

De leden van de gemeenteraad

Rekenkamercommissie

Contactpersoon : drs. G.J.R Huisman

Doorkiesnummer : 0229 252300

e-mailadres : [rekenkamer@hoorn.nl](mailto:rekenkamer@hoorn.nl)

Hoorn, 19 juni 2013

Uw brief van

Uw kenmerk

ons kenmerk

bijlagen

onderwerp

Onderzoeksrapport  
decentralisaties in het sociale  
domein

Geachte leden van de raad,

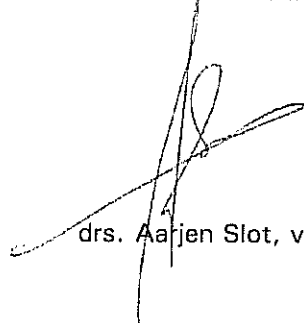
Hierbij bieden wij u het onderzoeksrapport naar de decentralisaties in het sociale domein aan. Bijlage D, de benchmarkrapportage, is bijna gereed en zult u binnenkort afzonderlijk ontvangen. Het onderzoeksrapport is tot stand gekomen met hulp het bureau SeinstravandeLaar uit Culemborg. Dit bureau heeft voor een aantal rekenkamercommissies van andere gemeenten een soortgelijk onderzoek verricht. Het onderzoeksrapport richt zich op de betrokkenheid van de raad bij deze complexe en veelomvattende materie.

Aan u zijn recent door het college een regionaal Programmaplan Decentralisaties en vier projectplannen voorgelegd. Het uitbrengen van een overkoepelend Programmaplan is een uitstekende zaak is. In andere gemeenten komt het voor dat afzonderlijke decentralisatieplannen het licht zien zonder dat de samenhang aan de orde komt en de samenhang achteraf aangebracht moet worden.

In het Programmaplan en de projectplannen treffen we echter weinig beleidsinhoudelijke richtlijnen aan. De documenten kunnen nog niet als kaderstellend aangemerkt worden. Er wordt wel gesproken over een visie en uitgangspunten, maar het geheel blijft abstract en de uitgangspunten dragen een algemeen en landelijk karakter. Het onderzoeksrapport geeft handreikingen waar de kaderstellende functie van de gemeenteraad ten aanzien van de decentralisaties voor verbetering vatbaar is.

Tot slot willen wij benadrukken dat ons rapport een stand van zaken op dit moment is, waarbij het goed is te bedenken dat bepaalde onderwerpen, in nauwe samenwerking met de raad, alsnog een plaats kunnen krijgen.

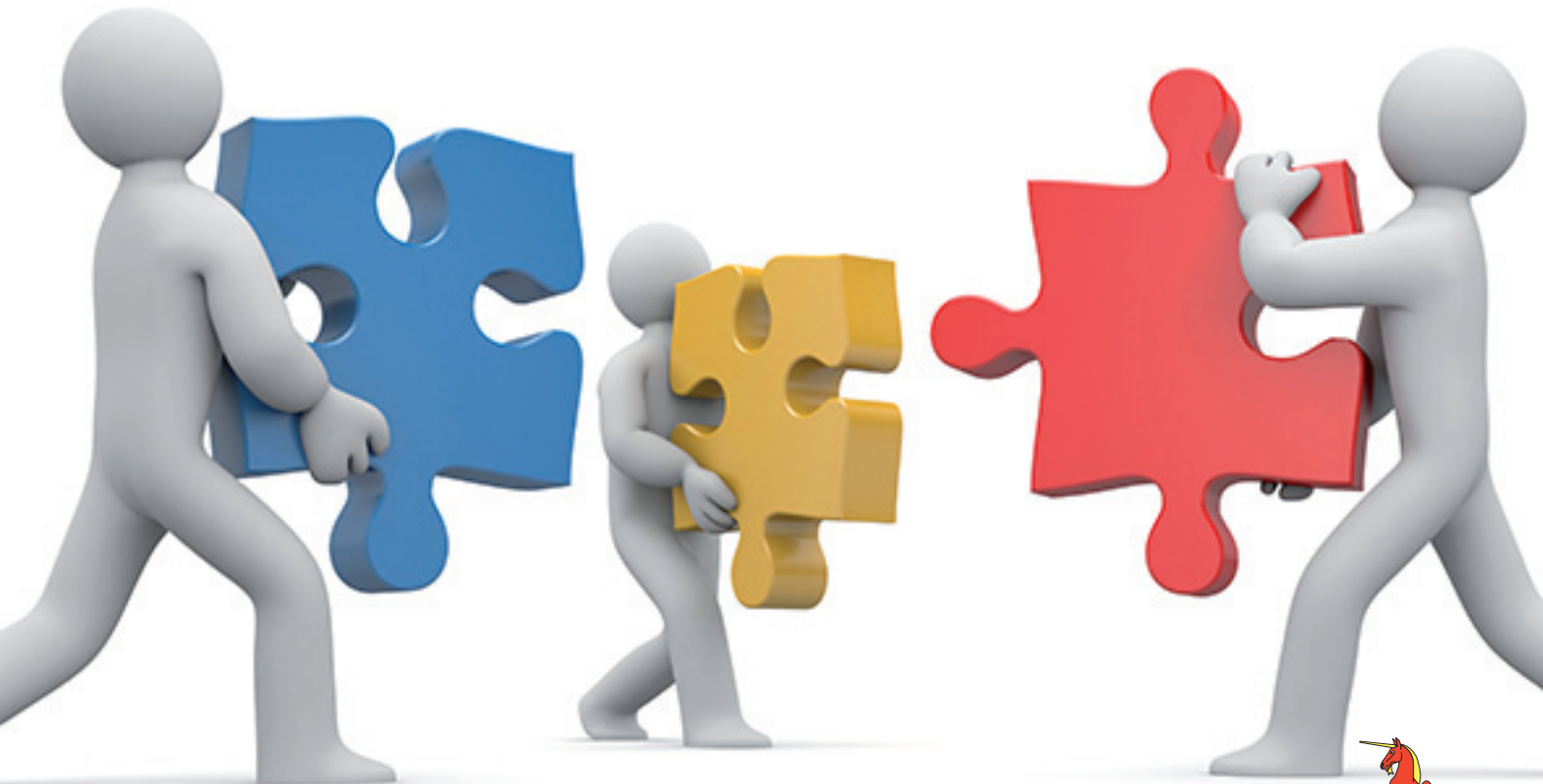
Met vriendelijke groet,  
namens de rekenkamercommissie,



drs. Aarjen Slot, voorzitter

# Decentralisaties

**Mogelijkheden voor sturing door de gemeenteraad**



# Decentralisaties

**Mogelijkheden voor sturing door de gemeenteraad**

## **Samenstelling Rekenkamercommissie**

### **Externe leden**

De heer drs. A. Slot RA, voorzitter  
Mevrouw G.B.M. Steenbergen  
De heer ir. J.F.C.P. Meijne  
De heer drs. P.T.J. de Wit

### **Interne leden**

De heer C. de Meij  
De heer drs. S.R. Bashara  
De heer M.N.M. Leek MEL

### **Secretariaat**

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker

### **Adres**

Postbus 603  
1620 AR Hoorn

### **Telefoonnummer**

0229- 252300

### **E-mail**

[rekenkamer@hoorn.nl](mailto:rekenkamer@hoorn.nl)

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld en na benoeming van de interne en externe leden in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst. De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

# Inhoudsopgave

<b>Introductie</b>	5
<b>Hoofdstuk 1: Onderzoekopzet en aanpak</b>	6
1.1 Sociaal domein als onderwerp van onderzoek	6
1.2 Vraagstelling	6
1.3 Normenkader als meetlat	7
1.4 Aanpak: analyses van 'papier' aangescherpt met gesprekken	8
1.5 Onderzoek sociaal domein hangt samen met eerdere RKC-onderzoeken	8
<b>Hoofdstuk 2: Drie decentralisaties op het sociale domein: reikwijdte en impact</b>	10
2.1 Jeugdzorg per 1 januari 2015 volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid	10
2.2 Delen van de AWBZ met ingang van 2015 hervormd onder WMO	12
2.3 Participatiewet per 2015 gemeentelijke verantwoordelijkheid	13
2.4 Rijk wenst congruente samenwerkingsverbanden op drie decentralisaties	14
<b>Hoofdstuk 3: Kaderstelling gemeenteraad Hoorn: de bevindingen</b>	15
<b>Hoofdstuk 4: Stand van zaken decentralisaties in Hoorn: de bevindingen</b>	17
<b>Hoofdstuk 5: Informatievoorziening aan de raad: de bevindingen</b>	23
<b>Hoofdstuk 6: Conclusies</b>	25
<b>Hoofdstuk 7: Aanbevelingen</b>	27
<b>Bijlagen:</b>	
A. Randvoorwaarden voor een effectief beleid	28
B. Overzicht geraadpleegde documenten	30
C. Overzicht geïnterviewde personen	32
D. Overzichtsrapportage (als apart document toegevoegd)	



# Introductie

Gemeenten krijgen de komende jaren, via drie omvangrijke decentralisaties, taken en middelen toebedeeld op het sociale domein:

- Het kabinet Rutte-Asscher voert een nieuwe *Participatiewet* in en voegt daarmee de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet wajong) samen. De streefdatum voor inwerkingtreding van deze Participatiewet was tot voor kort 1 januari 2014, maar is in verband met het sociaal akkoord van april 2013 uitgesteld tot 1 januari 2015.
- Daarnaast hevelt het kabinet *delen van de Awbz* (de functiebegeleiding en persoonlijke verzorging) per 2015 over naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).
- Tot slot zijn gemeenten per 2015 verantwoordelijk voor alle onderdelen van de *jeugdzorg*.<sup>1</sup>

Ofwel, ook de gemeente Hoorn wordt verantwoordelijk voor de zorg voor en het welzijn van hun kwetsbare inwoners. Vanuit het Rijk wordt beoogd daarmee een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. 'Eén gezin, één plan en één regisseur' is het uitgangspunt bij de decentralisaties op het sociale domein. Het Rijk is van mening dat vanuit gemeenten meer maatwerk mogelijk is en de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Bovendien kunnen gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld, is de gedachte. De decentralisaties op het sociale domein stellen gemeenten echter voor een complexe inhoudelijke opgave en dienen gerealiseerd te worden in een economisch tijdsgewricht waarin bezuinigingen de boventoon voeren.

Gegeven de ontwikkeling met grote impact, ook voor de gemeente Hoorn, heeft de Rekenkamercommissie Hoorn besloten tot een onderzoek naar de stand van zaken in Hoorn van de voorbereiding op de decentralisaties op het sociale domein en de kaderstellende rol van de gemeenteraad daaromtrent. De resultaten van dat onderzoek zijn in navolgende notitie uiteengezet aan de hand van feitelijke bevindingen, conclusies en praktische aanbevelingen.

