

## De raad in positie

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





#### **Samenstelling Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen:**

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

#### **Onderzoekers Verwey-Jonker Instituut**

dr. Rob Gilsing  
mr. Arnt Mein

**februari 2015**

## **Inhoud**

<b>Voorwoord</b>	<b>2</b>
------------------	----------

### **BESTUURLIJKE NOTA**

1. Inleiding	3
2. Conclusies van het Onderzoek	4
3. Aanbevelingen	
3.1 Doelformulering en monitoring	5
3.2 Zicht op zorg en problematiek	8
3.3 Financiële kaderstelling	9
3.4 Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit	10
3.5 Vaststelling proces	11
4. Bestuurlijke reactie	12
5. Nawoord RKC	14

### **NOTA VAN BEVINDINGEN**

6. Referentiekader en onderzoeksmethode	
6.1 Referentiekader	15
6.2 Onderzoeksmethode	18
7. Bevindingen Schiedam	
7.1 De beleidsontwikkeling op hoofdlijnen	19
7.2 Inhoudelijke kaderstelling	22
7.3 Financiële kaderstelling	23
7.4 Organisatie van het transitieproces	24
7.5 Toezicht en verantwoording	25
7.6 Regionale samenwerking	25

### **BIJLAGEN**

Bijlage 1: Schiedams beleid in een notendop	26
Bijlage 2: Kwaliteitseisen in de jeugdwet	28
Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	29
Bijlage 4: Gesprekspuntenlijst	30
Bijlage 5: Overzicht interviews	32
Bijlage 6: Achtergrond: de transitie van de jeugdzorg	33
Bijlage 7: Doelformulering toegelicht	36

## Voorwoord

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

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

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

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

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

Het college van B&W is op 15 januari 2015 verzocht een bestuurlijke reactie op het rapport te geven. In zijn reactie geeft het college onder meer aan dat het rapport goede en waardevolle aanknopingspunten biedt voor de gemeenteraad om te bepalen op welke wijze hij zijn rol wil invullen. De reactie van het college is integraal in hoofdstuk 4 van dit rapport opgenomen, gevolgd door een nawoord van de RKC in hoofdstuk 5.

Het onderzoek naar de Jeugdzorg is eveneens in de gemeente Vlaardingen uitgevoerd. Dit rapport is op 5 februari 2015 gepubliceerd.

## 1 Inleiding

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

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

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

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

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

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

Een referentiekader met daarin criteria voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vormde de basis voor het onderzoek (zie hoofdstuk 6). In het onderzoek zijn de criteria getoetst. Op basis van deze toetsing is een aantal voorlopige aanbevelingen geformuleerd, die in een interactieve sessie met (een deel van) de Schiedamse raad zijn toegespiet. De input uit deze sessies is gebruikt voor het verder uitwerken van de aanbevelingen (zie hoofdstuk3).

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

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

## 2 Conclusies van het onderzoek

De raad heeft inhoudelijk een zeer beperkte inbreng gehad in de vaststelling van de kaders. De visie en de kaders die de raad heeft vastgesteld hebben betrekking op de drie decentralisaties in het sociale domein.<sup>1</sup> Dat betekent dat deze visie en kaders in veel gevallen geen betrekking hebben op voor de transitie (en transformatie) jeugd specifieke aspecten. De rol van de raad is overwegend volgend; de rol van de raad is niet als proactief te typeren. De raad heeft geen actieve bemoeienis met de regionale beleidsontwikkeling; het college heeft daarin het voortouw.

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

Het college tracht de gemeenteraad (formeel en informeel) actief te betrekken bij het transitieproces. De raad heeft zijn betrokkenheid trachten te versterken met de instelling van de subcommissie transities, waarin periodiek ontwikkelingen in de 3D-dossiers worden besproken. Niettemin toont de gemeenteraad zich, ondanks deze inspanningen om zijn informatiepositie te verbeteren, in beperkte mate geïnformeerd over het dossier. Er is op het niveau van de gemeenteraad geen contact met cliënten, ouders, jeugdigen en aanbieders; er is beperkt contact op het niveau van individuele raadsleden/fracties. De gemeenteraad heeft mede daardoor nog onvoldoende greep op het proces van transitie en transformatie.

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

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

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

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de Schiedamse raad daartoe in beperkte mate toegerust is. Weliswaar kiest de raad voor een actieve opstelling, maar hij slaagt er daarbij niet in om (mede) het voortouw te nemen. De raad slaagt er niet goed in zich te beperken tot de hoofdlijnen. Een belangrijk punt daarbij is dat het voor de raad nog niet duidelijk is tot welke concrete doelen de transitie en transformatie moeten leiden, en dus evenmin hoe de beoogde doelen en effecten zich verhouden tot de financiële inzet in de komende jaren.

---

<sup>1</sup> Naast de transitie jeugdzorg gaat het om de nieuwe Wmo, waarin delen van de Awbz zijn opgenomen, en de Participatiewet.

## 3 Aanbevelingen

### 3.1 Aanbeveling 1: Doelformulering en monitoring

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

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

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

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

In oktober 2014 heeft de gemeenteraad van Schiedam het beleidskader *Een sterke basis - De Kadernota Jeugd 2015-2019* vastgesteld. Daarin wordt ingegaan op de ambities en de nieuwe werkwijze als gevolg van de stelselwijziging. De kern van het beleidskader is weergegeven in Bijlage 1 van dit rapport.

Het beleidskader omvat vele ambities. De ambities laten zich ten aanzien van de jeugdhulp vertalen in de volgende centrale doelen:

- meer nadruk op preventie en vroegsignalering
- meer nadruk op eigen regie, eigen kracht en ondersteuning door het eigen sociale netwerk
- nadruk op integrale aanpak (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur/'geen kastje naar de muur')
- meer lichte ondersteuning en minder zware zorg
- meer collectieve voorzieningen en minder individueel.

Deze centrale doelen zijn zeer beperkt geformuleerd als concrete, meetbare doelstellingen. Op basis van deze brede en algemene doelstellingen heeft de Rekenkamercommissie een visie geformuleerd op de monitoringinformatie die de Vlaardingse gemeenteraad kan gebruiken bij het in gesprek gaan met het college over de beleidsinformatie die de gemeenteraad periodiek wenst te ontvangen, c.q. de concrete inrichting van de beleidsmonitoring.

