

Zorgen om de dag van morgen?

Onderzoek
Decentralisatie jeugdzorg en Wmo/AWBZ
in Overbetuwe

Rekenkamercommissie Overbetuwe

2014

Overbetuwe, 13 oktober 2014

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding
 - 1.1 Aanleiding voor het onderzoek
 - 1.2 Afbakening van het onderzoek
 - 1.3 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek
2. Het onderzoek nader beschouwd
 - 2.1 De aanpak van het onderzoek
 - 2.2 Het normenkader
3. De context: de decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ
 - 3.1 Transitie en transformatie
 - 3.2 De nieuwe (jeugd)zorgtaken van de gemeente
 - 3.3 Belemmerende factoren
 - 3.4 Ondersteunende factoren
 - 3.5 Regionale samenwerking
4. Kaderstelling en controle door de raad
 - 4.1 De kaderstellings- en controlemogelijkheden van de raad
 - 4.1.1 Het vaststellen van het (beleids)plan
 - 4.1.2 Het vaststellen van regels bij verordening
 - 4.1.3 Controlemogelijkheden volgens de medebewindswetten
 - 4.1.4 Proactief sturing geven aan de transitie en transformatie
 - 4.2 De voorbereiding van de 2-D transitie in Overbetuwe
 - 4.3 De kaderstelling en controle tijdens het decentralisatieproces
5. De regionale samenwerking in de regio Arnhem (G-12)
6. Sturings- en controleopties voor de raad aan de vooravond van de transitie
 - 6.1 Inleiding
 - 6.2 Het Beleidsplan Sociaal domein
 - 6.3 De verordeningen
 - 6.4 Inkoop van zorg
 - 6.5 De programmabegroting 2015
7. Conclusies en aanbevelingen
 - 7.1 Inleiding
 - 7.2 Conclusies over de kaderstellende en controlerende rol tot op heden
 - 7.3 Conclusies over de kaderstellende en controlerende rol in de (nabije en verdere) toekomst
 - 7.4 Conclusies over de regionale samenwerking
 - 7.5 Aanbevelingen
8. Wederhoor

Bijlagen:

1. Lijst van geïnterviewde personen
2. Overzicht geraadpleegde documenten

Voorwoord

Voor u ligt de eerste rapportage van het onderzoek van de rekenkamercommissie Overbetuwe inzake de decentralisatie van taken op het gebied van jeugdzorg en Wmo/AWBZ.

Aan het onderzoek is een oriënterende fase vooraf gegaan waarbij inzicht is gekregen in de problematiek en de dynamiek van de transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ. Deze fase heeft geresulteerd in de onderzoeksopzet die de rekenkamercommissie op 10 juli j.l. heeft vastgesteld. Vervolgens is het verdiepende onderzoek na de zomervakantie gestart.

De hoofdvraag van het onderzoek is: “In hoeverre is de gemeenteraad van Overbetuwe in staat (gesteld) om zijn kaderstellende en controlerende rol in lokaal en regionaal verband uit te oefenen ten aanzien van de decentralisaties van de jeugdzorg en de Wmo/AWBZ?

En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?”

Het onderzoek is bedoeld om de gemeenteraad meer inzicht te geven in hoe deze transities, inclusief de regionale samenwerking daarin, tot op heden zijn verlopen, maar ook om de raad – op uitdrukkelijk verzoek – te informeren aan ‘welke knoppen de raad kan draaien’ bij de documenten die thans ter besluitvorming voorliggen (beleidsplan sociaal domein, verordeningen, zorginkoop, begroting).

Omdat de genoemde documenten pas enkele weken bekend zijn, moge duidelijk zijn dat het onderzoek daardoor in korte tijdsspanne plaats heeft moeten vinden.

De raad moet namelijk vóór 1 november besluiten nemen over het beleidsplan en de verordening voor zowel de jeugdhulp als de Wmo 2015. Tevens zal de raad dit najaar een begroting vaststellen waarin de budgetten voor genoemde transities verdisconteerd zijn. Het overgrote deel van de budgetten wordt besteed aan de (regionale) inkoop van (jeugd)zorg, en deze inkoop moet de gemeente afgerond hebben op 1 oktober (Wmo-voorzieningen) en 1 november (jeugdzorg).

Wij danken eenieder die bijgedragen heeft aan het rapport. Allereerst de portefeuillehouder, die alle medewerking aan het onderzoek en openheid van zaken gaf. Maar ook de ambtelijke staf die in korte tijd ons de gewenste informatie aanreikte. Voorts danken we alle anderen die we in het kader van dit onderzoek gesproken hebben - waaronder leden van de vaste Voorrondecommissie decentralisaties - en die een bron van relevante informatie waren.

Wij hopen met deze eerste rapportage bij te dragen aan een beter inzicht in de lopende transities en in de mogelijkheden om op deze dossiers (bij) te sturen en te controleren. Niet alleen op de korte, maar ook op de wat langere termijn.

Namens de Rekenkamercommissie Overbetuwe,

De voorzitter,

G.W.M. van Vugt

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De decentralisatie in het sociaal domein is een majeure operatie – van een omvang die nog nooit eerder vertoond is in gemeenteland. Het gemeentelijk budget zal ongeveer met de helft toenemen. Per 1 januari 2015 zullen de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet in werking treden. De parlementaire behandeling van alle drie de wetten is in het voorjaar van 2014 afgerond.

Gemeenten zijn al langere tijd bezig om zich voor te bereiden op de transities per 1 januari 2015. De gemeente Overbetuwe is daar geen uitzondering op. Sommige veranderopdrachten worden lokaal voorbereid, andere in regionaal verband.

De rekenkamercommissie heeft in haar rondgang bij fracties geconstateerd dat veel fracties een ex ante onderzoek naar de toekomstige regionale samenwerkingsverbanden in het sociale domein zeer zinvol vinden. Heel actueel is de vraag die vanuit verschillende fracties gesteld is over de invloed van de raad t.a.v. de samenwerking in G12-verband (regio Arnhem) over de transities.

Raadsleden hebben meer in algemene zin het gevoel t.a.v. de transities in het sociale domein weinig inbreng (meer) te hebben, en vragen zich af aan welke ‘knoppen’ zij vanaf nu tot 1 januari 2015 nog ‘kunnen draaien’. Dat laatste heeft op méér betrekking dan op de samenwerking in G12-verband alleen.

De rekenkamercommissie heeft daarop – na afweging met de andere onderzoekssuggesties - besloten om dit thema nog dit jaar te onderzoeken.¹ Immers, de decentralisaties in het sociale domein zijn dé grote opgave voor de komende jaren, op een terrein waar deels nog niet veel gemeentelijke ervaring mee is. De maatschappelijke en financiële belangen zijn bovendien zeer groot.

De rekenkamercommissie is van mening dat dit onderwerp zich daarom leent voor meer dan een globale analyse. Wel heeft de rekenkamercommissie in haar onderzoeksopzet aangegeven een tijds-klem te ervaren: “in hoeverre is het op dit moment mogelijk om nog tijdig met een rapportage te komen, gegeven de ontwikkelingen en termijnen voor de diverse door de gemeente te zetten stappen in de decentralisatietrajecten? Tijdig in de zin dat de conclusies en aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij de verdere inrichting van het lokale zorgstelsel, de afwegingen tot het aangaan van samenwerkingsverbanden en bij het overeenkomen van afspraken tussen partijen. Het invoeringsproces schrijdt inmiddels voort.”²

1.2 Afbakening van het onderzoek

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

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

¹ Zie: Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Onderzoeksprogramma 2014*, 4 juli 2014

² Rekenkamercommissie Overbetuwe, *Onderzoeksopzet decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ (2 D's)*, 10 juli 2014

De rekenkamercommissie wil zich dus beperken tot de transities jeugdzorg en Wmo/AWBZ. Deze hebben vergelijkbare componenten:

- ze worden voor een belangrijk deel regionaal voorbereid, onder trekkerschap van de gemeente Arnhem (regionale inkoop van bovenlokale voorzieningen);
- het inkoopbeleid voor beide transities gaat uit van dezelfde principes;
- de uitvoering op lokaal niveau vindt plaats via kernteams en het (gemeentelijk) loket Samenleven, waar ook de toegang voor de meer specialistische zorg is ondergebracht (de zgn. maatwerkvoorzieningen).

De focus in het onderzoek ligt op de mate waarin en de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is bij en sturing kan geven aan de transities. Er wordt aandacht besteed aan de rol van de gemeenteraad m.b.t. kaderstelling en controle, zowel in het (nabije) verleden als in de toekomst.

De regionale samenwerking, vooral bij de gezamenlijke inkoop van (jeugd)zorg, krijgt ook nadrukkelijk aandacht. De inkoop van specialistische jeugdzorg en maatwerkvoorzieningen in het kader van de Wmo zal naadloos aan moeten aansluiten bij de verwijzing vanuit de lokale toegang tot zorg. Maar ook de financiële consequenties van inkoop zijn relevant voor het budgetrecht van de raad. Op regionaal niveau zijn er afspraken gemaakt in G12-verband, waarbij de gemeente Arnhem het voortouw heeft ten aanzien van de verwerving en monitoring van de regionale voorzieningen in het kader van de Jeugdwet en de Wmo. Dit is een tijdelijke constructie. Er moeten nog afspraken worden gemaakt over de werkwijze en structuur in 2015 en 2016. In het onderzoek trachten we lessen te trekken uit de samenwerking tot op heden.

Elke gemeente zal op basis van de uiteindelijk te bereiken inhoudelijke doelen bezien op welke wijze het nieuwe stelsel ingericht moet worden. Zo worden er bijv. in vele gemeenten sociale (wijk-)teams ingericht teneinde dicht bij huis integrale ondersteuning en toegang tot zorg mogelijk te maken. In de gemeente Overbetuwe is een proeftuin gestart met een tweetal Kernteams, en wordt er een loket Samenleven ingericht. Over de functie en samenstelling van de Kernteams in relatie tot het loket Samenleven heeft de gemeenteraad op 8 juli j.l. een verzoek aan het college gericht (motie 17). Wij zullen bezien hoe dit uiteindelijk zijn beslag heeft gekregen.

1.3 Doelstelling en centrale vragen van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om na te gaan hoe de implementatie van de decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ is verlopen en wat op dit moment de stand van zaken is. In hoeverre is c.q. wordt de gemeenteraad voldoende in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren te vervullen? En welke aandachtspunten kunnen de raad mee gegeven worden bij de verdere ontwikkeling van het lokale (jeugd)zorgstelsel en de regionale samenwerking?

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

In hoeverre is de gemeenteraad van Overbetuwe in staat (gesteld) om zijn kaderstellende en controlerende rol in lokaal en regionaal verband uit te oefenen ten aanzien van de decentralisaties van de jeugdzorg en de Wmo/AWBZ?

En hoe kan deze rol in de toekomst versterkt worden?

Deze hoofdvragen zijn op te splitsen in een aantal deelvragen.

Kaderstellende en controlerende rol tot op heden

1. Wat zijn de sturings- en controlerende mogelijkheden van de raad bij de 2D transitie?
2. Hoe is het proces van kaderstelling tot nu toe verlopen en welke rol speelde de gemeenteraad daarbij?
3. Op welke wijze is de raad in staat gesteld zijn controlerende rol optimaal te vervullen? En hoe heeft de raad deze rol vervuld?

Kaderstellende en controlerende rol (nabije en verdere) toekomst

4. Hoe kan de raad 'in positie gebracht worden' ten aanzien van de besluitvorming die najaar 2014 nog moet plaatsvinden, welke aandachtspunten/suggesties kan de rekenkamercommissie geven ten behoeve van deze besluitvorming?
5. Wat zijn de aandachtspunten voor de raad voor de transformatie van het lokale zorgstelsel op langere termijn (2015 en verder)?

Regionale samenwerking, verleden en toekomst

6. Hoe is de samenwerking en afstemming in regionaal verband, mede gelet op aspecten van (bij-)sturingsmogelijkheden vanuit het gemeentebestuur van Overbetuwe, doelmatigheid, effectiviteit, risicobeheersing en –verdeling?
7. In hoeverre is de raad adequaat geïnformeerd over de regionale samenwerking en de consequenties daarvan voor Overbetuwe en heeft de raad daarbij de mogelijkheid (gehad) om waar nodig bij te sturen?
8. Is de raad hierin ook zelf actief geweest? Zo ja met welk resultaat?
9. Wat zijn de lessen die te trekken zijn uit de regionale samenwerking in 2D-verband voor de toekomstige regionale samenwerking, en welke aandachtspunten zijn aan de raad in overweging mee te geven?

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

Hoofdstuk 2 Het onderzoek nader beschouwd

2.1 De aanpak van het onderzoek

De rekenkamercommissie heeft de onderzoeksopzet voor dit decentralisatieonderzoek vastgesteld op 10 juli j.l.. Zij was er zich van bewust dat dit onderzoek in een korte tijdsspanne tot stand zou moeten komen. Een snelle oplevering van de onderzoeksresultaten is van belang, gelet op de actuele ontwikkelingen en termijnen voor de diverse door de gemeente nog te zetten stappen in de decentralisatietrajecten.

Uiterlijk 1 november zullen de verordeningen en beleidsplan(nen) voor jeugdzorg en Wmo vastgesteld moeten worden door de raad. In Overbetuwe worden deze beleidsplannen geïntegreerd in het beleidsplan Sociaal domein.

De uitvoeringsorganisatie (kernteams en loket Samenleven) zal eind van het jaar klaar moeten zijn. Ook de inkoop krijgt dit najaar zijn beslag: voor 1 oktober moet het contracteren van de Wmo-aanbieders op orde zijn, en voor 1 november de contracten met de jeugdzorgaanbieders (voor de rechtsopvolger van het Bureau Jeugdzorg Gelderland gelden stringentere eisen).

Het is de bedoeling dat de conclusies en aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij zowel de besluitvorming over de verordeningen en het beleidsplan Sociaal domein en bij het maken van afspraken met zorgaanbieders, bij de beoordeling van de uitvoeringsorganisatie als bij de verdere inrichting van, en monitoring over het lokale (jeugd)zorgstelsel (na 1 januari 2015).

Het onderzoek kan dus zowel gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van de kwaliteit van de implementatie tot nu toe, als bij de verdere inrichting van het lokale (jeugd)zorgstelsel vanaf 2015, incl. de verantwoording daarover.

In de onderzoeksopzet was uitdrukkelijk opengehouden of het onderzoek gefaseerd zou plaatsvinden of niet. Dat is mede afhankelijk van de beschikbaarheid aan voldoende onderzoeksmateriaal over de implementatie in brede zin op het moment dat de gemeenteraad een besluit gaat nemen over het beleidsplan en de verordeningen.

Over hoe de implementatie van de transitie er op uitvoeringsniveau momenteel voor staat, kan dit onderzoek (nog) geen antwoord geven. Er wordt nog volop gewerkt aan het gemeentelijk samenlevingsloket en oprichting van kernteams. Ook is de inkoop van zorg nog niet afgerond. De rekenkamercommissie wil daar in een later stadium, met een quick scan, nog op terug komen.

Voor wat de aanpak van dit onderzoek betreft hebben wij de volgende wegen bewandeld.

In de oriënterende fase zijn er gesprekken gevoerd met de portefeuillehouder, de voormalig portefeuillehouder en enkele projectleiders van de transities. Ook is gesproken met de voorzitter van de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties.

In de verdiepende fase zijn er interviews gehouden met de portefeuillehouder voor de transities jeugd en Wmo/AWBZ, en zijn aan de projectleiders decentralisatie schriftelijk vragen voorgelegd die ook schriftelijk zijn beantwoord. Daarnaast heeft er een groepinterview plaatsgevonden met zes leden van de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties (zie voor een overzicht van de betrokkenen bij de interviews: [bijlage 1](#)).

Verder zijn er enkele besprekingen van de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties bijgewoond, namelijk over de thema's toegang, de financiële toegankelijkheid van de zorg, en de eigen kracht. Ook zijn de nodige documenten geraadpleegd (zie [bijlage 2](#)), zowel betrekking hebbend op de lokale aspecten van de transities, als op de regionale aanpak.

Waar relevant, is kennis genomen van landelijke handreikingen, methoden, evaluaties en voorbeelden. Deze worden soms ter adstructie gebruikt om te laten zien dat er meerdere mogelijkheden zijn bij het nemen van keuzes. Ze worden expliciet geen 'best practices' genoemd maar 'voorbeelden' omdat in de praktijk nog maar zal moeten blijken welke aanpak het meest doelmatig en effectief is geweest.

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

2.2 Het normenkader

In deze paragraaf is het normenkader geschetst ten aanzien van de onderzoeksvragen.

De transitie speelt zich af binnen een speelveld waarop het college van B&W de decentralisatie voorbereidt, in opdracht van de raad en dat alles binnen de decentralisatiekaders van het Rijk, die systeemverantwoordelijke is.

In paragraaf 3.3 zal duidelijk worden dat er lange tijd onduidelijkheid bestond over de het tempo en de precieze reikwijdte van beide transitieprocessen.

De kaders die de raad stelt zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een onderwerp voorbereidt en uitwerkt. De controlerende rol van de gemeenteraad speelt zich af binnen de mogelijkheden die met name het college de raad biedt om op de hoogte te zijn en te blijven van het decentralisatieproces en de consequenties van genomen besluiten daarin.