Voor de uitvoering van dit onderzoek heeft de Rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de inzet van het bureau SeinstravandelAar B.V. De onderzoekers hebben dit onderzoek in een soortgelijke opzet gelijktijdig uitgevoerd voor zes andere Rekenkamercommissies in het land. De onderzoeksresultaten van de gemeente Hoorn zijn vergeleken met de uitkomsten van deze andere gemeenten. De uitkomsten van deze vergelijking zijn, in het kader van het opdoen van 'best practices', vastgelegd in een separaat document dat u als bijlage D bij deze notitie wordt aangeboden.

## Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de onderzoeksopzet en aanpak uiteengezet. Hoofdstuk 2 gaat nader in op de reikwijdte en impact van de decentralisaties op het sociale domein. Het geeft antwoord op de vraag: Wat gaat er wanneer gebeuren en wat betekent dat voor gemeenten en haar inwoners? In hoofdstuk 3 komt de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan bod. Beschreven wordt in hoeverre de gemeenteraad van Hoorn kaders heeft gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de huidige stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in de gemeente Hoorn belicht. In hoofdstuk 5 wordt de informatievoorziening behandeld: Op welke wijze wordt de gemeenteraad van Hoorn door haar college ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties geïnformeerd? Hoofdstuk 6 bevat de conclusies op grond van de bevindingen uit de hoofdstukken 2 tot en met 5, gevolgd door praktisch toepasbare aanbevelingen, opgenomen in hoofdstuk 7.

<sup>1</sup> *Passend onderwijs valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, omdat de verantwoordelijkheid voor passend onderwijs bij scholen is neergelegd, dit in tegenstelling tot de andere decentralisaties waarbij taken en verantwoordelijkheden aan gemeenten worden overgedragen.*

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort stil gestaan bij de keuze voor het sociaal domein als onderwerp van onderzoek, gezien de aard van het onderzoek. Vervolgens zal in het kort de vraagstelling en aanpak van het onderzoek worden belicht. Tot slot komt de samenhang aan bod met enkele door de Rekenkamercommissie Hoorn eerder uitgevoerde onderzoeken.

## 1.1 Sociaal domein als onderwerp van onderzoek

Tijdens de selectie van het sociaal domein als onderwerp van onderzoek is uitgebreid stil gestaan bij het type onderzoek dat hierbij past. Tot nu toe onderzocht de Rekenkamercommissie Hoorn delen van het gemeentelijk beleid achteraf (ex post) op rechtmatigheid, doelmatigheid en/of doeltreffendheid. In dit onderzoek gaat het om beleid dat in ontwikkeling is. In rekenkamerland is al geruime tijd een discussie gaande of ook beleid aan de voorkant (ex ante) onderwerp van onderzoek kan zijn. De discussie over het ex ante karakter van rekenkameronderzoek kent voor- en tegenstanders. De voorstanders wijzen op de toegevoegde waarde van een bijdrage die ingaat op eventuele 'witte vlekken' in de beleidsvorming en op de te verwachten doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering, boven het in een later stadium constateren wat er wel en niet goed is gegaan. Tegenstanders houden zich aan de letterlijke tekst van de Gemeentewet en willen alleen beleid achteraf onderzoeken. In het afgelopen jaar zijn onder meer in de gemeenten Gorinchem en Wormerland ex ante onderzoeken verricht naar de decentralisaties. Uit de Rekenkamermonitor uit 2012 blijkt dat in dat jaar 20% van de rekenkamers een ex ante onderzoek heeft verricht.

Buiten kijf staat de ondersteunende rol die Rekenkamer(commissies) vervullen richting de gemeenteraad. Rekenkamer(commissies)s vormen een vast onderdeel van het gemeentelijk bestel en dragen bij aan de betrouwbaarheid van de overheid zoals minister Plasterk onlangs aangaf in zijn welkomstwoord bij de jaarvergadering van de landelijke vereniging van Rekenkamer(commissies)s. Deze rol kan op verschillende manieren worden ingevuld.

Onze Rekenkamercommissie heeft in februari 2013 contact gezocht met de Algemene Rekenkamer in Den Haag om te toetsen of onderzoek verricht kan worden naar de decentralisaties op het sociale domein. De reactie was dat menging in de beleidsontwikkeling vermeden moet worden, maar dat onderzoek in de randvoorwaardelijke sfeer wel degelijk mogelijk is. De onderzoeksvraag kan gesteld worden of er aan een aantal voorwaarden voldaan wordt die naar verwachting leiden tot een effectief beleid. Wij hebben de leden van de gemeenteraad op 6 maart 2013 geïnformeerd over het onderzoek met een dergelijk karakter (zie navolgende paragraaf voor vraagstelling onderzoek). Het gaat niet om de inhoudelijke kant van het beleid. Het gaat om het inzichtelijk maken van het voorbereidingsproces en de randvoorwaarden voor een effectief beleid (zie bijlage A). Een van de randvoorwaarden is bijvoorbeeld het borgen van de uitvoeringskracht: welke maatregelen neemt de gemeente Hoorn om er voor te zorgen dat er een solide organisatie staat om het beleid uit te voeren? Met andere woorden: het gaat om de mate waarin verwacht kan worden dat beleid en aanpak effectief zullen zijn.<sup>2</sup>

## 1.2 Vraagstelling

Doel van het onderzoek is inzicht geven in wijze waarop de gemeente Hoorn zich voorbereidt op de decentralisaties op het sociale domein en in welke mate en op welke wijze de gemeenteraad invulling geeft aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

<sup>2</sup> Het zwaartepunt van de onderzoeken door onze Rekenkamercommissie zal echter blijven liggen bij onderzoek achteraf. Incidenteel, als daar goede argumenten voor zijn, zullen wij onderzoek 'aan de voorkant' verrichten



Voor het onderzoek zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Heeft de gemeenteraad kaders gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein? En zo ja, welke kaders zijn gesteld?
2. Wat is de stand van zaken in de voorbereidingen op de decentralisaties in het sociale domein?
3. Passen het transformatieplan en de projectplannen van de decentralisaties in de gemeentelijke spelregels voor projectmatig werken?
4. Op welke momenten en in welke vorm is door het college aan de gemeenteraad in 2011, 2012 en 2013 informatie verstrekt ten aanzien van de voortgang in de voorbereidingen op de decentralisaties?
5. Zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) varianten en/of (financiële) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad gewogen keuzes heeft kunnen maken?

### 1.3 Normenkader als meetlat

De deelvragen zijn vertaald naar een normenkader, welke tijdens het onderzoek als 'meetlat' heeft gefungeerd, waarlangs de onderzoeksresultaten zijn gelegd. De normen geven de door de Rekenkamercommissie Hoorn gewenste situatie weer. Zo vindt zij het bijvoorbeeld belangrijk dat aan de gemeenteraad varianten en/of scenario's worden voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad een keuze kan maken.

Deelvraag	Normen
1. Kaderstelling	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties.</li> <li>b. De kaderstelling omvat tenminste een inhoudelijk component (inhoudelijke doelstelling/gewenst maatschappelijk effect, procedureel component (wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden) en een financieel component (financiële en personele middelen voor uitwerking beleid).</li> </ol>
2. Stand van zaken	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.</li> <li>b. Er is een helder en concreet projectplan (inclusief doelen, resultaten en planning) voor de decentralisaties opgesteld.</li> <li>c. Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken.</li> <li>d. De plannen voldoen aan de gemeentelijke spelregels en criteria voor projectmatig werken.</li> </ol>
3. Informatievoorziening	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad.</li> <li>b. De gemeenteraad wordt in ieder geval door het college geïnformeerd in het geval zich (majeure) afwijkingen/risico's voordoen.</li> </ol>
4. Inhoudelijke varianten en/of scenario's	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken.</li> </ol>

## 1.4 Aanpak: analyses van 'papier' aangescherpt met gesprekken

Het onderzoek is gestart met een analyse van landelijke en lokale documenten betreffende de decentralisaties op het sociale domein.<sup>3</sup> Ter aanscherping en nadere invulling van het beeld dat uit deze documentenanalyse is ontstaan zijn in maart 2013 enkele interviews gehouden met sleutelpersonen rondom het thema 'decentralisaties'.<sup>4</sup> Van deze interviews zijn gespreksverslagen gemaakt welke ter goedkeuring aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Op basis van deze analyses is een notitie van feitelijke bevindingen opgesteld, welke is voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. De Rekenkamercommissie heeft op grond van deze bevindingen haar conclusies en aanbevelingen verwoord.

## 1.5 Onderzoek sociaal domein hangt samen met eerdere RKC-onderzoeken

Het onderzoek naar de decentralisaties op het sociale domein hangt samen met enkele door de Rekenkamercommissie Hoorn eerder uitgevoerde onderzoeken. De conclusies en aanbevelingen uit deze onderzoeken worden hieronder in het kort aangestipt, alsmede de samenhang met het huidige onderzoek.

### *Verbonden Partijen*

Eind 2008 bracht onze Rekenkamercommissie een rapport uit over de mate van invloed die de gemeente Hoorn uitoefent op verbonden partijen, meestal gemeenschappelijke regelingen. Vooral de vraag of de gemeenteraad de controlerende rol goed kan vervullen bij de uitvoering van beleidstaken door verbonden partijen kwam aan de orde. Ook al is door deelname aan een verbonden partij gekozen voor 'besturen op afstand', het blijft belangrijk zicht te houden op hetgeen op afstand is gezet. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is dan ook van bijzondere betekenis. De gemeenteraad moet kunnen nagaan of de uitvoering bijdraagt aan de realisering van door de gemeenteraad gestelde beleidsdoelen. De vraag naar de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen blijft een rol spelen: zijn beleid en uitvoering aanvaardbaar voor de meerderheid van de volksvertegenwoordigers?

In mei 2008 heeft de gemeenteraad de 'Hoornse tien' vastgesteld. Spelregels voor een actieve informatieplicht van college naar gemeenteraad over gemeenschappelijke regelingen. De rekenkamercommissie heeft de aanbevelingen in het rapport van de Rekenkamercommissie en de 'Hoornse tien' altijd als complementair gezien. De gemeenteraad nam de aanbevelingen in het rekenkamer-rapport over met uitzondering van de aanbeveling een beleidskader te ontwikkelen om deelname aan een verbonden partij te toetsen. De gemeenteraad vond deze aanbeveling overbodig.

Onze Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de discussie over regionale samenwerking in de vorm van gemeenschappelijke regelingen opnieuw gevoerd wordt, nu met de decentralisaties op het sociale domein als aanleiding. Wij staan op het standpunt dat de aanbevelingen in ons eerdere rapport en 'de Hoornse tien' voldoende handvatten bieden om als gemeenteraad een goede rol te kunnen spelen in geval van reeds bestaande gemeenschappelijke regelingen. Voor de beoordeling al dan niet deel te nemen in nieuwe samenwerkingsvormen is een beleids/toetsingskader nodig. Een andere mogelijkheid is om de afspraken toe te passen die genoemd worden op pagina 3 van de 'Discussienota Hoornse uitgangspunten en spelregels regionale samenwerking' van de burgemeester en de griffier voor het college en gemeenteraad, d.d. 11 maart 2013. Vooral de afspraak dat aan deelname in een nieuw samenwerkingsverband een projectopdracht (zoals bedoeld bij projectmatig werken) ten grondslag moet liggen die door de gemeenteraad is vastgesteld, is relevant.

