

# **Onderzoek naar de decentralisaties in het sociale domein**

## **gemeente Halderberge**

juni 2014

Postbus 5000  
4700 KA ROOSENDAAL  
[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)



## Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>5</b>
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
<b>2.</b>	<b>Schets van reikwijdte en impact decentralisaties .....</b>	<b>9</b>
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; kansen op dwarsverbanden .....	19
2.5.	Overzicht betrokkenheid gemeenteraad Halderberge .....	20
<b>3.</b>	<b>Kaderstellende rol gemeenteraad: de bevindingen .....</b>	<b>22</b>
3.1.	Procedurele kaders .....	22
3.2.	Proces van kaderstelling .....	24
3.3.	Inhoudelijke kaders .....	25
3.4.	Financiële kaders .....	28
3.5.	Samenvattend .....	29
<b>4.</b>	<b>Volkvertegenwoordigende rol gemeenteraad: de bevindingen.....</b>	<b>30</b>
4.1.	Betrokkenheid professionals, cliëntvertegenwoordigers en burgers .....	30
<b>5.</b>	<b>Controlerende rol gemeenteraad: de bevindingen .....</b>	<b>32</b>
5.1.	Controle en bijsturing tijdens het beleidsvormingsproces .....	32
5.2.	Het afleggen van verantwoording door het college per 1 januari 2015 .....	32
<b>6.</b>	<b>Conclusies en suggesties .....</b>	<b>34</b>
6.1.	Conclusies .....	34
6.1.1.	Kaderstellende rol.....	34
6.1.2.	Volkvertegenwoordigende rol .....	36
6.1.3.	Controlerende rol.....	36
6.2.	Elf suggesties voor versterking rol gemeenteraad .....	37
<b>7.</b>	<b>Reactie van het college.....</b>	<b>40</b>
<b>8.</b>	<b>Nawoord Rekenkamer West-Brabant.....</b>	<b>44</b>
<b>Bijlagen</b>		
Bijlage A	Normenkader .....	45
Bijlage B	Geraadpleegde documenten.....	49
Bijlage C	Geïnterviewde personen .....	51
Bijlage D	Bestuurlijke planning 2014 .....	53



## 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 Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge 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.

In een voorbereidend gesprek met het presidium van de gemeente Halderberge werd de informatiepositie van de gemeenteraad aangedragen als belangrijk aandachtspunt.<sup>1</sup>

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?

### 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 het versterken van de kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende rol van de gemeenteraad, en daarmee de basis te leggen voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de taken in het sociale domein in de toekomst.

---

<sup>1</sup> Zie conclusie a, b en c in hoofdstuk 6.

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 en onduidelijkheden 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 beleids- 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 Halderberge. 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 Halderberge. 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 Halderberge 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. Na het vaststellen van de conceptrapportage is de rapportage 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 Halderberge 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 antwoord van de Rekenkamer West-Brabant in hoofdstuk 8.