Onderstaande normen, inclusief de meetlat ervoor, heeft de rekenkamercommissie opgesteld aan de hand van wettelijke eisen, literatuur over de transities in het sociale domein en voorbeelden van andere lokale rekenkamers.³

Norm	Criteria/meetlat
Kaderstellende rol raad	
1. De gemeenteraad stelt inhoudelijke kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ	<ul style="list-style-type: none"> - De raad heeft een visie op de (toekomstige) jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning vastgesteld - De raad heeft SMART doelen voor de jeugdzorg/ maatschappelijke ondersteuning vastgesteld - De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de nieuwe jeugdzorgtaken c.q. Wmo-taken - De raad heeft inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten voor de toegang tot de jeugdzorg / maatschappelijke ondersteuning vastgesteld - De raad heeft uitgangspunten vastgesteld voor de regionale aanpak van de jeugdzorg (inkoop jeugdzorg, AMHK, gedwongen kader) en van de Wmo (inkoop Wmo-voorzieningen)

³ Met name is gebruik gemaakt van het normenkader dat is toegepast in het onderzoek van de rekenkamers van de grote Brabantse steden: *Klaar voor de start; een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B-4 gemeenten*, oktober 2013, p.22.

<p>2. De gemeenteraad stelt financiële kaders t.a.v. de transitie jeugdzorg en de transitie Wmo/AWBZ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De raad heeft financiële uitgangspunten en voorwaarden voor de beide transities vastgesteld - De raad heeft een kader voor de inkoop van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen vastgesteld - De raad heeft de financiële taakstelling verbonden aan de inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt hoe de inhoudelijke kaders zorgen voor de beperking van kosten in de toekomst
<p>Controlerende rol raad</p>	<p style="text-align: center;"><i>Criteria/meetlat</i></p>
<p>3. De gemeenteraad is in staat (geweest) om zijn controlerende rol uit te voeren</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De betrokkenheid van de raad bij de transities is vooraf vastgesteld en georganiseerd - Er zijn zowel inhoudelijke als procesmatige afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de informatievoorziening t.a.v. beide transities - De raad heeft inzicht gekregen in de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen t.a.v. de gedecentraliseerde taken, incl. een beleidsanalyse naar het aanbod van en de vraag naar (jeugd)zorg - De raad heeft inzicht gekregen in de financiële consequenties van de transities, incl. de financiële consequenties van de inkoop van (jeugd)zorg - De raad heeft informatie gekregen over de procesmatige aanpak van de beide transities - De raad is op de hoogte van de financiële risico's rondom de beide transities en weet hoe deze beheerst zullen worden - De raad heeft 'outcomecriteria' vastgesteld op grond waarvan het college vanaf 1 jan. 2015 gaat rapporteren over de behaalde resultaten, en waarop (jeugd)zorgaanbieders gaan rapporteren over de resultaten van de door hen geleverde prestaties
<p>4. De raad heeft zijn controlerende rol actief uitgevoerd</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college over de informatievoorziening t.a.v. beide transities - De gemeenteraad is actief op zoek gegaan c.q. heeft het college gevraagd naar de benodigde informatie - De raad heeft eigenstandig afspraken gemaakt en uitgevoerd over evaluaties/ hoorzittingen/visitaties
<p>De sturingsinstrumenten van de raad</p>	<p style="text-align: center;"><i>Criteria/meetlat</i></p>
<p>5. De sturingsinstrumenten die de raad ingevolge de wet (Jeugdwet en Wmo 2015) heeft zijn kwalitatief aan de maat</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De beleidsplannen jeugd(zorg) en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen - Beide beleidsplannen zijn volgens de W-vragen opgesteld en kennen SMART-doelen en maatregelen - De verordeningen voor jeugdzorg en Wmo voldoen aan de wettelijke eisen - De afspraken rondom monitoring en verantwoording voldoen aan de wettelijke eisen, en sluiten aan bij de gestelde inhoudelijke kaders en doelen
<p>6. De begroting 2015-2018 is kwalitatief aan de maat voor wat betreft de gedecentraliseerde taken</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De begroting is inzichtelijk opgesteld, en sluit aan bij de gestelde inhoudelijke en financiële kaders - Er wordt een relatie gelegd tussen de 3 w-vragen, waarbij tevens inzichtelijk wordt wat de financiële consequenties zijn van de toegang tot de zorg, de inkoop van zorg, en de (over all) organisatie

	<p>van/regievoering over de zorg</p> <ul style="list-style-type: none"> - De financiële risico's voor 2015 en volgende jaren zijn in beeld, inclusief de beheersmaatregelen daarvoor
Regionale samenwerking	<i>Criteria/meetlat</i>
7. De rolverdeling bij regionale samenwerking is goed geregeld	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een juridische basis voor regionale samenwerking - Er zijn bij aanvang van de samenwerking afspraken gemaakt over de informatievoorziening (incl. verantwoording) aan de afzonderlijke gemeenten resp. gemeenteraden t.a.v. beide transities, en over de benodigde instemming bij besluiten - De governance-afspraken van de nota Verbonden partijen zijn gevolgd - Er is helderheid over de verdeling van bevoegdheden tussen regionaal en lokaal niveau en tussen deelnemende gemeenten - De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking

Hoofdstuk 3 De context: de decentralisaties jeugdzorg en Wmo/AWBZ

3.1 Transitie en transformatie

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

Gemeenten zijn al langere tijd bezig om zich voor te bereiden op de decentralisaties per 1 januari 2015. De gemeente Overbetuwe is daar geen uitzondering op. Sommige veranderopdrachten worden lokaal voorbereid, andere in regionaal (G-12) verband (inkoop bovenlokale jeugdzorg en Wmo-voorzieningen).

De decentralisatie in het sociale domein bestaat uit twee componenten:

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

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

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

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

Bij de invoeringsproces geeft het Rijk een hogere prioriteit aan het voortzetten van zorg in 2015 aan thans zorg ontvangende cliënten op dezelfde wijze als in 2014 (zorgcontinuïteit) en aan de daarvoor benodigde zorginfrastructuur van instellingen en professionals ("zachte landing"), dan aan het transformeren van het zorgproces zelf.

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

3.2 De nieuwe (jeugd)zorgtaken van de gemeente

De nieuwe Jeugdwet heeft tot doel het jeugdstelsel te vereenvoudigen, efficiënter en effectiever te maken. Onderzoek wijst uit dat er dit moment in Nederland sprake is van een versnippering van zorg waardoor bijvoorbeeld jongeren met een lichte ondersteuningsbehoefte soms te zware vormen van zorg krijgen aangeboden, terwijl de jongeren met multiproblematiek vaak niet de integrale zorg krijgen die zij nodig hebben.⁴

Met de decentralisatie worden taken naar gemeenten overgeheveld en de daarbij behorende financieringsstromen samengevoegd (met een budgetkorting).

De nieuwe Jeugdwet omvat de jeugdzorg die nu onder regie van de provincie wordt uitgevoerd (jeugdhulp, crisisinterventie), de gesloten jeugdhulp onder regie van het Ministerie van VWS, de jeugd-ggz die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Door de transitie komt de jeugdzorg onder één, lokale regie.

Volgens de toelichting op de Jeugdwet is er een omslag nodig in de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen door:

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

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) trad op 1 januari 2007 in werking en gaf de gemeenten de opdracht maatschappelijke ondersteuning te bieden aan mensen die onvoldoende zelfredzaam zijn om te kunnen participeren in de samenleving.

Net als bij de jeugdzorg is de beleidsregie en financiering van de maatschappelijke ondersteuning erg versnipperd georganiseerd tussen overheidsorganisaties. Ook daar streeft de wetgever meer samenhang in beleid, financiering en uitvoering na, zodat de ondersteuning integraler en doelmatiger kan worden verstrekt, rekening houdend met de mate dat zorgvragers op eigen kracht of met hulp van hun sociale netwerk in staat zijn de problemen met zelfredzaamheid en participatie het hoofd te bieden.

Met de Wmo 2015 komen er méér taken naar de gemeenten die daardoor geacht wordt een integraler ondersteuningsaanbod te regelen. Er worden zogeheten functies van de huidige AWBZ overgeheveld naar gemeenten.⁵ Het gaat om de functies individuele begeleiding, groepsbegeleiding (dagbesteding) inclusief vervoer en kortdurend verblijf voor cliënten die niet in instellingen verblijven, de extramuraal zorg, en 5% van de persoonlijke verzorging

Verder komt het beschermd wonen, gericht op participatie, over naar de gemeenten (dit wordt een verantwoordelijkheid van enkele centrumgemeenten).

Tevens bezuinigt het Rijk fors op de uitgaven.

⁴ Zie onder meer: J.A.H. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg* (oktober 2009).

⁵ De opvolger van de AWBZ, de Wet langdurige zorg (Wlz), blijft bedoeld voor mensen die langdurige en complexe zorg nodig hebben voor een ziekte of een beperking.

3.3 Belemmerende factoren

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

Bij dit decentralisatieproces zien we echter een aantal factoren, die het gemeenten niet makkelijk hebben gemaakt om deze overdracht van taken goed voor te bereiden. Zoals uit het onderzoek zal blijken, geldt dit zeker ook voor de 2D-transitie in Overbetuwe. We noemen de volgende factoren.

a. Langdurige onzekerheid over het decentralisatiepakket

Dit speelde vooral bij de Wmo-transitie. Daar zou de persoonlijke verzorging (wijkverpleging) – conform het regeerakkoord – ook naar gemeenten gedecentraliseerd worden. Dat is op het laatste moment (eind 2013) niet doorgegaan, onder druk van landelijke patiëntenorganisaties – dit takenpakket ging naar de zorgverzekeraars. Vanuit de VNG is nog lange tijd druk uitgeoefend om deze beperking van de AWBZ-decentralisatie ongedaan te maken. Een klein deel komt overigens wel naar gemeenten (5%).

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

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

b. Late besluitvorming wetgeving en aanvullende regelgeving

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

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

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

c. Langdurige onzekerheid over het budgettaire kader

Het Rijk heeft pas laat duidelijkheid gegeven over de over te hevelen budgetten. Aanvankelijk moesten gemeenten varen op de mei-circulaire van 2013.

Maar in het najaar van 2013 bleek bij de transitie jeugdzorg dat de opgegeven zorgconsumptie (van 2012) door de zorgaanbieders volstrekt niet correspondeerde met de voor de afzonderlijke gemeenten berekende budgetten in de mei-circulaire. En zelfs in september 2014 is er nog steeds geen

duidelijkheid over de feitelijke zorgconsumptie in die functies van de ZVW en AWBZ die overgaan naar gemeenten. Zo zijn er signalen dat de groei in de jeugdzorg dit jaar hoger is dan afgelopen jaren (terwijl op een daling was gerekend). Wethouders van de grote steden hebben hierover recent een alarmerende brief aan de Tweede Kamer gestuurd, aangezien daardoor hun inkoop van jeugdzorg in gevaar komt.⁶

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

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

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

Ten aanzien van bovengenoemde factoren b., c. en d. merkt de rekenkamercommissie nog het volgende op. In feite hebben alle gemeenten daar mee te kampen gehad, al moet gezegd dat sommige gemeenten voortvarender aan de slag zijn gegaan dan anderen. Met name gemeenten die (te) lang hebben gewacht op ultieme duidelijkheid vanuit het Rijk, kwamen later in tijdsproblemen. Terwijl andere gemeenten deze onzekerheden voor lief hebben genomen en full speed aan de slag zijn gegaan. Het gevolg is merkbaar: sommige gemeenten zullen hun deadlines halen en bij andere wordt dat problematisch.⁷

e. Ontbrekende kennis van de nieuwe sectoren

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

⁶ Brief van het Stedennetwerk G32 en de G4, d.d. 4 september 2014.

⁷ Vooral in de jeugdzorg is er landelijk veel onduidelijkheid of alle gemeenten wel op tijd klaar zullen zijn. Zo concludeert de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd in haar *Vierde rapportage* (juni 2014) op dat er zorgen zijn ten aanzien van veel gemeenten over de toeleiding naar jeugdhulp (“nog onvoldoende geconcretiseerd en geoperationaliseerd”), de zorgcontinuïteit (“ontbreken van budgetafspraken”) en de gemeentelijke informatievoorziening (“gemeenten staan nog aan het begin”). Recent constateerden de betrokken staatssecretarissen, Van Rijn en Teeven, dat er in een kwart van de jeugdregio’s onvoldoende zekerheid is dat de benodigde jeugdzorg vóór 1 november bij zorgaanbieders is ingekocht: brief aan de Tweede Kamer d.d. 28 augustus 2014. . Voor wat betreft de inkoop van Wmo-zorg meldde Van Rijn onlangs dat (minimaal) 34 gemeenten de inkoop vóór 1 oktober niet rond te hebben: brief aan de Tweede Kamer, d.d. 27 september 2014.

In paragraaf 4.2 komt aan de orde in hoeverre de belemmerende factoren van invloed waren op de 2D-transities in Overbetuwe.

3.4 Ondersteunende factoren

Mede gelet op het ingrijpende karakter van de drie transities in het sociale domein, is er vanuit het Rijk en de VNG flinke ondersteuning gekomen.

Zo zijn er in 2013 transitiebureaus Wmo en Jeugd gestart die met handleidingen, cursussen en bijeenkomsten de gemeenten veel tools in handen hebben gegeven om het transitieproces vorm te geven, zonder dat elke gemeente daarbij het wiel hoefde uit te vinden. Naar verluid is hier flink van gebruik gemaakt.

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

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

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

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

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

3.5 Regionale samenwerking

De decentralisatie in het sociaal domein vindt plaats naar het bestuursniveau van gemeenten, hoewel in de praktijk – door de behoefte aan schaalgrootte en verplichtingen uit de Jeugdwet (zoals de regionale verantwoordelijkheid voor een Advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) – veel taken regionaal uitgevoerd gaan worden.

Dat speelt allereerst in de jeugdzorg, maar deels ook ten aanzien van de Wmo-transitie.

Op grond van de Jeugdwet zijn er regio's gevormd waarbinnen gemeenten verplicht zijn om (regionaal) samen te werken bij o.a. de inkoop van bovenlokale zorg. Overbetuwe maakt deel uit van de jeugdregio Arnhem e.o. waartoe (uiteindelijk) 12 gemeenten behoren (G-12).

Voor de gedwongen hulpverlening en specialistische zorg is de gemeente verplicht regionaal samen te werken bij de inkoop van jeugdzorg. Voor veel regionaal aangeboden zorg heeft de gemeente Overbetuwe een bewuste keuze gemaakt om, vanwege de vele voordelen, eveneens regionaal in te kopen.

Bij de Wmo is geen sprake van de verplichting om regionaal samen te werken, met uitzondering van beschermd wonen (centrumgemeente functie). Overigens werkt Overbetuwe wel intensief samen met de ander G-12 partners bij de inkoop van Wmo-zorg.

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

Toch levert regionale samenwerking ook bepaalde belemmeringen op. Afzonderlijke gemeenten zullen zich op cruciale issues moeten conformeren aan de meerderheid in het regionale samenwerkingsverband. Dat kan spanningen opleveren. Ook wordt het moeilijker voor gemeenteraden om sturing te geven. Aangezien (voorgenomen) besluiten op regionaal niveau (door de portefeuillehouders) niet makkelijk (meer) bij te stellen zijn door de afzonderlijke gemeenteraden. Juist in de besluitvormingsfase kan dat problematisch blijken, maar dat is vooral afhankelijk van de vraag in hoeverre een gemeenteraad bij de voorbereiding van het transitieproces is betrokken en zijn inhoudelijke inbreng heeft kunnen geven in een eerdere fase.

Hoofdstuk 4 Kaderstelling en controle door de raad

4.1 Kaderstellings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad

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

Wat de betreffende sectorwetgeving aangaat, is te constateren dat deze medebewindswetten de meeste bevoegdheden rechtstreeks aan het college van B&W toedelen. Alleen de volgende – overigens heel belangrijke – bevoegdheden zijn aan de gemeenteraad gegeven: het maken van het (beleids)plan (zie paragraaf 4.1.1) en het stellen van regels bij verordening (zie paragraaf 4.1.2). Daarnaast geven de beide medebewindswetten diverse aanknopingspunten voor de raad om informatie in te winnen over en controle uit te oefenen inzake het gevoerde beleid en de doelmatigheid en effectiviteit van de zorgverlening (zie paragraaf 4.1.3).

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

Daarnaast zijn er nog andere mogelijkheden voor de gemeenteraad om zich gedurende het transitie- en transformatieproces te manifesteren, afhankelijk van de vraag in hoeverre de raad zich proactief en sturend (kaderstellend) wil opstellen. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.1.4.

4.1.1 Het vaststellen van een (beleids)plan

Art. 2.2. Jeugdwet zegt daarover het volgende in het eerste lid: *“De gemeenteraad stelt telkens periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende de preventie en jeugdhulp, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering”*.

Vervolgens wordt in het tweede lid aangegeven dat het plan “de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid” bevat, waarbij in ieder geval wordt aangegeven:

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

Art. 2.1.2. Wmo 2015 kent een vergelijkbare bepaling, maar is uitvoeriger. Het eerste lid bepaalt: *“De gemeenteraad stelt periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning”*.

In het tweede lid staat dat het plan de “*beleidsvoornemens inzake door het college te nemen besluiten of te verrichten handelingen*” beschrijft, gericht op (samengevat) met name gestelde doelen van beleid, mantelzorgers, vroegtijdige signalering, preventie, algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

Het plan moet daarnaast bijzondere aandacht geven aan de volgende thema's (lid 4):

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

Daarnaast moet in het plan worden aangegeven op welke wijze de gemeente het artikel over een tegemoetkoming terzake aanmerkelijke meerkosten (art. 2.1.7.) toepast, danwel de reden om dat niet te doen (lid 5).