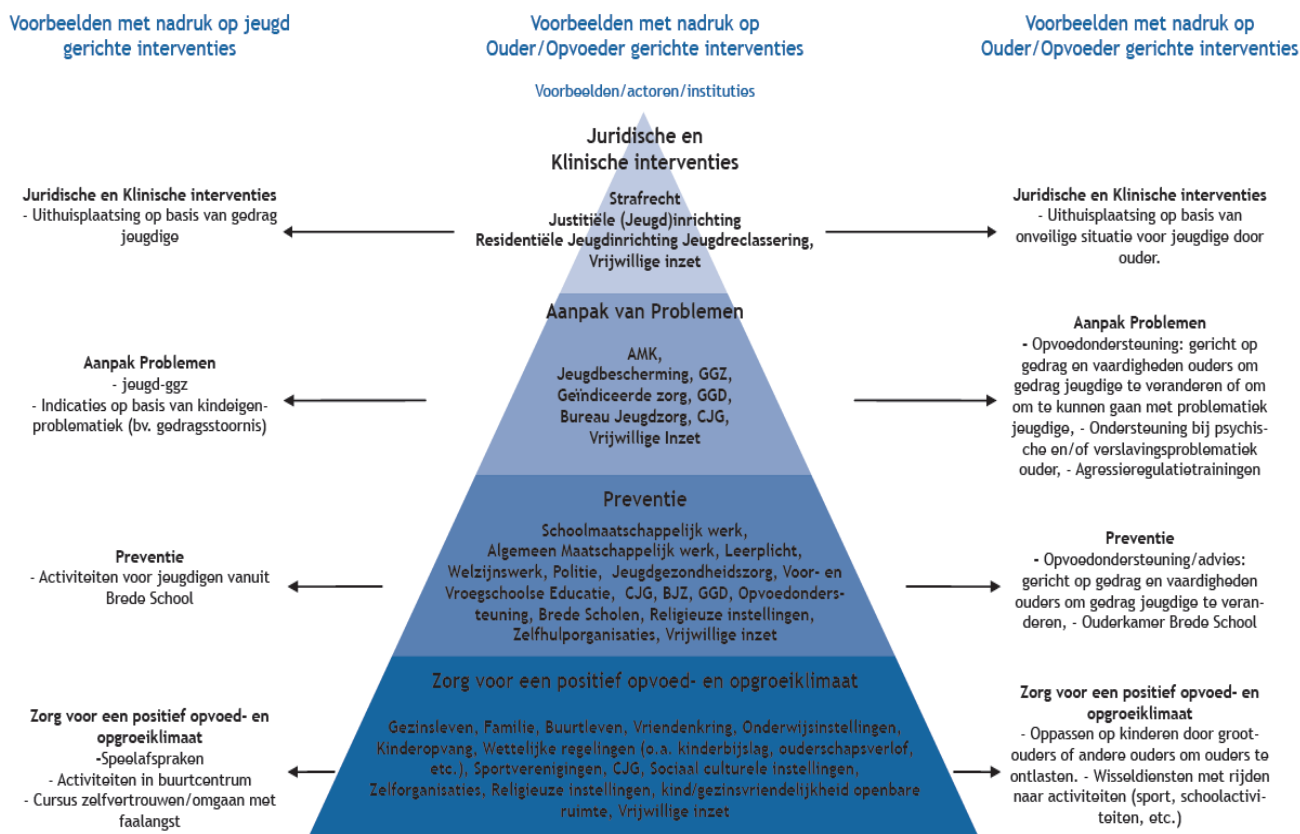
#### Visie op beleidsinformatie

##### A Naar een verschuiving in zorggebruik

Schiedam wil naar een ondersteuning van jeugdigen, ouders en gezinnen die eenvoudiger, meer integraal, meer preventief, laagdrempeliger en goedkoper is en bovendien meer in de nabijheid van jeugdigen en gezinnen plaats vindt. Bovendien dient er meer inzet plaats te vinden op de eigen kracht, de regie en de verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen. Dát is in de kern het doel van de beoogde verandering. Deze moeten leiden tot een verandering in de prevalentie van opvoed- en

opgroei-problematiek, en daarmee tot een verschuiving in het gebruik van zorg. Door meer in te zetten op de eigen kracht van opvoeders, jeugdigen en hun netwerken, door versterking van de 'pedagogische civil society', en door tegelijkertijd in te zetten op versterking van de eerstelijnszorg, grotendeels door het inrichten van de wijkondersteuningsteams (WOT's), is de gedachte dat de prevalentie van zware opvoed- en opgroei-problematiek afneemt. Risico's en problemen worden eerder gesignaleerd, waardoor sneller en dichterbij de problematiek kan worden gehandeld en zwaardere problematiek wordt voorkomen. Dat betekent dat het beroep op zware, gespecialiseerde (tweedelijns, dure) zorg afneemt, en dat meer opvoeders en jeugdigen geholpen/ worden in de nulde- en eerste lijn. Op termijn moet dat tot een daling van de kosten leiden. De veronderstelling is immers dat vroegtijdige hulp (kosten)effectiever is dan latere, vaak zwaardere hulp. Beoogd wordt dus de piramide (zie de afbeelding verderop) 'af te platten'. Het doel is minder gebruik van intensieve ondersteuning (smallere punt) en meer gebruik van de eigen kracht van burgers en waar nodig van collectieve voorzieningen of lichtere ondersteuning in de WOT's (bredere basis van de piramide). Of deze gewenste verschuiving in de praktijk plaatsvindt, kan in beeld worden gebracht door het monitoren van de aard (type jeugdhulp) en omvang (aantallen) van de trajecten die worden gestart.

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



Afbeelding 1

**B Preventieve werking pedagogische civil society (nulde lijn)**

De veronderstelling bij de Jeugdwet is dat een sterke pedagogische civil society helpt om de top van de piramide af te vlakken. In de Kadernota Jeugd wordt hier nadrukkelijk op ingezet. Het in beeld brengen van de kracht van de pedagogische civil society is om die reden aan te bevelen. Het is evenwel lastig om de pedagogische civil society af te bakenen. Het gaat om een breed terrein, van vrijetijdsverenigingen tot jeugdgezondheidszorg, van speelplekken in de openbare ruimte tot



jeugdbibliotheken. Het begrip is dermate breed, dat het niet in een beperkt aantal indicatoren is te vangen.

Om praktische redenen geeft de Rekenkamercommissie mee om de informatie op dit punt te beperken tot het bereik van de jeugdgezondheidszorg en de bekendheid van de punten waar opvoeders en jeugdigen terecht kunnen met vragen, zorgen en problemen op het gebied van opvoeden en opgroeien (het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en het Wijkondersteuningsteam (WOT): informatie die direct te maken heeft met de doelstelling om vroegtijdig te signaleren. De periodieke gezondheidsonderzoeken van de jeugdgezondheidszorg zijn daarin een belangrijk element. De bekendheid van het CJG en WOT zijn voorwaarden om vroegtijdig te kunnen handelen. In aanvulling op bovenstaande bevelen we aan om een indicator te laten ontwikkelen die aangeeft in welke mate de jeugd maatschappelijk participeert. De mate waarin jeugdigen op verschillende manieren maatschappelijk participeren (deelnemen aan sport- en andere vrijetijdsverenigingen, buiten spelen, sociale contacten hebben) kan gezien worden als een indicator voor de resultaten van de inzet op de pedagogische civil society.

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

#### C Zicht op leefsituatie jeugd en gezinnen

Het Schiedamse beleid is er op gericht sociale stijging mogelijk te maken en een goed klimaat voor opvoeden en opgroeien bevorderen. De verschuiving in het gebruik van zorgvormen is dus niet het hele verhaal. Als er weliswaar fors op kosten wordt bespaard, maar tegelijkertijd de maatschappelijke problemen waar jeugdigen en gezinnen mee te maken hebben toenemen in aard en omvang, dan draagt dat niet bij aan een goed opvoed- en opgroei-klimaat en vermindert dat de kansen op sociale stijging. De verschuiving in het gebruik van zorg zou uiteindelijk moeten leiden tot een betere leefsituatie voor jeugdigen en gezinnen.

**Vanuit dit perspectief is het van belang zicht te hebben op de leefsituatie van jeugdigen en gezinnen, door inzicht te verschaffen in de prevalentie van risico- en protectieve factoren en van gewenste en ongewenste situaties. De informatie dient betrekking te hebben op de jaren voor én na inwerkingtreding van de Jeugdwet, om zo ontwikkelingen vast te kunnen stellen.** Gezien de ambities in de Kadernota valt te denken aan informatie over de gezondheid van jeugdigen (inclusief gezond gedrag), jeugdcriminaliteit, voortijdig schoolverlaten en thuiszitters, meldingen en onderzoeken kindermishandeling en huiselijk geweld, kinderen in armoede, maatschappelijke participatie van jeugd, jeugdwerkloosheid en ouders met opvoedproblemen.