<sup>3</sup> Zie bijlage B voor de geraadpleegde documenten.

<sup>4</sup> Zie bijlage C voor de geïnterviewde personen.

Er zal een spanningsveld blijven bestaan tussen de regionale aanpak en de mogelijkheden van de gemeenteraad om eigen beleid te voeren. Door het nakomen van stevige afspraken over informatie, verantwoording en de mogelijkheid bij te sturen zowel ten aanzien van de beleidsvorming als de uitvoering kan op een acceptabele manier met dit spanningsveld worden omgegaan.

### *Grote Projecten*

Het onderzoeksrapport Grote Projecten van de Rekenkamercommissie is in december 2012 door de gemeenteraad vastgesteld (een aantal aanbevelingen is bij amendement niet overgenomen). De gemeenteraad kan de decentralisaties als 'groot project' aanmerken. Op dat moment kunnen speciale eisen aan de informatievoorziening en verantwoording gesteld worden, zoals bijvoorbeeld de Tweede Kamer dat gedaan heeft in de 'Regeling Grote Projecten'.

Ieder project, zeker een groot project, start met een projectopdracht waarin de diverse kaders en mogelijke varianten worden aangegeven. Deze kaders worden uitgewerkt in een projectplan. De gemeenteraad heeft in december jongstleden bij de vaststelling van het rapport van de Rekenkamercommissie bepaald dat de gemeenteraad de projectopdracht vaststelt en het projectplan ter kennisname toegezonden krijgt om na te gaan of de kaders uitgewerkt zijn op een wijze die recht doet aan de bedoelingen van de gemeenteraad. Tijdens de opstelling van het projectplan, evenals tijdens de uitvoering van het projectplan, wordt de gemeenteraad door middel van voortgangsrapportages periodiek geïnformeerd. Op deze wijze wordt periodiek verantwoording afgelegd en is het voor de gemeenteraad mogelijk bij te sturen.

De raad kan de decentralisaties alsnog als groot project aanmerken en eisen stellen aan de informatievoorziening

De opdracht voor het regionale Programmaplan Decentralisaties is door de wethouders in het Mdivosa goedgekeurd in september 2012 op het moment dat de raad van Hoorn de aanbevelingen in het rekenkamerrapport Grote Projecten nog moest behandelen (zie verder paragraaf 4.4).

# Drie decentralisaties op het sociale domein: Reikwijdte en Impact

## Hoofdstuk 2

Gemeenten krijgen de komende jaren taken en bevoegdheden toebedeeld op het sociale domein, verpakt in drie decentralisaties: decentralisatie jeugdzorg, decentralisatie begeleiding en persoonlijke verzorging (AWBZ) en invoering van de Participatiewet. De materie is zeer complex en binnen gemeenten, zo ook binnen de gemeente Hoorn, bestaat behoefte aan overzicht; wat gaat er wanneer gebeuren en wat betekent dat voor gemeenten en voor haar burgers? In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte en impact van de decentralisaties op een compacte wijze gepresenteerd.

### 2.1 Jeugdzorg per 1 januari 2015 volledige gemeentelijke verantwoordelijkheid

De gemeente Hoorn is thans op grond van de Wmo verantwoordelijk voor 'preventie gerichte ondersteuning' van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden. De preventie gerichte ondersteuning vindt grotendeels plaats vanuit de Centra voor Jeugd en Gezin. Met de decentralisatie jeugdzorg krijgen gemeenten per 1 januari 2015 de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor *alle* vormen van jeugdzorg. De gemeente Hoorn wordt bovenop hun huidige takenpakket verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdzorgPlus, jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB).

I&O Research heeft een 'startfoto' voor West-Friesland gemaakt (februari 2013), welke inzicht biedt in het aantal jeugdigen dat in de West-Friese gemeenten jeugdzorg en -hulpverlening in de eerste<sup>5</sup> en tweede<sup>6</sup> lijn krijgt, zie kaders.

In onderstaande paragrafen wordt per type jeugdzorg toegelicht waar de verantwoordelijkheden thans zijn belegd en hoe de financiering is georganiseerd.

#### *Provinciale jeugdzorg*

Het recht op jeugdzorg voor jongeren tot en met 18 jaar en hun ouders/verzorgers, met ernstige opgroei- en opvoedproblemen die niet kunnen worden geholpen via algemene voorzieningen (bijvoorbeeld onderwijs, JGZ of maatschappelijk werk). De provincie is conform de huidige Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk voor de inkoop van voldoende zorg bij aanbieders Jeugd- en Opvoedhulp. Daarnaast is de provincie, door het in stand houden van een Bureau Jeugdzorg, belast met de toegang tot de jeugdzorg (ook wel indicatiestelling genoemd), de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering en het instellen van een advies- en meldpunt kindermishandeling.

#### **De eerstelijns instellingen**

- In 2011 zijn 196 meldingen gedaan bij het schoolmaatschappelijk werk in het primair onderwijs
- In het schooljaar 2011-2012 hebben 294 leerlingen contact gehad met een schoolmaatschappelijk werker in het voortgezet onderwijs.
- MEE Noordwest-Holland behandelde in 2011 in totaal 347 hulpvragen van West-Friese jongeren.
- Stichting Het Antwoord verleende in 2011 aan 741 West-Friese jongeren hulp.

#### *Jeugdbescherming*

Onvrijwillige hulpverlening op grond van een door de kinderrechter (civielrecht) uitgesproken maatregel, waardoor het ouderlijk gezag wordt beperkt of ontnomen. Dit omdat er sprake is van een

<sup>5</sup> Hulp in de eerste lijn is in principe voor iedereen toegankelijk, voor dit aanbod is geen indicatie nodig. Tot de eerste lijn behoren onder meer huisartsen, het maatschappelijk werk en eerstelijns pedagogen en psychologen.

<sup>6</sup> Voor hulp in de tweede lijn is een indicatie nodig. Toegang tot deze zorg verloopt veelal via de huisarts of Bureau Jeugdzorg.

ernstige bedreiging voor het kind vanwege mishandeling of verwaarlozing, van een ernstige wetsovertreding door minderjarigen of als het ouderlijk gezag ontbreekt.

#### *Jeugdreclassering*

Toezicht, begeleiding en hulpverlening aan jeugdigen die verdacht worden van of veroordeeld zijn wegens een strafbaar feit (strafrecht). Dit wordt uitgevoerd door de bureaus jeugdzorg in opdracht van de raad voor de kindbescherming, de officier van justitie of de kinderrechter.

#### *JeugdzorgPlus*

Gedwongen opname, (gesloten) verblijf en gedwongen behandeling voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen, maar zonder strafrechtelijke veroordeling. JeugdzorgPlus instellingen bieden een intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdzorg die start met een rechterlijke machtiging tot plaatsing in een accommodatie voor gesloten jeugdzorg.

#### *Jeugd-GGZ*

Gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg voor 0 tot 18 jaar (soms tot 23). De jeugd-ggz biedt hulp aan kinderen en jongeren met ernstige psychische of psychosociale problemen angststoornissen, autismespectrumstoornissen, eetstoornissen, gedragsstoornissen). Indicatiestelling wordt uitgevoerd door Bureaus Jeugdzorg, CIZ (voor jeugd-GGZ langdurig verblijf) en huisarts. Jeugd-GGZ wordt uitgevoerd door Jeugd-GGZ organisaties en wordt betaald via de zorgverzekeringswet.

#### *Jeugd-LVB*

Biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking, met blijvende beperkingen op het gebied van de sociale redzaamheid en aan zwakbegaafde jeugdigen (IQ van 70 tot 85) met ernstige en chronische beperkingen in de sociale redzaamheid, leerproblemen en/of gedragsproblemen. Jeugd-LVB betreft AWBZ-zorg en indicatiestelling wordt uitgevoerd door het CIZ. AWBZ-zorg wordt betaald via de AWBZ.

Ten aanzien van de decentralisatie van de jeugdzorg zijn nog twee belangrijke aspecten te benoemen: samenwerking en financiën, we gaan daar hieronder nader op in:

#### *Samenwerking*

Voor de goede uitvoering van een aantal taken wordt door het Rijk noodzakelijk geacht dat gemeenten op bovenlokaal niveau samenwerken. Zie ook paragraaf 1.4. Het gaat dan om de taken op het terrein van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp en het organiseren van een meldpunt voor de bestrijding van huiselijk geweld en kinder-

#### **De tweedelijns instellingen in het vrijwillige kader**

- 4.339 kinderen en jongeren ontvangen zorg van een tweedelijns instelling in het vrijwillige kader. Dit is 7% van het totaal aantal 0-23 jarigen in de regio.
- De meest verleende zorg is GGZ-zorg (2658), gevolgd door LVB-jeugdzorg (1143), provinciale jeugdzorg (235). Van 301 cliënten is (nog) niet bekend van wat voor soort zorg zij gebruik gaan maken.
- In totaal 14.908 trajecten zijn ingezet, maar de inhoud van de trajecten is heel divers. Sommige instellingen noemen niet alleen de cliëntcontacten, maar ook de overige werkzaamheden die hierbij horen.

#### **Instellingen in het onvrijwillige kader**

- In 2011 kregen 342 kinderen te maken met een beschermingsmaatregel via BJZ. Voor het Leger des Heils en de William Schrikker Groep is dit respectievelijk 65 en 111.
- 119 kinderen hadden te maken met jeugdreclassering vanuit BJZ. Bij het Leger des Heils en de William Schrikker Groep is dit 5 en 14.

Het is niet bekend in hoeverre hierbij sprake is van overlap.

mishandeling. De samenwerking voor deze taken is dan ook neergelegd in de concept Jeugdwet. De noodzaak om voor deze taken de bovenlokale samenwerking bij wet te regelen vloeit voort uit het feit dat alleen via bovenlokale samenwerking gewaarborgd kan worden dat er overal en altijd capaciteit voorhanden is om kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp te kunnen uitvoeren. Bovendien is bovenlokale samenwerking noodzakelijk om een voldoende geografische dekking van het stelsel van meldpunten te kunnen waarborgen.

### *Financiën*

Op het moment dat de budgetten overgaan zal er een besparing worden ingeboekt. Het huidige regeerakkoord spreekt over een extra korting van 150 miljoen (met een ingroei in 2015 en 2016), bovenop de door het vorige kabinet aangekondigde korting van 300 miljoen. De totale korting komt daarmee op circa 15% van het totale budget.