En tenslotte is er een vergelijkbare bepaling als het hiervoor genoemde art. 2.2, tweede lid, sub c Jeugdwet over het aangeven van de te behalen “resultaten”, de criteria om deze te meten en welke “outcomecriteria” worden gehanteerd jegens aanbieders (lid 6).

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

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

4.1.2 Het vaststellen van regels bij verordening

Jeugdwet

De gemeenteraad stelt, volgens de Jeugdwet (art. 2.9), bij verordening in ieder geval regels over:

- de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen (sub a);
- met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening (sub a);
- de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs) (sub b);
- de wijze waarop de hoogte van een PGB wordt vastgesteld (sub c);
- de bestrijding van ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een PGB (sub d).

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

Wmo 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

Ook kan de Wmo-verordening bepalen dat door het college aan personen met een beperking of chronische psychische of psychosociale problemen, die daarmee verband houdende aannemelijke

meerkosten hebben, een tegemoetkoming wordt verstrekt (art. 2.1.7). De basis voor het gebruik van deze facultatieve bepaling moet in het beleidsplan zijn aangegeven (art. 2.1.2, vijfde lid);

De VNG heeft op 15 mei 2014 een concept modelverordening maatschappelijke ondersteuning gepubliceerd. Net als bij de modelverordening jeugdhulp zijn in deze concept modelverordening varianten opgenomen, die verschillen naar de mate dat het stellen van regels is doorgedelegeerd naar het college van B&W.

Per geactualiseerde ledenbrief van 16 september j.l. is de definitieve modelverordening maatschappelijke ondersteuning naar de gemeenten gestuurd. Los van enkele redactionele wijzigingen, zijn vooral de bepalingen over het PGB en over de bijdrage in de kosten aangepast.

4.1.3 Controlemogelijkheden volgens de medebewindswetten

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

De extra controle- en informatiebepalingen betreffen:

- de verplichting van het college om jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren welke resultaten in het desbetreffende jaar zijn behaald op basis van het beleidsplan (art. 2.5.3 Wmo 2015); deze bepaling is de pendant van art. 2.1.2, zesde lid Wmo 2015). Hoewel de Jeugdwet een vergelijkbare bepaling mist, is het logisch dat het college ook de behaalde resultaten van het jeugdplan zal publiceren, gelet op art. 2.2, tweede lid, onder c;
- de verplichting van het college om de uitkomsten van het onderzoek naar de tevredenheid van zorgvragers c.q. naar cliëntervaring te publiceren (art. 12.5, juncto art.2.10 Jeugdwet, en art. 8.7. vierde lid, juncto art. 2.5.1 eerste lid Wmo 2015).

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

Dit is geregeld in de volgende artikelen:

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

4.1.4 Proactief sturing geven aan de transitie en transformatie

Zoals uit de formulering van het (beleids)plan blijkt (zie paragraaf 4.2.1) is de raad verantwoordelijk “voor het vaststellen van het te voeren beleid” en de “beleidsvoornemens inzake door het college te nemen beslissingen” (Jeugdwet), respectievelijk “het richting (geven) aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen” (Wmo 2015). Daarmee heeft de raad een breed geformuleerde opdracht van de wetgever gekregen.

De gemeenteraad kan hier hierbij zowel (pro-)actief of reactief (volgend) opstellen. Indien de raad op een proactieve manier zijn rol wil vervullen, dan zijn daar diverse mogelijkheden toe.

In diverse documenten zijn daar aanknopingspunten voor te vinden. Zoals in een leidraad die, in opdracht van het Ministerie van VWS, ten behoeve van gemeenten is geschreven: ‘Goede raad voor een sterke raad’.⁸ Daarin worden de volgende tien tips gegeven:

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

Uit bovengenoemde items blijkt dat van de raad verwacht wordt dat hij zowel procesmatige, inhoudelijke als financiële kaders stelt, dan wel afspraken daarover maakt met het college. En dat alles als opmaat voor een transitie- en transformatieproces dat zijn beslag vindt in door de raad (vóór 1 november) vast te stellen beleidsplannen en verordeningen. Waarbij de financiële vertaling zijn beslag krijgt in de programmabegroting 2015-2018.

Bij dit alles speelt de inkoop van zorg een grote rol. De inkoop zal aan moeten sluiten bij de toegang tot 2^e lijnszorg, maar ook binnen de gestelde financiële kaders moeten blijven. Vandaar dat er in het

⁸ R. Gilsing en J. Gehrke, *Goede raad voor een sterke raad*, december 2013 (Verwey-Jonker). Hoewel specifiek geschreven voor de transitie jeugdzorg, zijn de tips ook bruikbaar voor de andere transities in het sociale domein.

Spoorboekje transitie jeugdzorg, dat in opdracht van het transitiebureau Jeugd is ontwikkeld ⁹, een belangrijke rol gegeven wordt aan een (strategische) nota Inkoop, dat de kaders moet bevatten voor het inkoopproces. Dan gaat het over vraagstukken als: welke schaalgrootte is nodig voor efficiënt en doelmatig inkopen, welke inkoopmodellen wil de gemeente gebruiken, voor welke instellingen moeten extra afspraken gemaakt worden vanwege de zorgcontinuïteit (omzetgaranties, en dergelijke)? Mede gelet op de financiële consequenties van deze vraagstukken, ligt het voor de hand dat de raad betrokken is bij het vaststellen van een dergelijke strategische nota inkoop.

Voorbeeld van een proactieve gemeenteraad

Vanaf september 2013 is de raads werkgroep sociale domein in de gemeente De Wolden actief. Deze bestaat uit raadsleden, ondersteund door de raadsgriffier, en met de portefeuillehouder en de projectleider Wmo als agendaleden, De raads werkgroep kreeg een procesmatige opdracht van de raad, namelijk om informatie te vergaren, zodat de raad over de te nemen keuzes zou kunnen debatteren. Daartoe liet de werkgroep zich informeren door ambtelijke projectleiders van de drie transities, de adviesraad sociaal beleid, en enkele zorgprofessionals. Daarnaast is er een bijeenkomst "kijken met de ogen van de burger" georganiseerd, waarbij werkgroepleden in gesprek gingen met cliënten en mantelzorgers. Als vrucht van dit alles werd door de werkgroep een nota aan de gemeenteraad voorgelegd met kaderstellende uitspraken. ¹⁰ Deze nota werd op 13 februari 2014 door de raad vastgesteld.

4.2 De voorbereiding van de 2-D transitie in Overbetuwe

De start

De voorbereiding van de transitie startte in het voorjaar van 2012. Toen werd een informatieve nota over de drie decentralisaties door het college vastgesteld (op 24 april) en ter kennis gebracht van de gemeenteraad. ¹¹

In deze notitie werd een pleidooi gehouden om de op handen zijnde decentralisaties als kans te zien teneinde het nieuwe stelsel zodanig in te richten dat burgers met meerdere problemen of vraagstukken voortaan te maken zouden krijgen met één plan en één aanspreekpunt. De filosofie achter het nieuwe stelsel was enerzijds de 'kanteling': het centraal zetten van de inwoner bij het formuleren van de vraag en het zoeken naar een oplossing (eigen kracht), en anderzijds het terugbrengen van het beroep op specifieke ondersteuning ten gunste van de ondersteuning uit de directe (sociale omgeving) en de algemene voorzieningen.

In de notitie werd een visie met uitgangspunten en keuzes in het vooruitzicht gesteld, zowel op lokaal als op regionaal niveau.

Visie en kaderstelling

In het voorjaar van 2013 werd de visie op de decentralisaties verder uit gewerkt in de 'Sociaal-maatschappelijke visie' voor Overbetuwe. ¹² Op 21 mei werd deze door de gemeenteraad vastgesteld.

⁹ Spoorboekje transitie jeugdzorg, mei 2013, p. 32 en 38. Zie ook de *Handleiding Opdrachtgeverschap- en bekostiging (De eerste bekostigingsmodellen, Jeugd)* van Significant, VWS en VNG.

¹⁰ De Wolden, *Kadernota Sociaal domein; "Het sociaal domein is onze gezamenlijke zorg"*, januari 2014. Zie ook: http://www.dewolden.nl/gemeenteraad/nieuws-gemeenteraad_41327/item/vastgesteld-kaders-van-de-gemeenteraad-voor-het-sociale-domein_38753.html

¹¹ Overbetuwe, AWBZ, *WWNV, Jeugdzorg. De drie D's; voor welke opgave staat onze gemeente?*, 17 april 2012

¹² Overbetuwe, *Sociaal-maatschappelijke visie; een nieuwe relatie tussen gemeente en samenleving*, maart 2013

In deze visie werden de uitgangspunten van de nieuwe werkwijze en nieuwe relatie tot burgers uiteen gezet: één gezin één aanpak, één loket voor alle hulpvragen, de 'kanteling' breed doorvoeren en nieuwe vormen vinden voor de gemeentelijke regierol en het bevorderen van 'co-creatie'. De volgende ontwikkelingen werden aangekondigd (voor zover van belang voor de 2 D's):

- het op zijn kop zetten van het subsidiestelsel;
- een proeftuin voor de toegang (loket Samenleven);
- een proeftuin met 'kernteams'
- proeftuin (arbeids)participatie & meedoen (ook relevant voor Wmo: benutten eigen kracht en terugbrengen maatwerkvoorzieningen)

In het najaar van 2013 werden de uitgangspunten voor de drie decentralisaties geformuleerd in de '*Kaderstellende nota voor de decentralisaties*'.¹³ Deze werd op 18 februari 2014 door de raad vastgesteld. In deze nota werd het eerdere uitgangspunt 'één loket voor alle hulpvragen' genuanceerd naar: "één toegangspoort voor ondersteuning op alle leefgebieden". Voorgesteld werd om toe te werken naar "een toegangspoort bestaande uit een samenhangend netwerk van diverse 'loketten' waar mensen zich melden" (p.18, 20).

Nader vorm werd gegeven aan de functies van de kernteams, die inmiddels in een tweetal proeftuinen als experiment draaiden: Herveld-Andelst en Elst-Noord). Ook werden uitgangspunten vastgesteld over PGB's in relatie tot zorg in natura, en over de eigen bijdrage.

Naast de uitgangspunten die te maken hadden met een samenhangende toegang tot de zorg, werd in de nota ook de samenhang met de andere beleidsvelden beschreven.

In de nota werd herbevestigd dat de raad als uitgangspunt heeft dat de uitvoering moet gebeuren binnen de beschikbare middelen (de door het Rijk ter beschikking gestelde budgetten). De extra investering die in 2014 en 2015 plaats vindt, moet in drie jaar tijd terugverdiend zijn.

Als sturingsprincipe werd vastgelegd dat er een omslag nodig was van aanbod- naar vraaggericht werken, en dat niet alleen gestuurd zou worden op betaalbaarheid, maar ook op resultaat. Voor dat laatste werd verwezen naar de zelfredzaamheidsmatrix.

Parallel aan de totstandkoming voor de kaderstellende nota is er een visienota over het 'inkopen' van zorg en de relatie met zorgaanbieders gemaakt.¹⁴ Deze nota is door de raad op 4 februari 2014 vastgesteld.

In deze nota is het bestaande subsidie-instrumentarium tegen het licht gehouden, en geconstateerd dat dit erg aanbodgericht is en weinig flexibel, gericht op instandhouding van organisaties, en daarmee andere aanbieders uitsluit. Het zou tot subsidie-afhankelijkheid leiden en niet meer passen bij een eigentijdse verhouding overheid – samenleving. In de nota staat daarom een pleidooi om op een meer flexibele manier in te komen, bijv. door het toepassen van een van de aanbestedingsvormen (klassiek, bestuurlijk of maatschappelijk aanbesteden).

De rekenkamercommissie constateert dat in de discussie binnen de raad de kaderstellende nota als een ontwikkelingsdocument werd gezien, en de visienota Samenspel als een intentionele nota.

Ontwikkeling proeftuinen kernteams en loket Samenleven

In december 2013 zijn de eerdergenoemde twee kernteams geïnstalleerd. Over hoe deze zouden gaan werken is een startdocument¹⁵ opgesteld dat besproken is in de Voorronde decentralisaties van

¹³ Overbetuwe, *Kaderstellende nota voor de decentralisaties; uitgangspunten voor een goede ontwikkeling van het sociaal domein*, 25 november 2013

¹⁴ Overbetuwe, *Samenspel; visienota subsidiëren en aanbesteden in het sociaal domein*, december 2013

¹⁵ A. van der Ven, *Sociale kernteams Overbetuwe in de proeftuin*, december 2013

14 januari 2014 en ter kennis gebracht in de raadsvergadering van 18 februari. Tijdens een presentatie tijdens de Voorronde decentralisaties op 17 juni j.l. is gemeld wat de stand van zaken op dat moment was. Dat is ook gedaan voor de proeftuin Toegang en Arrangementen (het loket Samenleven) en Arbeidsparticipatie & meedoen.

Externe invloeden

De gemeente Overbetuwe heeft zich voortvarend gezet aan het decentralisatieproces, en zich amper laten beïnvloeden door de onzekerheden die er – met name van rijkswege – waren. Er is koers gezet in 2012 en vanaf toen is aan een geïntegreerd 3D-proces gewerkt.

Niettemin hebben enkele van de in paragraaf 3.3 genoemde belemmerende factoren wel een rol gespeeld. Met name het lang uitblijven van de informatie over de definitieve rijksbudgetten, de in te schatten zorgconsumptie en late cliëntgegevens (de punten c en d) zijn van invloed geweest op de tijdigheid van het (regionale) zorginkoopproces en van de financiële paragraaf van het decentralisatieproces, zo vernam de rekenkamercommissie van de portefeuillehouder en zijn ambtelijke staf.

4.3 De kaderstelling en controle tijdens het decentralisatieproces

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt, is gemeenteraad in diverse fasen betrokken bij en heeft informatie gekregen over de beide transities. In deze paragraaf zullen we ons beperken tot de vraag hoe zijn kaderstellende en controlerende rol met name het laatste jaar gestalte heeft gekregen en de wijze waarop de raad is geïnformeerd. Pas het laatste jaar immers zijn de cruciale voorbereidingsbesluiten gevallen.

Richtinggevende uitspraken raad

Op basis van zowel de nota Sociaal maatschappelijke visie (mei 2013) als de kaderstellende nota (februari 2014) zijn de uitgangspunten voor de beide transities vastgelegd. Deze zijn richtinggevend gebleven voor het verdere proces.

Kijkend naar de wijze waarop sturing is gegeven bij deze kaderstelling dan valt het volgende op.

De raad is expliciet betrokken geweest bij de kaderstelling rondom de organisatie van de toegang (kernteams, loket samenleving, cliëntondersteuning).

Ook heeft de raad expliciet uitspraken gedaan met betrekking tot de financiële kaderstelling (binnen het rijksbudget blijven, extra investeringen terugverdienen) .

Als het gaat over het vaststellen van doelen van de decentralisatie merkt de rekenkamercommissie op dat deze beperkt zijn gebleven tot de volgende twee “piketpalen” (genoemd in de kaderstellende nota):

- “De continuïteit en kwaliteit van de ondersteuning moet goed zijn”;
- “Niemand mag tussen de wal en het schip vallen”.

Aangekondigd werd dat deze ook deze inhoudelijke punten zouden worden omgezet in indicatoren, waarop de raad vanaf de invoering in 2015 zou kunnen sturen (p. 37).

De rekenkamercommissie constateert dat de genoemde doelen tamelijk algemeen zijn geformeerd, een beperkte reikwijdte hebben en dat zij de aangekondigde indicatoren in het vervolg van het transitieproces niet is tegengekomen.

Voorbeelden van outcomegerichte doelen (maatschappelijke effecten) ¹⁶

- stijging van het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is;

¹⁶ Afgeleid uit: R. Gilsing en J. Gehrke, *Goede raad voor een sterke raad*, december 2013 (Verwey-Jonker), tip 5

- daling van het aantal jeugdigen dat te maken heeft met een OTS-maatregel (ondertoezichtstelling), of uit huis wordt geplaatst;
- verlaging van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van dure specialistische zorg;
- het aandeel ouders dat hulp ontvangt in de 1^e en 2^e lijn en waarover men tevreden is dan wel zich daardoor gesterkt voelt in de opvoedingscompetenties.

De kaderstellende nota werd overigens door de raad op onderdelen geamendeerd: hij heeft aanscherpingen op enkele inhoudelijke punten gedaan en de aantekening gemaakt dat de proeftuinen doorontwikkeld zouden moeten worden, na evaluatie en eventuele bijstelling.

Dat laatste kwam weer aan de orde tijdens de raadsvergadering van 8 juli 2014. Toen nam de raad een motie (M17) aan, waarbij het college werd verzocht om een centrale positie te geven aan de kernteams voor jeugd en volwassenen gezamenlijk, bestaande uit generalisten die onafhankelijk opereren van zorgaanbieders (à la de wijkteams van Arnhem). Het loket Samenleving zou dan de toewijzingen van de kernteams om moeten zetten in beschikkingen.

Verder valt het de rekenkamercommissie op dat de gemeenteraad geen richtinggevende uitspraken heeft gedaan over de regionale samenwerking, hoewel de kaders voor de bovenlokale zorginkoop regionaal zijn voorbereid (deze inkoop beslaat ruim 80% van het decentralisatiebudget). In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat deze, met één uitzondering, ook niet aan de raad zijn voorgelegd. Deze uitzondering betreft de *Transformatieagenda Jeugd* van de regio Arnhem, waarmee de raad op 20 mei 2014 instemde. In die Transformatieagenda stonden de uitgangspunten voor deze transitie, het voorstel om 3% van het budget te reserveren voor innovatie en een lijstje met indicatoren voor metingen bij de zorgaanbieders. Tijdens de raadsbehandeling werd een motie aangenomen met o.a. een opdracht aan het college inzake het regionaal innovatiebudget (instemming Overbetuwe) en een eventueel plan B in 2015.

