanuit de Task Force Jeugd zijn er verschillende informatiemethoden toegepast, o.a. het organiseren van bijeenkomsten voor raadsleden, waar veel raadsleden uit Terneuzen gebruik van hebben gemaakt. Deze werden ook zeer informatief gevonden.
Contacten met raadsleden uit Sluis en Hulst over de transitie Wmo op Zeeuws-Vlaamse schaal zijn er niet geweest. Ook niet over de verordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en de nota Integraal jeugdbeleid die ten hoeve van alle drie Zeeuws-Vlaamse gemeenteraden zijn geschreven.

Over het algemeen zijn de geïnterviewde raadsleden tevreden over de verkregen informatie over de decentralisatie van de jeugdzorg; dat betreft met name de inkoop van jeugdzorg en de behartiging van de bovenlokale jeugdzorgvoorzieningen op Zeeuwse schaal.
Over de inhoudelijke ontwikkelingen van de AWBZ-decentralisatie hebben de raadsleden amper wat gehoord, noch over de consequenties daarvan. De rekenkamercommissie is over het laatste jaar ook geen raadsinformatiebrieven over de te decentraliseren AWBZ-taken tegen gekomen.

Als het gaat over het organisatieplaatje van de toegang voor zorg, dan blijken de raadsleden voldoende geïnformeerd te zijn, met name over de (toekomstige) rol van AanZ.
Geen informatie zeggen de raadsleden te hebben gekregen over de voortgang van de laatstgenoemde toegang, noch over de pilot Jeugd, die betrekking heeft op de doorontwikkeling van het CJG tot toegang voor jeugdzorg. Raadsleden hebben dus wel kennis over de organisatiestructuur maar niet of amper over de vorderingen in de uitvoeringspraktijk. Er liggen geen tussenevaluaties.

[25] *Samen Verder, Coalitieakkoord 2014 – 2018,* 9 april 2014, p. 9.

Voor sommige raadsleden was het – ondanks beschikbare informatie op onderdelen - , moeilijk om te sturen op beide transities. Meerdere raadsleden geven aan daar zelf ook weinig actie voor te hebben ondernomen.

Hoofdstuk 8 Analyse van de bestuursinstrumenten voor de transitie

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de diverse mogelijkheden voor de gemeenteraad aan de orde geweest om het decentralisatieproces (bij) te sturen, en om vanaf 1 januari 2015 controle uit te oefenen op de uitvoering daarvan.
De verordeningen en het beleidsplan jeugd (de nota Integraal Jeugdbeleid) zijn op 25 september 2014 vastgesteld; de vaststelling van de begroting vond op 6 november 2014 plaats.
Bijna alle inhoudelijke, organisatorische en financiële aspecten komen in deze documenten aan de orde. Alleen de regionale zorginkoop vindt via twee andere processen plaats (zie hierna in paragraaf 8.4).
In dit hoofdstuk gaat de rekenkamercommissie na in hoeverre er uitvoering is gegeven aan de wettelijke vereisten en welke zaken daarbij overigens opvallen.

8.2 De beleidsplannen

8.2.1 Nota Integraal Jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018

Status
Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de gemeenteraad is op 25 september 2014 de nota Integraal Jeugdbeleid vastgesteld. Discussie vond hierover plaats in de commissie Samenleving van 9 september jl. De nota bouwt voort op de Start- en kadernotitie jeugdbeleid Terneuzen, die besproken is in paragraaf 7.1.1.

Algemeen
In de nota wordt – volgens de rekenkamercommissie – op een heldere wijze richting gegeven aan de door de raad en college te nemen beslissingen over preventie en jeugdhulp, en over de uitvoering van het zogenaamde gedwongen kader (kinderbescherming en jeugdreclassering).

Voldoet de nota aan de eisen van de wet?
Bezien we de specifieke eisen die de wet aan het beleidsplan jeugd stelt (eerder kwamen deze aan de orde in paragraaf 5.2), dan vallen de rekenkamercommissie de volgende zaken op.

1. Er is in de nota weliswaar geschonken aan het bepalen van de resultaten die de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen (zie hierna), maar niet hoe gemeten of deze resultaten zijn behaald, noch welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (art. 2.2., tweede lid, sub c Jeugdwet). Wat dat laatste betreft, hebben wij uit ambtelijke bron vernomen dat hierover wel overleg wordt gevoerd en dat er nog voorstellen over 'outcomemeting' (= effectiviteits- of resultaatmeting) bij instellingen worden gedaan. [26]

2. In de nota wordt niet ingegaan op de vraag op welke wijze het college (en raad) zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen, zoals de wet verplicht (in art. 2.2, tweede

[26] Ambtelijk wordt gedacht aan het toepassen van de zgn. GIZ-methodiek (Gezamenlijk Inschatten van de Zorgbehoefte). Deze methodiek kan worden ingezet bij het ontvangen van de vraag, bij de vraagverheldering, casusbespreking en casusevaluatie. Bezien wordt of hiermee ook de voortgang bij een gezin/jeugdige systematisch gevolgd kan worden opdat daarmee info beschikbaar komt over de effectiviteit van een behandeling. Dit zit nog in de ontwikkelfase. Zie hierover: CJG, *Uitvoeringsprogramma 100% Zeeuws-vlaamse aanpak Jeugd & gezin*, versie 30 sept. 2014, p. 7.

lid, onder e Jeugdwet). Hierbij zij opgemerkt dat vanuit sommige raadsfracties wel regelmatig aandacht is gevraagd voor de positie van bepaalde denominatieve groepen.

De rekenkamercommissie stelt vast dat op deze twee punten de nota dus nog niet helemaal aan de wettelijke eisen voldoet die aan een beleidsplan worden gesteld.

De doelstellingen zijn wel outcomegericht, maar niet SMART
De doelen, zoals eerder door de Task Force Jeugd voor heel Zeeland geformuleerd (zie paragraaf 7.2), zijn nu integraal overgenomen in de nota. Dat betreft de volgende:

a) de aangeboden ondersteuning is passend en effectief naar professionele maatstaven
b) gebruikers van de jeugdhulpverlening zijn tevreden over de bejegening en de mate waarin de geboden ondersteuning passend en effectief is;
c) het gebruik van behandeling en verblijf gaan omlaag, ten gunste van lichte vormen van hulp (ambulant, tijdig effectief), indien passend bij de vraag;
d) er wordt aantoonbaar sneller op – en afgeschaald, indien passend bij de vraag, resulterend in kortere doorlooptijden en adequaat aanbod
e) minder jeugdigen krijgen een maatregel op last van de kinderrechter, ten gunste van het aantal jeugdigen en gezinnen dat hulp op vrijwillige basis ontvangt;
f) professionals in en om het jeugdveld handelen aantoonbaar volgens de meldcode Kindermishandeling;
g) de gemeenten zijn uiterlijk in 2017 volledig in regie en geven vanuit eigen visie vorm aan de zorg voor jeugd.

De rekenkamercommissie stelt vast dat dit over het algemeen outcomegerichte doelen zijn, zoals de wet ook beoogt (behalve f, dat een kwaliteitscriterium is). De commissie stelt voorts vast dat aan deze doelen geen indicatoren gekoppeld zijn, die meetbaar en evalueerbaar zijn. De doelen zijn dus niet SMART geformuleerd.

In principe kunnen deze doelen SMART gemaakt kunnen worden door er concrete indicatoren aan te hangen die meetbaar zijn (welk percentage tevreden gebruikers is minimaal wenselijk?, hoeveel minder behandelingen is reëel?, welke mate van verschuivingen van zware naar lichte hulp is het streven?), maar dat is (nog) niet gebeurd. Uit de nota wordt ook niet duidelijk dat deze doelen allemaal gemeten gaan worden.

8.2.2 Beleidsplan Wmo 2012 - 2015

Status
Het beleidsplan is op 20 september 2012 door de gemeenteraad vastgesteld. Er is door het college van B&W niet voor gekozen om voor 2015 een nieuw beleidsplan te maken. Dit beleidsplan, zo stelt het college, “geeft grotendeels de kaders weer die nodig zijn voor de uitvoering van de nieuwe taken”.[27]
Het college is voornemens om in 2015 de voorbereidingen te treffen voor een beleidsplan voor 2016 en volgende jaren.

Voldoet het beleidsplan aan de eisen van de wet?
De vigerende Wmo en de nieuwe Wmo 2015 verschillen op diverse punten van elkaar.
Zo gaat de huidige Wmo uit van een negental prestatievelden, en dat onderscheid komt in de nieuwe wet te vervallen. In plaats daarvan heeft de wetgever maatschappelijke ondersteuning gedefinieerd aan de hand van drie taakomschrijvingen:

[27] Programmabegroting 2015, p. 89.

- het bevorderen van samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, als mede het voorkomen van huiselijk geweld;
- het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen, zo mogelijk in de eigen leefomgeving;
- het bieden van beschermd wonen en opvang.

Met deze nieuwe definitie is de doelgroep en taakopdracht van de nieuwe Wmo 2015 flink uitgebreid vergeleken met de vorige.
Veel sterker is ook het onderscheid dat de wet maakt tussen maatwerkvoorzieningen enerzijds en algemene voorzieningen anderzijds.

De rekenkamercommissie constateert dat het vigerende beleidsplan Wmo 2012 – 2015 weliswaar vergelijkbare uitgangspunten heeft als de Wmo 2015 (kanteling, eigen kracht, beroep op eigen netwerk, en dergelijke), maar niet ingaat op specifieke onderdelen van de wet (zie voor de vereisten: paragraaf 5.2).
We noemen de volgende punten;

1. Er is niet concreet aangegeven welke de algemene en welke de maatwerkvoorzieningen zijn. Dat is ook niet gebeurd in de verordening maatschappelijke ondersteuning (deze spreekt alleen over de criteria welke gelden voor een maatwerkvoorziening).
2. Er wordt niet ingegaan op de samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders .
3. De wijze waarop de continuïteit van hulp wordt gewaarborgd krijgt geen aandacht.
4. Er staat niets in over de wijze waarop ingezetenen worden geïnformeerd over de personen die kunnen optreden als cliëntvertegenwoordiger.
5. Er wordt evenmin als in de nota Integraal Jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018 ingegaan op de bepaling over het aangeven van de “resultaten” voor de komende periode, noch over de criteria om deze te meten of de “outcomecriteria” die gehanteerd gaan worden voor zorgaanbieders.
6. Volgens de wet moet het beleidsplan Wmo een passage opnemen over de vraag of de gemeente een tegemoetkoming wil geven voor aanmerkelijke meerkosten voor mensen met een chronische ziekte en/of beperking.
   Overigens is de gemeente wel bezig om een dergelijk beleid te ontwikkelen, zo meldde ons de portefeuillehouder. Men denkt dit te gaan doen in het kader van het minimabeleid, via een collectieve ziektekostenverzekering voor minima.

