

KLAAR VOOR DE START?

*Een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden
rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*



*Een Rekenkameronderzoek in opdracht van:
Rekenkamer Breda
Rekenkamercommissie Eindhoven
Rekenkamercommissie 's Hertogenbosch
Rekenkamer Tilburg*

Rekenkamercommissie**EINDHOVEN****REKENKAMER BREDA**

Aan de leden van de gemeenteraden van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg

23 Oktober 2013

Klaar voor de start?

Een gemeenschappelijk onderzoek van de Rekenkamer(commissie)s van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg.

Geachte raadsleden,

Bijgaand bieden we u het rapport 'Klaar voor de start?' aan. De komende jaren verandert de rol van gemeenten in de jeugdzorg drastisch. De jeugdzorg zal met ingang van 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten komen. In aanloop richting deze decentralisatie van taken en middelen zijn gemeenten volop bezig met de voorbereidingen. De komende maanden nemen gemeenten op lokaal- en regionaal niveau een aantal cruciale stappen. Zo moeten gemeenten 'transitiearrangementen' uiterlijk 31 oktober 2013 opgesteld hebben en aan het einde van dit jaar moeten de beleidskaders door de raad worden vastgesteld. De raad moet dit najaar nog belangrijke strategische keuzen maken ten aanzien van de visie (het 'wat'), de concrete doelen en de daaruit volgende organisatorische en operationele consequenties (de vertaling van het 'wat' naar het 'hoe'). Dit is een complexe opdracht voor gemeenteraden, zeker gelet op de regionale samenwerking, de onduidelijkheid over lokale budgetten en de veranderende landelijke kaders in het sociale domein.

Gezamenlijk rekenkameronderzoek: activeren van gemeenteraad

Ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden hebben de rekenkamer(commissie)s van Breda, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Tilburg een gezamenlijk (ex-ante) onderzoek uitgevoerd. Met dit gezamenlijke onderzoek willen de rekenkamer(commissie)'s raadsleden concrete handvatten bieden en raden activeren in hun kaderstellende en controlerende rol op het gebied van de gedecentraliseerde jeugdzorg. Het Verwey-Jonker instituut heeft de rekenkamer(commissie)s in de maanden juni tot en met september 2013 ondersteund. Het onderzoek heeft geleid tot het bijgevoegde rapport 'Klaar voor de start?'.

Vergelijking tussen Breda, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven

Aan de hand van een toetsingskader betreffende de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden is de beleidsontwikkeling alsmede het procesverloop ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg in de vier gemeenten in beeld gebracht. Bij deze vergelijking ging het er niet om, om een oordeel te kunnen vellen over de opstelling van de gemeenteraden of over de mate waarin het college de gemeenteraad tot nu toe in het proces heeft betrokken. Evenmin ging het erom een inhoudelijk oordeel te vellen over de beleidsontwikkeling rond de transitie tot nu toe. Met deze vergelijking willen de Rekenkamer(commissie)s de gemeenteraden in de gelegenheid stellen zich een beeld te vormen van de eigen betrokkenheid en mogelijk lessen te trekken uit de wijze waarop het proces in de andere Brabantse steden tot nu toe verloopt. De onderzoeksbevindingen van deze vergelijking zijn weergegeven in hoofdstuk vier van het onderzoeksrapport.

Overstijgende bevindingen op basis van de vergelijking

De hoofdconclusie is dat de gemeenteraden in de vier gemeenten in korte tijd nog belangrijke stappen hebben te zetten om tot een goede kaderstelling voor de transitie jeugdzorg te komen. De gemeenteraden zijn op dit moment nog niet klaar voor de overdracht van de jeugdzorg. Tussen de vier gemeenten zijn er overeenkomsten in de beleidsontwikkeling rond de transitie. Tegelijkertijd zijn er verschillen in de rol en betrokkenheid van de gemeenteraden.

Toelichting:

► *Uitgangspunten in het beleid komen vrij overeen*

De uitgangspunten in het beleid rond de transitie jeugdzorg komen in de vier gemeenten grotendeels overeen. Op een meer abstract niveau laten de beleidsvisies veel overeenkomsten zien. Er zijn wel verschillen waar te nemen ten aanzien van bijvoorbeeld de organisatie van de toegang en de solidariteit bij de regionale inkoop van zorg.

► *Beperkte aandacht voor beoogde effecten, doelformulering en koppeling met middelen*

De vier gemeenten hebben gemeen dat er nog weinig is nagedacht over de formulering van beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen, dat het kwaliteitsbeleid nog veel aandacht vraagt en dat de relatie tussen beleidsambities en inzet van financiën ontbreekt. Gemeenteraadsleden lijken te worstelen met de vraag waar zij zich precies mee moeten bemoeien. Veel raadsleden geven aan dat de gemeenteraad moet sturen op hoofdlijnen maar wat dat precies behelst, is niet altijd helder.

► *Relatie met beleid sociale domein: afzonderlijk of integraal benaderen?*

In de vier gemeenten wordt verschillend omgegaan met de relatie tussen de transitie en het bredere sociale domein, maar in alle vier de gemeenten is het voor de raden lastig om te zien waar de integraliteit zit en waar de transitie jeugdzorg als apart gezien moet worden gezien. Het lijkt erop dat gemeenteraden worstelen met deze verknoping. Bijvoorbeeld met de vraag of zij specifieke doelen moeten stellen voor de transitie jeugdzorg of dat die besloten liggen in de bredere doelstellingen voor het sociale beleid.

► *Regionale samenwerking niet juridisch geborgd.*

De regionale samenwerking bij de vier gemeenten is niet juridisch geborgd. Raden maken zich daarnaast zorgen over de vormgeving van de regionale samenwerking en in het bijzonder over de wijze waarop hun betrokkenheid bij de regionale beleidsontwikkeling vorm krijgt. Ook de uitwerking van het solidariteitsprincipe ten aanzien van de financiering van de (dure) zorg moet nog worden uitgewerkt, wat een risico vormt in de regionale samenwerking.

► *Informatiepositie van de raden*

Het Rekenkameronderzoek toont aan er verschillen zijn in de informatiepositie in de betrokkenheid en opstelling van gemeenteraden. Voor alle vier de gemeenteraden geldt dat zij beperkt zicht hebben op de financiële randvoorwaarden, de risico's en mogelijke beheersmaatregelen. De raden hebben weinig zicht op de huidige budgetten en daaraan gekoppeld het huidige gebruik. De raden hebben dan ook niet meer dan zeer algemene financiële uitgangspunten geformuleerd. Dat geldt evenzeer voor de financiële afspraken in regionaal verband. De informatievoorziening over de transitie jeugdzorg vindt niet zelden plaats in het kader van de bredere informatievoorziening over het sociale beleid met als risico dat de financiële informatievoorziening vertroebelt.

► *Zorgen om onzekerheden, tijdspad en complexiteit*

In de vier gemeenteraden bestaan zorgen over de zorgvuldigheid waarmee de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg kan plaatsvinden (o.a. als gevolg van onzekerheden ten aanzien van het wetgevingstraject en de strakke planning). In de gemeenten zijn er zorgen over de complexiteit van het dossier en de toerusting van gemeenteraadsleden.

Aanbevelingen:

Op basis van de bevindingen in de vier onderzochte gemeenten zijn door de Rekenkamer(commissie)'s aanbevelingen geformuleerd richting de gemeenteraden ten aanzien van de beleidsdoelstellingen, de fasering, een adequate informatievoorziening, de inzet van en toegang tot middelen, alsook de kaders voor de regionale samenwerking.

Doelstellingen

Formuleer als raad doelstellingen. Welke maatschappelijke effecten streeft de gemeente na en welke beleidsprestaties dienen gerealiseerd te worden? De Rekenkamer(commissie)s adviseren de raden colleges te vragen om op basis van de geformuleerde doelstellingen met een voorstel voor beleidsmonitoring te komen. Daarnaast adviseren de Rekenkamer(commissie)s om eisen ten aanzien van de kwaliteit te stellen.

Fasering

De raden moeten volgens de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s snel een eigen positie innemen in de besluitvorming en daarin zelf prioriteiten gaan stellen. De Rekenkamer(commissie)s suggereren daarbij om als raad ook vast te stellen hoe de transitie jeugdzorg zich verhoudt tot het overige sociaal beleid (3D's).

Inzet en toegang tot middelen

De Rekenkamer(commissie)'s adviseren de raden om financiële kaders vast te stellen welke zijn gekoppeld aan beoogde ontwikkeling van het zorggebruik en kwaliteit van de zorg. Denk na over kaders en uitgangspunten voor de vormgeving en de eventuele inkoop of organisatiewijze van jeugdzorg. Kom ook met uitgangspunten voor de inrichting van de toegang van de jeugdzorg en bepaal tevens een standpunt over de inzet van de 0^e en 1^e lijn.

Adequate informatievoorziening

Om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen is een adequate informatievoorziening voor de raad essentieel. Maak met het college afspraken over het proces. Vraag het college om een gedegen risicoanalyse en stuur op mogelijke beheersmaatregelen. Het gaat daarbij zowel om risico's die samenhangen met de kwaliteit van de jeugdhulp, de financiële risico's en de regionale samenwerking. Ook dient de raad inzicht te hebben in het huidige gebruik en de daarmee gemoeide geldstromen. Zicht in de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente is nodig. Laat je als raad tenslotte informeren over afspraken in het transitiearrangement. Laat het college een passage in het arrangement opnemen dat de afspraken onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad zijn.

Kaders voor regionale samenwerking

Formuleer als raad de randvoorwaarden voor de regionale samenwerking, in het bijzonder als het gaat om de zaken waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk blijft, de (juridische) vormgeving van de samenwerking en de financiële samenwerkingsafspraken. De raad dient zijn eigen inbreng in de regionale samenwerking te borgen en toe te zien op de financiële belangen van de gemeente. Realiseer je als raad dat je grotendeels zelf bepaalt welke taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau geregeld worden.

Klaarmaken voor de start.

Op basis van het (ex ante) onderzoek komen de Rekenkamer(commissie)s van Breda, 's-Hertogenbosch, Tilburg en Eindhoven tot de gezamenlijke oproep richting de gemeenteraden: 'Raad, ga zo snel mogelijk en proactief aan de slag met de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg. Maak u zelf klaar voor de start! De Rekenkamer(commissie)'s zijn graag bereid op basis van hun kennis en expertise een bijdrage te leveren aan het vervolg.

Vervolg: bestuurlijke behandeling

In het kader van de wettelijk geregelde bestuurlijke hoor- en wederhoorprocedure is het ontwerprapport voorgelegd aan de colleges van Breda, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Tilburg. De colleges hebben ieder afzonderlijk hun reacties op het ontwerprapport gegeven. Iedere Rekenkamer(commissie) zal komende weken het onderzoeksrapport in de eigen gemeente presenteren en/of bestuurlijk in procedure brengen.

Contact

Mocht u naar aanleiding van het rapport nog vragen en/of opmerkingen hebben, dan kunt u contact opnemen met de secretaris van uw eigen rekenkamer(commissie).

Vriendelijke groet,

Walter Gouw

Harry Janssen

Gé Backus

Joop Roebroek

Voorzitter Rekenkamer Tilburg

Voorzitter Rekenkamercommissie Eindhoven

Voorzitter Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Voorzitter Rekenkamer Breda

Klaar voor de start?

*Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van
gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*

Rob Gilsing

Met medewerking van
Renske van der Gaag
Maxine van Bommel
Diane Bulsink

Oktober 2013

Onderzoek in opdracht van:
Rekenkamer Breda
Rekenkamercommissie Eindhoven
Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch
Rekenkamer Tilburg

Inhoud

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	5
1 Inleiding en vraagstelling	13
2 Achtergrond: transitie jeugdzorg	15
2.1 Het nieuwe jeugdstelsel	15
2.2 Planning van de transitie	17
3 Toetsingskader en onderzoeksmethoden	21
3.1 Toetsingskader	21
3.2 Onderzoeksmethoden	23
4 Bevindingen	25
4.1 Breda	25
4.1.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen	25
4.1.2 Inhoudelijke kaderstelling	27
4.1.3 Financiële kaderstelling	28
4.1.4 Organisatie van het transitieproces	29
4.1.5 Toezicht en verantwoording	30
4.1.6 Regionale samenwerking	31
4.1.7 Conclusie	31
4.2 Eindhoven	32
4.2.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen	32
4.2.2 Inhoudelijke kaderstelling	34
4.2.3 Financiële kaderstelling	35
4.2.4 Organisatie van het transitieproces	35
4.2.5 Toezicht en verantwoording	36
4.2.6 Regionale samenwerking	37
4.2.7 Conclusie	37
4.3 's-Hertogenbosch	38
4.3.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen	38
4.3.2 Inhoudelijke kaderstelling	41
4.3.3 Financiële kaderstelling	42
4.3.4 Toezicht en verantwoording	43
4.3.5 Regionale samenwerking	43
4.3.6 Conclusie	44
4.4 Tilburg	44
4.4.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen	44
4.4.2 Inhoudelijke kaderstelling	47
4.4.3 Financiële kaderstelling	48
4.4.4 Organisatie van het transitieproces	48
4.4.5 Toezicht en verantwoording	49
4.4.6 Regionale samenwerking	49
4.4.7 Conclusie	50
5 Vergelijking tussen gemeenten en conclusie	51

6	Aanbevelingen aan de raad	55
6.1	Stel doelstellingen en daaraan verbonden eisen vast	55
6.1.1	Doelformulering en monitoring	55
6.1.2	Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit	57
6.2	Faseer het proces - ook in relatie tot overig sociaal beleid - in uitvoerbare eerste stappen	58
6.2.1	Positiebepaling raad	58
6.2.2	Aansluiting op het sociale domein	58
6.3	Bepaal de inzet van en toegang tot middelen	59
6.3.1	Financiële kaderstelling	59
6.3.2	Inkoop specialistische jeugdhulp	59
6.3.3	Toegang tot jeugdhulp	60
6.3.4	Verhouding inzet op 0 ^e -, 1 ^e - en 2 ^e -lijn	61
6.4	Vraag met het oog op een goed verloop van het proces om een adequate informatievoorziening	62
6.4.1	Vaststelling proces	62
6.4.2	Risicoanalyse	63
6.4.3	Zicht op zorg en problematiek	63
6.4.4	Transitiearrangementen	64
6.5	Stel kaders vast voor de regionale samenwerking	64
6.6	Klaarmaken voor de start!	65
Bijlagen		
1	Geraadpleegde documenten	67
2	Overzicht interviews	69
3	Topiclijsten (groeps)interviews	71
4	Voorbeelden van indicatoren om doelrealisatie te monitoren	77

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1. Aanleiding tot het onderzoek en vraagstelling

De komende jaren verandert de rol van gemeenten in de jeugdzorg drastisch. Naar verwachting komt er met ingang van 2015 een nieuw stelsel voor jeugdigen en gezinnen onder verantwoordelijkheid van gemeenten: de transitie jeugdzorg. Deze transitie betekent voor gemeenten een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de jeugd-ggz, de jeugd-lvb, dat wat nu nog de provinciale jeugdzorg genoemd wordt, de jeugdreclassering en de jeugdbescherming. Voor een goede uitvoering van taken op het gebied van onder andere kinderschermingsmaatregelen, gesloten en gespecialiseerde jeugdhulp is het noodzakelijk dat gemeenten met elkaar samenwerken. Gemeenten maken onderling afspraken over de wijze waarop zij de financiering organiseren en de financiële risico's verdelen. In de provincie Noord-Brabant werken de gemeenten samen in vier regio's: Brabant Noord-Oost, Zuidoost-Brabant, Midden-Brabant en West-Brabant.

De Rekenkamer(commissie)s van de Brabantse steden Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg (B4) willen de gemeenteraden van deze gemeenten ondersteunen in hun kaderstellende rol, met daarbij aandacht voor de centrumfunctie die deze gemeenten in hun regio vervullen. De kaderstelling door de gemeenteraden moet hen bovendien in staat stellen hun controlerende rol adequaat te vervullen. De Rekenkamer(commissie)s hebben gezamenlijk onderzoek laten verrichten naar de volgende vraag:

2. Achtergronden van de transitie jeugdzorg

De nieuwe Jeugdwet maakt gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle jeugdhulp en voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De transitie beoogt een wezenlijk andere aanpak - transformatie - van de jeugdhulp:

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

Gemeenten dienen een toereikend aanbod tot stand te brengen. Zij leggen hun beleid vast in een beleidsplan, waarin zij uiteenzetten hoe zij willen komen tot preventie, ondersteuning en de toegang daartoe, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het voorkomen van kindermishandeling. Voorts zorgen zij voor voldoende afstemming in de jeugdketen en met andere relevante beleidsterreinen. Gemeenten zorgen voor een herkenbare en laagdrempelige toegang tot jeugdhulp. Indien dat noodzakelijk is, werken gemeenten bovenlokaal samen. De middelen die gemeenten ontvangen komen niet geoormerkt in het gemeentefonds. Voor 2015 is het bedrag bekend gemaakt in de meicirculaire gemeentefonds 2013; voor de middelen in de jaren daarna wordt een definitief verdeelmodel ontwikkeld.

Om de overgang naar een nieuw stelsel zo goed mogelijk te doen verlopen, dienen gemeenten in regionale transitiearrangementen aan te geven hoe de continuïteit van zorg, de continuïteit van de hiervoor benodigde infrastructuur en de beperking van frictiekosten worden gerealiseerd. Gemeenten stellen na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders uiterlijk 31 oktober 2013 dit transitiearrangement op. De afspraken die in de transitiearrangementen worden gemaakt, beïnvloeden de omvang van het voor gemeenten vrij besteedbare budget: hoe meer afspraken, hoe minder de budgettaire vrijheid.

De transitie kent een krappe planning. Voor gemeenteraden is het van belang te weten dat nog in 2013 enkele belangrijke besluiten dienen te worden genomen.

3. Bevindingen in de vier gemeenten

Aan de hand van een toetsingskader betreffende de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden (zie hoofdstuk 3) is de beleidsontwikkeling in de vier gemeenten in beeld gebracht. Het primaire doel daarbij is niet om een oordeel te vellen over de opstelling van gemeenteraden of over de mate waarin het college de gemeenteraad tot nu toe in het proces heeft betrokken. Evenmin gaat het erom een oordeel te vellen over de beleidsontwikkeling rond de transitie tot nu toe. De bevindingen dienen ertoe bij te dragen dat de gemeenteraad zich een beeld kan vormen van zijn eigen betrokkenheid en mogelijk kan leren van hoe het proces in de andere steden verloopt. De bevindingen vormen de basis voor het formuleren van de aanbevelingen.

3.1 Breda

De gemeenteraad van Breda is tot op heden op relatief grote afstand gebleven van het beleid rond de transitie jeugdzorg. De raad heeft een visie op het lokale jeugdbeleid vastgesteld die doorwerkt in de regionale beleidsontwikkeling rond de transitie. Als het evenwel om specifieke aspecten van de transitie gaat, heeft de raad weinig uitspraken gedaan. Het regionale Plan van Aanpak, waar deze aspecten deels wel aan de orde komen, is in september 2013 besproken in de raadscommissie. De raad heeft in beperkte mate zicht op de huidige vraag naar en het huidige aanbod van jeugdzorg. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen voor de transitie gesteld. De raad heeft geen financiële uitgangspunten geformuleerd of financiële afwegingen gemaakt. De raad heeft beperkt zicht op de financiële randvoorwaarden van de transitie.

De betrokkenheid van de raad bij het transitieproces is beperkt. De raad wordt met regelmaat geïnformeerd via bijeenkomsten en brieven. Er zijn geen heldere afspraken over de wijze waarop de raad betrokken wordt. De raad heeft zich in beperkte mate over politiek relevante zaken uitgesproken - het gezamenlijk optrekken in de regio West-Brabant Oost is alleen besproken in de raadscommissie. De raad heeft gestuurd op het brede jeugdbeleid door de vaststelling van het beleidskader Jong@Breda. De raad heeft niet gestuurd op beleidsuitgangspunten die direct samenhangen met de transitie. De raad beschikt niet over een heldere risicoanalyse. De informatiepositie van de Bredase raad is daardoor verre van optimaal.

Het toezicht en de verantwoording op de uitvoering van de transitie zijn niet in de raad aan de orde geweest. De raad geeft aan weinig zicht te hebben op de werking van het CJG, dat voor een belangrijk deel werkt op basis van uitgangspunten die ook aan de regionale beleidsontwikkeling rond de transitie ten grondslag liggen - dit ondanks de samenvattingen van de CJG-monitor die als bijlage zijn opgenomen bij de uitvoeringsprogramma's Jong@Breda en de werkbezoeken aan het CJG.

De regionale samenwerking in West-Brabant Oost is niet juridisch geborgd en er zijn geen financiële kaders vastgesteld. De afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's in de regionale samenwerking zijn algemeen en moeten nog verder worden uitgewerkt - dat geldt in het bijzonder voor de wijze waarop de onderlinge solidariteit wordt geregeld. Hierin schuilt een risico voor de gemeente Breda en andere gemeenten in de regio.

In december 2013 wordt het beleidskader ter vaststelling geagendeerd in de gemeenteraad. De conclusie is dat de gemeenteraad van Breda begin september 2013 onvoldoende is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad kan zich meer proactief opstellen.

3.2 Eindhoven

De gemeenteraad van Eindhoven is in beperkte mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. Met het beleidskader WIJEindhoven heeft de raad de visie op het beleid in het sociale domein vastgesteld. De uitgangspunten in deze visie gelden ook voor de transitie jeugdzorg. De raad heeft in 2007 een visie op het CJG vastgesteld. De raad heeft nauwelijks uitspraken gedaan over specifieke aspecten van de transitie. De raad heeft beperkt inzicht in de vraag naar jeugdzorg en het aanbod. De raad heeft geen doelen gesteld. De raad heeft nauwelijks zicht op de financiële randvoorwaarden en heeft geen financiële uitgangspunten geformuleerd of kaders gesteld, met uitzondering van het instellen van een reserve voor het sociale domein.

De raad blijft op afstand als het gaat om beleid rond de transitie jeugdzorg. De door de raad vastgestelde visie op de transformatie van het sociale domein - WIJEindhoven - is leidend voor de beleidsontwikkeling; daar zit de sturing van de raad. De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van de transformatie door *story telling* (functioneren van de WIJteams en het CJG) maar geeft desondanks aan daar beperkt zicht op te hebben. De informatiepositie van de raad is beperkt: het ontbreekt aan

inzicht in het huidige stelsel, in de opvattingen en belangen van relevante actoren en in de risico's. Over de betrokkenheid van de raad in het proces zijn geen afspraken gemaakt.

Over de wijze van toezicht en verantwoording rond de transitie jeugdzorg is door de raad niet gesproken.

Voor de regionale samenwerking in Zuidoost-Brabant is een strategische agenda opgesteld. De raad is hierover in augustus 2013 geïnformeerd. Er is onzekerheid over de vorm van de regionale samenwerking na 2014. De strategische agenda bevat een afwegingskader om tot een samenwerkingsmodel te komen. Er is een basis geformuleerd voor de samenwerking rond de inkoop van zorgvormen; deze dient verder te worden uitgewerkt. Mede daarom is de verdeling van risico's niet helemaal duidelijk. Een risico schuilt in de verschillende tempo's van beleidsontwikkeling tussen de subregio's die samen de regio vormen.

De conclusie is dat de gemeenteraad van Eindhoven begin september 2013 onvoldoende is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad stelt zich weinig proactief op.

3.3 's-Hertogenbosch

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch is in redelijke mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. De raad heeft de regionale visie als richtinggevend document voor de verdere beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg vastgesteld. De raad heeft daarnaast het beleidskader voor het sociale domein vastgesteld, met daarin uitgangspunten die van toepassing zijn op de transitie. Hetzelfde geldt voor het beleidsplan CJG 2012-2016. De raad beschikt over een redelijke mate van inzicht in de huidige vraag naar en het aanbod van jeugdzorg. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen geformuleerd. Er is geen functioneel ontwerp voor de regio Brabant Noord-Oost. De raad is enigszins, maar nog onvoldoende geïnformeerd over de financiële randvoorwaarden en heeft in beperkte mate financiële uitgangspunten vastgesteld.

De raad heeft een aantal politiek relevante zaken besproken en daarover uitspraken gedaan. Daarmee heeft de raad een sturende invloed op de inhoudelijke kaders. De raad heeft intussen redelijk goed zicht op de wensen en belangen van verschillende actoren, maar stelde zich tot juni 2013 op dit punt niet proactief op. In juni 2013 is besloten dat de raad zelf een beleidsdebat organiseert, waarbij belanghebbenden worden gehoord - begin september zijn daartoe twee expertmeetings gehouden. De raad heeft geen goed zicht op de risico's die kleven aan de transitie. De betrokkenheid van de raad bij het proces is niet expliciet vastgesteld. Al met al kan de informatiepositie van de raad versterkt worden; het beleidsdebat kan daaraan bijdragen.

Er zijn geen afspraken over toezicht door en verantwoording aan de raad.

De regionale samenwerking is niet juridisch geborgd. De gemeenteraad heeft zorgen over zijn ruimte voor inbreng in het regionale beleid. Er is een basis gelegd voor afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende gemeenten. Deze afspraken dienen verder te worden uitgewerkt, met name op het punt van de beoogde solidariteit tussen gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend dat deze afspraken tot stand zullen komen. De raad van 's-Hertogenbosch toont zich beperkt op de hoogte van de risico's hieromtrent.

De conclusie is dat de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch begin september 2013 weliswaar redelijk is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen, maar dat op een aantal punten, waaronder de financiële kaderstelling, de positie van de raad versterkt kan worden. De raad stelt zich recent meer proactief op.

3.4 Tilburg

De gemeenteraad van Tilburg is in redelijk sterke mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. De raad heeft zelf zijn inbreng voor het regionale functioneel ontwerp geformuleerd en dit ontwerp getoetst aan die inbreng. Het functioneel ontwerp omvat uitgangspunten op de meeste aspecten van de beleidsontwikkeling die in het toetsingskader van dit onderzoek zijn opgenomen. De raad heeft een redelijke mate van inzicht in de aard van de problematiek, minder op de omvang. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen geformuleerd. De raad heeft weinig zicht op de financiële randvoorwaarden. De raad heeft in beperkte mate financiële uitgangspunten vastgesteld: de decentralisaties in het sociale domein worden uitgevoerd met de middelen die daartoe overkomen van het Rijk.

De raad heeft een redelijk sterke informatiepositie, mede doordat de betrokkenheid van de raad op dit dossier vroegtijdig is besproken. Een uitzondering geldt de financiële randvoorwaarden en de

omvang van de problematiek. Ook het zicht op de risico's en de beheersbaarheid daarvan is niet optimaal. De raad heeft zich laten informeren over de wensen en belangen van betrokken actoren. De raad is betrokken geweest bij politieke keuzes en heeft mede daardoor een sturende invloed op de inhoudelijke kaders.

Er zijn geen afspraken over toezicht door en verantwoording aan de raad.

De regionale samenwerking is niet juridisch geborgd. De gemeenteraad heeft zorgen over zijn ruimte voor inbreng in het regionale beleid. Er is een basis gelegd voor afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende gemeenten. Deze afspraken dienen verder te worden uitgewerkt, met name op het punt van de beoogde solidariteit tussen gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend dat deze afspraken tot stand zullen komen; op een aantal punten bestaan verschillen van inzicht. De raad van Tilburg toont zich beperkt op de hoogte van de risico's hieromtrent.

De conclusie is dat de gemeenteraad van Tilburg begin september 2013 in redelijke mate is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Op een aantal punten kan de toerusting worden verbeterd. De raad kenmerkt zich door een proactieve opstelling.

4. Vergelijking tussen gemeenten

- *Hoofdconclusie: gemeenteraden hebben nog belangrijke stappen te zetten*

De hoofdconclusie is dat de gemeenteraden in de vier gemeenten in korte tijd nog belangrijke stappen hebben te zetten om tot een goede kaderstelling voor de transitie jeugdzorg te komen. Weliswaar geldt dat voor de ene gemeenteraad wat minder dan de andere gemeenteraad, ook voor de tot nu toe meest betrokken en meest toegeruste raad (die van Tilburg) geldt dat er nog veel werk aan de winkel is.

- *Algemeen: overeenkomsten beleid, rol en positie gemeenteraden divers*

Een algemene conclusie is dat er tussen de vier gemeenten overeenkomsten zijn in de beleidsontwikkeling rond de transitie, maar dat er verschillen zijn in de betrokkenheid van de gemeenteraden daarbij.

De uitgangspunten rond de transitie jeugdzorg komen in de vier gemeenten grotendeels overeen. Op een meer abstract niveau laten de beleidsvisies veel overeenkomsten zien. Weliswaar zijn er verschillen tussen de gemeenten, zoals rond de organisatie van de toegang (Breda: centrale positie voor het CJG in de wijkteams, overige drie gemeenten: via meer algemene, bredere wijkteams) en rond de solidariteit bij de regionale inkoop van zorg (in de regio rond Eindhoven is dit in tegenstelling tot de andere drie regio's geen uitgangspunt). De vier gemeenten hebben ook gemeen dat er in beperkte mate is nagedacht over de formulering van beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen, dat het kwaliteitsbeleid nog veel aandacht vraagt en dat de relatie tussen beleidsambities en de inzet van financiële middelen ontbreekt. In de vier gemeenten wordt verschillend omgegaan met de relatie tussen de transitie en het bredere sociale domein, maar in alle vier de gemeenten is het voor gemeenteraden lastig om te zien waar de integraliteit zit en waar de transitie als apart dossier moet worden gezien. De regionale samenwerking rond de vier gemeenten is niet juridisch geborgd.

Vergelijken we de rol en de betrokkenheid van de gemeenteraden, dan zijn de verschillen tussen de vier gemeenten groter. Die verschillen betreffen de informatiepositie en meer in het algemeen de betrokkenheid en opstelling van de gemeenteraden. Ook hier zijn echter overeenkomsten. Voor de vier gemeenteraden geldt dat zij beperkt zicht hebben op de financiële randvoorwaarden van de transitie. Zij hebben zich nog nauwelijks bezig gehouden met de vraag waartoe de transitie (en transformatie) moet leiden in termen van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties en zij hebben beperkt zicht op de risico's van de transitie en mogelijke beheersmaatregelen.