Informatiepositie van de raad

Wat de informatiepositie van de gemeenteraad betreft ziet de rekenkamer een veelkleurig beeld. Allereerst valt op dat de raad bij de start van het decentralisatieproces, noch ten tijde van de kaderstellende nota, afspraken heeft gemaakt met het college over zijn informatiepositie: welke informatie wil men op welk moment hebben om welke besluiten te kunnen nemen.

De raad is in 2013 wel geïnformeerd over de decentralisaties tijdens twee informele raadsbijeenkomsten. In 2014 zijn er ook twee informatiesessies geweest, waarop de ambtelijke organisatie uitleg heeft gegeven: op 6 mei over de hoofdlijnen van de decentralisaties en op 17 juni over de stand van zaken betreffende de proeftuinen. Daarnaast is er ambtelijk in september 2013 een Groeidocument¹⁷ gemaakt, dat (met updates) weer in februari 2014 en mei 2014 ter kennis is gebracht aan de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties.

Door raadsleden is er in het begin om een spoorboekje gevraagd en tijdens het proces regelmatig gevraagd naar plannings- en voortgang, maar – zo gaven de geïnterviewde raadsleden ons aan – zo'n spoorboekje kwam er niet en als er al op onderdelen een planning was, dan werd die uiteindelijk vaak niet gehaald. De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat er in het genoemde Groeidocument

¹⁷ Overbetuwe, *Groeidocument decentralisaties voor gemeenteraad* (de versies van februari en mei 2014 heten overigens beide: *Versie februari 2014*)

wel een planning was opgenomen, maar die was tamelijk globaal (acties per kwartaal, zonder dat de rol van de raad daarbij duidelijk werd).

De geïnterviewde raadsleden vonden de informatievoorziening vanuit het college gedurende het hele proces gefragmenteerd. Ook kwam er als kritiekpunt dat stukken vaak kort voor een vergadering worden aangereikt, zodat men zich niet altijd goed kon voorbereiden. Ook miste men regelmatig een toelichting op de stukken, in de zin van: waarom dit stuk, waarom nu, wat ging hieraan vooraf, wat komt er hierna nog, en wat wordt van de raad verwacht? Een financiële vertaling van de mei-circulaire 2014 had men nog steeds niet gezien, volgens een raadslid.

Ook inhoudelijk was er volgens de geïnterviewde raadsleden veel op te merken over de aangeleverde stukken, maar men stak daarover ook de hand in eigen boezem doordat men dat liet gebeuren. De rekenkamercommissie maakt hierbij de opmerking dat het transitieproces onder zo'n grote tijdsdruk stond dat de raadsleden ook vaak weinig anders konden dan accepteren wat er werd aangeboden. Overigens stond ook het college en de ambtelijke organisatie onder een dergelijke druk doordat vanuit het Rijk en vanuit de regio ook niet altijd tijdig de informatie kwam.

(Landelijke) fracties kregen overigens ook info vanuit hun landelijke partij en sommigen vanwege hun werkachtergrond.

Het laatste jaar is door de raad (in casu de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties) een enkele keer met instellingen gesproken, zoals bij de toelichting van Iris tijdens de Voorronde op 3 juni 2014. De raadsleden memoreerden dat er in het verleden informele bijeenkomsten werden georganiseerd ('zaterdagssessies') over de op handen zijnde decentralisaties, waarbij raads- en collegeleden, maar ook ambtenaren en professionals aanwezig waren. Deze werden toen goed bezocht en als zeer zinvol ervaren.

De raadsleden die wij interviewden geven voorts aan dat zij een groot gebrek aan informatie hebben over wat er regionaal gebeurt. Regionale bijeenkomsten, zoals een die geruime tijd geleden voor het laatst vanuit de regio was georganiseerd, worden node gemist.

Themagerichte voorbereiding van het beleidsplan Sociaal domein

In juni 2014 maakten de portefeuillehouder met de voorzitter van de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties de afspraak om een drietal themagesprekken te houden als voorbereiding van het beleidsplan Sociaal domein.

Dat waren achtereenvolgens de thema's:

- toegang – kernteams (1 juli);
- financiële toegankelijkheid en de eigen bijdrage (26 augustus);
- eigen kracht – regie van de inwoner (9 september).

Terugkijkend daarop vonden de geïnterviewde raadsleden dat met name de eerste twee besprekingen zinvol waren geweest, omdat er conclusies uit te trekken waren, de derde was wat vaag beleven.

De portefeuillehouder gaf overigens aan wat op meer discussie tussen raadsleden te hebben gehoopt, nu bleef het – vooral in de laatste twee sessies – voornamelijk beperkt tot het stellen van vragen aan de portefeuillehouder.

De rekenkamercommissie merkt daarnaast op dat de bijeenkomst over de toegang in ieder geval geleid heeft tot de eerdergenoemde, tijdens de raadsvergadering van 8 juli aangenomen motie M17 over de toegang, die een inhoudelijk richting aangaf.

Hoofdstuk 5 De regionale samenwerking in de regio Arnhem (G-12)

Start van de samenwerking

De samenwerking binnen de regio Arnhem begon eind 2011. Op dat moment werd er gewerkt aan een notitie over de decentralisatie van de AWBZ, en hoe de gemeenten binnen de regio daarop in konden spelen. Een ambtelijke werkgroep uit de regiogemeenten maakte een visiedocument over regionale samenwerking naar aanleiding van de op handen zijnde overdracht van AWBZ-taken.¹⁸ In het document werd een ontwikkel- en implementatieplan in het vooruitzicht gesteld.

Door de portefeuillehouders Wmo van de (toen) elf regiogemeenten¹⁹ werd dit visiedocument geaccordeerd en aan de colleges voorgelegd. Het college van Overbetuwe stemde op 29 maart 2012 met het visiedocument in. De samenwerking op het gebied van de decentralisaties in de regio Arnhem ging toen echt starten.

Bij memo van 7 maart 2012 werd de gemeenteraad van het visiedocument in kennis gesteld.

Ook de regionale samenwerking met betrekking tot de transitie jeugdzorg begon in die tijd. In maart 2012 zag de notitie '*Zorg voor de jeugd*' het levenslicht²⁰. Daarin werd een visie van de regio Arnhem gepresenteerd, met uitgangspunten voor de inrichting van een nieuw jeugdstelsel. Via een memo d.d. april 2012 van de portefeuillehouder werd ook de raad van Overbetuwe ingelicht over dit regionale initiatief.

Begin 2013 werd door de elf gemeenten die in de regio Arnhem binnen het sociaal domein samenwerkten een Regionale Sociale visie opgesteld.²¹ Deze had betrekking op alle drie de decentralisaties, en is op 21 mei 2013 aan de raad aangeboden om gevoelen kenbaar te maken.

Uitgangspunten voor de samenwerking

Laat in het voorjaar van 2013 kwam landelijk het transitieproces pas echt op gang. Het wetgevingsproces startte en door Rijk en VNG werden er transitiebureaus opgericht.

Op regionaal niveau was inmiddels de Bestuurlijke Regiegroep Sociaal Domein-Overleg (BRESDO) tot stand gekomen, waarin de portefeuillehouders van de inmiddels 12 gemeenten²² gezamenlijk (de G-12 vanaf dat moment), onder extern voorzitterschap, de regionale regie voerden. Het BRESDO kreeg ter ondersteuning een projectorganisatie, terwijl coördinerende ambtenaren van de 12 gemeenten een ambtelijk voorportaal vormden: het Ambtelijk Sociaal Domein-Overleg (ASDO). Hieronder hingen drie ambtelijke groepen Wmo, Jeugd en Participatiewet.

¹⁸ *Decentralisatie AWBZ begeleiding naar Wmo in de regio Arnhem*, 24 februari 2012

¹⁹ Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden, Renkum, Rozendaal, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar.

²⁰ *Zorg voor de jeugd*; visie van de regio Arnhem, maart 2012

²¹ *Visie op een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein in de regio Arnhem*, basistekst, 28 januari 2013

²² De gemeente Wageningen had gevraagd om te kunnen overstappen van de Food Valley naar de regio Arnhem, hetgeen door het BRESDO op 29 augustus 2013 werd ingewilligd.

Op 28 september 2013 werd door de portefeuillehouders van de 12 gemeenten en door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de regio Arnhem een Intentieverklaring ondertekend, waaraan een werkdocument met intenties en concrete afspraken was gehecht.²³ In deze Intentieverklaring werden de ambities van de eerder genoemde Regionale Sociale visie onderschreven, en vertaald naar concrete stappen, en werden onder meer de volgende uitgangspunten voor de decentralisaties overeen gekomen:

- de burger en diens netwerk staan centraal;
- een goede ondersteuning (structuur) voor mantelzorgers en vrijwilligers;
- integrale aanpak (één huishouden, één plan, één regisseur);
- het bieden van zoveel mogelijk keuzemogelijkheden aan de burgers.

In het (overigens niet ondertekende) *werkdocument* kwamen onder meer de volgende intenties en afspraken te staan:

- streven naar gelijkblijvende kwaliteit op basis van een lager budget;
- keuze voor een model van maatschappelijk aanbesteden om te komen tot contractering van partijen, zowel in de eerste als tweede lijn;
- ruimte voor contractering van nieuwe aanbieders en/of nieuwe dienstverleningsconcepten;
- maatschappelijke organisaties zijn transparant over prijsvorming en de geleverde kwaliteit; partijen spraken percentages af voor de overheadkosten;
- er wordt in de eerste lijn in principe gebiedsgericht gewerkt, waarbij per gebied één eindverantwoordelijke rechtspersoon de hoofdaannemer is;
- specialistische zorg en ondersteuning vindt plaats in opdracht van de eerste lijn, zo effectief en zo kort mogelijk;
- de inzet op proeftuinen wordt in 2014 gecontinueerd;
- er vindt afstemming plaats in een breed directie-overleg implementatie 4 D's.

Belangrijke besluiten over de transitie jeugd

In oktober 2013 stelde het BRESDO het *Regionaal Transitiearrangement (RTA) Jeugd* vast, waartoe alle jeugdregio's verplicht waren. Elementen uit dit RTA van de regio Arnhem waren:

- het wordt aangegaan voor de jaren 2015 en 2016;
- in die periode leveren de huidige aanbieders van (jeugd)zorg ook de zorg aan nieuwe cliënten;
- er wordt een gezamenlijke transitieagenda opgesteld, met concrete doelen en activiteiten, en daarin worden de verschuivingen van budgetten 'naar voren' (van 2^e/3^e naar 0^e en 1^e lijn) gekwantificeerd;
- het RTA kent diverse voorbehouden en is juridisch niet afdwingbaar;
- van de budgetten voor 2015 wordt 3,76% gereserveerd voor landelijk te regelen zorg, 3% voor het innovatiebudget en 2% voor de lokale uitvoeringskosten (o.a. inkoop zorg, monitoring en ICT).

Dit RTA is niet ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad van Overbetuwe, maar wel op 22 oktober 2013 tijdens de politieke avond toegelicht en met instemming ontvangen.

Later, bij een memo van 13 mei 2014 van het college aan de raad, werd aangegeven dat in het RTA geen financiële toezeggingen aan zorgaanbieders waren gedaan.

Inmiddels had het BRESDO al wel op 14 februari 2014 ingestemd met een budgetgarantie voor het Bureau Jeugdzorg Gelderland (BjzG) van 80% - idem voor de landelijke jeugdzorginstellingen.

²³ *Intentieverklaring gezamenlijke aanpak decentralisaties regio Arnhem*, 10 september 2013

Het college van B&W stemde op 25 februari 2014 in met het “gemeenschappelijk voorstel van regio Arnhem en BzG met betrekking tot wederzijdse afspraken over de continuïteit van in het voorstel beschreven functies van het huidige Bureau Jeugdzorg Gelderland” (geciteerd uit de besluitenlijst). Van ambtelijke zijde is medegedeeld dat dit collegebesluit mondeling tijdens een politieke avond is toegelicht.

De aangekondigde transitieagenda werd de *Transformatieagenda Jeugd regio Arnhem*, die op 14 maart 2014 werd vastgesteld in het BRESDO en 18 maart door het college van B&W. Hierin stonden de nadere uitwerking van het RTA en enkele procesafspraken, zoals:

- de afspraak van gemeenten en zorgaanbieders om al in 2014 te werken op basis van het RTA;
- globale afspraken over de monitoring van de transformatie (de concrete indicatoren zouden uiterlijk 1 juli 2014 komen);
- vóór 1 juni 2014²⁴ geven gemeenten duidelijkheid over het inkoopmodel dat vanaf 2017 gaat gelden, en over het percentage verschuiving in de budgetten ‘naar voren’;
- vóór 1 oktober 2014 komt er een gezamenlijk voorstel vanuit het principe ‘jongeren verdienen een thuis’ (ambulante woonvormen)

De transformatieagenda is in Overbetuwe behandeld in een Voorronde, en conform voorstel vastgesteld in de raad van 20 mei 2014.

Rol van de gemeenteraden

In de verslagen van het BRESDO staan slechts sporadisch opmerkingen over de rol van de gemeenteraden.

Op 11 november 2013 werd gevraagd om een planning, waarin de momenten opgenomen zouden moeten worden waarop de gemeenteraden, Wmo-raden en Wwb-raden over stukken zouden moeten beschikken om advies uit te brengen dan wel te beslissen. Afgesproken werd om dat in de Intentieverklaring op te nemen. In de eerder genoemde Intentieverklaring van september 2013 is zulks echter niet te vinden, en ook nadien is dat – voor zover de rekenkamercommissie kan nagaan - niet gebeurd.

In de vergadering van 29 november 2013 komt de discussie over het (meer) betrekken van gemeenteraden aan de orde. Hier wordt door de aanwezige portefeuillehouders verschillend over gedacht. Sommigen vinden dat de raden dit zelf moeten organiseren, anderen willen de raden een grotere rol geven (in de kaderstelling). Uiteindelijk besluit het BRESDO om het ASDO te vragen hierover een besluit te nemen in het kader van de Regionale agenda. Daar is besloten om er geen regionale afspraken over te maken, maar om dat per gemeente in te vullen.

Sturing door en binnen BRESDO

Er kwam begin 2014 steeds meer behoefte binnen BRESDO aan duidelijkheid over hoe er vaart gemaakt kon worden met het regionale zorginkoopproces. Zowel door BRESDO als door de afzonderlijke colleges werd de notitie *Naar een stevige strategische alliantie in het sociaal domein*²⁵ besproken. Hierin kwam de sturingsvraag aan de orde: welke opties zijn er om de regionale taken te beleggen (incl. het opdrachtgeverschap voor taken die uitbesteed worden aan zorgaanbieders). Ook was daarin aandacht voor de vraag welke taken lokaal zouden worden opgepakt en welke regionaal (de zogenaamde ‘kruisjeslijst’).

Vijf varianten worden geschetst:

²⁴ Ambtelijk wordt aangegeven dat dit een fout in de Transformatieagenda moet zijn, en dat 1 juni 2015 is bedoeld.

²⁵ *Naar een stevige strategische alliantie in het sociaal domein*, 4 februari 2014

- a. huidige samenwerking 12 gemeenten
- b. oprichten gemeenschappelijke regeling (GR) sociaal domein
- c. bestuurscommissie sociaal domein binnen een bestaande GR
- d. centrumgemeente Arnhem die bestuurlijke overeenkomsten sluit met de afzonderlijke gemeenten
- e. oprichten van een Organisatie Sociaal Domein Regio Arnhem (OSDRA), met eigen directeur en uitvoeringsorganisatie

In de ambtelijke adviesnota die aan het college van B&W van Overbetuwe werd aangeboden werden deze varianten beoordeeld. De 'lichtere' constructie van samenwerken (variant a) werd als beste beschouwd, gelet op de voorkeur van flexibiliteit die zowel bij de regiogemeenten bestond als bij het college zelf. Het optuigen van 'zware' varianten als een GR of een aparte uitvoeringsorganisatie zou daar niet goed bij passen. Ook variant d zou niet bij het eindbeeld passen, omdat er verschillende allianties kunnen ontstaan. Het college nam op 11 februari 2014 de nota voor kennisgeving aan, maar stelde tevens vast deze lijn te volgen bij het vervolgoverleg in de regio.

In het BRESDO van 14 februari 2014 werd geen keuze voor één van de voorliggende varianten gemaakt. De gemeente Arnhem stelde vervolgens voor om de kar te trekken, om snelheid te kunnen maken. De andere gemeenten stemden in met het trekkerschap van Arnhem voor de korte termijn, al gaven sommige gemeenten aan zeker géén centrumgemeentemodel te willen. Daarom zou de *over all* sturing blijven plaatsvinden vanuit het BRESDO. Met korte termijn werd in ieder geval tot 1 januari 2015 bedoeld en waarschijnlijk ook 2015 zelf.

In de vervolgotitie *Centrale sturing ten behoeve van een regionale alliantie in het sociaal domein*²⁶, werd voorgesteld om met bestuurlijke viertallen (ook wel 'kwartetten' en stuurgroepen genoemd) per transitie te werken, ondersteund door een ambtelijke expertgroep, bestaande uit ambtenaren van dezelfde gemeenten.