Op dit moment ontvangen provincies volgens een verdeelsleutel budgetten van het Rijk voor de provinciale jeugdzorg. De provincies financieren hiermee de Bureaus Jeugdzorg en aanbieders van Jeugd en Opvoedhulp. De verdeelsleutel is gebaseerd op een inschatting van het aantal jongeren dat zorg nodig heeft. Deze inschatting wordt gebaseerd op een aantal criteria, zoals geslacht, laagopgeleid, niet westerse-allochtoon, één-ouder gezin, afkomstig uit gezin met laag inkomen. Deze criteria vormen samen de wegingsfactor. Hoe hoger de wegingsfactor, hoe hoger het aandeel van het budget. Het ministerie heeft aan het SCP en onderzoeksbureau Cebeon opdracht gegeven om tot een nieuw verdeelmodel te komen. De verdeelsleutel bepaalt voor een groot deel het uiteindelijke bedrag dat naar de regio overkomt.

## **2.2 Delen van de AWBZ met ingang van 2015 hervormd onder WMO**

Vanaf 2015 zal de AWBZ ingrijpend worden hervormd. Met de decentralisatie van de AWBZ worden extramurale begeleiding en extramurale persoonlijke verzorging geschrapt uit de AWBZ en in een andere vorm bij de Wmo ingevoegd.

*Extramurale begeleiding* valt uiteen in ambulante begeleiding en dagbesteding.

- **Ambulante begeleiding:** Het gaat hier om de ondersteuning (praktische hulp, structuur en regie in de persoonlijke levenssfeer) van een diverse groep mensen. Mensen met een verstandelijk, lichamelijke en zintuigelijke handicap, dementerende ouderen en mensen met ggz-problematiek. Doel van deze begeleiding is om zelfredzaamheid te bevorderen en zo opname of verwaarlozing te voorkomen. Voorbeelden van begeleiding zijn: woonbegeleiding, gezinsondersteuning, dagbesteding voor verstandelijk beperkten, logeerhuizen, sport voor verstandelijk beperkten, vakantie activiteiten voor verstandelijk beperkten.
- **Dagbesteding:** Dit gaat over de activiteiten voor mensen met een ernstige beperking en welke nu vergoed worden via de AWBZ. Dit kan van alles zijn, waaronder het maken van schilderijen, in- en uitpakwerk, werken in een tuinderij, koken, etc. Voor de overgangssituatie geldt dat iedereen die in 2014 recht heeft op dagbesteding dit recht behoudt, en de gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk zijn voor dagbesteding.

Bedrijfskundig onderzoeks- en adviesbureau HHM heeft een startfoto gemaakt (februari 2012) welke inzicht biedt in het aantal cliënten die op peildatum 16 november 2011 extramurale begeleiding ontvangen. In de gemeente Hoorn betreft het 1.357 cliënten met (in zorg gemelde) extramurale begeleiding.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Dit cijfer moet met enige marge worden beschouwd. Naar schatting neemt 16% van het aantal cliënten met een intramurale indicatie deze extramuraal af.



Bij *extramuraal persoonlijke verzorging* gaat het om het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de algemene dagelijkse levensverrichtingen. Voorbeelden van persoonlijke verzorging zijn hulp bij het wassen of douchen, hulp bij uiterlijke verzorging, hulp bij de toiletgang, hulp bij eten en drinken, hulp bij beweging (wisselgigging, verplaatsen), hulp bij medicijngebruik of kathetergebruik, etc.

De inzet van de Wmo is om mensen zolang mogelijk actief te laten deelnemen aan de samenleving. Voor diegene die niet 'mee kunnen doen' biedt de Wmo maatschappelijke ondersteuning. Kenmerkend voor de Wmo en de ondersteuning die geleverd wordt, is het compensatiebeginsel. Dit beginsel houdt in dat mensen zoveel als mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van knelpunten in het meedoen. Burgers hebben binnen het compensatiebeginsel, in tegenstelling tot in de AWBZ, geen recht op zorg. Gemeenten hebben conform de Wmo de plicht om burgers te compenseren bij beperkingen die zij ervaren om mee te doen. De verwachting is dat de begeleiding en persoonlijke verzorging onder het compensatiebeginsel van de Wmo zullen vallen.

#### *Versobering AWBZ en huidige WMO*

Naast het directe effect dat de decentralisatie op het takenpakket van de gemeente Hoorn heeft, hebben de versoeringen in de AWBZ en van de huidige Wmo een effect op de (financiële) opgave van de gemeente Hoorn. Binnen de AWBZ zullen de intramuraal<sup>8</sup> zorgzwaartepakketten worden afgebouwd. De verwachting is dat deze versoering in de AWBZ extra druk, en vooral ook een financiële druk op de extramuraal zorg zal leggen. Daarnaast wordt er op de huidige Wmo bezuinigd, met name ten aanzien van de huishoudelijke hulp. Huishoudelijke hulp wordt alleen toegankelijk voor mensen met een laag inkomen. De korting bedraagt 40% op het huidige budget.

#### *Financiën*

Er is een aantal factoren dat het voor nu lastig maakt om in te schatten wat de financiële kaders zijn voor gemeenten bij de uitvoering van de decentralisatie AWBZ. Op dit moment werken SCP en Cebeon aan een nieuw verdeelmodel voor de Wmo gelden. Daarnaast is het nog onduidelijk welk moment (peiljaar) het Rijk zal hanteren bij het berekenen van de budgetten voor de nieuwe taken. Tot slot zal de zorgvraag toenemen (zie hierboven). Het is thans onduidelijk wat de financiële consequenties zijn van deze groei in zorgvraag en of gemeenten daarvoor gecompenseerd worden.

## **2.3 Participatiewet per 2015 gemeentelijke verantwoordelijkheid**

Het kabinet Rutte-Asscher voert een nieuwe Participatiewet in en voegt de Wet werk en Bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een deel van de Wajong samen. De streefdatum voor inwerking-treding was 1 januari 2014, maar is met het sluiten van het sociaal akkoord uitgesteld tot 1 januari 2015. Het kabinet wil mensen zo veel mogelijk laten participeren, bij voorkeur via een reguliere baan. Met de invoering van één regeling via de Participatiewet wordt beoogd mensen die nu aan de kant staan meer kansen te bieden. Meer kansen op regulier werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie.

De nieuwe wet houdt in grote lijnen het volgende in. Een Wajong-uitkering is per 1 januari 2015 alleen nog mogelijk voor mensen die helemaal niet meer kunnen werken ('volledig en duurzaam arbeidsongeschikt'). Wie nog wel kan werken, valt dan onder de Participatiewet. Wie nu al een Wajong-uitkering ontvangt, wordt herkeurd. Als uit de herkeuring blijkt dat de persoon over arbeidsvermogen beschikt, kan hij een beroep doen op de gemeente voor re-integratieondersteuning en/of een uitkering. Daarnaast veranderen per 1 januari 2015 de voorwaarden voor een plaats in de sociale werkvoorziening. Wie nu in een sociale werkplaats werkt, wordt niet herkeurd. Gemeenten kun-

<sup>8</sup> Zorg die gedurende een onafgebroken verblijf van meer dan 24 uur geboden wordt in een zorginstelling, zoals een ziekenhuis, verpleeghuis, verzorgingshuis of een instelling voor verstandelijk gehandicapten.

nen vanaf 1 januari 2015 zelf 30.000 'beschutte werkplekken' (werken onder begeleiding) scheppen. Zij krijgen hiervoor geld van de Rijksoverheid. Op zo'n werkplek kan iemand het wettelijke minimumloon verdienen. Tot slot geldt voor iedereen die straks onder de Participatiewet valt (mensen met bijstand, Wajong, Wsw) het instrument loonkostensubsidie. Bij loonkostensubsidie compenseert de overheid de werkgever, die iemand in dienst neemt met een productiviteit van minder dan 80% van het minimumloon, voor het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon.

#### *Financiën*

De verwachting is dat het aantal Wwb-ers met de Participatiewet met 3% per jaar zal stijgen door de instroom van mensen die nu niet meer in kunnen stromen in de Wajong en Wsw. Daarnaast stijgt het aantal Wwb-ers, met een niet te voorspellen percentage, door de huidige slechte economische situatie. De verwachting is dan ook dat de instroom in de Wwb de komende periode zal stijgen. Dit terwijl het participatiebudget juist gaat dalen. Een schatting van de ontwikkeling van het aantal Wwb-ers in de gemeente Hoorn is bij de Rekenkamercommissie niet bekend.

## **2.4 Rijk wenst congruente samenwerkingsverbanden op drie decentralisaties**

De decentralisaties stellen forse eisen aan de uitvoeringskracht van gemeenten: bestuurlijke, ambtelijke en financiële slagkracht en de beschikbaarheid van capaciteit en expertise om de taken adequaat uit te voeren en deze integraal aan te bieden. Het kabinet is van oordeel dat de uitvoeringskracht van gemeenten in eerste instantie door middel van samenwerking dient te worden versterkt. De VNG heeft opgeroepen om vóór 31 mei met voorstellen te komen voor vormen van samenwerking in het sociale domein. De VNG zal de te vormen samenwerkingsverbanden toetsen aan de volgende criteria:

- de gekozen samenwerking heeft een schaal die efficiënt is en een samenhangend verzorgingsgebied kent (met het oog op de omvang van het aantal cliënten dan wel het aantal aanbieders);
- de gekozen samenwerking biedt voldoende basis voor goed toezicht op eventuele risico's;
- het voorkomen van witte vlekken, zodat een gemeente geen toegang zou hebben tot een samenwerkingsverband;
- een goede en stevige regie in de richting van en een goede relatie met grote maatschappelijke en zorginstellingen;
- voldoende voortgang in de gekozen schaal en samenwerking.

Daarnaast is een belangrijk uitgangspunt dat gestreefd wordt naar congruentie. Onder congruentie wordt verstaan dat gemeenten met dezelfde bestuurlijke partners samenwerken om de decentralisaties uit te voeren. Congruentie is onder meer van groot belang voor het leggen van dwarsverbanden tussen de afzonderlijke decentralisaties.



# Kaderstelling gemeenteraad Hoorn: de bevindingen

## Hoofdstuk 3

Door middel van kaderstelling door de gemeenteraad worden de normen en kaders vastgesteld voor het lokaal beleid en daarmee wordt het speelveld waarbinnen het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent, afgebakend. Onderzocht is of de gemeenteraad van Hoorn kaders heeft gesteld ten aanzien van de voorbereidingen op de decentralisaties. De bevindingen worden in dit hoofdstuk per norm (paragraaf) gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.

### 3.1 De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld voor de decentralisaties sociaal domein

Op 9 april 2013 heeft de gemeenteraad ingestemd met de kaders voor de nog op te richten Werkorganisatie West-Friesland. In de Werkorganisatie zal, vooruitlopend op de Participatiewet, onder meer de uitvoering van de Wet werk en bijstand en Wet sociale werkvoorziening worden ondergebracht (zie paragraaf 3.5).

### 3.2 Kaderstelling omvat inhoudelijke-, procedurele- en financiële componenten

Samengevat is met de volgende kaders voor de Werkorganisatie West-Friesland ingestemd:

- een organisatie in het publieke domein voor de uitvoering van de Wsw en Wwb, die zich richt op re-integratie, inkomensverstrekking en werkgeversdienstverlening;
- een uitvoering binnen de door de raden vastgestelde budgettaire kaders op basis van het solidariteitsprincipe;
- een dienstverleningsconcept op basis van het beleidsuitgangspunt dat talenten en daarmee de verdiencapaciteit van iedereen die een beroep doet op de werkorganisatie naar vermogen benut worden.