Het onderzoek onderstreept de zorgen van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd over het tijdspad, de complexiteit en de kwaliteitsborging in het transitiedossier.

- *Verschillen in informatiepositie en betrokkenheid gemeenteraden*

Als het gaat om de toerusting van de gemeenteraad voor zijn kaderstellende en controlerende rol in de transitie jeugdzorg constateren we dat de Tilburgse raad een relatief sterke informatiepositie heeft en tot nu toe een redelijke mate van invloed heeft gehad op de beleidsontwikkeling. De Tilburgse raad

heeft zich meer dan de gemeenteraden van de overige drie steden proactief opgesteld in het hele proces. Dat neemt niet weg dat ook de toerusting van de Tilburgse raad kan worden versterkt.

De gemeenteraden van Breda en Eindhoven zijn relatief het minst toegerust voor hun kaderstellende en controlerende rol. Zij houden zich wat meer op afstand tot het proces en hun informatiepositie is gebrekkig. Hun invloed op de beleidsontwikkeling tot nu toe is dan ook beperkt. De Bossche gemeenteraad neemt een tussenpositie in. De informatiepositie van de raad is redelijk - maar kan verbeterd - en de raad stelt zich vooral recent wat meer proactief op.

- *Gemeenteraden hebben beperkt zicht op financiële randvoorwaarden*

In de vier steden zijn de gemeenteraden beperkt toegerust voor de financiële kaderstelling. De raden hebben weinig zicht op de huidige budgetten - alhoewel de gemeenteraad van Breda daar wel over is geïnformeerd -, en daaraan gekoppeld op het huidige zorggebruik. Op dit laatste punt zijn er wel verschillen tussen gemeenten. De gemeenteraden hebben dan ook niet meer dan zeer algemeen geformuleerde financiële uitgangspunten geformuleerd. Dat geldt evenzeer voor de financiële afspraken in regionaal verband.

- *Worsteling gemeenteraden: waarop kaders stellen?*

In het algemeen lijken gemeenteraadsleden te worstelen met de vraag waar zij zich precies mee moeten bemoeien. Veel gemeenteraadsleden geven aan dat de gemeenteraad moet sturen op hoofdlijnen, maar wat dat precies behelst in dit dossier wordt niet altijd even helder. In hoofdstuk 5 formuleren we op dit punt een aantal aanbevelingen.

- *Weinig gedachtevorming over concrete doelstellingen transitie*

In geen van de vier gemeenten is de raad al actief bezig met het nadenken over concrete doelstellingen voor de transitie jeugdzorg. Ook door de colleges zijn er op dat punt nog nauwelijks aanzetten gegeven. In de groepsinterviews met de raad lopen de meningen tussen raadsleden over het niveau waarop doelstellingen dienen te worden geformuleerd sterk uiteen. Maatschappelijke effecten, prestaties bij instellingen, tevredenheid bij cliënten, aantal klachten, voorkomen van incidenten: het wordt allemaal genoemd. In het slothoofdstuk met aanbevelingen komen we hierop terug.

- *Zeer beperkt zicht op risico's*

De gemeenteraden van de vier gemeenten tonen zich in het algemeen beperkt op de hoogte van de risico's en al helemaal van de mogelijke maatregelen om die te beheersen. In drie van de vier gemeenten is geen risicoanalyse opgesteld. Alleen in het functioneel model van de regio Midden-Brabant is een aantal risico's geschetst, zonder dat daarbij wordt ingegaan op de mogelijke beheersmaatregelen. Opvallend is dat in een aanzienlijk deel van de interviews de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 als risico worden genoemd. Er bestaat een zekere vrees dat de nieuw gekozen gemeenteraden de beleidsontwikkeling dunnetjes over willen doen en dan andere accenten willen zetten of zich minder gebonden voelen aan eerder gemaakte afspraken en genomen besluiten. Dit zou vooral het proces van regionale samenwerking kunnen compliceren: wijzigingen van eerder gemaakte afspraken dienen door alle samenwerkende gemeenten geaccordeerd te worden. Aan de andere kant wordt dit risico mogelijk wat afgezwakt door de constatering dat de transitie jeugdzorg in de vier gemeenten tot nu toe geen zwaar gepolitiseerd dossier lijkt. De tegenstellingen tussen de fracties in de verschillende gemeenteraden zijn doorgaans beperkt.

- *Wanneer integrale benadering sociaal domein, wanneer specifiek jeugdzorg?*

In de vier gemeenten komt naar voren dat de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg gezien moet worden in een bredere innovatie van het sociaal beleid - soms mede ingegeven door de overige decentralisaties in het sociale domein. In Breda is dat wat minder het geval dan in de overige gemeenten. Het lijkt erop dat gemeenteraden enigszins worstelen met deze verknoping van de transitie jeugdzorg aan de transformatie van het sociale beleid. Het verklaart mogelijk de relatief afzijdige houding van gemeenteraden; zij hebben immers de kaders voor het sociaal beleid en daarmee voor de transitie jeugdzorg, breed gesteld. De informatievoorziening over de transitie jeugdzorg vindt niet zelden plaats binnen de bredere informatievoorziening over het sociale beleid dan wel de drie decen-

tralisaties. De verknoping van de transitie aan het bredere sociale beleid heeft het risico dat bijvoorbeeld de financiële informatievoorziening vertroebelt. Ook worstelen sommige raadsleden met de vraag of zij specifieke doelen moeten stellen voor de transitie jeugdzorg of dat die besloten liggen in de bredere doelstelling voor het sociale beleid.

- *Regionale samenwerking bij zorginkoop: wel of geen solidariteit?*

Een belangrijk punt in de beleidsontwikkeling is de regionale samenwerking. Er zijn globaal twee lijnen waarlangs wordt samengewerkt. In de regio's Brabant-Noordoost, Midden-Brabant en de regio West-Brabant Oost is gekozen voor een bepaalde mate van solidariteit in de financiering van de duurdere vormen van zorg. Het uitgangspunt is daarbij dat er afspraken worden gemaakt over de inzet van gemeenten in de 0^e en 1^e lijn. In principe gaan de gemeenten daar zelf over, maar omdat de veronderstelling is dat de sterkte van de 0^e en 1^e lijn van invloed is op het beroep dat een gemeente doet op dure zorg - hoe sterker de 0^e en 1^e lijn, hoe minder dat beroep - zijn solidariteitsafspraken slechts verantwoord als er afspraken zijn over de 0^e en 1^e lijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat het in de drie regio's nog onvoldoende duidelijk is hoe deze afspraken vorm dienen te krijgen. Hetzelfde geldt voor de uitwerking van het solidariteitsprincipe in de financiering van dure zorg. Het onderzoek maakt tevens duidelijk dat er tussen gemeenten in de regio's verschillend over deze punten wordt gedacht. Dat vormt een risico in de regionale samenwerking.

In de regio Zuidoost-Brabant wordt een ander model voorgestaan. Hier is geen sprake van solidariteit tussen gemeenten bij de inkoop van duurdere zorgvormen. Wel zijn er afspraken over een systematiek die kosten dempt die samenhangen met incidentele uitschieters in het zorggebruik, wat vooral van belang wordt geacht voor de kleinere gemeenten. Niettemin is het uitgangspunt dat de gebruiker betaalt. Achterliggende gedachte hierbij is ook dat gemeenten op die manier een financiële prikkel hebben om de 0^e en 1^e lijn te versterken om zo het gebruik van duurdere vormen van zorg te reduceren.

- *Regionale samenwerking niet geborgd*

Tot slot valt op dat in alle vier de regio's besluitvorming over de juridische borging van de regionale samenwerking nog plaats moeten vinden - voor Zuidoost-Brabant geldt dat voor de samenwerking na 2014. Gemeenteraden maken zich zorgen over de vormgeving van de regionale samenwerking en in het bijzonder over de wijze waarop hun betrokkenheid bij de regionale beleidsontwikkeling vorm krijgt.

De gemeenteraden van de vier gemeenten dienen zich bewust te zijn van de risico's die kleven aan de regionale samenwerking. De vier gemeenten hebben een (mede-)coördinerende en/of trekkende rol. Het is van belang dat de regiogemeenten (en hun gemeenteraden) goed worden meegenomen in het proces. Vooral bij de kleinere gemeenten en hun gemeenteraden is er een risico dat zij het proces niet kunnen bijbenen, terwijl hun instemming wel belangrijk is.

- *Tot slot: zorgen om onzekerheden, het tijdpad en de complexiteit*

In de vier gemeenten, en zeker in de vier gemeenteraden, bestaan zorgen over de zorgvuldigheid waarmee de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg kan plaatsvinden - zoals ook de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd zijn zorgen formuleert. Aan het wetgevingstraject kleven onzekerheden: inhoudelijk (gaat de Tweede Kamer de wet aanpassen?) en rond de planning (zal de parlementaire behandeling tijdig zijn afgerond?). Ook de budgettaire kaders zijn voor de jaren na 2015 voor gemeenten nog niet helder. Mocht het tijdpad dat er nu ligt worden gevolgd, dan is de tijdsdruk groot en is het de vraag of gemeenteraden tot een zorgvuldige afweging en kaderstelling kunnen komen. De gang van zaken rond de transitiearrangementen toont dat aan. In de gemeenten bestaan ook zorgen over de complexiteit van het dossier en de toerusting van gemeenteraadsleden. Kunnen gemeenteraadsleden het behappen? Wat gebeurt er als er na de lokale verkiezingen van 2014 nieuwe gemeenteraadsleden aantreden die niet zijn ingevoerd in het dossier? Hoe zit het met raadsleden in de kleinere regiogemeenten? Al deze factoren maken eens te meer duidelijk dat gemeenteraden hun positie goed dienen te bepalen; we komen hier bij de aanbevelingen op terug.

5. Aanbevelingen

Voor het succesvol doorvoeren van de gewenste transitie en transformatie moeten meerdere krachten en voorwaarden aanwezig zijn. Om invulling te geven aan de voorwaarden voor een geslaagde transitie jeugdzorg, volgen hierna op basis van de bevindingen in de vier gemeenten aanbevelingen. Deze zijn geformuleerd voor de beleidsdoelstellingen, de fasering, een adequate informatievoorziening, de inzet van en toegang tot middelen, alsook de kaders voor de regionale samenwerking.

5.1 Stel doelstellingen en daaraan verbonden eisen vast

5.1.1 Doelformulering en monitoring

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

5.1.2 Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit

Formuleer als raad de eisen aan de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid van jeugdhulp. Welke aspecten van kwaliteit zijn belangrijk? Volstaat het hanteren van kwaliteitscriteria in de financieringsafspraken met instellingen? Hoe kun je als raad de kwaliteit toetsen? Wat laat je aan het college over, waar wil je als raad zelf zicht op houden? Wil je de effectiviteit van de verleende zorg toetsen, zo ja, hoe doe je dat? Hoe ga je als raad om met incidenten?

5.2 Faseer het proces - ook in relatie tot overig sociaal beleid - met het oog op uitvoerbare eerste stappen

5.2.1 Positiebepaling raad

Prioriteer en temporeer: bepaal als raad op zo kort mogelijke termijn expliciet je positie in het dossier transitie jeugdzorg. Stel vast op welke punten je als raad de kaders wilt stellen en bepaal op basis daarvan je tijdspad.

5.2.2 Aansluiting op het sociale domein

Stel als raad helder vast hoe de transitie jeugdzorg zich verhoudt tot overig sociaal beleid, dan wel de overige decentralisaties in het sociale domein. Stuur de raad (ook) op de transitie jeugdzorg of alleen integraal op het sociale beleid/de drie decentralisaties? Stelt de raad kaders voor de afstemming met passend onderwijs en het Veiligheidshuis?

5.3 Bepaal de inzet van en toegang tot middelen

5.3.1 Financiële kaderstelling

Stel als gemeenteraad duidelijke financiële kaders vast, gekoppeld aan de beoogde ontwikkeling in het zorggebruik en de beoogde kwaliteit van zorg. Wat zijn uiteindelijk de te realiseren besparingen en wanneer kunnen besparingen gerealiseerd worden?

5.3.2 Inkoop specialistische jeugdhulp

Stel kaders vast en formuleer uitgangspunten voor de vormgeving en de eventuele inkoop/organisatiewijze van de jeugdzorg op hoofdlijnen, zoals met betrekking tot de kwaliteit, het volume, de mate van keuzevrijheid of de gevolgen voor de huidige aanbieders.

5.3.3 Toegang tot jeugdhulp

Stel de uitgangspunten voor de inrichting van de toegang tot jeugdhulp vast. Denk bij de invoering van wijkteams aan de implicaties voor de positie van het CJG. Borg de integrale aanpak van sociale problematiek. Zie toe op goede afspraken met huisartsen en jeugdartsen en op een goede aansluiting van het onderwijs op de toegang. Bepaal of en hoe gebruik kan worden gemaakt van de huidige toegang tot de jeugdzorg, het Bureau Jeugdzorg.

5.3.4 Verhouding inzet op 0e-, 1e- en 2e-lijn

Bepaal een standpunt over de inzet op de 0e- en 1e-lijn. Wil je daar extra op investeren, met een kans op minder medicalisering en meer ontzorging en daardoor op termijn lagere kosten? Blijven de investeringen daarin op peil of zijn er besparingen mogelijk of wenselijk (bijvoorbeeld als het beroep op duurdere jeugdzorg vanuit de gemeente relatief beperkt is)?

5.4 Vraag - voor een goed procesverloop - om een adequate informatievoorziening

5.4.1 Vaststelling proces

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

5.4.2 Risicoanalyse

Vraag het college tijdig om een gedegen risicoanalyse en stuur op de mogelijke beheersmaatregelen. Het gaat daarbij zowel om risico's die samenhangen met de kwaliteit van de jeugdhulp, de financiële risico's als de regionale samenwerking.

5.4.3 Zicht op zorg en problematiek

De raad dient op korte termijn inzicht te hebben in het huidige gebruik van geïndiceerde jeugdzorg door jeugdigen en gezinnen uit de eigen gemeente en op de daarmee gemoeide geldstromen. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente.

5.4.4 Transitiearrangementen

Laat je als raad op zeer korte termijn informeren over de belangrijkste afspraken in het transitiearrangement, waarbij het college aangeeft op welke wijze met de verschillende belangen (cliënten, huidige aanbieders en gevolgen voor het budget) wordt omgegaan. Laat een passage opnemen dat de afspraken onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad zijn.

5.5 Stel kaders vast voor de regionale samenwerking

Formuleer als raad de randvoorwaarden voor de regionale samenwerking, in het bijzonder als het gaat om de zaken waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk blijft, de (juridische) vormgeving van de samenwerking, en de financiële samenwerkingsafspraken. De raad dient zijn eigen inbreng in de regionale samenwerking te borgen en toe te zien op de financiële belangen van de gemeente. Realiseer je als raad dat je grotendeels zelf bepaalt welke taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau geregeld worden.

5.6 Klaarmaken voor de start!

Raad, ga zo snel mogelijk en proactief aan de slag met de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg. Maak u zelf klaar voor de start!

1 Inleiding en vraagstelling

De komende jaren gaat de rol van gemeenten in de jeugdzorg drastisch veranderen. Naar alle waarschijnlijkheid komt er met ingang van 2015 een nieuw stelsel voor jeugdigen en gezinnen onder verantwoordelijkheid van gemeenten - het wetsvoorstel daartoe is op 1 juli 2013 ingediend bij de Tweede Kamer. Het doel van deze transitie is om te komen tot een inhoudelijke transformatie van de zorg en ondersteuning van jeugd en gezinnen: meer preventie en eerdere ondersteuning, meer uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, minder snel problemen medicaliseren, betere samenwerking rond gezinnen en integrale hulp op maat. De transitie betekent voor gemeenten een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de jeugd-ggz, de jeugdlvb, dat wat nu nog de provinciale jeugdzorg genoemd wordt, de jeugdreclassering en de jeugdbescherming.

Voor de goede uitvoering van een aantal taken is het noodzakelijk dat gemeenten met elkaar samenwerken, zo wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel gesteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taken op het terrein van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, gesloten jeugdhulp, vormen van gespecialiseerde jeugdhulp, de inrichting van een AMHK en de kindertelefoon. Gemeenten maken onderling afspraken over de wijze waarop zij de financiering organiseren en de financiële risico's verdelen. Uit een inventarisatie van de VNG in oktober 2012 blijkt dat rond de transitie jeugdzorg alle Nederlandse gemeenten bij een regio zijn aangesloten. In de provincie Noord-Brabant werken de gemeenten samen in vier regio's: Brabant Noord-Oost, Zuidoost-Brabant, Midden-Brabant en West-Brabant.

De Rekenkamer(commissie)s van de Brabantse steden Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg willen de gemeenteraden van deze gemeenten ondersteunen in hun kaderstellende rol, met daarbij nadrukkelijk aandacht voor de centrumfunctie die deze gemeenten in hun regio vervullen. De kaderstelling door de gemeenteraden moet hen bovendien in staat stellen hun controlerende rol adequaat te vervullen. De Rekenkamer(commissie)s hebben gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de rol van de vier gemeenteraden in de voorbereiding op de transitie jeugdzorg. Het Verwey-Jonker Instituut heeft de Rekenkamers hierin in de periode van juni tot begin september 2013 ondersteund.

De Rekenkamer(commissie)s formuleren de volgende centrale vraag:

In hoeverre zijn de gemeenteraden van de vier Brabantse steden (Eindhoven, Tilburg, 's-Hertogenbosch en Breda) toegerust op hun kaderstellende en controlerende rol in lokaal en bovenlokaal verband ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg?

In hoofdstuk 3, waar we het toetsingskader van dit onderzoek presenteren, gaan we nader in op de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij de transitie jeugdzorg.

Het achterliggende doel van het onderzoek is om de gemeenteraden van de B4 te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende rol. Wat zijn, gezien de bevindingen in dit onderzoek, handvatten om waar nodig die rol van de gemeenteraden te versterken? De bevindingen in dit onderzoek moeten vooral in dat licht worden gezien; zij vormen de basis om te komen tot gerichte aanbevelingen aan gemeenteraden.

Dit rapport gaat niet primair over de beleidsontwikkeling door het college en het ambtelijk apparaat. Vanzelfsprekend komt deze aan de orde bij de beschrijving van de bevindingen, maar het perspectief dat we in dit rapport hanteren is dat van de gemeenteraad. Het toetsingskader dient in dat licht te worden gezien. Het is geen toetsing van de beleidsontwikkeling, maar vooral van de rol van de raad daarbij.

Een belangrijke kanttekening bij de bevindingen is dat de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg een (hard) rijdende trein is. Er gebeurt veel in korte tijd, en dat geldt ook voor het betrekken van de raad respectievelijk de positiebepaling en besluitvorming door de raad. Daarbij komt dat er nog een aantal onzekerheden is. Zo moet het concept-wetsvoorstel nog door beide Kamers worden behandeld, zijn de financiële kaders voor gemeenten alleen gegeven voor 2015 en zijn de analyses van het zorggebruik per gemeente (nog) niet beschikbaar.¹ De bevindingen zijn dan ook een stand van zaken van de vier steden per september 2013.

In dit rapport presenteren we tegen die achtergrond de bevindingen van het onderzoek. In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergronden van het onderzoek, onder meer door dieper in te gaan op de transitie jeugdzorg. In hoofdstuk 3 gaan we in op het in dit onderzoek gehanteerde toetsingskader en op de werkwijze. In hoofdstuk 4 presenteren we de bevindingen in de vier gemeenten aan de hand van het toetsingskader. In hoofdstuk 5 vergelijken we de bevindingen voor de vier gemeenten (en regio's) en beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag. Tot slot formuleren we in hoofdstuk 6 aanbevelingen voor de vier gemeenten, meer in het bijzonder de gemeenteraden.

¹ K2 heeft op basis van de meicirculaire de factsheet cijfers Jeugdhulp B5 gemeenten gepubliceerd; deze publicatie kwam op de valreep van afronding van dit rapport en is daarom niet meegenomen.

2 *Achtergrond: transitie jeugdzorg*

2.1 *Het nieuwe jeugdstelsel²*

Op 1 juli 2013 hebben de staatssecretarissen van de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie het voorstel voor de Jeugdwet aangeboden aan de Tweede Kamer. Het beoogde nieuwe stelsel van jeugdhulp is erop gericht dat ieder kind gezond en veilig opgroeit en zo zelfstandig mogelijk kan deelnemen aan de samenleving. Het uitgangspunt is dat ouders hiervoor de primaire verantwoordelijkheid dragen. Pas als dit niet voldoende blijkt, komt de overheid in beeld. De transitie (stelselwijziging) beoogt een wezenlijk andere aanpak - transformatie - van de jeugdhulp. Die nieuwe aanpak moet leiden tot:

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

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

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

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

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

- a. Preventie en vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

² De tekst van deze paragraaf is in sterke mate gebaseerd op de Factsheet Hoofdpijnen wetsvoorstel Jeugdwet, van de Ministeries van VWS en V&J, d.d. 1 juli 2013.

- b. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door versterking van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken/buurtten, scholen en voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen.
- c. Bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders.
- d. Inschakelen, herstellen en versterken van het eigen probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en zijn sociale omgeving (eigen kracht).
- e. Waarborgen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit.
- f. Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'.

De Jeugdwet vraagt gemeenten op bovenlokaal niveau samen te werken indien dat noodzakelijk is. Dit geldt voor een aantal taken, zoals de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en bepaalde specialistische vormen van zorg en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft hier relatief kleine doelgroepen, waarvoor een beperkt aanbod beschikbaar is. Vaak gaat het ook om dure vormen van zorg, of zorg is waarvoor specifieke kennis nodig is van de inkoopende partij. Dit geldt ook voor het instellen van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toegang tot jeugdhulp:

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

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

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een mogelijke vorm om de gemeentelijke toegangsfunctie vorm te geven, maar dit kan ook in een andere vorm, bijvoorbeeld via een (multidisciplinair) wijkteam. De huisarts behoudt zijn rol als doorverwijzer naar jeugdhulp, evenals de medisch specialist en de jeugdarts. Gemeenten maken met hen op landelijk en lokaal niveau afspraken over hun inzet en over de doorverwijzing naar jeugdhulp. Overigens vindt over de uitwerking van de positie van de huisarts en medisch specialist in het nieuwe jeugdstelsel nog overleg plaats met de betrokken partijen, vanuit het uitgangspunt dat gemeenten moeten kunnen sturen op de jeugdhulp volgens het principe van één gezin, één plan, één regisseur.

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

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

Alleen de kinderrechter kan besluiten tot een kinderbeschermingsmaatregel, na zorgvuldig onderzoek en advisering door de raad voor de kinderbescherming. Als aan de gronden voor een kinderbeschermingsmaatregel is voldaan, draagt de kinderrechter de uitvoering van de maatregel op aan een door de gemeente gecontracteerde gecertificeerde instelling. De certificering dient de kwaliteit van gezinsvoogdij en jeugdreclassering te borgen. Door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, krijgt één bestuurslaag de

regie op de hele zorg: van vroeghulp, gedwongen kader tot passende nazorg. Deze opzet voor prikkelt de gemeente om extra te investeren in preventie, vroeghulp en hulp tot zelfhulp, zo is de veronderstelling.

In het nieuwe stelsel ontvangen gemeenten een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds. Hiervoor wordt een verdeelmodel ontwikkeld, dat bepaalt hoeveel de gemeenten vanaf 2016 ontvangen. Voor 2015 is het bedrag bekend gemaakt in de meicirculaire gemeentefonds 2013; die bedragen gelden nadrukkelijk voor één jaar omdat het definitieve verdeelmodel nog niet is vastgesteld. Gemeenten moeten ook voor jeugdigen van wie de hulpverlening in een andere gemeente plaatsvindt de kosten dragen zolang het gezin, waaruit de jeugdige afkomstig is en vermoedelijk weer naar terugkeert, binnen deze gemeente blijft wonen. Gemeenten kunnen besluiten om een PGB (Persoonsgebonden Budget) te verstrekken, behalve voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp. Gemeenten zijn vrij in de keuze voor een subsidie aan of een overeenkomst met jeugdhulpaanbieders.

De regering heeft met alle betrokken partijen afspraken gemaakt over een zorgvuldige overgang naar het nieuwe stelsel, zodat in de overgangperiode de hulpverlening aan jeugdigen en hun ouders is geborgd. 2015 is een overgangsjaar voor jeugdigen en hun ouders die op 1 januari 2015 reeds een verwijzing of een indicatiebesluit hebben. Deze verwijzingen en indicatiebesluiten blijven nog een jaar na inwerkingtreding van de Jeugdwet gelden, met dien verstande dat de gemeente vanaf het moment van inwerkingtreding de (financieel) verantwoordelijke partij wordt. In regionale transitiearrangementen wordt door gemeenten aangegeven hoe de continuïteit van zorg, de continuïteit van de hiervoor benodigde infrastructuur en de beperking van frictiekosten worden gerealiseerd. Gemeenten stellen na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders het arrangement op. Deze transitiearrangementen dienen uiterlijk 31 oktober 2013 te zijn opgesteld. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd beoordeelt deze vervolgens op waarborgen voor de continuïteit van zorg, de hiervoor benodigde infrastructuur en op beperking van de frictiekosten.

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

2.2 *Planning van de transitie*

De landelijk opererende Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) heeft als taak de voorbereidingen van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp aan gemeenten te volgen. De TSJ heeft twee rapportages uitgebracht, waarin kritisch wordt ingegaan op de voortgang van de beleidsontwikkeling bij de Rijksoverheid. Tevens heeft de TSJ een zogenaamde stelselmeter ontwikkeld. Uitgaande van wat er op 1 januari 2015 gereed moet zijn, geeft de stelselmeter aan wanneer bepaalde kritische elementen in de beleidsontwikkeling afgerond dienen te zijn.³ De stelselmeter biedt een instrument om de voortgang van de beleidsontwikkeling bij gemeenten te volgen. De stelselmeter richt zich op de vraag wat gemeenten moeten doen en hoe zij daartoe in staat worden gesteld. Daarom bevat de stelselmeter ook kritische elementen in de beleidsontwikkeling bij de Rijksoverheid. Die laten we in deze rapportage verder buiten beschouwing.

In de stelselmeter is een onderscheid gemaakt tussen kritische elementen in het *richten* en het *inrichten* van het beleid. Bij het richten gaat het om de strategische keuzes die gemaakt worden vanuit de missie en visie - het 'wat'. Bij het inrichten gaat het om de organisatorische en operationele consequenties daarvan - de vertaling van het 'wat' naar het 'hoe'. Tabel 2.1 laat zien wanneer de TSJ in 2013 en 2014 welke kritische elementen ziet. De tabel maakt duidelijk dat de transitie jeugdzorg voor

3 De Stelselmeter komt in grote lijnen overeen met het tijdpad van het Transitiebureau Jeugd. Om op 1 januari 2015 klaar te zijn voor de nieuwe taken zouden gemeenten in de eerste maanden van 2013 de analyse- en inventarisatiefase moeten hebben afgerond. Tot aan de zomer zouden zij dan hun visie kunnen ontwikkelen en keuzes maken, waarna in de tweede helft van 2013 de visie wordt uitgewerkt in een concept beleidsplan en een conceptverordening. In dit tijdpad dienen gemeenteraden in 2013 dus een belangrijk deel van de kaders te stellen.

gemeenten een omvangrijke en complexe operatie is. Het is belangrijk te beseffen dat ook het Rijk een ambitieuze agenda heeft - zie daarvoor ook de stelselmeter. Of het Rijk de agenda conform planning uit zal voeren is niet direct te beïnvloeden door gemeenten en daarmee voor gemeenten een onzekere factor. Het onderstaande schema maakt ook duidelijk dat volgens de TSJ de gemeenteraden al hun strategische keuzes in december 2013 moeten maken. Ook andere strategische keuzes dienen in de ogen van de TSJ op relatief korte termijn gemaakt te worden - uiterlijk januari 2014. Het schema maakt ook duidelijk dat strategische keuzes op regionaal niveau samenhangen met keuzes op gemeentelijk niveau - over de taken van het Bureau Jeugdzorg (BJZ), over de afspraken met aanbieders, over de bekostigingssystematiek en over de te formuleren transformatiedoelstellingen, zoals de TSJ het aanduidt.

In paragraaf 2.1 is aan de orde geweest dat gemeenten op 31 oktober 2013 de transitiearrangementen opgesteld dienen te hebben - de TSJ breekt dat op in een aantal afzonderlijke elementen, zie het schema. Onderzoek van Panteia en SEOR (Timmermans et al., 2013)⁴ laat zien dat de overgangsscenario's waartoe in de transitiearrangementen wordt besloten van invloed zijn op de vrije budgetruimte die gemeenten in 2015 behouden. Timmermans et al. schetsen drie scenario's. In het eerste zijn er geen overgangsmaatregelen, in het tweede behouden cliënten met een indicatie op 1 januari 2015 het recht op zorg voor één of twee jaar (pleegzorgcliënten tot hun 18e of het moment dat de zorg niet meer nodig is), en in het derde scenario wordt aanvullend een omzetgarantie gegeven aan de aanbieders voor een periode van een jaar. De gevolgen voor het vrij besteedbare budget zijn in scenario 1 dat gemeenten het budget dat zij van het Rijk krijgen voor 100% vrij kunnen besteden. In scenario 2 is dat percentage 56% en in scenario 3 21%. Daarbij past de kanttekening dat het om indicaties gaat; uiteraard hangen de percentages af van de volumes cliënten die onder het overgangsregime vallen. Het onderzoek maakt in ieder geval duidelijk dat de transitiearrangementen beslag leggen op de budgetten na 2015; de mate waarin dat gebeurt, is afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken: hoe meer garanties voor aanbieders, des te groter de claim op het budget.

4 Timmermans, N., De Jong, M. & Hollander, M. (2013). Frictiekosten transitie jeugdzorg. Een onderzoek naar frictiekosten en budgetconsequenties in diverse scenario's. Eindrapport. Zoetermeer: Panteia/SEOR.