In het BRESDO van 14 maart 2014 werd hiermee ingestemd, en op 17 maart daaropvolgend accordeerde ook het college van B&W van Overbetuwe deze nieuwe sturingsafpraak. Deze afspraak is indertijd niet besproken met de gemeenteraad. Volgens de voormalig portefeuillehouder kwam dat door de hectiek rondom de gemeenteraadsverkiezingen. Wel is het vermeld in het Groeidocument.

In het BRESDO van 11 april 2014 werd geconcludeerd dat besluiten over de verwerving (inkoop) van zorg, monitoring en informatievoorziening rechtstreeks door de stuurgroepen kunnen worden genomen. Het ASDO zou daardoor niet meer het voorportaal van besluitvorming zijn, maar die rol zouden de ambtelijke expertgroepen gaan krijgen.

Tevens werd besloten om een koppeling te maken met de gemeentesecretarissen (de gemeentesecretaris van Overbetuwe werd nadien toegevoegd aan de nieuwe Agendacommissie).

Afspraken bij de zorginkoop

In de notitie *Naar een stevige strategische alliantie in het sociaal domein* werd voorgesteld om de bestaande contracten en subsidies voor organisaties en vrijgevestigden met integrale verwerking van de rijkskortingen, voor een periode van één jaar voor te zetten, met een optie tot verlenging met nog een jaar. Hierin zouden dan wel de gewenste verschuivingen van 2^e naar 1^e lijn verdisconteerd moeten worden.

Gemeenten zouden zelf verantwoordelijk zijn om eventueel een financieel vangnet te creëren voor het geval het maximaal te bereiken volume op regionale voorzieningen wordt overschreden. Een afspraak over een regionale risicoverdeling (financiële solidariteit) is er dus niet gemaakt in G12-verband. Veel andere jeugdregio's hebben dat overigens wel gedaan. Overigens zal het BRESDO zich binnenkort buigen over dit thema (zie pook paragraaf 6.5).

²⁶ Arnhem, *Centrale sturing ten behoeve van een regionale alliantie in het sociaal domein*, maart 2014

Voorbeelden van solidariteitsmodellen in jeugdregio's

Zo heeft de regio Hart van Brabant eind 2013 een afweging gemaakt tussen een verzekeringsmodel (maximale solidariteit tussen gemeenten in het geval een gemeente veel meer zorganspraken kent dan verwacht), een verrekeningsmodel ((kosten van gebruik worden direct verrekend met het regionale inkoopbureau) en een combinatiemodel daar tussenin (gemeenten betalen wel voor hun exacte zorgafname maar met een vertraging van drie jaar).²⁷ In de regio Zeeland is voor het eerste jaar, 2015, voor een maximale solidariteit gekozen.²⁸ Opgemerkt zij dat in beide regio's deze solidariteitsafspraken door de gemeenteraden zijn goedgekeurd.

De planning was dat de gemeenten vóór 1 juni 2014 een regionale paragraaf vast zouden stellen van de lokale uitvoeringsprogramma's. Op 1 juli daaropvolgend zou de publicatie van de verwerving (inkoop dan wel subsidiering) plaatsvinden, waarmee de zorginkoop van start zou gaan. Deze afspraken werden in het BRESDO van 14 maart 2014 bekrachtigd, en op 17 maart ging ook het college van Overbetuwe daar mee akkoord.

Op 3 juni 2014 werd door de gemeente Arnhem een *Voorstel inzake de Regionale verwerving en monitoring* gedaan. Belangrijke elementen daaruit:

- in verband met de zorgcontinuïteit in 2015 krijgen de zorgaanbieders een budgetgarantie van 65%;
- de contractering baseren op een macrobudget, gebaseerd op het een-op-een doorbelasten van de rijkskortingen en uitname van de eerder overeengekomen 2% voor uitvoering en 3% voor innovatie;
- een budgetverschuiving van 10% in 2017 voor omvorming van 2^e lijns- naar 0^e en 1^e lijnszorg (specifiek voor de jeugd ggz: 20%);
- bekostiging van specialistische zorg en maarwerkvoorzieningen door raamcontracten met een afspraak over de prijs (tarief) en de kwaliteit;
- een afspraken kader met aanbieders;
- een voorstel voor monitoring.

Met dit voorstel over regionale verwerving werd op 13 juni 2014 door het BRESDO ingestemd.

De portefeuillehouder meldde enkele dagen later, op 17 juni, in de Voorrondegroep decentralisaties dat er een besluit over de regionale verwerving aanstaande was, en dat de raad daarna een brief zou krijgen. Het college van B&W ging op 8 juli akkoord met het voorstel, waarna de raad bij brief van dezelfde dag door het college geïnformeerd werd.

Opmerkelijk is volgens de rekenkamercommissie wel dat in de buurgemeente Arnhem de raad al bij brief van 10 juni geïnformeerd werd over het integrale voorstel inzake de regionale verwerving, waardoor de raadscommissie in staat werd gesteld daarover te discussiëren voor de datum van 1 juli, dat het voorstel openbaar gemaakt zou worden.

De gemeente Arnhem heeft dus de regie over het inkoopproces en voert de onderhandelingen namens de afzonderlijke gemeenten. Het college heeft op 8 juli 2014 het college van Arnhem gemandateerd om te onderhandelen met de zorgaanbieders, onder voorbehoud dat het college later

²⁷ Hart van Brabant, *Samen voor de jeugd; Regionaal beleidskader jeugdhulp Hart van Brabant 2015 – 2018*, december 2013.

²⁸ Task Force Jeugd Zeeland, *Strategisch inkoopdocument regio Zeeland; Werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp*, p. 17.

zelf nog moet instemmen met de resultaten van de onderhandelingen. Over de actuele stand van zaken hiervan verwijzen we naar paragraaf 6.4.

Samenwerking binnen BRESDO

Kennis genomen hebbend van diverse documenten en verslagen van het BRESDO, constateert de rekenkamercommissie het volgende.

Lange tijd heeft de wijze van samenwerking, en met name het aspect van sturing (wie heeft de regie?) een dominante plaats ingenomen binnen de G-12. De gemeenten werden het niet echt eens over één van de voorliggende vijf varianten, waarna Arnhem aanbod de *lead* te nemen, hetgeen geaccepteerd werd door de andere gemeenten, zij het met bestuurlijke regie vanuit de kwartetten.

De rol van Arnhem was meerdere malen onderwerp van discussie binnen het BRESDO. Een van de portefeuillehouders karakteriseerde deze centrale rol als: “Arnhem voorop de tandem en de rest in het bakkie”.

Wrevel was er binnen BRESDO bijvoorbeeld over het feit dat Arnhem – in de ogen van sommige andere gemeenten - zijn wil wilde opleggen bij de inkoop. Dat speelde met name bij het transitieakkoord voor MEE, waar uiteindelijk een compromis werd gevonden.²⁹

Onvrede werd ook door betrokkenen geuit over de wijze van voorbereiding van vergaderingen: stukken werden vaak pas laat verstuurd, zodat portefeuillehouders in problemen kwamen met de voorbereiding. Dit is inmiddels wel verbeterd – zo vernam de rekenkamercommissie zowel van de portefeuillehouder als van de gemeentesecretaris – mede door het instellen van een Agendacommissie door BRESDO en het aantrekken van een competente secretaris.

²⁹ Illustratief kwam dat ter sprake in een verslag van de BRESDO vergadering de uitzending van Reporter Radio (NPO), getiteld: De decentralisatie paradox. Beluister: <http://www.radio1.nl/item/200454-De> (na 31 minuten)

Hoofdstuk 6 Sturings- en controleopties voor de raad aan de vooravond van de transities

6.1 Inleiding

Zoals we al aangeven in paragraaf 4.1 zijn er diverse mogelijkheden voor de gemeenteraad om het decentralisatieproces (bij) te sturen, en om vanaf 1 januari 2015 controle uit te oefenen op de uitvoering daarvan.

Daarvoor is het wel belangrijk dat de raad ten volle zijn verantwoordelijkheid kan nemen en neemt die hem geboden worden bij (de voorbereiding van) het vaststellen van het beleidsplan Sociaal domein, de beide verordeningen en de begroting 2015-2018.

Bijna alle inhoudelijke, organisatorische en financiële aspecten komen daarbij aan de orde. Alleen de regionale zorginkoop vindt via een ander proces plaats (zie hoofdstuk 5, en hierna in paragraaf 6.4).

6.2 Het Beleidsplan Sociaal domein

Met het beleidsplan Sociaal domein geeft de raad sturing aan het nieuwe lokale stelsel van zorg en ondersteuning.

Het is een cruciaal sturingsdocument, waarin de beleidsvoornemens inzake de te nemen besluiten van de gemeente staan als de (inhoudelijke, financiële en organisatorische) kaders waarbinnen de actoren in het lokale stelsel gaan werken.

Looptijd van het Beleidsplan Sociaal domein

In het beleidsplan is opgenomen dat de looptijd ervan twee jaar is (p. 6 onderaan). Daarom is het verwarrend dat op de kaft “2015 – 2017” staat. Dit suggereert dat het plan een looptijd van drie jaar heeft. Ambtelijk is ons bevestigd dat het plan betrekking heeft op de jaren 2015 en 2016.

Voldoet het beleidsplan aan de eisen van de wet?

In paragraaf 4.1.1. hebben wij al aangegeven wat er in het beleidplan geregeld moet worden. De rekenkamercommissie constateert dat nagenoeg alle punten die de beide wetten noemen in het beleidsplan zijn opgenomen. Daarmee maakt het beleidsplan een redelijk volledige indruk.

De rekenkamercommissie constateert echter ook dat de ontbrekende zaken niet onbelangrijk zijn. Met name is er geen aandacht geschonken aan het bepalen van de resultaten die de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten wordt of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen” (art. 2.2., tweede lid, sub c Jeugdwet, en art. 2.1.2., zesde lid Wmo 2015). Eerder, in paragraaf 4.3, hebben wij er op gewezen dat de ‘doelen’ uit de kaderstellende nota (februari 2014) tamelijk vaag waren geformuleerd. Doelen, gericht op ‘outcome’ (resultaat oftewel maatschappelijk effect), is de rekenkamercommissie niet in het beleidsplan tegengekomen.

Ook concrete aanwijzingen welke outcomecriteria met de instellingen zijn overeengekomen, mist de rekenkamercommissie. In paragraaf 4.2 van het beleidsplan wordt weliswaar gesteld dat regionaal is afgesproken dat er o.a. gemonitord gaat worden over onder meer individueel effect en maatschappelijk resultaat, maar onduidelijk is of, en zo ja, welke criteria inmiddels zijn afgesproken, en of deze al met de zorgaanbieders zijn overeengekomen (in de contracten). Ambtelijk is ons medegedeeld dat door tijdsdruk het regionaal monitoringsysteem nog niet klaar is. En dat alleen afspraken met de aanbieders zijn gemaakt over monitoring van gebruik, prestaties, tarief en duur van de zorg.

*Voorbeeld van door een gemeenteraad vastgestelde outcomecriteria voor instellingen*³⁰

Resultaten van hulp:

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

Landelijke handreikingen voor meting outcome /resultaat instellingen

Er is al jarenlang ervaring opgedaan met het meten van het resultaat (de effectiviteit) van behandelingen in de jeugdzorg en de Wmo. Een uitgebreid overzicht en de actuele stand van zaken over de jeugdzorg is te lezen in een onderzoeksrapport dat in opdracht van het Ministerie van VWS is uitgebracht.³¹

Op verzoek van staatssecretaris Van Rijn heeft het Nederlands Jeugdinstituut daarover in het voorjaar van 2014 een rapport uitgebracht dat de staatsecretaris als uitwerking van de artikelen over het meten van 'outcome' aan de Tweede kamer heeft gestuurd.³²

Daarnaast bestaan er ook voor de Wmo diverse meetinstrumenten die door instellingen al gebruikt worden om het resultaat/ effectiviteit van behandelingen en activiteiten te meten.³³

De door de gemeente Overbetuwe gehanteerde Zelfredzaamheidsindex zou gebruikt kunnen worden niet alleen als indicatiemethode, maar ook als resultaatmetingsinstrument voor ondersteunende voorzieningen, conform laatstgenoemde handreikingen.

Aandacht voor preventie?

Preventie is een belangrijk onderdeel van de transformatie: voorkomen dat ondersteuning nodig is en voorkomen dat kinderen problematisch opgroeien. En voor zowel Jeugdwet als Wmo 2015 geldt: het voorkomen van zware zorg in de 2^e of 3^e lijn.

Op verschillende plaatsen in het beleidsplan staat dat er extra wordt ingezet op preventie. Zo staat op p. 26 van het beleidsplan: "Door meer inzet op preventie en vroegsignalering voorkomen wij dat complexere (en duurdere) hulp nodig is."

De rekenkamercommissie is nagegaan welke extra inzet dan gepleegd gaat worden, en constateert dat die vooral gezien moet worden in relatie tot het preventief werken van de kernteams. Over extra inzet in de 0^e lijn (basisvoorzieningen), in de jeugdgezondheidszorg of bij andere voorzieningen in de 1^e lijn leest de rekenkamercommissie niets. Er is dan ook geen sprake van verschuiving van middelen van de 2^e/3^e lijn naar de 0^e en 1^e lijn, hetgeen te verwachten zou zijn bij een visie op preventie. De

³⁰ Spijkenisse/Bernisse, *Samen op koers voor de jeugd in Nissewaard; kadernota jeugd 2015-2018*, 1 mei 2014, p. 23

³¹ H. Roerink, *Uniforme prestatie-indicatoren voor inkoop Jeugdhulp door gemeenten na de transitie* (bureau Secundant), augustus 2013. Aangeboden aan de Tweede kamer door Van Rijn, bij brief van 20 november 2013.

³² T. van Yperen e.a., *Outcome in zicht* (Nederlands Jeugdinstituut), 9 mei 2014. Aangeboden aan de Tweede kamer door Van Rijn, bij brief van 10 juni 2014

³³ Zie voor een overzicht: Transitiebureau Wmo, *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*, mei 2014; en: Transitiebureau Wmo, *Handreiking verantwoording Wmo/Jeugd*, april 2014

rekenkamer constateert wel dat een van de aangekondigde acties is om te onderzoeken welke preventiethema's werken en welke niet (p. 8).

Het netwerk van toegangspoorten en loketten

Was in de eerste informatieve nota over de drie decentralisaties (april 2012) nog sprake van 'een aanspreekpunt' voor burgers, in de Sociaal-maatschappelijke visie (mei 2013) werd dat: 'één loket voor alle hulpvragen', later in de kaderstellen de nota (februari 2014) genuanceerd naar: 'één toegangspoort voor ondersteuning op alle leefgebieden'.

In het beleidsplan zijn als 'schakels' in het toegangproces vermeld:

- de '*meldingenpoort*' waar vragen aan gesteld kunnen worden: feitelijk het Klant Contract Centrum van de gemeente;
- vijf formele '*toegangspoorten*' waar een burger een maatwerkvoorziening (Wmo) of individuele voorziening (Jeugdwet) aanvraagt: naast het loket Samenleven ook het loket Werk en Inkomen in Arnhem en drie wettelijk verankerde verwijzingsinstanties in het kader van de jeugdwet, te weten de huisarts, jeugdarts en medisch specialist;
- acht '*kernteams*' die als schakel in het netwerk van toegang fungeren, en vooral bedoeld zijn voor het verbinden van informele en formele zorg;
- vele '*vindplaatsen*', waar eenvoudige vragen van burgers kunnen worden opgelost: op scholen, consultatiebureaus, peuterspeelplaatsen, bij 1^e lijns instellingen (zoals het algemeen maatschappelijk werk en jeugdwerk) en bij verenigingen.

Op verschillende plaatsen in de beleidsnota wordt gesteld dat de schakels goed moeten samenwerken, en dat naar elkaar kan worden verwezen. Maar het wordt de rekenkamercommissie niet goed duidelijk hoe deze schakels zich precies tot elkaar verhouden qua taken, verwijzfuncties, elkaar informeren en opschalen van problematiek.

Een voorbeeld: uit de beschrijving van de kernteams leiden wij af dat deze zich vooral richten tot de 'lichtere gevallen' waar geen ernstige problematiek aan de orde is, en vooral bezien wordt hoe op eigen kracht en via informele netwerken (en eventueel door algemene voorzieningen) de hulp- of ondersteuningsvraag opgelost kan worden. Als het een 'ernstig geval' is, zal het loket Samenleven bezien welke specialistische hulp nodig is en daar naar verwijzen. Bij multiproblematiek – zo lezen we in het beleidsplan (p. 32) - is er het loket Samenleven voor integrale beoordeling en/of regie. Dat vloeit logisch voort uit het voorgaande. Niet duidelijk is echter waarom huisartsen daarom bij multiproblematiek ook naar de kernteams zouden (kunnen) verwijzen. Ambtelijk vernamen wij dat de reden hiervoor is dat eigen kracht en het verbinden van formeel met informeel ook passen bij multiproblematiek.

Ander voorbeeld: nergens in het beleidsplan wordt gesproken over het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), ook in eerdere nota's kwam het CJG niet (meer) voor. Toch wordt het CJG genoemd in het Uitvoerings- en achtergronddocument Jeugdwet en Passend onderwijs (p. 22, 4^e alinea). Daarin staat dat de netwerkfunctie van het CJG verder wordt uitgebreid voor het hele domein jeugd. En dat netwerk wordt aangestuurd door een coördinator. De rekenkamercommissie vraagt zich af of de functie van het CJG niet is overgegaan naar de kernteams, die een dergelijke coördinerende rol tussen formele en informele hulp en ondersteuning juist hebben gekregen? Met andere woorden, komt het CJG nog bovenop de nieuwe structuur van meldingenpoort, toegangen, kernteams en vindplaatsen?