Voor genoemde kaders zijn echter niet aan de voorkant van het proces tot oprichting van de Werkorganisatie aan de gemeenteraad voorgelegd. In de gemeenteraad ontstond althans het gevoel dat zij de kaders voor de werkorganisatie achteraf, op een 'point of no return' moment kreeg voorgelegd.

De blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland is als bijlage, ter informatie, bij de kadernota gevoegd. In de blauwdruk is de visie op de Werkorganisatie, het beleid, het dienstverleningsconcept en de organisatie uitgewerkt. Ook zijn de verwachte maatschappelijke, financiële en organisatorische effecten in beeld gebracht.

### 3.3 Confrontatie normen kaderstelling aan de bevindingen

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +/-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.

Toetsingskader	Bevindingen	
a. De gemeenteraad heeft kaders vastgesteld ten aanzien van de voorbereiding op de decentralisaties.	De gemeenteraad heeft ingestemd met de kaders ten aanzien van de op te richten Werkorganisatie. Kaderstelling ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ heeft tot op heden niet plaatsgevonden.	+/-

<p>b. De kaderstelling omvat tenminste een inhoudelijk component (inhoudelijke doelstelling/gewenst maatschappelijk effect), procedureel component (wijze waarop beleids- en besluitvorming moet plaatsvinden) en een financieel component (financiële en personele middelen voor uitwerking beleid).</p>	<p>De kaderstelling voor de werkorganisatie bevat: - een inhoudelijk component, namelijk een beschrijving van de beoogde maatschappelijke resultaten en beleidsuitgangspunten; - een procedureel component, namelijk in de vorm van een planning voor de gemeenteraad; - een financieel component, inzicht in exploitatiesaldo en projectkosten. Kaderstelling ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ heeft tot op heden niet plaatsgevonden.</p>	<p>+ -</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

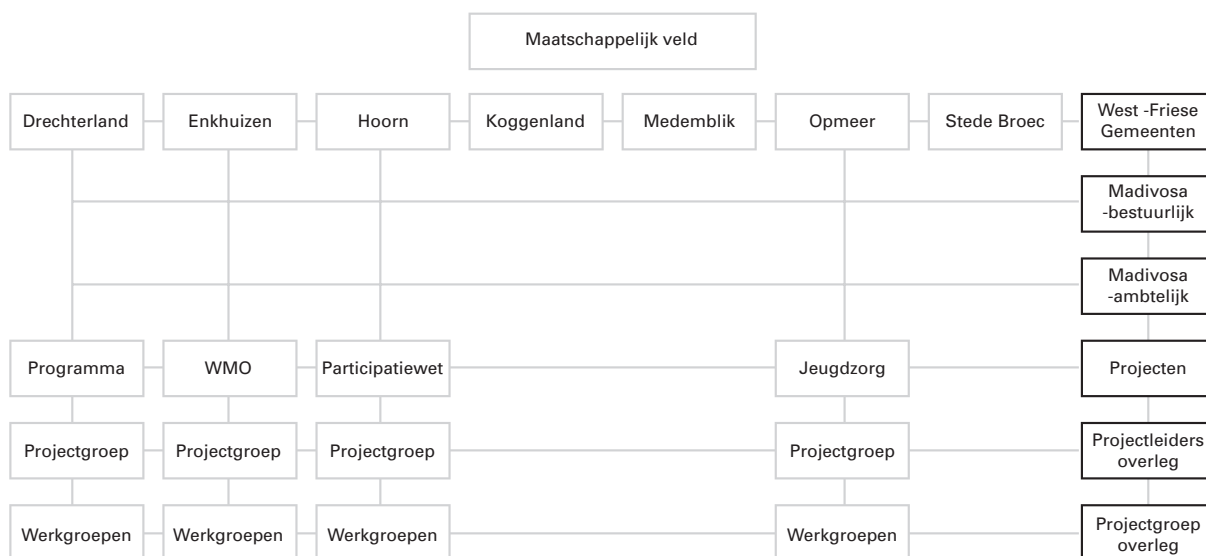
# Stand van zaken decentralisaties in Hoorn: de bevindingen

## Hoofdstuk 4

Hoewel de juridische, bestuurlijke en financiële kaders voor de decentralisaties nog niet duidelijk zijn bereiden gemeenten zich voor op hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Onderzocht is wat de stand van zaken is in de voorbereidingen op de decentralisaties. De bevindingen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.

### 4.1 Er is een bestuurlijke- en ambtelijke projectorganisatie ingericht

In het Madivosa-bestuurlijk (regionaal portefeuillehoudersoverleg sociaal domein) van september 2012 is ervoor gekozen om het voorbereidingstraject op de decentralisaties in West-Fries verband (Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec) op te pakken. De gemeenteraden van de West-Friese gemeenten beslissen uiteindelijk of en in hoeverre zij ten aanzien van de toekomstige organisatie van het sociale domein voor (boven)regionale samenwerking kiezen. Er is een regionale projectorganisatie ingericht, die schematisch als volgt kan worden weergegeven:



De vier decentralisaties zijn afzonderlijke projecten, met ieder aparte projectopdrachten, eigen projectleiders, bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers, projectleden en werkgroepleden. De projectleiders en programmamanager zijn dus verantwoordelijk voor het opstellen van hun eigen project/programmaopdracht en, na vaststelling daarvan, voor de uitvoering van hun project/programma binnen de in het project/programmaplan aangegeven kaders. Daarover leggen zij tussentijds en achteraf verantwoording af aan hun eigen bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.

Het *Madivosa-bestuurlijk* is een overlegorgaan en heeft een adviesrol, geen beslisrol. Een aantal leden van dit Madivosa-bestuurlijk is bestuurlijk opdrachtgever (BOG) van de decentralisaties of van het programma. De bestuurlijke opdrachtgevers zijn ervoor verantwoordelijk dat zij de andere deelnemers van het Madivosa op de hoogte houden van relevante ontwikkelingen binnen 'hun' project/programma. Zo valt in de structuur af te lezen dat Hoorn de andere Madivosa-leden op te hoogte houdt van de Participatiewet. Hoorn is tevens bestuurlijk trekker van de decentralisatie passend onderwijs. Drechterland is bestuurlijk trekker voor de dwarsverbanden tussen de vier decentralisaties.

In het *Madivosa-ambtelijk* zitten alle afdelingshoofden van de West-Friese gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de decentralisaties. De afdelingshoofden zijn ervoor verantwoordelijk dat zij de benodigde capaciteit leveren voor de projecten en het programma. Een aantal leden van het *Madivosa-ambtelijk* is ambtelijk opdrachtgever van de decentralisaties of van het programma.

In het *Madivosa*-bestuurlijk van 25 april 2012 is besloten om voor de dwarsverbanden tussen de vier decentralisaties (inclusief passend onderwijs) een regionale programmamanager aan te stellen. Deze functioneert naast de vier regionale projectleiders voor de afzonderlijke decentralisaties.

## 4.2 Er is een helder en concreet projectplan voor de decentralisaties opgesteld

### *Programmaplan decentralisaties*

Om de dwarsverbanden tussen de decentralisaties en daarmee de integraliteit binnen het sociale domein te bewaken is er naast de projectplannen een regionaal programmaplan Decentralisaties West-Friesland opgesteld. De focus van het programmaplan is vooral gericht op decentralisatie overstijgende vraagstukken, waaronder bijvoorbeeld onderzoek met betrekking tot vraag en aanbod naar zorg in de regio en naar de organisatie van de integrale toegang. Dit plan is door het college van Hoorn op 15 april 2013 vastgesteld.

Met het programma decentralisaties wordt de volgende doelstelling nagestreefd: *'de over te nemen taken uit de Jeugdzorg, de AWBZ, de Participatiewet en het Passend onderwijs in samenhang en binnen de kaders (wettelijk, financieel, politiek en juridisch) realiseren'*. In het programmaplan zijn tevens *de visie en uitgangspunten* voor de decentralisaties uitgewerkt. Voor de West-Friese gemeenten is de volgende visie geformuleerd: *'Meer doen door meedoen, op basis van ieders eigen kracht!'* De uitgangspunten zijn afgeleid van het programma Welzijn Nieuwe Stijl.

Voor het nastreven van de doelstelling worden in het programmaplan zeven resultaten gedefinieerd, waarbij tevens is geduïd wat en wanneer ter besluitvorming naar de colleges en raden van de West-Friese gemeenten wordt gestuurd<sup>9</sup>:

1. regionaal krachtenveldanalyse waarin alle spelers, hun taken, rollen en invloedssferen in kaart zijn gebracht;
2. *regionaal programmaplan decentralisaties*;
3. regionaal communicatieplan;
4. *advies over nieuwe vormen van financiering en opdrachtgeverschap*;
5. *advies over regionale samenwerking, wat wordt regionaal en wat wordt lokaal geregeld*;
6. *regionaal implementatieplan, waaronder keuzes voor wijze van toegang, arrangeren, contracteren en verantwoorden*;
7. nazorg, communicatie, ondersteuning, consultatie over inhoud implementatieplan.

Naast het programmaplan zijn voor de decentralisaties afzonderlijke projectplannen opgesteld. Het programmaplan en de projectplannen worden in juli aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

### *Plan van aanpak decentralisatie jeugdzorg*

In het plan van aanpak wordt allereerst de decentralisatie van de jeugdzorg in het kort geduïd. De *doelstelling* van de decentralisatie jeugdzorg is als volgt geformuleerd: *'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'*.

<sup>9</sup> *Gecursiveerd zijn de stukken die ter besluitvorming bij de gemeenteraad worden ingebracht.*

Daarnaast worden de negen stappen uitgelijnd tot 1 januari 2015. De verwoorde stappen omvatten tevens de te behalen *resultaten* en looptijd:

- |                                               |                            |
|-----------------------------------------------|----------------------------|
| 1. inventarisatie en analyse van de doelgroep | 6. sturing en financiering |
| 2. visieontwikkeling                          | 7. inspraak                |
| 3. krachtenveldanalyse                        | 8. monitoring              |
| 4. toegang en vraagverheldering               |                            |
| 5. risicoanalyse                              |                            |

Ter inventarisatie en analyse van de doelgroep (stap 1) is een startfoto ontwikkeld. Deze startfoto geeft onder meer inzicht in het aantal jeugdigen dat jeugdzorg en -hulpverlening in de eerste en tweede lijn krijgt en wat hun voornaamste problematiek is. Daarnaast wordt er inzicht gegeven in de mate waarin vraag en aanbod op elkaar aansluiten.