Tabel 2.1 Kritische elementen gemeentelijke beleidsontwikkeling transitie jeugdzorg

	richten	inrichten
Oktober 2013		
Besluit van regionale samenwerking over regionale bekostigingssystematiek incl. vereveningsmethode.		
Regionale afspraken met aanbieders voor hulp in 2015.		
Regionale afspraken over taken BJZ.		
December 2013		
Besluit gemeenteraad over organisatie van invoering jeugdhulp.		
Besluit gemeenteraad over inrichting toeleidingfunctie en casemanagement.		
Besluit gemeenteraad over bekostigingssystematiek.		
Besluit gemeenteraad over deelname aan regionale samenwerking contracteren jeugdhulp.		
Besluit gemeenteraad over deelname aan landelijke samenwerking contracteren jeugdhulp.		
Regionale en gemeentelijke programma's van eisen voor te contracteren jeugdhulp.		
Landelijke, regionale en gemeentelijke contracten jeugdhulp.		
Besluit gemeenteraad over kwaliteitsbeleid.		
Regionale en gemeentelijke beschrijving transformatie-doelstellingen.		
Besluit gemeente over OOGO inclusief relatie jeugdhulp.		
Gemeentelijke afspraken met aanbieders voor hulp in 2015.		
Gemeentelijke afspraken over taken BJZ.		
Januari 2014		
Plan van aanpak opstellen begroting 2015 i.v.m. overgangsscenario en '3 D's', inclusief Plan van Aanpak inkoop en P&C cyclus.		
Plan van aanpak inrichting AMHK.		
Plan van aanpak vormgeving en inrichting werkorganisatie gemeente toeleiding (taken, functies, rechtspersoon).		
Plan van aanpak inrichting werkorganisatie regionale samenwerking toeleiding.		
Plan van aanpak inrichting (uitvoeringsorganisatie) regionale samenwerking.		
Plan van aanpak inrichting AMHK.		
Februari 2014		
Besluit gemeente over OOGO (overleg passend onderwijs) inclusief relatie jeugdhulp.		
Mei 2014		
Regionale en gemeentelijke afspraken over positie scholen bij toegang tot jeugdhulp.		
Regionale en gemeentelijke besluiten beleids- / outcomeindicatoren en meetmechanismen.		
Regionale en gemeentelijke afspraken over positie scholen bij toegang tot jeugdhulp.		
Overdrachtsprotocollen BJZ met gemeenten en regio's.		
Augustus 2014		
Gemeentelijk en regionaal registratiesysteem.		
Gemeentelijk documentatiesysteem lopende dossiers BJZ.		
September 2014		
Gemeentelijke verordening jeugd.		
Gemeentelijk uitvoeringsprogramma jeugd.		
Gemeentelijke afspraken over positie huisarts bij toegang tot jeugdhulp.		
Regionale afspraken over samenwerking met de Raad voor de kinderscherming.		
Regionale en gemeentelijke afspraken met GGD over aansluiting publieke gezondheidszorg.		
Regionale en gemeentelijke afspraken met veiligheidsregio's over o.a. meldingen.		
Regionale en gemeentelijke besluiten cliëntvertrouwenspersonen.		
Regionale en gemeentelijke besluiten klachtprocedures.		
Gemeentelijke afspraken over positie huisarts bij toegang tot jeugdhulp.		
Regionale afspraken over samenwerking met de Raad voor de kinderscherming.		
Regionale en gemeentelijke afspraken met GGD over aansluiting publieke gezondheidszorg.		
Regionale en gemeentelijke afspraken met veiligheidsregio's over o.a. meldingen.		
Gemeentelijk en regionaal overzicht afgegeven indicaties die op 1 januari 2015 ophouden of in 2015 doorlopen.		
Gemeentelijke en regionale regelingen bescherming persoonsgegevens jeugd.		
Oktober 2014		
Contractuele afspraak vormen van jeugdhulp (contracten met aanbieders, subsidies en PGB's).		
November 2014		
Uitwerking bekostigingssystematiek, verantwoordingssystematiek, budgetten en risicoparagraaf in de conceptbegroting 2015.		
December 2014		
Gemeentelijk en regionaal overzicht afgegeven indicaties die op 1 januari 2015 ophouden of in 2015 doorlopen (opnieuw).		
Gemeentelijke en regionale opbouw dossiers voor afgegeven indicaties die op 1 januari 2015 ophouden of in 2015 doorlopen.		

3 *Toetsingskader en onderzoeksmethoden*

3.1 *Toetsingskader*

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre de gemeenteraden van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Breda zijn toegerust op hun kaderstellende en controlerende rol in lokaal en bovenlokaal verband ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg. Om die vraag te beantwoorden, is in nauw overleg met de gezamenlijke Rekenkamer(commissie)s een toetsingskader opgesteld. Dit toetsingskader is bedoeld om te beschrijven en niet om te oordelen; het vormt de basis voor de beschrijving van de betrokkenheid van de gemeenteraden in de vier Brabantse steden. Daarmee kunnen we de vier gemeenteraden handvatten bieden en aanbevelingen doen bij hun verantwoordelijkheden in het kader van de transitie jeugdzorg. Het toetsingskader gaat niet over de beleidsontwikkeling van de gemeenten, alhoewel deze bij het toetsen van de bevindingen aan het kader wel aan bod komt.

De centrale vraag valt uiteen in de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraden. Hieronder geven we voor beide delen de onderzoeksvragen.

Kaderstellende rol

1. *Waaruit bestaat de inhoud van de kaderstelling?* Het gaat hierbij om de visie- en beleidsvorming en voor een deel om inventarisatie en analyse.
2. *Welke financiële kaders zijn door de raad gesteld?*
3. *Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?* Het gaat daarbij om de organisatorische inrichting van het proces van beleidsvorming met aandacht voor de informatiepositie van de raad.

Strikt genomen gaat het bij de controlerende rol in eerste aanleg ook om de kaderstelling: hoe helderder de kaders zijn geformuleerd, hoe beter de raad in staat zal zijn om zijn controlerende rol te vervullen. Zeker in dit stadium gaat het nog niet om daadwerkelijk toezicht op het functioneren van het college, c.q. het verantwoording afleggen door het college aan de gemeenteraad. Wel dient de gemeenteraad in deze fase aan te geven dan wel inzicht te hebben in de wijze waarop het college in de toekomst gecontroleerd kan worden, c.q. verantwoording aflegt.

Controlerende rol

4. *Hoe vindt de controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad? Op welke wijze verantwoordt het college zich richting de raad?*

Daarnaast besteden we aandacht aan de regionale samenwerking, in het bijzonder aan de rol van de gemeenteraad en aan die van de regiogemeenten:

5. *Welke rol speelt de lokale gemeenteraad van de B4-gemeente ten opzichte van de regionale samenwerkingspartners?*

In de tabel zijn de onderzoeksvragen geoperationaliseerd in een toetsingskader. Bij de operationalisatie is gebruik gemaakt van het spoorboekje van het Transitiebureau Jeugd en de Stelselmeter van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. Verder is het toetsingskader gebaseerd op in Rekenkameronderzoek gangbare noties als de mate van specificatie en meetbaarheid van beleidsdoelstellingen. Het kader is te zien als een stappenplan dat laat zien welke stappen gemeenteraden nog moeten zetten in de kaderstelling.

Toetsingskader

Onderwerp	Onderzoeksvragen	Criteria
1. Inhoudelijke kaderstelling	Waaruit bestaat de inhoud van de kaderstelling?	1. Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld. 2. De door de raad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval: a. De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts en het onderwijs daarbij. b. De inrichting van het casemanagement jeugdhulp. c. De verhouding tussen de inzet op 0^e, 1^e- en 2^e-lijnszorg. d. Het kwaliteitsbeleid. e. De inrichting van het AMHK. f. De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader. g. De aansluiting op passend onderwijs. h. De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten. i. De aansluiting op het veiligheidshuis. j. De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp. k. De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d. 3. De raad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod. 4. De raad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld. 5. Het beleidskader is uitgewerkt in een functioneel ontwerp of inkoopkader. De raad heeft dit vastgesteld/ De raad heeft uitgangspunten en kaders (te weten criteria, grenzen, concrete (rand)voorwaarden en toetsbare doelen) voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.
2. Financiële kaderstelling	Welke financiële kaders zijn door de raad gesteld?	1. De raad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten). 2. Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg. 3. Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad. 4. De Raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.
3. Organisatie van het transitieproces	Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?	1. Er is een (boven)lokale startnotitie door de raad en/of het college vastgesteld. 2. De betrokkenheid van de raad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd. 3. De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf. 4. Politiek relevante zaken zijn in een vroeg stadium in de raad besproken. 5. De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders. 6. De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's.
4. Toezicht en verantwoording	Hoe vindt de controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad? Op welke wijze verantwoordt het college zich richting de raad?	1. Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de informatievoorziening m.b.t. de decentralisatie van de jeugdzorg; de informatievoorziening is adequaat en dusdanig van kwaliteit dat de raad de jeugdzorg goed kan sturen en controleren. 2. De raad heeft prestatie-indicatoren vastgesteld op basis waarvan de raad op basis van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren. 3. De raad heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus. 4. De raad heeft afspraken gemaakt over evaluaties/doorlichtingen/visitaties/hoorzittingen met belanghebbenden.
5. Regionale samenwerking	Welke rol speelt de lokale gemeenteraad van de B4-gemeente ten opzichte van de regionale samenwerkingspartners?	1. Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking (vormgeving). 2. Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners. 3. Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking).

3.2 *Onderzoeksmethoden*

Dit onderzoek bestond uit vier onderdelen:

1. Documentanalyse.

In de vier steden en de regio's zijn relevante documenten geanalyseerd (zie Bijlage 1 voor een overzicht). Het gaat daarbij om beleidsstukken (visies, plannen van aanpak, kadernota's, uitvoeringsprogramma's etc.), presentaties voor en informatiebrieven aan gemeenteraden en raadscommissies, begrotingen en jaarrekeningen, beleidsevaluaties en monitoren. De relevantie van de documenten is vastgesteld aan de hand van het toetsingskader. Een globale analyse van de documenten vormde de basis voor de volgende stappen in het onderzoek. In de analyse zijn uiterlijk per 5 september 2013 beschikbare documenten meegenomen.

2. Interview provincie

In de aanvangsfase van het onderzoek is een interview afgenomen bij beleidsmedewerkers van de provincie Noord-Brabant, teneinde in grote lijnen zicht te krijgen op het verloop van de transitie jeugdzorg in de provincie (zie Bijlage 2 voor personalia, Bijlage 3 voor de topiclijst).

3. Interviews met wethouders en coördinerende ambtenaren

In de vier gemeenten zijn interviews afgenomen met de wethouders die de transitie jeugdzorg in hun portefeuille hebben en de coördinerende ambtenaren op dit dossier. Voor een overzicht van de respondenten, zie Bijlage 2. Voor de interviews gebruikten we een topiclijst (zie bijlage 3). De informatie op basis van de globale documentenanalyse (zie hierboven onder 1) werd gebruikt om door te kunnen vragen bij de verschillende topics uit de topiclijst.

4. Interviews met coördinerend ambtenaren van regiogemeenten

Om de regionale samenwerking rond de transitie jeugdzorg goed in beeld te brengen, zijn in de vier regio's interviews afgenomen met coördinerend ambtenaren van twee gemeenten per regio, waarbij gekozen is voor een grotere en een kleinere regiogemeente. Aanvullend is een interview afgenomen met een beleidsmedewerker van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Voor de topiclijst, zie Bijlage 3. De informatie op basis van de globale documentenanalyse (zie hierboven onder 1) werd gebruikt om door te kunnen vragen bij de verschillende topics uit de topiclijst.

5. Groepsinterviews met gemeenteraden

Nadat de documentanalyse en interviews waren afgerond, zijn groepsinterviews gehouden met gemeenteraadsleden van de vier gemeenten. Daarvoor waren alle in de raad vertegenwoordigde fracties uitgenodigd. Het streven was om niet meer dan één vertegenwoordiger per fractie aanwezig te laten zijn. Voor een overzicht van de aanwezigen, zie bijlage 2. Voorafgaand aan het groepinterview is de deelnemers gevraagd een kort vragenlijstje in te vullen dat betrekking had op de (visie op) de betrokkenheid van de gemeenteraad en op risico's die men zag bij de transitie jeugdzorg.

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen in de vier gemeenten en de regio's waarin zij samenwerken. Dat doen we op basis van het in hoofdstuk 3 geformuleerde toetsingskader. We wijzen er nadrukkelijk op dat de bevindingen in dit hoofdstuk gezien moeten worden tegen het achterliggende doel van dit onderzoek: het formuleren van aanbevelingen en het aanreiken van concrete handvatten aan de gemeenteraden. Het gaat er niet primair om een oordeel te vellen over de opstelling van gemeenteraden of over de mate waarin het college de gemeenteraad tot nu toe in het proces heeft betrokken. Evenmin vormen we een oordeel over de beleidsontwikkeling rond de transitie tot nu toe. De bevindingen dragen er wel toe bij dat de gemeenteraad zich een beeld kan vormen van zijn eigen betrokkenheid en mogelijk kan leren van hoe het proces in de andere steden verloopt.

Voor elk criterium uit het toetsingskader geven we een oordeel over de mate waarin hieraan is voldaan. Dit oordeel is gebaseerd op de kwalitatieve informatie verkregen uit de documentanalyse, interviews met wethouders en ambtenaren van de B4-gemeenten, interviews met ambtenaren van regiogemeenten en groepsinterviews met gemeenteraden. Voor de helderheid werken we in dit hoofdstuk met kleurcodes, waarmee we de drie mogelijke oordelen weergeven over de mate waarin aan een criterium wordt voldaan.

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

4.1 Breda

4.1.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen

In mei 2008 heeft het Bredase college een voorlopig plan van aanpak voor het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) vastgesteld, waarna het besproken is met de betreffende raadscommissie. De suggesties van de raadscommissie zijn meegenomen in de ontwikkeling van het CJG en terug te vinden in het Plan van Aanpak Centrum voor Jeugd en Gezin Breda van maart 2009. Dit is door de gemeenteraad van Breda in april 2009 vastgesteld. De gemeente neemt de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van het CJG en neemt de regierol op zich. De gemeente Breda heeft de ambitie dat het CJG uitgroeit tot de spil van het lokale jeugdbeleid en dat het kan bijdragen aan een lokale infrastructuur waarin opgroeien, opvoeding, vorming, onderwijs en opvang meer in onderlinge samenhang functioneren. In het Plan van Aanpak is een aantal uitgangspunten voor het CJG geformuleerd: het CJG is niet probleemgeoriënteerd, maar is er voor alle ouders en jeugdigen; het CJG streeft naar een werkwijze volgens het principe 1 gezin, 1 plan; er wordt gestreefd naar snelle en passende zorg (geen wachtlijsten); en het CJG wordt samen met ouders, jeugdigen en instellingen ontwikkeld. Voor het CJG wordt oplopend tot 2011 € 2,5 miljoen structureel uitgetrokken; daarnaast zijn er in de jaren 2009 t/m 2011 incidentele middelen beschikbaar voor de ontwikkeling van gemiddeld € 1,4 miljoen per jaar.

Het Plan van Aanpak benoemt een aantal te realiseren resultaten voor 2011.

De belangrijkste daarvan zijn:

- Alle huisartsen zijn bekend met het CJG en aangesloten op het risicosignaleringssysteem.
- Er is een effectieve zorgstructuur in en om kinderopvang, peuterspeelzalen en scholen (PO, VO en MBO), waarop het CJG is aangesloten.
- CJG en Veiligheidshuis werken effectief samen.
- Het risicosignaleringssysteem functioneert voor partijen die werken met jeugd en gezinnen.

- Gemeente en provincie starten een pilot voor een betere aansluiting tussen lokale jeugdhulp en provinciale jeugdzorg, met een spilfunctie voor het CJG.
- Ouders en jeugdigen kunnen overal in Breda fysiek, telefonisch en digitaal terecht bij het CJG met kleine en grote vragen rond opvoeden en opgroeien.
- Er is een laagdrempelig en aantrekkelijk CJG inlooppunt voor en door jongeren.
- Er is een effectieve participatie van gebruikers bij de ontwikkeling van het CJG.
- Het CJG is bekend bij een ruime meerderheid van de doelgroepen.

In februari 2011 heeft de gemeenteraad van Breda het beleidskader Jong@Breda vastgesteld, dat een aantal wijzigingen bevat in de uitgangspunten en aanpak van het CJG. Dit beleidskader betreft het gemeentelijke jeugd- en onderwijsbeleid voor de periode 2011-2014. Met het beleidskader wordt een nieuwe weg ingeslagen, onder meer van loketfunctie naar zichtbare aanwezigheid van de CJG-ers op de scholen en in de wijken. Belangrijk uitgangspunt in het kader is de benutting van de talenten en eigen kracht van jeugdigen. Het beleidskader kent drie lijnen, met in totaal acht doelen. In twee van de drie lijnen speelt het CJG een belangrijke rol:

1. De brede ontwikkeling van jeugdigen in Breda (brede scholen in alle wijken, cultuur- en sportparticipatie, buitenruimte voor jeugd, ruimte voor ontwikkeling topkennis).
2. Het versterken van de kansen van ouders, kinderen en jongeren die (tijdelijk) hulp of steun nodig hebben (voorschoolse voorzieningen en educatie, nabij CJG voor vragen, voorbereiding arbeidsmarkt).
3. Passende zorg voor jeugd en ouders die dat nodig hebben (via het CJG).

De doelen zijn uitgewerkt in te realiseren prestaties, waarvan het grootste deel specifiek en meetbaar is geformuleerd; voor een deel gaat het om prestatie-indicatoren (alle scholen hebben een CJG-er, er is een website voor jongeren voor vragen over opgroeien) en voor een deel om maatschappelijke effecten (iedere jongere tot 27 werkt of leert, verhoging van jongeren dat onderwijs met startkwalificatie verlaat, streefpercentage jongeren dat actief kunst of sport beoefent in vrije tijd). Het beleidskader kondigt aan dat de gemeenteraad de resultaten van de nul- en voortgangsmetingen tussentijds ontvangt. Voor zover we hebben kunnen nagaan, is hierover in de Jaarverslagen gerapporteerd, waarbij in het Jaarverslag 2012 een aanzienlijk deel van de indicatoren nog niet gemeten is: metingen zijn nog niet afgerond of de meetsystematiek is nog niet uitgewerkt. Daarnaast bevat het Uitvoeringsprogramma 2013 (zie hierna) een bijlage met daarin de voortgang per prestatie (deze bijlage is een samenvatting van de monitor Jong@Breda). In het beleidskader wordt een financiële taakstelling aangekondigd.

Het beleidskader Jong@Breda is uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's voor de jaren 2012 en 2013. Het uitvoeringsprogramma 2012 is in oktober 2011 in de raadscommissie besproken en vervolgens in december 2011 door het college vastgesteld (en ter informatie aan de raad aangeboden). Het uitvoeringsprogramma 2013 is in november 2012 door het college vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan de raad. In de uitvoeringsprogramma's zijn de prestaties verder geoperationaliseerd in indicatoren, sommige specifiek en meetbaar, andere niet. In de uitvoeringsprogramma's is ten opzichte van het beleidskader één prestatie toegevoegd: de voorbereiding op de transformatie jeugdzorg. Er wordt een lokaal beleidskader transformatie jeugdzorg aangekondigd, evenals bovenlokale afspraken over samenwerking op onderdelen van de jeugdzorg. Ook is de financiële taakstelling uitgewerkt: in totaal wordt het budget teruggebracht naar ca. € 47 miljoen. Het beleidskader Jong@Breda wordt in het najaar van 2013 geëvalueerd.

In juni 2011 heeft de gemeenteraad het beleidskader Meedoen@Breda vastgesteld. In dit beleidskader worden de gemeenschappelijke uitgangspunten voor het sociale beleid vastgesteld, met sleutelbegrippen als benutting van talenten, eigen kracht en benutting van netwerken. De gemeente verzorgt collectieve voorzieningen of individueel maatwerk alleen als dat echt nodig is. De doelstellingen voor jeugd en onderwijs zijn overeenkomstig de eerder in Jong@Breda vastgestelde doelen. Bij de behandeling van de voorjaarsnota 2012 heeft de raad via een motie aangedrongen op het werken volgens het principe '1 gezin, 1 plan' bij de uitwerking van het beleid als gevolg van de drie decentralisaties.

Tot slot is er de regionale beleidsontwikkeling. In 2011 is voor de regio West-Brabant de regionale visie op de transitie jeugdzorg vastgesteld. Deze is bekrachtigd in het Bredase college en besproken in de raadscommissie. De regionale visie sluit aan op de visie zoals die is geformuleerd in het lokale

beleidskader Jong@Breda; de uitgangspunten daarin zijn leidend in de (sub)regionale beleidsontwikkeling rond de transitie. De visie bevat een aantal uitgangspunten, waaronder de centrale positie van het CJG in de ondersteuning en hulp voor jeugdigen en hun ouders, als ook de toegang daartoe. De CJG-professionals zijn vraaggestuurde generalisten. Voor de inkoop van zwaardere vormen van zorg bundelen gemeenten de krachten. In de visie wordt besloten de beleidsontwikkeling voort te zetten in twee subregio's; Breda maakt deel uit van de subregio West-Brabant-Oost.⁵

In april 2013 heeft het Bredase college het regionale Plan van Aanpak *Samenwerken voor de jeugd in West Brabant Oost* vastgesteld, zoals ook de colleges van de overige acht gemeenten in de regio hebben gedaan. Dit plan van aanpak is in juni ter informatie aan de raad aangeboden en is in september 2013 in de raadscommissie besproken. Het plan van aanpak is een stap verder in de beleidsontwikkeling en formuleert een aantal uitgangspunten voor de regionale samenwerking en bevat een overzicht van de zaken die in het restant van 2013 verder dienen te worden uitgewerkt. Er is een planning per kwartaal opgenomen.

De gemeenteraad van Breda is tussentijds via diverse informatiebrieven en -bijeenkomsten geïnformeerd - deels specifiek over de transitie jeugdzorg en deels over de samenhang tussen de drie decentralisaties. Bij de betreffende criteria komt aan de orde waarover de raad is geïnformeerd.

De raad is in september 2013 door het college geïnformeerd over het proces dat leidt naar de vaststelling van het transitiearrangement. Over het arrangement wordt in eerste instantie besloten door de colleges van de gemeenten in de regio. De afspraken zijn onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraden.

Het regionale Plan van Aanpak wordt verder uitgewerkt en vormt één van de bouwstenen voor het beleidskader jeugdzorg dat in december 2013 ter vaststelling wordt geagendeerd in de gemeenteraad.

4.1.2 Inhoudelijke kaderstelling

Criterium	
1.1 Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld.	
1.2 De door de raad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval:	
a. De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts en het onderwijs daarbij.	
b. De inrichting van het casemanagement jeugdhulp.	
c. De verhouding tussen de inzet op 0 ^e , 1 ^e - en 2 ^e -lijnszorg.	
d. Het kwaliteitsbeleid.	
e. De inrichting van het AMHK.	
f. De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader.	
g. De aansluiting op passend onderwijs.	
h. De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten.	
i. De aansluiting op het veiligheidshuis.	
j. De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp.	
1.2 De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d	
1.3 De raad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod.	
1.4 De raad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld.	
1.5 Het beleidskader is uitgewerkt in een functioneel ontwerp of inkoopkader. De raad heeft dit vastgesteld/ De raad heeft uitgangspunten en kaders (te weten criteria, grenzen, concrete (rand)voorwaarden en toetsbare doelen) voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.	

5 In het vervolg spreken we van de regio West-Brabant Oost.

1.1 De gemeenteraad van Breda heeft in 2011 een lokale visie op het jeugdbeleid vastgesteld waarvan veel uitgangspunten zijn meegenomen of doorklinken in het regionale plan van aanpak voor de transitie jeugdzorg. Dit laatste plan is niet door de raad bekrachtigd; het is in september 2013 ter bespreking in de raadscommissie.

De door de raad vastgestelde visie gaat niet (direct) over de transitie jeugdzorg. Over de verschillende in het toetsingskader opgenomen aspecten van de visievorming heeft de raad derhalve geen richtinggevende uitspraak gedaan. Een uitzondering betreft de aansluiting op de andere decentralisaties in het sociale domein; hierover heeft de raad weliswaar zeer algemene, maar richtinggevende uitspraken gedaan in het beleidskader Meedoen@Breda.

1.2 In het regionale plan van aanpak worden de in het toetsingskader opgenomen aspecten van de visievorming wel behandeld, maar dit is niet door de raad vastgesteld. Op een aantal aspecten is de beleidsvorming verder dan op andere. Rond de toeleiding tot jeugdhulp en de aansluiting van het onderwijs wordt vanaf augustus 2013 geëxperimenteerd in twee proeftuinen (proeftuin Passend onderwijs en proeftuin One-stop-shop). Hetzelfde geldt voor de inrichting van het AMHK: vanaf augustus draait een proeftuin versnelde integratie Steunpunt huiselijk geweld en AMK. Ook over de aspecten casemanagement jeugdhulp en de verhouding tussen de inzet op de 0e-, 1e- en 2e-lijnszorg worden in het regionale plan van aanpak wat meer richtinggevende uitspraken gedaan.

Op de overige aspecten zijn de uitspraken algemener (aansluiting tussen vrijwillig en gedongen kader, wijze van inkoop specialistische hulp, kwaliteitsbeleid) en wordt aangegeven dat dit in de laatste kwartalen van 2013 verder ontwikkeld wordt, of worden geen uitspraken gedaan (aansluiting op veiligheidshuis, de bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders). Overigens zijn er vanuit de raad in januari 2013 schriftelijke vragen aan het college gesteld die onder meer de inkoop van jeugdzorg vanaf 2015 betreffen.

1.3 In de raadsinformatiebijeenkomsten van november 2012 en juni 2013 is de raad geïnformeerd over de omvang van de doelgroepen van de transitie jeugdzorg. Het betreft voorlopige en onvolledige cijfers met als peildatum 31 december 2011 op basis van het Brabants Informatiesysteem Jeugd (BIJ), onder meer over het aantal Bredase jeugdigen in een traject van Bureau jeugdzorg, onder toezicht, in voogdij en in de jeugdreclassering. Tijdens het groepsinterview met raadsleden bleken de aanwezigen zich niet bewust van de beschikbaarheid van deze cijfers.

1.4 In het lokale beleidskader Jong@Breda zijn doelstellingen geformuleerd die meer in het algemeen voor het jeugdbeleid gelden en niet direct met de transitie jeugdzorg te maken hebben. Mogelijk kunnen deze lokale doelstellingen als inspiratie worden gebruikt voor de doelformulering in het beleidskader jeugdzorg. Het regionale plan van aanpak bevat geen concrete beleidsdoelen, wel een set van algemene uitgangspunten (leefregels).

1.5 Het regionale plan van aanpak is niet uitgewerkt in een functioneel ontwerp, noch in een inkoopkader.

4.1.3 Financiële kaderstelling

Criterium	
2.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten).	
2.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg.	
2.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.	
2.4 De Raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.	

2.1 In de raadsinformatiebijeenkomsten van november 2012 en van juni 2013 is de raad geïnformeerd over de budgetten die in 2013 gemoeid zijn met het CJG (inclusief de jeugdgezondheidszorg; € 4 miljoen), de invoeringsbudgetten jeugdzorg die de gemeente in 2013 en 2014 van het Rijk ontvangt (€ 0,4 miljoen) en het budget dat de gemeente in 2015 ontvangt van het Rijk voor de jeugdzorg (€ 37 miljoen); het door het Rijk uit te keren budget voor 2016 en later wordt pas in de loop van 2014 bekend. Tijdens het groepsinterview met raadsleden bleken de aanwezigen zich niet bewust van de beschikbaarheid van deze cijfers. De raad heeft geen zicht op de te verwachten kosten.

2.2 Er zijn door de raad geen financiële uitgangspunten voor de transitie jeugdzorg geformuleerd. De raad heeft in de Voorjaarsnota 2013 ingestemd met een bezuiniging van € 0,5 miljoen op het CJG in 2014. Het college ziet de onder 2.1 genoemde budgetten als kaderstellend (met inachtneming van de in de Voorjaarsnota aangekondigde bezuiniging op het CJG), zoals onder meer door de wethouder uitgesproken in de vergadering van de raadscommissie van 9 april 2013.

2.3 De raad heeft zich niet uitgesproken over financiële afspraken tussen de gemeenten in de regio. In het regionale plan van aanpak is aangekondigd dat er bindende afspraken tussen de gemeenten worden gemaakt over de inzet van het budget voor preventie, het voorliggende veld en de huidige CJG-taken. Indien dergelijke afspraken gemaakt kunnen worden, is het vervolgens mogelijk om op basis van solidariteit afspraken te maken over de financiering en gezamenlijke inkoop van zwaardere vormen van zorg. Hoe die afspraken eruit moeten gaan zien, is (nog) niet duidelijk.

2.4 De raad heeft globale ideeën over hoe de inzet op de 0^e- en 1^e-lijn kan leiden tot een kostenreductie doordat uiteindelijk een minder zwaar beroep wordt gedaan op 2^e-lijnszorg. Dit is in lijn met het algemene uitgangspunt dat er stevig wordt ingezet op 0^e- en 1^e-lijn. De gedachtevorming bij de raad is evenwel algemeen en abstract.

4.1.4 Organisatie van het transitieproces

<i>Criterium</i>	
3.1 Er is een (boven)lokale startnotitie door de raad en/of het college vastgesteld.	
3.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd.	
3.3 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf.	
3.4 Politiek relevante zaken zijn in een vroeg stadium in de raad besproken.	
3.5 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders.	
3.6 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's.	

3.1 Het Bredase college heeft in 2011 de regionale visie op de jeugdzorg van West-Brabant vastgesteld. Deze visie is te zien als startnotitie. Op lokaal niveau vormt het beleidskader Jong@Breda weliswaar een belangrijke basis voor de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg, maar deze is niet als startnotitie aan te duiden.

3.2 De raad wordt regelmatig geïnformeerd via raadsbijeenkomsten en -brieven. De raadsinformatiebrief van maart 2013 over de voortgang van de aanpak van de drie decentralisaties bevat een procesvoorstel voor het betrekken van de raad op de drie dossiers. De brief is in de raadscommissie van april 2013 besproken. In een bijlage bij de brief is per decentralisatie in grote lijnen de planning voor 2013 en 2014 weergegeven. De raadscommissie wordt gevraagd in te stemmen met het beleidsvoorstel. Het verslag van de raadscommissie suggereert dat de raad hiermee instemt. Ook op andere momenten is de raad geïnformeerd over het 'spoorboekje' beleidsontwikkeling transitie jeugdzorg. In de informatiebrief van september 2013 is de raad geïnformeerd over zijn rol in de totstandkoming van de transitiearrangementen: de door het college gemaakte afspraken zijn pas geldig na goedkeuring door de raad.