Op een vraag daarnaar is ons ambtelijk medegedeeld dat in 2015 nog bekeken moet worden hoe de CJG-functies gekoppeld moeten worden aan de kernteams. Omdat daar nog geen beleidskeuze over is gemaakt, is dit niet in het beleidsplan opgenomen, zo werd gesteld. Ambtelijk werd voorts aangegeven dat 2015 een overgangsjaar is, en dat het daarom niet goed is om al structuren af te breken als de nieuwe nog in de kinderschoenen staan, - het is dan beter te zorgen voor een

geleidelijke overgang. Behalve het onderbrengen van functie van het CJG bij de kernteams, wordt ook gekeken naar het onderbrengen van functies bij het loket. De rekenkamercommissie vindt het niettemin een vreemde gang van zaken en vraagt hiervoor aandacht bij de raad.

Door de raadsnotie M17 (zie paragraaf 4.3) is de toekomstige relatie tussen het loket Samenleven en de kernteams precair. De rekenkamercommissie wil niet treden in de politieke discussie daaromtrent maar stelt wel enige vragen en kanttekeningen bij de taakverdeling, zoals in het beleidsplan is weergegeven:

- De kernteams voeren primair de keukentafelgesprekken, en bezien dan of de eigen kracht of het informele netwerk kan worden aangesproken voor een oplossing; als echter naar verwachting ook een maatwerkvoorziening nodig is, schuift de consulent van het loket Samenleven aan. Is het niet ondoelmatig dat uiteindelijk twee professionals zich over dezelfde casus moeten buigen? En vaak zelfs drie als de consulent ook iemand uit de expertpool moet raadplegen. Als ambtelijke zijde hoorden wij dat het nodig is dat experts aansluiten.
- Het beschreven proces en taakverdeling inzake een maatwerkvoorziening is deze: in het zorggesprek van de burger bij het kernteam (waar de consulent bij zit) wordt bepaald of een maatwerkvoorziening nodig is, vervolgens bepaalt de consulent van het loket (al dan niet na raadplegen van een expert) welke voorziening dat wordt. Ook dat zal normaliter weer met de hulpvrager besproken worden, zo neemt de rekenkamercommissie aan, zodat er alleen al hiervoor twee gesprekken nodig zullen zijn. Van ambtelijke zijde wordt aangegeven dat dat klopt: bij individuele (maatwerk)voorzieningen is er sprake van een arrangement waarin afspraken vastgelegd worden tussen inwoner, gemeente en zorgpartijen. Dit moet ook besproken worden. Maar het hoeft, volgens de ambtelijke reactie, niet om een extra gesprek te gaan.
- Het ontgaat de rekenkamercommissie waarom als reden genoemd wordt dat de kernteams niet de bevoegdheid krijgen maatwerkvoorzieningen toe te kennen, omdat ze “dan worden gedwongen eerst te kijken naar eigen kracht, vrijwillige hulp en algemene voorzieningen” (p. 23). Naar wij ambtelijk hebben vernomen zal ook het loket Samenleven dergelijke keukentafelgesprekken met hulpvragers kunnen hebben, maar daarvoor geldt dan blijkbaar deze ‘dwang’ niet? Als ambtelijke reactie daarop wordt gesteld dat de consulenten van de gemeente zijn al sinds 2007 bezig met de kanteling en zijn getraind in het kijken naar eigen kracht, i.t.t. de medewerkers van het kernteam.
- Een ander argument om de kernteams nog niet de verwijzingstaak te geven, is dat zij nog niet dezelfde ervaring hebben met de ‘gekantelde werkwijze’ als wel geldt voor de medewerkers van het loket Samenleven (p. 23). De rekenkamercommissie vraagt zich in dit verband af of dan niet is overwogen om het loket te integreren met de kernteams (bijv. door de loketconsulenten toe te voegen aan de kernteams). Dat is namelijk wat in de meeste sociale wijkteams in Nederland is gebeurd, nog los van de vraag of zo’n team in gemeentedienst is of niet (daar zijn ook allerlei varianten in).

Zijn loket Samenleven en de kernteams klaar voor hun taak?

In het beleidplan staat aangegeven dat per 1 januari 2015 het loket Samenleven voldoende bemand is met de juiste mensen, en dat er acht kernteams zijn samengesteld (p. 7). Elders staat vermeld dat er geen garantie is dat de kernteams en het loket op de juiste manier worden bemand; het kan immers gaandeweg blijken dat bepaalde expertises meer of minder nodig zijn (p. 14).

Navraag heeft opgeleverd dat uitbreiding van het loket per 1 januari is voorzien met 2,7 fte consulent Wmo en 1,5 fte consulent jeugd/begeleiding. De nieuwe medewerkers zijn nog niet geworven (wel zullen in het kader van herindicaties 2 à 3 tijdelijke consulenten per 1 november in dienst zijn). Nieuwe medewerkers moeten allemaal nog training krijgen in gekantelde gesprekken e.d.- deze training start in januari.

Met de organisaties die professionals zullen leveren voor de kernteams vinden gesprekken plaats over de bemensing.

Uit bovenstaande blijkt dat de kwantitatieve en kwalitatieve bemensing van loket Samenleven en kernteams thans nog niet rond is. Van ambtelijke zijde wordt gesteld dat nieuwe meldingen binnen druppelen, waardoor het loket op 1 januari nog niet op volle sterkte hoeft te zijn. De ervaring met het project herindicaties nemen de consultants mee.

De rekenkamercommissie wil in een quick scan nagaan in hoeverre het 'op orde' zijn per 1 januari a.s. te verwachten is.

Nog veel vervolgoopdrachten voor 2015

De rekenkamercommissie constateert dat in het beleidsplan nog veel opdrachten staan die betrekking hebben op zowel de korte termijn (1 januari a.s.) als op het transitiejaar 2015.

Voor de korte termijn noemen wij:

- bemensen van loket Samenleven en de kernteams (zie hiervoor);
- regelen van de aansturing door de gemeente van de kernteams;
- het analyseren van de aangeboden zorgcontracten, en het afsluiten daarvan (p. 14);
- het maken van afspraken met instellingen hoe zij hun verantwoording doen (p. 14);
- het maken van beleidsregels (de 'nadere regels') ingevolge de beide verordeningen (jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning) en deze vaststellen (zie paragraaf 6.3);
- de uitwerking van de inkomensondersteuning CZG (p. 16);
- eindevaluatie van de kernteams (in oktober gereed);
- het regelen van afspraken inzake de expertisepool (p. 30);

Voor het transitiejaar staat nog op de rol:

- het voorbereiden van een programma transformatie (uiterlijk in januari 2015 klaar) (p. 16);
- evaluatie van het loket Samenleven (p. 7);
- onderzoek naar doorontwikkelrol van kernteams (p. 7);
- bezien of 'huidige set van afspraken' functioneert (p.7);
- in overleg met bewoners kijken wat nodig is voor burgerinitiatieven (p. 8);
- onderzoek naar welke preventiethema's werken en welke niet (p. 8);
- onderzoek hoe de basisstructuur versterkt kan worden (p. 8);
- bezien hoe de regionale afspraken met zorgaanbieders (voor een jaar) worden voortgezet (voor jeugd; na twee jaar) (p. 8);
- afbouwen of ombouwen van lokale subsidierelaties (p. 8);
- gemeentelijke programma om andere manier van denken te introduceren (p. 8);
- inrichten van een monitoringsysteem (p. 9);
- maandelijks volgen van (de uitputting van) het budget (p. 10);
- bezien hoe waardevolle initiatieven van verenigingen hun plek krijgen in de ondersteuningsstructuur (p. 28);
- bekijken hoe de functies van het CJG gekoppeld kunnen worden aan de kernteams;
- maken van een (regionaal) voorstel over het verschuiven van budgetten van de 2^e/3^e naar de 0^e/1^e lijn (uitvoeringsplan jeugd, p. 8) (dit had trouwens al eerder klaar moeten zijn);
- beleid formuleren voor langdurige zorg en crisiszorg (uitvoeringsplan jeugd, p. 7);
- beoordelen van een gezamenlijk voorstel van zorgaanbieders (dat er al had moeten zijn) m.b.t. ambulante woonvormen, gezinshuizen en andere vormen van zorg in een gezinssituatie (uitvoeringsplan jeugd, p. 8);
- het vorm geven aan het regionaal innovatiebudget (uitvoeringsplan jeugd, p. 8);

De rekenkamercommissie vraagt aandacht voor deze lange lijst met voorgenomen acties, die de nodige ambtelijke capaciteit en bestuurlijke betrokkenheid zullen eisen. Is hier capaciteit voor, worden er tijdig plannings gemaakt inclusief afspraken met derden? En wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?

6.3 De verordeningen Wmo 2015 en Jeugdhulp

Aan de gemeenteraad zijn de verordeningen Wmo 2015 en Jeugdhulp aangeboden ter vaststelling. Voor beide verordeningen geldt dat deze gebaseerd zijn op de modelverordeningen van de VNG (zie paragraaf 4.1.2., slot).

Een paar zaken vallen op in beide verordeningen.

Op de eerste plaats staan enkele substantiële zaken, die volgens de wet geregeld moeten worden in de verordening, niet inhoudelijk in de verordening zelf, maar deze worden gedelegeerd aan het college. Nu laat het systeem van de wet waarschijnlijk wel het delegeren van verordenende bevoegdheid van raad aan college toe, zoals in het raadsvoorstel staat, maar de vraag is of nu niet erg veel wordt gedelegeerd, en daarmee de verantwoordelijkheid van de raad om burgers verbindende regels te stellen niet al te zeer wordt uitgehold. Wat nu is overgebleven zijn in de ogen van de rekenkamercommissie tamelijk 'kale' verordeningen, die vooral wettelijke bepalingen reproduceren.

De argumentatie van het college voor deze substantiële delegatie is dat:

- het zou passen binnen de filosofie van "loslaten, vertrouwen geven en op hoofdlijnen sturen" door de raad;
- bij voortschrijdend inzicht de gedelegeerde regels sneller gewijzigd kunnen worden.

De rekenkamercommissie merkt hierbij op dat de wetgever bepaalde beleidsvrijheden expliciet aan gemeenten heeft gelaten (bijv. inzake het bepalen wat een algemeen toegankelijke voorziening is en wat niet, en de vraag of een eigen bijdrage verplicht is) en heeft de regelgeving daaromtrent bewust bij de raad heeft gelegd. De verordenende bevoegdheid volgens beide sectorwetten ziet de wetgever als het sturen op hoofdlijnen. Lokaal kan daarover natuurlijk anders worden gedacht.

Voorts merken wij op dat het meer of minder flexibel zijn van een regeling (van de raad, dan wel van het college) een kwestie is van hooguit 6 weken verschil. Met dien verstande dat een aanpassing van een raadsverordening in een publiek debat plaatsvindt, hetgeen in het onderhavige geval (de rechtspositie van cliënten betreffende) door ons als een groot goed wordt gevonden.

Wij komen hierop terug bij de bespreking van de afzonderlijke verordeningen.

Daarmee samenhangend wijzen we er op dat de VNG-modellen bij diverse bepalingen varianten onderscheiden. Soms hebben deze te maken met het al dan niet regelen in de verordening zelf, dan wel via delegatie door het college (zie hiervoor), maar soms ook met het summier dan wel uitgebreider beschrijven van bepaalde regels. Het collegevoorstel bevat geen argumentatie per artikel waarom voor een bepaalde variant is gekozen. In het kader van het transparant maken van de besluitvorming had dat volgens de rekenkamercommissie wel de voorkeur verdiend. Ook al omdat de raad dan meer afgewogen een besluit kan nemen.

6.3.1 Verordening jeugdhulp

Voldoet de verordening aan de eisen van de wet?

De eerder genoemde verplichte bepalingen conform de Jeugdwet (zie paragraaf 4.1.2) zijn allen opgenomen met één uitzondering: de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een

individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs) (art. 2.9, sub b).

De rekenkamercommissie vraagt daar aandacht voor. Hoewel niet genoemd in de opsomming van art.4 zou (indien de raad kiest voor een dergelijke delegatiebepaling – zie hierna bij de procedureregels) dat alsnog kunnen geschieden bij het nader regelen van de toegang jeugdhulp.

Vormen van jeugdhulp

In art. 2 worden de vormen van jeugdhulp genoemd, te onderscheiden in overige voorzieningen (eerste lid) en individuele voorzieningen (tweede lid). In het derde lid wordt geregeld dat het college bij nadere regeling vast stelt welke overige en individuele voorzieningen “op basis van het eerste en tweede lid beschikbaar zijn”. Aangezien in beide leden gesproken wordt van “in ieder geval beschikbaar” is volgens ons bedoeld om nader te regelen welke “andere individuele en overige voorzieningen, naast de genoemde in het eerste en tweede lid, beschikbaar zijn”.

Bovendien klopt volgens ons ook het slot van het derde lid niet: “welke daarbij vrij toegankelijk en niet-vrij toegankelijk zijn”, aangezien individuele voorzieningen per definitie niet vrij toegankelijk zijn (art.1, sub c) en overige voorzieningen per definitie wel (art. 1, sub d). Ambtelijk is ons medegedeeld dat dit inderdaad een redactionele fout is.

Procedureregels voor het melden, onderzoeken en bespreken van een hulpvraag

De verordening kent géén inhoudelijke bepalingen over de procedure van aanmelding van een hulpvraag, via vooronderzoek en (keukentafel-)gesprek en verslaglegging tot beslissing (kan beschikking voor een individuele voorziening zijn).

In de VNG-verordening zijn daar wel regels voor opgenomen, incl. het noemen van termijnen waarop zaken moeten zijn geregeld. De rekenkamercommissie neemt aan dat dergelijke regels opgenomen gaan worden in de nadere regeling conform art. 2, maar vraagt zich af waarom dat niet meteen in de verordening gebeurt, mede omdat de rechtszekerheid van burgers in het geding is.

Inhoud beschikking

De voorgeschreven inhoud van de beschikking is beperkt (art. 5). In een variant van de VNG-verordening (variant B bij art. 9) wordt ook het nodige vastgelegd over bijv. het beoogde resultaat van de te verstrekken voorziening, de ingangsdatum en duur, hoe deze wordt verstrekt en welke andere voorzieningen relevant kunnen zijn (het opnemen van dit laatste zou de eerder geconstateerde omissie op kunnen heffen; zie hiervóór bij minimale vereisten van de wet).

Vergelijkbare zaken kunnen ook opgenomen worden bij de toekenningsbeschikking van een PGB. Gelet op de rechtszekerheid voor betrokkenen zou overwogen kunnen worden art. 5 uit te breiden met variant B van de VNG.

Regels voor het PGB

In feite wordt alle nadere regelgeving, waaronder de wijze waarop de hoogte wordt vastgesteld, gedelegeerd aan het college.

De rekenkamercommissie kan zich voorstellen – gelet op de argumentatie in de vorige paragraaf – dat de raad deze nadere regels (deels) zelf invult.

6.3.2 Verordening maatschappelijke ondersteuning

Voldoet de verordening aan de eisen van de wet?

Alle verplichte zaken ingevolge de Wmo 2015 (zie paragraaf 4.1.2) zijn in de verordening opgenomen, zij het meestal middels een delegatiebepaling.

Procedureregels voor het melden, onderzoeken en bespreken van een hulpvraag

Net als in de vorige paragraaf aangegeven is bij de verordening Jeugdhulp, kent ook de Wmo-verordening géén inhoudelijke bepalingen over de procedure van aanmelding van een hulpvraag, via vooronderzoek en (keukentafel-)gesprek en verslaglegging tot beslissing.

In de VNG-verordening zijn daar wel regels voor opgenomen. Met name de uitgebreide bepalingen bij art. 5 modelverordening (over het gesprek) komen de rekenkamercommissie als belangrijk voor in het kader van de rechtszekerheid. Hoewel wij ook hier aannemen dat dergelijke regels opgenomen gaan worden in de nadere regeling conform art. 2, vragen wij ons af of het daarom niet beter is deze op te nemen in de verordening.

Inhoud beschikking

De rekenkamercommissie maakt hier dezelfde opmerking als bij de verordening Jeugdhulp. Overwogen zou kunnen worden art. 5 uit te breiden met het gestelde in art. 10 van de modelverordening.

Advies van gezamenlijke cliëntorganisaties

De gezamenlijk cliëntorganisaties merken op dat het bereiken van het gewenste resultaat van de maatschappelijke ondersteuning centraal staat in de Wmo 2015. Vandaar hun pleidooi om het resultaat op te nemen in het persoonlijk plan, in het verslag en in de beschikking inzake de maatwerkvoorziening en/of de algemene voorziening.³⁴

Regels voor het PGB

Ook hier maakt de rekenkamercommissie dezelfde opmerking als bij de verordening Jeugdhulp. In de modelverordening van de VNG zijn uitgebreide bepalingen (in varianten) beschreven, zelfs gespecificeerd per voorziening (art. 11). Wij kunnen ons voorstellen dat de raad hier kennis van neemt en aangeeft welke onderdelen voor de situatie in Overbetuwe passend zijn.

Eigen bijdrage in de kosten van maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen

De vraag voor welke voorzieningen een eigen bijdrage wordt geheven, komt ook aan de orde in het Beleidsplan Sociaal domein. Bijv. voor dagbesteding als algemene voorziening niet. In de verordening wordt alleen de uitzondering voor cliëntondersteuning genoemd (dat is wettelijk zo bepaald).