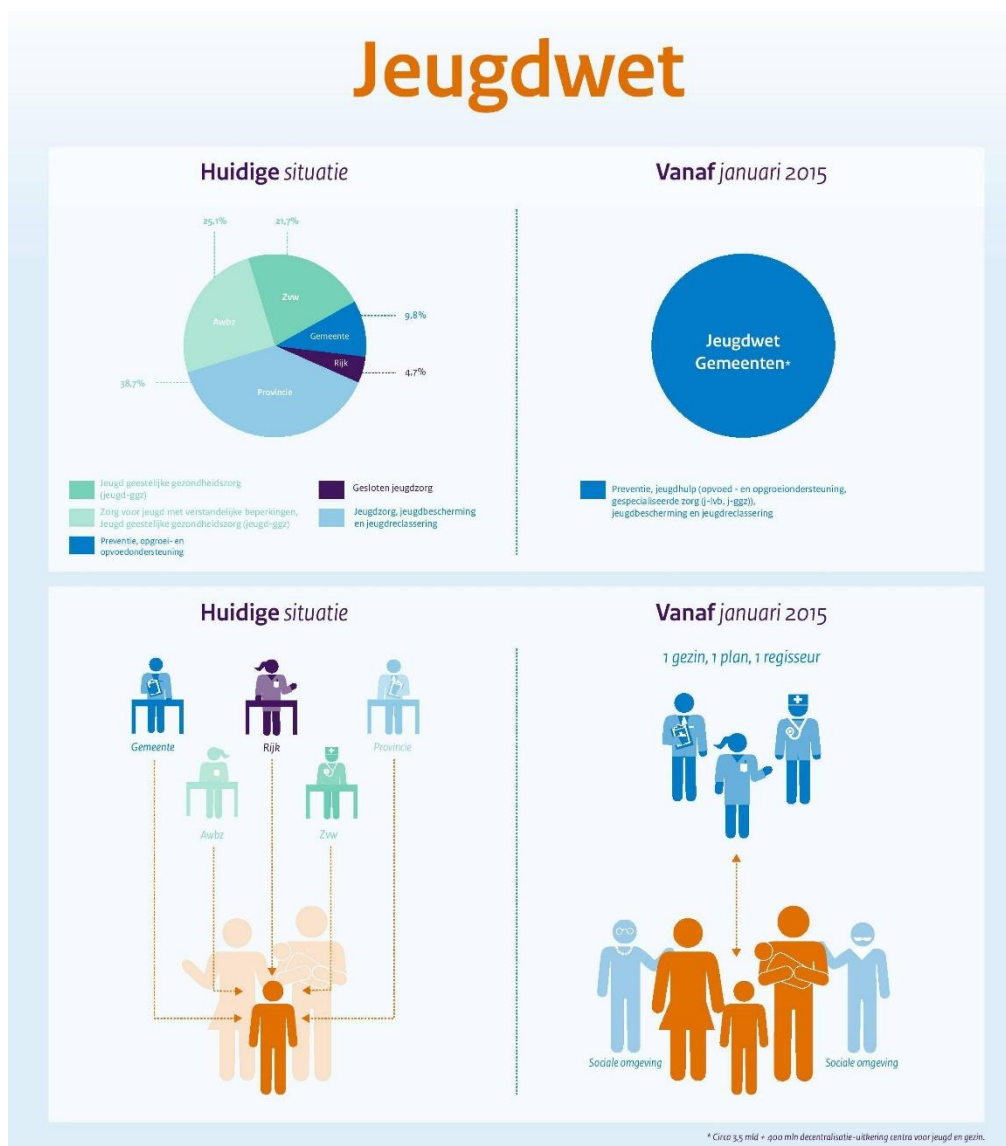


## **2. Schets van reikwijdte en impact decentralisaties**

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 Halderberge, 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 Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge. Het CJG Halderberge 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 Halderberge 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.<sup>2</sup> 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.

---

<sup>2</sup> 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 Halderberge "Jeugd in cijfers" uitgebracht (maart 2013). Hieruit blijkt dat er in 2011 14 nieuwe cliënttrajecten zijn gestart in het gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering). Daarnaast heeft Bureau Jeugdzorg 43 indicaties afgegeven voor Jeugd & Opvoedhulp (provinciale jeugdzorg), 17 indicaties voor Jeugd-GGZ (AWBZ) en 78 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 kinderbeschermingsmaatregelen, 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 kinderbeschermingsmaatregelen, 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 Jeugd<sup>3</sup> (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.

<sup>3</sup> 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 worden op lokaal niveau georganiseerd en ingekocht. Daarnaast kopen de gemeenten de niet-vrij-toegankelijke zorg op het niveau van West-Brabant West in. Hier toe maakt de regio West-Brabant West in ieder geval voor 2015 afspraken met bestaande jeugdzorgaanbieders. Daarnaast wordt het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (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' (Kadernota jeugd 2011-2014. Halderberge in verbinding met jeugd). 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

De decentralisaties gaan gepaard met een toevoeging van 10,4 miljard aan het gemeentefonds. Hiertoe is het deelfonds sociaal domein in het leven geroepen. Het deelfonds bestaat uit de middelen die per 2015 voor de jeugd en voor de Wmo naar gemeenten gaan en uit het participatiebudget zoals dat per 2015 voor de Participatiewet beschikbaar komt. Gemeenten mogen middelen uit het deelfonds alleen besteden binnen het sociaal domein.