Aangezien bovengenoemde punten niet in het vigerende beleidsplan Wmo 2012- 2015 staan, voldoet deze niet aan de eisen zoals de wet deze stelt.
Overigens heeft de portefeuillehouder in de vergadering van de commissie Samenleving op 16 september jl. aangegeven dat hij bereid was een addendum aan de raad voor te leggen als zou blijken dat het vigerende beleidsplan niet volledig aan de wettelijke eisen zou voldoen.

De rekenkamercommissie constateert - na het afsluiten van haar onderzoek – dat het college in het raadsvoorstel over de te wijzigen Verordening maatschappelijke ontwikkeling het volgende besluitpunt heeft opgenomen: “De gemeenteraad besluit het vigerende Beleidsplan Wmo 2012- 2015 ‘Omzien naar elkaar’ te beschouwen als plan ingevolge artikel 2.1.2. van de Wmo 2015.” De raad heeft op 18 december 2014 conform besloten. Maar dat doet niets af aan de hierboven geconstateerde wettelijke tekortkomingen van dit beleidsplan.
Door in hetzelfde raadsvoorstel expliciet in te gaan op het punt van de tegemoetkoming meerkosten voor personen met een beperking of chronische problemen, wordt wel één punt van de hiervoor geconstateerde omissies (punt 6) alsnog verbeterd. Op de redactie van het toegevoegde artikel in de Verordening maatschappelijke ontwikkeling (nieuw art. 13) komen wij in paragraaf 8.3 terug.

Eerder constateerde de rekenkamercommissie al dat er afgelopen jaar ook geen informatie naar de gemeenteraad gegaan hoe het college om denkt te gaan met de nieuwe taken ingevolge de AWBZ die op de gemeente afkomen.
Een majeure taak betreft de dagbesteding, inclusief het vervoer dat daarmee gemoeid is. Dagbesteding betreft de activiteiten voor inwoners met fysieke beperkingen, psychische of psychosociale problemen en mensen met een verstandelijke handicap. Werd onder de AWBZ de dagbesteding (individuele of groepsgerichte begeleiding) vaak binnen de instellingen georganiseerd, door de decentralisatie ontstaan er vele mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren door onder meer sociaal-culturele accommodaties te benutten.
De portefeuillehouder meldde ons dat het organiseren van de dagbesteding in 2015 aan de orde komt, nadat de zorg is ingekocht.

8.3 De verordeningen Jeugdhulp en Maatschappelijke ondersteuning

Status
Door de gemeenteraad zijn de verordeningen Maatschappelijke ondersteuning Zeeuws-Vlaanderen 2015 en Jeugdhulp Zeeuws-Vlaanderen 2015 op 25 september vastgesteld. Dit gebeurde na discussie over de verordening Jeugdhulp in de commissie Samenleving op 9 september, en discussie over de verordening Maatschappelijke ondersteuning op 16 september. In laatstgenoemde commissievergadering gaf de portefeuillehouder – na kritiek op het feit dat de raad bijna niet kan afwijken van een verordening die voor drie gemeenten geldt – aan dat de verordeningen “niet in beton gegoten waren”: wijzigingen aanbrengen in een later stadium behoorde tot de mogelijkheden.

Voor beide vastgestelde verordeningen geldt dat deze gebaseerd zijn op de modelverordeningen van de VNG (zie paragraaf 5.3, slot).
Hierbij merkt de rekenkamercommissie wel op dat de verordening Maatschappelijke ondersteuning is gebaseerd op de eerste modelverordening van de VNG (van april) en niet op de herziene versie van september. Daardoor zijn enkele verbeteringen niet meegenomen.
In het raadsvoorstel over de te wijzigen verordening Maatschappelijke ontwikkeling (inmiddels vastgesteld in de raad van 18 december 2014), wordt door het college gemeld dat er een verbeterde versie door het VNG is uitgebracht. De RKCHT constateert overigens dat de verbeterde VNG-versie van september niet is overgenomen in de nieuwe verordening, al vermeldt het raadsvoorstel het tegendeel, alleen een toevoeging van art. 13 (over de tegemoetkoming van meerkosten in bepaalde gevallen). Ook bij art. 13 is de formulering van de oude versie van april overgenomen (zie hierna).

Voldoen de verordeningen aan de eisen van de wet?
De eerder genoemde verplichte bepalingen conform de Jeugdwet (zie paragraaf 5.3) zijn allen opgenomen in de verordening Jeugdhulp met één uitzondering: de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs) (art. 2.9, sub b). Dat komt alleen aan de orde in relatie tot het gesprek (art. 6 van de verordening Jeugdhulp).

De verplichtingen ingevolge de Wmo 2015 zijn allemaal opgenomen in de vastgestelde verordening Maatschappelijke ondersteuning.
Een artikel over de tegemoetkoming meerkosten voor personen met een beperking of chronische problemen was aanvankelijk niet in de verordening Maatschappelijke ondersteuning opgenomen. Deze omissie is inmiddels opgemerkt (zie paragraaf 8.2.2) , hetgeen heeft geleid tot een aanvullend art. 13 dat de raad op 18 december geaccordeerd heeft.
De rekenkamercommissie merkt daarbij nog wel op dat in het voorgestelde art. 13 iets anders staat dan in de modelverordening (zowel die van april als september): de modelverordening noemt namelijk niet “120%”, maar laat het aan gemeenten over een percentage te kiezen. Ook het tweede lid (in de versie van september) is niet overgenomen.

Grote mate van delegatie
Een paar zaken vallen op in beide verordeningen.
Op de eerste plaats staan enkele substantiële zaken, die volgens de wet geregeld moeten worden in de verordening, niet inhoudelijk in de verordening zelf, maar deze worden gedelegeerd aan het college. Dat betreft bij de jeugdhulp vooral de regels voor PGB, en bij maatschappelijke ondersteuning de regels voor PGB en voor de eigen bijdrage in de kosten. Een motivering daarvoor staat niet in de raadsvoorstellen, behorende bij beide verordeningen, vermeld. Tijdens de gehouden interviews is aangegeven dat een dergelijke lijn tot op heden ook gevolgd is bij de eerdere Wmo-verordening; het is ook het meest praktisch het zo te doen – zo vertelde men ons.

Anderzijds constateert de rekenkamercommissie dat de procedureregels voor het aanvragen van een maatwerkvoorziening (Wmo) of toegang tot jeugdzorg niet is gedelegeerd maar conform de uitwerkingsvarianten van de modelverordeningen zijn beschreven.

Varianten in beeld?
Samenhangend met de delegatiediscussie, wijst de rekenkamercommissie er op dat de VNG-modellen bij diverse bepalingen varianten onderscheiden. Soms hebben deze te maken met het al dan niet regelen in de verordening zelf, dan wel via delegatie door het college (zie hiervoor), maar soms ook met het summier dan wel uitgebreider beschrijven van bepaalde regels. Het collegevoorstel bevat geen argumentatie per artikel waarom voor een bepaalde variant is gekozen.

Vermelden van beoogd resultaat in de beschikking jeugdhulp?
De voorgeschreven inhoud van de beschikking is beperkt (art. 9 verordening Jeugdhulp). De rekenkamercommissie wijst er op dat in een variant van de VNG-verordening (variant B bij art. 9) ook het nodige wordt vastgelegd over bijv. het beoogde resultaat van de te verstrekken voorziening, de ingangsdatum en duur, hoe deze wordt verstrekt en welke andere voorzieningen relevant kunnen zijn (het opnemen van dit laatste zou de eerder geconstateerde omissie op kunnen heffen; zie hiervóór bij de vraag of de verordening aan de wet voldoet).

Overigens valt het de rekenkamercommissie op dat in de beschikking ingevolge de verordening Maatschappelijke ondersteuning wèl opgenomen wordt wat het beoogde resultaat is (zowel bij een verstrekking van een maatwerkvoorziening in natura als van een PGB).

8.4 Inkoop van zorg

Een belangrijke schakel tussen de beleidsvoornemens die de gemeente maakt enerzijds en het daadwerkelijk leveren van zorg vanaf 1 januari 2014 anderzijds, is de inkoop van de zorg.
Voor de rekenkamercommissie is het relevant te kijken naar de relatie tussen de (te verwachten) lokale behoefte in 2015 en het ingekochte aanbod: is dit zorgaanbod voldoende flexibel ingekocht om straks te kunnen matchen bij de actuele zorgvraag?
Verder zijn de financiële consequenties relevant: blijft de inkoop binnen het budget?
En tenslotte is het belangrijk dat er adequate afspraken worden gemaakt met de zorgaanbieders over de verantwoording en monitoring: zijn met name de outcome-criteria ingevolge de wet geregeld in de contracten?

Voor zowel de Jeugdwet als de Wmo 2015 geldt het (wettelijk) beginsel van zorgcontinuïteit, globaal inhoudende dat iedereen die eind 2014 zorg ontvangt, daar ook in 2015 nog recht op heeft volgens de ‘oude’ spelregels, en wel totdat de indicatie afloopt (en uiterlijk 31 december 2015). Hierop zijn uitzonderingen.

De contractering van de Wmo-voorzieningen moest vóór 1 oktober 2014 afgerond zijn, die van de jeugdzorg vóór 1 november 2014 (maar wel dienen de jeugdzorgaanbieders eerder al duidelijkheid te hebben over het budget voor 2015). In de hierna volgende paragrafen zullen we bezien in hoeverre deze deadlines zijn gehaald, en wat het antwoord is op bovengestelde vragen.