3.3 De raad heeft in een aantal bijeenkomsten gesproken met of kennis genomen van de problemen, opvattingen en wensen van jeugdigen en hun ouders. Een deel van de raad is van mening dat het

vergaren van dergelijke informatie een individuele verantwoordelijkheid is van raadsleden. Overigens is de raad tot eind 2012 niet echt betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. De raad kende enige tijd een raadswerkgroep rond de drie decentralisaties met als doel de informatiepositie van de raad te versterken, maar omdat in de werkgroep politieke debatten werden gevoerd, is besloten de informatievoorziening via de raadscommissie te laten verlopen. In het groepsinterview geven raadsleden aan informatie vanuit instellingen te missen: hoe wordt vanuit het professionele veld naar de voorgestelde veranderingen gekeken?

3.4 Met de vaststelling van het beleidskader Jong@Breda heeft de gemeenteraad - al dan niet bewust - een aantal inhoudelijke uitgangspunten geformuleerd die ook ten grondslag liggen aan de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. Het betreft algemeen geformuleerde uitgangspunten, die deels ook al bij de ontwikkeling van het CJG werden gehanteerd. Het gezamenlijk optrekken in de regio West-Brabant Oost is in de raadscommissie besproken. Tegelijkertijd dient er nog een flink aantal politieke keuzes te worden gemaakt, zowel inhoudelijk, financieel als bestuurlijk (de juridische borging van de regionale samenwerking).

3.5 De inhoudelijke en financiële uitgangspunten en de doelstellingen die door de raad zijn vastgesteld, hebben niet direct betrekking op de transitie jeugdzorg. De algemeen geformuleerde uitgangspunten (zie onder 3.4) werken wel door in de beleidsontwikkeling rond de transitie.

3.6 Er is geen met de raad gedeelde risicoanalyse; de geïnterviewde ambtenaren geven aan dat het wel de bedoeling is dat deze er komt. De raad geeft zelf aan wel een aantal risico's te zien, waaronder zijn eigen betrokkenheid in de regionale samenwerking. De raad vreest dat zijn lokale inbreng niet voldoende door zal klinken in de regionale afspraken. De raad heeft geen helder beeld hoe de risico's kunnen worden beheerst.

4.1.5 Toezicht en verantwoording

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

4.1 Er zijn tussen raad en college geen specifieke afspraken gemaakt over de informatievoorziening rond de transitie jeugdzorg. De raad is een aantal malen geïnformeerd via raadsbijeenkomsten en -brieven, soms in het kader van de drie decentralisaties. De raad heeft op een aantal punten het gevoel over onvoldoende informatie te beschikken. Dat geldt met name ten aanzien van de financiële kaders en de regionale samenwerking (en de juridische borging daarvan). Ook geeft de raad aan te weinig informatie te hebben over de werking van de CJG's, die voor een belangrijk deel volgens dezelfde uitgangspunten werken als die waarmee in de transitie gewerkt gaat worden. Overigens wordt de raad via de uitvoeringsprogramma's Jong@Breda geïnformeerd over de belangrijkste bevindingen van de CJG-monitor en zijn er werkbezoeken aan het CJG geweest. Tot slot maken raadsleden zich ongerust over de onduidelijkheid omtrent de wetgeving: het is onzeker hoe de wet er uiteindelijk uit gaat zien.

4.2 Voor de transitie jeugdzorg zijn geen prestatie-indicatoren vastgesteld, door de raad noch door het college; in de interviews geven de wethouder en de ambtenaren aan dat deze de komende tijd ontwikkeld gaan worden. Het beleidskader Jong@Breda bevat een aantal prestatie-indicatoren die mogelijk gebruikt kunnen worden in het beleidskader jeugdzorg. Ook worden de maatschappelijke effecten van het CJG gemonitord, zoals de door ouders en jeugdigen ervaren toename van opvoed- en opgroecom-

petenties, de bekendheid van het CJG en de ontwikkeling van het gebruik van zware zorg en van het aantal OTS'en. De geïnterviewde ambtenaren stellen dat uit de informatie blijkt dat de aanpak van het CJG werkt. Voor zover we hebben kunnen nagaan is deze informatie niet met de raad gedeeld; in het groepsinterview zeggen raadsleden behoefte te hebben aan een antwoord op de vraag of de CJG-werkwijze effectief is.

4.3 Nee

4.4 Nee

4.1.6 Regionale samenwerking

criterium	
5.1 Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking (vormgeving).	
5.2 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners.	
5.3 Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking).	

5.1 Er is geen juridische basis voor de regionale samenwerking tussen de negen gemeenten in West-Brabant Oost. In het regionale plan van aanpak is aangekondigd dat de juridische en financiële kaders hiervoor, de vorm en de aard van de samenwerking en de afspraken en voorwaarden in het derde kwartaal van 2013 worden uitgewerkt. Er wordt gekoerst op een lichte vorm van samenwerking, onder meer om zo de positie van gemeenteraden voldoende te borgen.

5.2 Het regionale plan van aanpak maakt duidelijk dat er (nog) geen bindende afspraken zijn over de inzet van middelen; dit is een van de opgaven die in het plan van aanpak worden geformuleerd. Er dienen bindende afspraken tussen de gemeenten te worden gemaakt over de inzet van budget voor preventie, het voorliggende veld en de huidige CJG-taken. Indien dergelijke afspraken gemaakt kunnen worden, is het vervolgens mogelijk om op basis van solidariteit afspraken te maken over de financiering en gezamenlijke inkoop van zwaardere vormen van zorg. Hoe die afspraken eruit moeten gaan zien, is (nog) niet duidelijk. De raad toonde zich tijdens het groepsinterview niet op de hoogte van dit voornemen, alhoewel daar in een bijlage van de raadsbrief over de voortgang van de aanpak van de decentralisaties (maart 2013) wel mededelingen over zijn gedaan. Uit de interviews bleek dat mogelijk niet alle gemeenten in de regio zo maar meegaan in het maken van budgettaire afspraken over de 0^e- en 1^e-lijn.

5.3 Nee. Wel is het algemene uitgangspunt geformuleerd dat er sterk wordt gestuurd op de kwaliteit van de professionals.

4.1.7 Conclusie

De gemeenteraad van Breda is tot op heden op relatief grote afstand gebleven van het beleid rond de transitie jeugdzorg. De raad heeft een visie op het lokale jeugdbeleid vastgesteld die doorwerkt in de regionale beleidsontwikkeling rond de transitie. Veel van de Bredase uitgangspunten klinken daar in door. Als het evenwel om specifieke aspecten van de transitie gaat, heeft de raad daarover weinig uitspraken gedaan. Het regionale Plan van Aanpak, waar deze aspecten deels wel aan de orde komen, is in september 2013 ter bespreking in de raadscommissie geweest. De raad heeft in beperkte mate zicht op de huidige vraag naar en het huidige aanbod aan jeugdzorg. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen voor de transitie gesteld.

De raad heeft geen financiële uitgangspunten geformuleerd of financiële afwegingen gemaakt. De raad heeft beperkt zicht op de financiële randvoorwaarden van de transitie.

De betrokkenheid van de raad bij het transitieproces is beperkt. De raad wordt met regelmaat geïnformeerd via bijeenkomsten en brieven. Er zijn geen heldere afspraken over de wijze waarop de raad betrokken wordt. De raad heeft zich in beperkte mate over politiek-relevante zaken uitgesproken - het gezamenlijk optrekken in de regio West-Brabant Oost is alleen besproken in de raadscommissie. De

raad heeft gestuurd door de vaststelling van het beleidskader Jong@Breda. De raad heeft niet gestuurd op beleidsuitgangspunten die direct samenhangen met de transitie. De raad beschikt niet over een heldere risicoanalyse. De informatiepositie van de Bredase raad is daardoor verre van optimaal. Het toezicht en de verantwoording zijn niet in de raad aan de orde geweest. De raad geeft aan weinig zicht te hebben op de werking van het CJG, dat voor een belangrijk deel werkt op basis van uitgangspunten die ook aan de regionale beleidsontwikkeling rond de transitie ten grondslag liggen - dit ondanks de samenvattingen van de CJG-monitor die als bijlage zijn opgenomen bij de uitvoeringsprogramma's Jong@Breda en de werkbezoeken aan het CJG.

De regionale samenwerking in West-Brabant Oost is niet juridisch geborgd en er zijn geen financiële kaders vastgesteld. De afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's in de regionale samenwerking zijn algemeen en moeten nog verder worden uitgewerkt - dat geldt in het bijzonder voor de wijze waarop de onderlinge solidariteit wordt geregeld. Hierin schuilt een risico voor de gemeente Breda en andere gemeenten in de regio.

De conclusie is dat de gemeenteraad van Breda begin september 2013 onvoldoende is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad kan zich meer proactief opstellen.

4.2 Eindhoven

4.2.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen

De gemeente Eindhoven kent vanaf 2007 een CJG-functie. De contouren hiervoor zijn neergelegd in de notitie Centrum Jeugd en Gezin, die in juni 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het CJG Eindhoven is een laagdrempelige voorziening met twee pijlers: opvoedingsondersteuning (versterking en coördinatie van opvoed- en opgroeiondersteuning; expertisecentrum opvoedondersteuning voor jeugd, ouders, vrijwilligers en professionals) en aanpak van risicojeugd (uitvoeren en beheren van het signaleringssysteem Zorg voor Jeugd; het voeren van het Stedelijk Casusoverleg Risicojeugd; het uitzetten en bewaken van gecoördineerde acties door hulpverleningsinstanties; het inzetten van gezinscoaches). In november 2010 stelt de gemeenteraad de Voortgangsrapportage CJG 2007-2010 vast, met daarin het besluit om het CJG voort te zetten.

In maart 2010 nam de Eindhovense gemeenteraad de aanbevelingen van de Eindhovense rekenkamer over om het welzijnsbeleid te herzien en daarbij de beoogde maatschappelijke effecten en vraagstelling centraal te stellen. Het college heeft in reactie daarop de startnotitie Plan van Aanpak Twee werelden / projectplan Nieuw sociaal beleid ontwikkeld. Deze zijn besproken in de raadscommissie van december 2010. In de startnotitie wordt een fundamenteel andere manier van werken in het sociale domein aangekondigd. De uitgangspunten daarbij zijn dat er vraaggestuurd wordt gewerkt, dat de eigen kracht en het zelforganiserend vermogen van inwoners wordt aangesproken en dat effectiviteit en beperking van bureaucratie centraal staan bij de uitvoering van beleid. Er wordt een raads werkgroep opgericht met als doel de gemeenteraad beter te kunnen laten sturen op de inhoud en resultaten van beleid en in het bijzonder de uitwerking van de verbeterpunten die zijn geformuleerd in het rekenkamerrapport.

De startnotitie krijgt in april 2011 een vervolg in het door de raad vastgestelde beleidskader Nieuw sociaal beleid: inhoudelijke kaders en vervolgproces. Hierin worden de twee hoofdlijnen, eigen kracht en vraaggerichte, effectieve en ontkokerde uitvoering verder uitgewerkt in een aantal richtinggevende elementen voor de systeeminnovatie in het sociale domein: meer samenhang, meer benutting van de kracht van de stad, vroegtijdig ingrijpen waar nodig, maatwerk in de ondersteuning, inzet van generalisten in de eerste lijn, uitvoering in nabijheid van burgers en invloed daarvan op beleids- en contractvorming. Deze uitgangspunten leiden tot organisatorische aanpassingen (systeeminnovatie) in het professionele veld en in de gemeentelijke organisatie. Bij deze ontwikkeling is een werkgroep uit de raad actief geweest.

Een extern comité adviseerde over dit beleidskader (november 2011), de raads werkgroep volgde dit proces als opdrachtgever. Het beleidskader en het externe advies leidden tot het raadsvoorstel Systeeminnovatie sociaal beleid: de transformatie WIJEindhoven, dat in april 2012 door de raad is goedgekeurd. De inhoudelijke kernpunten zijn: investeren op sociale basisvoorzieningen, investeren op eigen kracht en 'samenkracht', oprichting van nieuwe organisatie met generalistisch werkende teams, organisatie van een escalatielaag, gemeente als regisseur van de beoogde transformatie. WIJEindhoven

is in principe kostenneutraal. In 2012 wordt in twee Eindhovense wijken gestart met de nieuwe werkwijze. Het raadsvoorstel bevat geen beleidsdoelstellingen.

In de kadernota Over morgen 2014-2017 (juni 2013) wordt vastgesteld dat de veranderingen in het sociale domein pas na enkele jaren baten zullen genereren. Tot die tijd dient er geïnvesteerd te worden. Daarom wordt de raad voorgesteld om in te stemmen met het opbouwen van een reserve voor het sociale domein van € 25 miljoen voor de periode 2014-2015.

Parallel aan de lokale beleidsontwikkeling rond het brede sociale domein en het CJG is er in SRE-verband (21 gemeenten in Zuidoost-Brabant) gewerkt aan de transitie jeugdzorg. Begin 2011 is een regionale werkgroep ingesteld die tot doel had om de informatie rond de transitie te stroomlijnen en te komen tot een regionale transitie-agenda. In november 2011 is in het portefeuillehoudersoverleg van de SRE een tussenrapportage vastgesteld, met daarin een aantal inhoudelijke werkprincipes. De gemeenteraad van Eindhoven is niet geïnformeerd over deze tussenrapportage. Naast een aantal inhoudelijke werkprincipes wordt het uitgangspunt 'maximaal lokaal' geformuleerd. De inzet van professionals vindt zo veel mogelijk plaats in het gezin, in de wijk en in school. Een aantal zaken zal lokaal, subregionaal, regionaal of bovenregionaal georganiseerd moeten worden, met het oog op efficiëntie, kwaliteit, kennis en de spreiding van risico's.

In juni 2012 heeft het portefeuillehoudersoverleg van de SRE het Functioneel model jeugdzorg vastgesteld als inspiratiemodel voor de verdere beleidsontwikkeling. Het functioneel model bevat een aantal procesmatige en organisatorische uitgangspunten voor de inrichting van de jeugdhulp. Het bevat een basismodel, met daarin de soorten professionals die onderscheiden worden, zoals twee typen generalisten die gekoppeld zijn aan vaste werkgebieden, en het klantproces (onder meer toeleiding, intake, eventuele inzet specialistische hulp). De gemeenteraad van Eindhoven is niet geïnformeerd over dit functioneel model.

In juni 2013 heeft het portefeuillehoudersoverleg van de SRE de regionale strategische agenda 21-Voor-de-jeugd vastgesteld. Daarin is vastgelegd dat iedere gemeente in Zuidoost-Brabant vanaf 2015 beschikt over generalistisch werkende teams en afspraken heeft gemaakt over de toegang tot specialistische jeugdzorg en de consultatierol hierin van specialisten. Tevens is per zorgvorm vastgesteld op welk niveau er regionaal wordt samengewerkt, uiteenlopend van regionale prijs- en productafspraken met grote instellingen waarbij gemeenten zelf het inkoopvolume bepalen tot gezamenlijke inkoop met risicospreiding voor gemeenten. De risicospreiding voor gemeenten bestaat uit een mechanisme waarbij gemeenten een bijdrage betalen op basis van hun afname voor een periode van twee jaar, waardoor incidentele uitschieters in het zorggebruik worden gedempt. In de strategische agenda wordt voorts bepaald dat de jeugdbescherming en -reclassering wordt ingekocht bij één gecertificeerde instelling en dat de jeugdbeschermers/-reclasseerders een tandemfunctie vervult met de generalist, waarbij eerstgenoemde toezichthouder is. De samenwerkingsvarianten worden door een regionale werkgroep verder uitgewerkt voor 1 december 2013. De agenda geeft voorts een aantal werkgroepen de opdracht om een aantal zaken verder te ontwikkelen, zoals de afspraken met huisartsen, 1^e-lijns-ggz en zorgverzekeraars, de aansluiting op passend onderwijs, de inrichting van een regionale crisisdienst en een nieuw regionaal meldpunt AMHK.

De gemeenteraad is in april 2013 geïnformeerd over een nulmeting jeugdbeleid, die als basis fungeert voor het volgen van de ontwikkeling van de jeugdproblematiek in Eindhoven de komende jaren. In de nulmeting ligt de nadruk op de aard en omvang van de problematiek van jeugd en de behoefte aan ondersteuning zoals ouders en kinderen die aangeven.

In een informatiebijeenkomst in augustus 2013 is de gemeenteraad geïnformeerd over recente en komende ontwikkelingen in het dossier transitie jeugdzorg: summier over de regionale strategische agenda, en wat uitgebreider over de deelname met de gehele regio aan de Versnelling (experiment met lokale toegang voor enkelvoudig ambulante jeugdzorg) en de in oktober vast te stellen transitiearrangementen.

Het beleidskader jeugdzorg is in februari 2014 gereed.

4.2.2 Inhoudelijke kaderstelling

Criterion	
1.1 Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld.	
1.2 De door de raad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval:	
a. De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts en het onderwijs daarbij.	
b. De inrichting van het casemanagement jeugdhulp.	
c. De verhouding tussen de inzet op 0 ^e , 1 ^e - en 2 ^e -lijnszorg.	
d. Het kwaliteitsbeleid.	
e. De inrichting van het AMHK.	
f. De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader.	
g. De aansluiting op passend onderwijs.	
h. De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten.	
i. De aansluiting op het veiligheidshuis.	
j. De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp.	
k. De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d	
1.3 De raad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod.	
1.4 De raad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld.	
1.5 Het beleidskader is uitgewerkt in een functioneel ontwerp of inkoopkader. De raad heeft dit vastgesteld/ De raad heeft uitgangspunten en kaders (te weten criteria, grenzen, concrete (rand)voorwaarden en toetsbare doelen) voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.	

1.1 De gemeenteraad heeft met het beleidskader Systeeminnovatie sociaal beleid: WIJEindhoven de kaders voor de beleidsontwikkeling in het sociale domein gesteld. Dit beleidskader omvat de transitie jeugdzorg. Deze kaderstelling gebeurt in algemene termen. Het Functioneel model jeugdzorg uit 2012 en de regionale strategische agenda jeugd van juni 2013 stelt op onderdelen de regionale kaders voor de transitie jeugdzorg. Beide stukken zijn door het Eindhovense college vastgesteld. Zij zijn (nog) niet actief aan de gemeenteraad aangeboden; de raad is wel geïnformeerd over de regionale agenda op een informatiebijeenkomst in augustus 2013. De raad heeft in 2007 wel een visie op het CJG vastgesteld en die in 2010 nog eens bekrachtigd.

1.2 Het beleidskader Systeeminnovatie sociaal beleid formuleert de uitgangspunten over de toeleiding tot hulp in het sociale domein. Over de positie van de huisarts daarbij wordt niets gezegd. In algemene zin formuleert dit beleidskader de verhouding tussen de inzet op de 0^e, 1^e- en 2^e-lijnszorg en de verhouding tussen de verschillende beleidsterreinen in het sociale domein. Over de overige aspecten van de visie doet het beleidskader Systeeminnovatie sociaal beleid geen uitspraken. In de regionale strategische agenda jeugd worden op een aantal van deze aspecten wel algemene uitgangspunten geformuleerd, deze dienen de komende maanden te worden geconcretiseerd.

1.3 In een presentatie over de drie decentralisaties in maart 2013 is de raad in algemene zin geïnformeerd over het aantal Eindhovense jeugdigen dat van verschillende vormen van jeugdzorg gebruik maakt. Daarnaast is de raad in april 2013 een nulmeting jeugdbeleid aangeboden, die vooral betrekking heeft op activiteiten die vanuit het CJG worden ondernomen. Er is geen beleidsanalyse in relatie tot de transitie jeugdzorg. De gemeenteraad stelt in het groepsinterview dat zij onvoldoende op de hoogte is van de huidige lokale vraag naar en het huidige aanbod van jeugdzorg in Eindhoven. Een aantal raadsleden merkt op dat zij in het duister tasten over de aard van de taken die de gemeente er vanaf 2015 bij krijgt. In de bijlagen van de regionale strategische agenda wordt een overzicht gegeven van het huidige stelsel van jeugdzorg. De bijlage biedt tevens inzicht in het huidige zorggebruik van

Eindhovense jeugdigen. Vanuit de raad zijn in augustus 2013 vragen gesteld over het jeugdzorggebruik in het kader van de AWBZ en het gebruik van jeugd-ggz. De wethouder geeft in reactie aan dat deze cijfers nog niet beschikbaar zijn.

1.4 In de onder 1.1 genoemde lokale en regionale beleidskaders voor het sociale domein en de transitie jeugdzorg zijn geen concrete doelstellingen geformuleerd of vastgesteld. In de begrotingen van de laatste jaren zijn voor het programma Jeugd en onderwijs (maatschappelijke) effectindicatoren en beleidsprestaties opgenomen. Deze hebben niet direct betrekking op de transitie jeugdzorg.

1.5 In de regionale strategische agenda is een aantal uitgangspunten voor de regionale inkoop van jeugdzorg opgenomen. Tevens bevat de bijlage een reader over mogelijke bekostigingsmodellen. De uitgangspunten voor de regionale inkoop dienen de tweede helft van 2013 te worden uitgewerkt. De raad is niet geïnformeerd over deze uitgangspunten. De informatiebrief van de SRE van eind 2012 aan (onder meer de Eindhovense) gemeenteraad geeft hierover geen informatie.

4.2.3 Financiële kaderstelling

<i>Criterium</i>	
2.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten).	
2.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg.	
2.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.	
2.4 De Raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.	

2.1 De raad is niet geïnformeerd / beschikt niet over informatie over de beschikbare budgetten en de te verwachten kosten. In een bijlage van de regionale strategische agenda wordt een beeld geschetst van de kosten die in eerdere jaren gemoeid waren met het regionale en/of lokale zorggebruik. Deze informatie is niet actief ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad.

2.2 De raad heeft niet direct financiële uitgangspunten vastgesteld voor de transitie jeugdzorg. Wel heeft de raad ingestemd met het instellen van een reserve voor het sociale domein van € 25 miljoen voor de jaren 2014 en 2015.

2.3 De afspraken over de gezamenlijke inkoop en financiering die gemaakt zijn in de regionale strategische agenda zijn algemeen en dienen verder te worden uitgewerkt. De gemeenteraad is (nog) niet geïnformeerd over de tot op heden gemaakte afspraken.

2.4 Nee

4.2.4 Organisatie van het transitieproces

<i>Criterium</i>	
3.1 Er is een (boven)lokale startnotitie door de raad en/of het college vastgesteld.	
3.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd.	
3.3 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf.	
3.4 Politiek relevante zaken zijn in een vroeg stadium in de raad besproken.	
3.5 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders.	
3.6 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's.	

3.1 Voor de transitie jeugdzorg is in SRE-verband een als regionale startnotitie te beschouwen tussen-rapportage vastgesteld in november 2011. Deze is goedgekeurd door het Eindhovense college. Tevens heeft het Eindhovense college eind 2010 een startnotitie voor de beleidsontwikkeling in het sociale domein vastgesteld. Deze is besproken in de raadscommissie.

3.2 In maart 2013 is de raadscommissie geïnformeerd over de beleidsontwikkeling rond de drie decentralisaties. Daarbij is ook ingegaan op de vraag op welke wijze de commissie geïnformeerd wenst te worden door de wethouder en het ambtelijk apparaat en de vraag op welke wijze de gemeenteraad de stad, instellingen en cliënten bij zijn eigen proces wil betrekken. In deze bijeenkomst is de commissie voor het eerst geïnformeerd over de verdere planning van de beleidsontwikkeling. In het groepsinterview komt naar voren dat sommige raadsleden zoeken naar hun rol. Heeft de raad bijvoorbeeld een rol in de vaststelling van de transitiearrangementen?

3.3 De raad lijkt onvoldoende geïnformeerd om tot een zorgvuldige belangenafweging te komen. De raad blijkt voor zijn informatievoorziening deels afhankelijk van de Wmo-raad. Het is de vraag of de gemeenteraad voldoende onderneemt om een betere informatiepositie te verkrijgen; in het groepsinterview kwalificeren raadsleden hun eigen rol als enigszins passief.

3.4 Een aantal politiek relevante uitgangspunten is belegd in het beleidskader Systeeminnovatie sociaal domein. Een aantal andere politiek relevante zaken zijn niet in de raad aan de orde geweest (zie ook 1.2). Dat geldt bijvoorbeeld voor het regionaal geformuleerde uitgangspunt 'maximaal lokaal'.

3.5 Zie 3.4 voor wat betreft inhoudelijke kaders. De raad heeft geen kaderstellende financiële uitspraken gedaan.

3.6 De raad toont zich in het groepsinterview weinig op de hoogte van de mogelijke risico's die kleven aan de transitie jeugdzorg. De raad lijkt zich geen zorgen te maken over zijn eigen inbreng in de regionale samenwerking. Het college heeft een eventuele risicoanalyse niet met de raad gedeeld.

4.2.5 Toezicht en verantwoording

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

4.1 In maart 2013 is in een informatiebijeenkomst voor de raadscommissie in algemene zin gesproken over de informatiebehoefte van de raad. Bij het groepsinterview stelt de meerderheid van de betrokken raadsleden over onvoldoende informatie te beschikken om zijn rol adequaat te kunnen vervullen. Het gaat met name om informatie over het aantal cliënten dat nu gebruik maakt van jeugdzorg, de aard van de problematiek van jeugdigen en ouders en de verbinding tussen de transitie jeugdzorg en de bredere benadering van WIJEindhoven.

4.2 Voor de transitie jeugdzorg zijn geen prestatie-indicatoren vastgesteld. Voor het raadsprogramma Jeugd en onderwijs is dat wel het geval (zie 1.4).

4.3 Nee

4.4 Nee

4.2.6 Regionale samenwerking

Criterion	
5.1 Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking (vormgeving).	
5.2 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners.	
5.3 Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking).	

5.1 De regionale samenwerking vindt tot en met 2014 plaats op basis van de WGR-plus-constructie, die per 2015 wordt opgeheven. Hoe de regionale samenwerking daarna juridisch geborgd wordt, is nog niet uitgewerkt - dat geldt ook voor de samenwerking rond de transitie jeugdzorg. Waarschijnlijk komt er een soort WGR-constructie. De regionaal strategische agenda bevat een bijlage met daarin een overzicht van mogelijke samenwerkingsmodellen, inclusief een afwegingskader om tot een keuze van een samenwerkingsmodel te komen. De samenwerking bij de inkoop van zorgvormen dient in de tweede helft van 2013 verder te worden uitgewerkt.

5.2 In de regionaal strategische agenda wordt per zorgvorm het niveau van regionale samenwerking geregeld. Er worden vier niveaus onderscheiden:

- Product- en prijsafspraken met grote instellingen, waarbij lokaal bepaald wordt welke en hoeveel zorg al dan niet wordt ingekocht.
- Gezamenlijke inkoop, waarbij de regie van de gemeente op deze zorgvorm op het volume nihil is.
- Gezamenlijke inkoop met volumegarantie voor instelling.
- Gezamenlijke inkoop met risicospreiding. De risicospreiding voor gemeenten bestaat uit een mechanisme waarbij gemeenten een bijdrage betalen op basis van hun afname voor een periode van twee jaar, waardoor incidentele uitschieters in het zorggebruik worden gedempt.

Er is bij de inkoop geen sprake van solidariteit tussen gemeenten. Wel bestaat voor gemeenten de prikkel om te investeren in de 0e en 1e-lijn, want dat leidt uiteindelijk tot lagere gemeentelijke kosten. Deze samenwerkingsniveaus worden in de tweede helft van 2013 verder uitgewerkt.

5.3 Nee

4.2.7 Conclusie

De gemeenteraad van Eindhoven is in beperkte mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. Met het beleidskader WIJEindhoven heeft de raad de visie op het beleid in het sociale domein vastgesteld. De uitgangspunten in deze visie gelden ook voor de transitie jeugdzorg. De raad heeft in 2007 een visie op het CJG vastgesteld. De raad heeft nauwelijks uitspraken gedaan over specifieke aspecten van de transitie. De raad heeft beperkt inzicht in de vraag naar jeugdzorg en het aanbod. De raad heeft geen doelen gesteld.

De raad heeft nauwelijks zicht op de financiële randvoorwaarden en heeft geen financiële uitgangspunten geformuleerd of kaders gesteld, met uitzondering van het instellen van een reserve voor het sociale domein.

De raad blijft op afstand als het gaat om beleid rond de transitie jeugdzorg. De door de raad vastgestelde visie op de transformatie van het sociale domein - WIJEindhoven - is leidend voor de beleidsontwikkeling; daar zit de sturing van de raad. De raad wordt geïnformeerd over de voortgang van de transformatie door *story telling* (functioneren van de WIJteams en het CJG) maar geeft ook aan daar beperkt zicht op te hebben. De informatiepositie van de raad is beperkt: het ontbreekt aan inzicht in het huidige stelsel, in de opvattingen en belangen van relevante actoren en in de risico's. Over de betrokkenheid van de raad in het proces zijn geen afspraken gemaakt.

Over de wijze van toezicht en verantwoording rond de transitie jeugdzorg is door de raad niet gesproken.

Voor de regionale samenwerking in Zuidoost-Brabant is een strategische agenda opgesteld. De raad is hierover in augustus 2013 geïnformeerd. Er is onzekerheid over de vorm van de regionale samenwerking na 2014. De strategische agenda bevat een afwegingskader om tot een samenwerkingsmodel te

komen. Er is een basis geformuleerd voor de samenwerking rond de inkoop van zorgvormen; deze dient verder te worden uitgewerkt. Mede daarom is de verdeling van risico's niet helemaal duidelijk. Een risico schuilt in de verschillende tempo's van beleidsontwikkeling tussen de subregio's die samen de regio vormen.

De conclusie is dat de gemeenteraad van Eindhoven begin september 2013 onvoldoende is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. De raad stelt zich weinig proactief op.