Voor het budget Jeugdwet past het Rijk 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 Halderberge is op dat moment geraamd op € 5.469.647,-. Het Rijk heeft gegarandeerd dat gemeenten bij de meicirculaire 2014 minimaal 95% van het budget krijgen dat hen in december 2013 is toegezegd.

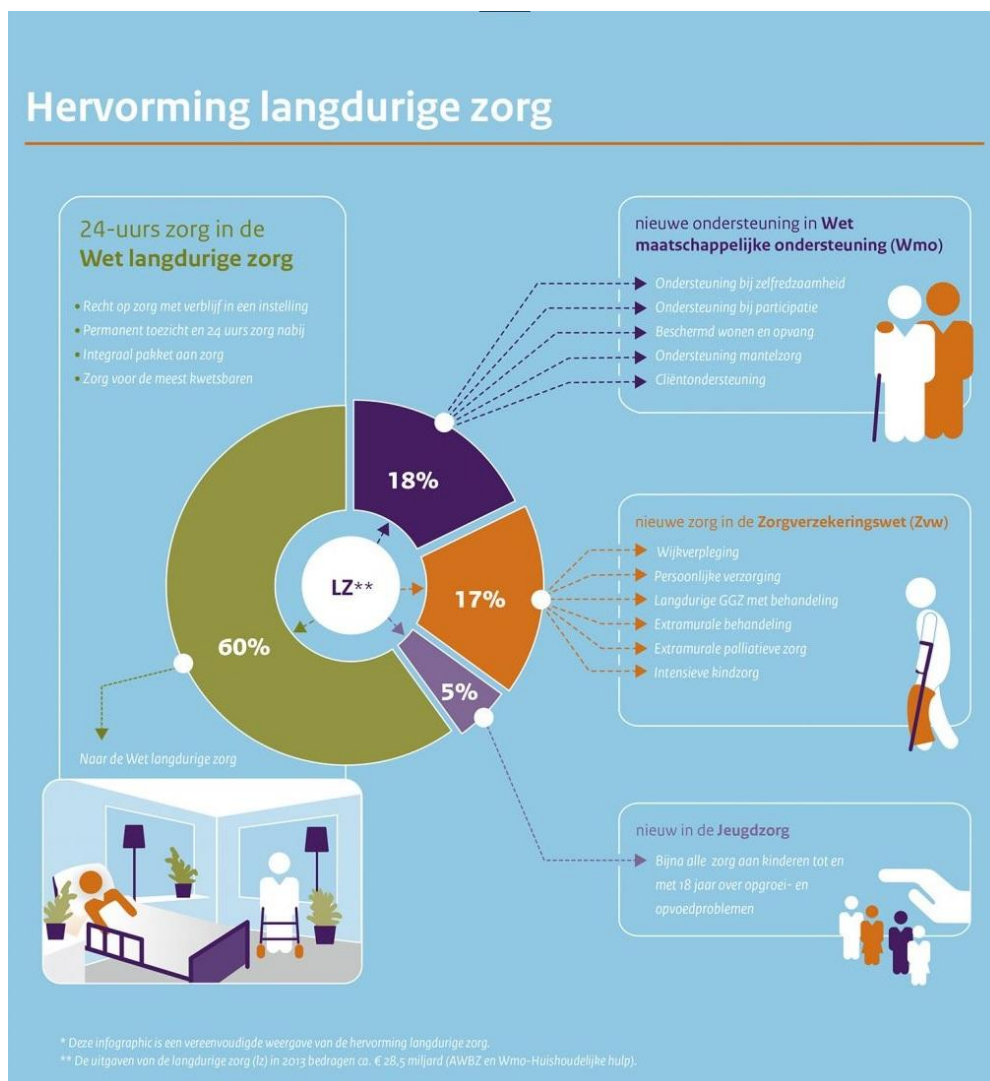
## **2.2. AWBZ-begeleiding per 1 januari 2015 hervormd onder de Wmo**

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.<sup>4</sup>

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.

---

<sup>4</sup> 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 Halderberge).<sup>5</sup> 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.