8.4.1 Inkoop jeugdzorg

Inkoopafspraken
De inkoop van de jeugdzorg vindt op Zeeuwse schaal plaats, zo is eind 2013 afgesproken in het Transitiearrangement Jeugd Zeeland. De Task Force Jeugd gaf het Zeeuwse transitieteam opdracht de inkoop voor Zeeland te organiseren en uit te voeren. De voorstellen voor de inrichting van de inkooporganisatie en de werkwijze van de inkoop voor de afzonderlijke trajecten zijn in augustus 2014 voorgelegd aan de afzonderlijke gemeenten. [28]
Belangrijke elementen daaruit:

- De inkooporganisatie wordt via een aparte bestuurscommissie Inkoop Jeugdzorg Zeeland binnen de gemeenschappelijke regeling GGD ingebed; deze bestuurscommissie bestaat uit de portefeuillehouders jeugd van de 13 gemeenten. De kosten van de inkooporganisatie bedragen: € 1.3 Mio, waarvan 16% (= € 208.000) ten laste van Terneuzen.
- Het jeugdhulpbudget voor heel Zeeland is € 82,5 Mio; daarvan is € 3.1 voor landelijk in te kopen jeugdhulp, € 2,7 Mio voor lokale toegang jeugdhulp, 1,3 Mio voor de bekostiging van de inkooporganisatie (zie hiervoor), en € 1.2 Mio voor het AMHK.
- Van de resterende € 74,2 Mio is 15,5 Mio gereserveerd voor PGB's, € 2,9 Mio voor de jeugdzorgplus instellingen en heeft de gecertificeerde instelling voor JB/JR (voormalig bureau Jeugdzorg Zeeland; thans Intervence geheten) een omzetgarantie van € 7.5 Mio (= 88%) gekregen.
- Daardoor was € 48,4 Mio beschikbaar voor inkoop van jeugdzorg, waarbij zeven grote instellingen een omzetgarantie hebben gekregen van 70% van het basisjaar 2012. [29]
- Naast een omzetgarantie geldt er voor de grote instellingen ook een omzetmaximum van 90%, zijnde de maximale omzet die een instelling bekostigd krijgt zonder dat er gedurende het jaar afspraken herzien moeten worden.
- Alle jeugdhulpkosten worden volgens het solidariteitsprincipe gezamenlijk gedragen door de Zeeuwse gemeenten. Dit betekent dat indien het Zeeuwse macobudget niet toereikend is, de extra kosten door de 13 gemeenten gezamenlijk worden bijgedragen, ook al worden de extra kosten in één gemeente gemaakt. Deze afspraak geldt voorlopig alleen voor 2015.

Op 25 september 2014 heeft de gemeenteraad van Terneuzen ingestemd met de diverse voornoemde inkoop- en contracteringsdocumenten.

De rekenkamercommissie constateert op basis van de overlegde documenten dat er een gedegen inkoopproces is voorbereid, en dat via deze documenten de gemeenteraden goed inzicht hebben kunnen krijgen in de jeugdzorginkoop die medio juli 2014 is gestart.

---

[28] Het betreft de volgende vier documenten: 1. *Strategisch inkoopdocument regio Zeeland; Werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp*; 2. *Inkoop en contractering jeugdhulp, Gemeentelijke budgetten*; 3. *Offerteaanvraag Regio Zeeland*; 4. *Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland; Inrichtingsplan voor een centrale inkooporganisatie.*

[29] Dat was in het Regionaal transitiearrangement Jeugd nog 80% voor ambulante jeugdhulp en 88% voor specialistische jeugdhulp.

Daarbij maakt de rekenkamercommissie wel de volgende kanttekeningen:

- De inkoopkaders zijn bij de gemeenteraden bekend geworden, eind augustus, op een moment dat de inkoop al in volle gang was.
- Het was mogelijk in het inkooptraject dat gemeenten hun eigen randvoorwaarden (aanvullende eisen) zouden stellen bij de contractering. Dat is door Terneuzen niet gedaan, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Walcherse gemeenten.
- De inkoopvorm per soort jeugdhulp is gevarieerd: van enkelvoudig onderhands (bij de grote instellingen) tot openbare aanbesteding: bij ambulante jeugdhulp en (dag)behandeling. Een motivering voor deze verschillende inkoopvormen wordt niet expliciet gegeven.

Inkoop van jeugdzorg: tijdig afgerond, maar met een ongedekt deel van € 5 Mio
Op 29 oktober 2014 waren veruit de meeste contracten met zorgaanbieders getekend. Hiermee is 90% van de geraamde Zeeuwse zorgvraag contractueel gedekt vóór de datum van 1 november 2014. Alleen met enkele kleine aanbieders en de Viersprong waren er nog geen contracten, noch met – door Tilburg te contracteren - jeugdzorgPlus instellingen (dit gebeurt voor het hele landsdeel Zuid).
Per 3 november 2014 is bekend geworden welke gemeenten nog niet rond waren met de inkoop per 1 november. Uit de VNG-monitor blijkt dat 43% van de gemeenten jeugd-AWBZ, jeugd-ggz en jeugd- en opvoedhulp hebben ingekocht. Dat percentage ligt voor jeugdzorgPlus lager: 22%, en voor JB/JR hoger: 56%. [30] Gelet op het landelijk beeld is de jeugdzorginkoop in Zeeland dus redelijk op tijd.

Ondanks scherpe prijsafspraken (van tussen de 10 en 30%) geeft de totale inkoop een nog niet gedekt deel te zien van € 5 Mio. Hierbij is de geoffreerde groei al aanzienlijk teruggebracht (die eigenlijk nog € 10 Mio hoger was) naar landelijke trends. Dit tekort betekent dat er een grote druk komt te staan op de lokale toegangsorganisaties, die ervoor te zorgen hebben dat er voor € 5 Mio minder verwezen wordt dan thans is ingekocht. Dat betekent dat de zorgvraag met dit bedrag gereduceerd zou moeten worden. Voor Terneuzen gaat het om een 'gat' van € 814.500. [31]

Kennis nemend van de belangrijkste contracten [32], constateert de RKCHT dat in de overeenkomsten geen afspraken zijn gemaakt over het meten en verantwoorden van het resultaat (de outcome-criteria) van de ingekochte jeugdhulp.

8.4.2 Inkoop Wmo-voorzieningen

Inkoopafspraken
Door de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten is een proces van bestuurlijke aanbesteding gestart. Een belangrijke eerste stap daarbij was het opstellen van een COB-overeenkomst. [33] De zorgaanbieders die deze overeenkomst ondertekenden komen in aanmerking voor het leveren van

[30] VNG, *Nieuwe Jeugdwet; zorgcontinuïteit jeugd gewaarborgd!,* website In voor jeugd, 3 november 2014. Ze ook de brief van Van Rijn en Teeven aan de Tweede kamer, *Uitkomsten minitor inkoop jeugdhulp*, d.d. 31 oktober 2014

[31] Transitiebureau Task Force Jeugd, *Toelichting contracteringsproces en budgetberekening*, 29 oktober 2014, incl. email.

[32] GGD Zeeland en stichting Intervence, *Overeenkomst Generiek Gezinsgericht Werken (GGW) Regio Zeeland*, 17 oktober 2014; GGD Zeeland, *Raamovereenkomst Jeugdhulp, Ambulante en (dag)behandeling, Behandeling met verblijf, Pleegzorg en Crisisdienst, Jeugdreclassering en Jeugdbescherming*, 29 oktober 2014.

[33] Overeenkomst voor een Communicatie-, Overleg- en Besluitvormingsstructuur

zorg. Vervolgens wordt het beschikbare budget (inclusief de landelijk opgelegde korting) per deelovereenkomst verdeeld volgens het historisch gebruik.
Aangezien de cliëntgegevens nog niet beschikbaar waren, had deze toerekening bij het afsluiten van dit onderzoek (begin november) nog niet plaatsgevonden.

Inkoop van Wmo-zorg: nog niet afgerond
Eerder in paragraaf 7.1.3 is aangegeven dat inkoop van Wmo-zorg nog niet afgerond is kunnen worden, door onbetrouwbaar gebleken en niet tijdig aangeleverde cliëntgegevens. Bovendien vond er van rijkswege een uitname plaats van een aantal Wmo-cliënten richting Wet Langdurige zorg zodat het beschikbare budget lange tijd niet duidelijk was. De datum van 1 oktober 2014 is daardoor niet gehaald.

Bij de afsluiting van het onderzoek (3 november 2014) zijn de maatwerkcontracten nog niet opgesteld omdat het budget daarvoor nog niet vastgesteld is. Daarmee is ook niet bekend welk budget voor welk type voorziening beschikbaar is, noch welke financiële randvoorwaarden daarbij gelden. Er zijn geen afspraken over financiële risicoverdeling.
Wel is najaar 2014 duidelijk geworden dat de gemeenten Terneuzen en Hulst gaan werken met een vastgesteld budget per zorgaanbieder, en dat Sluis een andere systematiek gaat hanteren.

De komende maanden zullen de drie gemeenten met de zorgaanbieders in de Werkgroep Inkoop trachten te komen tot de vaststelling van de vaststelling van de budgetten. Het is de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden wat dit betekent voor de levering van de zorg per 1 januari 2015, noch voor de financiële risico's.[34]

8.5 De (programma-)begroting 2015 en de financiële consequenties

De beide decentralisaties zijn opgenomen in twee hoofdstukken van de begroting voor 2015:
- de transitie jeugdzorg maakt onderdeel uit van het hoofdstuk 8: onderwijs en jeugd;
- de decentralisatie van de AWBZ maakt deel uit van het hoofdstuk 10: mens en maatschappij.

De drie w-vragen
Na een beschrijvend deel van de diverse subthema's, kennen beide hoofdstukken een stramien waarin de drie w-vragen aan de orde komen:
- wat willen we bereiken? (doelstelling; maatschappelijk effect);
- wat gaan we daarvoor doen?(prestaties)
- wat mag dat kosten? (kostenoverzicht)

De rekenkamercommissie constateert dat binnen het thema 'jeugdhulp' van hoofdstuk 8 alleen het doel "kinderen en jongeren worden naar juiste zorg en ondersteuning toegeleid" voorkomt. Er ligt geen relatie met de doelen uit de nota Integraal jeugdbeleid. De rekenkamercommissie constateert voorts dat er geen indicatoren zijn genoemd om dit doel meetbaar te maken.
Bij 'prestaties' wordt vermeld: "Uitvoeren nota Integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015- 2018".

---

[34] In de Voortgangsrapportage Wmo van 11 november 2014 wordt gemeld dat "iedere twee weken samen met Hulst en Sluis overleg (wordt) gevoerd met de aanbieders van de nieuwe taken om een zogeheten 'zachte landing' voor zowel de burgers als de aanbieders mogelijk te maken. Ingezet wordt op een soepele overgang van taken en bekostiging binnen de beschikbare budgetten"

In het kostenoverzicht wordt bij het thema jeugdhulp als lasten opgenomen € 13.815.000, en geen baten. De inkomsten van het deelfonds Sociaal domein (€ 35.290.000) zijn opgenomen binnen de algemene dekkingsmiddelen.

Het thema maatschappelijke ondersteuning kent zes doelstellingen, waarvan twee algemeen van aard:

- "inwoners van Terneuzen wonen zo lang mogelijk zelfstandig en participeren voldoende", en
- "versterking van individuele burgers en groepen in hun zelfstandigheid en samenredzaamheid (…)".