### 3.2 Aanbeveling 2: Zicht op zorg en problematiek

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

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

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

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

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

De aanwezige gemeenteraadsleden hebben in de interactieve sessie aangegeven dat het goed is als de raad zicht heeft op de problematiek waar jeugdigen en gezinnen mee te maken hebben en op hun perceptie van de zorg die zij ervaren. Vallen er geen jeugdigen/gezinnen tussen wal en schip? Zo zou de raad kunnen besluiten tot de instelling van een onafhankelijke ombudsfunctie waar inwoners met vragen, problemen en klachten terecht kunnen. Zo heeft de raad daar in ieder geval zicht op. Andere manieren waarop de raad (of raadsleden) zich kan (kunnen) laten informeren over de problematiek of ervaringen van inwoners zijn:<sup>2</sup>

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

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

Deelnemers van de interactieve sessie voor de raad gaven aan het wenselijk te vinden om in een in 2015 te organiseren Stadserf uitgebreid stil te staan bij de eerste ervaringen met de nieuwe werkwijze,

<sup>2</sup> Er zijn verschillende organisaties die ondersteuning kunnen bieden bij het in contact komen met cliënten, jeugdigen en ouders. Op landelijk niveau is er LOC Zeggenschap in Zorg ([www.loc.nl](http://www.loc.nl)), dat ook contacten heeft in de regio Rijnmond. Provinciaal is er Zorgbelang Zuid-Holland (<http://zorgbelang-zuidholland.nl>), dat ondersteuning biedt bij het organiseren van cliëntparticipatie. In de regio is het Ouderplatform Rijnmond ([www.ouderplatformrijnmond.nl](http://www.ouderplatformrijnmond.nl)) actief, namens ouders van kinderen die niet-residentiële hulp krijgen.

waarin naast ervaringen van professionals ook die van cliënten worden betrokken. De Rekenkamercommissie ondersteunt deze suggestie.

### 3.3 Aanbeveling 3: Financiële kaderstelling

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

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

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

Betrek bij het stellen van de financiële kaders de in oktober 2013 vastgestelde regionale transitie-arrangementen. Deze leggen een claim op de budgetten voor de eerste jaren na 2014.

In de Schiedamse Kadernota Jeugd is het volgende financiële uitgangspunt opgenomen:

*'Het algemene financiële uitgangspunt is dat de kosten van het nieuwe stelsel in aanvang niet hoger mogen zijn dan het totaal van het nu beschikbare budget, aangevuld met de over te hevelen middelen. Het nieuwe stelsel moet er in de loop der tijd toe leiden dat het benodigde budget afneemt. Op alle niveaus wordt 'neerwaartse druk' uitgeoefend: van de tweede naar de eerste lijn, van de eerste naar de nulde lijn met toename van zelfredzaamheid, eigen kracht, inzet van sociale netwerken.'*

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

Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

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

### 3.4 Aanbeveling 4: Kwaliteitsbeleid en zicht op kwaliteit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### C. Doelbereik van de ingezette jeugdhulp.

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

### 3.5 Aanbeveling 5: Vaststelling proces

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

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

Veel van de concrete aanbevelingen hierboven hebben te maken met informatievoorziening aan de raad. Daarbij zijn de vragen wanneer, hoe vaak en op welke wijze de raad deze informatie wenst te ontvangen nog niet aan de orde geweest. De raad zou hierover in de eerste maanden van 2015 over in gesprek kunnen gaan met het college. De raad kan het college om een monitoringvoorstel vragen, en daarbij een aantal inhoudelijke punten meegeven (waaronder de punten die in deze bestuurlijke nota aan de orde zijn gekomen).

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

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

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

## 4 Bestuurlijke reactie



gemeente  
Schiedam

Burgemeester en wethouders

Postbus 1501 3100 EA SCHIEDAM
Stadskantoor Stadserv 1 3112 DZ SCHIEDAM
T 14 010 F 010 473 70 21 W <a href="http://www.schiedam.nl">www.schiedam.nl</a>

Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen  
T.a.v. mevrouw K. Meijer  
Postbus 1002  
3130 EB VLAARDINGEN

UW KENMERK

ONS KENMERK

DATUM

UW BRIEF VAN

15UIT01791

10 februari 2015

ONDERWERP

DOORKIESNUMMER

E-MAIL

010-2191525

[fcam.d.clercq@schiedam.nl](mailto:fcam.d.clercq@schiedam.nl)

Bestuurlijke reactie concept-rapport De Raad in positie

Geachte mevrouw, heer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de bevindingen in uw conceptrapport over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Schiedam.

Uiteraard gaan wij graag met de gemeenteraad in gesprek over de conclusies en aanbevelingen. Wij zullen dit koppelen aan de besprekingen in de subcommissie transitie:

1. In het afgelopen jaar heeft het college regelmatig en intensief overlegd met raadsleden. Wij ervaren de samenwerking met en de inbreng van deze subcommissie als waardevol en zetten die daarom ook de komende periode graag voort. In het voorbije drukke jaar is de raad waar mogelijk meegenomen in wat er geregeld diende te worden: dit is zowel lokaal als regionaal gebeurd, onder meer over de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp en de daarbij behorende begroting.
2. Het merendeel van uw aanbevelingen heeft betrekking op enerzijds de formulering van voor de raad relevante maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen. Anderzijds adviseert u de raad om met ons afspraken te maken over hoe en wanneer hij geïnformeerd wordt over de mate waarin de doelen zijn bereikt. Wij ontwikkelen daartoe een sturings- en financierings model en een daarop toegespitste monitor. Deze zijn in een vergevorderd stadium en zullen op korte termijn aan de subcommissie, c.q. de raad worden voorgelegd. Wij gaan nog met de subcommissie in gesprek over de informatiebehoefte van de raad.

Conform de onderzoeksopdracht beperken de aanbevelingen van uw rekenkamer zich tot het jeugd domein. Met de raad is echter gekozen voor een integrale aanpak binnen het brede sociaal domein. Daarom werken wij sinds 1 januari 2015 met integrale sociale wijkteams. Hieruit volgt dat wij een integrale monitor ontwikkelen, die op de volle breedte van het sociaal domein inzicht geeft. Dit is de monitor, die hierboven onder punt 2 bedoeld wordt.

Gegeven het voor de gemeente relatief nieuwe beleidsterrein is het samenwerkingsproces goed verlopen. De raad heeft constructief met het college meegedacht over het proces van de drie decentralisaties en de integrale aanpak daarvan. Gezien het feit dat uw rekenkameronderzoek met name de gemeenteraad een spiegel voor houdt, ligt het niet in de rede om van onze zijde een



uitgebreide inhoudelijke reactie te geven. Niettemin geven wij op enkele punten een korte schriftelijke reactie:

#### *Historische gegevens*

Voor de aanlevering van het merendeel van deze gegevens zijn wij afhankelijk van de partijen die tot en met 2014 hiervoor verantwoordelijk waren. In de recente periode is komen vast te staan dat het geen vanzelfsprekendheid is dat deze accuraat zijn. Bovendien is er met ingang van 2015 een andere interpretatie van de terminologie eerste- en tweede lijnszorg. Daarom pleiten wij er voor 2015 als 0-meting te gebruiken. Uiteraard zullen wij - daar waar mogelijk én relevant - historische cijfers als referentie gebruiken.

