

Onderzoek naar de decentralisaties in het sociale domein

gemeente Etten-Leur

Eindrapportage

mei 2014

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL
www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	5
1.1.	Aanleiding onderzoek	5
1.2.	Opzet onderzoek.....	5
1.2.1.	Doel- en vraagstelling	5
1.2.2.	Het onderzoek naar de decentralisaties kent een bijzonder karakter.....	6
1.2.3.	Onderzoeksaanpak.....	7
1.3.	Leeswijzer	8
2.	Schets van reikwijdte en impact decentralisaties	9
2.1.	Jeugdzorg per 1 januari 2015 gemeentelijke verantwoordelijkheid	9
2.1.1.	Toelichting op vormen van jeugdzorg	10
2.1.2.	Regionale samenwerking rondom jeugdzorg deels verplicht	12
2.1.3.	Financiële consequenties van decentralisatie jeugdzorg	13
2.2.	AWBZ-begeleiding per 1 januari 2015 hervormd onder de Wmo	14
2.2.1.	Toelichting op extramurale begeleiding	15
2.2.2.	Regionale samenwerking rondom decentralisatie AWBZ.....	16
2.2.3.	Financiële consequenties van decentralisatie AWBZ.....	17
2.3.	Het kabinet voert per 1 januari 2015 de Participatiewet in	17
2.3.1.	Contouren Participatiewet	18
2.3.2.	Samenwerking rondom Participatiewet krijgt vorm.....	18
2.3.3.	Financiële consequenties van de Participatiewet.....	19
2.4.	Gemeente wordt systeemeigenaar; kans op dwarsverbanden	19
2.5.	Overzicht betrokkenheid gemeenteraad Etten-Leur	20
3.	Kaderstellende rol gemeenteraad: de bevindingen	22
3.1.	Procedurele kaders	22
3.2.	Proces van kaderstelling	24
3.3.	Inhoudelijke kaders	25
3.4.	Financiële kaders	28
3.5.	Samenvattend.....	30
4.	Volksvertegenwoordigende rol gemeenteraad: de bevindingen.....	31
4.1.	Betrokkenheid professionals, cliëntvertegenwoordigers en burgers	31
5.	Controlerende rol gemeenteraad: de bevindingen	33
5.1.	Controle en bijsturing tijdens het beleidsvormingsproces	33
5.2.	Het afleggen van verantwoording door het college per 1 januari 2015	34
6.	Conclusies en suggesties	35
6.1.	Conclusies	35
6.1.1.	Kaderstellende rol.....	35
6.1.2.	Volksvertegenwoordigende rol.....	37
6.1.3.	Controlerende rol.....	37
6.2.	Elf suggesties voor versterking rol gemeenteraad	38
7.	Reactie van het college.....	41
8.	Nawoord Rekenkamer West-Brabant.....	43

Bijlagen

Bijlage A	Normenkader	44
Bijlage B	Geraadpleegde documenten.....	47
Bijlage C	Geïnterviewde personen	49
Bijlage D	Planning besluitvormingsproces.....	50

1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

Er is een grote verschuiving gaande op het terrein van de zorg voor en het welzijn van kwetsbare burgers. Per 1 januari 2015 worden gemeentebesturen verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, delen van de AWBZ en de jeugdzorg. Vanuit het Rijk wordt daarmee beoogd een einde te maken aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin. 'Eén gezin, één plan en één regisseur' is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein. Het Rijk is van mening dat vanuit gemeenten meer maatwerk mogelijk is en de betrokkenheid van burgers wordt vergroot. Bovendien kunnen gemeenten de uitvoering van taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld, dat is de gedachte.

Door de decentralisaties krijgen gemeenten zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Gemeente worden dan ook 'systeemeigenaar' van het sociale domein. Dat biedt de mogelijkheid om dwarsverbanden te leggen tussen de domeinen werk, ondersteuning en jeugdzorg. Dit is niet alleen noodzakelijk om de hulp en ondersteuning voor burgers goed en efficiënt te organiseren, maar ook voor uitvoerbaarheid, de beheersing en de financiering van de hulp en ondersteuning.

Deze drie majeure decentralisatieoperaties gaan gepaard met aanzienlijke financiële kortingen vanuit het Rijk en dienen onder grote tijdsdruk gerealiseerd te worden. Hoewel de exacte juridische, bestuurlijke en financiële kaders voor alle decentralisaties nog niet uitgekristalliseerd zijn, worden gemeenten gesommeerd om tempo te maken in de voorbereiding op de decentralisaties en daarbij te roeien met de riemen die ze hebben. Zowel op beleidsmatig, organisatorisch als financieel vlak zullen grote veranderingen plaatsvinden in de taken van gemeenten in het sociale domein. De gemeente wordt steeds meer een spelbepaler en daarmee groeit de rol van de lokale politiek.

Bovenstaande vormde voor de Rekenkamer West-Brabant aanleiding om onderzoek te doen naar de mate waarin de gemeenteraad van Etten-Leur is toegerust om zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol ten aanzien van de decentralisaties in het sociale domein in te vullen.

1.2. Opzet onderzoek

1.2.1. Doel- en vraagstelling

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te bieden in de mate waarin de gemeenteraad van Etten-Leur in het beleidsvormingsproces voor de decentralisaties in het sociale domein is toegerust om invulling te geven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol. Daarnaast wordt beoogd om aan de hand van concrete aanbevelingen de gemeenteraad van Etten-Leur suggesties te doen om waar nodig zijn positie te versterken.

De hoofdvraag voor het onderzoek luidt:

'In hoeverre is de gemeenteraad toegerust om invulling te geven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol in lokaal en bovenlokaal verband ten aanzien van de decentralisaties in het sociale domein?

De hoofdvraag is onderverdeeld in zeven deelvragen.

Kaderstellende rol

1. Welke procedurele kaders zijn door de gemeenten gesteld? Het gaat hierbij om de afspraken omtrent het proces van beleids- en besluitvorming, met daarin bijzondere aandacht voor de informatiepositie van de gemeenteraad.
2. Op welke wijze is het proces van (lokale) kaderstelling verlopen, welke rol speelde de gemeenteraad daarbij en in welke mate heeft politieke afstemming op bovenlokaal niveau plaatsgevonden?
3. Welke inhoudelijke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld?
4. Welke financiële kaders zijn door de gemeenteraad gesteld?

Volksvertegenwoordigende rol

5. Op welke wijze worden burgers en professionals uit het veld door de gemeenteraad betrokken in het beleidsvoorbereidingsproces?

Controlerende rol

6. Hoe vindt tijdens het beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad?
7. Heeft de gemeenteraad inzicht in de wijze waarop het college, na het besluitvormingsproces, verantwoording zal afleggen richting de gemeenteraad?

In aanvulling op bovenstaande onderzoeksvragen heeft de gemeenteraad van Etten-Leur drie aandachtspunten meegegeven aan de Rekenkamer, met het verzoek daar tijdens het onderzoek expliciet aandacht aan te besteden. De aandachtspunten luiden als volgt (met tussen haakjes de plek in de rapportage waar aandacht wordt besteed aan onderstaande aspecten):

- a. De wijze waarop het risicomanagement regionaal en lokaal wordt ingevuld (zie paragraaf 3.2, norm 2.2);
- b. De wijze waarop de integraliteit tussen de decentralisaties wordt bewaakt (paragraaf 2.4 en 3.3 (norm 3.3));
- c. De wijze waarop de conclusie van de commissie Geluk (code oranje) ten aanzien van het transitie arrangement jeugd is opgepakt (paragraaf 2.1.2).

1.2.2. Het onderzoek naar de decentralisaties kent een bijzonder karakter

Het onderzoek naar de decentralisaties in het sociale domein onderscheidt zich in diverse aspecten van eerder door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoeken. In de gebruikelijke opzet is het onderzoek van de Rekenkamer gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beleid in de voorafgaande periode, met als doel daaraan leereffecten voor de toekomst te ontleen. Bij het nu voorliggende onderzoek richt de aandacht zich op de voorbereiding van beleid, met

als doel om aan de gemeenteraad aanbevelingen te doen die kunnen bijdragen aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad, en daarmee de basis te leggen voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering in de toekomst.

Dit betekent dat er dus onderzoek is gedaan naar een proces dat nog volop in beweging is. Er bestaan nog de nodige onzekerheden en onduidelijkheden over de kaders waarbinnen de gemeente uitvoering aan het beleid kan geven. Juist gezien deze onzekerheden is het voor de gemeenteraad van belang om het proces goed te monitoren. De Rekenkamer wil de gemeenteraad hierbij behulpzaam zijn en doet daarom in haar aanbevelingen concrete suggesties aan de gemeenteraad om haar positie in het beleis- en besluitvormingsproces te versterken.

Tot slot is van belang om te vermelden dat gezien het bijzondere karakter van dit onderzoek, het onderzoek in een relatief kort tijdsbestek (januari – april 2014) is uitgevoerd, met bovendien een procedure van gecombineerd ambtelijk en bestuurlijk wederhoor, om zodoende het proces te bespoedigen en een zo actueel mogelijk rapport te presenteren.

1.2.3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van een projectteam van leden uit de Rekenkamer West-Brabant, bestaande uit de heer R.J.A. Clayden, de heer J. Naafs en mevrouw L. De Jong-Stabel. De feitelijke onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door een onderzoeksteam van bureau SeinstravandeLaar, bestaande uit de heer S. van de Laar en mevrouw W. Smit

Ter beantwoording van de geformuleerde hoofd- en deelvragen is de volgende aanpak voor het onderzoek gehanteerd:

- a. Het onderzoek is gestart met het opstellen van een normenkader voor deelvragen 1 tot en met 7. Het gehanteerde normenkader is opgenomen in bijlage A.
- b. Vervolgens heeft een documentstudie plaatsgevonden. Tot de documentstudie behoorden beleidsstukken, zoals visie nota's, plannen van aanpak, uitvoeringsprogramma's en presentaties voor- en informatiebrieven dan wel notities aan de gemeenteraad van Etten-Leur. Een overzicht van de geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage B.
- c. In opvolging van de documentstudie zijn er gesprekken gevoerd met sleutelfiguren binnen de gemeentelijke organisatie van Etten-Leur. De interviewverslagen zijn met een verzoek tot goedkeuring voorgelegd aan de gesprekspartners. Een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage C.
- d. Op basis van de documentstudie en de interviews is er een concept nota van bevindingen opgesteld welke is voorgelegd aan de gesprekspartners. De concept nota van bevindingen is besproken met de gesprekspartners en zij zijn zodoende in de gelegenheid gesteld om te reageren op eventuele onjuistheden. Deze tussenstap is genomen om het proces van het gecombineerde ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor te bespoedigen.
- e. Vervolgens heeft een sessie met een afvaardiging van de gemeenteraad van Etten-Leur plaatsgevonden. Raadsleden zijn tijdens deze sessie bevraagd op hun zienswijze ten aanzien van de mate waarop zij in staat zijn om invulling te geven aan hun drie rollen. Tijdens deze sessie zijn de ervaringen van de

raadsleden ook gespiegeld aan de voorlopige bevindingen van de Rekenkamer en zijn aan raadsleden enkele handreikingen geboden om hun rol in het proces te versterken.

- f. Op basis van voornoemde stappen is een conceptrapportage opgesteld, inclusief conclusies en aanbevelingen.
- g. de conceptrapportage is toegezonden voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. De reactie van het college van B&W is opgenomen in hoofdstuk 7.

1.3. Leeswijzer

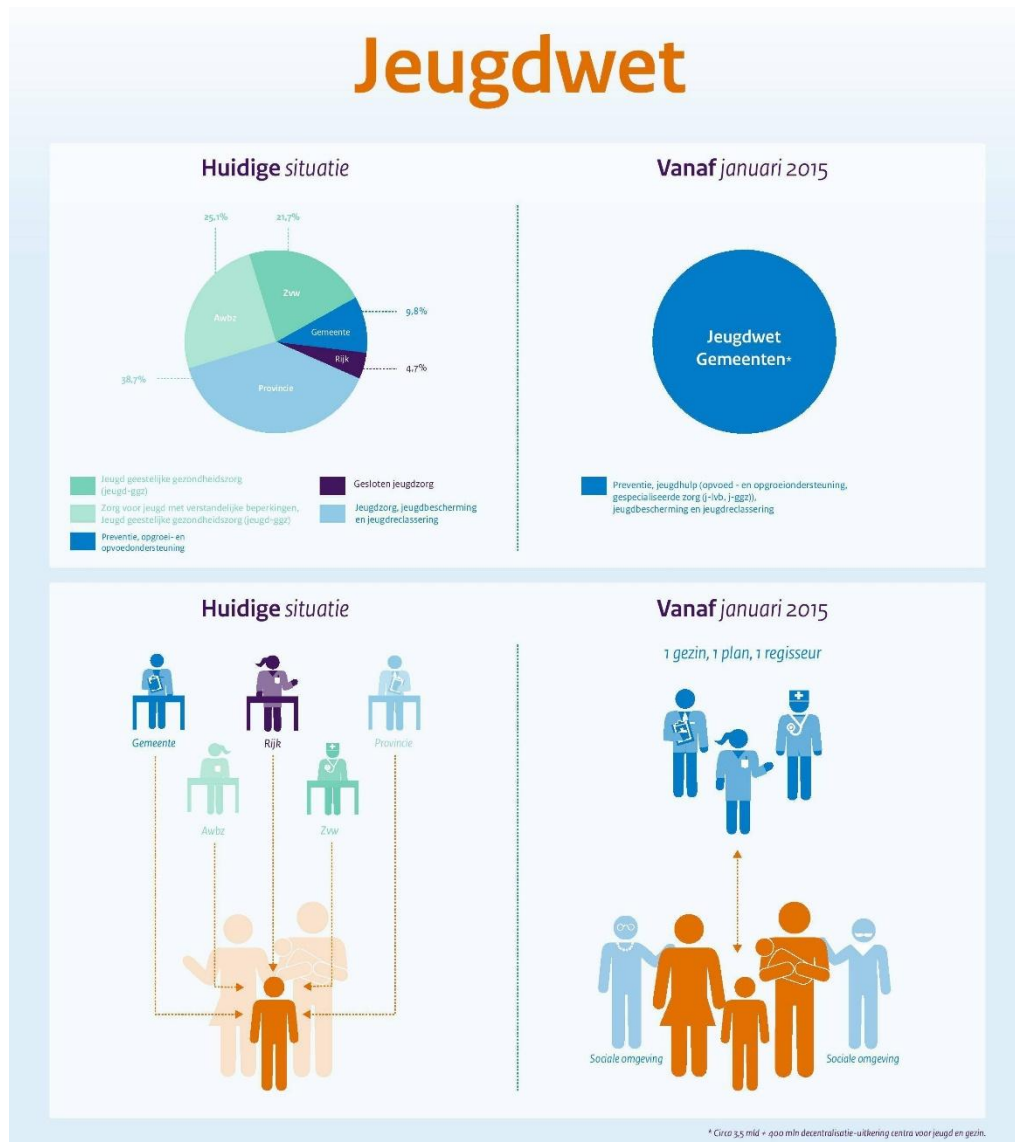
In hoofdstuk 2 wordt de reikwijdte en impact van de decentralisaties gepresenteerd. De afzonderlijke decentralisaties worden toegelicht, waaronder tevens de bestaande en beoogde samenwerking rondom de decentralisaties en de financiële consequenties (tot zo ver bekend). Vervolgens zijn in hoofdstuk 3, 4 en 5 de bevindingen gepresenteerd voor respectievelijk de kaderstellende rol, volksvertegenwoordigende rol en controlerende rol van de gemeenteraad van Etten-Leur in het beleidsvormingsproces voor de decentralisaties in het sociale domein. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en suggesties aan de gemeenteraad gepresenteerd. In hoofdstuk 7 is de reactie van het college van B&W opgenomen, gevolgd met het na-woord van de Rekenkamer West-Brabant in hoofdstuk 8.