De hoogte van de eigen bijdrage wordt voor maatwerkvoorzieningen elders (CAK) bepaald, voor de algemene voorzieningen bepaalt de gemeente het. Het is hier de vraag of de raad invloed wil hebben op de hoogte van de eigen bijdrage.

Geen regeling is in de verordening opgenomen die kan bewerkstelligen dat een bepaalde groep personen een korting krijgt op de algemene voorziening. Het is de rekenkamercommissie niet bekend of deze mogelijkheid bewust achterwege is gebleven.

6.4 De inkoop van zorg

Inleiding

De inkoop van zorg is cruciaal in het transitieproces. De te leveren zorg moet bepaald en ingekocht worden, mede naar aanleiding van de gegarandeerde zorgcontinuïteit, globaal inhoudende dat iedereen die eind 2014 zorg ontving, daar ook in 2015 nog recht op heeft volgens de 'oude' spelregels, en wel totdat de indicatie afloopt (en uiterlijk 31 december 2015). Hierop zijn uitzonderingen.

³⁴ Aandacht voor iedereen, CSO, leder(in), e.a., *De concept- Wmo-verordening; aandachtspunten vanuit cliënt- en burgerinitiatief*, juni 2014 (AVI-toolkit 14), p. 19-20.

Voor de rekenkamercommissie is het allereerst relevant te kijken naar de volgende aspecten.

- Worden de wettelijke en lokale regels nageleefd?
- Hoe is de relatie tussen de (te verwachten) lokale behoefte in 2015 (o.a. blijkend uit de verwijzing naar zorg door het loket samenleving) en het ingekochte aanbod; is dit zorgaanbod voldoende flexibel ingekocht om straks te kunnen matchen bij de actuele zorgvraag?
- De financiële consequenties: blijft de inkoop binnen het budget?
- Zijn er adequate afspraken over de verantwoording en monitoring (m.n. outcome-criteria ingevolge de wet)?

Daarnaast kan de rekenkamercommissie het inkoop- en bekostigingsmodel analyseren (bijv. sluit het aan op het sturingsmodel, is er (gewenste?) concurrentie of niet?, wat is bekostigingsgrondslag?).

De zorginkoop valt uiteen in een lokaal deel en een (boven-)regionaal deel. Wat is de actuele stand van zaken bij beide inkoopsegmenten?

Lokale zorginkoop

Wat de lokale zorginkoop betreft, is op 4 februari 2014 de visienota Samenspel. Subsiidiëren en aanbesteden in het sociaal domein vastgesteld (zie ook paragraaf 4.2). In het Beleidsplan Sociaal domein wordt gesteld dat op dit moment nog aan een implementatieprogramma wordt gewerkt.. Daaronder valt het heroverwegen van bestaande subsidierelaties.

Het is de rekenkamercommissie niet bekend wat er nu precies al is gebeurd en in hoeverre de subsidierelaties met STUW en STMG met ingang van 2015 op een nieuwe leest zullen zijn geschoeid. Wij kunnen daar aandacht aan schenken in ons vervolgonderzoek via de quick scan.

Regionale zorginkoop

Het onderhandelingsproces voor de regionale inkoop gebeurt door de gemeente Arnhem. De zorginkoop is, vanwege de enorme tijdsdruk, niet via het BRESO maar via besluitvorming door de bestuurlijke stuurgroepen Wmo en Jeugd gegaan.

De gemeente Overbetuwe blijft verantwoordelijk voor de besluitvorming in de vorm van contracten (er is niet voor de subsidievorm gekozen). Zie hoofdstuk 5.

De contractering van de Wmo-voorzieningen moest vóór 1 oktober afgerond zijn, die van de jeugdzorg moet vóór 1 november klaar zijn (maar wel dienen de jeugdzorgaanbieders eerder al duidelijkheid te hebben over het budget voor 2015).

Bij het afsluiten van het onderzoek (8 oktober) was de contractering van de Wmo-zorg nog niet rond, het college had op dat moment een deel van de concept-contracten (Wmo en jeugdzorg) aangeboden gekregen vanuit Arnhem. Alleen met betrekking tot hulp bij huishouding (hbh) is er eind september een contract getekend. In hoeverre dit nog aanpassing behoeft, gelet op de recente regeling van VWS voor extra hbh-budget voor gemeenten in 2015 en 2016, is de rekenkamercommissie niet bekend. De huishoudelijke hulp toelage gaat om extra zorg en is gericht op banenbehoud. De aanvraag doet de gemeente met geïnteresseerde partijen waar zij nu een contract mee heeft.

De overige concept-zorgcontracten worden medio oktober verwacht en vervolgens getoetst. Bij alle door Arnhem voorgelegde concept-contacten geldt immers dat de gemeente deze toetst en vervolgens vaststelt. De toets bestaat uit het volgende:

- komt het contract overeen met de uitgangspunten die zijn vastgesteld voor de contractering?
- passen de financiële verplichtingen die hiermee worden aangegaan binnen het budgettair kader?

De planning is dat het college de contracten vóór 1 november a.s. vast zal stellen.

Aangezien deze toets nog niet is gebeurd, is het ook onzeker of de zorginkoop binnen de budgettaire kaders van de begroting blijft. Heel belangrijk wordt de beantwoording van de vraag in hoeverre er in de uiteindelijke contracten voorbehouden zullen zijn opgenomen over de tarieven. In de Programmabegroting 2015 is opgenomen dat – ter beheersing van de kosten - er een voorbehoud gemaakt gaat worden bij de vastgestelde tarieven, zodat bij een dreigende overschrijding van het budget van alle zorgaanbieders binnen één perceel, deze tarieven in de loop van 2015 naar beneden kunnen worden bijgesteld (p. 16). In de regionale concept-contracten is de optie bijstelling van de tarieven naar beneden opgenomen.

Op basis van de voor de G-12 gehanteerde model-Overeenkomst Sociaal Domein, kan de rekenkamercommissie (nog) niet afleiden welke inhoudelijke afspraken met zorgaanbieders worden gemaakt op het gebied van monitoring en verantwoording.

Behoefte aan nader onderzoek

De rekenkamercommissie concludeert op basis van het vorenstaande dat er nog veel onzekerheden bestaan rondom de zorginkoop voor 2015.

Wat al wel duidelijk is dat de voorgeschreven tijdige inkoop vóór 1 oktober van Wmo-voorzieningen niet gehaald wordt. Dit wordt uiterlijk 1 november. Daarnaast zijn er nog vele onduidelijkheden over de uitkomsten van de zorginkoop, zowel budgettair gezien, als over de mate dat deze voldoende flexibel zijn om aan kunnen sluiten met de actuele zorgbehoefte in 2015.

De rekenkamercommissie zal dit najaar daarom een quick scan uitvoeren naar de actuele stand van zaken rondom de bovengenoemde vraagpunten.

6.5 De programmabegroting 2015

Algemeen

De baten en lasten van de decentralisaties jeugd en Wmo/AWBZ zijn opgenomen in programma 2.6, 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening'.

Wat opvalt is dat slechts summier wordt ingegaan op de eerste van de drie w-vragen: wat willen we bereiken? Een omschrijving als "een stevig stelsel voor maatschappelijke ondersteuning, waarin we samen met onze partners en inwoners zoeken naar passende oplossingen voor mensen die (tijdelijk) hulp nodig hebben" beschouwt de rekenkamercommissie als een aardig geformuleerde intentie, maar te algemeen en te vrijblijvend om voor een doel, waarop gestuurd kan worden en de effectiviteit later gemeten kan worden, door te gaan.

Het kent geen indicatoren die gemeten kunnen worden, en is qua tekst ook niet herleidbaar uit het Beleidsplan Sociaal domein (zie hiervoor paragraaf 6.2).

De opgenomen baten en lasten zijn niet één op één af te leiden uit de begroting 2015, zoals opgenomen in het Beleidsplan Sociaal domein (p.12 -13). Dit maakt volgens de rekenkamercommissie de transparantie van de begrotingscijfers niet erg groot.

Bovendien is niet helder waar posten als 'regionale afspraak uitvoeringsbudget 2 %' en 'regionale afspraak innovatiebudget 3%' te vinden zijn. Wat dat eerste betreft, de uitvoeringskosten, daarop komen we hierna nog terug.

Risicobeheersing

Het transitieproces kent grote risico's, zowel zorginhoudelijk (valt er niemand met een zorgbehoefte tussen de wal en het schip?), maar ook financieel. Dat is inherent aan zo'n grote decentralisatie-operatie, die met zoveel onzekerheden omgeven is.

Daarom is het van belang dat de gemeente deze risico's onderkent, maar bovenal deze zoveel mogelijk beheersbaar maakt.

Er zijn diverse risico's die de nodige beheersingsaandacht behoeven. Wij noemen de volgende:

- Het *regionale inkoopproces*. Dat is – wat betreft de Wmo – niet tijdig afgerond, en het is de vraag wat de toetsing door de gemeente nog oplevert. Het risico bestaat dat de gemeente op onderdelen niet tevreden is met de onderhandelingsuitkomsten. Volgens Arnhem is het niet de bedoeling dat de gemeenten de onderhandelingen 'over gaan doen'. Als dat qua tijd nog überhaupt had gekund. Daar komt nog bij dat bepaalde onderhandelingen nog lopen en dat niet zeker is dat overeenstemming met alle zorgaanbieders wordt bereikt. Door het late tijdstip zit de gemeente klem, met weinig tot geen marge tot bijsturen. Dit risico is niet onderkend in de begroting. En er is ook in de loop van het proces niet voor een plan B gezorgd, mocht het misgaan.
- De *ontwikkelingen van de zorgvraag*. Dit wordt genoemd in de programmabegroting (p. 15, onderaan): het gaat dan niet alleen om de aantallen burgers met een zorgbehoefte, maar vooral over de aard van de benodigde zorg. Belangrijk daarvoor is dat er voldoende flexibiliteit in de zorgcontracten zal zitten (zie de vorige paragraaf). Het is echter niet bekend of dit ook zo is. Het werken met raamcontracten (pas zorglevering als de cliënt zich meldt) heft dit probleem deels op. Niet duidelijk is vooralsnog welke type contracten er gehanteerd zijn bij de Wmo en jeugdzorg. Bij de Wmo zijn raamcontracten gebruikelijk, bij de jeugdzorg minder.
- *Andere verdeling tussen Zorg in Natura (ZIN) en PGB*. De berekeningen gaan uit van een historische verdeling (2012). Mocht het zo zijn dat er veel meer PGB's worden toegekend dan geraamd, vooral in de jeugdzorg, dan is de kans aanwezig dat er weliswaar minder ZIN hoeft te worden afgenomen bij zorginstellingen, maar deze hebben allemaal een budgetgarantie. Dat kan betekenen dat er dan minder zorg nodig is, maar wel betaald moet worden door de gemeente. Dit risico wordt in de programmabegroting niet onderkend, en er is geen beheersingsmaatregel voor afgesproken. Ambtelijk wordt aangegeven dat een andere verdeling in ZIN en PGB is in theorie mogelijk maar in de praktijk hangt de verdeling samen met het soort zorg dat wordt geboden. PGB vaak bij langdurige begeleiding, ZIN bij kortdurende hulpverlening. Vanuit die achtergrond verwacht men geen grote veranderingen.
- *Is er voldoende budget voor de ingekochte zorg?* Dit risico wordt genoemd in de programmabegroting (p.16). Daarom wordt er een voorbehoud gemaakt bij de tarieven. Bij overschrijding worden de tarieven neerwaarts bijgesteld (zie ook de vorige paragraaf). Niet zeker is of dat de zorgaanbieders daar mee akkoord gaan. De risicobeheersing is sterk op het bereiken van overeenstemming gericht. Het is de vraag of dat dit reëel is, gelet op de grote tegengestelde belangen en de continuïteit van de aanbieders. Ook hier is er geen plan B.
- *Er blijken geen budgetplafonds te zijn afgesproken*. In de programmabegroting (p.16) en in het Beleidsplan Sociaal domein (p. 51) wordt gesproken over het vaststellen van een budgetplafond per instelling, teneinde te voorkomen dat de kosten de pan uit zullen rijzen. Inmiddels hebben wij van ambtelijke zijde vernomen dat tijdens de contracteringsfase het niet mogelijk is gebleken dergelijke budgetplafonds per instelling vast te stellen. Omdat benodigde gegevens zouden ontbreken. Het is daardoor onduidelijk hoe de kosten bij een grote zorgafname beheerst zullen worden. Wij wijzen er op dat het wel mogelijk is om, zowel per instelling, maar ook generiek, dergelijke budgetplafonds op te leggen.

Voorbeeld uit de jeugdregio Zeeland

In dit verband wijzen wij naar de Zeeuwse regio, waar een omzetmaximum van 90% is afgesproken met alle grote jeugdzorginstellingen.³⁵

- *Extreem hoge kosten door enkele dure arrangementen.* Enkele families met heel dure jeugdzorg (kan oplopen tot boven een ton per kind) kunnen van grote invloed zijn op de kostenontwikkeling. Dergelijke extreme situaties zullen zich wellicht in één gemeente voordoen, maar niet in een andere (al zal na verhuizing van zo'n familie de situatie heel anders liggen). In sommige jeugdregio's zijn solidariteitsafspraken gemaakt om dergelijke extreme kostenverhogingen af te zwakken, bijv. door deze uit te smeren (dit gebeurt onder meer in de jeugdregio Zeeland). Een dergelijke risicospreiding is niet geregeld in de regio Arnhem (geen solidariteitsregeling – zie hoofdstuk 5), en maakt een dergelijke kostenontwikkeling onbeheersbaar. Dit risico is overigens in het kwartet Jeugd van BRESDO op 8 oktober j.l. onderkend; nadere stappen zijn aangekondigd.
- *Kunnen de extra kosten van de uitvoering betaald worden uit het geraamde uitvoeringsbudget?* Deze vraag wordt in de risicoparaagraaf van de programmabegroting niet gesteld. Er is 2% van het gedecentraliseerde budget gereserveerd voor uitvoeringskosten, "nodig voor de facilitering van de backoffice-taken, extra beleids- en ondersteuningscapaciteit en automatisering" (programmabegroting, p. 15). In totaal is er hiervoor € 284.710 beschikbaar (Beleidsplan Sociaal domein, p. 12). De rekenkamercommissie vraagt zich af of met bovengenoemde posten alle uitvoeringskosten wel zijn genoemd. Wij denken nog aan: extra formatie voor het loket Samenleven, hogere kosten voor bezwaar en beroep en kosten voor inkoopmanagement (Arnhem). Inmiddels is ook al bekend dat de gemeente een vergoeding aan het SVB moet betalen, waarmee geen rekening gehouden was (zie raadsvoorstel Beleidsplan). Naar wij hebben begrepen zal het college eind oktober een besluit nemen over de uitvoeringskosten. De rekenkamercommissie is voornemens om in de eerder genoemde quick scan ook aandacht te besteden aan deze uitvoeringskosten, mede in het licht van hetgeen benodigd is voor de toegang naar de zorg (loket en kernteams – zie paragraaf 6.2).

Los van bovengenoemde financiële risico's zijn er natuurlijk ook risico's die te maken hebben met het tijdig en adequaat leveren van zorg en ondersteuning aan hen die dat nodig hebben. Dat vereist een goed samenspel en taakverdeling tussen de organisaties in de 0^e, 1^e en 2^e lijn, met als belangrijke scharnierpunten de kernteams en het loket Samenleven. Op de risico's die kunnen optreden wanneer loket en kernteams niet voldoende adequaat zijn samengesteld dan wel anderszins onvoldoende functioneren, zijn we al ingegaan in paragraaf 6.2.

³⁵ Task Force Jeugd Zeeland, *Strategisch inkoopdocument regio Zeeland; Werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp*, p. 26.

Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies die voortkomen uit de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken aan de orde. Wij hebben deze gegroepeerd rondom de drie clusters van onderzoeksvragen, zoals die opgenomen zijn in paragraaf 1.2.

Vervolgens geeft de rekenkamer aanbevelingen voor de toekomst.

Voordat we dat doen, wil de rekenkamercommissie opgemerkt hebben dat we een zeer ingrijpend transitieproces onderzocht hebben, dat al langere tijd loopt en waarvan de gevolgen - de gewenste transformatie van ondersteuning en (jeugd)zorg - ook de komende jaren nog veel aandacht van bestuur en ambtelijke organisatie zullen vergen.

In Overbetuwe is niet gedraald, maar in een vroegtijdig stadium gestart met het decentralisatieproces. Dit proces is voortvarend opgepakt, zowel lokaal als regionaal. Er is veel werk verzet om klaar te zijn voor de transitie per 1 januari aanstaande.

Maar dat werk stond onder grote druk, dat beseft ook de rekenkamercommissie. Zo was er de tijdsdruk om met alle processen tijdig klaar te zijn. Tevens waren niet altijd de randvoorwaarden, vooral op rijksniveau, vervuld om volgens een duidelijk spoor te werk te gaan.

Belangrijk is dat thans de raad in staat is om tot besluitvorming te komen met betrekking tot het beleidsplan Sociaal domein en de verordeningen voor maatschappelijke ondersteuning en voor jeugdhulp. Ook ligt er een financieel kader in de begroting. Essentieel is ook dat het afsluiten van de zorgcontracten op stapel staat en – zeker niet in de laatste plaats - dat er flinke vorderingen zijn gemaakt met de invoeringsorganisatie (met name loket Samenleving en kernteams) om daadwerkelijk per 1 januari aan de slag te kunnen gaan, en burgers per die datum te ondersteunen in de nieuwe setting.