#### *Het boeggolfeffect*

Door de nieuwe werkwijze met wijkondersteuningsteams kan er sneller zicht zijn op mogelijke gezinsproblematiek, maar zullen latente hulpvragen ook eerder aan het licht komen. Om te voorkomen dat kleine vragen uitgroeien tot grote problemen, dient de preventieve inzet op orde te zijn. Hiermee kan (duurdere) specialistische hulp mogelijk uitgespaard worden en/of korter duren, aangezien problemen eerder gesignaleerd en aangepakt worden. Tot het moment dat deze preventieve inzet rendeert, bestaat de mogelijkheid dat de totale kosten voor jeugdhulp stijgen. Wij gaan er van uit dat wij dit boeggolfeffect binnen de beschikbare middelen voor de jeugdhulp kunnen opvangen.

In dit verband wijzen wij erop, dat de provincie Zuid-Holland in de brief over het Toezichtregime begroting 2015 constateert, dat de gemeente Schiedam proactief is omgegaan met de financiële onzekerheden bij de uitvoering van de drie decentralisaties door instelling van een Reserve Kanteling Sociaal Domein, door de vorming van een bestemmingsreserve voor de decentralisatie Participatiewet en door een deel van de Algemene Uitkering te reserveren als buffer voor tegenvallers in het sociale domein. Bovendien stelt de provincie vast, dat Schiedam scherp heeft gelet op eventuele financiële knelpunten bij de uitvoering van de drie decentralisaties en hierop heeft geanticipeerd.

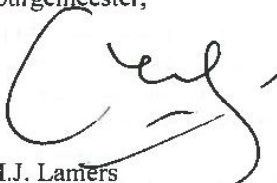
De rol van de gemeenteraad staat centraal in dit onderzoek. Het is daarom met name aan de leden van de gemeenteraad om zich over de aanbevelingen een mening te vormen en te bepalen op welke onderdelen en op welke wijze zij hun rol willen invullen. Het rapport biedt de gemeenteraad daarvoor goede en waardevolle aanknopingspunten.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Schiedam,  
de secretaris,

de burgemeester,



ir. J.C. van Ginkel MCM



C.H.J. Lamiers

## 5 Nawoord RKC

In de eerste plaats willen wij het college graag bedanken voor de snelle en positieve bestuurlijke reactie op het conceptrapport over de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Schiedam.

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

Op twee punten uit de bestuurlijke nota geeft het college een korte schriftelijke reactie. De Rekenkamercommissie gaat hier nader op in.

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

De tweede opmerking betreft het zogenoemde boeggolfeffect. De Rekenkamercommissie stelt met genoegen vast dat het mogelijke optreden van dit effect een rol heeft gespeeld in de financiële kaderstelling voor de jeugdhulp. Over de wijze waarop dit is gebeurd, heeft de Rekenkamercommissie geen oordeel – dat valt buiten de kaders van dit onderzoek. De relevante vraag in het kader van dit onderzoek zou zijn of de gemeenteraad ook daadwerkelijk het mogelijke optreden van het boeggolfeffect heeft meegewogen in zijn financiële kaderstelling. Omdat ons onderzoek zich strekte tot 1 oktober 2014 is de begrotingsbehandeling 2015 niet meegenomen in het onderzoek. In ieder geval heeft de Rekenkamercommissie vastgesteld dat tot 1 oktober 2014 de raad het mogelijke boeggolfeffect niet in zijn afwegingen heeft meegenomen.

Uw college merkt terecht op dat de conclusies en aanbevelingen gericht zijn aan het adres van de raad. De conclusies en aanbevelingen laten zich dan ook vooral lezen als een oproep aan de raad om bij reeds in gang gezette én bij nog in gang te zetten trajecten de bewuste punten uit die conclusies en aanbevelingengoed te bewaken. Het rapport spoort de gemeenteraad aan tot actie, ook om meer dan tot nu toe het initiatief te nemen in het formuleren van onderwerpen waarover hij informatie wenst te ontvangen.



## 6 Referentiekader en onderzoeksmethode

### 6.1 Referentiekader<sup>3</sup>

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

#### Deelvragen

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

#### De kaderstellende rol:

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

#### De controlerende rol:

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

#### De regionale rol:

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

---

<sup>3</sup> Het referentiekader is gebaseerd op het toetsingskader dat is gebruikt in het onderzoek *Klaar voor de start. Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten*, in opdracht van de rekenkamer(commissie)s van Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg (Gilsing, 2013).

REFERENTIEKADER

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

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

## 6.2 Onderzoeksmethoden

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

### 1. Documentanalyse

Om te beginnen is relevante documentatie geanalyseerd (zie bijlage 3). Het betrof hoofdzakelijk gemeentelijke en regionale beleidsnota's en raadsstukken (informatiebrieven, memo's en verslagen). De relevantie van de documentatie is vastgesteld aan de hand van het toetsingskader. Een globale analyse van de documenten vormde de basis voor de volgende stappen in het onderzoek, waaronder het opstellen van het referentiekader en de gesprekspuntenlijst voor de vraaggesprekken (zie bijlage 4).

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

Vervolgens zijn (oriënterende) vraaggesprekken gevoerd met de eerstverantwoordelijke ambtenaren in Schiedam. In aanvulling daarop zijn (verdiepende) vraaggesprekken gevoerd met de programmanagers binnen die gemeenten evenals de voormalige en zittende wethouder jeugdzorg in Schiedam (zie bijlage 5). De gesprekken duurden circa anderhalf uur en vonden plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst die van te voren was toegezonden.

### 3. Groepsinterview met (voormalig) gemeenteraadsleden

Als laatste stap zijn twee groeps gesprekken gevoerd met enkele raadsleden en voormalig raadsleden die zitting hebben in de subcommissie transitie van de Schiedamse gemeenteraad (zie bijlage 5). Deze gesprekken duurden ongeveer een uur en vonden eveneens plaats aan de hand van een gesprekspuntenlijst die van te voren was toegezonden.

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

## 7 Bevindingen Schiedam

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

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

### 7.1 De beleidsontwikkeling op hoofdlijnen Stadsregionale ontwikkelingen

Het proces van beleidsontwikkeling ten aanzien van de transitie van de gemeentelijke jeugdzorg kreeg aanvankelijk vorm en inhoud binnen stadsregionaal verband. Er was immers al sprake van een bestendig intergemeentelijk samenwerkingsverband op het gebied van jeugdzorg in het kader van de stadsregio Rotterdam (Wgr+).<sup>4</sup> De stadsregio Rotterdam nam begin 2011 het initiatief om na te gaan wat de stelselwijziging binnen de jeugdzorg zou betekenen voor de stadsregio en de samenwerkende gemeenten. Dit mondde uit in het **Programmaplan Decentralisatie Jeugdzorg 2012-2015** van 28 februari 2012. Kern van het plan is een verdeling in taken die gemeenten zelf uitwerken (verdiepen) en implementeren en taken waar dat in samenwerking met andere gemeenten gebeurt (p. 25-36). Daarnaast bevat het programmaplan een gemeenschappelijke missie, visie, uitgangspunten en doelen. Centraal staat dat zo veel mogelijk kinderen kansrijk en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving (p. 15). Daartoe gaat men kort gezegd uit van een opbouw van de toekomstige jeugdzorg in drie schillen: voorop staat de eigen kracht van ouders en het kind en de zogenoemde pedagogische *civil society* (eerste schil), vervolgens wordt zonodig hulpverlening geboden binnen de eigen omgeving (tweede schil) en als laatste specialistische (gedwongen) hulpverlening buiten de eigen leefomgeving (derde schil, p.16-17). De ambitie (doelstelling) is drieledig: sterke basisvoorzieningen, waardoor meer kinderen gezond en veilig opgroeien, kinderen en gezinnen met een hulpvraag krijgen de zorg die zij nodig hebben en de sturing van de zorg vindt plaats op beoogde effecten van de zorg (p. 18-19). Verder bevat het programmaplan een aantal uitgangspunten ten aanzien van de te volgen werkwijze, de onderlinge samenwerking en de organisatie van het programma (d.m.v. thematische werkgroepen en werkateliers, p. 44-49). Het programmaplan is vastgesteld door de portefeuillehouders jeugd van de samenwerkende gemeenten. Het programmaplan is op 8 mei 2012 vastgesteld door het college van B&W en die dag ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd.