2. Schets van reikwijdte en impact decentralisaties

Gemeenten krijgen per 1 januari 2015 bevoegdheden, taken en middelen toebedeeld in het sociale domein, verpakt in drie decentralisaties: decentralisatie jeugdzorg, decentralisatie extramurale begeleiding (AWBZ) en de invoering van de Participatiewet. De materie is complex en onder gemeenteraden, zo ook binnen de gemeente Etten-Leur, bestaat behoefte aan overzicht; wat gaat er wanneer gebeuren en wat betekent dat voor de gemeente en haar burgers? In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte en impact van de decentralisaties gepresenteerd.

2.1. Jeugdzorg per 1 januari 2015 gemeentelijke verantwoordelijkheid

De Eerste Kamer heeft op 18 februari 2014 de Jeugdwet aangenomen. Daarmee krijgen gemeenten per 1 januari 2015 de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor alle vormen van jeugdzorg. De gemeente Etten-Leur wordt daarmee verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdzorgPlus, jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB). Dit komt bovenop de bestaande verantwoordelijkheid voor de gemeente Etten-Leur voor 'preventie gerichte ondersteuning' van jeugdigen met problemen met opgroeien en voor ouders met problemen met opvoeden (Wmo-prestatieveld 2). Deze preventie gerichte ondersteuning vindt onder meer plaats vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin Etten-Leur. Het CJG Etten-Leur is een netwerkorganisatie waarin verschillende lokale en regionale organisaties hun krachten hebben gebundeld.



Afbeelding 1: infographic van de Rijksoverheid met vereenvoudigde weergave van de Jeugdwet

2.1.1. Toelichting op vormen van jeugdzorg

Voor een goed begrip van de taken waarvoor ook de gemeente Etten-Leur in het kader van de decentralisatie Jeugdzorg verantwoordelijk wordt, wordt hieronder een korte typering gegeven van de te onderscheiden jeugdzorgvormen, alsmede de wijze waarop deze thans zijn georganiseerd. De beschreven taken/ vormen van jeugdzorg zijn belegd in de Jeugdwet. De Jeugdwet geeft gemeenten per 1 januari 2015 de opdracht zorg te dragen voor voldoende en adequate voorzieningen van de hierna beschreven jeugdhulp en -zorg.

Provinciale jeugdzorg

Provinciale jeugdzorg is het recht op jeugdzorg voor jeugdigen tot en met 18 jaar en hun ouders/verzorgers, met ernstige opgroei- en opvoedproblemen die niet

kunnen worden geholpen via algemene voorzieningen (bijvoorbeeld scholen, kinderopvang, consultatiebureaus of schoolmaatschappelijk werk). De provincie is conform de huidige Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk voor de inkoop van voldoende zorg bij aanbieders van Jeugd- en Opvoedhulp.¹ Daarnaast is de provincie, door het in stand houden van een Bureau Jeugdzorg, onder meer belast met de toegang tot de jeugdzorg (ook wel indicatiestelling genoemd), de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering en het instellen van een advies- en meldpunt kindermishandeling. Gemeenten zijn conform de Jeugdwet niet belast met het in stand houden van een Bureau Jeugdzorg. Wel zijn gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie van de toegang, alsmede de organisatie van de taken die thans bij Bureau Jeugdzorg zijn belegd (zie de navolgende alinea's).

Jeugdbescherming

Jeugdbescherming is onvrijwillige hulpverlening op grond van een door de rechter uitgesproken civiele maatregel, waardoor het ouderlijk gezag wordt beperkt of ontgenomen. Dit omdat er sprake is van een ernstige bedreiging voor de jeugdige vanwege mishandeling of verwaarlozing, van een ernstige wetsovertreding door minderjarigen of als het ouderlijk gezag ontbreekt. Bureaus Jeugdzorg zijn thans belast met de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen. In de Jeugdwet wordt jeugdzorgbescherming opgedragen aan gecertificeerde instellingen.

Jeugdreclassering

Jeugdreclassering omvat toezicht, begeleiding en hulpverlening aan jeugdigen die verdacht worden van- of veroordeeld zijn wegens een strafbaar feit. Jeugdreclassering wordt opgelegd door de rechter (bij vonnis) en in een aantal gevallen ook door de officier van justitie (OM-afdoening en bij schorsing voorlopige hechtenis). Ook kan jeugdreclassering worden ingezet bij nazorg na verblijf in een justitiële inrichting of op verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming. Bureaus Jeugdzorg zijn thans belast met de uitvoering van jeugdreclassering. In de Jeugdwet wordt jeugdreclassering opgedragen aan gecertificeerde instellingen.

JeugdzorgPlus

JeugdzorgPlus omvat gedwongen opname, (gesloten) verblijf en gedwongen behandeling voor jeugdigen met ernstige gedragsproblemen, maar zonder strafrechtelijke veroordeling. JeugdzorgPlus instellingen bieden een intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdzorg, waarvoor Bureau Jeugdzorg thans een machtiging aanvraagt bij de rechter. In de Jeugdwet is voor gemeenten een leveringsplicht vastgelegd, zodra de rechter een machtiging heeft afgegeven.

Jeugd-GGZ

Jeugd-GGZ is gespecialiseerde geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen tot 18 jaar (soms tot 23). De Jeugd-ggz biedt hulp aan kinderen en jongeren met ernstige psychische of psychosociale problemen, angststoornissen, autismespectrumstoornissen, eetstoornissen, gedragsstoornissen. De Jeugd-GGZ valt grotendeels onder de Zorgverzekeringswet (Zvw). Als een opname in een GGZ-instelling langer dan een jaar duurt, dan valt deze zorg onder de AWBZ. In het nieuwe jeugdzorgstelsel wordt de Jeugd-GGZ vanuit de Zvw en de AWBZ naar de Jeugdwet overgeheveld.

¹ De hulp van Jeugd- en Opvoedhulp instellingen omvat de intensief ambulante hulpvormen en vormen van intensieve, gespecialiseerde pedagogische thuishulp bij met name multiprobleemgezinnen, residentiële zorg en pleegzorg.

Jeugd-LVB

Een instelling voor Jeugd-LVB biedt hulp aan kinderen en jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking, met blijvende beperkingen op het gebied van de sociale redzaamheid en aan zwakbegaafde jeugdigen met ernstige en chronische beperkingen in de sociale redzaamheid, leerproblemen en/of gedragsproblemen. Jeugd-LVB valt onder de AWBZ en wordt in het nieuwe jeugdstelsel overgeheveld naar de Jeugdwet.

Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant heeft voor Etten-Leur 'Jeugd in cijfers' uitgebracht (maart 2013). Hieruit blijkt dat er in 2011 19 nieuwe cliënttrajecten zijn gestart in het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering). Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg 97 indicaties afgegeven voor Jeugd & Opvoedhulp (provinciale jeugdzorg), 26 indicaties voor Jeugd-GGZ (AWBZ) en 101 voor Jeugd-GGZ (Zvw). Bij het afgeven van een indicatie betekent dit niet dat de aanspraak ook daadwerkelijk is uitgemond in het gebruik van zorg.

2.1.2. Regionale samenwerking rondom jeugdzorg deels verplicht

Voor de goede uitvoering van een aantal jeugdzorgtaken wordt door het Rijk noodzakelijk geacht dat gemeenten op bovenlokaal niveau samenwerken. Het gaat dan om de taken op het terrein van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdzorgPlus en het organiseren van een meldpunt voor de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. De samenwerking voor deze taken is dan ook vastgelegd in de Jeugdwet. De noodzaak om voor deze taken de bovenlokale samenwerking bij wet te regelen vloeit voort uit het feit dat alleen via bovenlokale samenwerking gewaarborgd kan worden dat er overal en altijd capaciteit voorhanden is om kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp te kunnen uitvoeren. Ook zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Zorgverzekeraars Nederland overeengekomen dat gemeenten regionaal de inkoop van Jeugd-GGZ gaan organiseren en daarbij worden ondersteund door zorgverzekeraars.

De negen gemeenten in West-Brabant West (Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert) werken samen in voorbereiding op de decentralisatie jeugdzorg.

De gemeenten in West-Brabant West hebben in oktober 2013 een Regionaal Transitie Arrangement (RTA) opgesteld. De RTA's zijn onderdeel van het transitieplan Jeugd, opgesteld door het Rijk, VNG en IPO. In de RTA's hebben regio's zo ver als mogelijk uitgewerkt hoe de samenwerkende gemeenten de zorg continuïteit voor hun cliënten gaan realiseren in het overgangsjaar 2015, hoe zij de hiervoor benodigde infrastructuur gaan organiseren en hoe zij gaan zorgdragen voor beperking van frictiekosten. De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd² (hierna: TSJ) heeft de transitiearrangementen beoordeeld en het transitiearrangement van West-Brabant West is genormeerd met 'code oranje'. Naar het oordeel van de TSJ is concretisering van het RTA wenselijk. Voor de gemeenteraad van Etten-Leur vormt dit aspect ook een bijzonder aandachtspunt voor het onderzoek.

² In opdracht van het Rijk, de VNG en het IPO is een Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd ingesteld om de voortgang van de decentralisatie jeugd te monitoren.

In het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd in West-Brabant West (januari 2014) is inmiddels een uitwerking opgenomen van een voorlopige verdeling van het jeugdzorgbudget. Deze uitwerking voldoet aan de 'concreetheidstoets' van de TSJ.

In het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd is gepresenteerd hoe de gemeenten in West-Brabant West de organisatie en inkoop van de onderscheiden vormen van jeugdzorg beogen te realiseren. De toegang en vrij-toegankelijke ondersteuning (bijvoorbeeld consultatiebureaus en schoolmaatschappelijk werk) worden op lokaal niveau georganiseerd en ingekocht. Daarnaast kopen de gemeenten de niet-vrij-toegankelijke zorg op het niveau van West-Brabant West in. Hiertoe maakt de regio West-Brabant West in ieder geval voor 2015 afspraken met bestaande jeugdzorgaanbieders. Daarnaast wordt het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kinder mishandeling (AMHK) georganiseerd op het niveau van West-Brabant (dus samen met West-Brabant Oost). De samenwerking tussen de achttien gemeenten in West-Brabant bestond al langer in de vorm van afstemming ten aanzien van de 'preventie gerichte ondersteuning' (nota jeugdbeleid Etten-Leur 2012-2015). In overleg met Bureau Jeugdzorg wordt tot slot op het niveau van Midden West-Brabant (zesentwintig gemeenten) uitgewerkt op welke wijze de jeugdbescherming en jeugdreclassering zal worden georganiseerd en ingekocht.

In de bestuurlijke afspraken van 19 december 2013 van VNG, IPO en het Rijk is afgesproken dat gemeenten uiterlijk 28 februari 2014 in regionaal verband en in overleg met Bureaus Jeugdzorg een besluit nemen, gericht op het garanderen van de continuïteit van de functies van de huidige Bureaus Jeugdzorg. Bij brief van 28 februari 2014 hebben de gemeenten van Midden West-Brabant de staatssecretaris Van Rijn (ministerie van VWS) en de staatssecretaris Teeven (Veiligheid en Justitie) geïnformeerd over de gemaakte afspraken tussen de samenwerkende gemeenten en Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant. Kort gezegd zullen de functies jeugdbescherming en jeugdreclassering worden afgenomen bij Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant. Om de frictiekosten zo goed als mogelijk te beperken geven de gemeenten van Midden West-Brabant onder meer een budgetgarantie af voor het jaar 2015 van 80% van het totale budget 2014. De gemaakte afspraken zijn onder voorbehoud van de meicirculaire 2014 en besluitvorming van de betrokken gemeenten, waaronder de goedkeuring van de gemeentebegroting 2015 door de respectievelijke gemeenteraden.

2.1.3. Financiële consequenties van decentralisatie jeugdzorg

In het nieuwe jeugdstelsel ontvangen gemeenten een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds. Het Rijk past hierbij oplopende kortingspercentages toe: 4% in 2015, 10% in 2016 en 15% in 2017. Voor 2015 wordt de verdeling gebaseerd op het daadwerkelijke historische gebruik in 2011 en 2012. Vanaf 2016 wordt de verdeling gebaseerd op objectieve kenmerken van gemeenten.