Het ontwikkelen van een visie (stap 2), heeft geleid tot het visiedocument 'Visie Zorg voor Jeugd West-Friesland (conceptversie 12 april 2013). De regionale visienotitie staat niet op zichzelf. De gemeenten, zo ook de gemeente Hoorn, zullen een eigen lokale visie vaststellen waarin een relatie wordt gelegd met de regionale samenwerking. Het document is opgesteld op basis van gesprekken met de ambtelijke vertegenwoordigers van de regiogemeenten en de input van de Regionale Klankbordgroep. Daarnaast is gebruik gemaakt van informatie uit de concept wettekst en het programmaplan decentralisaties West-Friesland. In de visie is uitgewerkt vanuit welk gemeenschappelijk vertrekpunt de zeven samenwerkende gemeenten in de regio West-Friesland de zorg voor hun jeugd vanaf 2015 zullen vormgeven.

Het doel in de visie is omschreven als *'het komen tot een vraag gestuurd, effectief, efficiënt en betaalbaar jeugdzorgstelsel in West-Friesland'*. Daarnaast wordt beoogd de volgende ambities na te streven:

- veiligheid van de jeugdige staat voorop;
- de sociale omgeving levert een actieve bijdrage aan het opvoeden en opgroeien van kinderen en jongeren;
- professionele begeleiding, ondersteuning en zorg is gebaseerd op de vraag van de jeugdige en hun ouders;
- professionele begeleiding, ondersteuning en zorg is effectief, snel en eenvoudig beschikbaar;
- de zorg wordt volgens het principe één gezin, één plan, één contactpersoon uitgevoerd;
- het regionale voorzieningenaanbod is aanvullend op het lokale aanbod;
- er is keuzevrijheid voor de jeugdige of het gezin;
- jeugdigen en hun ouders voeren (weer) regie op hun eigen leven.

De krachtenveldanalyse (stap 3) is ontworpen in combinatie met de andere drie decentralisaties (dit is inclusief passend onderwijs). In de krachtenanalyse zijn alle actoren in het sociale domein voor de nulde, eerste en tweede lijn in beeld gebracht.

Op basis van de documenten en verkregen informatie bestaat er op dit moment geen inzicht in de ontwikkeling van stap 4.

De werkgroep, bestaande uit ambtenaren jeugdbeleid van de gemeente Stede Broec, Opmeer en Hoorn aangevuld met twee juridisch en financieel deskundigen, hebben op 16 januari 2013 een paneldag georganiseerd om risico's in beeld te brengen van de decentralisatie jeugdzorg (stap 5). Tijdens de paneldag zijn vertegenwoordigers aangeschoven van de provincie Noord-Holland, Bureau Jeugdzorg, CJG en NJI. Op basis van de paneldag zijn twee voorlopige conclusies getrokken, namelijk:

1. er is een overgangsregeling nodig om de continuïteit van zorg te garanderen. Als dat niet landelijk gebeurt, is het nuttig om dat op bovenregionaal of provinciaal niveau te doen;
2. daarom is er snel duidelijkheid nodig over wie waarvoor verantwoordelijk is op welke schaal (landelijk, provinciaal, regionaal of lokaal).

Tot slot worden er in de West-Friese gemeenten pilots opgezet om te onderzoeken op welke wijze de jeugdzorg in de toekomst het beste georganiseerd kan worden. Tevens wordt daarmee beoogd een eerste aanzet te geven voor de cultuuromslag die noodzakelijk is bij betrokken instellingen, burgers en overheid. In de wijk Kersenboogerd in Hoorn wordt een pilot uitgevoerd waarin gezinnen geholpen worden volgens de één gezin, één plan gedachte.

#### *Plan van aanpak decentralisatie AWBZ*

Het plan van aanpak voor de decentralisatie AWBZ is op eenzelfde wijze opgebouwd. Allereerst wordt de decentralisatie AWBZ in het kort geduïd waarna de aanpak in zeven stappen wordt geschetst en de planning.

1. inventarisatie en analyse van de doelgroep
2. visieontwikkeling
3. krachtenveldanalyse
4. toegang en vraagverheldering
5. organisatorische invulling
6. inspraak
7. Toezicht, verantwoording en kwaliteit

De inventarisatie en analyse van de doelgroep begeleiding (stap 1) is afgerond door middel van het opstellen van een startfoto. Bij de externe opdrachtnemer HHM zal nog een actuele dataset worden opgevraagd naar aanleiding van de decentralisatie persoonlijke verzorging. Daarnaast is er een risicoanalyse AWBZ opgesteld.

Een eerste basis voor de visie (stap 2) is ontwikkeld in de vorm van de *'Rapportage strategische keuzenota'*. Deze visie zal worden verwerkt tot een regionale visie. De veranderde kaders uit het regeerakkoord brengen een andere dynamiek met zich mee, waardoor de visie moet worden aangepast.

De krachtenveldanalyse is, zoals reeds vermeld, uitgevoerd in samenwerking met de twee andere decentralisaties.

Ten aanzien van de toegang en vraagverheldering (stap 4) zijn er twee verkennende bijeenkomsten geweest met de zorgaanbieders. Er moet nog een definitieve uitwerking komen. De geplande einddatum in het plan van aanpak was maart 2013.

Tot slot is reeds een begin gemaakt met de inventarisatie van de organisatorische invulling (stap 5). Met behulp van reeds ingezette externe ondersteuning wordt dit verder uitgewerkt. Dit onderdeel zal in oktober 2013 gereed zijn.

#### *Plan van aanpak Participatiewet*

Per 1 januari 2015 wordt naar verwachting de Participatiewet ingevoerd. De West-Friese portefeuillehouders Werk en Inkomen, hebben besloten om de uitdagingen van deze wet gezamenlijk het hoofd te bieden. Dit heeft geleid tot de *'Blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland'*. In deze blauwdruk staat een plan op hoofdlijnen voor één organisatie voor de regio waarin de huidige 7 afdelingen Sociale Zaken en Op/maat samengaan. De blauwdruk laat zien dat de Werkorganisatie verwacht een belangrijke bijdrage te leveren aan het verhogen van de arbeidsparticipatie in West-Friesland en daarmee aan een (relatieve) verlaging van de uitkeringslasten voor gemeenten. De blauwdruk is 29 januari 2013 door het college aangenomen en voor de gemeenteraad ter informatie bij de kadernota gevoegd.

Daarnaast is er een plan van aanpak voor invoering van de Participatiewet opgesteld, waarvan de doelstelling als volgt luidt: *'Voorliggend projectplan heeft als doel invulling te geven aan de overkoepelende doelstellingen van het Programmaplan Transformatie West-Friesland in relatie tot de Participatiewet.'*

In het plan van aanpak worden de volgende *resultaten* gedefinieerd, waarbij tevens per resultaat de doorlooptijd is aangegeven:

1. projectplan Participatiewet (op dit moment in ontwikkeling)
2. analyse participatiewet (op dit moment in ontwikkeling)
3. analyse 'aanpalende beleidsterreinen'
4. voorstel 'proeftuin' participatiewet (op dit moment in ontwikkeling)

### 4.3 Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld

In het programmaplan is neergelegd dat er gedurende de programma/projectperiode er tweemaandelijks gerapporteerd wordt aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever over de voortgang van het programma en de behaalde resultaten. In de praktijk gebeurt dit nog niet. Er zal een rapportagemodel worden gemaakt waarmee alleen gerapporteerd wordt in het geval er sprake is van afwijkingen.

### 4.4 Projectplannen voldoen aan gemeentelijke leidraad projectmatig werken

Qua opbouw komen de projectplannen voor de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ grotendeels overeen, maar volgen niet het sjabloon 'projectplan' van de gemeentelijke leidraad projectmatig werken. De projectplannen 'invoering participatiewet' en 'passend onderwijs' zijn wel volgens dit sjabloon opgesteld, maar het projectplan 'participatiewet' doet dit op een zeer summiere wijze.

Volgens het Rekenkamercommissierapport Grote Projecten en de hiervoor genoemde gemeentelijke leidraad, geven projectplannen zo concreet mogelijk de doelstellingen en resultaten weer. De uitgangspunten (wat wordt gehanteerd als basis?) en de randvoorwaarden (wat is nodig om het resultaat te behalen?) maken deel uit van het projectplan. Ook gaat een projectplan in op de wijze waarop het risicomanagement wordt uitgevoerd. Daarnaast is projectfasering een vast onderdeel en besteden de plannen tenslotte aandacht aan de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie, communicatie en kwaliteit.

De projectplannen voor de decentralisaties voldoen hieraan voor een deel, maar laten essentiële onderdelen onbesproken. Samenwerking en het aanbrengen van samenhang als randvoorwaarden worden alleen in algemene termen genoemd. Daarnaast komen ook de beheersaspecten geld, organisatie, tijd etc. voornamelijk in algemene termen voorbij. De project/tijdsfasering en de te nemen stappen zijn wel duidelijk in beeld gebracht.

De Rekenkamercommissie constateert dat de inhoud van de plannen onvoldoende aansluit bij de projectplannen volgens de leidraad projectmatig werken. We constateren tegelijkertijd dat feitelijke informatie over de doelgroepen, bijvoorbeeld over jongeren met een beperking, tot op heden ontbreekt en dat inhoudelijke informatie ten aanzien van de taken die worden gedecentraliseerd (bijvoorbeeld: wat houdt jeugdbescherming en jeugdreclassering in) in beperkte mate verstrekt wordt. De voorstellen zijn vooral procesgericht. De gemeenteraad wordt hiermee niet in de positie gebracht de kennis- en informatieachterstand, vooral ten aanzien van de jeugdzorg en AWBZ, in te lopen. Feitelijke kennis is een eerste voorwaarde om besluiten over de inhoud en de aanpak te kunnen nemen.

### 4.5 Confrontatie normen stand van zaken aan de bevindingen

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +/-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.



Normen	Bevindingen	
a. Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie voor de decentralisaties ingericht.	Er is een bestuurlijke en ambtelijke projectorganisatie ingericht. Hoorn is trekker voor de decentralisatie Participatiewet.	+
b. Er is een helder en concreet projectplan (inclusief doelen, resultaten en planning) voor de decentralisaties opgesteld.	Voor de decentralisaties jeugdzorg en participatiewet is een projectplan opgesteld waarin doelen, resultaten en de planning zijn uiteengezet. Doelstellingen zijn echter abstract geformuleerd en het projectplan AWBZ mist een concreet doel.	+-
c. Er worden periodiek voortgangsrapportages opgesteld, waaruit de stand van zaken, eventuele risico's en beheersmaatregelen blijken.	Tot op heden zijn er geen voortgangsrapportages opgesteld, hoewel deze actie wel in het programmaplan staat beschreven en de ambtenaren zijn begonnen met de projectstappen.	-
d. De plannen voldoen aan de gemeentelijke spelregels en criteria voor projectmatig werken.	De plannen voldoen hier deels aan. Een aantal essentiële zaken komt onvoldoende aan bod.	+-



# Informatievoorziening aan de raad: de bevindingen

## Hoofdstuk 5

De wijze waarop het college en ambtenaren de gemeenteraad tegemoet treden en bedienen is van cruciaal belang voor de mate waarin de gemeenteraad de rol kan waarmaken die zij zichzelf heeft toebedacht. Onderzocht is op welke momenten en in welke vorm door het college aan de gemeenteraad informatie is verstrekt en hoe de verstrekte informatie door de gemeenteraad wordt beoordeeld. De bevindingen worden in dit hoofdstuk per norm gepresenteerd, waarna een toets plaatsvindt in hoeverre aan de norm wordt voldaan.