De rekenkamercommissie constateert dat het proces tot op heden ook haperingen kende en tekortkomingen. Tevens maakt de commissie in dit onderzoeksrapport de nodige kanttekeningen bij de voorliggende documenten. De rekenkamercommissie hoopt dat van deze ervaringen geleerd wordt en dat de opmerkingen ter harte worden genomen, in het belang van de verdere ontwikkeling van het transformatieproces in het sociale domein in Overbetuwe.

7.2 Conclusies over de kaderstellende en controlerende rol tot op heden

De inhoudelijke kaderstelling tot op heden:

De gemeenteraad heeft een visie op de (toekomstige) jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning vastgesteld, met daarin uitgangspunten voor (de organisatie van) de nieuwe jeugdzorgtaken; de raad heeft geen SMART doelen geformuleerd.

De raad heeft geen kaders gesteld voor de regionale aanpak van de jeugdzorg en de Wmo, en is daartoe ook niet door het college in de gelegenheid gesteld.

De financiële kaderstelling tot op heden:

De raad heeft financiële uitgangspunten en voorwaarden voor beide transities vastgesteld.

De raad heeft geen kader voor de inkoop van jeugdzorg en Wmo-voorzieningen vastgesteld.

Er is nog onvoldoende duidelijk hoe de inhoudelijke kaders zorgen voor een beperking van de kosten. Er wordt bij de (regionale) zorginkoop rekening gehouden met het beschikbare budget, maar er zijn twijfels rondom de vraag of kostenbeheersingsmaatregelen voldoende adequaat zullen zijn.

De controlerende rol van de raad tot op heden:

De raad is vanaf het begin betrokken geweest bij het decentralisatieproces, maar inhoudelijke noch procesmatig zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening. Als er op onderdelen al een planning was, dan werd die uiteindelijk vaak niet gehaald, zo vonden geïnterviewde raadsleden zelf.

De raad is in de loop der tijd geïnformeerd over de belangrijkste inhoudelijke decentralisatie-ontwikkelingen, incl. een beperkte beleidsanalyse over de actuele vraag naar zorg. Raadsleden vonden overigens de aangereikte informatie gefragmenteerd, terwijl er ook kritiek was over de tijdigheid van de informatie en de context waarin die gegeven werd.

De raad heeft onvoldoende inzicht gekregen in de financiële consequenties van de transities, incl. de inkoop van (jeugd)zorg.

De raad is in beperkte mate zelf op zoek gegaan naar benodigde informatie; er zijn geen hoorzittingen of visitaties o.i.d. geweest; wel heeft de raad met enkele professionals gesproken.

De raad heeft (nog) geen resultaten of 'outcomecriteria' vastgesteld op grond waarvan het college in 2015 gaat rapporteren over bepaalde resultaten, en waarop zorginstellingen gaan rapporteren over de resultaten van de door hen te leveren prestaties.

7.3 Conclusies over de kaderstellende en controlerende rol in de (nabije en verdere) toekomst

Algemeen

De gemeenteraad heeft veel mogelijkheden om kaders te stellen via het beleidsplan Sociaal domein en de verordeningen. Ook heeft de raad nieuwe controlemogelijkheden in het kader van de Jeugdwet en Wmo 2015. De rekenkamercommissie verwijst hierbij naar paragraaf 4.1

Ten aanzien van het beleidsplan Sociaal domein:

In het aan de raad voorgelegde beleidsplan staan de voornoemde resultaten en 'outcomecriteria' niet vermeld; op dat punt voldoet het beleidsplan ook niet aan de wettelijke eisen over verantwoording.

Voor het overige voldoet het beleidsplan aan de wettelijke eisen.

Het beleidsplan kent geen SMART doelen en maatregelen.

De rekenkamercommissie zet vraagtekens bij hetgeen gesteld wordt over het extra inzetten op preventie, en over het netwerk van toegangspoorten en loketten, in het bijzonder over de rolverdeling tussen loket Samenleven en kernteams.

Geconstateerd wordt dat er veel voorbereidingen zijn getroffen voor de uitvoering vanaf 1 januari a.s., maar dat de kwantitatieve en kwalitatieve bemensing van de uitvoeringsorganisaties op dit moment nog niet rond is.

Ten aanzien van de verordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning:

De verordening maatschappelijke ondersteuning voldoet aan de eisen van de wet, en de verordening jeugdhulp – op een klein onderdeel na - ook.

In de verordeningen worden enkele substantiële zaken niet inhoudelijk geregeld, maar gedelegeerd naar het college. De toelichting op de verordeningen geeft slechts algemene informatie waarom voor deze vergaande delegatie-optie is gekozen, zonder dit toe te lichten aan de hand van de varianten die in beide VNG-modellen staan.

Ten aanzien van de zorginkoop:

De contractering van de Wmo-voorzieningen was niet vóór 1 oktober j.l. afgerond, maar bevindt zich wel in een afrondend stadium. Dat laatste geldt ook voor de contractering van jeugdzorg, die vóór 1 november tot afgesloten overeenkomsten moet leiden.

Het is nog onzeker of de zorginkoop binnen de budgettaire kaders van de begroting blijft.

Ten aanzien van de programmabegroting / financiën:

In de begroting wordt slechts summier ingegaan op de eerste van de 3 w-vragen (wat willen we bereiken?) en er zijn ook geen indicatoren opgenomen die gemeten kunnen worden.

De opgenomen lasten en baten zijn niet één op één af te leiden uit de begroting, zoals die is opgenomen in het beleidplan. Dat maakt de transparantie niet erg groot.

Diverse financiële risico's worden niet beschreven, en er ontbreken op diverse onderdelen adequate beheersingsmaatregelen.

7.4 Conclusies over de regionale samenwerking

Er is geen juridische basis voor de regionale samenwerking in G-12 verband. Er zijn wel intentieverklaringen en afspraken binnen het BRESDO. De gemeenteraad is niet betrokken geweest bij de samenwerkingsafspraken voor de G-12.

Er zijn bij aanvang geen afspraken gemaakt over de informatievoorziening vanuit de regio aan de gemeenteraden; ook later is dat niet gebeurd. Informeren van de raden werd als een gemeentelijke aangelegenheid gezien.

Er zijn afspraken gemaakt over de regionale en lokale taken bij de transities, al zijn er tijdens het transitieproces soms onduidelijkheden geweest over wie wat doet.

De gemeenteraad heeft geen besluit genomen over de financiële risicoverdeling binnen de regionale samenwerking.

Op niet alle punten zijn de governance-afspraken, zoals vastgelegd in de nota Verbonden partijen, gevolgd. Zo heeft de gemeenteraad niet vooraf besluiten genomen over het beleid en de concrete doelstellingen van het samenwerkingsverband G-12, noch over de begroting en de financiële risico's.

De geïnterviewde gemeenteraadsleden hebben aangegeven dat zij een groot gebrek aan informatie hebben over wat er regionaal gebeurt. Bij belangrijke besluiten, zoals over de budgetafspraken met zorginstellingen, is de gemeenteraad niet betrokken geweest.

7.5 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn primair voor de gemeenteraad geschreven, maar hebben in afgeleide zin ook betrekking op het college als voorbereider en uitvoerder van besluitvorming van de raad.

Ten aanzien van kaderstelling:

- Bepaal als gemeenteraad bij de start van de transformatiefase op 1 januari 2015 – ter voorbereiding van de Transformatie-agenda - de rol in het transformatieproces en leg deze in afspraken met het college vast. Geef aan over welke thema's de raad op welk moment en op welke manier wil discussiëren en geïnformeerd wil worden.
- Formuleer als raad concrete en meetbare doelen (outcome) voor de transformatiefase, en leg deze vast in de Transformatie-agenda. Hiervoor is wellicht een intensief en interactief proces nodig, waarbij ervaringen van elders betrokken worden.
- Stel bij het vaststellen van de doelen ook meteen een set van indicatoren vast, incl. afspraken hoe, door wie en hoe frequent deze gemonitord zullen worden, en hoe de relatie ligt met de 'outcome-criteria' die voor zorgaanbieders geregeld moeten worden.
- Bezie, na vaststelling van de doelen, in hoeverre het beleidsplan Sociaal domein aanpassing behoeft.
- Ga na welke acties, zoals genoemd in het beleidsplan, op welk moment tot besluitvorming moeten leiden, en bepaal samen met het college het proces daartoe.
- Leg in kaders vast aan welke randvoorwaarden de inkoop van zorg in de toekomst moet voldoen.
- Herijk samen met het college halverwege 2015 de financiële en organisatorische kaders die ten grondslag liggen aan de transitie, aan de hand van de opgedane ervaringen.

Ten aanzien van de controlerende rol van de raad:

- Ga als gemeenteraad na wat er nodig is voor en wat nog ontbreekt in de informatievoorziening, en maak daarover afspraken met het college. De raad kan daarbij ook nagaan hoe de raad c.q. raadsleden zelf actief informatie kunnen verwerven bij burgers en maatschappelijke organisaties.
- Organiseer sessies waarbij raads- en collegeleden, samen met ambtenaren, externe deskundigen, professionals en burgers, op een informele wijze thema's kunnen verkennen en bespreken.

Ten aanzien van het beleidsplan Sociaal domein:

- Overweeg of, en zo ja in hoeverre, de relatie tussen loket Samenleven en de kernteams voldoende werkbaar is voor de burgers en voldoende doelmatig in functioneren. Bezie in dat kader ook de rol van andere organisaties, met name het Centrum voor jeugd en gezin. Ga na wat er nodig is om tot een effectieve en doelmatige toegangsstructuur te komen.
- Overweeg in hoeverre in het beleidsplan voldoende aandacht is voor preventie en vroegsignalering, en wat daar eventueel aan versterking nog voor nodig is.

Ten aanzien van de verordeningen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning:

- Overweeg de mate van delegatie zoals die nu opgenomen is in beide concept-verordeningen, aan de hand van de door de rekenkamercommissie gemaakte bemerkingen op onderdelen.

- Indien de raad een grote mate van delegatie acceptabel vindt, maak de afspraak met het college dat – voordat de beleidsregels door het college definitief vóór 1 januari 2015 worden vastgesteld – deze nog aan de raad, ter bespreking, worden voorgelegd (voorhangprocedure).

Ten aanzien van de programmabegroting / financiële risico's:

- Maak afspraken (raad- college) over de opzet van het programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, zodat de begroting inzichtelijker wordt in de uitwerking van de drie w- vragen, en beter aansluit bij het beleidsplan Sociaal domein.
- Betrek de door de rekenkamercommissie genoemde financiële risico's bij de discussie over de begroting, en ga na welke aanvullende beheersingsmaatregelen nodig zijn.

Ten aanzien van regionale samenwerking

- Start een discussie tussen raad en college over de regionale samenwerking, waarbij de regels over verbonden partijen als uitgangspunt worden genomen.
- Bezie in dat kader welk samenwerkingsvorm (varianten staan in hoofdstuk 5 genoemd) het beste passen bij de wensen van Overbetuwe en breng deze wensen in het regionaal overleg is.
- Overweeg in hoeverre voor de lopende inkoopafspraken er nadere afspraken nodig zijn voor een eventuele risicoverdeling bij grote schommelingen in de zorgafname per gemeente.
- Maak in regionaal verband afspraken over de wijze waarop de gemeenteraden eerder en substantieel betrokken (kunnen) worden bij de samenwerking, besluitvorming en bijsturing in regionaal verband.

Hoofdstuk 8 Wederhoor

Gelet op het krappe tijdschema was het niet mogelijk voor de rekenkamercommissie om bestuurlijke wederhoor te geven aan het college van B&W.

Bij de aanbieding van de onderzoeksopzet aan raad en college (bij brief van 22 juli j.l.) had de rekenkamercommissie al aangegeven dat dit onderzoek zou nopen tot een verkorte wederhoor procedure.

Wel heeft er een check op de bevindingen door portefeuillehouder en ambtenaren plaats gevonden.

Op 13 oktober is de reactie naar aanleiding van de bevindingen (hoofdstukken 1 t/m 6) ontvangen en deze heeft geleid tot aanpassingen in het rapport.

Het college heeft aangekondigd in een later stadium met een bestuurlijke reactie te komen.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen

Oriënterende fase onderzoek:

- R. van Hoeven, wethouder decentralisaties jeugd en Wmo
- W. Hol, wethouder financiën
- G. Koopmans, voormalig wethouder decentralisaties sociaal domein
- A. Noordermeer, voorzitter Vaste Voorrondecommissie decentralisaties
- G. Gnodde, teammanager Ontwikkeling
- M. Schellingwerf, projectleider decentralisaties
- M. Kemp, projectleider decentralisatie jeugdzorg
- L. Roeling, projectleider decentralisatie AWBZ/Wmo, en van proeftuin Kernteams
- R. van Veen, adviseur opbouw loket Samenleving

Verdiepende fase onderzoek:

- R. van Hoeven, wethouder decentralisaties jeugd en Wmo
- groepsinterview met de volgende leden van de Vaste Voorrondecommissie decentralisaties:
N. van Binsbergen, A. Noordermeer, D. Kloosterman, H. van den Moosdijk, J. Rouwenhorst
en G. Penning de Vries
- schriftelijke beantwoording door diverse projectleiders decentralisatie van specifieke vragen

Bijlage 2 Overzicht geraadpleegde documenten

Documenten gemeente Overbetuwe

AWBZ, WWNV, Jeugdzorg. De drie D's; voor welke opgave staat onze gemeente?, 17 april 2012

Sociaal-maatschappelijke visie; een nieuwe relatie tussen gemeente en samenleving, maart 2013

Groeidocument decentralisaties voor gemeenteraad (versies: september 2013, februari 2014 en mei 2014)

Kaderstellende nota voor de decentralisaties; uitgangspunten voor een goede ontwikkeling van het sociaal domein, 25 november 2013

Samenspel; visienota subsidiëren en aanbesteden in het sociaal domein, december 2013

Sociale kernteams Overbetuwe in de proeftuin, december 2013

Beleidsplan Sociaal domein 2015 – 2017, september 2014

Uitvoerings- en achtergronddocument Wmo, september 2014

Uitvoerings- en achtergronddocument Jeugdwet en Passend onderwijs, september 2014

Documenten G-12

Decentralisatie AWBZ begeleiding naar Wmo in de regio Arnhem, 24 februari 2012

Zorg voor de jeugd; visie van de regio Arnhem, maart 2012

Visie op een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein in de regio Arnhem, basistekst, 28 januari 2013

Verslagen van de Bestuurlijke Regiegroep Sociaal Domein (BRESDO), van 29 augustus 2013 t/m 13 juni 2014

Intentieverklaring gezamenlijke aanpak decentralisaties regio Arnhem, 10 september 2013

Regionaal Transitiearrangement (RTA) Jeugd, oktober 2013

Naar een stevige strategische alliantie in het sociaal domein, 4 februari 2014

Transformatieagenda Jeugd regio Arnhem, maart 2014

Centrale sturing ten behoeve van een regionale alliantie in het sociaal domein, maart 2014

Voorstel inzake de Regionale verwerving en monitoring, 3 juni 2014

Documenten VNG, transitiebureaus

Transitiebureau Jeugd, *Handleiding Opdrachtgeverschap- en bekostiging (De eerste bekostigingsmodellen, Jeugd)* van Significant, VWS en VNG

Transitiebureau Jeugd, *Spoorboekje transitie jeugdzorg*, mei 2013

Transitiebureau Wmo, *Handreiking verantwoording Wmo/Jeugd*, april 2014

VNG, *Ledenbrief Modelverordening jeugdhulp*, 16 april 2014

Transitiebureau Wmo, *Overzicht meetinstrumenten en monitoren sociaal domein*, mei 2014

VNG, *Geactualiseerde ledenbrief Wmo 2015, Modelverordening en Modelbesluit*, 16 september 2014

Overige documenten

J.A.H. Baecke e.a., *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg*, oktober 2009

H. Roerink, *Uniforme prestatie-indicatoren voor inkoop Jeugdhulp door gemeenten na de transitie* (bureau Secondant), augustus 2013

Rekenkamers van de vier grote Brabantse steden, *Klaar voor de start; een onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B-4 gemeenten*, oktober 2013

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, *Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen* (november 2013); *Derde rapportage* (februari 2014); *Vierde rapportage* (juni 2014)

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

De Wolden, *Kadernota Sociaal domein; “Het sociaal domein is onze gezamenlijke zorg”*, januari 2014

Spijkenisse/Bernisse, *Samen op koers voor de jeugd in Nisssewaard; kadernota jeugd 2015-2018*, 1 mei 2014

R. Gilsing en J. Gehrke, *Goede raad voor een sterke raad*, december 2013 (Verwey-Jonker)

T. van Yperen e.a., *Outcome in zicht* (Nederlands Jeugdinstituut), 9 mei 2014

Arnhem, *De Veerkrachtige Samenleving Arnhem, 2015 – 2016, Uitvoeringsplan; Inrichtingplan Jeugdhulp; Uitvoeringsplan Wmo 2015*, 10 juni 2014

Aandacht voor iedereen, CSO, Ieder(in), e.a., *De concept- Wmo-verordening; aandachtspunten vanuit cliënt- en burgerinitiatief*, juni 2014 (AVI-toolkit 14)

Participatieraad Overbetuwe, *Adviezen inzake beleidsplan uitwerking Decentralisaties en inzake deelnota's*, 8 augustus 2014

Task Force Jeugd Zeeland, *Strategisch inkoopdocument regio Zeeland; Werkwijze inkoop en contractering jeugdhulp*