4.3 's-Hertogenbosch

4.3.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen

De gemeente 's-Hertogenbosch trekt in de transitie jeugdzorg voor een belangrijk deel op met 19 andere gemeenten in de regio Noordoost Brabant. Op lokaal niveau zijn er twee belangrijke beleidslijnen: de ontwikkeling van het CJG en de ontwikkeling van een nieuwe aanpak in het sociale domein.

In december 2011 heeft de gemeenteraad het Beleidsplan CJG 2012-2016 vastgesteld. Het beleidsplan heeft tot doel dat kind veilig en evenwichtig opgroeien, waarbij de ouders de kansen op duurzame, gezonde en zelfstandige ontwikkeling en de maatschappelijke participatie van kinderen stimuleren. Professionals dragen waar nodig positief bij aan het bevorderen van de eigen kracht. Professionals staan naast het gezin staan en coachen ouders om de regie te versterken. Er worden vroegtijdige en passende interventies aangeboden; het CJG coördineert de hulp. Het CJG biedt een expertisecentrum, een stedelijk CJG-loket, een samenhangend aanbod opvoed- en opgroei-ondersteuning, zorgstructuren in het onderwijs en de coördinatie van complexe zorg. De gemeente voert de regie over de opdrachten die de partners uitvoeren, ziet toe op uitvoering van de gezamenlijk gemaakte afspraken en beheert de budgetten die bij het beleidsplan horen. Voor het CJG wordt jaarlijks € 5,3 miljoen in de begroting opgenomen. Het beleidsplan benoemt een aantal resultaten die in 2016 gerealiseerd dienen te zijn: laagdrempelige ondersteuning van ouders in de opvoeding en van kinderen in het opgroeien, vroegtijdige signalering van problemen rondom opvoeden en opgroeien, nabije hulp die bijdraagt aan de kracht van sociale netwerken, indien nodig wordt zwaardere zorg ingezet zonder indicatie, vermindering van de vraag naar intensieve zorg, verhoging van de effectiviteit en efficiëntie, en het gereed maken van het CJG in 2016 voor de transitie jeugdzorg en om ondersteuning te bieden aan het onderwijs in het kader van passend onderwijs. Per wijk/buurt is er één leidend plan.

In februari 2012 stelt de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch het beleidskader De sociale kracht van de stad vast. Sinds de vaststelling van het beleidskader is de gemeenteraad een aantal malen via raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de (voortgang van de) uitvoering, met daarbij aandacht voor de verschillende decentralisaties. Het beleidskader kent een aantal uitgangspunten, zoals uitgaan van eigen kracht, inzet op preventie, stoppen met problematiseren, integraal beleid en uitvoering, handelen vanuit vertrouwen en inclusief beleid. Het beleidskader formuleert ontwikkelopgaven voor de 0^e, de 1^e en de 2^e lijn. Bij de 1^e lijn gaat het onder meer om de ontwikkeling van wijkpleinen (laagdrempelige informatie, advies en lichte hulp), de inzet van generalisten en een collectief en integraal aanbod van onder andere dagbesteding en activering. In de 2^e lijn gaat het onder meer om optimale afstemming tussen hulpverleners, bijdrage aan een sterkere 1^e lijn, een effectieve aanpak van multiproblematiek en afstemming tussen specialisten en de generalist in de 1^e lijn. De gemeente wil komen tot De Nieuwe Aanpak (DNA), waarvan de kern als volgt wordt verwoord: de rol van de gemeente wordt meer faciliterend, meedenkend en samenwerkend. Het gaat om loslaten en ruimte scheppen voor verandering en innovatie. Niet de verhouding overheid en burger maar de verhouding tussen inwoners onderling is het ordenend principe. Mensen, instellingen en bedrijven helpen zichzelf en elkaar. Samen staan zij garant voor een solide vangnet voor hen die het (tijdelijk) zelfstandig niet kunnen. De inzet van de gemeente is gericht op samenhang en samenwerken. Kaderstellend zijn de budgetten van het Rijk krijgen en de ingezette gemeentelijke budgetten. De nadruk ligt vooral op slimmer organiseren, hetgeen uiteindelijk efficiencyvoordelen op moet leveren. Het kan zijn dat het realiseren van die efficiencyvoordelen eerst een tijdelijke verschuiving van middelen naar de 0^e en 1^e lijn vraagt.

De regionale beleidsontwikkeling gaat echt van start in december 2010 na ondertekening van het regionale convenant Oost west thuis best door de gedeputeerde en de bestuurders van de gemeenten in Noordoost Brabant. In oktober 2011 wordt in het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) de startnotitie

Transitie jeugdzorg Brabant Noordoost vastgesteld, nadat hierover in positief is besloten door het Bossche college. De startnotitie gaat sterk in op de bestuurlijke vormgeving en planning van het regionale proces en formuleert een aantal uitgangspunten voor de transitie. Daarbij wordt het belang van regionale samenwerking erkend. Iedere gemeente in de regio Noordoost is verantwoordelijk voor een goed georganiseerd preventief jeugdbeleid, waarbij de toeleiding naar de gespecialiseerde zorg goed is geregeld.

In het RBO van september 2012 is besloten om in te stemmen met het voorstel om deel te nemen aan de zogenaamde ‘versnelling’ per 1 januari 2013. De gemeenten nemen vanaf 2013 de verantwoordelijkheid voor de enkelvoudig ambulante jeugdzorg over van de provincie. Gemeenten zouden daarmee al kunnen sturen op zorgvernieuwing en op samenwerking tussen hulp- en zorgverleners uit verschillende domeinen rondom een gezin (één gezin, één plan). Bovendien doen gemeenten ervaring op met hun regionale visie, hun nieuwe taak en de organisatiestructuur die zij voor de toekomstige uitvoering hebben ontworpen. Het budget dat jaarlijks met enkelvoudig ambulante jeugdzorg is gemoeid, bedraagt circa € 4,5 miljoen en het aantal cliënten is circa 1.200 op jaarbasis. Gemeenten krijgen een ‘trekkingsrecht’. Dit is een percentage van het totale regiobudget dat is omgerekend in een aantal uren ambulante jeugdzorg. De gemeente maakt afspraken met zorgaanbieders over de wijze waarop de uren worden ingezet. De gemeenten zorgen ervoor dat zij het totale regiobudget niet zullen overschrijden. Binnen dat budget kan verevening plaatsvinden: als in de ene gemeente iets meer uren zorg nodig zijn en in een andere gemeente zijn uren over, dan is het mogelijk om deze te verevenen. De afspraak is dat de trekkingsrechten per subregio worden gebundeld en dat verevening daarbinnen op subregionaal niveau wordt geregeld. Ook is het mogelijk om tussen subregio’s met uren te schuiven. De gemeenten ’s-Hertogenbosch en Oss maken namens de andere gemeenten de gewenste afspraken met de zorgaanbieders. Gemeenten, provincie, jeugdzorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg richten een regionale stuurgroep in. De stuurgroep volgt de ontwikkelingen, lost knelpunten op, monitort de zorginzet, stuurt bij en legt voorstellen voor besluitvorming voor aan het RBO.

De Bossche raad is tijdens een informatiebijeenkomst in september 2012 geïnformeerd over de deelname aan de versnelling (en werd in breder perspectief bijgepraat over de ontwikkelingen rond de transitie jeugdzorg). Vanuit de raad zijn in december 2012 vragen gesteld over het besluit om deel te nemen aan de versnelling; in de raadsvragen wordt gesteld dat de raad daar onvoldoende richting aan heeft kunnen geven.

In april 2013 heeft het college (en het RBO) het Regionaal visiedocument transitie jeugdzorg vastgesteld. De regionale visie kent dezelfde uitgangspunten als die van DNA. De Bossche gemeenteraad heeft deze visie in juni 2013 besproken en vastgesteld als ‘richtinggevend document’ voor het eind 2013 vast te stellen gemeentelijke beleidskader. Tevens stemt de raad in met de regionale samenwerking rond de jeugdzorg. De raad wil nadrukkelijk zijn lokale beleidsvrijheid behouden. De raad besluit na de zomer een beleidsdebat over de transitie jeugdzorg te houden, dat wordt voorbereid door een werkgroep uit de raad. Het beleidsdebat wordt voorafgegaan door twee expertmeetings.

De regionale visie is tot stand gekomen na consultatie van de gemeenteraden in september en oktober 2012, waarna een eerste versie ter consultatie is voorgelegd aan onder meer zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, cliëntenorganisaties en Wmo-raden (de bijlage bij de visie omvat een afzonderlijk inspraakverslag). In de visie spreken de gemeenten onder meer uit dat zij bij de ondersteuning van jeugdigen en opvoeders verbanden leggen tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid. Verder zorgen zij voor een adequaat basisaanbod en voor een goede en sluitende zorgstructuur, met name (maar niet alleen) in en rond het onderwijs. De gemeenten kopen de noodzakelijke ondersteuning en zorg in bij uitvoerende organisaties, waarbij wordt gestuurd op doelmatigheid, doelgerichtheid en kostenbeheersing. Het is de intentie om de deskundigheid, kennis en ervaring van de huidige professionals zoveel mogelijk voor de regio te behouden. Op gemeentelijk en op bovengemeentelijk niveau wordt de transitie van de jeugdzorg in samenhang opgepakt met de transitie AWBZ, de Participatie wet en Passend onderwijs.

De uitgangspunten zijn uitgewerkt rond vier thema’s:

1. Transitiebestendige CJG’s: inzet generalisten op vindplekken, relatie met jeugdbescherming, basisaanbod van jeugdgezondheidszorg, maatschappelijk werk en zorgteams, inzet specialisten bij complexe problematiek, afstemming op casusniveau, poortwachter die budgetten bewaakt en beoordeelt of juiste zorg wordt ingezet.

2. Toegang tot gespecialiseerde zorg: inzet deskundige professionals, eenvoudige toets op inzet duurdere zorg, poortwachter voor kwaliteits- en budgetbewaking, investeringen in kwaliteit CJG-professionals, in beschikbare vrijwilligers, in afstemming met huisartsen en met zorgstructuren in onderwijs
3. Passend onderwijs: onder andere één overlegstructuur per passend-onderwijsregio en integrale benadering didactische en opvoedingsvragen.
4. Samenwerking en financiering: aanbieders betrekken bij formuleren oplossingen voor maatschappelijke problematiek ('governancemodel'), integrale benadering opdrachtgeverschap Jeugdwet en AWBZ/Wmo, bestuurlijk aanbesteden (op basis van doelstellingen in plaats van activiteiten), gemeentelijke sturing op effecten, beperkte mogelijkheid tot pgb's, afspraken over schaalgrootte samenwerking per gespecialiseerde zorgvorm (onderscheid naar bovenregionaal (spoedeisende hulp), subregionaal (ambulant), subregionaal/lokaal (licht pedagogische hulp) en regionaal (overige zorgvormen).

De bijlage bij de visie bevat gegevens over het zorggebruik in de regio Noordoost Brabant, uitgesplitst naar gemeenten. Er zijn relatief grote verschillen in zorggebruik tussen gemeenten. Aanbevolen wordt om nader onderzoek te doen naar deze verschillen.

De gemeenteraad is in de periode 2012-2013 minimaal zes maal geïnformeerd over ontwikkelingen in de beleidsontwikkeling in het sociale domein en over de transitie jeugdzorg, zowel via informatiebrieven als via informatiebijeenkomsten. De laatste brief dateert van 3 september 2013. Deze brief schetst de vervlechting in de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet, en gaat in op een aantal zaken rond de transitie jeugdzorg waarover de raad in januari 2014 gevraagd wordt een besluit te nemen, zoals de keuzevrijheid van cliënten, het kwaliteitsbeleid, criteria die bij de inkoop van zorg worden gehanteerd en de sturing en financiering.

De programmabegrotingen en jaarverslagen van de gemeente 's-Hertogenbosch kennen een subprogramma Leren en opgroeien (voorheen: Ruimte voor talent) met een aantal doelen en bijbehorende effectindicatoren. De doelen vloeien voort uit het beleidskader Voorrang voor jeugd 2010-2014. Een van de doelen heeft betrekking op het realiseren van een lagere instroom in de geïndiceerde jeugdzorg. In de begroting 2013 staat vermeld dat de bijbehorende indicator in verband met de transitie jeugdzorg opnieuw wordt ontwikkeld.

In december 2013 moet het functioneel ontwerp klaar zijn. Dit wordt ontwikkeld op basis van de regionale visie. Het is de bedoeling de raad daar met regelmatige informatiebijeenkomsten in mee te nemen. De raad organiseert zelf met het oog daarop een beleidsdebat. In de aanloop naar het beleidsdebat organiseert de gemeenteraad in september 2013 twee expertmeetings waarop externe (ervaring)deskundigen hun verhaal doen en kunnen worden bevraagd door raadsleden.

4.3.2 Inhoudelijke kaderstelling

Criterium	
1.1 Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld.	
1.2 De door de raad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval:	
a. De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts en het onderwijs daarbij.	
b. De inrichting van het casemanagement jeugdhulp.	
c. De verhouding tussen de inzet op 0 ^e , 1 ^e - en 2 ^e -lijnszorg.	
d. Het kwaliteitsbeleid.	
e. De inrichting van het AMHK.	
f. De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader.	
g. De aansluiting op passend onderwijs.	
h. De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten.	
i. De aansluiting op het veiligheidshuis.	
j. De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp.	
k. De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d.	
1.3 De raad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod.	
1.4 De raad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld.	
1.5 Het beleidskader is uitgewerkt in een functioneel ontwerp of inkoopkader. De raad heeft dit vastgesteld/ De raad heeft uitgangspunten en kaders (te weten criteria, grenzen, concrete (rand)voorwaarden en toetsbare doelen) voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.	

1.1 De gemeenteraad heeft in 2012 de lokale visie op het sociale domein vastgesteld, waarin De Nieuwe Aanpak is opgenomen. Deze is ook van toepassing op de transitie jeugdzorg. Daarnaast heeft de gemeenteraad in juni 2013 de regionale visie als richtinggevend document vastgesteld. Ook het door de raad vastgestelde beleidsplan CJG 2012-2016 is in dit opzicht relevant; dit heeft een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de regionale visie.

1.2 De regionale visie omvat voor de meeste in het toetsingskader opgenomen aspecten van de visie de uitgangspunten. Over de positie van de huisarts wordt alleen opgemerkt dat deze dient te worden geregeld. Ook over de inrichting van het AMHK en de aansluiting op het veiligheidshuis worden geen uitgangspunten geformuleerd; idem voor de bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders. In de raadsvergadering van juni is discussie geweest over een motie waarin grenzen werden gesteld aan de inkomens van bestuurders van zorgaanbieders; de motie is verworpen, onder meer omdat het stellen van dergelijke grenzen staand beleid is.

1.3 In de bijlage bij de regionale visie is een analyse van het zorggebruik per gemeente opgenomen. Daarbij wordt opgemerkt dat nadere analyse nodig is om verschillen tussen gemeenten te kunnen verklaren. In het groepsinterview geeft de raad aan in redelijke mate op de hoogte te zijn van de vraag en het aanbod, onder andere door informatie op informatiebijeenkomsten voor de raad.

1.4 In de regionale visie noch in het beleidskader voor het sociale domein zijn concrete beleidsdoelen vastgesteld. Wel heeft de gemeenteraad meer algemene doelen voor het jeugd- en onderwijsbeleid vastgesteld. Deze zijn opgenomen in de reguliere P&C-cyclus. Deze algemene doelen hebben niet specifiek betrekking op de transitie jeugdzorg.

1.5 Er is geen functioneel ontwerp of inkoopkader. De regionale visie vormt de start voor het uitwerken van het ontwerp voor het nieuwe jeugdzorgstelsel, uiteindelijk leidend tot een implementatie- en uitvoeringsplan.

4.3.3 Financiële kaderstelling

Criterium	
2.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten).	
2.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg.	
2.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.	
2.4 De Raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.	

2.1 De raad heeft enig zicht op de financiële consequenties van de transitie jeugdzorg, zo blijkt uit het groepsinterview. Er is evenwel ook een aantal onzekerheden. De raad is niet actief geïnformeerd over de beschikbare budgetten en te verwachten kosten.

2.2 De raad heeft bij de vaststelling van het beleidskader voor het sociale domein besloten dat de budgetten die overkomen van het Rijk samen met de reeds ingezette gemeentelijke budgetten de omvang van de financiële kaders bepalen. Verder heeft de raad geen financiële uitgangspunten geformuleerd.

2.3 Er zijn geen financiële afspraken tussen gemeenten over de transitie, met de kanttekening dat voor het experiment met de enkelvoudig ambulante jeugdzorg (de versnelling) wel financiële afspraken tussen de gemeenten in de regio zijn gemaakt.

2.4 Nee

Organisatie van het transitieproces

Criterium	
3.1 Er is een (boven)lokale startnotitie door de raad en/of het college vastgesteld.	
3.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd.	
3.3 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf.	
3.4 Politiek relevante zaken zijn in een vroeg stadium in de raad besproken.	
3.5 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders.	
3.6 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's.	

3.1 Eind 2011 is de regionale startnotitie door het college vastgesteld. Deze is vervolgens ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad.

3.2 De raad wordt via regelmatige raadsinformatiebrieven op de hoogte gehouden over ontwikkelingen in het sociale domein en op het gebied van de transitie jeugdzorg. Ook is er een aantal informatiebijeenkomsten geweest. De betrokkenheid van de raad is niet vastgelegd. De raad heeft in juni 2013 besloten om na de zomer een beleidsdebat over de jeugdzorg te organiseren dat wordt voorbereid door een werkgroep uit de raad.

3.3 De raad heeft in de aanloop naar een door hem zelf te organiseren beleidsdebat over de transitie in september 2013 twee expertmeetings georganiseerd. Daar zijn externe (ervarings) deskundigen gehoord. Tevens heeft de raad kennis kunnen nemen van het inspraakverslag op basis van de consultatie van diverse betrokken actoren over de concept-regionale visie.

3.4 Met de vaststelling van het CJG-beleidsplan en de nieuwe aanpak voor het sociale domein is een aantal belangrijke uitgangspunten door de raad geformuleerd. De raad heeft bovendien zijn visie kunnen geven op de regionale visie.

3.5 De raad heeft een sturende invloed op de inhoudelijke kaders (zie 3.4). Er is nog geen financiële kaderstelling voor de transitie jeugdzorg.

3.6 Er is geen risicoanalyse opgesteld door het college. De raad toont zich in het groepsinterview zeer beperkt op de hoogte van mogelijke risico's en de mogelijkheden tot beheersing daarvan. Het is de bedoeling dat bij de ontwikkeling van de transitiearrangementen een risicoanalyse wordt opgesteld, waarbij wordt ingegaan op de maatregelen om de risico's te beheersen.

4.3.4 Toezicht en verantwoording

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

4.1 De raad wordt met regelmaat geïnformeerd (zie 3.2). In het algemeen acht de raad zich goed geïnformeerd, zo blijkt uit het groepsinterview, maar geeft hij ook aan op niet alle punten over voldoende informatie te beschikken.

4.2 Nee

4.3 Nee. In breder perspectief rapporteert het college over het jeugd- en onderwijsbeleid binnen de P&C-cyclus.

4.4 Nee. De raad geeft in het groepsinterview aan hier onvoldoende van op de hoogte te zijn en hierover geen informatie van het college te hebben ontvangen. De raad worstelt met de onzekerheid die voortkomt uit de stand van de beleidsontwikkeling bij het Rijk, met name op financieel gebied.

4.3.5 Regionale samenwerking

Criterion	
5.1 Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking (vormgeving).	
5.2 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners.	
5.3 Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking).	

5.1 Er is nog geen juridische constructie waarin de regionale samenwerking wordt vorm gegeven. Het streven is te komen tot een lichte samenwerkingsvorm, zoals een convenant, vergelijkbaar met dat waarmee in de Versnelling wordt gewerkt. De raad is bezorgd over zijn zeggenschap in het beleid dat regionaal ontwikkeld wordt.

5.2 Over de verdeling van verantwoordelijkheden is in de regionale visie een aantal uitgangspunten geformuleerd. Omdat de samenwerkingsvormen en de daarbij behorende solidariteit nog verder moeten worden uitgewerkt, is er geen helderheid over de verdeling van risico's tussen de gemeenten in de regio. In de Versnelling worden ervaringen opgedaan met het organiseren van solidariteit tussen gemeenten. Het is nog geen uitgemaakte zaak dat de gemeenten in de regio tot sluitende afspraken komen over de wijze waarop de solidariteit georganiseerd gaat worden.

5.3 Nee. Wel zijn er algemene uitgangspunten geformuleerd over toezicht en monitoring.

4.3.6 Conclusie

De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch is in redelijke mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. Door het vaststellen van de regionale visie als richtinggevend document voor de verdere beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg, heeft de raad zijn visie gegeven op een groot aantal aspecten van de beleidsontwikkeling rond de transitie. De raad heeft daarnaast De Nieuwe Aanpak voor het sociale domein vastgesteld, met daarin uitgangspunten die van toepassing zijn op de transitie. Hetzelfde geldt voor het beleidsplan CJG 2012-2016. De raad beschikt over een redelijke mate van inzicht in de huidige vraag naar en het aanbod van jeugdzorg. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen geformuleerd. Er is geen functioneel ontwerp voor de regio Brabant Noord-Oost.

De raad is enigszins, maar nog onvoldoende geïnformeerd over de financiële randvoorwaarden en heeft in beperkte mate financiële uitgangspunten vastgesteld.

De raad heeft een aantal politiek relevante zaken besproken en daarover uitspraken gedaan. Daarmee heeft de raad een sturende invloed op de inhoudelijke kaders. De raad heeft intussen redelijk goed zicht op de wensen en belangen van verschillende actoren, maar stelde zich tot juni 2013 op dit punt niet proactief op. In juni 2013 is besloten dat de raad zelf een beleidsdebat organiseert, ter voorbereiding waarop tijdens expertmeetings in september belanghebbenden en deskundigen zijn gehoord. De raad heeft geen goed zicht op de risico's die kleven aan de transitie. De betrokkenheid van de raad bij het proces is niet expliciet vastgesteld. Al met al kan de informatiepositie van de raad versterkt worden; het beleidsdebat kan daaraan bijdragen.

Er zijn geen afspraken over toezicht door en verantwoording aan de raad.

De regionale samenwerking is niet juridisch geborgd. De gemeenteraad heeft zorgen over zijn ruimte voor inbreng in het regionale beleid. Er is een basis gelegd voor afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende gemeenten. Deze afspraken dienen verder te worden uitgewerkt, met name op het punt van de beoogde solidariteit tussen gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend dat deze afspraken tot stand zullen komen. De raad van 's-Hertogenbosch toont zich beperkt op de hoogte van de risico's hieromtrent.

De conclusie is dat de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch begin september 2013 weliswaar redelijk is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen, maar dat op een aantal punten, waaronder de financiële kaderstelling, de positie van de raad versterkt kan worden. De raad stelt zich recent meer proactief op.

4.4 Tilburg

4.4.1 Het beleidsvormingsproces op hoofdlijnen

De beleidsontwikkeling in Tilburg vindt voor een belangrijk deel plaats op het niveau van de regio Midden-Brabant (aanvankelijk acht gemeenten, sinds de deelname van Heusden negen). De gemeente Tilburg speelt bestuurlijk en ambtelijk een coördinerende rol in de regionale beleidsontwikkeling.

De regionale beleidsontwikkeling in Midden-Brabant rond de transitie jeugdzorg is gestart in 2010. Daarvoor werkten de gemeenten in de regio al samen bij de inrichting en instandhouding van de CJG's.

Het Tilburgs college stelt onder meer in november 2010 de notitie Regionaal actieprogramma en transitie-agenda vast, en informeert de raadscommissie Sociaal hierover. In deze notitie wordt het te doorlopen proces geschetst. In februari 2011 sluiten de gemeenten het convenant Regionaal Actieplan Jeugd 'Oost west midden best'. Hierin maken de gemeenten de afspraak de zorg en hulpverlening aan jeugdigen en gezinnen te versterken, waarbij de eigen kracht zoveel mogelijk versterkt, er in iedere gemeente een adequaat laagdrempelig, dekkend en effectief aanbod aan opvoedondersteuning en -hulp aanwezig is, en gespecialiseerde jeugdzorg vervolgens, waar nodig, snel beschikbaar is. Ten opzichte van 2009 wordt gericht op een vermindering van instroom en versnelling van uitstroom van beide 5%. In het convenant wordt een aantal prestaties beschreven die gemeenten en provincie in de convenantsperiode op zich nemen. De prestaties (investeringen) van de gemeenten liggen in de lijn van reeds lopende ontwikkeltrajecten op het gebied van opvoedondersteuning en hulpverlening en de ontwikkeling van het CJG. Het regionale portefeuillehoudersoverleg stemt in mei 2011 in met de convenantsafspraken.

In december 2011 wordt het Regionaal Transitieplan Jeugd Midden-Brabant, Deel 1 De gemeentelijke uitgangspunten vastgesteld in het portefeuillehoudersoverleg en door het Tilburgse college. Bij de opstelling ervan zijn relevante jeugdzorginstellingen geraadpleegd. Het plan bevat inhoudelijke, professionele, organisatorische en bestuurlijke uitgangspunten. In het plan wordt aangegeven hoe het staande regionale beleid wordt herijkt in het kader van de in het plan geformuleerde uitgangspunten. Het regionale beleid was al gericht op de versterking van het lokale veld en op afname van het gebruik van geïndiceerde jeugdzorg. In het plan wordt dit voortgezet, onder meer door versterking van de pedagogische civil society, het verder ontwikkelen van de eerste lijn, kwaliteitsontwikkeling bij het CJG, ketensamenwerking tussen instellingen en nadere (transparante en eenvoudige) vormgeving van organisatie en sturing. Om het plan te realiseren wordt een regionale uitvoeringsorganisatie ingericht; het plan bevat daartoe een concreet voorstel. Tot slot bevat het plan een transitie-agenda voor de jaren 2011 en 2012.

In november 2011 heeft de Tilburgse raad een motie ingediend met de opdracht aan het college tot een procesaanpak van de transitie te komen met daarbij nadrukkelijk aandacht voor de rol van de gemeenteraad. Omdat het college de intentie van de motie overnam, is de motie ingetrokken. In januari 2012 is het regionale transitieplan geagendeerd in de Tilburgse raadscommissie via de voorhangprocedure: de raad wordt in staat gesteld wensen en bedenkingen kenbaar te maken. In de begeleidende raadsnotitie wordt ook het tijdpad verder geduïd. Het voorstel voorziet in de instelling van een raadswerkgroep die de inbreng van de raad bij de transitie jeugdzorg dient te bewaken.

De raadswerkgroep presenteert in september 2012 haar bevindingen. De werkgroep heeft onder meer een expertmeeting gehouden en met diverse betrokken actoren (instellingen, professionals, cliënten) in de stad gesproken. De gemeenteraad stelt in oktober 2012 het Programma van Eisen Transitie jeugdzorg, de Tilburgse inbreng vast. Het college krijgt de opdracht dit programma van eisen in te brengen bij de bespreking van het regionale programma van eisen. De inbreng van de raad betreft thema's als het versterken van de eigen kracht, de benutting van de kracht van de pedagogische civil society, het inzetten op preventie en lichte, vroegtijdige en nabije hulp, ketenregie bij de gemeente en het professioneel en bestuurlijk rekenschap afleggen door instellingen. De inbreng van de raad omvat geen doelstellingen ten aanzien van de transitie jeugdzorg.

In april 2013 stelt het Tilburgse college het Functioneel ontwerp Jeugdstelsel Hart van Brabant vast. Het Functioneel ontwerp is via een voorhangprocedure in mei in de raadscommissie Sociale stijging aan de orde geweest. De raadscommissie is in grote lijnen positief over het functioneel ontwerp. De commissie stelt dat het op een aantal punten verbetering behoeft: de aansluiting op het (passend) onderwijs, het in kaart brengen van de 18+doelgroep en de positie van het CJG in relatie tot de wijkteams. De raad verzoekt de wethouder ook om een planning tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 en om nadere informatie over de financiën.

Het functioneel model is de basis voor het Gezamenlijke beleidskader decentralisatie jeugdhulp Hart van Brabant, dat eind 2013 gereed moet zijn. Hierop wordt het beleidskader gebaseerd dat eveneens eind 2013 ter besluitvorming in de gemeenteraad komt. Het functioneel ontwerp is gebaseerd op de eerder geformuleerde gemeentelijke uitgangspunten. In het functioneel ontwerp wordt een onderscheid gemaakt tussen de zorgvormen waarvoor de gemeenten afzonderlijk een relatief autonome verantwoordelijkheid hebben in de beleidsontwikkeling en de zorgvormen waarvoor de gemeenten in Midden-Brabant gezamenlijk het beleid ontwikkelen. Gemeenten bepalen hun eigen

beleid en inzet voor de 0^e lijn, het volume van de informatie- en adviesfunctie en het volume van de enkelvoudige/goedkopere ondersteuning en hulp. Ook bepalen zij zelf de vormgeving van de toegang en frontlijn, maar maken zij gezamenlijke afspraken over de functionaliteit daarvan, de wijze van werken, de mandatering en de budgetbevoegdheid op casusniveau. De gemeenten maken verplichtende afspraken over de toegang tot en het in te kopen volume aan meervoudige, schaarse en/of specialistische hulp en behandeling en over het gedwongen kader.

Het functioneel ontwerp schetst de keuzes die in Midden-Brabant gemaakt worden op drie dimensies:

1. De relatie tussen burger/gebruiker en gemeente. Er worden keuzes gemaakt ten aanzien van het investeren in de pedagogische civil society, het bevorderen van de keuzevrijheid van hulpvragers, het mogelijk maken van een eigen budget voor hulpverleners, het betrekken van burgers bij de beleidsvorming, de organisatie van de toegang tot (individuele) hulp en het ingrijpen indien de veiligheid van jeugdigen in het geding is.
2. De relatie tussen uitvoering en de burger. Hierbij gaat het om het aanspreken op en gebruik maken van de eigen kracht, het bevorderen van preventieve activiteiten en signaleren, de inrichting van de frontlijn en de toegang, de inrichting van het aanbod, het borgen van de veiligheid van jeugdigen, het schaalniveau waarop informatie, advies en toegang worden georganiseerd, de zorgcoördinatie, de integraliteit van de hulpverlening en de afstemming met andere hulpvormen.
3. De relatie tussen gemeente en uitvoering. Hierbij gaat het om de rolopvatting van de gemeente onderscheiden naar 0^e- en 1^e-lijn enerzijds en naar 2^e-lijn anderzijds, de thema's en de wijze waarop gemeenten met elkaar samenwerken, de keten- en netwerkregie, de uitgangspunten bij de inkoop van zorg, de sturing en bekostiging, de risicoverdeling met bijbehorende financiële uitgangspunten en monitoring en toezicht.