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

<sup>4</sup> De Wgr+ is een verplichte regionale samenwerking die juridisch is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In deze wet staat dat de stadsregio Rotterdam een verplichte samenwerkingsvorm is. De samenwerking geldt onder meer de Wet op de jeugdzorg. Het rijk trekt de Wgr+-constructie per 1 januari 2015 in. De gemeenten van de stadsregio bereiden een nieuwe samenwerking voor. In de Stadsregio Rotterdam zitten de volgende gemeenten: Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingen, Capelle aan den IJssel, Lansingerland, Barendrecht, Ridderkerk, Hellevoetsluis, Maassluis, Krimpen aan den IJssel, Albrandswaard, Brielle, Westvoorne, Bernisse. Goeree-Overflakkee.

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

De stadsregio heeft in september 2013 een tweetal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor gemeenteraadsleden en ambtenaren over de decentralisaties binnen het sociaal domein. In januari en februari 2014 zijn werkbezoeken georganiseerd voor gemeenteraadsleden en ambtenaren. Daaraan is door een aantal Schiedamse gemeenteraadsleden deelgenomen.<sup>5</sup>

### Gemeenschappelijke regeling

De stadsregionale bemoeienis met de jeugdzorg wordt beëindigd, gelet op de invoering van de Jeugdwet. Voor de bovenlokale jeugdzorg is eind 2013 een samenwerkingsverband in het leven geroepen tussen een groot aantal gemeenten in de regio Rotterdam, op basis van een gemeenschappelijke regeling (GR). De gemeenteraad heeft het college op 6 maart 2014 toestemming verleend om de GR aan te gaan. Overigens leidde het voorleggen van de GR binnen de gemeenteraad tot enige onduidelijkheid en onvrede over de (beperkte) ruimte voor de gemeenteraad om nog bij te sturen. Het college van B&W heeft die onduidelijkheid over de beïnvloedingsruimte van de raad echter kunnen wegnemen, door een uiteenzetting over de reikwijdte van de GR (betreft uitsluitend bevoegdheden van het college van B&W en laat die van de Raad onverlet) en de inlichtingen- en verantwoordingsplicht van het college aan de Raad op basis van de Wet Gemeenschappelijke regelingen en de Gemeentewet. Eén en ander in een brief van 4 juli 2014 aan de gemeenteraad over de begroting van de GR voor 2015, waarbij die begroting ter kennisname aan de gemeenteraad is gezonden. Op 18 september 2014 is door het Algemeen Bestuur de begroting 2015 vastgesteld en voor zienswijzen (tot 13 november) aan de gemeenteraden aangeboden.

### Regionaal Transitiearrangement

De samenwerkende gemeenten binnen de regio Rotterdam hebben in de loop van 2013 op verzoek van betrokken ministeries een Regionaal Transitiearrangement Jeugdzorg (RTA) opgesteld (zie hoofdstuk 2). Het RTA is vastgesteld door de portefeuillehouders op 31 oktober 2013. Het RTA is primair bedoeld om de continuïteit van de zorg te garanderen en bevat daartoe de nodige uitgangspunten en afspraken (ten aanzien van het vormgeven van de transformatie, het bieden van zorgcontinuïteit, het beperken van frictiekosten en het realiseren van bezuinigingen). Het RTA is op 19 december 2013 ter kennisname aan de gemeenteraad gezonden.

### Gemeentelijke ontwikkelingen

Tegelijkertijd is de beleidsontwikkeling ook op gemeentelijk niveau ter hand genomen. Zo verscheen 14 maart 2012 de **Visienota Schiedams maatwerk in het sociale domein**. De nota heeft betrekking op het gehele sociale domein en geeft ten aanzien daarvan de gemeentelijke visie weer (p. 3). De visienota omvat vier ambities:

- 1) Schiedammers kunnen zo lang mogelijk zelfstandig in de Schiedamse samenleving functioneren en participeren;
- 2) Schiedammers kunnen zich in voldoende mate ontwikkelen en ontplooien en daarmee een maatschappelijk sterke positie bereiken (sociale en maatschappelijke stijging);
- 3) Op wijkniveau is er een goede sociale samenhang en een veilig en gezond leef- en opgroeiklimaat.
- 4) Schiedammers voelen zich actief betrokken bij de Schiedamse samenleving en willen zich zo nodig inzetten voor anderen (versterken en mobiliseren van de eigen kracht van Schiedammers).

De beoogde sociale infrastructuur binnen de gemeente is gestoeld op drie pijlers: het versterken van de eigen kracht en burgerkracht, het versterken van een keten van zorg voor de kwetsbare Schiedammer en het bevorderen van sociale stijging via onderwijs en werk (p. 3). De beoogde transformatie van het sociale domein zou moeten plaatsvinden door het versterken van deze pijlers. In de nota worden deze pijlers vervolgens nader toegelicht evenals de rol van de gemeente daarbij (zo moet de keten van zorg voor kwetsbare Schiedammers worden versterkt door middel van herkenbare,

<sup>5</sup> Exacte informatie over aantallen is niet beschikbaar.

multidisciplinaire wijkondersteuningsteams die problemen signaleren, eenvoudige hulpvragen zelf afhandelen en complexere doorverwijzen, de gemeente voert daarover de regie, p. 6-8). De nota is 26 april 2012 vastgesteld door de gemeenteraad. De nota gaf geen aanleiding tot discussie. In de aanloop naar de raadsbehandeling zijn in januari en februari 2012 door het college van B&W over dit thema twee informatiebijeenkomsten georganiseerd voor de gemeenteraad.

De ambities uit de visienota zijn vervolgens nader uitgewerkt in de **Kadernota Sociaal domein** van 6 november 2012. De nota geeft om te beginnen een indicatie van het financiële kader (p. 5). Vervolgens wordt een vijftal criteria gesteld voor de uitwerking van eerdergenoemde pijlers (p. 7-9): het aanboren van de eigen kracht en burgerkracht, het versterken van het maatschappelijk rendement, het bevorderen van integraal en effectief werken, een preventieve aanpak om de zorgconsumptie terug te dringen en het bieden van een vangnet voor de kwetsbare Schiedammers. Ook wordt een overzicht van de beschikbare middelen gegeven evenals de beoogde inzet daarvan (doel is om meer te investeren in de eerste pijler: eigen kracht en burgerkracht, om de oplopende uitgaven voor de overige pijlers terug te dringen, p. 21-24). De nota sluit af met een risicoanalyse (waaronder de beschikbare middelen, de beschikbare tijd en expertise, de termijn waarbinnen investeringen in de eerste pijler hun vruchten afwerpen en de vereiste cultuuromslag binnen de gemeente, p. 25-26). De nota is op 13 november 2012 vastgesteld door het college van B&W. De raad heeft de nota op 13 december 2012 vastgesteld, nadat eerst (in oktober 2012) een door het college van B&W georganiseerde informatiebijeenkomst over de nota heeft plaatsgevonden.