Voorts is er één doel dat meer specifiek ingaat op de transitie: "geruisloze invoering van de overkomende taken uit de transitie AWBZ/Wmo en een effectieve en doelmatige inzet van maatwerkvoorzieningen, indien algemene voorzieningen niet (meer) toereikend zijn".
Ook hier constateert de rekenkamercommissie dat er geen indicatoren zijn benoemd om de doelen meetbaar (en evalueerbaar) te maken.
Als prestatie wordt bij laatstgenoemd doel vermeld: "Treffen van maatwerkvoorzieningen in overleg met aanbieders en inkopen volgens model bestuurlijk aanbesteden".
De lasten van het thema maatschappelijke ondersteuning bedragen € 21.910.000, terwijl als baten een bedrag van €1.121.000 wordt opgevoerd.

Voor beide transitiethema's zien we dus dat:

- er globale doelen zijn geformuleerd, zonder meetbare indicatoren;
- dat er geen concrete prestaties zijn benoemd, maar verwezen wordt naar een nota en naar een uitgangspunt van beleid;
- dat er geen specificatie van kosten wordt geven voor de diverse vormen van zorg (uitvoeringsorganisatie, ingekochte lokale zorg, ingekochte regionale zorg, etc).

Ons is wel een overzicht aangereikt, getiteld "Kredietbewaking afdelingsproducten 2015" van de afdeling Samenleving, waarin op een gedetailleerder niveau kostensoorten zijn vermeld. Daaruit is niet af te leiden of alle kosten van de beide transities daarin zijn meegenomen, zoals de ICT-voorzieningen, extra bezwaar- en beroepsprocedures en de concrete kosten van beide toegangorganisaties AanZ en CJG.

Risicobeheersing
In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing is een korte passage gewijd aan de beide transities. Gesteld wordt dat gemeenten vanaf 1 januari 2015 "ook financieel verantwoordelijk (worden) voor de uitvoering, waarbij risico's kunnen optreden." Vervolgens wordt gemeld: "Door efficiënter en slimmer te werken, zijn de budgettaire risico's van de overgehevelde taken misschien deels te compenseren".
In hoofdstuk 10 van de begroting wordt - onder het kopje 'hulp bij de huishouding' – aangegeven dat er een reserve Wmo beschikbaar is om fluctueringen in het uitgavenpatroon op te vangen. Hoewel dat niet zo expliciet in de begroting is beschreven, hebben wij begrepen uit de interviews dat deze Wmo-reserve (€ 1,6 Mio) voor meer thema's gebruikt zal worden binnen maatschappelijke ondersteuning dan alleen voor hulp bij de huishouding.
Voor het thema jeugdzorg bestaan een dergelijke reservepot ook (€ 130.000), en is het huidige saldo van alle overschotten van de invoeringsbudgetten 2012 t/m 2014 die de gemeente heeft ontvangen.

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies die voortkomen uit de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken aan de orde. Wij doen dit aan de hand van de vier laatste onderzoekvragen, zoals die zijn opgenomen in paragraaf 1.3 (zie hieronder).
De rekenkamercommissie geeft vervolgens in paragraaf 9.6 per onderzoeksvraag aanbevelingen voor de toekomst.

Voorafgaand hieraan merkt de RKCHT op dat een zeer ingrijpend transitieproces onderzocht is, dat al langere tijd loopt en waarvan de gevolgen - de gewenste transformatie van ondersteuning en (jeugd)zorg - ook de komende jaren nog veel aandacht van bestuur en ambtelijke organisatie zullen vergen.

In Terneuzen (en wat de jeugdzorg betreft: in Zeeland) is in een vroegtijdig stadium gestart met het decentralisatieproces. Dit proces is voortvarend opgepakt, zowel lokaal als regionaal. Er is veel werk verzet om klaar te zijn voor de transitie per 1 januari 2015.
De RKCHT merkt hierbij op dat de decentralisaties onder grote druk stonden en staan. Zo was er de tijdsdruk om met alle invoeringsprocessen tijdig klaar te zijn voor de invoering per 1 januari 2015. Uit hoofdstuk 4 blijkt dat de randvoorwaarden voor deze decentralisaties pas in de loop van het proces duidelijk werden, zonder dat de deadlines die vanuit het Rijk werden opgelegd, werden bijgesteld.

De rekenkamercommissie constateert dat het proces tot op heden ook haperingen kende en tekortkomingen. Tevens maakt de RKCHT in dit onderzoekrapport de nodige kanttekeningen bij de sturingsdocumenten die de raad afgelopen najaar heeft vastgesteld.
De rekenkamercommissie hoopt dat van deze ervaringen geleerd is en wordt en dat de opmerkingen ter harte worden genomen bij de verdere ontwikkeling van het transformatieproces in het sociale domein in Terneuzen.

In dit onderzoek staan de volgende vier vragen centraal (zie paragraaf 1.3):

1. Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad bij de 2D-transities?

2. Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?

3. Op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?

4. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad dit najaar ten aanzien van de transities, en ‘aan welke knoppen’ kan de raad dan draaien (met name in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)? Welke afwegingssuggesties kunnen daarvoor gegeven worden?

Bij de vragen 2 t/m 4 zullen we het normenkader van hoofdstuk 6 toepassen, aan de hand van de criteria. Bij elk criterium wordt de conclusie uitgedrukt in een score: positief / aan voldaan (+), negatief / niet aan voldaan (-), of deels aan voldaan (+/-). De RKCHT maakt daarbij waar nodig een onderscheid tussen de beide transities.

9.2 De sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad

Onderzoeksvraag: wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad bij de 2D-transities?

In hoofdstuk 5 hebben we de (nieuwe) bevoegdheden van de raad uitvoerig besproken. Het betreft:

1. *Het vaststellen van het beleidsplan* (ingevolge art. 2.2 Jeugdwet en art. 2.1.2 Wmo 2015).
2. *Het vaststellen van regels bij verordening* (ingevolge art. 2.9 Jeugdwet en art.2.1.3 Wmo 2015).
3. *De extra controlemogelijkheden van de raad*.
   Allereerst betreft het de door het college te rapporteren resultaten (art. 2.5.3 Wmo 2015 en m.n. ingevolge art. 2.2., onder c Jeugdwet). Maar ook gaat het over de tevredenheid van zorgvragers c.q. cliëntervaring (art. 12.5, juncto art.2.10 Jeugdwet, en art. 8.7. vierde lid, juncto art. 2.5.1 eerste lid Wmo 2015). Tenslotte kan de raad controle uitoefenen via de openbaar te maken documenten van de zorgaanbieders en het Rijk (zie verder paragraaf 5.3).
4. *Het proactief geven van sturing aan de transitie en transformatie*.
   De rekenkamercommissie verwijst hierbij naar de tien tips uit de leidraad "Goede raad voor een sterke raad" (zie paragraaf 5.4).

9.3 Conclusies over de kaderstelling en de rol van de raad

Onderzoeksvraag: hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?

De rekenkamercommissie onderscheidt hierbij twee normen.

Norm 1:
De gemeenteraad stelt inhoudelijke kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	
De raad heeft een visie op de (toekomstige) jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning vastgesteld.	Zowel voor de jeugdzorg als voor de maatschappelijke ondersteuning heeft de raad een visie vastgesteld. Voor de jeugdzorg is dat gebeurd in de Start- en kadernotitie jeugdbeleid (januari 2014); nadien concreter ingevuld in de Nota Integraal jeugdbeleid Zeeuws Vlaanderen 2015 – 2018. Voor de Wmo is dat gebeurd in het Beleidsplan Wmo 2012 - 2015.	+
De raad heeft SMART doelen voor de jeugdzorg/ maatschappelijke ondersteuning vastgesteld (outcomegericht).	In de Start- en kadernotitie jeugdbeleid zijn geen outcomegerichte doelen opgenomen, in de Nota Integraal jeugdbeleid wel, maar deze zijn nog niet SMART gemaakt (geen meetbare indicatoren, dus ook geen streefcijfers). Het Beleidsplan Wmo 2012 – 2015 kent geen outcomegerichte doelen (op een paar na, maar die betreffen niet de nieuwe taken) en zijn niet SMART.	+/- -
De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe jeugdzorgtaken c.q. Wmo-	Uitgangspunten voor de nieuwe jeugdzorgtaken zijn opgenomen in de Nota Integraal jeugdbeleid. De uitgangspunten voor de gedecentraliseerde AWBZ-taken zijn niet vastgesteld. Het Beleidsplan Wmo 2012 – 2015 gaat alleen in	+ -

taken.	op de taken van de 'oude' Wmo. Ook nadien zijn er geen inhoudelijke uitgangspunten vastgesteld.	
De raad heeft inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten voor de toegang tot de jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning vastgesteld.	Inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten voor de jeugdzorg zijn vastgesteld in de Start- en kadernotitie jeugdbeleid (januari 2014); nadien concreter ingevuld in de Nota Integraal jeugdbeleid. Het betreft hier de toegang via het CJG. De toegangsorganisatie voor de Wmo – via AanZ – heeft de raad geaccordeerd via een raadsbesluit ter omvorming van Aan Z (maart 2014).	+
De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de regionale aanpak van de jeugdzorg (inkoop jeugdzorg, AMHK, gedwongen kader) en van de Wmo (inkoop Wmo-voorzieningen).	De raad heeft ingestemd met de uitgangspunten voor de jeugdzorginkoop via de Task Force Jeugd Zeeland door instemming met het Transitiearrangement Jeugd Zeeland (januari 2014). En nadien door het instemmen met belangrijke inkoopdocumenten leidend tot de inkoopcontracten van de GGD: over de inkooporganisatie, de wijze van contractering, de offerte-eisen, en dergelijke (september 2014). De raad heeft geen expliciete besluiten genomen, noch uitgangspunten vastgesteld, voor de inkoop van de gedecentraliseerde Wmo-voorzieningen. Wel is de raad erover geïnformeerd dat dit via het proces van bestuurlijke aanbesteding gaat.	+ -

Conclusies:
De rekenkamercommissie concludeert dat de gemeenteraad gedeeltelijk inhoudelijke (waaronder organisatorische) kaders voor de transities heeft vastgesteld. Dat geldt met name voor de transitie van de jeugdzorg. Ten aanzien van de decentralisatie van AWBZ-taken naar de Wmo geldt dat beduidend minder.