In het Tilburgse collegebesluit waarin het functioneel ontwerp wordt vastgesteld, gaat het ook om een aantoonbare verhoging van de efficiëntie vanwege de budgetkorting van 15% en de regionale afstemming op het gebied van de andere decentralisaties, in het bijzonder op aspecten van toegang en frontlijn en resultaatsturing. Het vraagstuk rond de bestuurlijk-juridische vormgeving van de gemeentelijke samenwerking (*governance*), inclusief de positionering van de verschillende bestuurlijke gremia (burgemeester, college en raden) ten opzichte van elkaar, is belegd binnen het bredere beleids- en besluitvormingsproces Hart van Brabant.

De gemeente Tilburg heeft in zijn programmabegroting 2013 voor het onderdeel Jeugd en onderwijs (programma Sociale stijging) een aantal doelen geformuleerd. Eén daarvan heeft betrekking op het verminderen van de instroom van jeugdigen in de geïndiceerde jeugdzorg. Dit doel is niet vertaald in indicatoren; dit gebeurt later in het kader van de transitie jeugdzorg.

In de Perspectiefnota 2014, in juni 2013 vastgesteld door de raad, formuleert het college als uitgangspunt voor de uitvoering van de decentralisaties dat deze uitgevoerd worden met de middelen die daartoe overkomen van het Rijk.

4.4.2 Inhoudelijke kaderstelling

criterium	
1.1 Er is door de gemeenteraad een lokale en regionale visie vastgesteld.	
1.2 De door de raad vastgestelde visie met uitgangspunten omvat in ieder geval:	
a. De inrichting van de toeleiding tot jeugdhulp, inclusief de positie van de huisarts en het onderwijs daarbij.	
b. De inrichting van het casemanagement jeugdhulp.	
c. De verhouding tussen de inzet op 0 ^e , 1 ^e - en 2 ^e -lijnszorg.	
d. Het kwaliteitsbeleid.	
e. De inrichting van het AMHK.	
f. De aansluiting tussen vrijwillig en gedwongen kader.	
g. De aansluiting op passend onderwijs.	
h. De aansluiting op de andere decentralisaties, andere zorgsoorten.	
i. De aansluiting op het veiligheidshuis.	
j. De wijze van inkoop van specialistische jeugdhulp.	
k. De bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daar zelf aan stelt, zoals de normering van inkomens, CAO en rechtspositionele bepalingen e.d.	
1.3 De raad heeft kennisgenomen van een beleidsanalyse van de huidige vraag naar jeugdzorg en van het huidige aanbod.	
1.4 De raad heeft concrete beleidsdoelen geformuleerd en vastgesteld.	
1.5 Het beleidskader is uitgewerkt in een functioneel ontwerp of inkoopkader. De raad heeft dit vastgesteld/ De raad heeft uitgangspunten en kaders (te weten criteria, grenzen, concrete (rand)voorwaarden en toetsbare doelen) voor de uitvoering van de jeugdzorg vastgesteld.	

1.1 Het regionale transitieplan bevat de visie op de transitie jeugdzorg en is door het college vastgesteld. Het plan is via een voorhangprocedure in de raadscommissie geweest. Vervolgens heeft een raads werkgroep de inbreng van de Tilburgse raad geformuleerd, die is vastgesteld in de gemeenteraad. Het mede daarop gebaseerde functionele ontwerp is vastgesteld door het college en via een voorhangprocedure in de raadscommissie geweest. De raadscommissie heeft op hoofdlijnen positief gereageerd op het functioneel ontwerp.

1.2 Het functioneel ontwerp behandelt alle aspecten van de visie die in het toetsingskader opgenomen zijn, met uitzondering van de bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders en de eisen die de raad daaraan stelt. Op de andere aspecten worden keuzes gemaakt, die in het te ontwikkelen beleidskader verder worden uitgewerkt. Ten aanzien van de bestuurlijke inrichting van zorgaanbieders vonden de meeste raadsleden die betrokken waren bij het groepsinterview dat bemoeienis van de raad hiermee 'ver gaat'.

1.3 De Tilburgse gemeenteraad heeft een redelijke mate van zicht op de aard van de huidige vraag naar jeugdzorg, maar minder op de omvang. Ook over het aanbod acht de raad zich voldoende geïnformeerd. Een daadwerkelijke beleidsanalyse van vraag en aanbod is evenwel niet beschikbaar. Het is deels een bewuste keuze geweest om de beleidsontwikkeling niet te laten leiden door cijfers.

1.4 In het functioneel ontwerp zijn geen concrete beleidsdoelen geformuleerd. De begroting 2013 bevat weliswaar de doelstelling om het aantal jeugdigen in de geïndiceerde jeugdzorg terug te dringen, maar deze doelstelling is niet uitgewerkt en niet meetbaar gemaakt.

1.5 Zie 1.1

4.4.3 Financiële kaderstelling

Criterium	
2.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten).	
2.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisatie van de jeugdzorg.	
2.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de gemeenteraad.	
2.4 De Raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de toekomstige inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en van de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de jeugdzorg.	

2.1 De raad heeft weinig zicht op de budgetten die momenteel met de jeugdzorg zijn gemoeid en heeft geen beeld van de te verwachten kosten.

2.2 Met uitzondering van het in de perspectiefnota opgenomen uitgangspunt dat de uitvoering van de drie decentralisaties geschiedt met de daartoe overgehevelde budgetten van het Rijk heeft de raad geen financiële uitgangspunten vastgesteld.

2.3 Er zijn geen financiële afspraken over de regionale samenwerking gemaakt. De uitgangspunten voor de gezamenlijke inkoop van zorg zijn vastgelegd; de vorm waarin de solidariteit in de bekostiging vorm krijgt, dient te worden uitgewerkt.

2.4 Nee, er is beperkt sprake van financiële kaderstelling (zie 2.2).

4.4.4 Organisatie van het transitieproces

Criterium	
3.1 Er is een (boven)lokale startnotitie door de raad en/of het college vastgesteld.	
3.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisatie van de jeugdzorg is vastgesteld en georganiseerd.	
3.3 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Ze laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld maar ook ouders en jeugdigen zelf.	
3.4 Politiek relevante zaken zijn in een vroeg stadium in de raad besproken.	
3.5 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders.	
3.6 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's.	

3.1 Eind 2010 heeft het college de notitie over het Regionaal actieprogramma en de transitie-agenda vastgesteld en deze ter informatie aangeboden aan de raadscommissie. De notitie schetst in grote lijnen het te doorlopen proces. Daarnaast sluit het college begin 2011 een convenant met andere gemeenten in de regio, waarin een aantal basisafspraken tussen de gemeenten worden vastgelegd.

3.2 Bij de behandeling van het regionale transitieplan in de raadscommissie in januari 2012 is ingegaan op de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het proces. Een van de uitkomsten is de instelling van een raadswerkgroep.

3.3 De raadswerkgroep heeft in 2012 met zowel cliënten als instellingen en professionals gesproken. Ook heeft de raadswerkgroep een expertmeeting georganiseerd.

3.4 Via de voorhangprocedure is de regionale transitieagenda in de raadscommissie Sociale stijging besproken. Ruim voor de vaststelling van het functionele ontwerp heeft de raad op basis van het werk van de raadwerkgroep zijn inbreng daarvoor vastgesteld.

3.5 De raad heeft een sturende invloed op de inhoudelijke kaders via de inbreng die hij in oktober 2012 heeft vastgesteld. De raad heeft weinig invloed op de financiële kaderstelling, ook omdat deze nog niet helder is. De raad heeft wel ingestemd met het uitgangspunt dat de transitie binnen de kaders van het over te hevelen budget van het Rijk blijft.

3.6 In het functionele ontwerp is een aantal risico's geschetst. De raad geeft in het groepsinterview aan wel met het college over risico's gesproken te hebben. Daarbij ging het om financiën en kwaliteit. Van een daadwerkelijke risicoanalyse is geen sprake.

4.4.5 Toezicht en verantwoording

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

4.1 De raad stelt in het groepsinterview in voldoende mate geïnformeerd te worden door het college om kaders te kunnen stellen. De instelling van een raadswerkgroep heeft bijgedragen aan de adequate informatiepositie van de raad. Alleen over de omvang van de problematiek zou de raad meer specifieke informatie willen zien; tegelijkertijd acht een deel van de raad dit niet nodig om kaders te kunnen stellen.

4.2 Nee, de raad heeft ook nog geen doelen gesteld.

4.3 Nee

4.4 Nee

4.4.6 Regionale samenwerking

Criterium	
5.1 Er is een juridische basis voor de regionale samenwerking (vormgeving).	
5.2 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen deelnemende samenwerkingspartners.	
5.3 Er zijn afspraken op het terrein van toezicht en verantwoording (zowel binnen de lokale context als ten aanzien van de regionale samenwerking).	

5.1 Nee. De discussie hierover vindt plaats in het kader van de meer algemene discussie over de governancestructuur in Midden-Brabant (Hart van Brabant). De raad maakt zich zorgen over de mate waarin aan zijn inbreng recht kan worden gedaan in de regionale samenwerking. Dit punt wordt meegenomen bij het kiezen van een model voor de regionale samenwerking. Ook kleinere gemeenten formuleren hun positie in de regionale samenwerking als aandachtspunt.

5.2 Er zijn in het functioneel ontwerp in algemene zin uitgangspunten geformuleerd over de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, het elkaar aanspreken op bepaalde zaken en de gezamenlijke verantwoordelijkheden. Deze uitgangspunten dienen verder te worden uitgewerkt. Vertrouwen is een

belangrijk uitgangspunt. De risico's van de samenwerking zijn niet in beeld gebracht. Er zijn tussen gemeenten verschillen van inzicht over de inkoop van jeugdzorg en de ruimte die er daarbij moet zijn voor innovatie, keuzevrijheid en nieuwe aanbieders. De beoogde nauwe samenwerking tussen aanbieders, mogelijk in een consortium, staat mogelijk op gespannen voet met die uitgangspunten. Hetzelfde geldt voor de toegang: er zijn gemeenten die deze nadrukkelijk los van de aanbieders willen organiseren. Tot slot bestaan er tussen gemeenten verschillen van inzicht over hoe de verantwoordelijkheden voor de inkoop van 1^e lijnshulp dient te worden geregeld: lokaal dan wel regionaal.

5.3 Nee

4.4.7 Conclusie

De gemeenteraad van Tilburg is in redelijk sterke mate betrokken bij de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg. De raad heeft zelf zijn inbreng voor het regionale functioneel ontwerp geformuleerd en dit ontwerp getoetst aan die inbreng. Het functioneel ontwerp omvat uitgangspunten op de meeste aspecten van de beleidsontwikkeling die in het toetsingskader van dit onderzoek zijn opgenomen. De raad heeft een redelijke mate van inzicht in de aard van de problematiek, minder op de omvang. De raad heeft geen concrete beleidsdoelen geformuleerd.

De raad heeft weinig zicht op de financiële randvoorwaarden. De raad heeft in beperkte mate financiële uitgangspunten vastgesteld: de decentralisaties in het sociale domein worden uitgevoerd met de middelen die daartoe overkomen van het Rijk.

De raad heeft een redelijk sterke informatiepositie, mede doordat de betrokkenheid van de raad op dit dossier vroegtijdig is besproken. Een uitzondering geldt de financiële randvoorwaarden en de omvang van de problematiek. Ook het zicht op de risico's en de beheersbaarheid daarvan is niet optimaal. De raad heeft zich laten informeren over de wensen en belangen van betrokken actoren. De raad is betrokken geweest bij politieke keuzes en heeft mede daardoor een sturende invloed op de inhoudelijke kaders.

Er zijn geen afspraken over toezicht door en verantwoording aan de raad.

De regionale samenwerking is niet juridisch geborgd. De gemeenteraad heeft zorgen over zijn ruimte voor inbreng in het regionale beleid. Er is een basis gelegd voor afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de samenwerkende gemeenten. Deze afspraken dienen verder te worden uitgewerkt, met name op het punt van de beoogde solidariteit tussen gemeenten. Het is niet vanzelfsprekend dat deze afspraken tot stand zullen komen; op een aantal punten bestaan verschillen van inzicht. De raad van Tilburg toont zich beperkt op de hoogte van de risico's hieromtrent.

De conclusie is dat de gemeenteraad van Tilburg begin september 2013 in redelijke mate is toegerust om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Op een aantal punten kan de toerusting worden verbeterd. De raad kenmerkt zich door een proactieve opstelling.

5 *Vergelijking tussen gemeenten en conclusie*

- *Hoofdconclusie: gemeenteraden hebben nog belangrijke stappen te zetten*

De hoofdconclusie is dat de gemeenteraden in de vier gemeenten in korte tijd nog belangrijke stappen hebben te zetten om tot een goede kaderstelling voor de transitie jeugdzorg te komen. Weliswaar geldt dat voor de ene gemeenteraad wat minder dan voor de andere gemeenteraad, ook voor de tot nu toe meest betrokken en meest toegeruste raad (die van Tilburg) geldt dat er nog veel werk aan de winkel is.

- *Algemeen: overeenkomsten beleid, rol en positie gemeenteraden divers*

Een algemene conclusie is dat er tussen de vier gemeenten overeenkomsten zijn in de beleidsontwikkeling rond de transitie, maar dat er verschillen zijn in de betrokkenheid van de gemeenteraden daarbij.

De uitgangspunten rond de transitie jeugdzorg komen in de vier gemeenten grotendeels overeen. Op een meer abstract niveau laten de beleidsvisies veel overeenkomsten zien. Weliswaar zijn er verschillen tussen de gemeenten, zoals rond de organisatie van de toegang (Breda: centrale positie voor het CJG in de wijkteams, overige drie gemeenten: via meer algemene, bredere wijkteams) en rond de solidariteit bij de regionale inkoop van zorg (in de regio rond Eindhoven is dit in tegenstelling tot de andere drie regio's geen uitgangspunt). De vier gemeenten hebben ook gemeen dat er in beperkte mate is nagedacht over de formulering van beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen, dat het kwaliteitsbeleid nog veel aandacht vraagt en dat de relatie tussen beleidsambities en de inzet van financiële middelen ontbreekt. In de vier gemeenten wordt verschillend omgegaan met de relatie tussen de transitie en het bredere sociale domein, maar in alle vier de gemeenten is het voor gemeenteraden lastig om te zien waar de integraliteit zit en waar de transitie als apart dossier moet worden gezien. De regionale samenwerking rond de vier gemeenten is niet juridisch geborgd.

Vergelijken we de rol en de betrokkenheid van de gemeenteraden, dan zijn de verschillen tussen de vier gemeenten groter. Die verschillen betreffen de informatiepositie en meer in het algemeen de betrokkenheid en opstelling van de gemeenteraden. Ook hier zijn echter overeenkomsten. Voor de vier gemeenteraden geldt dat zij beperkt zicht hebben op de financiële randvoorwaarden van de transitie, dat zij zich nog nauwelijks bezig hebben gehouden met de vraag waartoe de transitie (en transformatie) moet leiden in termen van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties en dat zij beperkt zicht hebben op de risico's van de transitie en mogelijke beheersmaatregelen.

Het onderzoek onderstreept de zorgen van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd over het tijdpad, de complexiteit en de kwaliteitsborging in het transitiedossier.

- *Verschillen in informatiepositie en betrokkenheid gemeenteraden*

Als het gaat om de toerusting van de gemeenteraad voor zijn kaderstellende en controlerende rol in de transitie jeugdzorg constateren we dat de Tilburgse raad een relatief sterke informatiepositie heeft en tot nu toe een redelijke mate van invloed heeft gehad op de beleidsontwikkeling. De Tilburgse raad heeft zich meer dan de gemeenteraden van de overige drie steden proactief opgesteld in het hele proces. Dat neemt niet weg dat ook de toerusting van de Tilburgse raad kan worden versterkt.

De gemeenteraden van Breda en Eindhoven zijn relatief het minst toegerust voor hun kaderstellende en controlerende rol. Zij houden zich wat meer op afstand tot het proces en hun informatiepositie is gebrekkig. Hun invloed op de beleidsontwikkeling tot nu toe is dan ook beperkt. De Bossche gemeenteraad neemt een tussenpositie in. De informatiepositie van de raad is redelijk - maar kan verbeterd - en de raad stelt zich vooral recent wat meer proactief op.

- Gemeenteraden hebben beperkt zicht op financiële randvoorwaarden*

In de vier steden zijn de gemeenteraden beperkt toegerust voor de financiële kaderstelling. De raden hebben weinig zicht op de huidige budgetten - alhoewel de gemeenteraad van Breda daar wel over is geïnformeerd -, en daaraan gekoppeld op het huidige gebruik. Op dit laatste punt zijn er wel verschillen tussen gemeenten. De gemeenteraden hebben dan ook niet meer dan zeer algemeen geformuleerde financiële uitgangspunten geformuleerd. Dat geldt evenzeer voor de financiële afspraken in regionaal verband.
- Worsteling gemeenteraden: waarop kaders te stellen?*

In het algemeen lijken gemeenteraadsleden te worstelen met de vraag waar zij zich precies mee moeten bemoeien. Veel gemeenteraadsleden geven aan dat de gemeenteraad moet sturen op hoofdlijnen, maar wat dat precies behelst in dit dossier wordt niet altijd even helder. In hoofdstuk 6 formuleren we op dit punt een aantal aanbevelingen.
- Weinig gedachtevorming over concrete doelstellingen transitie*

In geen van de vier gemeenten is de raad al actief bezig met het nadenken over concrete doelstellingen voor de transitie jeugdzorg. Ook door de colleges zijn er op dat punt nog nauwelijks aanzetten gegeven. In de groepsinterviews met de raad lopen de meningen tussen raadsleden over het niveau waarop doelstellingen dienen te worden geformuleerd sterk uiteen. Maatschappelijke effecten, prestaties bij instellingen, tevredenheid bij cliënten, aantal klachten, voorkomen van incidenten: het wordt allemaal genoemd. In het slothoofdstuk met aanbevelingen komen we hier op terug.
- Zeër beperkt zicht op risico's*

De gemeenteraden van de vier gemeenten tonen zich in het algemeen beperkt op de hoogte van de risico's en al helemaal van de mogelijke maatregelen om die te beheersen. In drie van de vier gemeenten is geen risicoanalyse opgesteld. Alleen in het functioneel model van de regio Midden-Brabant is een aantal risico's geschetst, zonder dat daarbij wordt ingegaan op de mogelijke beheersmaatregelen. Opvallend is dat in een aanzienlijk deel van de interviews de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 als risico worden genoemd. Er bestaat een zekere vrees dat de nieuw gekozen gemeenteraden de beleidsontwikkeling dunnetjes over willen doen en dan andere accenten willen zetten of zich minder gebonden voelen aan eerder gemaakte afspraken en genomen besluiten. Dit zou vooral het proces van regionale samenwerking kunnen compliceren: wijzigingen van eerder gemaakte afspraken dienen door alle samenwerkende gemeenten geaccordeerd te worden. Aan de andere kant wordt dit risico mogelijk wat afgezwakt door de constatering dat de transitie jeugdzorg in de vier gemeenten tot nu toe geen zwaar gepolitiseerd dossier lijkt. De tegenstellingen tussen de fracties in de verschillende gemeenteraden zijn doorgaans beperkt.
- Wanneer integrale benadering sociaal domein, wanneer specifiek jeugdzorg?*

In de vier gemeenten komt naar voren dat de beleidsontwikkeling rond de transitie jeugdzorg gezien moet worden in een bredere innovatie van het sociaal beleid - soms mede ingegeven door de overige decentralisaties in het sociale domein. In Breda is dat wat minder het geval dan in de overige gemeenten. Het lijkt erop dat gemeenteraden enigszins worstelen met deze verknoping van de transitie jeugdzorg aan de transformatie van het sociale beleid. Het verklaart mogelijk de relatief afzijdige houding van gemeenteraden; zij hebben immers de kaders voor het sociaal beleid en daarmee voor de transitie jeugdzorg, breed gesteld. De informatievoorziening over de transitie jeugdzorg vindt niet zelden plaats in het kader van bredere informatievoorziening over het sociale beleid respectievelijk de drie decentralisaties. De verknoping van de transitie aan het bredere sociale beleid heeft het risico dat bijvoorbeeld de financiële informatievoorziening vertroebelt. Ook worstelen sommige raadsleden met de vraag of zij specifieke doelen moeten stellen voor de transitie jeugdzorg of dat die besloten liggen in de bredere doelstelling voor het sociale beleid.
- Regionale samenwerking bij zorginkoop: wel of geen solidariteit?*

Een belangrijk punt in de beleidsontwikkeling is de regionale samenwerking. Er zijn globaal twee lijnen waarlangs wordt samengewerkt. In de regio's Brabant-Noordoost, Midden-Brabant en de regio West-Brabant Oost is gekozen voor een bepaalde mate van solidariteit in de financiering van de

duurdere vormen van zorg. Het uitgangspunt is daarbij dat er afspraken worden gemaakt over de inzet van gemeenten in de 0^e en 1^e lijn. In principe gaan de gemeenten daar zelf over, maar omdat de veronderstelling is dat de sterkte van de 0^e en 1^e lijn van invloed is op het beroep dat een gemeente doet op dure zorg - hoe sterker de 0^e en 1^e lijn, hoe minder dat beroep - zijn solidariteitsafspraken slechts verantwoord als er afspraken zijn over de 0^e en 1^e lijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat het in de drie regio's nog onvoldoende duidelijk is hoe deze afspraken vorm dienen te krijgen. Hetzelfde geldt voor de uitwerking van het solidariteitsprincipe in de financiering van dure zorg. Het onderzoek maakt tevens duidelijk dat er tussen gemeenten in de regio's verschillend over deze punten wordt gedacht. Dat vormt een risico in de regionale samenwerking.

In de regio Zuidoost-Brabant wordt een ander model voorgestaan. Hier is geen sprake van solidariteit tussen gemeenten bij de inkoop van duurdere zorgvormen. Wel zijn er afspraken over een systematiek die kosten die samenhangen met incidentele uitschieters in het zorggebruik dempt, wat vooral van belang wordt geacht voor de kleinere gemeenten. Niettemin is het uitgangspunt dat de gebruiker betaalt. Achterliggende gedachte hierbij is ook dat gemeenten op die manier een financiële prikkel hebben om de 0^e en 1^e lijn te versterken om zo het gebruik van duurdere vormen van zorg te reduceren.

- *Regionale samenwerking niet geborgd*

Tot slot valt op dat voor de vier regio's geldt dat besluiten over de juridische borging van de regionale samenwerking nog plaats moeten vinden - voor Zuidoost-Brabant geldt dat voor de samenwerking na 2014. Gemeenteraden maken zich zorgen over de vormgeving van de regionale samenwerking en in het bijzonder over de wijze waarop hun betrokkenheid bij de regionale beleidsontwikkeling vorm krijgt.

De gemeenteraden van de vier gemeenten dienen zich bewust te zijn van de risico's die kleven aan de regionale samenwerking. De vier gemeenten hebben een (mede-)coördinerende en/of trekkende rol. Het is van belang dat de regiogemeenten (en hun gemeenteraden) goed worden meegenomen in het proces. Met name bij de kleinere gemeenten en hun gemeenteraden is er een risico dat zij het proces niet kunnen bijbenen, terwijl hun instemming wel belangrijk is.

- *Tot slot: zorgen om onzekerheden, het tijdspad en de complexiteit*

In de vier gemeenten, en zeker in de vier gemeenteraden, bestaan zorgen over de zorgvuldigheid waarmee de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg kan plaatsvinden - zoals ook de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd zijn zorgen formuleert. Aan het wetgevingstraject kleven onzekerheden: inhoudelijk (gaat de Tweede Kamer de wet aanpassen?) en rond de planning (zal de parlementaire behandeling tijdig zijn afgerond?). Ook de budgettaire kaders zijn voor de jaren na 2015 voor gemeenten nog niet helder. Mocht het tijdspad dat er nu ligt worden gevolgd, dan is de tijdsdruk groot en is het de vraag of gemeenteraden tot een zorgvuldige afweging en kaderstelling kunnen komen. De gang van zaken rond de transitiearrangementen toont dat aan. In de gemeenten bestaan ook zorgen over de complexiteit van het dossier en de toerusting van gemeenteraadsleden. Kunnen gemeenteraadsleden het behappen? Wat gebeurt er als er na de lokale verkiezingen van 2014 nieuwe gemeenteraadsleden aantreden die niet zijn ingevoerd in het dossier? Hoe zit het met raadsleden in de kleinere regiogemeenten? Al deze factoren maken eens te meer dat gemeenteraden hun positie goed dienen te bepalen; we komen hier bij de aanbevelingen op terug.

6 Aanbevelingen aan de raad

Voor het succesvol doorvoeren van de gewenste transitie en transformatie moeten meerdere krachten en voorwaarden aanwezig zijn. Om invulling te geven aan de voorwaarden voor een geslaagde transitie jeugdzorg, zijn op basis van de bevindingen in de vier gemeenten aanbevelingen geformuleerd. Ze betreffen de beleidsdoelstellingen, de fasering, een adequate informatievoorziening, de inzet van en toegang tot middelen, alsook de kaders voor de regionale samenwerking.

Bij deze aanbevelingen past de kanttekening dat over bijna ieder afzonderlijk issue afzonderlijke handreikingen van bijvoorbeeld het Transitiebureau Jeugd of de VNG zijn verschenen. Veel informatie in de handreikingen is gericht op het inrichten van het nieuwe stelsel (het 'hoe') en daarom minder relevant voor de raad. Over ieder issue afzonderlijk valt dus veel meer te zeggen dan dat we hier doen. We trachten in dit hoofdstuk per issue de belangrijkste zaken aan te geven die te maken hebben met het richten van het nieuwe jeugdstelsel (het 'wat').

6.1 Stel doelstellingen en daaraan verbonden eisen vast

6.1.1 Doelformulering en monitoring

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

De vraag waar het nieuwe gemeentelijke jeugdstelsel uiteindelijk toe dient te leiden, is een cruciaal en bij uitstek politiek element in de kaderstelling door de raad. Wat zijn de doelen die met het nieuwe stelsel worden nagestreefd?

Doelstellingen kunnen op verschillende niveaus worden geformuleerd.

1. Het uiteindelijke doel is te realiseren dat kinderen veilig en gezond opgroeien en dat zij zo zelfstandig deelnemen aan de maatschappij. Ouders dienen daartoe toegerust en ondersteund te worden in de opvoeding. Aan de realisatie van deze maatschappelijk effecten (outcome) dragen naast de transitie en transformatie jeugdzorg ook andere beleidsterreinen bij, zoals het onderwijs en de terreinen die gezamenlijk de pedagogische civil society vormen - denk aan de sport-, cultuur- en vrijetijdssector. Het jeugdbeleid is breder dan alleen dat wat in de nieuwe Jeugdwet wordt geregeld. Niettemin is het aan te bevelen om ook in het kader van de transitie en transformatie maatschappelijke doelen te benoemen.
2. Om bij te dragen aan de realisatie van de maatschappelijke effecten wordt een andere werkwijze in de jeugdsector voorgestaan, die gebaseerd is op preventie en het uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk en waarbij er minder snel gemedicaliseerd en meer ontzorgd en genormaliseerd wordt. Kwetsbare kinderen dienen vroegtijdig hulp op maat te krijgen en er is integrale hulpverlening geregeld voor kwetsbare gezinnen. Centraal staat dat gemeenten voldoen aan de jeugdhulpplicht. De kaderstelling van de raad zou zich ook op dit niveau van beleidsprestaties moeten richten: hoe is te meten of er voldoende vroegtijdig wordt ingegrepen, of dit inderdaad leidt tot ontzorging en demedicalisering en of gemeenten daadwerkelijk voldoen aan hun jeugdhulpplicht?

3. Om deze andere werkwijze te realiseren, richten gemeenten hun nieuwe jeugdstelsel in, met daaraan de eisen, en gebaseerd op de uitgangspunten die in de (concept) Jeugdwet (zie hoofdstuk 2) zijn opgenomen: voldoende aanbod, uitvoering van jeugdbescherming en -reclassering, waarborgen van de veiligheid van kinderen in de opvoedsituatie, realisatie van integrale hulp, etcetera. Deze inrichting van het nieuwe stelsel heeft betrekking op organisatie en proces (throughput) van het nieuwe stelsel.

De doelen voor de transitie en het jeugdbeleid zouden moeten aansluiten bij bovenstaande driedeling. Voor zaken die betrekking hebben op de organisatie van het stelsel (zoals inkoop, relatie tussen het vrijwillige en het gedwongen kader) verdient het aanbeveling om naast doelen vooral uitgangspunten te formuleren.

Naast de inhoudelijke doelen wordt met de transitie ook een financieel doel nagestreefd. Door eerdere hulp en versterking van de eigen kracht is het idee dat er uiteindelijk minder jeugdigen en gezinnen gebruik maken van professionele hulp, in het bijzonder van duurdere zorgvormen. We komen hierop terug bij de aanbeveling over financiële kaderstelling (6.2.1).

Verder dient de raad te bepalen op welke wijze hij de realisatie van doelen volgt. Het gaat hierbij om de controlerende taak van de raad. We bevelen aan de wijze waarop het college verantwoording aflegt aan de raad vast te leggen in het beleidskader of in het uitvoeringsprogramma daarvan, waarbij de raad nauwkeurig aangeeft wat voor informatie het op welke momenten van het college verlangt, met inbegrip van voortgangsrapportages en mogelijke beleidsevaluaties. Overigens verdient het aanbeveling om het college actief te bevragen over de ervaringen die opgedaan wordt in experimenten, zoals de Versnelling en de verschillende proeftuinen. Monitoring via de reguliere P&C-cyclus is cruciaal.