<b>Functiecategorie</b>	<b>1 juli 2013</b>
Alleen Begeleiding Individueel	90
Begeleiding Individueel in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging, en Behandeling	40
Alleen Begeleiding Groep	35
Begeleiding Groep in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging en Behandeling	60
Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep, geen andere	20
Begeleiding Individueel en Begeleiding Groep, in combinatie met een of meer van de functies Persoonlijke Verzorging, Verpleging en Behandeling	15
Totaal	260

### 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 zijn Bergen op Zoom (voor de maatschappelijke opvang) en Breda (voor de vrouwenopvang) als centrumgemeente aangewezen die mede namens Halderberge en de andere samenwerkende gemeenten de opvang verzorgen. Ook wat betreft de steunpunten huise-lijk 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.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> De taakstellende korting van 0,7 miljard in 2015 is hier op in mindering gebracht. De raming is gebaseerd op gerealiseerde AWBZ uitgaven in 2012 en op een representatief databestand voor de uitgaven aan persoonsgebonden budgetten (hierna: pgb's) in 2012. Het budget van Halderberge is geraamd op € 5.112.012,- (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.

---

<sup>6</sup> De verwachting is dat deze versobering in de AWBZ extra druk, en vooral ook een financiële druk op de extramuraal zorg zal leggen.

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).

### 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 zelf 30.000 'beschutte werkplekken' (werken onder begeleiding) scheppen. Zij krijgen hiervoor geld van de Rijks-overheid. 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 Werkbedrijf<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> De werkbedrijven worden de schakel om mensen te verbinden met de banen waarvoor werkgevers garanties hebben afgegeven.

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 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 Halderberge een eerste raming gemaakt: circa € 566.000 (programmabegroting 2014). In september/ oktober 2014 worden de voorlopige Participatiebudgetten voor 2015 vanuit het Rijk bekend gemaakt.

## 2.4. Gemeente wordt systeemeigenaar; kansen op dwarsverbanden

Met de drie decentralisaties krijgt de gemeente Halderberge zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. De gemeente wordt 'systeemeigenaar' en dit biedt kansen. De gemeente Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge

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 Halderberge heeft ontvangen en vormt geen uitputtend overzicht.

Datum	Wat	Toelichting
13-12-2011	Raadsinformatiebrieven	Brief over de transitie jeugdzorg
feb 2012	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over de ontwikkelingen in het sociale domein
mei 2012	Raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst over ontwikkelingen in het sociale domein (passend onderwijs, jeugdzorg, AWBZ-Wmo, Wwv en schuldhulpverlening en GGD)
19-09-2012	Leidnotitie voor de raad	Leidnotitie ter kennisname van het verkenningsdocument invoering AWBZ begeleiding
06-11-2012	Raadsinformatiebrieven	Brief over laatste ontwikkelingen op het gebied van de decentralisatie AWBZ-Wmo, de afschaffing van ZZP's 1 en 2, de beleidswijziging collectief vervoer, de transitie jeugdzorg en passend onderwijs.
26-02-2013	Regionale raadsinformatiebijeenkomst	Bijeenkomst voor raadsleden uit de negen gemeenten over de jeugdzorg-transitie: wat willen de raadsleden hun wethouder meegeven bij deze transitie?

05-03-2013	Raadsinformatie-brief	Brief over de stand van zaken m.b.t. de herstructurering van de sociale werkvoorziening
14-03-2013	Raadsvoorstel	Voorstel van college B&W tot vaststelling inrichting (schets en regionale visie) van het stelsel Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant-West
07-05-2013	Fractie informatiebrief	Brief met beantwoording van vragen van de fractie Progressief Halderberge over de transitie Jeugdzorg
02-07-2013	Raadsinformatie-brief	Brief met informatie over het verloop van het proces 'Arbeidsontwikkeling Sociale Werkvoorziening' en beknopte inhoud bijbehorende eindrapportage
24-09-2013	Regionale raadsinformatiebijeenkomst 'Goed voor elkaar'	Bijeenkomst voor raadsleden uit de zes gemeenten over visie op de transitie AWBZ-Wmo: ophalen van aandachtspunten voor verdere uitwerking van de visie 'Goed voor elkaar'
22-10-2013	Raadsinformatie-brief	Brief over het regionale transitiearrangement Jeugd West-Brabant-West
okt 2013	Raadsinformatie-nieuwsbrief	Nieuwsbrief over de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties
31-10-2013	Raadsvoorstel	Voorstel van college B&W tot vaststelling visiedocument 'Goed voor elkaar', visie maatschappelijke ondersteuning n.a.v. de transitie AWBZ
14-11-2013	Raadsinformatie-brief	Brief over de werkagenda AWBZ tot 2015 (de inrichtingsfase)
nov en dec 2013	Raadsinformatie-nieuwsbrief	Nieuwsbrief over de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties
1 <sup>e</sup> kwartaal 2014	Raadsinformatie-nieuwsbrief	Nieuwsbrief over de ontwikkelingen op het gebied van de decentralisaties
20-02-2014	Raadsinformatie-bijeenkomst	Bijeenkomst over de decentralisaties (landelijke, regionale en lokale stavaza en discussie over vrij toegankelijk aanbod en toegang)
13-03-2014	Raadsvoorstel	Voorstel van college B&W tot vaststelling Inrichtingskader Zorg voor Jeugd West-Brabant-West
19-03-2014	Raadsinformatie-brief	Brief over transitieplan AWBZ