### 5.1 Confrontatie normen stand van zaken aan de bevindingen

De gemeenteraad is op verschillende momenten en in verschillende vormen over de voortgang van de decentralisaties op het sociale domein geïnformeerd. Tussen het college en de gemeenteraad zijn hierover geen concrete afspraken gemaakt. Tot op heden is de gemeenteraad geïnformeerd door middel van een maandelijks digitale nieuwsbrief. Hierin wordt informatie met betrekking tot (met name) landelijke ontwikkelingen, alsmede informatie uit vakbladen gebundeld. Daarnaast zijn voor raadsleden een aantal informatiebijeenkomsten georganiseerd. Tot slot heeft de gemeenteraad één maal een brief van het college ontvangen (eind augustus 2012) met informatie over de decentralisaties en de regionale afstemming daaromtrent.

Raadsleden geven aan dat de verstrekte informatie over de decentralisaties tot op heden erg proces gestuurd is. Ten aanzien van de participatiewet wordt door gemeenteraadsleden ervaren dat zij ten aanzien van de materie redelijk zijn ingevoerd. De voorbereidingen zijn hiervoor al enige tijd aan de gang en het is een niet volkomen onbekende doelgroep voor de gemeente Hoorn. Ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ is dit niet het geval; het gaat om nieuwe taken en een onbekende doelgroep. De gemeenteraadsleden zouden daarom graag meer basisinformatie verkrijgen over deze decentralisaties, waardoor de taken en verantwoordelijkheden die worden overgedragen tastbaarder worden en meer gaan leven. Een vertaling van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden in casuïstiek en feitenkennis (bijvoorbeeld ten aanzien van aantallen jeugdigen die jeugdhulp ontvangen in Hoorn) kan raadsleden helpen bij het maken van inschatting wat het betekent voor de gemeente Hoorn en de burgers als de nieuwe taken de verantwoordelijkheid worden van gemeenten. *'Er bestaat nu ruis tussen taken in abstracte zin en de concrete uitvoering ervan.'*, en *'je kiest niet voor iets wat je niet weet'* aldus een gemeenteraadslid.

### 5.2 Door het college zijn aan de gemeenteraad varianten en/of scenario's voorgelegd

Tot op heden zijn aan de gemeenteraad nog geen inhoudelijke varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan zij een weloverwogen keuze heeft kunnen maken. De voorstellen die de gemeenteraad tot op heden krijgt voorgelegd, vragen niet om een keuze en de gemeenteraad voelt zich hierdoor soms op afstand gezet. Ten aanzien van de decentralisaties zou zij graag inzicht willen krijgen in waar de gemeenteraad over kan en mag kiezen. Een nuance wordt hierin wel aangebracht door de geïnterviewde gemeenteraadsleden: in hoeverre kan en moet er energie gestoken worden in het bedenken van varianten, als kan worden aangetoond dat de geopteerde variant succesvol zal zijn?

### 5.3 Confrontatie normen informatievoorziening aan bevindingen

Bovenstaande bevindingen worden in onderstaand schema afgezet tegen het normenkader. Wordt aan een norm voldaan, dan is het oordeel een +, wordt gedeeltelijk aan de norm voldaan, dan is het oordeel een +-, en wordt niet aan een norm voldaan, dan is het oordeel een -.

Normen	Bevindingen	
a. Het college en de gemeenteraad hebben met elkaar afspraken vastgelegd over frequentie en vorm van de informatievoorziening vanuit het college aan de gemeenteraad.	Tussen het college en de gemeenteraad zijn geen afspraken gemaakt over frequentie en vorm van informatievoorziening. De gemeenteraad is tot op heden met name geïnformeerd via digitale informatiebrieven en informatiebijeenkomsten.	+ -
b. De gemeenteraad wordt in ieder geval door het college geïnformeerd in het geval zich (majeure) afwijkingen/risico's voordoen.	Niet van toepassing.	
c. Door het college zijn aan de gemeenteraad verschillende varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad is gevraagd om keuzes te maken.	Tot op heden zijn aan de gemeenteraad nog geen inhoudelijke varianten en/of scenario's voorgelegd.	-

Op basis van voorgaande bevindingen concludeert de Rekenkamercommissie ten aanzien van de decentralisaties op het sociale domein het volgende:

### *Kaderstelling*

- De gemeenteraad heeft ingestemd met de kaders voor de Werkorganisatie West-Friesland in oprichting (Participatiewet). Het vaststellen van de kaders heeft achteraf plaatsgevonden in plaats van aan de voorkant van het proces tot oprichting van de Werkorganisatie. De gemeenteraad kreeg de kadernota op een 'point of no return' moment voorgelegd.
- Ten aanzien van de decentralisaties jeugdzorg en AWBZ zijn tot op heden nog geen kaders gesteld. In juli 2013 zal de gemeenteraad voor een tweede maal documenten ter besluitvorming voorgelegd krijgen, namelijk het programmaplan en de plannen van aanpak voor de afzonderlijke decentralisaties.

### *Stand van zaken*

- Tot de regionale aanpak van de decentralisaties is door de West-Friese wethouders in het Madivosa overleg besloten. Alhoewel dit overleg formeel geen besluitvormende status heeft, is in dit overleg besloten tot het opstellen van een regionaal programmaplan decentralisaties en tot een regionale projectorganisatie. Het programmaplan is vooral gericht op decentralisatie overstijgende vraagstukken, opdat een samenhangende aanpak van de afzonderlijke decentralisaties wordt gewaarborgd.
- Daarnaast zijn er voor de decentralisaties afzonderlijke plannen van aanpak opgesteld. Beoogd wordt om de voorbereiding van de afzonderlijke decentralisaties parallel aan elkaar te laten lopen, om ook op deze wijze samenhang te realiseren tussen de decentralisaties.
- De inhoud van het programmaplan decentralisaties en de projectplannen sluit niet volledig aan bij de inhoud van een projectplan volgens de principes van het projectmatig werken in de gemeente Hoorn. De plannen beschrijven vooral het proces en gaan weinig in op de inhoud van de te decentraliseren taken en verantwoordelijkheden en op de inhoudelijke samenhang tussen de decentralisaties. Ook wordt er geen feitelijke informatie gegeven over nieuwe doelgroepen. Evenmin wordt inzicht gegeven in de samenwerking met maatschappelijke partners.

### *Informatievoorziening*

- Er zijn tussen college en gemeenteraad geen afspraken gemaakt over frequentie en vorm van informatievoorziening. Over de voorbereidingen op de decentralisaties wordt maandelijks een nieuwsbrief verspreid met voornamelijk informatie over landelijke ontwikkelingen. Lokale en regionale vorderingen komen in beperkte mate aan bod. Daarnaast zijn in de periode oktober 2012 - mei 2013 verschillende informatiebijeenkomsten, lokaal en regionaal, georganiseerd, met het oogmerk informatie te verstrekken aan gemeenteraadsleden over de decentralisaties. Tot slot heeft de gemeenteraad één maal een brief van het college ontvangen (eind augustus 2012) met informatie over de decentralisaties en de regionale afstemming daaromtrent.

### *Scenario's/varianten*

- Tot op heden zijn aan de gemeenteraad nog geen varianten en/of scenario's voorgelegd op basis waarvan zij een keus heeft kunnen maken. Ten aanzien van de Participatiewet is één toekomstbeeld geschetst, namelijk die van de Werkorganisatie West-Friesland, waarin het huidige Op/maat en de afdelingen sociale zaken opgaan. Er zijn geen beleidskeuzes voorgelegd. Dit is echter wel een uitdrukkelijke wens van de gemeenteraad. In ieder geval zouden gemeenteraadsleden inzicht willen krijgen wanneer en ten aanzien van welke thema's de gemeenteraad in positie wordt gebracht om zijn mening kenbaar te maken.

De overall conclusie die de Rekenkamercommissie trekt is dat er door de regionale projectorganisatie hard gewerkt wordt om grip te krijgen op de complexe materie en om goed voorbereid te zijn op de overheveling van taken. Daarbij is gekozen voor een werkwijze waarbij gelijktijdig zowel aan de vier decentralisaties als aan de transformatie gewerkt wordt. Dat lijkt een goede keuze omdat op

deze wijze de samenhang goed in beeld gebracht kan worden.

Er moet meer aandacht besteed worden aan inhoudelijke informatie over de te decentraliseren taken en aan het maken van een vertaalslag ten behoeve van de gemeenteraad. De decentralisatie wordt tot nu vooral als een technisch proces beschouwd. De nadruk ligt op procesgerichte informatie. De gemeenteraad heeft behoefte aan feitelijke kennis over de verschillende doelgroepen en voorbeelden aan de hand van bijvoorbeeld casuïstiek die duidelijk maken wat de decentralisaties concreet voor haar burgers betekenen. De gemeenteraad zou een meer sturende rol moeten spelen, maar moet in die positie gebracht worden c.q. zichzelf in die positie manoeuvreren.

Op basis van de conclusies heeft de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. In de gemeentelijke documenten tot nu toe ligt de nadruk op procedurele kaders en op inhoudelijke kaders voor de Werkorganisatie West-Friesland (Participatiewet). Treed met het college in overleg over de inhoudelijke kaders die de gemeenteraad wil meegeven voor de decentralisaties Jeugdzorg en AWBZ. Overweeg een werkgroep te formeren met raadsleden en de griffier om richting te geven aan de opstelling van beleidsinhoudelijke kaders (vgl. bijvoorbeeld de gemeente Veenendaal, bijlage D).
2. Het rijksbeleid ten aanzien van de decentralisaties gaat uit van de verantwoordelijkheid en eigen kracht van burgers. Neem in de inhoudelijke discussies in de raad mee hoever de eigen kracht strekt en wie wel en wie niet in aanmerking komt voor ondersteuning (voer de discussie eventueel met behulp van externe ondersteuning).
3. De decentralisaties betreffen complexe materie en geconcludeerd is dat gemeenteraadsleden behoefte hebben aan basisinformatie. Wij bevelen de gemeenteraad aan het college te vragen om aan de hand van concrete voorbeelden/casussen en feitelijke informatie over doelgroepen, duidelijk te maken wat de decentralisaties voor de burgers van Hoorn betekenen.
4. Verzoek het college de randvoorwaarden voor een effectief beleid (bijlage A) in te vullen en over de stand van zaken in voortgangsrapportages verantwoording af te leggen.
5. Treed met het college in overleg over de frequentie en vorm van informatievoorziening tussen de raad en het college en maak expliciet ten aanzien van welke thema's, wanneer en op welke wijze de gemeenteraad zijn inbreng kan leveren. Vraag de griffie het routeschema in het raadsvoorstel van 2 juli 2013 hiermee te completeren en de afspraken te bewaken.
6. Wij bevelen de gemeenteraad aan opdracht te geven voorstellen in te dienen waarin aan de gemeenteraad keuzes worden voorgelegd. Bijvoorbeeld ten aanzien van persoonsgebonden budgetten, het vraagstuk van subsidiëren versus aanbesteden, samenwerking in de regio (wat wordt lokaal, regionaal of bovenregionaal belegd?). Wij bevelen voorts aan het college te vragen inzicht te geven in de financiële en/of maatschappelijke gevolgen van deze keuzes. Er is vaak niet één oplossing, niet één uitleg voor een probleem/vraagstuk.