In het verlengde hiervan en vooruitlopend op de Jeugdwet die een beleidsnota voorschrijft, zijn de contouren van het nieuwe jeugdbeleid geschetst in de **Contourennota Het nieuwe Schiedamse jeugdstelsel** evenals de organisatie van de sociale wijkteams in de **Hoofdpijnennota Sociale wijkteams in Schiedam**, beide van 27 februari 2014. Eerstgenoemde nota bevat een beschrijving van het beoogde functioneren van de wijkteams (zes laagdrempelige subteams jeugd, bestaande uit medewerkers in dienst van verschillende zorgaanbieders, onder gemeentelijke regie), het subregionaal Consultatie- en Diagnostiseteam (voor advies over specialistische jeugdhulpvragen) en het subregionaal jeugdplein (dat wil zeggen de regionaal beschikbare jeugdbescherming en –reclassering), in onderlinge samenhang (p. 7-9). De nota bevat ook een schets van de beschikbare financiële middelen (uitgangspunt is dat de kosten van het nieuwe stelsel in aanvang niet hoger mogen zijn dan het beschikbare budget, aangevuld met over te hevelen middelen en het nieuw stelsel uiteindelijk bijdraagt aan een krimp van het benodigde budget, p. 13-14 en bijlage). Laatstgenoemde nota bevat een beschrijving van de uitgangspunten voor de sociale wijkteams een functioneel model (p. 3-6) en een dienstverleningsmodel (p. 6), gebaseerd op de uitgangspunten in eerdergenoemde nota's. De nota's zijn op 11 maart 2014 vastgesteld door het college van B&W en op 12 maart 2014 ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. Ze zijn besproken in de subcommissie transities van 12 mei 2014. Het college van B&W heeft besloten de contouren- en hoofdpijnennota samen te brengen met die in het kader van de Wmo en de Participatiewet in een 'overkoepelende' nota, die in oktober zou moeten worden vastgesteld door de gemeenteraad.<sup>6</sup>

Los van eerdergenoemde nota's is de gemeenteraad ook desgevraagd, op ad hoc basis geïnformeerd over decentralisatie van de jeugdzorg. Onder meer op 27 juni 2013 over de cijfermatige aspecten van de decentralisatie. Verder heeft het college van B&W in de periode september 2013-januari 2014 vier zogenoemde informele koffiemomentjes georganiseerd met de Raad. Ook Deloitte heeft in maart 2014 voor gemeenteraadsleden een lunchbijeenkomst over de decentralisatieoperatie georganiseerd en in april de VNG een masterclass.

### De organisatie van de betrokkenheid van de gemeenteraad

De raadscommissie heeft op 20 januari 2014 besloten tot instelling van een subcommissie transities. De subcommissie moet de betrokkenheid van de gemeenteraad vergroten bij de politieke sturing ten

<sup>6</sup> De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 28 oktober 2014 het beleidskader *'Een sterke basis': de Kadernota Jeugd 2015-2019* vastgesteld. Dit beleidskader valt buiten de onderzoeksperiode en is in het wegen van de rol de Schiedamse raad niet meegenomen.

aanzien van de overheveling van taken naar de gemeente op het gebied van de jeugdzorg, passend onderwijs, AWBZ en Participatiewet. Meer in het bijzonder is de commissie belast met de 'beeldvorming' voor de raad op eerdergenoemde taken, ter voorbereiding van de oordeelsvorming in de raadscommissie en besluitvorming in de gemeenteraad (vgl. art. 1 instellingsbesluit). De maandelijkse vergaderingen van de subcommissie zijn openbaar, de verantwoordelijke portefeuillehouder is vaste adviseur van de commissie en wordt standaard voor alle vergaderingen uitgenodigd. De subcommissie is tijdelijk en wordt per 1 juli 2015 opgeheven. Zo zijn eerdergenoemde Contouren- en Hoofdlijnennota besproken tijdens een vergadering van de subcommissie (12 mei 2014) en vond op 15 juli 2014 een bespreking plaats aan de hand van een aantal specifieke (strategische) vragen van het college (memo aan subcommissie van 8 juli 2014).

## 7.2 Inhoudelijke kaderstelling

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

**Ad 1.1** Een regionale en lokale visie (en missie) staan helder verwoord in het regionale Programmaplan respectievelijk de gemeentelijke Visienota. Alleen de gemeentelijke visie is formeel vastgesteld door de gemeenteraad.

**Ad 1.2** De desbetreffende aspecten van de visie worden, op hoofdlijnen, uitgewerkt in de door de raad vastgestelde Visienota Schiedams maatwerk in het sociaal domein en de Kadernota Sociaal domein. De scores op de criteria weerspiegelen het feit dat beide nota's gericht zijn op het brede sociale domein en niet specifiek zijn gericht op jeugd. Zo is de toeleiding tot de jeugdhulp wel in algemene zijn beschreven evenals de verhouding tussen de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup>-lijnszorg, maar wordt in het kader van de nota's niet specifiek ingegaan op de rol van huis/jeugdarts en de medisch specialist. Er wordt wel ingegaan op de verhouding tot de andere decentralisatieoperaties en veiligheid, maar niet op deelaspecten van de jeugdzorg. Op die inhoudelijke aspecten heeft de Schiedamse gemeenteraad dan ook geen kaders gesteld.

**Ad 1.3** De gemeenteraad is in de Visienota geïnformeerd over een analyse van de mogelijke lokale vraag naar jeugdzorg op basis van gegevens over het gebruik van de stadsregionale of provinciale



jeugdzorg (tabel 1.2) evenals over het gebruik van Schiedamse jongeren van voorzieningen in de jeugdzorg in 2010 en 2011 (voor zover daarover gegevens beschikbaar waren), door middel van de brief van 27 juni 2013 met achtergrondcijfers drie decentralisaties. De cijfers in de brief worden in een breder kader geplaatst en zijn gerelateerd aan de ermee gemoeide uitgaven.

**Ad 1.4** Het regionale Programmaplan bevat vrij algemeen geformuleerde doelstellingen, waarop de daaropvolgende nota's voortbouwen. Het Programmaplan is niet formeel vastgesteld door de gemeenteraad. In de door de raad vastgestelde Visie- en Kadernota's voor het sociale domein zijn breed geformuleerde ambities vastgesteld, die niet specifiek zijn gemaakt voor de jeugdzorg. Concrete doelen ontbreken vooralsnog.

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

**Ad 1.6** De gemeenteraad heeft alleen kennis genomen van het reeds door de portefeuillehouders vastgestelde RTA.

### 7.3 Financiële kaderstelling

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

**Ad 2.1** De financiële consequenties van de decentralisatie worden geschetst in diverse nota's, waaronder de Kadernota, waarin de inzet en ombuiging aan middelen wordt geschetst en de Contourennota. De gemeenteraad heeft van deze nota's kennis genomen en zegt op hoofdlijnen geïnformeerd te zijn.

**Ad 2.2** De gemeenteraad heeft alleen de Visie- en de Kadernota's sociaal domein, met de daarin opgenomen financiële uitgangspunten, formeel bekrachtigd. Deze gelden niet specifiek voor de transitie jeugdzorg. Van de overige nota's, met de daarin opgenomen financiële uitgangspunten, heeft de Raad alleen kennis genomen. De raad heeft deze niet expliciet vastgesteld.

**Ad 2.3** Het regionale Programmaplan en Plan van aanpak bevatten voorstellen voor financiële afspraken tussen de samenwerkende gemeenten. De gemeenteraad heeft hiervan alleen kennis genomen. De nota is niet formeel door de gemeenteraad bekrachtigd. De in regionaal verband gemaakte financiële afspraken zijn niet door de raad vastgesteld.