### 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.<sup>8</sup>

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).

Tot slot heeft het college in december 2013 een bestuursopdracht 'programma decentralisaties' vastgesteld (zie paragraaf 3.3, norm 3.3).

---

<sup>8</sup> 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.

Met betrekking tot de planning kan worden opgemerkt dat er een thematische detailplanning is opgesteld voor de decentralisaties tot aan 1 januari 2015. Dit betreft een werkdocument dat continue wordt aangepast.

*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. Voor 2014 is er voor de gemeenteraad een kalender opgesteld, waarin per kwartaal is weergegeven wanneer er een informatiebijeenkomst wordt georganiseerd, dan wel wanneer er een nota/ beleidsplan/ verordening ter besluitvorming wordt ingebracht.

*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 Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge 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. De behandeling van de aanpak 'Ouderenbeleid 2014 – dagopvang' vormt hierop een uitzondering. Door middel van een motie (d.d. 13 maart 2014) heeft de gemeenteraad van Halderberge het college van B&W verzocht in overleg te gaan met zorgaanbieders hoe de dagbesteding in gezamenlijkheid vorm kan worden gegeven en - bij afweging in het kader van de decentralisatie van de AWBZ - middelen beschikbaar te stellen, opdat inwoners die dat nodig hebben, gebruik kunnen maken van de dagbesteding.

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 decentralisatie jeugdzorg is er een 'risicodocument jeugdzorg' opgesteld door de ambtenaren van de regio West-Brabant West, 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.<sup>9</sup> De gemeenteraad heeft echter niet kennisgenomen van dit risicodocument. De uitkomsten zijn verwerkt in het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd, welke is vastgesteld door de gemeenteraad.

Ten aanzien van de decentralisatie AWBZ en Participatiewet heeft de gemeenteraad geen inzicht in de risico's en beheersmaatregelen. Ten aanzien van de decentralisatie AWBZ en de Participatiewet heeft voorts nog ook nog geen risicoanalyse plaatsgevonden.

*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

<sup>9</sup> 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. Ook juridische en financiële expertise wordt hierbij betrokken. 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 aanbieders van vrij-toegankelijke ondersteuning opgericht. De precieze organisatie van 'RIA' (zie paragraaf 3.3) is nog niet uitgekristalliseerd.

Voor de regionale sociale dienst tot slot (zie paragraaf 2.3.2) 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, naast de visies voor de afzonderlijke decentralisaties (zie 3.2), bevat het Wmo beleidsplan 2012-2015 'Eigen Kracht, de zelfredzaamheid van de burger', door de gemeenteraad vastgesteld op 26 januari 2012, uitgangspunten voor de visie op het sociale domein. Zo komt in het Wmo beleidsplan in het kader van de kanteling onder meer de omslag van claim en aanbodgericht 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 14 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 31 oktober 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 jeugdgezondheidszorg 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. 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. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het college van B&W op 3 december 2013 heeft ingestemd met een 'programma decentralisaties', dat zich met name richt op de verbindingen tussen de decentralisaties en de relatie met andere werkgebieden, zoals veiligheid, onderwijs en schuldhulpverlening. Eén van de beoogde resultaten van dit programma is dan ook decentralisaties integraal invoeren en uitvoeren. Onderkend wordt echter dat het werken met één gezin, één plan per 1 januari 2015 nog niet kan worden gerealiseerd. Dit is een groeimodel (bestuursopdracht 18 november 2013).