In de meicirculaire 2013 is per gemeente het jeugdzorgbudget voor 2015 opgenomen. Er is beoogd om een zo getrouw mogelijk beeld weer te geven, maar in de meicirculaire van 2014 wordt het definitieve bedrag per gemeente voor 2015 bekend op basis van de meest recente gegevens en de nog te nemen besluiten. Bij het te verdelen bedrag is in de meicirculaire 2013 voorzichtigheidshalve uitgegaan van het laagste scenario (met de hoogste kortingsbedragen en de laagste groeipercentages). Het totale budget voor de regio West-Brabant West is op basis van de meicirculaire 2013 69,6 miljoen. In december 2013 is dit budget op basis van

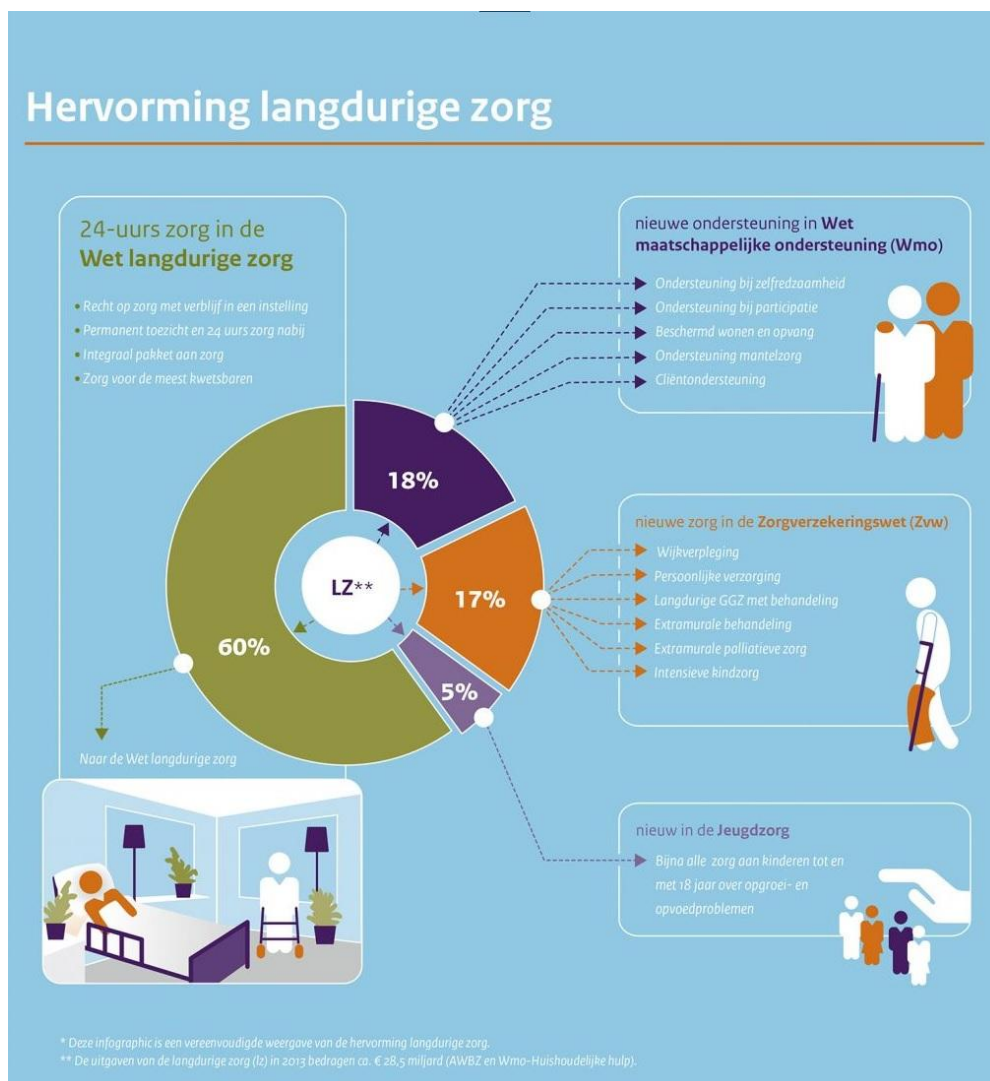
nieuwe inzichten en dataverbeteringen bijgesteld naar 71 miljoen. Het budget van Etten-Leur is op dat moment geraamd op € 8.615.243,- Het Rijk heeft gegarandeerd dat gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95% van het budget krijgen dat hen in december 2013 is toegezegd.

2.2. AWBZ-begeleiding per 1 januari 2015 hervormd onder de Wmo

Het wetsvoorstel Wmo 2015 is op 24 april 2014 door de Tweede Kamer aangenomen. De verwachting is dat met ingang van 1 januari 2015 de Algemene wet bijzondere ziektekosten (hierna: AWBZ) ingrijpend wordt hervormd. De functie extramurale begeleiding gaat per 1 januari 2015 over van de AWBZ naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (hierna: Wmo). De decentralisatie van extramurale begeleiding geldt ook voor het vervoer.³

De huidige Wmo trad op 1 januari 2007 in werking. De inzet van de Wmo is om mensen zolang mogelijk actief te laten deelnemen aan de samenleving. Voor diegene die niet 'mee kunnen doen' biedt de Wmo maatschappelijke ondersteuning. Kenmerkend voor de huidige Wmo en de ondersteuning die geleverd wordt, is het compensatiebeginsel. Dit beginsel houdt in dat mensen zoveel als mogelijk zelf verantwoordelijk zijn voor het oplossen van knelpunten in het meedoen. Burgers hebben binnen het compensatiebeginsel, in tegenstelling tot in de AWBZ, geen recht op zorg. Gemeenten hebben conform de Wmo de plicht om burgers te compenseren bij beperkingen die zij ervaren om mee te doen. In het wetsvoorstel Wmo 2015 wordt de compensatieplicht vervangen door de 'maatwerkcompensatie'. Er moet sprake zijn van maatwerk: de beslissing voor een maatwerkvoorziening moet zijn afgestemd op de individuele omstandigheden en mogelijkheden van de cliënt. Door bij de vormgeving van een maatwerkvoorziening, voor zover mogelijk, rekening te houden met de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren van de cliënt en onder meer zijn daarmee samenhangende eigen kracht, is sprake van een passende bijdrage aan het realiseren van een situatie waarin de cliënt in staat wordt gesteld tot zelfredzaamheid of participatie, zo is de gedachte. Het wetsvoorstel kent ook de mogelijkheid om een persoonsgebonden budget toe te kennen, maar verbindt daaraan strenge voorwaarden.

³ Het AWBZ-onderdeel 'persoonlijke verzorging' wordt ondergebracht in de Zorgverzekeringswet, dit in tegenstelling tot eerdere plannen waarbij werd beoogd om persoonlijke verzorging onder te brengen in de Wmo.



Afbeelding 2: infographic van de Rijksoverheid met vereenvoudigde weergave van de hervorming langdurige zorg

2.2.1. Toelichting op extramurale begeleiding

Begeleiding in de AWBZ is bedoeld om de zelfredzaamheid van personen te bevorderen, te behouden of te compenseren zodat een verblijf in een instelling zo lang mogelijk wordt uitgesteld waarbij verwaarlozing wordt voorkomen. Begeleiding binnen de AWBZ is mogelijk in de vorm van individuele begeleiding of als begeleiding in groepsverband. Voorbeelden van activiteiten die nu vanuit de begeleiding worden geboden zijn: woonbegeleiding, dagbesteding voor verstandelijk beperkten, begeleiding bij revalidatietrajecten verslaafden, logeerhuizen en activerende psychiatrische thuiszorg.

De decentralisatie heeft alleen betrekking op extramurale begeleiding. Dat is de begeleiding voor personen met een extramurale indicatie. Voor personen met een intramurale (ZZP-) indicatie blijft de begeleiding een onderdeel van het ZZP-pakket en daarmee een onderdeel van de nieuwe Wet langdurige zorg.

Aanvragen voor begeleiding worden thans ingediend bij het CIZ of Bureau Jeugdzorg, in het geval er sprake is van een jeugdige jonger dan 18 jaar met een psychiatrische grondslag. Het afgeven van een indicatie door het CIZ of Bureau Jeugdzorg wordt doorgegeven aan het zorgkantoor. Per regio is één zorgverzekeraar aangewezen als zorgkantoor. Het zorgkantoor is verantwoordelijk voor de zorginkoop en -toewijzing.

In onderstaande tabel is het aantal cliënten met een geldige indicatie voor de functie begeleiding weergegeven (CIZ basisrapportage AWBZ, gemeente Etten-Leur).⁴ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal cliënten met een aanspraak op AWBZ-zorg niet overeen hoeft te komen met het aantal cliënten dat daadwerkelijk zorg consumeert. Een cliënt kan beschikken over een indicatie, zonder die te verzilveren bij een zorgaanbieder. Tot slot zijn de indicaties die Bureaus Jeugdzorg afgeven voor AWBZ-zorg niet in de tabel opgenomen.

Functiecategorie	1 juli 2013
Alleen Begeleiding Individueel	195
Begeleiding Individueel in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging, en Behandeling	70
Alleen Begeleiding Groep	50
Begeleiding Groep in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging en Behandeling	60
Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep, geen andere Functies	60
Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep, in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging en Behandeling	35
Totaal	470

2.2.2. Regionale samenwerking rondom decentralisatie AWBZ

Voor bepaalde voorzieningen die niet in iedere gemeente aanwezig hoeven te zijn, ligt het voor hand dat wordt gekozen voor een vorm van gemeentelijke samenwerking, aldus de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Wmo 2015. Onder de huidige Wmo is deze samenwerking in ieder geval aan de orde voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Voor deze voorzieningen is Breda als centrumgemeente aangewezen die mede namens Etten-Leur en de andere samenwerkende gemeenten de opvang verzorgt. Ook wat betreft de steunpunten huiselijk geweld, de instellingen voor beschermd wonen en anonieme hulp op afstand zal sprake moeten zijn van samenwerking tussen gemeenten. Er is in het wetsvoorstel Wmo 2015 niet voor gekozen om de samenwerking voor deze taken expliciet te regelen. In een afzonderlijk artikel is opgenomen dat gemeenten verplicht zijn om met elkaar samen te werken, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.

⁴ De aantallen in de CIZ basisrapportage AWBZ zijn afgerond op vijftallen.

De zes gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert werken thans samen in voorbereiding op de decentralisatie AWBZ. In de visie op maatschappelijke ondersteuning naar aanleiding van de decentralisatie AWBZ: 'Goed voor elkaar' (augustus 2013) staat beschreven dat deze bundeling van krachten geen doel op zich is, maar ondersteunend bij de inhoud en het proces voor lokale realisatie/ implementatie. De samenwerkende gemeenten beogen in de uitvoering van de Wmo 2015 samen te werken ten aanzien van de inkoop van ondersteuning, alsmede de monitoring en verantwoording.

2.2.3. Financiële consequenties van decentralisatie AWBZ

Gemeenten krijgen de beschikking over het grootste deel van de financiële middelen voor begeleiding, die vrijvallen in de AWBZ. Het budget is voorlopig geraamd op 3,3 miljard, waarbij rekening is gehouden met de afbouw van intramurale zorgzwaartepakketten.⁵ De taakstellende korting van 0,7 miljard in 2015 is hier op in mindering gebracht. De raming is gebaseerd op gerealiseerde ABWZ uitgaven in 2012 en op een representatief databestand voor de uitgaven aan persoonsgebonden budgetten (hierna: pgb's) in 2012. Het budget van Etten-Leur is geraamd op € 6.790.788,- (Internetbericht budget en verdeling van Wmo 2015 van VWS, 29 januari 2014).

De verwachting is dat de meicirculaire van 2014 een actualisatie van het macrobudget voor 2015 zal bevatten. De meicirculaire zal daarnaast informatie bevatten over de geleidelijke ingroei naar een objectieve verdeling vanaf 2016.

2.3. Het kabinet voert per 1 januari 2015 de Participatiewet in

Het kabinet Rutte-Asscher voert een Participatiewet in. Het wetsvoorstel is op 20 februari 2014 door de Tweede Kamer aangenomen. Het kabinet wil mensen zo veel mogelijk laten participeren, bij voorkeur via een reguliere baan. Met de invoering van één regeling via de Participatiewet wordt beoogd mensen die nu aan de kant staan meer kansen te bieden. Meer kansen op regulier werk of, als dat (nog) niet kan, meer kansen op andere vormen van participatie.

De aanvankelijke opzet van de Participatiewet was om de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en Bijstand en de volledige Wajong samen te voegen in de Participatiewet. Onlangs is dit bij nota van wijziging veranderd. De huidige Wajongers worden niet onder de werkingssfeer van de Participatiewet gebracht. 'Nieuwe' jonggehandicapten die over arbeidsvermogen beschikken vallen wel onder de doelgroep van de Participatiewet.

De invoering van de Participatiewet vormt voor gemeenten een ander 'type' decentralisatie dan de decentralisatie van de jeugdzorg en AWBZ. Het betreft immers voor de gemeente een al bekende doelgroep (uitgezonderd de nieuwe Wajongers met arbeidsvermogen) en de organisatie rondom Werk en Inkomen is al georganiseerd. Dit betekent niet dat de uitdaging van de Participatiewet niet groot is. Om grote tekorten te voorkomen is het van belang dat de gemeente de organisatie/ dienstverlening op een andere wijze gaat organiseren (zie paragraaf 2.3.2).

⁵ De verwachting is dat deze versobering in de AWBZ extra druk, en vooral ook een financiële druk op de extramuraal zorg zal leggen.

2.3.1. Contouren Participatiewet

De nieuwe wet houdt in grote lijnen het volgende in. Een Wajong-uitkering is per 1 januari 2015 alleen nog mogelijk voor mensen die helemaal niet meer kunnen werken ('volledig en duurzaam arbeidsongeschikt') en voor zittende Wajongers met arbeidsvermogen.

Daarnaast veranderen per 1 januari 2015 de voorwaarden voor een plaats in de sociale werkvoorziening. Wie nu in een sociale werkplaats werkt, wordt niet herkeurd. Gemeenten kunnen vanaf 1 januari 2015 op termijn zelf 30.000 'beschutte werkplekken' (werken onder begeleiding) scheppen. Zij krijgen hiervoor geld van de Rijksoverheid. Op zo'n werkplek kan iemand het wettelijke minimumloon verdienen.

Tot slot geldt voor iedereen die straks onder de Participatiewet valt (mensen met bijstand, Wajong, Wsw) het instrument loonkostensubsidie. Bij loonkostensubsidie compenseert de overheid de werkgever, die iemand in dienst neemt met een productiviteit van minder dan 80% van het minimumloon, voor het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon.

2.3.2. Samenwerking rondom Participatiewet krijgt vorm

Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Zij kunnen ervoor kiezen om instrumenten zelf vorm te geven of in samenwerking met gemeenten uit de regio. Samenwerking is met name relevant ten aanzien van instrumenten die op werkgevers zijn gericht, zoals loonkostensubsidie, de no-riskpolis en werkvoorzieningen. Werkgevers willen en kunnen immers niet met iedere afzonderlijke gemeente zaken doen. Het is daarom van belang dat gemeenten samenwerken in arbeidsmarktregio's. De regionale werkgeversbenadering, alsmede het Werkbedrijf⁶ zullen door de 18 gemeenten in de arbeidsmarktregio West-Brabant worden opgepakt vanuit het regionaal Platform Arbeidsmarkt, als onderdeel van de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant.

Per regio moet voorts worden bezien door de samenwerkende partners hoe het beschut werk vorm kan worden gegeven. Thans zijn de negen gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenberg, Woensdrecht en Zundert eigenaar van de WVS-groep (sociale werkvoorziening).