Norm 2:
De gemeenteraad stelt financiële kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	
De raad heeft financiële uitgangspunten en voorwaarden voor de beide transities vastgesteld.	De randvoorwaarde dat de beide decentralisaties budgettair neutraal zouden moeten verlopen is door de raad bepaald. Tevens heeft de raad bepaald dat alle middelen die de gemeente ontvangt via het gemeentefonds voor de jeugdzorg ook in zijn geheel voor jeugdzorg moeten worden ingezet (januari 2014).	+
De raad heeft een kader voor de inkoop van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen vastgesteld.	De raad heeft ingestemd met de financiële kaders die hebben geleid tot de inkoop van jeugdzorg, onder andere over: de verdeling van kosten van de inkooporganisatie, de (maximale) budgetten per type voorziening, financiële randvoorwaarden. Dergelijke financiële kaders voor de Wmo-inkoop zijn niet door de raad vastgesteld.	+ -
De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale	Een dergelijk besluit is door de raad genomen bij de vaststelling van het Transitiearrangement Jeugd Zeeland (januari 2014) en nadien geconcretiseerd voor het jaar 2015 in het Strategisch inkoopdocument regio Zeeland (september 2014).	+

samenwerking.	Een dergelijk besluit is niet genomen voor de regionale Wmo-inkoop.	-
De raad heeft de financiële taakstelling verbonden aan de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt hoe de inhoudelijke kaders zorgen voor de beperking van kosten in de toekomst.	Een dergelijke financiële analyse is voor beide decentralisaties niet gemaakt. Ten aanzien van de jeugdzorginkoop bestaat er overigens nog een financieel 'gat' tussen de ingekochte jeugdhulp en het daarvoor beschikbare budget.	-

Conclusies:
De raad heeft budgettaire neutraliteit als financieel kader geformuleerd, zowel voor de transitie jeugdzorg als de Wmo/AWBZ-taken.
Ten aanzien van jeugdzorg zijn er ook kaders voor de inkoop en (regionale) risicoverdeling vastgesteld. Dat geldt niet voor de Wmo/AWBZ-transitie.
Een financiële toekomstanalyse is voor beide transities niet gemaakt.

9.4 Conclusies over de controle en de rol van de raad

Onderzoeksvragen: op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?

De rekenkamercommissie onderscheidt hierbij twee normen.

Norm 1:
De gemeenteraad is in staat (geweest) om zijn controlerende rol uit te voeren.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	***score***
De raad heeft inzicht gekregen in de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen t.a.v. de gedecentraliseerde taken, incl. een beleids-analyse naar het aanbod van en de vraag naar (jeugd)zorg.	De raad heeft op hoofdlijnen inzicht gekregen in de inhoudelijke ontwikkelingen op het terrein van de jeugdzorg; een beleidsanalyse over de vraag naar en het aanbod van jeugdzorg is er niet op lokaal niveau gemaakt. De raad heeft geen informatie gekregen over de inhoudelijke ontwikkelingen ten aanzien van de te decentraliseren AWBZ-taken.	+/- -
De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de transities, incl. de financiële consequenties van de inkoop van (jeugd)zorg.	De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de (regionale) inkoop van jeugdhulp, zowel vooraf als na afloop van de inkoop. Een dergelijk inzicht heeft de raad niet gekregen voor de Wmo-inkoop van de nieuwe taken	+ -
De raad heeft informatie gekregen over de procesmatige aanpak van de beide transities.	De raad heeft weinig informatie verkregen over het voortgangsproces van beide transities, gericht op de totstandkoming van de toegang (AanZ en CJG). Zo is de raad wel geïnformeerd dat de pilot Jeugd zou starten en dat AanZ de uitvoeringsorganisatie voor de Wmo wordt, maar niet op de hoogte gesteld van de gemaakte vorderingen	-
De raad heeft	Dergelijke outcomecriteria zijn niet vastgesteld door de raad,	

'outcomecriteria' vastgesteld op grond waarvan het college vanaf 1 januari 2015 gaat rapporteren over de behaalde resultaten, en waarop (jeugd)zorgaanbieders gaan rapporteren over de resultaten van de door hen geleverde prestaties.	noch voor het eigen (jeugd)zorgbeleid (welke resultaten gaat de gemeente bereiken?), noch voor de (jeugd)zorgaanbieders (op welke resultaten van de behandelingen/interventies kan de gemeente de aanbieder aanspreken?).	-

Conclusies:
De vraag of de gemeenteraad in staat is (gesteld) zijn controlerende rol optimaal te vervullen beantwoordt de RKCHT negatief als het gaat om de Wmo/AWBZ, en gedeeltelijk positief als het gaat over de jeugdzorg.
De raad heeft namelijk inhoudelijk inzicht gekregen in de nieuwe taakgebieden en in de financiële consequenties van de transitie jeugdzorg. Dat was nauwelijks het geval bij de AWBZ-transitie.
Er is beperkt inzicht gegeven over de procesmatige voortgang van beide transitieprocessen.
Ook ontbeert de raad inzicht in de te behalen resultaten vanaf 2015.

Norm 2:
De raad heeft zijn controlerende rol actief uitgevoerd.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	
De betrokkenheid van de raad bij de transities is vooraf vastgesteld en georganiseerd.	Dat is voor beide transities niet gebeurd.	-
Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de informatievoorziening t.a.v. beide transities.	Dergelijke afspraken zijn bij aanvang niet gemaakt, maar ook later niet in het proces.	-
De gemeenteraad is actief op zoek gegaan c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie.	De raad is hierin zeer beperkt actief geweest. Wel hebben sommige fracties door het stellen van specifieke vragen op onderdelen informatie ingewonnen.	+/-
De raad heeft eigenstandig afspraken gemaakt en uitgevoerd over evaluaties/ hoorzittingen/visitaties.	Dergelijke afspraken zijn niet gemaakt. Een evaluatie over de pilot jeugd is overigens niet uitgevoerd. De raad heeft hier overigens ook niet op aangedrongen.	-

Conclusies:
De raad heeft geen afspraken vooraf met het college gemaakt om in een goed informatiepositie te komen.
De raad is zelf niet actief op zoek naar informatie geweest, met uitzondering van specifieke vragen van sommige fracties.

9.5 Sturing via beleidsplan, verordening en begroting

Onderzoeksvragen: welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeenteraad dit najaar ten aanzien van de transities, en 'aan welke knoppen' kan de raad dan draaien (met name in het kader van beleidsplan(nen), verordeningen, budgetrecht/begroting)? Welke afwegingssuggesties kunnen daarvoor gegeven worden?

De rekenkamercommissie onderscheidt hierbij twee normen.

Norm 1:
De sturingsinstrumenten die de raad ingevolge de wet (Jeugdwet en Wmo 2015) heeft, zijn kwalitatief aan de maat.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	
De beleidsplannen jeugd(zorg) en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen.	Op twee onderdelen voldoet het beleidsplan jeugd (de Nota Integraal Jeugdbeleid) niet aan de Jeugdwet: t.a.v. de 'outcomecriteria' (zie ook paragraaf 9.4, norm 1) en het zich vergewissen van de kleine doelgroepen. Gelet op de eisen voor een beleidsplan Wmo, voldoet het Beleidsplan Wmo 2012 – 2015 niet aan zes onderdelen, zij het dat t.a.v. het onderdeel tegemoetkoming voor aanmerkelijke meerkosten thans een beleid in voorbereiding is. De totstandkoming van het vigerende Beleidsplan Wmo dateert van 2 ½ jaar geleden, en kon daardoor niet op de wettelijke eisen anticiperen.	+/- -
Beide beleidsplannen zijn volgens de w-vragen opgesteld en kennen SMART-doelen en maatregelen.	Zowel de Nota Integraal jeugdbeleid als het Beleidsplan Wmo zijn volgens de twee eerste w-vragen ingericht ('wat willen we bereiken?'en "wat gaan we daarvoor doen?'). Zoals ook al in paragraaf 9.3 is aangegeven zijn de jeugdhulpdoelen wel outcomegericht maar niet SMART geformuleerd.[35] De aangekondigde maatregelen (2e w-vraag) in de Nota Integraal jeugdbeleid zijn redelijk concreet. De doelen van het Beleidsplan Wmo zijn noch outcomegericht (op een paar na) noch SMART. De maatregelen zijn algemeen geformuleerd. De derde w-vraag komt alleen in het Beleidsplan Wmo aan de orde, maar wordt daar niet financieel ingevuld. Een concrete vertaling in een kostenplaatje per maatregel(pakket) ontbreekt dus bij beide beleidsplannen.	+ +/- - -
De verordeningen voor jeugdzorg en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen.	Bijna alle wettelijke eisen zijn opgenomen in de verordening Jeugdhulp, m.u.v. de wijze waarop de toegang/toekenning tot een individuele voorziening is afgestemd met andere voorzieningen. Alle wettelijke verplichtingen zijn opgenomen in de verordening Maatschappelijke ondersteuning.	+/- +
De afspraken rondom	Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over meting van de	

[35] Sommige jeugdhulpdoelen uit de Nota Integraal Jeugdbeleid (idem: Zeeuws beleidskader jeugd) zijn overigens multi-interpretabel (bijv. wanneer is ondersteuning "passend"? welke "professionele maatstaven" zijn bedoeld?) of roepen anderszins vragen op: "gemeenten zijn uiterlijk in 2017 volledig in regie": zijn gemeenten in 2015 of 2016 niet volledig in regie?

monitoring en verantwoording voldoen aan de wettelijke eisen, en sluiten aan bij de gestelde inhoudelijke kaders en doelen.	doelen die in de Nota Integraal jeugdbeleid Zeeuws Vlaanderen 2015 – 2018 voorkomen. Noch over de 'outcomecriteria' die gelden voor de meting van de effectiviteit door (jeugd)zorgaanbieders. Voor wat betreft de jeugdhulp zijn deze in ontwikkeling. Voor de Wmo-voorzieningen zijn er nog geen afspraken gemaakt.	-

Conclusies:
De rekenkamercommissie concludeert dat de nota Integraal jeugdbeleid - op twee punten die ontbreken na - voldoet aan de wettelijke eisen. Het beleidsplan Wmo kent beduidend meer tekortkomingen.
Deze beleidsplannen zijn weliswaar volgens de drie w-vragen opgesteld, maar zijn in de uitwerking op veel punten niet concreet genoeg. Ook ontbreekt een financiële vertaling.
De beide verordeningen voldoen wel aan de wettelijke verplichtingen (de verordening jeugdhulp op één punt na).
De RKCHT concludeert dat er nog geen adequate afspraken liggen over de monitoring van doelen en effectiviteit van voorzieningen.

Omdat de sturingsinstrumenten dus niet aan alle (waaronder wettelijke) eisen voldoen, kan de raad niet alle sturingsmogelijkheden optimaal gebruiken.

Norm 2:
De begroting 2015-2018 is kwalitatief aan de maat voor wat betreft de gedecentraliseerde taken.