*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. Ook zijn de CIZ-rapportages ter informatie toegestuurd. De aard en omvang van de doelgroep decentralisatie jeugdzorg is 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 zijn vak ambtenaren, in combinatie met experts van buiten de gemeenten, 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)*

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.<sup>10</sup> De verwachte kosten voor de zorg voor jeugd zijn nog niet met de gemeenteraad gedeeld.

De gemeenteraad heeft voorts geen inzicht in de financiële consequenties van de decentralisatie AWBZ en Participatiewet. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de gemeenten hiervoor 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).

---

<sup>10</sup> 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.

*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. Er is geen reserve sociaal domein gevormd. Tijdens de behandeling van de visie 'Goed voor elkaar' is echter wel aan bod gekomen dat op het moment dat er meer zekerheid bestaat over de budgetten, dit standpunt over reservevorming mogelijk wordt herzien.

*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 concern controller neemt sinds kort deel aan de stuurgroep decentralisaties sociaal domein en het decentralisatieteam is sinds kort versterkt met consultants bedrijfsvoering.

### **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. In aanloop naar 1 januari 2015 worden in ieder geval nog de beleidsplannen en verordeningen in besluitvorming gebracht. Voornoemde besluitvorming door de gemeenteraad van Halderberge vindt volgens planning plaats in oktober (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](http://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. Daarnaast heeft Wmo-raad Halderberge een aanvullend lokaal advies gegeven. In navolging van de Wmo-adviesraden hebben de seniorenraden van de gemeenten Etten-Leur, Halderberge en Roosendaal

een gezamenlijk advies uitgebracht over de conceptversie. Ook is er een werkgroep samengesteld waarin afvaardigden van de Wmo-raad en seniorenraad zitting hebben. De werkgroep wordt regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken. Tegelijkertijd wordt de werkgroep in de gelegenheid gesteld om feedback te leveren.

Bovengenoemde initiatieven zijn met name door en voor de colleges van B&W en de ambtelijke organisatie georganiseerd. De gemeenteraad laat zich echter zelf (nog) niet direct informeren door professionals en de toekomstige doelgroep.



## 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 gemeenteraad wordt geïnformeerd is niet vanaf het begin af aan per decentralisatie structureel georganiseerd. Voor 2014 is er voor de gemeenteraad een kalender opgesteld, waarin per kwartaal is weergegeven wanneer er een informatiebijeenkomst wordt georganiseerd, dan wel wanneer er een nota/ beleidsplan/ verordening ter besluitvorming wordt ingebracht.

*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. De informatievoorziening kent 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 Halderberge/ 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*

De gemeenteraad heeft (nog) geen inzicht in de wijze waarop het college van B&W na het besluitvormingsproces verantwoording zal afleggen richting de gemeenteraad.

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

De gemeenteraad heeft (nog) geen afspraken gemaakt over de wijze waarop gerapporteerd gaat worden binnen de P&C-cyclus.



*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 Halderberge in relatie tot de organisatie van het sociale domein.

## 6. Conclusies en suggesties

De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de gemeenteraad van Halderberge 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, aanbieders van zorg en ondersteuning als voor de gemeente 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. Deze optelsom maakt dat de decentralisaties in het sociale domein een ongekende opgave vormen voor gemeenten en zo ook voor de gemeente Halderberge. De conclusies en suggesties aan de gemeenteraad van Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge om zijn positie rondom de decentralisaties verder te versterken (6.2).

### 6.1. Conclusies

#### 6.1.1. Kaderstellende rol

*De informatievoorziening aan de gemeenteraad vormde voor de gemeenteraad van Halderberge bijzonder aandachtspunt voor het onderzoek. Onderstaande conclusies a, b en c hebben hierop betrekking.*