Het volgen van de maatschappelijke effecten van het nieuwe stelsel dient vorm te krijgen door het formuleren van specifieke indicatoren. In Bijlage 4 geven we een (niet uitputtend) overzicht van mogelijke indicatoren. Bij de selectie van een beperkt aantal indicatoren kan de raad zich mede laten leiden door gegevens die op gemeentelijk dan wel landelijk niveau al beschikbaar zijn. Deze beschikbaarheid van gegevens hoeft echter niet doorslaggevend te zijn. Het gaat uiteindelijk om een door de raad te bepalen specificatie van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties. Het spreekt voor zich dat de raad voor de geselecteerde indicatoren aan tijd gebonden streefwaarden formuleert.

Het volgen van de beleidsprestaties kan op twee manieren: kwantitatief, door het formuleren van indicatoren, en kwalitatief, door in de praktijk te volgen of met de nieuwe werkwijze de beoogde veranderingen daarin bewerkstelligd worden. Bij de indicatoren valt te denken aan zaken die te maken hebben met de zwaarte van het zorggebruik en met de kwaliteit van de jeugdhulp. Het verdient aanbeveling om in ieder geval te volgen of er in eerste instantie een verschuiving is van het gebruik van dure, specialistische zorg naar gebruik van eerstelijnszorg. Daarnaast geldt op de langere termijn dat het totale zorggebruik af zou moeten nemen (zie eveneens Bijlage 4 voor een overzicht van mogelijke indicatoren voor beleidsprestaties). Naast het kwantitatief volgen van de beleidsprestaties verdient het voor gemeenteraden aanbeveling om in de praktijk te toetsen of de uitgangspunten en doelen van de andere werkwijze in de praktijk gerealiseerd worden. Daarvoor kunnen gemeenten het gesprek aangaan met (vertegenwoordigers van) cliënten, professionals in de eerste en tweede lijn, huisartsen, het onderwijs en andere relevante actoren. In dit verband is ook de volksvertegenwoordigende rol van de raad van belang. De raad zal zelf informatie moeten verzamelen over de wijze waarop in het nieuwe jeugdstelsel gewerkt wordt en de vraag hoe dit door ouders, jeugdigen en cliënten wordt ervaren. Een belangrijke toets daarbij is de jeugdhulpplicht: indien een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en als de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen ontoereikend zijn, moet de gemeente voorzieningen treffen waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren.

Voor het volgen van de realisatie van de doelstellingen met betrekking tot organisatie en proces bevelen we aan om de ook bij beleidsprestaties genoemde kwalitatieve werkwijze te volgen.

De verantwoording over de realisatie van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties kan worden versterkt indien gemeenteraden de kwantitatieve informatie daarover uit hun gemeente kunnen vergelijken met andere gemeenten. Het plaatst de lokale ontwikkelingen in perspectief en

maakt het mogelijk van elkaar te leren. Gezamenlijke afspraken tussen gemeenten (B4, provincie Noord-Brabant, G32, landelijk) zijn daartoe noodzakelijk.

6.1.2 Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit

Formuleer als raad de eisen ten aanzien van de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid ten aanzien van jeugdhulp. Welke aspecten van kwaliteit zijn belangrijk? Volstaat het hanteren van kwaliteitscriteria in de financieringsafspraken met instellingen? Hoe kun je als raad de kwaliteit toetsen? Wat laat je aan het college over, waar wil je als raad zelf zicht op houden? Wil je de effectiviteit van de verleende zorg toetsen, zo ja, hoe doe je dat? Hoe ga je als raad om met incidenten?

In de (concept-)Jeugdwet worden kwaliteitseisen geformuleerd waar jeugdhulpaanbieders en gemeenten aan moeten voldoen. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van jeugdhulp. Uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering dienen gecertificeerd te zijn. Jeugdhulpaanbieders moeten cliënten informeren over de hulp, een laagdrempelige toegang tot klachtenbehandeling hebben en medezeggenschap van cliënten realiseren. Daarnaast gelden meer universele kwaliteitseisen voor alle vormen van jeugdhulp: verantwoorde hulp door geregistreerde professionals, gebruik van een hulpverleningsplan, kwaliteitsbewaking, een verklaring omtrent gedrag (VOG) van alle medewerkers, een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, een meldplicht calamiteiten en geweld en de beschikking over een vertrouwenspersoon. Ook gemeenten dienen een onafhankelijke vertrouwenspersoon te hebben, waar cliënten terecht kunnen.

Deze wettelijke eisen worden gezien als voorwaarden voor een kwalitatief goede uitvoering van de jeugdhulp. Het college zal hier uitvoering aan moeten geven bij het aangaan van relaties met aanbieders van jeugdhulp. De raad kan het college vragen hem hierover te informeren.

Naast voorwaarden voor kwaliteit gaat het om de daadwerkelijke kwaliteit van de geleverde jeugdhulp. Bij de financiering van de jeugdhulp kunnen gemeenten middels het contract kwaliteitseisen stellen aan de te leveren diensten. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de effectiviteit van de geleverde hulp, de cliënttevredenheid, het aantal klachten, de snelheid van de geleverde hulp of de kwaliteit van professionals, in het bijzonder de generalisten. De raad kan hiervoor de kaders stellen. De raad kan vervolgens besluiten in hoeverre zij door het college op deze punten geïnformeerd dient te worden. Indicatoren daarvoor hebben betrekking op beleidsprestaties (zie 6.1.1) en zouden in dat kader kunnen worden geformuleerd.

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

Een mogelijkheid is om ouders, jeugdigen en cliënten te betrekken bij het definiëren van kwaliteit. Wil je ouders, jeugdigen en cliënten als raad betrekken bij het opstellen van (toetsbare) kwaliteitseisen?

6.2 Faseer het proces - ook in relatie tot overig sociaal beleid – in uitvoerbare eerste stappen

6.2.1 Positiebepaling raad

Prioriteer en temporiseer: bepaal als raad op zo kort mogelijke termijn expliciet je positie in het dossier transitie jeugdzorg. Stel vast op welke punten je als raad de kaders wilt stellen en bepaal op basis daarvan je tijdpad.

De transitie jeugdzorg is een complex dossier met een planning onder tijdsdruk. In de maanden december 2013 en januari 2014 gaan gemeenteraden over een fors aantal zaken besluiten nemen. Krijgt de betrokkenheid van de raad op al die punten goed vorm? In de interviews, is deze zorg ook verschillende malen geuit, zowel vanuit de zijde van gemeenteraden als vanuit de zijde van wethouders en ambtenaren.

Vanuit die vaststelling is het belangrijk dat gemeenteraden vanuit de algemeen geformuleerde doelstellingen die met de transitie en transformatie beoogd worden hun eigen prioriteiten stellen. Op welke punten wil de raad kaders meegeven aan het college, en hoe gaat de raad daarbij te werk?

Raden moeten ervoor waken mee te gaan in, en mogelijk zichzelf te verliezen in de ambitieuze planningen van het college, de Stelselmeter of het Spoorboekje van het transitiebureau. De raad hoeft niet van alle onderdelen van die agenda's noodzakelijk wat te vinden. Het is de vraag voor welke aspecten van het nieuwe stelsel de raad wil richten, en voor welke aspecten hij het inrichten aan het college overlaat.

6.2.2 Aansluiting op het sociale domein

Stel als raad helder vast hoe de transitie jeugdzorg zich verhoudt tot overig sociaal beleid, respectievelijk de overige decentralisaties in het sociale domein. Stuurt de raad (ook) op de transitie jeugdzorg of alleen integraal op het sociale beleid/de drie decentralisaties? Stelt de raad kaders voor de afstemming met passend onderwijs en het Veiligheidshuis?

In de vier gemeenten is er een duidelijke relatie tussen het brede sociale beleid rond de drie decentralisaties en het beleid rond de transitie jeugdzorg. De vraag is in hoeverre de raad afzonderlijke doelen dient te formuleren voor de transitie jeugdzorg, of dat dit plaatsvindt in het kader van het bredere sociale beleid. Een zelfde vraag is gerezen rond de financiële kaderstelling. Gezien de complexiteit en omvang van het dossier transitie jeugdzorg bevelen we aan om de doelformulering en financiële kaderstelling in ieder geval ook voor de transitie jeugdzorg te doen. Indien dat niet gebeurt, compliceert dat de verantwoording door het college en daarmee de controle door de raad.

Meer in het algemeen dient de raad zich ervan bewust te zijn dat de drie decentralisaties weliswaar op dezelfde visie en uitgangspunten gestoeld (kunnen) zijn, maar dat de overlap in de doelgroepen beperkt is. Los van de transitie jeugdzorg zou de raad afzonderlijk vast moeten stellen waar de overlap zit binnen het sociale beleid respectievelijk de drie decentralisaties waar het gaat om de beoogde doelen en de financiële kaders.

Voor een integrale aanpak (voor het voorkomen) van de problematiek van jeugdigen en gezinnen is de afstemming met passend onderwijs van groot belang. De school is een belangrijke plek om problemen vroeg te signaleren, zodat snel en adequaat lichte zorg verleend kan worden en voorkomen kan worden dat problemen escaleren en uitval optreedt. Door jeugdhulp in en om de school te brengen, krijgen leraren ondersteuning bij het omgaan met gedrags- en andere opgroei-problematiek, zoals problematisch middelengebruik. De verwachting is dat de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp, de afstroom naar onderwijs op een lager niveau en de uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs daardoor zullen worden beperkt. Het is voor de raad dus van belang erop toe te zien dat er een doelmatige samenwerking is tussen het onderwijs en de gemeentelijke jeugdvoorzieningen, gebaseerd op

een gelijklopende visie. De raad kan zich op dit punt informeren door het gesprek aan te gaan met scholen en schoolbesturen.

Het is verder belangrijk om waarborgen in te bouwen voor een adequate samenwerking tussen de Veiligheidshuizen, waarvoor de gemeenten met ingang van januari 2013 verantwoordelijk zijn, en het in te richten lokale jeugdstelsel. De veronderstelling is dat de (lokale) samenleving daardoor minder geconfronteerd wordt met criminaliteit en ernstige overlast. Bovendien zouden gemeenten daardoor effectiever en doelmatiger kunnen opereren. Daarvoor is het van belang dat vanuit de jeugd- en de veiligheidsketen met een eensluidende visie wordt gewerkt - bij voorkeur de visie die ook aan de andere decentralisaties ten grondslag ligt. Door het Veiligheidshuis te positioneren als netwerkorganisatie kan het een functie hebben in zowel het veiligheids-, het jeugd- als het brede sociale beleid.

6.3 Bepaal de inzet van en toegang tot middelen

6.3.1 Financiële kaderstelling

Stel als gemeenteraad duidelijke financiële kaders vast, gekoppeld aan de beoogde ontwikkeling in het zorggebruik en de beoogde kwaliteit van zorg. Wat zijn uiteindelijk de te realiseren besparingen en wanneer kunnen besparingen gerealiseerd worden?

Vanuit het budgetrecht van de gemeenteraad dient de raad in de begroting voor 2015 de financiële kaders te stellen voor het nieuwe jeugdstelsel. Op basis van de eind 2013 of begin 2014 te formuleren doelstellingen (zie 6.1.1) dient de raad voor de zomer van 2014 aan te geven met welk budget de transitie in de eerste jaren vanaf 2015 dient te worden gerealiseerd. Daarbij is het cruciaal dat de raad beschikt over inzicht in de budgetten die in 2013 en 2014 met de uitvoering van zowel de lokale als de provinciale en landelijke jeugdzorg voor uit de gemeente afkomstige jeugdigen gemoeid zijn (zie ook 6.4.3). Op basis van de geformuleerde doelstelling over de afname van het gebruik van duurdere, specialistische zorg (en een toename van het gebruik van lichtere zorg) kunnen de budgetten worden bepaald (zie ook onder 6.3.4). De raad dient zich bewust te zijn van het politieke dilemma van het boeggolf-effect: besparingen op de duurdere, specialistische zorg zijn pas mogelijk nadat stevig geïnvesteerd wordt in versterking van de nulde- en eerstelijnszorg. De afname in het gebruik van de duurdere zorg zal niet onmiddellijk zichtbaar zijn.

Van belang zijn de in oktober 2013 vast te stellen transitie-arrangementen. De afspraken die hierin gemaakt worden zijn van invloed op het deel van de integratie-uitkering van het Rijk dat vrij besteedbaar is (zie hoofdstuk 2). Het verdient aanbeveling dat de raad hierover nog voor eind oktober 2013 met het college in gesprek gaat.

Het toekomstige gebruik van zwaardere en lichtere vormen van jeugdhulp laat zich lastig voorspellen. Het is onzeker in hoeverre de nieuwe werkwijze wordt geïmplementeerd als beoogd, en het is onzeker op welke termijn de nieuwe werkwijze tot kostenbesparingen kan leiden. Dit financiële risico kan ondervangen worden door de instelling van een reserve (zoals dat in Eindhoven voor het sociale domein is gebeurd). In ieder geval is het zaak dat de raad de financiële kaders scherp bewaakt.

6.3.2 Inkoop specialistische jeugdhulp

De inkoop van jeugdhulp is een complexe materie, waarbij vele overwegingen een rol kunnen spelen.⁶ Inkoop is niet alleen het kiezen van een bekostigingsmodel (dat bepaalt welke afspraken er tussen de gemeente(n) en de aanbieder worden gemaakt). De keuze voor het bekostigingsmodel hangt sterk samen met de sturingsfilosofie die de gemeente kiest. Is de sturing bijvoorbeeld gericht op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de jeugdhulp, op het stimuleren van innovaties in behandelmethoden, op een zo laag mogelijke prijs of op een zo laag mogelijk volume (het aantal jeugdigen/gezinnen dat

6 Zie bijvoorbeeld de handreiking van december 2012: Stelselwijziging jeugd. Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen. Discussiedocument. Den Haag: Ministeries van WWS en V&J, VNG.

specialistische jeugdhulp ontvang)? De keuze voor een bekostigingsmodel hangt ook af van factoren als de mate van beschikbaarheid van de hulp (moet de hulp altijd beschikbaar zijn, zoals in het geval van crisishulp), de vraag of een behandeling ambulant (in de directe omgeving van jeugdige/gezin) of residentieel (in een instelling) is, en of er sprake is van groepsgewijze of individuele hulp. Andere zaken die een rol spelen zijn onder andere de mate van marktordening (wel of geen concurrentie), de eisen die aan aanbieders gesteld kunnen worden (certificering, ervaring, lokale inbedding, integriteit) en de risicoverdeling tussen gemeente(n) en aanbieders. Tot slot is een belangrijke afweging in welke mate cliënten keuzevrijheid wordt geboden. Kunnen zij kiezen uit meerdere aanbieders? Kunnen zij met een PGB hun eigen hulpverlening organiseren?

In de vier gemeenten is het streven om te komen tot minder inzet van specialistische hulp. Het bekostigingsmodel dient daar bij aan te sluiten. In dat geval ligt het niet voor de hand om te kiezen voor lumpsumfinanciering of een pxq-systematiek (waarin instellingen gefinancierd worden op basis van het aantal behandelingen (q) tegen een vooraf vastgestelde prijs (p)); de volumes zijn dan lastig te beheersen. In dit geval zou het model eerder gericht moeten zijn op kwalitatief hoogwaardige hulp, zodat de kans dat jeugdigen en gezinnen later opnieuw een beroep doen op specialistische hulp kleiner wordt.

Overigens is het, gezien de doelstellingen die de gemeenten hanteren, van belang om bij de financiering van de eerste lijn te sturen op ontzorging en demedicalisering.

6.3.3 Toegang tot jeugdhulp

Stel de uitgangspunten voor de inrichting van de toegang tot jeugdhulp vast. Denk bij de invoering van wijkteams aan de implicaties voor de positie van het CJG. Borg de integrale aanpak van sociale problematiek. Zie toe op goede afspraken met huisartsen en jeugdartsen en op een goede aansluiting van het onderwijs op de toegang. Bepaal of en hoe gebruik kan worden gemaakt van de huidige toegang tot de jeugdzorg, het Bureau jeugdzorg.

Gemeenten gaan bepalen wie toegang krijgt tot jeugdhulp. Tot nu toe is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de CJG's. In de gemeenten is gekozen om de toegang breder op te pakken: het gaat niet alleen om toegang tot jeugdhulp, maar ook om toegang tot maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en andere vormen van ondersteuning. De gemeenten (willen gaan) werken met generalistische teams die opereren op wijkniveau.

Daarnaast regelt de (concept)wet dat huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten mogen doorverwijzen naar jeugdhulp. Het is de bedoeling dat er in december 2013 een landelijk afsprakenkader van de VNG / gemeenten en Zorgverzekeraars Nederland ligt waarbinnen de samenwerking op lokaal niveau kan worden vormgegeven. Dit afsprakenkader wordt in december 2013 opgeleverd.

Een ander belangrijk aandachtspunt bij de inrichting van de toegang tot jeugdhulp is de positie van het onderwijs. Het onderwijs is een belangrijke vindplaats voor problemen, waarbij die problemen met regelmaat niet alleen met het onderwijs te maken hebben en waarvoor jeugdhulp noodzakelijk is. Om in het onderwijs gesignaleerde problemen vroegtijdig op te pakken, is een goede link tussen het onderwijs en de toegang tot jeugdhulp gewenst.

Tot slot is de relatie met de veiligheidskolom van belang - denk aan politie, justitie en het Veiligheidshuis. Ook van daaruit moet er een link zijn naar de toegang tot jeugdhulp (zie ook 6.2.2).

De voor de kaderstelling door de raad relevante issues/risico's zijn:

- De keuze voor het 'brede' wijkteam of voor het CJG als toegang. In het eerste geval dient de raad zich te beraden op de positie van het CJG. Wat gebeurt er met het huidige CJG? Blijft dat behouden voor andere functies? Wordt de in het CJG aanwezige relevante expertise benut in de wijkteams? In het tweede geval dient de raad zich af te vragen of de (in alle vier de gemeenten gewenste) integrale aanpak van sociale problematiek voldoende geborgd is.
- De mogelijkheid dat artsen rechtstreeks doorverwijzen naar jeugdhulp heeft twee risico's in zich. In de eerste plaats kan het op gespannen voet staan met het uitgangspunt van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Artsen kunnen dit principe doorkruisen. In de tweede plaats is er een financieel risico. Indien artsen verhoudingsgewijs veel jeugdigen (en/of hun ouders) doorverwijzen naar duurdere

vormen van jeugdhulp, legt dat een relatief groot beslag op het jeugdzorgbudget. Het is in beide gevallen zaak dat de gemeente, binnen het hierboven genoemde afsprakenkader, tot goede afstemmingsafspraken komen met artsen, zeker met huisartsen en jeugdartsen.

- De raad dient zich ervan te vergewissen dat het onderwijs goed is aangesloten op de toegangsfunctie. Dat kan door de wijkteams / het CJG fysiek een plek te geven in scholen. Generalisten van de wijkteams / het CJG kunnen ook deel uitmaken van de Zorgadviesteam. Indien het onderwijs niet goed is aangehaakt, bestaat de mogelijkheid dat problemen die het onderwijs overstijgen relatief laat in de jeugdhulp terecht komen, waardoor de vereiste hulp mogelijk zwaarder en daarmee ook duurder wordt. Hetzelfde geldt voor de veiligheidsskolom.
- Kan gebruik worden gemaakt van de expertise van het huidige Bureau jeugdzorg?

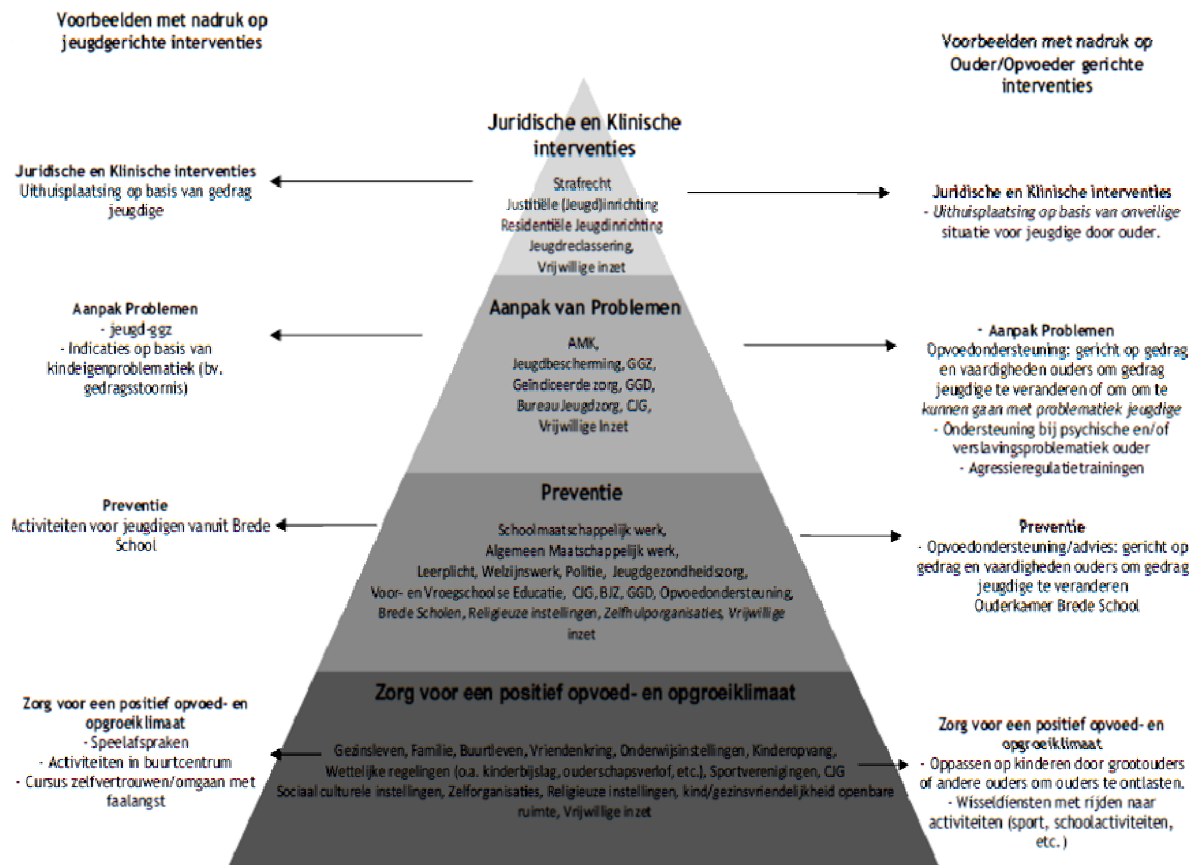
6.3.4 Verhouding inzet op 0^e-, 1^e- en 2^e-lijn

Bepaal een standpunt over de inzet op de 0^e- en 1^e-lijn. Wil je daar extra op investeren, met een kans op minder medicalisering en meer ontzorging en daardoor op termijn lagere kosten, blijven de investeringen daarin op peil of zijn er besparingen mogelijk of wenselijk (bijvoorbeeld als het beroep op duurdere jeugdzorg vanuit de gemeente relatief beperkt is)?

Bij de inrichting van het nieuwe jeugdstelsel, zowel landelijk als in de vier gemeenten is de veronderstelling dat meer aandacht voor en inzet op de 0^e- en 1^e-lijnsvoorzieningen ertoe leiden dat het beroep op de duurdere 2^e-lijnsvoorzieningen af zal nemen en dat daarmee besparingen te bereiken zijn. Het beroep op deze zwaardere vormen van zorg dient ook vanuit financiële noodzaak te worden beperkt, zo is de overtuiging in de vier gemeenten.

Het jeugdstelsel laat zich weergeven als een piramide (zie de figuur hieronder). Hoe hoger in de piramide, hoe zwaarder de interventies. Bovenin de piramide bevinden zich interventies waarbij de jeugdige niet in het eigen gezin verblijft. De basis van de piramide wordt gevormd door het opvoed- en opgroei-klimaat in algemene zin - de 0^e lijn: de omgeving waarin jeugdigen opgroeien en ouders opvoeden. De algemeen aanvaarde gedachte is dat een positief opvoed- en opgroei-klimaat bijdraagt aan een minder groot beroep op voorzieningen en interventies hoger in de piramide. In dit verband wordt wel gesproken van het belang van een sterke pedagogische civil society. Een stevige sociale inbedding van gezinnen in hun omgeving is een belangrijk element van de pedagogische civil society. Het gaat dan om de sociale netwerken van gezinnen, hun relaties met scholen, opvang, clubs en verenigingen en de gelegenheid om gebruik te maken van op jeugdigen gerichte voorzieningen. De tweede laag wordt gevormd door preventie - de 1^e lijn. Hierbij gaat het om het voorkomen van echte opvoed- en opgroei-problemen bij ouders en jeugdigen. Door in het lokale jeugdbeleid meer aandacht te hebben voor de onderste lagen van de piramide vindt ondersteuning vindt sneller, eerder en dichter in de buurt van het gezin plaats en kan de eigen kracht van jeugdigen, ouders en hun netwerken beter worden benut. Daardoor worden problemen minder snel gemedicaliseerd en neemt het beroep op zwaardere vormen van jeugdhulp af.

De bepaling van een standpunt op dit issue vindt bij uitstek plaats op basis van politieke afwegingen.



Bron: Van der Klein, Mak & Van der Gaag, 2011: Professionals en vrijwilligers(organisaties) rond jeugd en gezin. Literatuur over samenwerken in de pedagogische civil society. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gemeenten dienen zich ervan bewust te zijn dat het zwaarder inzetten op de 0^e- en 1^e-lijn pas na een aantal jaren kan leiden tot een afname van het beroep op duurdere 2^e-lijnszorg: het zogenaamde boeggolf-effect. In de tussentijd dienen gemeenten jeugdigen en ouders die duurdere hulpvormen nodig hebben hier wel van te voorzien (zie ook 6.3.1).

Het is van belang goed en periodiek te monitoren hoe de ontwikkeling in het gebruik van de diverse zorgvormen zich ontwikkelt. Op die manier kan worden vastgesteld of zich zogenaamde substitutie-effecten voordoen.

6.4 Vraag met het oog op een goed verloop van het proces om een adequate informatievoorziening

6.4.1 Vaststelling proces

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

Wij adviseren dat de raad op basis van zijn positiebepaling (zie onder 6.2.1) proactief met het college in gesprek gaat over de planning van de betrokkenheid van de raad - een spoorboekje. Daarin kan de raad onder meer, mogelijk ondersteund door de griffie, aangeven welke informatie nodig is. Wij bevelen aan alle informatie op hoofdlijnen te toetsen, ook de informatie die niet afkomstig is van het college (landelijke informatie, informatie van aanbieders), op het belang ervan voor de gekozen positie - voorkomen wordt dat de raad overstelpt wordt onder informatie; mogelijk is een deel van de infor-

matie voor de raad overbodig. De raad kan een (tijdelijke) werkgroep of subcommissie jeugd instellen, die vanuit de raad zorgdraagt voor de afspraken met het college en de uitvoering ervan bewaakt. Dit versterkt, onder de voorwaarde van een bepaalde mate van consensus, de inbreng vanuit de raad. De raad dient zich bewust te zijn van de sterke tijdsdruk op het dossier.

6.4.2 Risicoanalyse

Vraag het college tijdig om een gedegen risicoanalyse en stuur op de mogelijke beheersmaatregelen. Het gaat daarbij zowel om risico's die samenhangen met de kwaliteit van de jeugdhulp, de financiële risico's als de regionale samenwerking.

Het is voor de raad van groot belang dat hij inzicht heeft in de risico's die samenhangen met (de lokale inrichting van) de transitie. Het gaat om een complex dossier, omgeven met onzekerheden, en met grote belangen: het veilig en gezond opgroeien van kinderen. Door inzicht in de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen is de raad beter in staat belangen af te wegen bij het uitoefenen van zijn kaderstellende rol. Bovendien biedt het voor de raad handvatten voor het toezicht houden op het beleid: in welke mate doen de risico's zich voor en wat is er diensgevolge nodig. De analyse zou in ieder geval in moeten gaan op de risico's voor de kwaliteit van de jeugdhulp en het realiseren van de jeugdhulpplicht (die impliceert dat gemeenten er zorg voor dragen dat er geen kinderen en ouders van hulp verstoken blijven als deze nodig is) en op de financiële risico's die de gemeente loopt als te veel dure zorg wordt ingezet. Ook knelpunten in de overgangsfase, bij de inkoop van zorg (denk aan wachtlijsten, prikkels tot 'zorgproductie') en de regionale samenwerking (met grotere en kleinere gemeenten) kunnen in de risicoanalyse worden meegenomen. Tot slot is het van belang aandacht te schenken aan de risico's van de regionale samenwerking. De vier gemeenten hebben een coördinerende en/of trekkende rol in de regionale samenwerking. Er is een risico dat de regiogemeenten (en hun gemeenteraden) niet goed worden meegenomen in het proces. Met name bij de kleinere gemeenten en hun gemeenteraden is er een risico dat zij het proces niet kunnen bijbenen, terwijl hun instemming wel belangrijk is.

6.4.3 Zicht op zorg en problematiek

De raad dient op korte termijn inzicht te hebben in het huidige gebruik van geïndiceerde jeugdzorg door jeugdigen uit gezinnen uit de gemeente en op de daarmee gemoeide geld-stromen. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen in de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente.

Om adequaat (financiële) kaders te kunnen stellen en doelen te formuleren, is het noodzakelijk dat de raad inzicht heeft in omvang van het huidige gebruik van de verschillende vormen van jeugdzorg door jeugdigen en gezinnen uit gemeenten en de mogelijke toekomstige behoefte aan zorg. Het inzicht van de raad wordt sterk vergroot indien de cijfers daarover van de eigen gemeente worden afgezet tegen die van vergelijkbare gemeenten.⁷

Daarnaast dient de raad inzicht te hebben in de budgetten die met dit zorggebruik gemoeid zijn. De vergelijking tussen soortgelijke gemeenten kan een belangrijke verrijking zijn van de informatie. Het biedt de raad aanknopingspunten om financiële kaders te stellen.