## Bijlage A: Randvoorwaarden effectief beleid

Wil beleid effect sorteren (doeltreffend zijn) dan moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. De Rekenkamercommissie Hoorn verwacht dat wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan wordt, de kans op een succesvol beleid groter is. Voor het formuleren van de randvoorwaarden hebben wij, naast de bevindingen van SeinstravandeLaar, onder andere gebruik gemaakt van publicaties van het Kenniscentrum CrossOver (een samenwerkingsverband van landelijke organisaties op het gebied van arbeid, onderwijs en zorg) en het Transitiebureau Begeleiding in de Wmo (ministerie VWS en VNG).

- Kies voor een projectmatige aanpak waarbij invulling wordt gegeven aan de informatievoorziening en verantwoording aan de gemeenteraad, zowel tijdens het voorbereidingstraject als tijdens de implementatiefase.
- Maak duidelijke afspraken over wanneer en op welke wijze evaluatie en monitoring van de voortgang van de voorbereidingen op de decentralisaties plaatsvindt.
- Formuleer de doelen zo SMART mogelijk. Thans zijn in het programmaplan en de plannen van aanpak alleen de hoofddoelstellingen geduid, zonder dat een operationalisering in subdoelen en resultaten plaatsvindt.
- Ontwikkel indicatoren op grond waarvan kan worden nagegaan of en in welke mate de zelfredzaamheid en participatie, als te bereiken maatschappelijke effecten, zijn toegenomen.
- Werk de visie op ondersteuning uit in dialoog met partners en doelgroepen.
- Zorg voor feitelijke informatie over de doelgroepen. Bijvoorbeeld: over wie hebben we het als het gaat over jongeren met een beperking? Wie zijn die jongeren? Om welke beperkingen gaat het? Door welke organisaties worden zij nu ondersteund en wat weten we over de effectiviteit van de ondersteuning? In feite moet er eerst een beeld van de doelgroep zijn ('startfoto') voordat er besluiten over samenwerking, aanpak en financiering genomen kunnen worden.
- Maak de samenhang tussen de decentralisaties, om de burger beter te ondersteunen, concreet. Een goede aanzet is geleverd door de Hoornse lokale pilots, o.a. op het terrein van de jeugdzorg, waarbij de ondersteuning van cliënten met multiproblematiek duidelijk wordt gemaakt. Hierover is een kort filmpje gemaakt. Dit filmpje zegt meer dan vele pagina's tekst.
- Zorg voor een solide organisatie, organiseer de uitvoeringskracht. Besteed aandacht aan de personele capaciteit die in de uitvoering nodig is en doe dit al tijdens de voorbereiding van de invoering van de decentralisatie.
- Financiële ruimte om de decentralisaties te kunnen uitvoeren. Een ontschot budget is een belangrijke stap.
- Geef aan met welke maatschappelijke organisaties de gemeente wil samenwerken om de decentralisaties in samenhang op te pakken en welke rol de gemeente voor zichzelf in die samenwerking ziet weggelegd;
- Bouw de risicoanalyse met beheersmaatregelen verder uit. Hiermee is een begin gemaakt in de afzonderlijke projectplannen;
- Schaalvergroting is onvermijdelijk verbonden met het decentralisatieproces, vooral waar het gaat om specialistische, dure en op kleine groepen gerichte ondersteuning. In de uitvoering zal zich echter veel afspelen op wijk- en buurtniveau. (Boven)regionaal organiseren betekent

vaak lokaal uitvoeren en het is zaak deze relatie bij voortduring in beeld te brengen;

- De voorbereiding van de transities en transformatie gelijk laten oplopen. Dit is een voorwaarde voor het kunnen aanbrengen van samenhang in de ondersteuning. In Hoorn en de regio is reeds voor een dergelijke aanpak gekozen.

Aan de invulling van een aantal van deze randvoorwaarden wordt momenteel door de projectorganisatie gewerkt. Een aantal andere moet nog worden opgepakt.

Het is duidelijk dat aan deze voorwaarden niet in één keer voldaan kan worden. Het invullen van randvoorwaarden heeft tijd nodig, zij het binnen de tijd die de gemeente ten aanzien van de invoering van de decentralisaties van het rijk krijgt. Het is van belang dat de invulling van de randvoorwaarden in het gemeentelijk stappenplan wordt geïntegreerd.

Niet alles hoeft volledig zelf ingevuld en ontwikkeld te worden. Er zijn in het land kenniscentra, denktanken en bureaus waaraan, soms kosteloos, ondersteuning gevraagd kan worden. Zij beschikken vaak over kennis hoe het er in andere gemeenten toegaat en wat al ontwikkeld is. Dat geldt ook voor kennis die bij de VNG en ministeries beschikbaar is. Zo hebben de ministeries van SZW en VWS in 2012 een publicatie laten opstellen met op onderdelen aansprekende aanpak in diverse gemeenten. Het is zaak bronnen actief aan te boren en wellicht in coproductie inzichten aan te scherpen en randvoorwaarden in te vullen.

## Bijlage B: Overzicht geraadpleegde documenten

### Gemeentelijke documenten

- Krachtenveldanalyse decentralisaties sociaal domein, ongedateerd
- Nieuwsbrief Werkorganisatie West-Friesland, ongedateerd
- Projectplan transitie jeugdzorg West-Friesland, ongedateerd
- Voorstel College B&W Hoorn, Projectvoorstel en Plan van aanpak Transformatie, 6 maart 2012
- Raadsinformatiebrief Gemeente Hoorn over transformatie, 28 augustus 2012
- Nota Werkorganisatie West-Friesland, Analyse uitvoering WWB en WSW West-Friesland, september 2012
- Info van bureau K2 over 'Veranderingen in het sociale domein', bestuursweekend raad Hoorn 28 september 2012
- Stand van zaken en financiën Centrum Jeugd en Gezin, vastgesteld in de gemeenteraad van 3 oktober 2012
- Regionale Programma Opdracht 'De West-Friese Transformatie', 12 oktober 2012
- Themabijeenkomst 'Transformatie in het sociale domein' voor Hoornse raadsleden, 18 oktober 2012
- Informatiebijeenkomst West-Friese raadsleden over Werkorganisatie WF, 18 oktober 2012
- West-Friese gemeenten starten intensieve samenwerking, Verslag Kick-off Transformatie WF, 29 november, 2012
- De Transformatie. Nieuwsbrieven juli 2012 tot en met april 2013 voor West-Friese gemeenten
- Informatiebijeenkomst West-Friese raadsleden over voortgang Werkorganisatie, 10 januari 2013
- Regionaal projectplan AWBZ West-Friese gemeenten, 10 januari 2013
- Blauwdruk Werkorganisatie West-Friesland, 18 januari 2013
- Regionaal projectplan Participatiewet, 24 januari 2013
- Risicoanalyse jeugdzorg, februari 2013
- Startfoto van de decentralisatie jeugdzorg in West-Friesland, februari 2013
- Raadsvoorstel Kaders Werkorganisatie West-Friesland, 14 maart 2013
- Raadsbesluit Kaders Werkorganisatie West-Friesland, 24 maart 2013
- Informatiebijeenkomst, decentralisatie jeugdzorg raadsleden Hoorn, 26 maart 2013
- Informatiebijeenkomst decentralisaties participatiewet en AWBZ raadsleden Hoorn, 28 maart 2013
- Kaders voor de nog op te richten Werkorganisatie West-Friesland, gemeenteraad 9 april 2013
- Concept Visie Zorg voor jeugd West-Friesland, 12 april 2013

### Overige

- European Commission, Ex ante evaluation, a practical guide for preparing proposals for expenditure programmes, december 2001
- Ministerie van Financiën, Handreiking evaluatieonderzoek ex ante, November 2003
- Rekenkamer Den Haag, Zicht op in- en uitvoering (Wmo), 2007
- De Minister van Financiën, Oorspronkelijke regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006, opgenomen in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008;
- Hoogerwerf & M. Herweijer, Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn, 2008
- Rekenkamercommissie Apeldoorn, Touwtjes aan elkaar knopen, ex ante onderzoek naar de vernieuwde aanpak schuldhulpverlening, juli 2008
- Rekenkamercommissie Groningen, Ex ante onderzoek G-kracht, september 2009
- De Staatssecretaris van VWZ, Decentralisatie taken naar en groei in de Wmo, 23 september 2011
- Gemeente Leeuwarden, Welzijn nieuwe Stijl & de 3D's, college van B en W, oktober 2011
- Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), Uitkomsten Panteia-onderzoek decentralisaties, november 2011
- Gemeente Bergen, Drie decentralisaties: het maatschappelijk domein in ontwikkeling, startno-



- titie, 2011
- Transitiebureau Begeleiding in de Wmo, Decentralisatie betekent transitie & transformatie, januari 2012
  - Rekenkamercommissie Gorinchem, Werken aan werk, zorg en jeugdzorg, juni 2012
  - Rekenkamercommissie Wormerland, Toegerust op decentralisaties?, juni 2012
  - Winst door verbinden werk, activering en maatschappelijke ondersteuning, verkenning voor gemeenten en partners, in opdracht van de ministeries van SZW en VWS, oktober 2012
  - VNG, Bouwen op de kracht van burgers, oktober 2012
  - De Staatssecretaris van OCW, Passend onderwijs en kwaliteit (v)so, 16 november 2012
  - De Minister van SZW, Contouren Participatiewet, 21 december 2012
  - Transitiebureau Begeleiding in de Wmo, Bondgenoten in de decentralisaties, januari 2013
  - De Minister van BZK, Decentralisatiebrief aan de Tweede Kamer, 19 februari 2013
  - Transitiebureau Jeugd, Bovenlokale samenwerking bij zorg voor de jeugd, februari 2013
  - VNG, ledenbrieven over de decentralisaties: 8 februari 2013, 7 maart 2013

## Bijlage C: Overzicht geïnterviewde personen

- De heer Helling, raadslid D66
- De heer Van Hilten, raadslid VVD
- Mevrouw Kholoud Al-Mobayed, raadslid PvdA
- De heer Pijl, Wethouder openbare ruimte, sociale veiligheid, welzijn, volksgezondheid en integratie
- De heer Ruppert, Wethouder economische zaken, sociale zaken, toerisme en sport
- De heer Verbeek, Programmamanager