De bestuursopdracht 'Arbeidsontwikkeling SW' had tot doel te komen tot een integrale benadering van arbeidsontwikkeling in de totale keten en een versterking van de regiefunctie van de gemeenten op de uitvoering waardoor de toekomstige financiële tekorten van de WVS-groep zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. De finale besluitvorming inzake de herstructurering en arbeidsontwikkeling van de WVS-groep heeft nog niet plaatsgevonden, maar op basis van het onderzoek 'Arbeidsontwikkeling SW' lijkt het gezamenlijk organiseren van beschut werk het hoogst haalbare voor samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen tussen de 9 WVS-gemeenten. De 6 gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert willen de verschillende onderdelen van de keten van Werk en Inkomen integraal organiseren. In de visie van de 6 gemeenten kunnen activiteiten

⁶ De werkbedrijven worden de schakel om mensen te verbinden met de banen waarvoor werkgevers garanties hebben afgegeven.

die worden georganiseerd in het kader van beschut werk ook ingezet worden voor de brede doelgroep binnen de Participatiewet. Door de inzet van doelgroepen met een hogere loonwaarde wordt de beperkte loonwaarde van de doelgroep beschut mogelijk gecompenseerd, zo is de gedachte. De Brabantse Wal gemeenten (Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht) willen daarentegen alleen de activiteiten ten behoeve van de doelgroep beschut werk in gezamenlijkheid met 9 gemeenten organiseren.

De gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert werken thans samen in de uitvoering van de Wet werk en bijstand in Werkplein regio Etten-Leur (front-office). Per 1 januari 2015 beogen deze gemeenten en de gemeente Roosendaal, de samenwerking uit te breiden door de oprichting van een regionale sociale dienst. Naar het lijkt zal voor deze regionale sociale dienst een separate gemeenschappelijke regeling worden opgericht, naast de al bestaande gemeenschappelijke regeling van de WVS-groep.

2.3.3. Financiële consequenties van de Participatiewet

De bestaande re-integratiebudgetten en huidige Wsw-subsidie worden samengevoegd in één participatiebudget. Op het participatiebudget wordt op termijn 1,3 miljard bezuinigd door het Rijk. Het subsidiebedrag per Wsw-er per jaar daalt op termijn naar € 22.700,-. In 2010 was dit nog ruim € 27.000,-. Op termijn is er geld om binnen de Participatiewet structureel 30.000 beschutte werkplekken te behouden (thans circa 100.000). Formeel hebben gemeenten nog geen zicht op de omvang van het Participatiebudget per 1 januari 2015, maar op basis van hetgeen wel bekend is en het landelijke macrobudget heeft Etten-Leur een eerste raming gemaakt. In september/ oktober 2014 worden de voorlopige Participatiebudgetten voor 2015 vanuit het Rijk bekend gemaakt.

2.4. Gemeente wordt systeemeigenaar; kans op dwarsverbanden

Met de drie decentralisaties krijgt de gemeente Etten-Leur zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. De gemeente wordt 'systeemeigenaar' en dit biedt kansen. De gemeente Etten-Leur wordt in de positie gesteld om dwarsverbanden te leggen tussen de domeinen jeugd, ondersteuning en werk. Dit wordt niet alleen noodzakelijk geacht om de hulp en ondersteuning voor burgers goed en efficiënt te organiseren, maar ook voor de uitvoerbaarheid, de beheersing en de financiering van de hulp en ondersteuning in het sociale domein.

In de organisatie en uitvoering zijn er verschillende mogelijkheden om samenhang tussen de decentralisaties te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door de organisatie van een integrale toegang of het combineren van dagbesteding en beschut werk in één organisatie.

Een complicerende factor voor het realiseren van samenhang tussen de decentralisaties is het gegeven dat de voorbereidingen op de decentralisaties in de tijd niet parallel aan elkaar lopen. Ook is er geen sprake van 'congruente samenwerkingspartners'. De wijze waarop in Etten-Leur dwarsverbanden worden gelegd tussen de decentralisaties komt aan bod in paragraaf 3.3 (norm 3.3).



Afbeelding 3: samenhang decentralisaties in het sociale domein

2.5. Overzicht betrokkenheid gemeenteraad Etten-Leur

In aanloop naar hoofdstuk 3, 4 en 5 wordt in onderstaand schema een opsomming gegeven van de momenten waarop de gemeenteraad tot dusver bij de voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein is betrokken. De betrokkenheid in onderstaand schema strekt zich uit tot de momenten waarop de gemeenteraad via raadsinformatiebijeenkomsten of raadsinformatiebrieven is geïnformeerd en tot de momenten waarop de gemeenteraad tot dusver een besluit heeft genomen. Dit overzicht is opgesteld op basis van de documentatie die de Rekenkamer van de gemeente Etten-Leur heeft ontvangen en vormt geen uitputtend overzicht.

Datum	Wat	Toelichting
15-06-2012	Raadsinformatiebrieven	Brief over de stand van zaken en verkenningsdocument decentralisatie AWBZ-begeleiding
01-10-2012	Raadsinformatiebrieven	Brief met tussentijdse rapportage transformatie jeugdzorg september 2012
03-10-2012	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over de transformatie van de jeugdzorg en Wet werken naar vermogen
15-01-2013	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over de transformatie van de jeugdzorg
feb 2013	Raadsinformatiebrieven	Kopie van de brief die aan de wmo-adviesraad is verstuurd inzake de laatste ontwikkelingen op het gebied van de transitie AWBZ-Wmo
19-02-2013	Raadsinformatiebrieven	Brief over de stand van zaken m.b.t. de herstructurering van de sociale werkvoorziening
26-02-2013	Regionale raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over de transformatie van de jeugdzorg
05-03-2013	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst met presentatie en keukentafelgesprek over transformatie jeugdzorg
11-03-2013	Raadsinformatiebrieven	Brief over technische vragen transformatie jeugdzorg n.a.v. bijeenkomst d.d. 5 maart
19-03-2013	Raadsbesluit	Regionale visie op jeugdzorgtransformatie en Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant-West

24-09-2013	Regionale raadsinformatiebijeenkomst 'Goed voor elkaar'	Bijeenkomst over visie op de transitie AWBZ-Wmo: ophalen van aandachtspunten voor verdere uitwerking van de visie 'Goed voor elkaar'
08-10-2013	Raadsinformatiebijeenkomst 'Goed voor elkaar'	Bijeenkomst over de transitie AWBZ
08-10-2013	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over de transitie Jeugdzorg, AWBZ en de Participatiewet
22-10-2013	Raadsinformatiebrief	Brief over de regionale transitiearrangementen jeugdzorg
04-11-2013	Raadsbesluit	'Goed voor elkaar' visie op maatschappelijke ondersteuning n.a.v. de transitie AWBZ
11-11-2013	Raadsinformatiebrief	Brief over werkagenda transitie AWBZ
Eind 2013 - heden	Overleg met fractiespecialisten	Vanaf eind 2013 vindt er structureel één keer per maand overleg plaats tussen de fractiespecialisten en de portefeuillehouder en beleidsadviseurs.
13-03-2014	Raadsbesluit	Inrichtingskader Zorg voor Jeugd West-Brabant-West

3. Kaderstellende rol gemeenteraad: de bevindingen

Het is belangrijk dat de gemeenteraad kaders meegeeft en de richting bepaalt, opdat het speelveld waarbinnen het college van B&W zijn bestuursbevoegdheden uitoefent, is afgebakend. Vooropgesteld zij dat kaderstelling in het sociale domein geen gemakkelijke opgave is voor gemeenteraden. Het betreft immers complexe materie en bovendien treden er ook regelmatig veranderingen en vertragingen op.⁷

Onderzocht is welke procedurele kaders door de gemeenteraad zijn vastgesteld, hoe het proces van kaderstelling is verlopen en tot slot, welke inhoudelijke en financiële kaders feitelijk zijn vastgesteld. De bevindingen worden in dit hoofdstuk per norm gepresenteerd.

3.1. Procedurele kaders

Norm 1.1: Er zijn lokale/ bovenlokale startnotities voor de decentralisaties vastgesteld waarin inhoudelijke uitgangspunten, het proces (waaronder planning en voortgangsbewaking) en de procedure voor beleidvorming is uitgelijnd

Er zijn geen startnotities voor de decentralisaties vastgesteld, waarin de inhoudelijke uitgangspunten, het proces en de procedure voor beleidvorming is uitgelijnd.

Voor de decentralisatie AWBZ is een bestuursopdracht opgesteld, welke is vastgesteld door het college van B&W (januari 2012). In de bestuursopdracht AWBZ is de doelstelling, beoogd resultaat, noodzakelijke middelen en een planning uitgelijnd.

Voor de decentralisatie jeugdzorg zijn een drietal bestuursopdrachten opgesteld. De eerste bestuursopdracht, welke is vastgesteld door het bestuurlijk projectoverleg jeugd (oktober 2010), had tot doel het realiseren en in standhouden van een overlegstructuur op het terrein van jeugd, waarmee aan de gemeenten en provincie een samenwerkingsstructuur en kader wordt geboden voor het maken van afspraken over het realiseren van samenwerking en uitvoeren van (sub)regionale projecten. Daarnaast zijn in april 2012 en december 2012 twee bestuursopdrachten vastgesteld, waarin de activiteiten zijn uitgelijnd voor het jaar 2012 en het jaar 2013.

In het kader van de invoering van de Participatiewet is de bestuursopdracht 'Arbeidsontwikkeling SW' opgesteld (maart 2013). De bestuursopdracht had tot doel te komen tot een integrale benadering van arbeidsontwikkeling in de totale keten en een versterking van de regiefunctie van de gemeenten op de uitvoering waardoor de toekomstige financiële tekorten van de WVS-groep zoveel mogelijk kunnen worden beperkt (zie ook paragraaf 2.3.2).

Voor de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ zijn gedetailleerde plannings opgesteld tot aan 1 januari 2015. Dit zijn werkdocumenten die continue worden aange-

⁷ Denk hierbij aan de val van het kabinet en het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen en de decentralisatie AWBZ, het regeerakkoord van het kabinet Rutte-Asscher, het sociaal akkoord en de koerswijziging van het kabinet met betrekking tot de decentralisatie van de persoonlijke verzorging.

past. Voor de Participatiewet is dit voorsnog niet het geval, maar is er een meer globale conceptplanning opgesteld.

Norm 1.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisaties is vastgelegd en georganiseerd

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via raadsbijeenkomsten en –(nieuws)-brieven. De wijze- en frequentie waarop de raad wordt betrokken is niet vanaf het begin af aan per decentralisatie structureel georganiseerd. Vanaf eind 2013 vindt er structureel één keer per maand overleg plaats tussen de fractiespecialisten en de portefeuillehouder en beleidsadviseurs. Het doel van dit overleg is om de fracties te informeren over de voortgang. Daarnaast wordt beoogd om op een laagdrempelige wijze met elkaar van gedachten te wisselen over diverse onderwerpen, bijvoorbeeld de organisatie van de toegang tot het sociale domein. Zodoende levert dit overleg voor het college van B&W en de ambtenaren ook input op voor de inrichting van het sociale domein.

Norm 1.3 Het proces van regionale samenwerking is zodanig ingericht dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om volledig en tijdig invulling te geven aan zijn kaderstellende rol en de democratische legitimatie van de besluitvorming is geborgd

De voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein vindt in samenwerking met andere gemeenten in de regio plaats. De gemeenteraad is aan de voorkant niet betrokken geweest bij de keuze voor de gewenste samenwerkingspartners, alsmede de taken waarop de gemeenten in de organisatie en uitvoering van het sociale domein samenwerking beogen. Stukken met kaderstellende uitspraken, zoals bijvoorbeeld visienota's, worden op bovenlokaal niveau opgesteld, maar worden bij de lokale gemeenteraden afzonderlijk in besluitvorming gebracht. Tot dusver heeft de gemeenteraad van Etten-Leur de volgende beleidsstukken vastgesteld: de Regionale visie op de transformatie van de zorg voor Jeugd en Schets Zorg voor Jeugd, de visie 'Goed voor elkaar' en het inrichtingskader Zorg voor Jeugd. Voor meer informatie over het proces tot vaststelling van voornoemde beleidsstukken wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

Norm 1.4 De raad heeft tenminste inzicht in hoe, wanneer en ten aanzien van welke thema's hij kan sturen

De gemeenteraad wordt (nog) geen concreet inzicht geboden in hoe, wanneer en ten aanzien van welke thema's hij kan sturen. In het vierde kwartaal van 2014 wordt in ieder geval een integraal beleidsplan en per decentralisatie een verordening ter besluitvorming bij de gemeenteraad ingebracht. In hoeverre er ruimte bestaat voor de gemeenteraad om invulling te geven aan zijn 'couleur locale', dan wel ruimte bestaat om te sturen tijdens het beleidsvormings- en besluitvormingsproces, is nog niet nader geconcretiseerd. Ook zijn geen beleidsalternatieven in het vooruitzicht gesteld, op basis waarvan de gemeenteraad een gewogen keuze kan maken. Tijdsdruk en samenwerking met andere gemeenten worden bestuurlijk en ambtelijk aangedragen als complicerende factoren. Desalniettemin is de verwachting binnen de gemeente Etten-Leur dat de gemeenteraad uitdrukkelijk zijn zienswijze kan meegeven ten aanzien van de organisatie van de toegang. De toegang tot de hulp en ondersteuning vormt bij uitstek een lokale aangelegenheid. Hetzelfde geldt ten aanzien van de verdeling van het participatiebudget over de verschillende klantgroepen. De kortingen op de participatiebudgetten zijn namelijk van dien aard dat het in de praktijk waarschijnlijk niet mogelijk is om alle klantgroepen optimaal te bedienen. Het is op dit moment niet duidelijk of er nog andere aspecten zijn waarbij het voor de gemeenteraad van Etten-Leur mogelijk is om lokaal invulling aan het beleid voor de decentralisaties te geven.

3.2. Proces van kaderstelling

Norm 2.1 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders

Inhoudelijke kaderstelling heeft tot nu toe op bovenlokaal niveau plaatsgevonden. Dit wil zeggen dat er op regionaal niveau visies/inrichtingskaders zijn opgesteld. Hierbij is niet inzichtelijk gemaakt in hoeverre voor de individuele gemeenteraden mogelijkheid bestond om bij de besluitvorming invulling te geven aan de 'couleur locale', dan wel ruimte bestond om bij te sturen. Dit heeft tot dusver ook niet plaatsgevonden. Tijdens informele raadsinformatiebijeenkomsten worden bepaalde zaken aan de gemeenteraad voorgelegd en worden meningen opgehaald, maar dit leidt in de praktijk niet tot de situatie dat de portefeuillehouder met een 'wensenlijstje' van de gemeenteraad het gesprek aangaat met de andere bestuurders in de regio. Algemene financiële kaderstelling ten aanzien van het beschikbare budget voor de decentralisaties heeft op lokaal niveau plaatsgevonden, zodoende heeft de gemeenteraad hierop een sturende invloed gehad (zie paragraaf 3.4).