- a. Het college van B&W van Halderberge 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 Halderberge in de richting van de gemeenteraad vindt veelal achteraf plaats. De gemeenteraad wordt bij-

gepraat 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 voorbereidingsproces. Het ontbreekt in de gemeente Halderberge aan een heldere 'termijnagenda' rondom de decentralisaties in het sociale domein.
- d. De gemeenteraad van Halderberge heeft vooraf geen expliciete kaders aan het College van B&W mee gegeven 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, zowel ten aanzien van de decentralisatie jeugdzorg, AWBZ, alsook de Participatiewet.
- f. In lijn met conclusie e, wordt de gemeenteraad van Halderberge 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. De wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd komt in de onderscheiden visies niet aan bod. Er is een programma decentralisaties ingesteld dat zich richt op de verbindingen tussen de decentralisaties en in het Inrichtingskader Zorg voor Jeugd zijn uitgangspunten genoemd, maar deze hebben nog niet geresulteerd in een concrete uitwerking.
- h. Kenmerkend voor de beperkte mate waarin de gemeenteraad van Halderberge 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. Het college van B&W heeft de gemeenteraad van Halderberge (nog) geen inzicht geboden in de inhoudelijke/maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's (en de daaraan gerelateerde beheersmaatregelen) inzake de decentralisaties in het sociale domein.
- j. Door de gemeenteraad van Halderberge is in 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. Er is door de gemeente Halderberge geen aparte reserve gevormd voor eventuele onvoorziene proces-, frictie- of uitvoeringskosten rondom de decentralisaties. Tijdens de behandeling van de visie 'Goed voor elkaar' is echter wel aan bod gekomen dat op het moment dat er meer zekerheid bestaat over de budgetten, dit standpunt over reservevorming mogelijk wordt herzien.

- 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 Halderberge 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 inkoopsamenwerking van hulp en ondersteuning en de regionale sociale dienst 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 Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge 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 Halderberge heeft nog geen inzicht in de wijze waarop het college van B&W in de toekomst verantwoording af zal leggen over het door haar uitgevoerde beleid in het sociale domein. Gemeenteraad en college van B&W zijn nog niet met elkaar in gesprek over de daartoe relevante prestatie-indicatoren, maken nog geen afspraken 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.

## 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 gemeenteraad 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 Halderberge 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 om een gedegen risicoanalyse, waarbij inzicht wordt geboden 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.

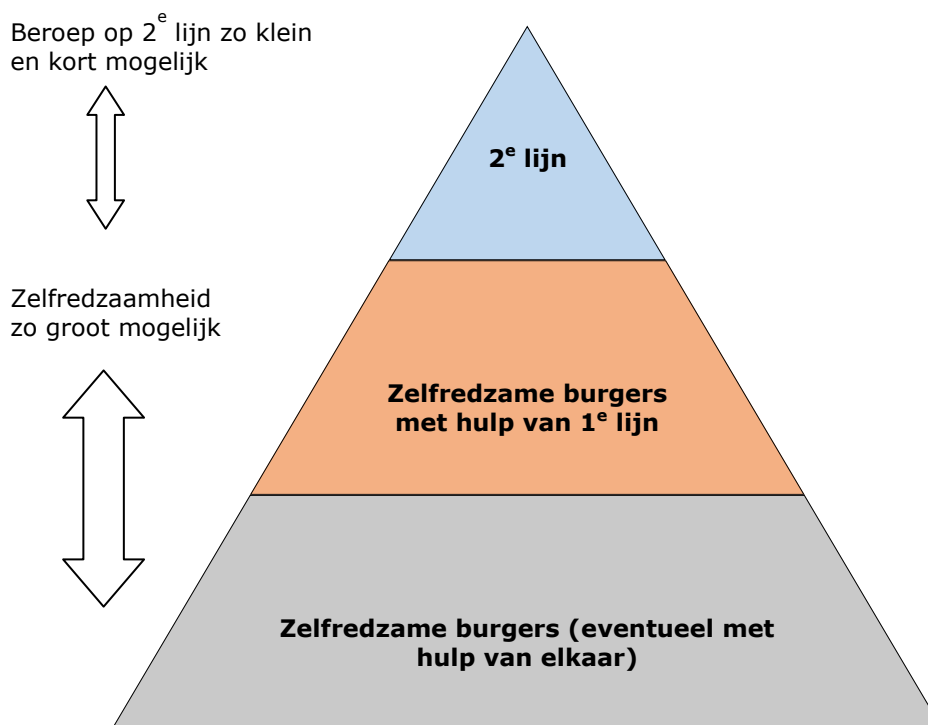
6. Geef aan het college van B&W kaders mee voor de (bestuurlijk-juridische) vormgeving van en financiële afspraken rondom bovenlokale samenwerking in het sociale domein, zodanig dat u als gemeenteraad voldoende invulling kunt blijven geven aan uw kaderstellende en controlerende rol vanuit lokaal perspectief.
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. Het toekomstige gebruik van zware en lichtere vormen van hulp en ondersteuning laat zich moeilijk voorspellen. Het is onzeker in hoeverre de nieuwe werkwijze wordt geïmplementeerd zoals beoogd, en het is onzeker op welke termijn de nieuwe werkwijze tot kostenbesparing kan leiden. Deze onzekerheden herbergen een financieel risico, dat kan worden afgedekt door de instelling van een reserve. Beoordeel of u als gemeenteraad, op basis van een risico-inventarisatie, de vorming van een reserve nodig acht.
9. 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 Halderberge. Beantwoord 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.
10. 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, bij de uitvoering betrokken medewerkers en zorgaanbieders wat voor hen belangrijk is. Inzicht in en ervaringen uit de praktijk maken 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 welslagen van de decentralisaties is het van essentieel belang dat burgers adequaat worden geïnformeerd over de veranderingen die gaan komen. In aanvulling op het bovenstaande wordt aanbevolen om het college van B&W op te dragen om een communicatieplan op te stellen.