Criteria/ meetlat:	***Conclusies RKCHT:***	
De begroting is inzichtelijk opgesteld, en sluit aan bij de gestelde inhoudelijke en financiële kaders.	De jeugdzorg, resp. de Wmo zijn als thema's opgenomen in twee afzonderlijke hoofdstukken van de programmabegroting. Er is geen directe relatie tussen het ene beschreven doel van jeugdhulp en de zeven doelen uit de Nota integraal jeugdbeleid. Van de doelen van maatschappelijke ondersteuning sluiten sommige wel, andere niet aan bij de doelen uit het Beleidsplan Wmo. Bij beide thema's is in de begroting alleen het totaal aan baten en lasten per thema zichtbaar.	+/-
Er wordt een relatie gelegd tussen de 3 w-vragen, waarbij tevens inzichtelijk wordt wat de financiële consequenties zijn van de toegang tot de zorg, de inkoop van zorg, en de (over all) organisatie van/regievoering over de zorg.	In de programmabegroting komen de drie w-vragen bij beide thema's aan de orde. Maar de 1e w vraag (wat willen we bereiken) is telkens niet SMART beschreven, de 2e w-vraag (wat gaan we daarvoor doen/prestaties) is vooral in abstracte stappen aangegeven, en de relatie tot de 3e w-vraag (wat mag dat kosten) is niet aanwezig. De kosten van de inkoop van (jeugd)zorg zijn niet uit de begroting herleidbaar. De kosten van de toegangsorganisatie is niet uit de begroting te	+/- -

[36] Beantwoording vragen begroting 2015 en 2e Burap 2014, nr. 17.

	halen. Het kostenoverzicht van het CJG ontbreekt. Als budget voor AanZ wordt een bedrag van € 2.137.000 genoemd, maar dat blijkt volgens de beantwoording van het college op vragen niet het uiteindelijke bedrag te zijn. [36]	-
De financiële risico's voor 2015 en volgende jaren zijn in beeld, inclusief de beheersmaatregelen daarvoor.	De financiële risico's voor 2015 en volgende jaren zijn in de programmabegroting niet in beeld. Er staan geen beheersmaatregelen voor risico's vermeld in de begroting (afgezien van het bestaan van een reservepot waar uit geput kan worden).	-

Conclusies:
De inzichtelijkheid van de begroting in relatie tot de beleidsplannen laat te wensen over.
De kosten van de inkoop van (jeugd)zorg noch van de uitvoeringsorganisaties zijn zichtbaar.
De risico's die aan de decentralisaties kleven worden niet beschreven en er zijn ook geen beheersmaatregelen daarvoor geschetst.

9.6 Aanbevelingen

Per 1 januari 2015 is de fase van transitie voorbij en start de transformatiefase. Ook in deze fase is het belangrijk dat de gemeenteraad kaders stelt voor de verdere ontwikkeling van het lokale (jeugd)zorgstelsel.

Op basis van de in de vorige hoofdstukken beschreven bevindingen en de eerder in dit hoofdstuk getrokken conclusies, doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen. Deze zijn primair geadresseerd aan de gemeenteraad. Hier en daar worden de aanbevelingen geadstrueerd met voorbeelden uit het land.

Ten aanzien van kaderstelling:

1. Bepaal als gemeenteraad zo spoedig mogelijk in 2015 de eigen rol in het transformatieproces en leg deze in afspraken met het college vast. Geef aan over welke thema's de raad op welk moment en op welke manier wil discussiëren en geïnformeerd wil worden (de "Transformatie-agenda"), teneinde richting te geven aan dit transformatieproces.

   Voorbeeld van een proactieve gemeenteraad
   Vanaf september 2013 is de raadswerkgroep sociale domein in de gemeente De Wolden actief. Deze bestaat uit raadsleden, ondersteund door de raadsgriffier, en met de portefeuillehouder en de projectleider Wmo als agendaleden, De raadswerkgroep kreeg een procesmatige opdracht van de raad, namelijk om informatie te vergaren, zodat de raad over de te maken keuzes zou kunnen debatteren. Daartoe liet de werkgroep zich informeren door ambtelijke projectleiders van de drie transities, de adviesraad sociaal beleid, en enkele zorgprofessionals. Daarnaast is er een bijeenkomst "kijken met de ogen van de burger" georganiseerd, waarbij werkgroepleden in gesprek gingen met cliënten en mantelzorgers. Als

vrucht van dit alles werd door de werkgroep een nota aan de gemeenteraad voorgelegd met kaderstellende uitspraken. [37] Deze nota werd op 13 februari 2014 door de raad vastgesteld.

2. Formuleer in overleg met het college SMART doelen/resultaten (outcome) voor de transformatiefase, en leg deze vast.
   Met betrekking tot de jeugdzorg betekent dat er bij de genoemde doelenstellingen uit de Nota Integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen meetbare indicatoren geformuleerd moeten worden en van een streefcijfer voorzien.
   Ten aanzien van de Wmo dienen er zowel concrete doelen als indicatoren te worden bepaald.

   Bepaal in overleg met het college ten aanzien van de set van indicatoren, hoe, door wie en hoe frequent deze gemonitord zullen worden, en hoe de relatie ligt met de 'outcome-criteria' die voor zorgaanbieders geregeld moeten worden. Mogelijk zou deze exercitie samen met de gemeenten Hulst en Sluis gedaan kunnen worden.

   Voorbeeld van overleg tussen twee gemeenteraden over gezamenlijke beleidsnota
   Het gezamenlijk beleidsplan Jeugdhulp 2015 – 2018 werd door de colleges van B&W van Spijkenisse en Bernisse begin april 2014 voorgelegd aan beide gemeenteraden. Daarna vond er op 10 april 2014 een bijeenkomst plaats van de commissie Welzijn van Spijkenisse en de gemeenteraad van Bernisse. Op basis van deze bespreking is een aantal toevoegingen verwerkt in de definitieve versie van het beleidsplan. [38] Daarna hebben beide gemeenteraden het beleidsplan geaccordeerd.

3. Vraag aan het college om zo spoedig mogelijk een Addendum op het Beleidsplan Wmo 2012 - 2015 te maken, waarin beleid wordt geformuleerd ten aanzien van de wettelijke eisen die de Wmo 2015 aan een beleidsplan stelt. Zorg dan ook voor concrete vertaling van de maatregelen in een kostenplaatje.

   Voorbeeld van een addendum op een vigerend beleidplan Wmo
   De gemeente Oosterhout heeft enkele jaren geleden een beleidplan (Beleidskader maatschappelijke ondersteuning 2012- 2015) vastgesteld. Aangezien ook dit beleidsplan op onderdelen niet voldoet aan de Wmo 2015 is een (uitvoerig) Addendum gemaakt dat door de gemeenteraad in oktober 2014 is vastgesteld. [39]

4. Blijf goed monitoren, zowel op de uitvoering van de zorg als op de financiële consequenties ervan.
   Herijk samen met het college tijdig in 2015 de financiële en organisatorische kaders die ten grondslag liggen aan de transitie, aan de hand van de opgedane ervaringen.

Ten aanzien van de controlerende rol van de raad:

[37] De Wolden, *Kadernota Sociaal domein; "Het sociaal domein is onze gezamenlijke zorg"* (januari 2014). Zie ook: http://www.dewolden.nl/gemeenteraad/nieuws-gemeenteraad_41327/item/vastgesteld-kaders-van-de-gemeenteraad-voor-het-sociale-domein_38753.html

[38] Bernisse, *Raadsvoorstel inzake het Beleidsplan Jeugdhulp 2015 – 2018*, 1 juli 2014

[39] Oosterhout, *Addendum Wmo 2015; uitbreiding van Beleidskader maatschappelijke ondersteuning 2012-2015*, september 2015

5. Ga als gemeenteraad na wat er nodig is voor en wat nog ontbreekt in de informatievoorziening, en maak daarover afspraken met het college. De raad kan daarbij ook nagaan hoe de raad c.q. raadsleden zelf actief informatie kunnen verwerven bij burgers en maatschappelijke organisaties.

Ten aanzien van de verordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning:

6. Evalueer halverwege 2015 de beide verordeningen.

Ten aanzien van de zorginkoop:

7. Leg in kaders vast aan welke randvoorwaarden de inkoop van zorg in de toekomst moet voldoen. Dat geldt in het bijzonder voor de Wmo-voorzieningen.

8. Geef daarbij bijzondere aandacht aan het maken en nakomen van afspraken inzake de wijze dat instellingen gaan rapporteren over de resultaten van hun zorgverlening (de 'outcome-criteria').

Voorbeeld van door een gemeenteraad vastgestelde outcomecriteria voor instellingen [40]
Resultaten van hulp:

- Doelrealisatie (is het doel ingevolge het behandelplan gerealiseerd?)
- Afname/stabilisatie problematiek
- Cliënttevredenheid
- Tijdige zorg dichtbij:
  a. reden beëindiging hulp
  b. herhaald beroep op hulp
  c. zwaarte ingezette hulp
  d. doorverwijzingen en terugverwijzingen

Landelijke handreikingen voor meting outcome /resultaat instellingen
Er is al jarenlang ervaring opgedaan met het meten van het resultaat (de effectiviteit) van behandelingen in de jeugdzorg. Een uitgebreid overzicht en de actuele stand van zaken over de jeugdzorg is te lezen in een onderzoeksrapport dat in opdracht van het Ministerie van VWS is uitgebracht. [41]
Op verzoek van staatssecretaris Van Rijn heeft het Nederlands Jeugdinstituut daarover in het voorjaar van 2014 een rapport uitgebracht dat de staatsecretaris als uitwerking van de artikelen over het meten van 'outcome' aan de Tweede kamer heeft gestuurd. [42]

Daarnaast bestaan er ook voor de Wmo diverse meetinstrumenten die door instellingen al gebruikt worden om het resultaat/ effectiviteit van behandelingen en activiteiten te meten.[43]

[40] Spijkenisse/Bernisse, *Samen op koers voor de jeugd in Nissewaard; kadernota jeugd 2015-2018*, 1 mei 2014, p. 23

[41] H. Roerink, *Uniforme prestatie-indicatoren voor inkoop Jeugdhulp door gemeenten na de transitie* (bureau Secondant), augustus 2013. Aangeboden aan de Tweede kamer door Van Rijn, bij brief van 20 november 2013.

[42] T. van Yperen e.a., *Outcome in zicht* (Nederlands Jeugdinstituut), 9 mei 2014. Aangeboden aan de Tweede kamer door Van Rijn, bij brief van 10 juni 2014

9. Verzoek het college een analyse te maken hoe de risico's bij de zorginkoop beheersbaar kunnen blijven. Denk daarbij bijv. aan het 'hard' maken van de omzetmaxima en het afbouwen van de omzetgaranties in de jeugdzorg, het prikkelen van instellingen om zorg efficiënter en goedkoper te leveren, en het effectief sturen op preventie en het verlenen van zorg in de 1e lijn, zodat minder verwijzingen nodig zijn naar de 2e lijn.

   Ga tijdig een discussie aan met het college ter bepaling van een standpunt over het gewenste model van regionale risicoverdeling in de jeugdzorg.