**Ad 2.4** In de verschillende beleidsdocumenten is er geen expliciete relatie tussen de financiële en inhoudelijke kaderstelling. De Contourennota jeugdzorg vermeldt dat de jeugdzorg in aanvang met niet meer dan de huidige beschikbare middelen worden gefinancierd, en dat de financiële inzet in de loop van de tijd af moet nemen. Daarbij is er geen relatie met de inhoudelijke kaderstelling. In de Kadernota Sociaal domein is wel opgenomen dat investeren in eigen kracht en burgerkracht pas op termijn baten op zal leveren – dat geldt niet specifiek voor de jeugdzorg. Dit is niet in financiële zin vertaald. Uit het groepsinterview met de raad werd duidelijk dat de raad nog geen beeld heeft bij de relatie tussen de inhoudelijke en financiële opgave.

## 7.4 Organisatie van het transitieproces

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

**Ad 3.1** Het regionale Programmaplan en de gemeentelijke Visienota zijn (tevens) te beschouwen als startnotities. De laatste is formeel door de gemeenteraad vastgesteld.

**Ad 3.2** De betrokkenheid van de gemeenteraad is in formele en informele zin georganiseerd. In formele zin door het instellen van de subcommissie transitie en het ter goedkeuring voorleggen van de Visie- en Kadernota en de GR. In informele zin door het ter kennisname voorleggen van de overige nota's en door middel van uiteenlopende informele consultaties.

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

**Ad 3.4** De Visie- en Kadernota en de GR zijn goedgekeurd door de gemeenteraad, de Contouren- en Hoofdpijnennota zijn inhoudelijk besproken in de subcommissie transitie.

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

**Ad 3.6** De gemeentelijke Kadernota sociaal domein bevat een risicoanalyse. Het regionale Plan van aanpak bevat een paragraaf over spreiding van risico's. Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de raadsleden hierop slechts op hoofdlijnen zicht hebben.

## 7.5 Toezicht en verantwoording

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

**Ad 4.1** Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de informatievoorziening, in de perceptie van raadsleden, nog onvoldoende op maat is gesneden om het transitieproces te doorgronden en zonodig te kunnen bijsturen. Er zijn geen structurele afspraken tussen de gemeenteraad en het college van B&W.

**Ad 4.2-4.4** Uit de beschikbare stukken kunnen geen afspraken worden afgeleid over monitoring en evaluatie van de transitie en transformatie. Deze kwamen evenmin naar voren in de vraaggesprekken. Deze bevinding hangt samen met punt 1.4: de gemeenteraad heeft slechts in zeer algemene zin doelen vastgesteld (ambities voor het sociale domein).

## 7.6 Regionale samenwerking

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

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

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

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

**Ad 5.4** De gemeenteraad heeft alleen kennis genomen van de regionale beleidsnota's. Uit de gesprekken kwam naar voren dat binnen de gemeenteraad sterk het idee leeft dat de raad weinig invloed kan uitoefenen op de regionale samenwerking.

## Bijlage 1 Schiedams beleid in een notendop

Het Schiedamse jeugdbeleid is gestoeld op drie ambities die gelden voor het brede sociale domein:

1. Versterken van eigen kracht en burgerkracht;
2. Versterken van de ketenzorg voor de kwetsbare Schiedammers;
3. Sociale stijging en maatschappelijke carrière.

De ambities worden in de Kadernota jeugd verder uitgewerkt:

Ad 1. Versterken van eigen kracht en burgerkracht. *‘De gemeente Schiedam wil met een grote diversiteit aan activiteiten en voorzieningen dat wat er al is versterken en daar waar nodig ondersteuning bieden. Behalve specifiek jeugdbeleid is er ook ander beleid dat een goed klimaat voor opvoeden en opgroeien bevordert. Denk aan beleid op het terrein van sport en bewegen, cultuur, maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, armoedebestrijding, werkgelegenheid, huisvesting en veiligheid. Dit beleid maakt voor de gemeente dan ook integraal onderdeel uit van het jeugdbeleid.’*

De gemeente onderscheidt drie domeinen:

- a. Thuis. Ouders moeten bij het Integraal Kindcentrum (IKC) terecht kunnen met opvoedvragen en –zorgen. Hierin spelen de ondersteuningsteams in de scholen een rol, naast het CJG.
- b. Vrije tijd en participatie. Meer ruimte voor ontplooiing en participatie van jeugdigen, onder andere door vrijwilligerswerk door jongeren te versterken. Daarnaast gaat het om het ontwikkelen van een gezonde leefstijl door sporten en bewegen. Er is extra aandacht voor homoseksuele, biseksuele en transgenderjongeren.
- c. School en werk. Dit domein wordt uitgewerkt bij de ambitie *Sociale stijging en maatschappelijke carrière*.

Ad 2. Versterken van de ketenzorg. De ambitie is dat 80% van de opvoedvragen wordt opgelost door de pedagogische civil society (nulde lijn). Verder zijn de ambities om zoveel mogelijk zorg thuis in plaats van in een instelling te verlenen, zoveel mogelijk gebruik van collectieve voorzieningen in plaats van maatwerk, en daarmee een afname van uithuisplaatsingen en het gebruik van individuele (specialistische, niet vrij-toegankelijke) voorzieningen.

Ad 3. Sociale stijging en maatschappelijke carrière.

- a. Passend onderwijs: integrale ondersteuning in geval van onderwijs- en gezinsproblematiek (één gezin, één plan, één regisseur).
- b. Peuterspeelzaalwerk: doorgaande pedagogische lijn met het onderwijs, versterking ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken. Daarvoor worden brede scholen doorontwikkeld tot Integrale Kindcentra.
- c. Voorkomen schooluitval: voorkomen van ‘thuiszitters’, verder terugdringen van voortijdig schoolverlaten.
- d. Aansluiting onderwijs op arbeidsmarkt. Aansluiting versterken, kansen op succesvolle schoolloopbaan vergroten.

De Wijkondersteuningsteams (WOT’s) spelen een belangrijke rol in de nieuwe inrichting van het sociale domein. ‘Doel is de door het wijkteam geboden ondersteuning optimaal te laten aansluiten bij de problematiek en de omstandigheden van de Schiedammer en zijn omgeving. Dit betekent dat in de eerste plaats de generalist cultuursensitief moeten zijn. Dit wil zeggen dat zij in hun benadering en aanpak te allen tijde rekening houden met specifieke culturele of religieuze achtergronden of wensen. Als op basis hiervan aanvullende ondersteuning noodzakelijk is, draagt de gemeente zorg voor de beschikbaarheid van een voldoende gevarieerd aanbod.’ Andere ambities zijn:

- inzicht in calamiteiten en geweldsincidenten tegen professionals bij mensen thuis,
- lage administratieve regeldruk, ‘kunnen monitoren welke hulp wordt gevraagd en aangeboden om inzichtelijk te maken of er sprake is van een afname als gevolg van een andere manier van werken’; daarbij de privacy van cliënten borgend,

## BIJLAGEN

- continuïteit van zorg voor 18-23-jarigen
- centraal meldpunt voor bewoners voor de gevolgen van de decentralisaties
- een adviesraad voor het hele sociale domein
- medezeggenschap en klachtenregeling bij aanbieders
- continuïteit van zorg voor mensen met een in 2015 doorlopende indicatie

## Bijlage 2: Kwaliteitseisen in de Jeugdwet

De Jeugdwet regelt het volgende ten aanzien van kwaliteit:

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

Daarnaast gelden meer universele kwaliteitseisen voor alle vormen van jeugdhulp:

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

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

## Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

### Schiedam

- Visienota Schiedams maatwerk in het sociale domein, 14 maart 2012
- Kadernota Sociaal domein, 6 november 2012
- Brief aan gemeenteraad met achtergrondcijfers over de decentralisatie, 27 juni 2013
- Brief aan gemeenteraad over Regionaal Transitiearrangement, 31 oktober 2013
- Memo instelling subcommissie transities, 14 januari 2014
- Contourennota Jeugdzorg, 27 februari 2014
- Rapport evaluatie Wijkondersteuningsteam Nieuwland, 27 februari 2014
- Hoofdlijnennota sociale wijkteams in Schiedam, 27 februari 2014
- Brief aan gemeenteraad over begroting GR Jeugdhulp Rijnmond, 4 juli 2014
- Brief aan subcommissie transities met vragen over kader beleid jeugd, gezondheid en AWBZ, 8 juli 2014

### In regionaal verband

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

## Bijlage 4 Gesprekspuntenlijst

### Gesprekspuntenlijst algemeen

1. **Introductie**
  - Aanleiding en doel onderzoek
  - Doel gesprek
  - Verwerking gegevens
  
2. **De organisatie van het transitieproces**
  - Welke stappen zijn tot nu toe gezet in transitieproces (in hoofdlijnen)?
  - Zijn daarbij politieke keuzes gemaakt, resp. dienen er in de nabije toekomst politieke keuzes te worden gemaakt? Zo ja, welke?
  - Wat zijn belangrijke stappen in de nabije toekomst? Op welke punten worden politieke keuzes gevraagd?
  - Zijn er afspraken met de Raad zijn betrokkenheid?
  
3. **Visie op betrokkenheid gemeenteraad**
  - Hoe zou de gemeenteraad zijn kaderstellende rol moeten invullen? In welke mate is dat gebeurd?
  - Op welke punten zou de raad vooral kaders moeten stellen? In welke mate is dat gebeurd?
  - Welke aspecten in het transitieproces vragen in het bijzonder om betrokkenheid van de gemeenteraad?
  
4. **Informatie aan gemeenteraad**
  - Wanneer is gemeenteraad waarover en op welke wijze geïnformeerd?
    - (lokale) vraag naar en aanbod van jeugdzorg
    - inhoudelijke, financiële en bestuurlijke risico's
    - huidige en toekomstige budgetten
  - Was daarbij gelegenheid voor vragen / aandragen van aandachtspunten? Zo ja, wat is daaruit voortgekomen?
  - Vraagt de gemeenteraad zelf actief om informatie?
  
5. **Betrokkenheid van gemeenteraad**
  - Wanneer en op welke wijze is (zal) de raad actief (worden) betrokken in de beleidsontwikkeling rond de transitie? Om welke aspecten ging/gaat het daarbij?
  - Wat is concreet de inbreng van de raad geweest?
  - Hoe heeft de raad invloed op de regionale beleidsontwikkeling?
    - kader, beleid, uitvoering, toezicht en verantwoording en (juridische) vormgeving samenwerking
    - Regionaal Transitiearrangement
    - financiële afspraken

### Gesprekspuntenlijst groepsinterview gemeenteraadsleden

(fractiespecialisten/-woordvoerders transitie jeugdzorg)

1. **Introductie (toelichting op onderzoek en verwerking gegevens)**
  
2. **Zicht op het decentralisatieproces van de jeugdzorg**  
- Is de raad hierover voldoende geïnformeerd/op de hoogte?
  
3. **Visie- en beleidsvorming t.a.v. de decentralisatie**  
- Is de raad hier voldoende bij betrokken?



## BIJLAGEN

- Heeft raad eigen inbreng kunnen leveren?

### 3. Beleidsmatige en financiële kaderstelling

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

### 4. Organisatorische inrichting decentralisatieproces

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

### 5. Controle op het decentralisatieproces

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

### 6. Afsluiting

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

## Bijlage 5 Overzicht interviews

### Schiedam

- F. de Clerq, beleidsadviseur decentralisatie jeugdzorg
- N. Gouweleeuw, wethouder jeugd
- M. Stam, voormalig wethouder jeugd
- F. Veldman, programmamanager sociaal domein
- Een vertegenwoordiging van de subcommissie transitie en voormalig leden van de subcommissie

### Derden

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

## Bijlage 6 Achtergrond: de transitie van de jeugdzorg

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

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

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

In het nieuwe jeugdstelsel worden gemeenten verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp (dus inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz<sup>7</sup>, jeugd-vb<sup>8</sup> en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen), de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De verantwoordelijkheid van gemeenten omvat:

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

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

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

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

<sup>7</sup> Jeugd-ggz: geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen.

<sup>8</sup> Jeugd-vb: zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking.

van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen. Het betreft hier relatief kleine doelgroepen, waarvoor een beperkt aanbod beschikbaar is. Vaak gaat het ook om dure vormen van zorg, of zorg waarvoor specifieke kennis nodig is van de inkopende partij. Dit geldt ook voor het instellen van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK).<sup>9</sup>

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de toegang tot jeugdhulp:

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Per 1 januari 2015 operationeel onder de naam Veilig thuis.

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

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

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

## Bijlage 7: Doelformulering toegelicht

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

- i. Het uiteindelijke doel is te realiseren dat kinderen veilig en gezond opgroeien en dat zij zo zelfstandig deelnemen aan de maatschappij. Ouders dienen daartoe toegerust en ondersteund te worden. Aan de realisatie van deze maatschappelijke effecten (outcome) dragen naast de transitie en transformatie jeugdzorg ook andere beleidsterreinen bij, zoals het onderwijs en de terreinen die gezamenlijk de pedagogische civil society vormen – denk aan de sport-, cultuur- en vrijetijdssector. Het jeugdbeleid is breder dan alleen dat wat in de nieuwe Jeugdwet wordt geregeld. Niettemin is het aan te bevelen om ook in het kader van de transitie en transformatie maatschappelijke doelen te benoemen.
- ii. Om bij te dragen aan de realisatie van de maatschappelijke effecten wordt een andere werkwijze in de jeugdsector voorgestaan, die gebaseerd is op preventie en het uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en het sociale netwerk en waarbij er minder snel gemedicaliseerd en meer ontzorgd en genormaliseerd wordt. Kwetsbare kinderen krijgen vroegtijdig hulp op maat en er is integrale hulpverlening rond de hulpverlening aan gezinnen. Bij dit alles is er meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk. We zien dit als de te realiseren beleidsprestaties (output) in het nieuwe jeugdstelsel. Daarbij gaat het er ook om dat gemeenten voldoen aan de jeugdhulpplicht. De kaderstelling van de raad zou zich ook op dit niveau van beleidsprestaties moeten richten.
- iii. Om deze andere werkwijze te realiseren, richten gemeenten hun nieuwe jeugdstelsel in, met daaraan de eisen en gebaseerd op de uitgangspunten die in de (concept) Jeugdwet (zie bijlage 6) zijn opgenomen: voldoende aanbod, uitvoering van jeugdbescherming en – reclassering, waarborgen van de veiligheid van kinderen in de opvoedsituatie, realisatie van integrale hulp, etc.. Deze inrichting van het nieuwe stelsel heeft betrekking op organisatie en proces (throughput) van het nieuwe stelsel.

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

### Voorbeelden van indicatoren om doelrealisatie te monitoren

#### Indicatoren Maatschappelijke effecten (outcome)

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

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

## BIJLAGEN

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

### Indicatoren Beleidsprestaties (output)

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

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

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