Norm 2.2 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's en beheersmaatregelen

Voor de gemeenteraad van Etten-Leur vormde het aspect 'risicomanagement' een bijzonder aandachtspunt in het onderzoek. Voor de decentralisatie jeugdzorg is er een 'risicodocument jeugdzorg' opgesteld door de ambtenaren van de gemeenten Etten-Leur, Bergen op Zoom en Roosendaal, waarin onder meer politiek/bestuurlijke-, zorginhoudelijke-, juridische- en financiële risico's voor de samenwerkende gemeenten in de regio zijn geconcretiseerd. Ook zijn mogelijke beheersmaatregelen opgesteld. Voor ieder risico is een risicoscore berekend, dat heeft geleid tot een top 5 risico's en beheersmaatregelen.⁸ De uitkomsten zijn verwerkt in het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd, welke is vastgesteld door de gemeenteraad. Het volledige risicodocument is voor de gemeenteraad ter informatie bij het inrichtingskader gevoegd.

Voor de decentralisatie AWBZ en Participatiewet zijn in maart onder begeleiding van het Nederlands Adviesbureau Risicomanagement, de risico's per decentralisatie in een drietal sessies geïdentificeerd voor specifiek Etten-Leur. Tegelijkertijd zijn eerste stappen gezet om beheersmaatregelen en -strategieën van de risico's in kaart te brengen. Op dit moment wordt gekeken hoe de resultaten van de sessies een vervolg kunnen krijgen door inbedding en borging van risicomanagement binnen de projectorganisatie van de decentralisaties in het sociale domein.

Norm 2.3 Er is een juridische basis voor de bovenlokale samenwerking

De voorbereiding op de decentralisaties vindt in samenwerking met andere gemeenten plaats (zie ook paragrafen 2.2, 2.5 en 2.8). Met betrekking tot de organisatie en inkoop van de hulp en ondersteuning is er (nog) geen juridische basis voor de samenwerking. De regionale inkoop van jeugdhulp en ondersteuning, alsmede de monitoring en risicobeheersing zal plaatsvinden door een sturingsteam, dat

⁸ De top 5 van risico's bestaat uit: 1. Mislukken of vertragen van samenwerkingsverbanden, 2. Overschrijden budget, 3. Waarborgen dat kinderen gezond en veilig kunnen opgroeien, 4. Kunnen vertrouwen op gemaakte aannames op grond waarvan beleids- en financiële keuzes worden gemaakt en 5. Tijdig beschikken over juiste informatie.

wordt ondersteund door het inkoopbureau West-Brabant voor met name de technische expertise en inkoopmedewerkers van de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal. Er bestaat voornamelijk geen inzicht in de juridische vormgeving van dit sturingsteam.

Ten aanzien van de organisatie van 'JOOP' (zie paragraaf 3.3) beogen de samenwerkende gemeenten een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Deze uitvoeringsorganisatie wordt door de huidige aanbieders van vrij-toegankelijke ondersteuning zelf opgericht. De precieze organisatie van 'RIA' (zie paragraaf 3.3) is nog niet uitgekristalliseerd.

Voor de Participatiewet tot slot zal een deel van de samenwerking plaatsvinden in de al bestaande gemeenschappelijke regeling 'WVS-groep'. Voor de regionale sociale dienst zal er een openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden opgericht.

Norm 2.4 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen de samenwerkende gemeenten

Ten aanzien van de regionale inkoop van niet-vrij toegankelijke jeugdzorg zijn de gemeenten op hoofdlijnen het model van 'verrekening en verzekering' overeengekomen (Inrichtingskader Zorg voor Jeugd). Dit betekent dat elke gemeente in principe betaalt voor de zorg die haar burgers gebruiken, maar bij grote afwijkingen vindt onderlinge verrekening tussen gemeenten plaats. Op deze wijze wordt beoogd om de zelfstandigheid van de gemeenten te borgen en tegelijkertijd is er sprake van een verzekering voor financiële risico's bij grote afwijkingen.

3.3. Inhoudelijke kaders

Norm 3.1 Er is door de gemeenteraad een lokale/bovenlokale visie voor het brede sociale domein vastgesteld

Er is geen overkoepelende/integrale visie voor het brede sociale domein opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld, maar in diverse andere beleidsdocumenten zijn uitgangspunten voor de visie op het brede sociale domein vastgelegd. Zo bevat de Toekomstvisie 'Etten-Leur doet het gewoon' enkele bouwstenen voor het sociale domein, vastgesteld door de gemeenteraad op 20 maart 2012. Hierin wordt onder meer de veranderende rol van de gemeente Etten-Leur uitgewerkt. Er wordt een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden beoogd, waarbij de gemeente de zorg meer teruglegt in de samenleving. Ook wordt geschreven over de eigen kracht en de rol van het sociale netwerk, waarbij de gemeente de condities schept voor burgers om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van eigen leven en leefomgeving. Dezelfde uitgangspunten komen weer terug in het Wmo beleidsplan 2012-2015 'Op eigen kracht', vastgesteld door de gemeenteraad op 2 april 2012. In het kader van de kanteling komt de omslag van claim- en aanbodgegericht werken naar vraag- en resultaatgericht werken aan bod. Beoogd wordt de eigen mogelijkheden van de burger als vertrekpunt te hanteren, alsmede het leveren van maatwerk. Tot slot dient hulp en ondersteuning zo vroeg mogelijk en laagdrempelig aangeboden te worden: van curatie naar preventie.

Norm 3.2 Er is door de gemeenteraad een lokale/bovenlokale visie voor de afzonderlijke decentralisaties vastgesteld

Door de gemeenteraad is op 19 maart 2013 een Regionale visie op de transformatie van de zorg voor jeugd vastgesteld, alsmede de Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant-West. Daarnaast is door de gemeenteraad op 4 november 2013 'Goed voor elkaar', visie op maatschappelijke ondersteuning naar aanleiding van de transitie AWBZ vastgesteld. Ook is er een regionale visie op de toenmalige Wet werken naar vermogen opgesteld, welke niet is vastgesteld door de gemeenteraad. Op dit moment zijn de zes samenwerkende gemeenten bezig met het opstellen van een visie op de Participatiewet. Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat de gemeenteraad begin 2012, in het kader van de toenmalige herstructureringsfaciliteit, dertien uitgangspunten heeft vastgesteld voor een herstructureringsplan Wet sociale werkvoorziening. Maar na het controversieel verklaren van de Wet werken naar vermogen is de herstructureringsfaciliteit komen te vervallen.

Norm 3.3 De door de raad vastgestelde visies omvatten in ieder geval: de gewenste eindsituatie (inhoudelijke doelstellingen/gewenst maatschappelijk effect), uitgangspunten op basis waarvan de gemeente hulp en ondersteuning aan haar inwoners wil bieden, de wijze waarop de verschillende vormen van hulp en ondersteuning voor inwoners toegankelijk worden gemaakt, de benodigde cultuurverandering bij inwoners, aanbieders van hulp en ondersteuning en gemeente en de wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd

In de visies op de jeugdzorg en decentralisatie AWBZ zijn de volgende aspecten uitgewerkt: inhoudelijke doelstelling, uitgangspunten/leidende principes, benodigde cultuuromslag, alsmede de wijze waarop de hulp/ondersteuning toegankelijk wordt gemaakt.

Het primaire doel dat de gemeenten voor ogen hebben is het realiseren van een prettig en gezond opgroei- en opvoedklimaat voor jeugd en ouders in West Brabant. "Wij streven ernaar dat zo veel mogelijk kinderen zonder grote problemen kunnen opgroeien. Onze inspanningen richten zich daarom op een toename van het aantal jeugdigen en ouders dat op eigen kracht opvoed- en opgroeihobbels kan nemen en een afname van het aantal jeugdigen dat gebruik moet maken van passende ondersteuning" (Schets Zorg voor Jeugd 2015). Om de transformatie te realiseren is een aantal uitgangspunten vastgesteld:

- a. We gaan uit van wat de jeugd wel kan.
- b. Ouders en jeugd maken eigen keuzes.
- c. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor de opvoeding.
- d. Ondersteuning is altijd gericht op het versterken van de eigen kracht.
- e. Ondersteuning is tijdig en dichtbij gericht en ontvouwt zich bij voorkeur via één vertrouwd gezicht.
- f. Professionals werken vraaggericht en kunnen breed kijken.
- g. Professionals genieten ruimte en vertrouwen in het uitvoeren van hun verantwoordelijkheden.

Om de transformatie in denken en doen te realiseren is voorts, ten behoeve van het ontwerpen van het nieuwe stelsel zorg voor jeugd, maar ook in de dagelijkse praktijk vanaf 2015, een viertal leidende principes geformuleerd: eigen kracht eerst, regie ligt bij ouders en jeugd, geen kind buiten spel: kinderen groeien veilig op en loslaten zonder het zicht te verliezen.

Het jeugdstelsel, ook het 'Jeugdbos' genoemd, kent een drietal elementen: de toegang en vrij-toegankelijke ondersteuning, niet-vrij-toegankelijke zorg en jeugd en veiligheid. De vrij-toegankelijke ondersteuning bestaat onder meer uit de jeugdge-

zondheidszorg en peuterspeelzalen, maar ook 'JOOP' maakt hier onderdeel van uit. JOOP is een Jeugd Opvoed- en Opgroei Professional die onafhankelijk van aanbieders van de niet-vrij-toegankelijke zorg opereert en kan worden ingeschakeld voor onder andere lichte opvoedondersteuning, vraagverheldering en toeleiding naar niet-vrij-toegankelijke zorg. Tot slot maakt 'JOSE' onderdeel uit van jeugd en veiligheid. JOSE staat voor Jeugd Opvoeden in Safety Expert. JOSE wordt door JOOP ingeschakeld of door de kinderrechter in de situatie dat de veiligheid en/of ontwikkeling van een jeugdige wordt bedreigd. JOSE is dan belast met de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Met de decentralisatie AWBZ wordt door de West-Brabantse gemeenten het volgende doel nagestreefd: "We willen dat zoveel mogelijk burgers zo lang mogelijk zelfstandig deelnemen aan de samenleving door: gebruik te maken van de mogelijkheden bij de burger zelf, in te zetten op preventie, het versterken van de informele zorg (mantelzorg en vrijwilligerswerk) en een zorgvuldige transitie van de voorziening begeleiding, dagbesteding en persoonlijke verzorging" ('Goed voor elkaar', visie op maatschappelijke ondersteuning naar aanleiding van de transitie AWBZ). Er zijn een viertal leidende principes opgesteld, welke als basis dienen voor sturing, financiering en inrichting: uitgaan van eigen kracht, regie bij de persoon zelf, één gezin, één plan en normale leven is leidend. Voorts wordt er gestreefd naar een cultuuromslag bij iedereen: burgers, het maatschappelijk middenveld en de gemeenten. Er wordt een omslag beoogd van: 'zorgen voor', naar 'zorgen dat'. Het voorzieningenniveau is opgebouwd uit de categorieën: algemene voorzieningen en individuele voorzieningen. De algemene voorzieningen zijn op eenvoudige wijze te verkrijgen, zoals bijvoorbeeld een boodschappendienst. De individuele voorzieningen zijn daarentegen niet-vrij toegankelijk. De regieassistent, ook wel RIA genoemd, is bevoegd deze voorzieningen toe te kennen aan de cliënt. De werkwijze van RIA is gericht op regie te ontdekken, aan te boren en groter te maken of te behouden.

De visie op de toenmalige Wet werken naar vermogen tot slot is op een hoog abstractieniveau ingestoken waarin in het kort ten aanzien van een aantal aspecten een visie is geformuleerd, bijvoorbeeld een visie op de rol van de gemeente, visie op dienstverlening, visie op samenwerking, etc.

De wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd komt niet aan bod in de onderscheiden visies. Voor de gemeenteraad van Etten-Leur vormde dit aspect ook een bijzonder aandachtspunt voor het onderzoek. In het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd staat een drietal gezamenlijke uitgangspunten opgesomd voor de decentralisaties in het sociale domein, namelijk: 1. Eigen kracht en het sociale netwerk moeten eerst worden aangesproken voordat een beroep wordt gedaan op publiek gefinancierde middelen, 2. Ook wanneer er hulp geboden moet worden vanuit de gemeente, blijft de burger of het gezin in principe de regie over zijn of haar eigen leven houden, en 3. Voorkomen wordt dat zorgverleners langs elkaar heen werken: één gezin, één plan, één regisseur' is het algemene uitgangspunt voor het sociale domein.

Meer concreet leidt dit volgens het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd tot samenwerking op de volgende thema's: inkoop, communicatie, informatisering en automatisering en toegang. In de uitvoering ziet Etten-Leur mogelijkheden voor integratie ten aanzien van de toegang. Maar, uitgangspunt voor de toegang is het prin-

cipe dat deze wordt georganiseerd op de plek waar inwoners de toegang tot zorg- en ondersteuning verwachten, gebruikmakend van bestaande structuren.

Norm 3.4 De raad heeft kennisgenomen van een door het college van b&w opgestelde beleidsanalyse van de huidige vraag naar hulp en ondersteuning en het huidige aanbod

De gemeenteraad heeft kennisgenomen van het 'Verkenningdocument begeleiding', waarin inzicht wordt geboden in de aard en omvang van de huidige doelgroep. De aard en omvang van de doelgroep decentralisatie jeugdzorg, alsmede de daaraan gerelateerde kosten, zijn in kaart gebracht op basis van onder meer de 'Vektis-cijfers'. Ook is een document beschikbaar van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant 'Jeugd in cijfers'. De rapportages zijn niet gedeeld met de gemeenteraad, maar de cijfers zijn wel gepresenteerd tijdens de raadsinformatiebijeenkomsten. De doelgroep van de Participatiewet is voor de gemeente geen onbekende doelgroep, te meer sinds recent is besloten de huidige Wajongers niet onder de werkingssfeer van de Participatiewet te brengen.

Norm 3.5 De raad heeft een inkoopkader vastgesteld op basis waarvan de gemeente tot een zorgvuldige selectie van zorgaanbieders kan komen, om zodoende praktische en uitvoerbare taakuitvoering te realiseren

Ten aanzien van de inkoop van zorg en ondersteuning voor de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ is er nog geen inkoopkader opgesteld, dan wel vastgesteld door de gemeenteraad. Het sturingsteam draagt zorg voor het inkopen van twee onderdelen van het 'Jeugdbos'. Er wordt op regionaal niveau een opdracht voor de uitvoering van de JOOP-functie uitgezet en lokaal worden deze JOOP-en ingekocht en aangestuurd. Op regionaal niveau wordt de niet-vrij toegankelijke zorg ingekocht, conform de afspraken die daarover in het Regionaal Transitie Arrangement zijn gemaakt. Op dit moment is het sturingsteam bezig met het opstellen van een Programma van Eisen voor de JOOP-organisatie.

Voor de inkoop van hulp en ondersteuning ten aanzien van de decentralisatie AWBZ worden er op dit moment door de samenwerkende gemeenten overlegtafels georganiseerd met aanbieders, zodat laatstgenoemden in de gelegenheid worden gesteld om input te geven ten aanzien van kwaliteitseisen, kostprijzen en innovatiemogelijkheden. Door middel van de geleverde input zal in juni 2014 een kader voor inkoop worden opgeleverd (Transitieplan AWBZ, februari 2014).