Tot slot is de raad gebaat bij inzicht in de (relatieve) omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente. Dergelijke inzichten vormen een belangrijke basis om uiteindelijk de beoogde maatschappelijke effecten te kunnen definiëren. Gegevens over de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek is deels voorhanden via Jeugd- en GGD-monitoren. De beschikbare informatie zou op een heldere manier inzichtelijk gemaakt moeten worden voor de raad, inclusief een analyse van lacunes in

⁷ K2 heeft op basis van de meicirculaire de factsheet cijfers Jeugdhulp B5 gemeenten gepubliceerd; deze publicatie was op de valreep van afronding van dit rapport en kon daarom niet meegenomen worden.

de beleidsinformatie. De raad kan besluiten een startfoto (nulmeting met kwantitatieve, kwalitatieve en financiële gegevens) te laten maken van de jeugd- en gezinsproblematiek.

6.4.4 Transitiearrangementen

Laat je als raad op zeer korte termijn informeren over de belangrijkste afspraken in het transitiearrangement, waarbij het college aangeeft op welke wijze met de verschillende belangen (cliënten, huidige aanbieders en gevolgen voor het budget) wordt omgegaan. Laat een passage opnemen dat de afspraken onder voorbehoud van instemming van de gemeenteraad zijn.

Op 31 oktober 2013 moet iedere jeugdzorgregio een regionaal transitiearrangement indienen bij de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ). Met zo'n arrangement laat iedere regio zien hoe zij na 2014 voor cliënten de continuïteit op zorg zal waarborgen.

Het doel van de regionale transitiearrangementen is om per 31 oktober 2013 een arrangement gereed te hebben dat inzicht biedt in de continuïteit van zorg voor cliënten. De TSJ zal dit arrangement voor iedere regio toetsen. Het arrangement bevat afspraken tussen gemeenten, zorgaanbieders en financiers over de continuïteit van zorg voor cliënten in 2014 waarvoor de zorg doorloopt in 2015, de hiervoor benodigde infrastructuur en de (beperking van de) frictiekosten.

Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport aangegeven, kunnen de afspraken die in het transitiearrangement gemaakt worden een claim leggen op de beschikbare middelen. In het kort: hoe gedetailleerder de afspraken, hoe groter de budgetclaim. Tegelijkertijd is er het belang van een zorgvuldige overgang, waarin de continuïteit van zorg is geborgd en de belangen van huidige aanbieders worden gewogen.

Het is voor de raad van belang inzicht te krijgen in de budgetclaim die het transitiearrangement legt in 2015 en op de wijze waarop met de belangen van cliënten en aanbieders wordt omgegaan. In ieder geval dient de raad te zorgen dat in het transitiearrangement een passage wordt opgenomen waaruit blijkt dat het arrangement bij de TSJ wordt ingediend met de kanttekening dat de gemeenteraad op een later moment zijn instemming kan onthouden.

6.5 Stel kaders vast voor de regionale samenwerking⁸

Formuleer als raad de randvoorwaarden voor de regionale samenwerking, in het bijzonder als het gaat om de zaken waarvoor de gemeente zelf verantwoordelijk blijft, de (juridische) vormgeving van de samenwerking, en de financiële samenwerkingsafspraken. De raad dient zijn eigen inbreng in de regionale samenwerking te borgen en toe te zien op de financiële belangen van de gemeente. Realiseer je als raad dat je grotendeels zelf bepaalt welke taken en verantwoordelijkheden op regionaal niveau geregeld worden.

Bij de regionale samenwerking is het in eerste instantie van belang dat de gemeenteraad vaststelt op welke taken de gemeente precies wil samenwerken. Niet alle gemeenteraden in de B4 hebben zich hierover uitgesproken, en het lijkt haast een gepasseerd station. Niettemin is het belangrijk dat de raad hierover (alsnog) het gesprek aangaat met het college en een besluit neemt. Daarbij is het ook van belang om bij de overeengekomen regionale taken te bepalen wat de raad met de regionale samenwerking wil bereiken.

In tweede instantie is het belangrijk om een samenwerkingsvorm te kiezen die de betrokkenheid van de gemeenteraad voldoende borgt. Een aantal belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:

⁸ Deze aanbeveling is mede gebaseerd op de notitie *De raad in stelling. Het Spoorboekje. Hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de decentralisaties*, gebaseerd op het congres 'De raad in stelling' d.d. 27 februari 2013, georganiseerd door de griffiers van de gemeenten Westerveld, De Wolden en Meppel, en op de handreiking van de VNG *Grip op samenwerken* van april 2013.

- Zwaartepunt in kaderstelling door sturing vooraf. Het college is aanspreekpunt voor de raad, de raad stelt de doelen, formuleert indicatoren en bepaalt wat het mag kosten.
- Tijdige informatieverstrekking. De raad maakt daarover afspraken met het college.
- Aansluiten bij de gemeentelijke P&C-cyclus.
- Periodieke evaluatie van de samenwerking.

Het ligt voor de hand om voor een lichte vorm van samenwerking te kiezen, bijvoorbeeld de ‘Regeling zonder meer’ op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Dit is een vorm van samenwerking tussen gemeenten waarbij delegeren en mandateren niet aan de orde is, maar gewerkt wordt met convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt de intentie tot samenwerking geregeld evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

Tot slot dient de raad een standpunt in te nemen ten aanzien van de financiële afspraken in de regionale samenwerking, met inachtneming van de risico’s indien er gewerkt wordt op basis van solidariteit. Met name de hardheid van de afspraken is een risico. Ook is de vraag hoe het solidariteitsprincipe zich verhoudt tot de vrijheid die gemeenten claimen om de 0^e en 1^e lijn in te richten (zie hoofdstuk 5).

6.6 *Klaarmaken voor de start!*

Raad, ga zo snel mogelijk en proactief aan de slag met de kaderstelling rond de transitie jeugdzorg. Maak u zelf klaar voor de start!

Tot slot: het tijdspad is krap, de complexiteit groot, de onzekerheden talrijk, maar bovenal: het maatschappelijke belang groot. Daarom dient de raad op zo kort mogelijke termijn proactief aan de slag te gaan met zijn kaderstellende rol rond de transitie jeugdzorg.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Breda

- Eigen kracht (her)vinden. Plan van Aanpak Centrum voor Jeugd en Gezin Breda, maart 2009
- Jaarverslag 2012;
- Jong@Breda. Beleidskader jeugd en onderwijs 2011-2014, februari 2010;
- Meedoen@Breda, juni 2011;
- Monitor Jong@Breda, augustus 2012;
- Programmabegroting 2013;
- Raadsbrief Voortgang aanpak decentralisaties, 29 maart 2013;
- Raadsbrief Ontwikkelingen transitie jeugdzorg, 5 september 2013;
- Raadscommissiebrief Informatie over beleidsontwikkeling en jeugdzorg, AWBZ en Wet werken naar vermogen, 25 november 2011;
- Raadsinformatiebijeenkomst Jeugdzorg, power point presentatie, 24 juni 2013;
- Raadsinformatiebijeenkomst Jeugdzorg, power point presentatie, november 2012;
- Regionale visie transformatie jeugdzorg West Brabant, december 2011;
- Subregionale Plan van Aanpak Samenwerken voor de jeugd West Brabant Oost, april 2013; Uitvoeringsprogramma Jong@Breda 2012, december 2011;
- Uitvoeringsprogramma Jong@Breda 2013, november 2012;
- Voorjaarsnota 2012.

Eindhoven

- 21 voor de jeugd. Samenwerking op jeugdzorg in Zuidoost-Brabant. Juni 2013;
- Centrum Jeugd en Gezin Voortgangsrapportage 2007 - 2010, Oktober 2010;
- Commissienotitie: Betreft startnotitie over het plan van aanpak uitwerking Twee Werelden/project-plan Nieuw Sociaal Beleid, Dossiernummer 047.551, 29 november 2010;
- Eindhoven, de sociaalste: ontwikkeling van samenkracht, November 2011;
- Functioneel model Basismodel voor andere jeugdzorg. Dichtbij, in samenhang, effectief. SRE, mei 2012;
- Jaarrekening 2012;
- Kadernota 2014-2017 - Over Morgen, April 2013;
- Nieuw sociaal beleid: inhoudelijke kaders en vervolgproces, 29 maart 2011;
- Notitie Centrum Jeugd en Gezin. Dossiernummer 735.251, 28 augustus 2007;
- Nulmeting voor jeugdbeleid. Beleidsinformatie en Onderzoek, November 2012;
- Programmabegroting 2013;
- Raadscommissie MC en EM Informatiebijeenkomst Drie decentralisaties (PowerPoint), maart 2013;
- Raadscommissie Informatiebijeenkomst Transitie jeugdzorg per 1 januari 2015 (PowerPoint), augustus 2013;
- Rekenkamercommissie gemeente Eindhoven. Twee werelden. Effectiviteit welzijnsbeleid Eindhoven, December 2009;
- Systeeminnovatie sociaal beleid; de transformatie WIJ Eindhoven. 17 januari 2012;
- Uitvoering regionaal strategische agenda jeugd: notitie '21 voor de jeugd Samenwerking op jeugdzorg in Zuidoost Brabant'. Portefeuillehoudersoverleg Zorg, welzijn en cultuur, 12 juni 2013;
- WMO Landkaart jeugd, www.eindhoven.nl/actueel/nieuws/WMO-Raad-handreiking-nieuwe-taken.htm.

's-Hertogenbosch

- Beleidsplan 'Centrum voor Jeugd en Gezin in 's-Hertogenbosch' 2012-2016. November 2011;
- Beleidsplan 'Vorrang voor Jeugd' 2010-2014, 2009;
- Consultatiedocument Regionale Visie Transitie Jeugdzorg Noordoost Brabant. 1 april 2013. De sociale kracht van de stad. Januari 2011;
- Jaarverslagen 2011 en 2012;
- Programma expertmeeting Transitie Jeugdzorg, 4 september 2013;
- Programma expertmeeting Transitie Jeugdzorg, 12 september 2013;
- Programmabegroting 2013;
- Raadsinformatiebijeenkomst Commissies Maatschappelijke Ontwikkeling en Financiën, Economische en Sociale Zaken (PowerPoint), 19 september 2012;
- Raadsinformatiebijeenkomst Commissies Maatschappelijke Ontwikkeling en Financiën, Economische en Sociale Zaken, De zorg voor de jeugd van de toekomst. Visiedocument transitie jeugdzorg & versnelling transitie jeugdzorg (PowerPoint), 9 januari 2013;
- Raadsinformatiebrief De sociale kracht van de stad: De Nieuwe Aanpak, 20 maart 2012;
- Raadsinformatiebrief Tussenevaluatie 'Vorrang voor Jeugd 2010-2014, 6 november 2012;
- Raadsinformatiebrief Decentralisaties in het sociale domein, 3 september 2013;
- Raadsvoorstel De sociale kracht van de stad, februari 2012;
- Regionaal convenant 'Oost West Midden Best 2010-2012', februari 2011;
- Regionaal Visiedocument Transitie Jeugdzorg. 1 april 2013;
- Startnotitie Transitie Jeugdzorg Brabant Noordoost. 13 oktober 2011;
- Transitie Jeugdzorg Noordoost-Brabant. De zorg voor de jeugd van de toekomst. Visiedocument Transitie Jeugdzorg & Versnelling Transitie Jeugdzorg.

Tilburg

- Convenant Regionaal Actieplan Jeugd en afspraken transitie Jeugdzorg, februari 2011;
- Functioneel ontwerp Jeugdstelsel Hart van Brabant, april 2013;
- Jaarrekening 2012;
- Notitie Gemeente Tilburg Regionaal Actieprogramma en Transitie-agenda, november 2010;
- Perspectiefnota 2014, juni 2013;
- Presentatie transitie jeugdzorg bijeenkomst raadsleden ROM-gemeenten (PowerPoint), 29 november 2011;
- Presentatie Transitie jeugd Hart van Brabant (PowerPoint), 8 maart 2012;
- Programma van Eisen Transitie jeugdzorg, de Tilburgse inbreng, september 2012;
- Programmabegroting 2013;
- Raadsinformatiebijeenkomst Sociale stijging, 3 decentralisaties, 1 visie en aanpak (PowerPoint), 7 mei 2012;
- Raadsinformatiebijeenkomst Decentralisatie zorg voor Jeugd. Transitie als middel voor transformatie (PowerPoint), 7 mei 2012;
- Raadsinformatiebijeenkomst raadscommissie Sociale stijging, Decentralisatie jeugdhulp, stand van zaken (PowerPoint), 11 maart 2013;
- Raadsvoorstel Regionale Programma van Eisen voor de Transitie Jeugdzorg, september 2012;
- Regionaal Actieplan Jeugd 'Oost West Midden Best 2011-2012', februari 2011;
- Regionaal Transitieplan Jeugd Midden-Brabant, Deel 1 De gemeentelijke uitgangspunten, december 2011.

Bijlage 2 Overzicht interviews

Provincie Noord-Brabant

Mw. Gerdien de Wal, dhr. Frans Glorius

Breda

Wethouder:

Mw. Saskia Boelema⁹

Coördinerend ambtenaar:

Mw. Ellen van den Hout (tevens aanwezig: mw. Nadine

Gooijers, afdelingshoofd)

Regiogemeente Baarle-Nassau:

Mw. Marleen Loots

Regiogemeente Oosterhout:

Mw. Marieke IJkema

Groepsinterview gemeenteraad:

Dhr. Gaston de Jong (Trots op Nederland)

Dhr. Dirk Uyl (SP)

Dhr. Jamal Nouhi (PvdA)

Dhr. Reginald Kluijtmans (D66)

Dhr. Dick Vuijk (Breda '97)

Mw. Maddy van Hemel (D66)

Dhr. John Stubenitsky (Leefbaar Breda)

Dhr. Peter Elbertse (CDA)

Mw. Els Groeneweg (CDA)

Dhr. Jos Koniuszek (GroenLinks)

Dhr. Thierry Aartsen (VVD)

Dhr. Henk de Wert (CDA)

Mw. Sietzke Schokker (GroenLinks)

Mw. Yvonne de Heer (Trots op Nederland)

Eindhoven

Wethouder:

Mw. Lenie Scholten

Coördinerend ambtenaar:

Mw. Marieke van Hooff

Regiogemeente Geldrop-Mierlo:

Dhr. Frank Dieters, Mw. Femke van Abeelen (telefonisch)

Regiogemeente Valkenswaard:

Mw. Lenny van de Ven (telefonisch)

SRE:

Mw. Sandra Jager

Groepsinterview gemeenteraad:

Mw. Alice Michels (D66, fractievolger)

Dhr. Frank de Bont (D66, fractievolger)

Mw. Renate Richters (GroenLinks)

Mw. Thirza Rojer (CDA)

Mw. Hanny Jacobs (VVD)

Dhr. Mohamed Bouassria (Groen Links)

Dhr. Ward Overeem (PvdA)

Dhr. Frank Depla (PvdA en lid Rekenkamer)

's-Hertogenbosch

Wethouder:

Dhr. Ruud Schouten

Coördinerend ambtenaar:

Mw. Ingrid de Vries

Regiogemeente Cuijk:

Mw. Quirina Bosch-Van Hest

⁹ Bij het eerste deel van dit interview was ook dhr. Peter van de Ven, wethouder van de gemeente Werkendam, aanwezig

Regiogemeente Oss

Mw. Hanny van Moosdijk

Groepsinterview gemeenteraad:

Mw. Imke Katoen (PvdA)
Mw. Hermie van Ommeren (PvdA)
Mw. Annemarie Hoog Antink (D66)
Dhr. Paul Kagie (Leefbaar 's-Hertogenbosch & Rosmalen)
Mw. Diana Brok (Rosmalens Belang)
Dhr. Antoon van Rosmalen (GroenLinks)
Dhr. Antoon de Groot (Rosmalens Belang)

Tilburg

Wethouder:

Mw. Marieke Moorman

Coördinerend ambtenaar:

Dhr. Rob Ahsmann

Regiogemeente Hilvarenbeek:

Mw. Gwen Kriekaard

Regiogemeente Waalwijk:

Mw. Marjan Sol

Groepsinterview gemeenteraad:

Dhr. Orkun Baytemir (PvdA)
Dhr. Sjef Robben (CDA)
Dhr. Frans van Dommelen (Tilburgse Volkspartij)
Dhr. Marko van Dalen (VVD)
Mw. Cecile Franssen (VVD)
Mw. Ans Bertens (TROTS)
Dhr. Mohamed Azzougarh (Partij voor Tilburg)
Dhr. René Spieringhs (SP)
Dhr. Joris Bengevoord (GroenLinks)

Bijlage 3 Topiclijsten (groeps)interviews

Provincie

1. visie provincie op
 - Ondersteuning gemeenten in transitie
 - Ondersteuning gemeenteraden
 - Ondersteuning regionale samenwerking
2. acties provincie tot nu toe, en in de (nabije) toekomst
 - Ondersteuning gemeenten algemeen
 - Ondersteuning gemeenteraden
 - Ondersteuning regionale samenwerking
3. wat is nodig om?
 - Gemeenteraden in dit proces in positie te brengen
 - Regionale samenwerking te faciliteren/bevorderen
4. zijn er specifieke thema's/aandachtspunten?
5. wat zijn condities voor succes?

Mogelijke punten waarop ondersteund wordt:

1 Analyse en inventarisatie

- *Speelveldanalyse: relevante lokale en bovenlokale actoren.*
- *Samenhang andere decentralisaties in sociaal domein.*
- *Bestaande (doorlopende) afspraken met jeugdzorgaanbieders.*
- *Inzicht in aard en omvang problematiek/vraag/gebruik jeugd en gezinnen.*
- *Risicoanalyse en beheersmaatregelen.*

2 Visie- en beleidsvorming

- *Visieontwikkeling.*
- *Afwegingskader regionale – lokale allocatie taken/verantwoordelijkheden.*
- *Plannen van Aanpak / beleidsplannen (inclusief doelformulering, inkoop en sturing aanbod, prestatieafspraken aanbieders).*
- *Positionering CJG.*

3 Financiële kaderstelling

- *Inzicht in huidige budgetten jeugdzorg.*
- *Ondersteuning bij regionale afspraken.*

4 Organisatorische inrichting beleidsvorming

- *Betrekken van cliënten, jeugdigen en ouders.*
- *Informatievoorziening.*
- *Juridische vormgeving relatie samenwerking gemeenten.*

5 Inrichting/opzet monitoring

Wethouders

1. Transitieproces algemeen
 - Welke stappen zijn tot nu toe gezet in transitieproces (in hoofdlijnen)?
 - Zijn daarbij politieke keuzes gemaakt, resp. dienen er in de nabije toekomst politieke keuzes te worden gemaakt? Zo ja, welke?
 - Wat zijn belangrijke stappen in de nabije toekomst? Op welke punten worden politieke keuzes gevraagd?
2. Visie op betrokkenheid gemeenteraad
 - Hoe zou de gemeenteraad zijn kaderstellende rol moeten invullen? Hoe zou de kaderstelling eruit moeten zien?
 - Welke aspecten in het transitieproces vragen in het bijzonder om betrokkenheid van de gemeenteraad?
3. Informatie aan gemeenteraad
 - Wanneer is gemeenteraad waarover en op welke wijze geïnformeerd?
 - Was daarbij gelegenheid voor vragen / aandragen van aandachtspunten? Zo ja, wat is daaruit voortgekomen?
 - Vraagt de gemeenteraad zelf actief om informatie?
4. Betrokkenheid van gemeenteraad
 - Wanneer en op welke wijze is (zal) de raad actief (worden) betrokken in de beleidsontwikkeling rond de transitie? Om welke aspecten ging/gaat het daarbij?
 - Wat is concreet de inbreng van de raad geweest?
5. Regionale samenwerking
 - Op welke wijze werken uw gemeente en de regiogemeenten samen in de beleidsontwikkeling rond de jeugdzorg?)

Mogelijke punten waarop gemeenteraad geïnformeerd / betrokken wordt:

1 Analyse en inventarisatie

- *Speelveldanalyse: relevante lokale en bovenlokale actoren.*
- *Samenhang andere decentralisaties in sociaal domein.*
- *Bestaande (doorlopende) afspraken met jeugdzorgaanbieders.*
- *Inzicht in aard en omvang problematiek/vraag/gebruik jeugd en gezinnen.*
- *Risicoanalyse en beheersmaatregelen.*

2 Visie- en beleidsvorming

- *Visieontwikkeling.*
- *Afwegingskader regionale – lokale allocatie taken/verantwoordelijkheden.*
- *Plannen van Aanpak / beleidsplannen (inclusief doelformulering, inkoop en sturing aanbod, prestatieafspraken aanbieders).*
- *Positionering CJG.*

3 Financiële kaderstelling

- *Inzicht in huidige budgetten jeugdzorg.*
- *Ondersteuning bij regionale afspraken*

4 Organisatorische inrichting beleidsvorming

- *Betrekken van cliënten, jeugdigen en ouders.*
- *Informatievoorziening.*
- *Juridische vormgeving relatie samenwerking gemeenten*

5 Inrichting/opzet monitoring

Stedelijke projectleiders

1. Transitieproces algemeen
 - Welke stappen zijn tot nu toe gezet in transitieproces (in hoofdlijnen)?
 - Zijn daarbij politieke keuzes gemaakt, resp. dienen er in de nabije toekomst politieke keuzes te worden gemaakt? Zo ja, welke?
 - Wat zijn belangrijke stappen in de nabije toekomst? Op welke punten worden politieke keuzes gevraagd?
2. Visie op betrokkenheid gemeenteraad
 - Hoe zou de gemeenteraad zijn kaderstellende rol moeten invullen? Hoe zou de kaderstelling eruit moeten zien?
 - Welke aspecten in het transitieproces vragen in het bijzonder om betrokkenheid van de gemeenteraad?
3. Informatie aan gemeenteraad
 - Wanneer is gemeenteraad waarover en op welke wijze geïnformeerd?
 - Was daarbij gelegenheid voor vragen / aandragen van aandachtspunten? Zo ja, wat is daaruit voortgekomen?
 - Vraagt de gemeenteraad zelf actief om informatie?
4. Betrokkenheid van gemeenteraad
 - Wanneer en op welke wijze is (zal) de raad actief (worden) betrokken in de beleidsontwikkeling rond de transitie? Om welke aspecten ging/gaat het daarbij?
 - Wat is concreet de inbreng van de raad geweest?
5. Toekomst
 - Wat heeft de gemeenteraad nodig om zijn kaderstellende rol goed te kunnen vervullen? Hoe zou de raad daaraan geholpen kunnen worden?
6. Regionale samenwerking
 - Op welke wijze werken uw gemeente en de regiogemeenten samen in de beleidsontwikkeling rond de jeugdzorg?)

Mogelijke punten waarop gemeenteraad geïnformeerd / betrokken wordt:

1 Analyse en inventarisatie

- *Speelveldanalyse: relevante lokale en bovenlokale actoren.*
- *Samenhang andere decentralisaties in sociaal domein.*
- *Bestaande (doorlopende) afspraken met jeugdzorgaanbieders.*
- *Inzicht in aard en omvang problematiek/vraag/gebruik jeugd en gezinnen.*
- *Risicoanalyse en beheersmaatregelen.*

2 Visie- en beleidsvorming

- *Visieontwikkeling.*
- *Afwegingskader regionale – lokale allocatie taken/verantwoordelijkheden.*
- *Plannen van Aanpak / beleidsplannen (inclusief doelformulering, inkoop en sturing aanbod, prestatieafspraken aanbieders).*
- *Positionering CJG.*

3 Financiële kaderstelling

- *Inzicht in huidige budgetten jeugdzorg.*
- *Ondersteuning bij regionale afspraken*

4 Organisatorische inrichting beleidsvorming

- *Betrekken van cliënten, jeugdigen en ouders.*
- *Informatievoorziening.*
- *Juridische vormgeving relatie samenwerking gemeenten*

5 Inrichting/opzet monitoring

Regiogemeenten

1. Welke stappen zijn tot nu toe in uw gemeente gezet in het transitieproces (in hoofdlijnen)?
2. Hoe bepalend is de regionale beleidsontwikkeling voor het gemeentelijke beleid?
3. Zijn er afspraken over wat op gemeentelijk en wat op regionaal niveau geregeld wordt? Hoe zien die eruit?
4. Hoe zijn de samenwerkingsafspraken vastgelegd? Welk model is gekozen voor de bestuurlijke samenwerking?
5. Wat zijn de bestuurlijke uitgangspunten in de regionale samenwerking?
6. Wat zijn de financiële afspraken in de regionale samenwerking?
7. In hoeverre wordt uw gemeente betrokken bij de regionale beleidsvorming? Hoe is dat voor andere gemeenten in de regio?
8. Wat zijn vanuit uw gemeente belangrijke punten die u op regionaal niveau in heeft gebracht of in gaat brengen?
9. Hoe ervaart u de ruimte om de punten vanuit uw gemeente in te brengen? Hoe is dat voor andere gemeenten in de regio?
10. Hoe kijkt u aan tegen de coördinerende rol van de (betreffende) B4-gemeente in uw regio en hoe kijkt de betreffende gemeenteraad hier tegenaan? Hoe is dat voor andere gemeenten en gemeenteraden in de regio?
11. Wat is de visie op / opvatting over de regionale samenwerking van de gemeenteraad in uw gemeente? Heeft de raad hier richtinggevende uitspraken over gedaan, met name in relatie tot de vormgeving van de jeugdzorg in de gemeente?
12. Heeft u nog specifieke aandachtspunten t.a.v. de regionale samenwerking in het algemeen en de positie van uw gemeente daarbij in het bijzonder?

Mogelijke punten waarop gemeenteraad geïnformeerd / betrokken wordt:

1 Analyse en inventarisatie

- *Speelveldanalyse: relevante lokale en bovenlokale actoren.*
- *Samenhang andere decentralisaties in sociaal domein.*
- *Bestaande (doorlopende) afspraken met jeugdzorgaanbieders.*
- *Inzicht in aard en omvang problematiek/vraag/gebruik jeugd en gezinnen.*
- *Risicoanalyse en beheersmaatregelen.*

2 Visie- en beleidsvorming

- *Visieontwikkeling.*
- *Afwegingskader regionale – lokale allocatie taken/verantwoordelijkheden.*
- *Plannen van Aanpak / beleidsplannen (inclusief doelformulering, inkoop en sturing aanbod, prestatieafspraken aanbieders).*
- *Positionering CJG.*

3 Financiële kaderstelling

- *Inzicht in huidige budgetten jeugdzorg.*
- *Ondersteuning bij regionale afspraken.*

4 Organisatorische inrichting beleidsvorming

- *Betrekken van cliënten, jeugdigen en ouders.*
- *Informatievoorziening.*
- *Juridische vormgeving relatie samenwerking gemeenten.*

5) Inrichting/opzet monitoring

Groepsinterview gemeenteraadsleden

1. Analyse en inventarisatie

- Speelveld en relevante actoren
- Samenhang met andere decentralisaties
- Omvang en aard van de problematiek / vraag
- Risicoanalyse
- Planning

Is de raad hierover voldoende geïnformeerd / op de hoogte?

Wat is eventueel nodig?

2. Visie- en beleidsvorming

- Belangrijkste elementen/uitgangspunten: eigen kracht, meer preventie, toeleiding en casemanagement, inzet generalisten etc).
- Rolverdeling regio/subregio/gemeente bij oa inkoop zorg, organisatie 0^e, 1^e en 2^e lijn, jeugdbescherming- en reclassering, AMHK
- Doelformulering: o.a. beoogde effecten, kwaliteit jeugdhulp, jeugdhulpplicht. Toetsbaarheid en helderheid doelen/effecten
- Betrokkenheid jeugdigen en ouders, en zorgaanbieders

Is de raad hier voldoende bij betrokken?

Heeft raad eigen inbreng kunnen leveren?

Wat is eventueel nodig?

3. Financiële kaderstelling

- Huidige kosten die met jeugdbeleid en jeugdzorg gemoeid zijn
- Toekomstige budgetten
- Regionale afspraken bij gezamenlijke inkoop

Heeft de raad hier zicht op, is de raad voldoende geïnformeerd?

Heeft de raad financieel eigen prioriteiten gesteld?

Zijn de financiële kaders voldoende helder en toetsbaar?

Wat is nodig?

4. Organisatorische inrichting

- Vormgeving betrokkenheid raad
- Vormgeving regionale samenwerking

Hoe kijkt de raad hier tegenaan?

Zou het anders kunnen / moeten?

5. Controle

- Afspraken over verantwoording regionale samenwerking
- Wanneer doet de gemeente de goede dingen?
- Wanneer doet de gemeente de dingen goed?

Heeft de raad hier opvattingen over?

Hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Wat zijn mogelijke toetsbare prestatie-indicatoren? Betreffen deze beleidsdoelen of maatschappelijke effecten? Zijn deze al ontwikkeld?

Tot slot

Hoe beoordeelt de raad het proces tot nu toe?

Moeten er de komende tijd zaken anders of beter, en zo ja, wat?

Bijlage 4 Voorbeelden van indicatoren om doelrealisatie te monitoren

Indicatoren Maatschappelijke effecten (outcome)

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

- het aandeel jeugdigen dat lid is van een vrijetijdsvereniging;
- het aandeel jeugdigen dat vrijwilligerswerk doet;
- het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is;
- het aandeel jeugdigen met een startkwalificatie;
- het aantal thuiszitters;
- het aandeel voortijdige schoolverlaters;
- het aandeel jeugdigen dat absoluut verzuimt in het onderwijs;
- het aandeel jeugdigen dat slachtoffer is van kindermishandeling / getuige is van huiselijk geweld;
- het aandeel 18-13-jarigen dat onderwijs dan wel een betaalde baan heeft;
- het aandeel jeugdigen dat in aanraking komt met de politie als verdachte van een delict;
- het aandeel ouders dat over voldoende opvoedvaardigheden beschikt;
- het aandeel ouders dat kinderen een veilige opvoedomgeving biedt;
- aantal meldingen overlast door jeugd;
- het aantal gezinnen in armoede;
- het aandeel inwoners dat vrijwillig actief is voor de jeugd;
- het aandeel inwoners dat andere gezinnen ondersteunt.

Indicatoren Beleidsprestaties (output)

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

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

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

Colofon

Opdrachtgever	Rekenkamer Breda, Rekenkamercommissie Eindhoven, Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, Rekenkamer Tilburg
Auteurs	Dr. R.J.H. Gilsing
Met medewerking van	Drs. R.S. van der Gaag M. van Bommel, MA Drs. D. Bulsink
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-606-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.