   Voorbeelden van een vereveningsmodel in een andere jeugdregio
   De regio Hart van Brabant heeft eind 2013 een afweging gemaakt tussen een verzekeringsmodel (maximale solidariteit tussen gemeenten in het geval een gemeente veel meer zorgaanspraken kent dan verwacht), een verrekeningsmodel ((kosten van gebruik worden direct verrekend met het regionale inkoopbureau) en een combinatiemodel daar tussenin (gemeenten betalen wel voor hun exacte zorgafname maar met een vertraging van drie jaar). Men koos voor het laatste. [44]

Ten aanzien van de programmabegroting / financiële risico's:

10. Maak afspraken met het college over de opzet van het programma's 8 (onderwijs en jeugd) en 10 (mens en maatschappij) , zodat de begroting inzichtelijker wordt in de uitwerking van de drie w- vragen, en betere financiële informatie biedt.

11. Vraag het college een financiële risicoanalyse te maken voor beide decentralisaties, en ga samen met het college na welke aanvullende beheersingsmaatregelen er nodig zijn.

[43] Zie voor een overzicht: Transitiebureau Wmo, *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*, mei 2014; en: Transitiebureau Wmo, *Handreiking verantwoording Wmo/Jeugd*, april 2014

[44] Hart van Brabant, *Samen voor de jeugd; Regionaal beleidskader jeugdhulp Hart van Brabant 2015 – 2018*, december 2013.

Hoofdstuk 10 Wederhoor en nawoord rekenkamercommissie

10.1 Proces van wederhoor

De bevindingen van het onderzoeksrapport zijn op 3 december 2014 aan de ambtelijke organisatie voorgelegd, met verzoek om te bezien of er feitelijk onjuistheden of omissies in zouden zitten.
Per email van 5 december werden een drietal opmerkingen bij de tekst geplaatst, die alle drie vervolgens conform de ambtelijke suggestie zijn verwerkt.

Op basis van de het bevindingenrapport heeft de rekenkamercommissie vervolgens de conclusies en aanbevelingen geformuleerd, en toegevoegd aan de rapportage.
Deze complete onderzoeksrapportage is vervolgens op 12 januari 2015 aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd voor een bestuurlijke reactie.
Deze werd op 28 januari j.l. ontvangen, ruim binnen de gestelde reactietermijn van 3 weken.

De reactie is integraal opgenomen in de volgende paragraaf.

10.2 Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Gemeente Terneuzen

Postadres: Postbus 35, 4530 AA Terneuzen
Bezoekadres: Stadhuisplein 1, 4531 GZ Terneuzen
Telefoon 14 0115
Vanuit buitenland: +31 115 455 000
E-mail: gemeente@terneuzen.nl
Internet: www.terneuzen.nl

Bij beantwoording a.u.b. onderwerp, datum en kenmerk van deze brief vermelden.

Rekenkamercommissie Hulst-Terneuzen
t.a.v. de heer drs. G.W.M. van Vugt MPA, voorzitter

uw brief van : 12 januari 2015
zaaknummer : 138928
contactpersoon : S.I.L. de Waal
telefoon : 14 0115
fax : 0115 - 618 429
e-mail : s.dewaal@terneuzen.nl
verzonden :

-3 FEB. 2015

Terneuzen, 27 januari 2015

Betreft: Bestuurlijke reactie op concept-onderzoeksrapport decentralisaties

Geachte heer Van Vugt,

Het college van B&W heeft kennis genomen van het concept-onderzoeksrapport van uw commissie. Het rapport geeft een helder zicht op de transities Awbz/Wmo en jeugdzorg. Het geeft tevens inzicht in de druk en onzekerheden waaronder deze ingrijpende processen tot stand kwamen en moesten worden geïmplementeerd. De aanbevelingen zullen wij meenemen bij de doorontwikkeling en transformatie van het sociaal domein.

Bestuurlijke reactie
Het college hecht eraan het volgende op te merken. Het college en de ambtelijke organisatie hebben de afgelopen tijd hard gewerkt om de nieuwe taken in het sociale domein te implementeren per 1 januari 2015. Onze insteek daarbij was en is een organische werkwijze, waarbij we streven naar een overgang van taken die zich laat beschrijven in termen van 'een zachte landing' en 'geen gedoe in de samenleving'. Als college zijn we van mening dat we daar in zijn geslaagd.

Door de beperkte ambtelijke capaciteit, de onzekerheden en de grote hoeveelheid werk, is er steeds gewerkt vanuit een prioriteitsstelling in taken en het halen van deadlines. 'First things first' zogezegd: welke werkzaamheden moeten nu en welke kunnen wachten? Dit met als doel bovengenoemde insteek zo optimaal mogelijk te faciliteren.

Wij zien uw rapport als een bevestiging van onze opvatting dat we daarin zijn geslaagd. In de onderkenning dat er nog een aantal ontwikkel- en verbeterpunten zijn, die de komende tijd zullen worden opgepakt. Een aantal van deze punten lichten wij onderstaand toe.

Kaderstelling
Het college is van mening dat het proces van kaderstelling door de gemeenteraad tot nu toe op een voldoende wijze is verlopen. Vooral bij de decentralisatie jeugdzorg hebben we hier veel aandacht aan besteed. De projectmatige aanpak van deze taak, zowel lokaal als regionaal, en het gegeven dat het een volledige nieuwe taak voor de gemeente is, hebben de mogelijkheid tot het stellen van kaders goed ondersteund. Uw rapport onderschrijft dit.

Bij de decentralisatie Awbz/Wmo is sprake van het toevoegen van nieuwe taken aan een reeds bestaande gemeentelijke taak: de wet maatschappelijke ondersteuning. Kaderstelling heeft dan al veel meer een historische context. Gemaakte keuzes in het verleden bepalen

mede de keuzes voor de toekomst; de Wmo is geen wet waarin je plotsklaps van koers kunt veranderen. Als voorbeeld noemen we hier de keuze voor bestuurlijk aanbesteden en de uitgangspunten in het vigerende Wmo beleidsplan 'Omzien naar elkaar' 2012-2015.

Inmiddels is ambtelijk het traject om te komen tot een nieuw meerjarig beleidsplan Wmo opgestart. Zoals altijd kiest het college voor een vanuit de praktijk gevoed en gevormd plan, waarin de wettelijke vereisten zullen zijn opgenomen. De raad zal hier actief bij worden betrokken, onder meer via een raadsinformatiebijeenkomst in april. Gezien dit traject zal het college geen addendum opstellen op het huidige Wmo-beleidsplan.

Monitoring
De decentralisaties in het sociale domein zijn inmiddels integraal opgenomen in de P&C cyclus. Het college zal de raad via de P&C documenten op de hoogte houden van de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen dienaangaande. Daarnaast zullen wij de raad op een actieve manier informeren, via de commissie Samenleving en desgewenst via raadsinformatiebijeenkomsten, zoals wij ook het afgelopen jaar steeds hebben gedaan. Financieel werken we op managementniveau met maandrapportages, die indien nodig direct met zorgaanbieders worden besproken, als de budgetontwikkelingen daar aanleiding toe geven. Een budgettair neutrale uitvoering van de decentralisaties is en blijft het uitgangspunt, waarbij diverse reserves in het sociaal domein als buffer (kunnen) dienen.

Resultaatsafspraken / smart outcomecriteria
In 2015 gaan wij aan de slag met het formuleren van concrete resultaatsafspraken voor de beide decentralisaties. Wij hebben hier om eerder genoemde redenen in 2014 geen prioriteit aan gegeven. Het is een traject waar ook op landelijk en Zeeuws niveau nog de nodige stappen in moeten worden gezet. De VNG is bezig om hiervoor instrumenten te ontwikkelen, die gemeenten hierbij kunnen ondersteunen. Onderdeel van deze resultaatsafspraken is het opstellen van meetbare outcomecriteria. De systematiek van de drie W-vragen zullen wij hiervoor gebruiken.

Evaluatie
Naast de periodieke monitoring zullen wij in het tweede halfjaar van 2015 een eerste formele evaluatie doen van de stand van zaken rondom de decentralisaties. Het evalueren van de verordeningen maakt hier onderdeel van uit. Wij zullen de raad hierover informeren in de raadscyclus van december 2015.

Het proces
In augustus 2014 hebben wij u om ons moverende redenen in overweging gegeven het onderzoek uit te stellen. Die discussie is toen afdoende gevoerd. Toen uw commissie besloot hier niet op in te gaan, hebben wij steeds onze volledige medewerking verleend aan het onderzoek. Het rapport ligt nu voor ons. Ook als college hechten wij eraan dat dergelijke onderzoeken een zo zorgvuldig en goed mogelijk procesverloop kennen. Daar is immers iedereen bij gebaat. In dat kader hechten wij eraan de volgende verbeterpunten mee te geven:

- Communiceer vooraf duidelijk over de aanleiding(en) en de start van het onderzoek. Mede als gevolg van de informele voorfase was de overgang naar het formele onderzoek onduidelijk.
- Respecteer de afgesproken procedureregels. Afspraken over hoor- en wederhoor, het aanbieden van stukken, het volgen van formele lijnen, etc. werden niet altijd nageleefd.
- Wees vooraf duidelijk over het tijdsverloop van het onderzoek. Het rapport zou in eerste instantie in de vorm van een quick scan in september 2014 gereed zijn. Deze datum werd niet gehaald, waarna het onderzoek wegliep in de tijd en onduidelijk werd wanneer het gereed zou zijn. Het onderzoek hing op sommige momenten op een storende manier boven de politieke discussies. Zo dreigden documenten niet te

worden vastgesteld in afwachting van het onderzoek, terwijl de onderliggende planningen en deadlines wel moesten worden gehaald.
- Kom afspraken na. Regelmatig werden afspraken op het laatste moment of helemaal niet afgezegd. Afspraken met bijv. het CJG zijn tot op heden niet gemaakt. Voorts werd van de geïnterviewden verwacht dat binnen een heel kort tijdsbestek informatie werd aangeleverd, terwijl anderzijds bijv. beloofde gespreksverslagen vanuit de commissie tot op heden niet werden ontvangen.

Tot slot
Het college neemt, zoals aangegeven, uw aanbevelingen ter harte en gaat hier in 2015 en volgende jaren mee aan de slag. We nemen kennis van de voorbeelden uit andere gemeenten, in de wetenschap dat lokaal bestuur (lokaal) maatwerk is en gebouwd is op de lokale cultuur, gebruiken en afspraken.

De transitie is achter de rug, de transformatie die vorig jaar is gestart wordt nu volop doorgezet. De klant zal steeds centraal moeten staan, waarbij de weg van de geleidelijkheid de meeste kansen geeft op het succesvol inrichten én omvormen van het sociaal domein.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Terneuzen,

secretaris,

F.M.L. Lauret RA

burgemeester,

J.A.H. Lonink

10.3 Nawoord rekenkamercommissie

In zijn reactie geeft het college een korte schets van het transitieproces en de prioriteiten die het college daarbij heeft gevolgd.
Er wordt geen afstand genomen van de bevindingen noch van de conclusies uit ons rapport.