3.4. Financiële kaders

Norm 4.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties van de decentralisaties (beschikbare budgetten en te verwachte kosten)

Voor de Participatiewet is een voorlopige raming in beeld gebracht en gepresenteerd aan de gemeenteraad. In het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd wordt de gemeenteraad inzicht geboden in de omvang van het voorlopige jeugdzorgbudget en de kortingspercentages. Op basis van de Vektis-cijfers is tevens inzicht in de verwachte kosten.⁹ De verwachte kosten voor de zorg voor jeugd zijn nog niet met de gemeenteraad gedeeld. Ten aanzien van de AWBZ heeft de gemeenteraad (nog) geen inzicht in de financiële consequenties.

⁹ De verwachte kosten zijn berekend op historisch gebruik jeugdzorg en daaraan gerelateerde kosten. Er heeft echter nog geen berekening plaatsgevonden van de verwachte kosten van de toekomstige organisatie van het stelsel zorg voor jeugd.

Voor de jeugdzorg en AWBZ dient te worden opgemerkt dat de gemeenten ook nog wachten op concrete informatie van het Rijk. In de meicirculaire 2014 zal het Rijk gemeenten informeren over het definitieve budget voor de Wmo. Dit geldt ook ten aanzien van het jeugdzorgbudget, maar dit zal niet meer dan 5% afwijken van het budget dat op dit moment al bij gemeenten bekend is (zie paragraaf 2.13).

Norm 4.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisaties

Het algemene uitgangspunt is dat de decentralisaties budgettair neutraal ingevoerd worden. Dat wil zeggen: binnen het daarvoor bestemde rijksbudget. Op 25 juni 2012 heeft de gemeenteraad echter met het vaststellen van de kadernota 2013-2016 besloten tot de vorming van een reserve sociaal domein. Ten laste van de algemene risicoreserve is € 3 miljoen in de reserve sociaal domein gestort. De reserve is ingesteld om financiële risico's in verband met de gevolgen van de decentralisaties, alsmede overige kosten die te maken hebben met de invoering van de decentralisaties tijdelijk op te kunnen vangen. De kosten in verband met de voorbereiding en invoering van de decentralisaties zijn geraamd op maximaal € 600.000,-. De invoeringsbudgetten van het Rijk bieden echter voor een bedrag van € 106.000,- dekking aan de kosten verbonden aan de invoering van de decentralisaties. Op 24 februari 2014 heeft de gemeenteraad derhalve besloten om € 500.000,- aan de reserve sociaal domein te onttrekken voor onder meer investeringen in formatie, ICT en informatiehuishouding in relatie tot de decentralisaties.

Norm 4.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de raad

Ten aanzien van de regionale inkoop van niet-vrij toegankelijke jeugdzorg zijn de gemeenten op hoofdlijnen het model van verrekening en verzekering overeengekomen (Inrichtingskader Zorg voor Jeugd, vastgesteld door de gemeenteraad op 13 maart 2014). Dit betekent dat elke gemeente in principe betaalt voor de zorg die haar burgers gebruiken, maar bij grote afwijkingen vindt onderlinge verrekening plaats. Op deze wijze wordt beoogd om de zelfstandigheid van de gemeenten te borgen en tegelijkertijd is er sprake van een verzekering voor financiële risico's bij afwijkingen. De onderlinge risicodeling dient nog wel nader te worden uitgewerkt. Ten aanzien van de decentralisatie ABWZ en Participatiewet zijn (nog) geen financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten.

Norm 4.4 De raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de hulp/ ondersteuning in het sociale domein

De financiële kaders zijn niet verbonden met de inhoudelijke kaders. Tot voor kort werd de voorbereiding op de decentralisaties vooral inhoudelijke aangevlogen; financieel adviseurs en concerncontroller zijn hierbij niet, of slechts in beperkte mate, betrokken geweest. De beleidsstukken bevatten dan ook geen uitgewerkte financiële paragrafen. Hierbij dient voor de volledigheid te worden opgemerkt dat voordat toeleiding van stukken richting het college van b&w en de gemeenteraad plaatsvindt, vindt altijd een toets plaats door financieel adviseurs. Op dit moment komt echter het intensiever en breder betrekken en verbinden van de bedrijfsvoering bij de voorbereiding op de decentralisaties steeds meer op gang.

De regiegroep sociaal domein van Etten-Leur (bestaande uit de projectleiders en het afdelingshoofd samenleving) is sinds kort uitgebreid met onder meer juristen en financieel deskundigen.

3.5 Samenvattend

In het beleidsvormingsproces tot nu toe (april 2014) heeft de gemeenteraad voor de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ visiedocumenten vastgesteld (de Regionale visie op de transformatie van de zorg voor Jeugd en Schets Zorg voor Jeugd, alsmede de visie 'Goed voor elkaar'). Voor de decentralisatie jeugdzorg is tevens een inrichtingskader vastgesteld, met een nadere concretisering van het stelsel Zorg voor Jeugd. Voor de Participatiewet heeft de gemeenteraad nog geen richtinggevende visie vastgesteld. Tot slot heeft de gemeenteraad ten aanzien van de financiering van de decentralisaties met de kadernota 2013-2016 besloten tot de vorming van een reserve sociaal domein. In aanloop naar 1 januari 2015 wordt in ieder geval nog een integraal beleidsplan in besluitvorming gebracht, alsmede de verordeningen voor de afzonderlijke decentralisaties. De besluitvorming over het integrale beleidsplan en de verordeningen voor de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ door de gemeenteraad van Etten-Leur vindt volgens planning plaats in november (zie planning in bijlage D).

4. Volksvertegenwoordigende rol gemeenteraad: de bevindingen

In het vorige hoofdstuk is de kaderstellende rol van de gemeenteraad aan bod gekomen in relatie tot de decentralisaties in het sociale domein. De kaderstellende rol van de gemeenteraad is sterk verweven met zijn rol als volksvertegenwoordiger. Immers, een gemeenteraad die zijn rol van volksvertegenwoordiger serieus vervult, zal ook kaders stellen die mede zijn ingegeven door signalen uit de samenleving. Bovendien past de invulling van de volksvertegenwoordigende rol in de tijdsgeest van burgerparticipatie, waarbij gemeenten, professionals en burgers samen vorm en inhoud geven aan, en het realiseren van plannen of beleid.

Onderzocht is op welke wijze professionals en burgers (waaronder cliëntvertegenwoordigers) door de gemeenteraad zijn betrokken bij het beleidsvormingsproces. De bevindingen worden in dit hoofdstuk gepresenteerd.

4.1. Betrokkenheid professionals, cliëntvertegenwoordigers en burgers

Norm 5.1 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Hij laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld, cliëntvertegenwoordigers en inwoners die thans hulp en ondersteuning krijgen, dan wel (willen) geven

In het proces van beleidsvoorbereiding ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg en AWBZ worden professionals, cliëntvertegenwoordigers en burgers zelf actief betrokken. Voor de Participatiewet is dit minder aan de orde, omdat de gemeente gewoonweg te maken heeft met minder externe partijen.

In het kader van de decentralisatie jeugdzorg hebben onder meer op 29 en 30 augustus 2012 transformatiedagen plaatsgevonden. Tijdens deze dagen is samengewerkt met jeugdzorg- en jeugdhulpaanbieders en vertegenwoordigers van ouders en jeugd om bouwstenen te verzamelen voor het ontwerpen van een nieuw stelsel. Het concept van de 'Schets Zorg voor Jeugd 2015' is ter consultatie voorgelegd aan ouders, jeugdigen en jeugdzorg- en jeugdhulpaanbieders via de website: www.voordejeugdwestbrabant.nl en via consultatiebijeenkomsten. In oktober 2013 heeft een Jeugdbos Veilingdag plaatsgevonden met jeugdzorg- en jeugdhulpaanbieders en vertegenwoordigers van ouders en jeugd, ten behoeve van inrichtingsvraagstukken.

In het kader van de decentralisatie AWBZ hebben in de tweede helft van 2012 verkennende gesprekken plaatsgevonden met zorgaanbieders uit de regio. Ook zijn er werkbezoeken georganiseerd. Bij de ontwikkeling van de visie 'Goed voor elkaar' is meegedacht door zorgaanbieders en vertegenwoordigers van cliënten. In mei 2012 is de conceptvisie ter consultatie voorgelegd aan 78 vertegenwoordigers van 42 verschillende organisaties. De visie is naar aanleiding van de consultatieronde aangepast, aangevuld, verduidelijkt en aangescherpt (inspraakverslag consultatieronde). Een definitief concept is in de zomerperiode voorgelegd aan de Wmo-raden van de zes gemeenten. De Wmo raden hebben in augustus 2013 een gezamenlijk advies uitgebracht over de conceptversie.

Bovengenoemde initiatieven zijn met name door en voor de colleges van B&W en de ambtelijke organisatie georganiseerd. Tijdens de zogenoemde 'infobijeenkomsten' laten raadsleden zich echter zelf informeren door professionals en de toekomstige doelgroep. Daarnaast zullen er binnenkort ook werkbezoeken plaatsvinden voor raadsleden aan aanbieders van zorg en ondersteuning.

5. Controlerende rol gemeenteraad: de bevindingen

In het huidige stadium van beleidsvoorbereiding en besluitvorming gaat het nog niet om het daadwerkelijk toezicht houden op het functioneren van het college van B&W in het sociale domein. Daarentegen dient de gemeenteraad wel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop het college van B&W per 1 januari 2015 verantwoording aflegt over het door haar uitgevoerde beleid.

Onderzocht is of en zo ja, op welke wijze, tijdens het beleidsvoorbereidingsproces controle en bijsturing door de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Daarnaast is bezien of de gemeenteraad reeds inzicht heeft in de wijze waarop het college van B&W per 1 januari 2015 verantwoording zal gaan afleggen over de prestaties in het sociale domein.

5.1. Controle en bijsturing tijdens het beleidsvormingsproces

Norm 6.1 Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college van B&W over de informatievoorziening in relatie tot de decentralisaties

De gemeenteraad wordt veelvuldig geïnformeerd via raadsbijeenkomsten (lokaal en regionaal) en –brieven. De wijze- en frequentie waarop de raad wordt geïnformeerd is niet vanaf het begin af aan per decentralisatie structureel georganiseerd. Vanaf eind 2013 vindt er structureel één keer per maand overleg plaats met de fractiespecialisten. Het doel van dit overleg is om de fracties te informeren over de voortgang. Daarnaast wordt beoogd om op een laagdrempelige wijze met elkaar van gedachten te wisselen over diverse onderwerpen, bijvoorbeeld de organisatie van de toegang.

De voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein zijn door de gemeenteraad voor 2014 voorts aangemerkt als 'groot project'. Dit betekent dat de voortgang in de reguliere P&C-cyclus wordt meegenomen. Op de rapportagemomenten zal inzicht worden geboden in: realisatie maatschappelijke effecten, risico's, politiek-bestuurlijk en draagvlak, algemene en externe omgeving, veiligheid, financiën, planning, kwaliteit uitvoering en capaciteit organisatie en samenwerking partners (begroting 2014 gemeente Etten-Leur). Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat er recent is geïnvesteerd in het vereenvoudigen van de P&C-cyclus binnen de gemeente Etten-Leur: 'Minder papier en meer ontmoeting' is daarin het devies. De praktijk wijst uit dat dit beter aansluit bij de informatiebehoefte van de gemeenteraad en het overleg met de fractiespecialisten één keer per maand is hiervan een concreet voorbeeld.

Norm 6.2 De informatievoorziening is dusdanig van kwaliteit dat de raad de voorbereidingen op de decentralisaties goed kan controleren en bijsturen waar nodig

De gemeenteraad wordt op verschillende wijzen geïnformeerd over de decentralisaties in het sociale domein. Afgezien van het recent ingelaste maandelijks overleg met de fractiespecialisten kent de informatievoorziening geen vaste structuur/stramien. De inhoud van de informatievoorziening is divers. Enerzijds wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van landelijke ontwikkelingen. Anderzijds wordt de gemeenteraad geïnformeerd over ontwikkelingen/voortgang van de voorbereidingen in Etten-Leur/de regio. Ervaren wordt dat de informatievoorziening voldoende informatief is. Bovendien doen raadsleden daarnaast een veelvuldig beroep op de informatie die via onder meer de VNG beschikbaar wordt gesteld.

5.2. Het afleggen van verantwoording door het college per 1 januari 2015

Norm 7.1 De raad heeft prestatie-indicatoren vastgelegd op basis waarvan de raad aan de hand van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren

Norm 7.2 De raad heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus

De gemeenteraad heeft met het college van B&W (nog) geen concrete afspraken gemaakt over de wijze waarop het college van B&W per 1 januari 2015 verantwoording af zal gaan leggen over haar presteren in het sociale domein. Op dit moment worden hieromtrent afspraken voorbereid. Vanaf 2015 zullen de decentralisaties onderdeel uitmaken van de reguliere processen. Financiële verantwoording vindt dan plaats via de P&C documenten. Daarnaast is de kadernota 2015-2018 in ontwikkeling. Naar verwachting wordt hierin een voorstel opgenomen over de wijze waarop de decentralisaties in het sociale domein in de begroting voor 2015 worden gepresenteerd, bijvoorbeeld door tijdelijk een apart programma decentralisaties. Tot slot wordt op dit moment voor de decentralisatie jeugdzorg in een regionale werkgroep gewerkt aan het inzichtelijk maken van gewenste maatschappelijke effecten, doelstellingen en indicatoren.

Norm 7.3 De raad heeft afspraken gemaakt over evaluaties/doorlichtingen/ visitaties/ hoorzittingen met belanghebbenden

De gemeenteraad heeft nog geen afspraken gemaakt over evaluaties, doorlichtingen, etc. van het functioneren van Etten-Leur in relatie tot de organisatie van het sociale domein.

6. Conclusies en suggesties

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de gemeenteraad van Etten-Leur toegerust is om invulling te geven aan zijn kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol in lokaal en bovenlokaal verband ten aanzien van de decentralisaties in het sociale domein.

Voorafgaand aan de formulering van haar conclusies en aanbevelingen wil de Rekenkamer benadrukken dat in het speelveld waarbinnen de taken in het sociale domein worden overgedragen sprake is van een grote dynamiek, en daarmee gepaard gaande onzekerheden en onduidelijkheden. Zowel voor de doelgroep, de gemeente als voor de zorgaanbieders is sprake van grote inhoudelijke en financiële belangen. Daarbij brengt de aard van de over te dragen taken met zich mee dat samenwerking met andere gemeenten nodig is. Dit maakt dat de decentralisaties in het sociale domein een ongekende opgave vormen voor gemeenten en zo ook voor de gemeente Etten-Leur. De conclusies en suggesties aan de gemeenteraad van Etten-Leur moeten derhalve ook in deze context worden beschouwd.

In voorgaande hoofdstukken zijn de bevindingen uiteengezet. Op basis hiervan komt de Rekenkamer tot de slotsom dat het college van B&W en de ambtelijke organisatie zich inspannen om te komen tot een doeltreffende en doelmatige voorbereiding van het beleid, en er daarbij naar streven om de gemeenteraad te betrekken bij het voorbereidingsproces. De gemeenteraad wordt veelvuldig door nieuwsbrieven en informatiebijeenkomsten geïnformeerd. Daarnaast worden visienota's, beleidskaders en verordeningen ter besluitvorming ingebracht. Feitelijk wordt de gemeenteraad zodoende in positie gebracht. Een aandachtspunt is echter de mate waarin de gemeenteraad van Etten-Leur concreet kan (bij)sturen in het beleidsvormingsproces en/of invulling kan geven aan zijn 'couleur locale'. Dit vindt tot dusver in beperkte mate plaats en de rol van de gemeenteraad kan zodoende scherper worden ingevuld. In onderstaande paragrafen wordt deze slotsom onderbouwd met een aantal deelconclusies (6.1), welke leiden tot elf suggesties van de Rekenkamer aan de gemeenteraad van Etten-Leur om zijn positie rondom de decentralisaties verder te versterken (6.2).

6.1. Conclusies

6.1.1. Kaderstellende rol

- a. Het college van B&W van Etten-Leur informeert zijn gemeenteraad veelvuldig over het voorbereidingsproces op de decentralisaties sociaal domein. Instrumenten die daarbij worden ingezet zijn (nieuws)brieven en lokale en regionale informatiebijeenkomsten.
- b. Informatievoorziening van het college van B&W van Etten-Leur in de richting van de gemeenteraad vindt veelal achteraf plaats. De gemeenteraad wordt bijgepraat over de stand van zaken en wordt op sommige momenten in het proces gevraagd naar inbreng op voorliggende (visie)documenten.
- c. Voor de gemeenteraad is niet door het college van B&W vooraf inzichtelijk gemaakt op welke momenten hij waarover 'aan zet' is in het voorbereidingspro-

ces. Het ontbreekt in de gemeente Etten-Leur aan een heldere 'termijnagenda' rondom de decentralisaties in het sociale domein.

- d. De gemeenteraad van Etten-Leur heeft vooraf geen expliciete kaders aan het College van B&W mee kunnen geven voor het proces van beleids- en besluitvorming voor de decentralisaties in het sociale domein.
- e. Het proces van (inhoudelijke) kaderstelling en beleidsvorming wordt in sterke mate op bestuurlijk en ambtelijk niveau voorbereid op bovenlokaal niveau. Visievorming en het opstellen van inrichtingskaders vindt vooral op dat bovenlokale niveau plaats, zoals ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg, AWBZ, alsook de Participatiewet.
- f. In lijn met conclusie e, wordt de gemeenteraad van Etten-Leur procesmatig (veelal achteraf) in stelling gebracht door het college van B&W om kaders vast te stellen. Voorbeelden daarvan zijn het vaststellen van de 'Schets voor Jeugd' (Jeugdzorg) en de visie 'Goed voor elkaar' (AWBZ). Voor de Participatiewet heeft de gemeenteraad nog geen richtinggevende visie vastgesteld. Van kaderstelling vooraf, daadwerkelijk bijsturing van beleid en/of de concrete invulling van de 'couleur locale' is nauwelijks sprake.
- g. Bij de voorbereiding van het onderzoek is vanuit de raad van de gemeente Etten-Leur aandacht gevraagd voor de wijze waarop de integraliteit tussen de decentralisaties wordt bewaakt. Geconstateerd wordt dat de wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd in de onderscheiden visies niet aan bod komt. In het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd zijn wel uitgangspunten genoemd, maar deze hebben nog niet geresulteerd in een concrete uitwerking.
- h. Kenmerkend voor de beperkte mate waarin de gemeenteraad van Etten-Leur kaderstellend kan optreden in het decentralisatieproces, is het feit dat het college van B&W hem geen inhoudelijke varianten met daaraan gerelateerde (financiële) scenario's voorlegt, op grond waarvan de gemeenteraad expliciete keuzen kan maken.
- i. Bij de voorbereiding van het onderzoek is vanuit de raad van de gemeente Etten-Leur tevens aandacht gevraagd voor de wijze waarop het risicomanagement regionaal en lokaal wordt ingevuld. Geconstateerd wordt dat op regionaal niveau voor de decentralisatie jeugdzorg een 'risicodocument jeugdzorg' is opgesteld. Voor de AWBZ en Participatiewet heeft risicoanalyse specifiek voor Etten-Leur recent plaatsgevonden. Op dit moment wordt bezien hoe inbedding en borging van het risicomanagement binnen de projectorganisatie van de decentralisaties vorm kan krijgen.
- j. Door de gemeenteraad van Etten-Leur is het algemene financiële kader vastgesteld dat de decentralisaties budgettair neutraal moeten verlopen. In welke mate dit voor het college van B&W een uitvoerbaar kader is, is mede door het ontbreken van voornoemde risicoanalyse (nog) niet bekend. De gemeenteraad van Etten-Leur heeft besloten tot de vorming van een reserve van € 3 miljoen om financiële risico's rondom de decentralisaties op te kunnen vangen. De omvang van de gevormde reserve is niet gebaseerd op een

kwantitatieve risico-inventarisatie. De gemeenteraad heeft daardoor geen inzicht in de mate waarin deze reserve toereikend zal zijn.

- k. Ten aanzien van de bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding op de decentralisaties, concluderen wij dat:
 - a. Het voorbereidingsproces tot dusverre hoofdzakelijk beleidsinhoudelijk is opgepakt. De impact van de beleidsinhoudelijke keuzen op belangrijke onderdelen van de bedrijfsvoering, zoals financiën en ICT, is nog onvoldoende in beeld gebracht. Daaruit volgt dat het in de tot op heden aan de gemeenteraad van Etten-Leur aangeboden stukken ontbreekt aan een financiële/bedrijfsvoeringsparagraaf.
 - b. Er is nog geen sprake is van een juridische basis voor de bovenlokale samenwerking in het sociale domein. Besluitvorming over en de daarop volgende implementatie van bijvoorbeeld de juridische borging van de inkoop samenwerking van hulp en ondersteuning en de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor 'JOOP' moet nog plaatsvinden. Voor de gemeenteraad is onduidelijk in welke mate deze procesgang tot risico's in de uitvoering leidt.
- l. Op bestuurlijk en ambtelijk niveau zijn de samenwerkende gemeenten in de regio voor de regionale inkoop van niet-vrij toegankelijke jeugdzorg op hoofdlijnen het combinatiemodel van 'verzekering en verrekening' overeengekomen. In dat combinatiemodel betaalt elke gemeente in principe voor de zorg die haar eigen burgers gebruiken, maar grote afwijkingen op lokaal niveau worden regionaal gedragen. De gemeenteraad van Etten-Leur heeft aan het college van B&W echter geen kaders kunnen meegeven voor de uitwerking van dit combinatiemodel.

6.1.2. Volksvertegenwoordigende rol

- a. Het college van B&W en de ambtelijke organisatie van Etten-Leur betrekken burgers, cliëntvertegenwoordigers en professionals actief in het proces van beleidsvoorbereiding. Zij worden in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze ten aanzien van inrichting van het sociale domein kenbaar te maken door bijvoorbeeld zogenoemde consultatierondes. De gemeenteraad van Etten-Leur wordt niet direct betrokken bij deze initiatieven. Raadsleden leggen vooral op individuele basis contacten met hun achterban om gevoelens, wensen en verwachtingen op te halen.

6.1.3. Controlerende rol

- a. De gemeenteraad van Etten-Leur heeft nog geen afspraken gemaakt met het college van B&W over de toekomstige verantwoording in het sociale domein. De gemeenteraad en het college van B&W zijn nog niet met elkaar in gesprek over de daartoe relevante prestatie-indicatoren, over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus, alsmede ontbreekt het vooralsnog aan afspraken over evaluaties van gevoerd beleid en/of doorlichtingen van gevormde constructies. Voorstellen inzake de toekomstige verantwoording worden op dit moment door het college van B&W voorbereid.

6.2. Elf suggesties voor versterking rol gemeenteraad

1. Er moet nog veel gebeuren om klaar te staan voor de decentralisaties in het sociale domein. Bevraag het college van B&W derhalve kritisch op de voortgang van de transitie en transformatie in het sociale domein. Meer concreet kunt u daarbij onder meer vragen naar:
 - a. Eventuele noodzakelijke prioritering in het voorbereidingsproces.
 - b. De wijze van aanbesteding c.q. de rol van de raad hieromtrent.
 - c. De wijze waarop de samenhang tussen de decentralisaties wordt gerealiseerd.

2. Vraag het college van B&W om een spoorboekje waarin inzicht wordt geboden in de nog te nemen stappen, mijlpalen en de momenten waarop u als gemeenteraad 'aan zet' bent, om per 1 januari 2015 klaar te staan voor de uitvoering van de taken in het sociale domein.

Vraag het college van B&W hierbij tevens aan te geven in welke mate en ten aanzien van welke aspecten er ruimte ontstaat voor de gemeenteraad om invulling te geven aan de 'couleur locale' in het (bovenlokale) proces van beleidsvorming en/of de uitvoering.

3. Verzoek het college van B&W in het vervolgproces tijdig (vooraf) de gemeenteraad keuzes voor te leggen, aan de hand van inhoudelijke varianten en daaraan gerelateerde (financiële) scenario's. Tenminste kunt u vragen dat raadsstukken worden voorzien van bespreekpunten, keuzen en de daaraan verbonden consequenties.
4. Alhoewel de Participatiewet op onderdelen een ander 'type' decentralisatie vormt dan de decentralisatie van de jeugdzorg en AWBZ betekent dit niet dat de uitdaging van de Participatiewet niet groot is. Om grote tekorten te voorkomen is het van belang dat de gemeente de organisatie/ dienstverlening op een andere wijze gaat organiseren. Verzoek het college van B&W om een richtinggevende visie op de Participatiewet, waarover de gemeenteraad zich kan uitspreken. Meer concreet kunt u daarbij vragen naar:
 - a. De actuele stand van zaken in de discussie rondom de toekomstige opzet van de WVS-groep.
 - b. De relatie tussen de herstructurering van de WVS-groep en de vorming van een separate GR voor de regionale sociale dienst.
 - c. De potentiële financiële risico's voor de gemeente Etten-Leur als gevolg van dit proces;
 - d. Het opstellen van een realistische planning waarin de verschillende activiteiten/nog te nemen stappen zijn uitgelijnd om per 1 januari 2015 klaar te staan voor de uitvoering van de Participatiewet.
5. Vraag het college van B&W naar de uitkomsten van de recent verrichte risicoanalyse, opdat inzicht wordt gegenereerd in de inhoudelijke/maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's van de decentralisaties in het sociale domein en de daaraan gerelateerde beheersmaatregelen. Vraag als gemeenteraad vervolgens periodiek om een stand van zaken in de mate waarin risico's zich daadwerkelijk aandienen en stuur waar nodig daarop bij.

6. Geef aan het college van B&W kaders mee voor de (bestuurlijk-juridische) vormgeving van en financiële afspraken rondom bovenlokale samenwerking in het sociale domein, zodanig dat u als gemeenteraad voldoende invulling kunt blijven geven aan uw kaderstellende en controlerende rol vanuit lokaal perspectief.
7. Maak met het college van B&W specifiekere afspraken over de wijze waarop wordt omgegaan met eventuele tekorten, overschotten en de toerekening van kosten in het sociaal domein. Daarbij valt te denken aan afspraken over:
 - a. Het creëren van een nieuwe bestemmingsreserve (gewinningsfunctie) en de omvang daarvan gerelateerd aan de financiële omvang van de overgehevelde taken.
 - b. De periode waarin het overgeheveld budget beschikbaar blijft voor het doel.
 - c. Het feit of het overgeheveld budget al dan niet taakstellend is.
 - d. De mate waarin het beleid wordt versoerd bij een negatieve reserve, om binnen budget te blijven.
 - e. De mate waarin voor- en nadelen worden verrekend met de reserve.
 - f. De mate waarin kosten die vanwege de nieuwe taken gemaakt worden ten laste van de overgehevelde budgetten komen, al dan niet inclusief de indirecte kosten.
 - g. De periode waarna de reserve in principe wordt opgeheven.
8. Vraag het college van B&W om aan te geven wat het model van 'verzekering en verrekening' vanuit financieel oogpunt kan betekenen voor de inkoop van niet-vrij toegankelijke jeugdzorg voor de gemeente Etten-Leur. Beantwoordt als gemeenteraad daarbij de vraag tot aan welke grens u het redelijk en billijk vindt om de middelen van de gemeente regionaal in te zetten; spreek hierbij eventueel een maximum bedrag/percentage af.
9. Vanuit uw rol als volksvertegenwoordiger is het belangrijk dat u goed zicht heeft op en contact onderhoudt – of door het college van B&W in contact wordt gebracht – met de toekomstige doelgroep van de decentralisaties om hun behoeften, wensen en ideeën op te halen en deze bevindingen (mede) uitgangspunt te laten zijn van het beleid in het sociale domein.

U kunt daartoe bijvoorbeeld werkbezoeken afleggen bij cliëntvertegenwoordigende organisaties en aanbieders van hulp en ondersteuning om zodoende te horen van cliënten, zorgaanbieders en bij uitvoering betrokken medewerkers wat voor hen belangrijk is. Inzicht in ervaringen uit de praktijk maakt de materie bovendien meer tastbaar. Maar ook naar de toekomst toe is het belangrijk dat u ook zelf informatie verzamelt over de wijze waarop in het nieuwe stelsel gewerkt wordt en de vraag hoe dit door de doelgroep en andere betrokkenen wordt ervaren.

Voor het slagen van de decentralisaties is van essentieel belang dat burgers adequaat worden geïnformeerd over de veranderingen die gaan komen. In aanvulling op het bovenstaande wordt aanbevolen om het College op te dragen om een communicatieplan op te stellen.

10. Ga met het college van B&W in gesprek over mogelijke prestatie-indicatoren voor het volgen van de maatschappelijke en financiële effecten in het nieuwe stelsel van het sociale domein.

Vanuit het oogpunt van de doelstellingen die zijn geformuleerd verdient het de aanbeveling om in ieder geval te volgen of, en zo ja in welke mate, er een verschuiving gaande is van het gebruik van tweedelijns dure, specialistische zorg (niet-vrij toegankelijke voorzieningen) naar gebruik van eerstelijnszorg (vrij-toegankelijke voorzieningen). Onderstaande figuur illustreert de gewenste verschuiving in gebruik van zorg:



11. Vraag het college van B&W om de wijze waarop zij verantwoording aflegt aan u vast te leggen in het beleidskader, waarbij u nauwkeurig aangeeft wat voor informatie u op welke momenten van het college verlangt, met inbegrip van voortgangsrapportages en mogelijke beleidsevaluaties.