Over de aanbevelingen merkt het college op dat deze ter harte worden genomen, en daar in 2015 mee aan de slag gaat.
Wij zijn hier verheugd over, en wensen raad, college en ambtelijke organisatie daar succes mee. Wij wijzen er wel op dat enkele aanbevelingen van de rekenkamercommissie verder gaan dan de voornemens van het college. Het is aan de gemeenteraad om hier een oordeel over uit te spreken.

Daarnaast plaatst het college nog enkele kanttekeningen bij het proces van onderzoek en wederhoor. Zonder hier in extenso op in te willen gaan, merkt de rekenkamercommissie op hier – op onderdelen - een andere perceptie bij te hebben.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

- Dhr. C. Liefting, wethouder jeugdzorg en Wmo
- Dhr. S. de Waal, hoofd afdeling Samenleving
- Mevr. N. van Putte, medewerkster afdeling Samenleving/ projectleider transitie jeugdzorg
- Dhr. J. Veraart, medewerker afdeling Samenleving/ projectleider transitie Wmo
- Mevr. K. Vriends, medewerkster afdeling Samenleving
- Dhr. T. Grguric, teamleider Uitkeringsadministratie
- Mevr. T. van Oosterbrugge, coördinator CJG in Hulst en Terneuzen
- Mevr. N. Verstraeten, stafpedagoog CJG
- Mevr. A. Terryn, directeur/kwartiermaker AanZ
- Dhr. K. Bron, transitiemanager Task Force Jeugd Zeeland
- Acht raadsleden: de dames E. de Neef, P. Stoker, I. Wojtal en G. Loof-Bakker, en de heren M. Groeneveld, P. de Kraker, R. Lippens en J. Pladdet

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten

Documenten gemeente Terneuzen (deels i.s.m. gemeenten Hulst en Sluis)

- Rekenkamercommissie Middelburg, Terneuzen en Vlissingen, Quickscan Rekenkameronderzoek Wmo-beleid, 10 juni 2011
- Rekenkamercommissie Terneuzen, Aanvulling op het rapport Quickscan Rekenkameronderzoek Wmo-beleid, augustus 2011
- Rekenkamercommissie Terneuzen, *Invoering van Centrum voor Jeugd en gezin in Terneuzen; Nota van bevindingen,* 19 december 2011
- Rekenkamercommissie Terneuzen, *Invoering van Centrum voor Jeugd en gezin in Terneuzen; Bestuurlijk rapport,* 8 februari 2012
- Terneuzen, *Startnotitie Beleidsplan Wmo 2012 – 2015*, oktober 2011
- Terneuzen, *Omzien naar elkaar; Beleidsplan Wmo 2012 – 2015*, juli 2012
- Hulst, Sluis en Terneuzen, *Beleidsvisie Centrum voor jeugd en Gezin Zeeuws-Vlaanderen 2013-2015: van d'Ee tot Hontenisse* (januari 2013)
- Terneuzen, Notitie *Kaders voor een nieuwe uitvoeringsorganisatie in Terneuzen*, 8 november 2013
- Terneuzen, *Raadsvoorstel Stichting Maatschappelijk Werk Zeeuws-Vlaanderen* (t.b.v. raad 12 december 2013)
- Terneuzen, *Start- en kadernotitie jeugdbeleid Terneuzen*, december 2013
- Terneuzen, Notitie *Verbinden en versterken; samenhang decentralisaties sociaal domein in Terneuzen*, maart 2014
- Terneuzen, *Raadsvoorstel Statutenwijziging en omvorming grensoverschrijdend openbaar lichaam "aan Z"* (t.b.v. raad 13 maart 2014)
- Terneuzen, brief B&W van Terneuzen aan grensoverschrijdend lichaam "aan Z", betreft: *statutenwijziging en omvorming GOL "aan Z"*, 26 maart 2014
- Terneuzen, Werkplan *Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor maatschappelijke ondersteuning*, 27 maart 2014
- Terneuzen, *Samen Verder, Coalitieakkoord 2014 – 2018*, 9 april 2014
- Scoop/ GGD Zeeland, 100% jeugd Zeeuws- Vlaanderen; Bronnenboek, juli 2014
- Sluis, Terneuzen en Hulst, *100% jeugd; nota integraal jeugdbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2015-2018*, augustus 2014
- Hulst, Sluis en Terneuzen, *Overeenkomst voor een Communicatie-, Overleg- en Besluitvormingsstructuur, Inkoopnetwerk Wmo 2015*, oktober 2014
- Terneuzen, *Pilot gemeente Terneuzen; voorstel inrichting pilot Ondersteuning van jeugdigen en gezinnen met zwaardere problemen*, conceptversie 15 oktober 2014

- Voortgangsrapportage Wmo 2014, 11 november 2014
- Terneuzen, *Raadsvoorstel Voortgang Wmo, Vaststelling gewijzigde verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 Zeeuws-Vlaanderen, vaststelling Wmo beleidsplan* (t.b.v. raad 18 december 2014)

Documenten Jeugdzorg Zeeland/ Task Force Jeugd Zeeland / GGD Zeeland

- *Zeeuwse zorg voor jeugd*, juni 2013
- *Transitiearrangement Jeugd Zeeland,* 16 oktober 2013
- *Addendum Transitiearrangement Jeugd Zeeland,* november 2013
- *Voorstel Implementatiepilots*, 26 januari 2014
- *Strategisch inkoopdocument regio Zeeland; Werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp,* augustus 2014
- *Inkoop en contractering jeugdhulp, Gemeentelijke budgetten,* augustus 2014
- *Offerteaanvraag Regio Zeeland,* augustus 2014
- *Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland; Inrichtingsplan voor een centrale inkooporganisatie,* augustus 2014
- GGD Zeeland en stichting Intervence, *Overeenkomst Generiek Gezinsgericht Werken (GGW)*, *Regio Zeeland*, 17 oktober 2014
- GGD Zeeland, *Raamovereenkomst Jeugdhulp, Ambulante en (dag)behandeling, Behandeling met verblijf, Pleegzorg en Crisisdienst, Jeugdreclassering en Jeugdbescherming*, 29 oktober 2014.
- *Toelichting contracteringsproces en budgetberekening*, 29 oktober 2014

Documenten Centrum voor jeugd en gezin Hulst – Terneuzen

- *Uitvoeringsovereenkomst Centrum Jeugd en gezin (CJG) Hulst en Terneuzen*, versies 1 oktober 2008 en 28 februari 2012
- *Uitvoeringsprogramma 100% Zeeuws-vlaamse aanpak Jeugd & gezin*, versie 30 september 2014

Adviezen Adviesraad Wmo Terneuzen

- Advies: Iedereen aan boord, het voorkomen van uitval eb terugval, 25 april 2014
- Advies: Ondersteuning, begeleiding en mobiliteit, 17 juni 2014
- Advies betreffende Verordening maatschappelijke ondersteuning 2015 Zeeuws-Vlaanderen, 6 augustus 2014

- Advies betreffende “10% jeugd; nota integraal jeugdbeleid Zeeuws_Vlaanderen 2015 t/m 2018”en “Verordening jeugdhulp Zeeuws-Vlaanderen 2016”, 6 augustus 2014

Documenten VNG, transitiebureaus

- Transitiebureau Jeugd, *Handleiding Opdrachtgeverschap- en bekostiging* (*De eerste bekostigingsmodellen, Jeugd*) van Significant, VWS en VNG
- Transitiebureau Jeugd, *Spoorboekje transitie jeugdzorg*, mei 2013
- Transitiebureau Wmo, *Handreiking verantwoording Wmo/Jeugd*, april 2014
- VNG, *Ledenbrief Modelverordening jeugdhulp*, 16 april 2014
- Transitiebureau Wmo, *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*, mei 2014
- Digitale handreiking Kwaliteitseisen en Veldnormen, juli 2014
- VNG, *Geactualiseerde ledenbrief Wmo 2015, Modelverordening en Modelbesluit*, 16 september 2014

Overige documenten

- J.A.H. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg*, oktober 2009
- H. Roerink, *Uniforme prestatie-indicatoren voor inkoop Jeugdhulp door gemeenten na de transitie* (bureau Secondant), augustus 2013
- Rekenkamers van de vier Brabantse steden Breda, Eindhoven, ’s-Hertogenbosch en Tilburg, *Klaar voor de start; een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B-4 gemeenten*, oktober 2013
- Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen* (november 2013); *Derde rapportage* (februari 2014); *Vierde rapportage* (juni 2014)
- Hart van Brabant, *Samen voor de jeugd; Regionaal beleidskader jeugdhulp Hart van Brabant 2015 – 2018*, december 2013
- R. Gilsing en J. Gehrke, *Goede raad voor een sterke raad*, december 2013 (Verwey-Jonker)
- De Wolden, *Kadernota Sociaal domein; “Het sociaal domein is onze gezamenlijke zorg”* , januari 2014
- Spijkenisse/Bernisse, *Samen op koers voor de jeugd in Nissewaard; kadernota jeugd 2015-2018*, 1 mei 2014
- T. van Yperen e.a., *Outcome in zicht* (Nederlands Jeugdinstituut), 9 mei 2014
- Zwolle, *Verbonden met de samenleving; uitvoeringsprogramma Dagbesteding*, 28 mei 2014
- Regio Arnhem (G-12), *Voorstel inzake de Regionale verwerving en monitoring*, 3 juni 2014

- Arnhem, De Veerkrachtige Samenleving Arnhem, 2015 – 2016, Uitvoeringsplan; Inrichtingplan Jeugdhulp; Uitvoeringsplan Wmo 2015, 10 juni 2014
- Aandacht voor iedereen, CSO, Ieder(in), e.a., *De concept- Wmo-verordening; aandachtspunten vanuit cliënt– en burgerinitiatief*, juni 2014 (AVI-toolkit 14)
- Bernisse, *Raadsvoorstel inzake het Beleidsplan Jeugdhulp 2015 – 2018*, 1 juli 2014
- Lingewaard, *Overzicht Modelverordening VNG Jeugdhulp in vergelijking met de concept verordening Jeugdhulp gemeente Lingewaard 2015*
- Overbetuwe, *Beleidsplan Sociaal domein 2015 – 2017*, september 2014
- Overbetuwe, *Uitvoerings- en achtergronddocument Wmo,* september 2014
- Oosterhout, *Addendum Wmo 2015; uitbreiding van Beleidskader maatschappelijke ondersteuning 2012- 2015*, september 2015