7. Reactie van het college

Op 29 april 2014 heeft de Rekenkamer de concept-rapportage aangeboden voor een gecombineerd ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor. Het college van B&W heeft hierop gereageerd bij brief van 20 mei 2014. De reactie van het college van B&W is hieronder integraal opgenomen.

Geachte meneer de Schipper,

Op 29 april 2014 ontvingen wij van u de conceptrapportage 'Onderzoek naar de decentralisaties in het sociaal domein'. U vraagt om een reactie van het college van burgemeester en wethouders. In deze brief geven wij deze reactie.

Procedure

Met het oog op het bijzondere karakter van dit onderzoek is in overleg met de betrokkenen besloten om de procedures van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor in één procedure te combineren. Deze bestuurlijke reactie gaat alleen in op de conclusies en suggesties uit het zesde hoofdstuk. We gaan ervan uit dat alle punten uit het ambtelijk wederhoor worden verwerkt in het eindrapport.

Conclusies Rekenkamer

Wij onderschrijven de conclusies uit het rapport op hoofdlijnen. Ook de context van de decentralisaties die wordt geschetst herkennen wij: een grote dynamiek met onzekerheden en onduidelijkheden. Mede gezien deze context willen we een aantal conclusies nuanceren:

- Door middel van regionale raadsbijeenkomsten worden raadsleden vooraf geïnformeerd over het beleidsproces. Ook tijdens het maandelijkse overleg wordt dit gedaan. Deze informatie wordt door raadsleden benut bij het vaststellen van kaderstellende documenten. (conclusie 6.1.1.f)
- De integraliteit tussen de decentralisaties wordt enerzijds bewaakt door de regionale regiegroep en anderzijds door de lokale projectgroep. In de regionale regiegroep zitten de managers van de betrokken gemeenten. De beleidsplannen worden conform afspraak in november integraal aangeboden aan de gemeenteraad. (conclusie 6.1.1.g)
- Ook met een risicoanalyse blijft nog onduidelijk of de gevormde reserve een uitvoerbaar kader biedt. Dit hangt ook af van bijvoorbeeld meer inzicht in de ter beschikking gestelde rijksbudgetten en doelgroepen. Wij hebben inmiddels een eigen risicoanalyse opgesteld die de komende maanden gedeeld wordt met de raad. (conclusie 6.1.1.j)
- De bedrijfsvoering wordt intensief betrokken bij de decentralisaties. Dit gebeurt zowel regionaal als lokaal. Om de raad hierover te informeren zullen we in de toekomst hier aandacht aan besteden in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag. (conclusie 6.1.1.k.a)
- De gemeenteraad heeft er zelf voor gekozen om de maandelijkse informatie-avonden niet samen met de adviesraden te houden. (conclusie 6.1.2.a)
- Aangezien het proces van beleidsvorming nog loopt en de door het rijk aan de gemeente geboden financiële kaders nog niet bekend zijn, is het nog te vroeg om de raad inhoudelijke varianten met daaraan gerelateerde (financiële) sce-

nario's voor te leggen en afspraken te maken over verantwoording, wijze van rapportage en prestatie-indicatoren. (conclusie 6.1.3.a)

Suggesties Rekenkamer

Ook het belang van de suggesties onderschrijven wij. Nagenoeg alle suggesties zijn al opgepakt in de regio en/of lokaal. Als voorbeelden melden we dat:

- Het opstellen van een richtinggevende visie op de Participatiewet loopt. (suggestie 4)
- Het proces om niet alleen een integrale risicoanalyse te maken maar deze ook te borgen en te operationaliseren loopt. (suggestie 5)
- Met de raad afspraken gemaakt zijn over de taakstelling, de reserve en wanneer deze wordt opgeheven. (suggestie 7)
- Voorstellen voor werkbezoeken zijn gedaan aan het Presidium. Deze zijn bewust uitgesteld tot de nieuwe raadsleden benoemd zijn. (suggestie 9)
- Er een communicatieplan opgesteld wordt. (suggestie 9)

Voorts willen we stellen dat een deel van de aanbevelingen (zoals het voorleggen van scenario's, vaststellen van prestatie-indicatoren, verantwoordingsafspraken) pas opgevolgd kunnen worden op het moment dat de hiervoor benodigde stappen in het kaderstellings- en beleids-vormingsproces zijn doorlopen en de wettelijke (financiële) kaders afdoende inzichtelijk zijn. We onderkennen het belang van deze processtappen en deze zullen dan ook in het vervolg-proces worden opgepakt.

Toegang

Het onderwerp bij uitstek waar de 'couleur locale' aan bod komt en waar de gemeenteraad direct bij wordt betrokken is de toegang tot de zorg. Wij zijn in gesprek met de gemeenteraad over dit thema, waarbij ook de sociale wijkteams worden betrokken.

Tot slot

Uw conclusies onderschrijven dat de raad veelvuldig wordt geïnformeerd over de decentralisaties in het sociaal domein. De suggesties zijn een welkome aanvulling op het toerusten van de gemeenteraad om zijn rol te vervullen. Wij bedanken de Rekenkamer voor het verrichte onderzoek en de aangereikte verbeterpunten. Indien u nog vragen heeft over onze reactie dan kunt u contact opnemen met Frank van Groesen, telefoonnummer 076 - 502 4484.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Etten-Leur.

De secretaris,

De burgemeester,

Mw. B.W. Silvis-de Heer.

Mw. H. van Rijnbach-de Groot.

8. Nawoord Rekenkamer West-Brabant

De Rekenkamer West-Brabant dankt het college van B&W voor haar reactie op de rapportage inzake het onderzoek naar de decentralisaties in het sociale domein. De Rekenkamer is verheugd dat het college van B&W de conclusies op hoofdlijnen kan onderschrijven en dat zij het belang van de suggesties onderschrijft en daaraan reeds deels invulling geeft.

Gezien de complexiteit van het proces en het belang van de decentralisatieopgave voor de (meest kwetsbare) inwoners van uw gemeente, adviseert de Rekenkamer de gemeenteraad van Etten-Leur om consequent de vinger aan de pols te blijven houden.

Bijlage A Normenkader

Deelvragen	Norm
<i>Kaderstellende rol</i>	
1. Welke procedurele kaders zijn door de gemeenteraad gesteld?	<p>1.1 Er zijn lokale/ bovenlokale startnotities voor de decentralisaties vastgesteld waarin inhoudelijke uitgangspunten, het proces (waaronder planning en voortgangsbewaking) en de procedure voor beleidvorming is uitgelijnd</p> <p>1.2 De betrokkenheid van de raad bij de decentralisaties is vastgelegd en georganiseerd</p> <p>1.3 Het proces van regionale samenwerking is zodanig ingericht dat de raad in de gelegenheid wordt gesteld om volledig en tijdig invulling te geven aan zijn kaderstellende rol en de democratische legitimatie van de besluitvorming is geborgd</p> <p>1.4 De raad heeft tenminste inzicht in hoe, wanneer en ten aanzien van welke thema's hij kan sturen</p>
2. Op welke wijze is het proces van (lokale) kaderstelling verlopen en in welke mate heeft politieke afstemming op bovenlokaal niveau plaatsgevonden?	<p>2.1 De raad heeft een sturende invloed op de totstandkoming van de financiële en inhoudelijke kaders</p> <p>2.2 De raad heeft zicht op de inhoudelijke, bestuurlijke en financiële risico's en beheersmaatregelen</p> <p>2.3 Er is een juridische basis voor de bovenlokale samenwerking</p> <p>2.4 Er is helderheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen de samenwerkende gemeenten</p>
3. Welke inhoudelijke kaders zijn door de gemeenteraad gesteld?	<p>3.1 Er is door de gemeenteraad een lokale/ bovenlokale visie voor het brede sociale domein vastgesteld</p> <p>3.2 Er is door de gemeenteraad een lokale/ bovenlokale visie voor de afzonderlijke decentralisaties vastgesteld</p> <p>3.3 De door de raad vastgestelde visies omvatten in ieder geval: - De gewenste eindsituatie (inhoudelijke doelstellingen/ gewenst maatschappelijk effect)</p>

Deelvragen	Norm
	<ul style="list-style-type: none"> - Uitgangspunten op basis waarvan de gemeente hulp en ondersteuning aan haar inwoners wil bieden - De wijze waarop de verschillende vormen van hulp en ondersteuning voor inwoners toegankelijk worden gemaakt - De benodigde cultuurverandering bij inwoners, aanbieders van hulp en ondersteuning en gemeente - De wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd <p>3.4 De raad heeft kennisgenomen van een door het college van b&w opgestelde beleidsanalyse van de huidige vraag naar hulp en ondersteuning en het huidige aanbod</p> <p>3.5 De raad heeft een inkoopkader vastgesteld op basis waarvan de gemeente tot een zorgvuldige selectie van zorgaanbieders kan komen, om zodoende praktische en uitvoerbare taakuitvoering te realiseren</p>
<p>4. Welke financiële kaders zijn door de gemeenteraad gesteld?</p>	<p>4.1 De raad heeft zicht op de financiële consequenties van de decentralisaties (beschikbare budgetten en te verwachten kosten)</p> <p>4.2 Er zijn door de raad financiële uitgangspunten vastgesteld voor de financiering van de decentralisaties</p> <p>4.3 Er zijn financiële afspraken gemaakt tussen de samenwerkende gemeenten welke zijn goedgekeurd door de raad</p> <p>4.4 De raad heeft de financiële kaderstelling verbonden met inhoudelijke kaderstelling: er is een analyse gemaakt van de wijze waarop de inhoudelijke kaders kunnen zorgen voor beperking van de kosten en de gevolgen van kostenbeperkingen voor de kwaliteit van de hulp/ ondersteuning in het sociale domein</p>
<i>Volksvertegenwoordigende rol</i>	
<p>5. Op welke wijze worden burgers en professionals uit het veld door de gemeenteraad betrokken in het beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces?</p>	<p>5.1 De raad weegt betrokken belangen van verschillende actoren evenwichtig af. Hij laat zich informeren door verschillende actoren: professionals uit het veld, cliëntvertegenwoordigers en inwoners die thans hulp en ondersteuning krijgen, dan wel (willen) geven</p>

Deelvragen	Norm
<i>Controlerende rol</i>	
6. Hoe vindt tijdens het beleidsvoorbereidings- en besluitvormingsproces controle en bijsturing plaats door de gemeenteraad?	<p>6.1 Er zijn afspraken gemaakt tussen de raad en het college van b&w over de informatievoorziening in relatie tot de decentralisaties</p> <p>6.2 De informatievoorziening is dusdanig van kwaliteit dat de raad de voorbereidingen op de decentralisaties goed kan controleren en bijsturen waar nodig</p>
7. Heeft de gemeenteraad inzicht in de wijze waarop het college, na het besluitvormingsproces, verantwoording zal afleggen richting de gemeenteraad?	<p>7.1 De raad heeft prestatie-indicatoren vastgelegd op basis waarvan de raad aan de hand van concrete inhoudelijke en financiële verantwoordingsinformatie kan gaan monitoren</p> <p>7.2 De raad heeft afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus</p> <p>7.3 De raad heeft afspraken gemaakt over evaluaties/doorlichtingen/visitaties/hoorzittingen met belanghebbenden</p>

Bijlage B Geraadpleegde documenten

- Aanspraak op AWBZ-zorg, CIZ-rapportage over aantallen geïndiceerde functies, ZZP's en zorgomvang, gemeente Etten-Leur
- Advies visiedocument 'Goed voor Elkaar' Wmo adviesraad Etten-Leur, 14 augustus 2013
- AWBZ Werkprogramma 2013, inclusief bijlagen
- Bestuursopdracht samenwerking jeugd, West-Brabant 2011-2014
- Brief aan het Ministerie van VWS en VenJ inzake afspraken met Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, februari 2014
- Collegevoorstel ondersteuning risicomangement decentralisaties jeugdzorg, AWBZ en Participatiewet, ongedateerd
- Doorrekening scenario's WVS, IROKO, december 2011
- Diverse raadsinformatiebrieven en presentaties van raadsinformatiebijeenkomsten
- Een gezamenlijke visie op de Wet werken naar vermogen van de gemeente Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Rucphen en Zundert, ongedateerd
- 'Goed voor elkaar', Fase 2: Inrichting visie op maatschappelijke ondersteuning, AWBZ werkagenda tot 2015, november 2013
- 'Goed voor elkaar', Visie op maatschappelijke ondersteuning naar aanleiding van de transitie AWBZ, augustus 2013
- Inrichtingskader Zorg voor Jeugd in West-Brabant West, januari 2014
- Jeugd in cijfers gemeente Etten-Leur, maart 2013
- Motie dagopvang/dagbesteding in het kader van plan van aanpak Ouderenbeleid 2014, 13 maart 2014
- Raadsvoorstel beschikbaar stellen van € 500.000,- ten laste van de reserve sociaal domein, januari 2014
- Rapportage bestuursopdracht arbeidsontwikkeling SW, december 2013
- Regionaal Transitiearrangement jeugd West-Brabant West, oktober 2013
- Risicodocument jeugdzorg, ongedateerd
- Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant West. Het Jeugdbos, december 2012
- Transitieplan AWBZ, februari 2014
- Tussentijdse rapportage transformatie jeugdzorg, september 2012
- Uitwerking Inrichtingskader Zorg voor Jeugd in West-Brabant West, januari 2014

- Verkenningdocument invoering AWBZ begeleiding. Een inventarisatie van de huidige begeleiding, gemeente Etten-Leur, ongedateerd
- Visie op (organisatie) beschut werk gemeenten Werkplein regio Etten-Leur en Roosendaal, oktober 2013
- West Brabant, een prettige en gezonde omgeving om op te groeien, Regionale visie op de transformatie van de zorg voor jeugd

Bijlage C Geïnterviewde personen

- Afvaardiging van de gemeenteraad
- De heer P. van Batenburg, projectleider decentralisatie jeugdzorg
- Mevrouw J. Brouwer, projectleider decentralisatie AWBZ
- Mevrouw M. Dubbelman, financieel adviseur
- De heer. S. van Erk, concerncontroller
- De heer K. Martens, afdelingshoofd Samenleving
- De heer M. Puts, projectleider Participatiewet
- De heer H. Wierema, portefeuillehouder sociaal domein

Bijlage D Planning besluitvormingsproces

In onderstaand schema is de planning weergegeven voor het besluitvormingsproces van het integraal beleidsplan en de verordeningen voor de decentralisatie AWBZ en Participatiewet.