11. 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). Onderstaand figuur illustreert de gewenste verschuiving in gebruik van zorg:



Vraag het college van B&W daarbij 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 12 mei 2014 heeft de Rekenkamer de conceptrapportage aangeboden voor een gecombineerd ambtelijk- en bestuurlijk wederhoor. Het college van B&W heeft hierop gereageerd bij brief van 4 juni 2014. De reactie van het college van B&W is hieronder integraal opgenomen.

Geachte heer De Schipper,

Wij danken u voor de conceptrapportage 'Onderzoek decentralisaties in het sociaal domein' en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader hoor en wederhoor een reactie te geven. Deze reactie betreft een gecombineerde bestuurlijke en ambtelijke reactie. In de bijlage staan nog enkele opmerkingen, tekstueel en feitelijk die door de ambtelijke organisatie worden meegegeven.

De decentralisaties in het sociaal domein is een van de meest omvangrijke operaties uit onze gemeentelijke geschiedenis. We bewegen ons in een tijd van veel onduidelijkheid over wettelijke en financiële kaders. Ten tijde van dit schrijven en met nog zeven maanden voor de invoering zijn de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning nog niet vastgesteld. Zoals ook uw Rekenkamer opmerkt, leest het college uw onderzoek in deze context.

De periode waarin de Rekenkamer haar onderzoek uitvoerde is bijzonder. Meer gebruikelijk is een onderzoek naar een proces dat reeds doorlopen is. Voor de decentralisaties geldt dat de voorbereidingen in volle gang zijn. Dit biedt het college en ambtelijke organisatie de mogelijkheid suggesties van de Rekenkamer mee te nemen in het vervolgtraject. Dit geldt niet alleen voor de resterende invoeringsperiode en de transitiefase, maar ook in de transformatiefase.

### *Kaderstellende rol*

Voor wat betreft de conclusies over de kaderstellende rol van de gemeenteraad merken college en ambtelijke organisatie graag het volgende op. De formele kaderstellende rol van de gemeenteraad binnen de decentralisaties waar het gaat om beleidsinhoudelijke kaders laat zich kenmerken door vaststelling van de visies over jeugdzorg en Awbz/Wmo. Dit zijn kaders gesteld in de richtingsfase. Scenario's zijn in dit verband niet voorgelegd. Het college kiest er tot nu toe voor het beste alternatief aan de gemeenteraad voor te leggen, zoals gebruikelijk in de gemeente Halderberge. Bovendien is de regionale samenwerking een complicerende factor in het voorleggen van scenario's. Het is ook aan de gemeenteraad om aan te geven wanneer hij anders wenst.

Een lokale integrale visie op de decentralisaties is niet vastgesteld. De uitgangspunten die in de afzonderlijke visies zijn vastgesteld, komen echter wel overeen. Het vaststellen van een overkoepelende visie zou een herhaling van deze uitgangspunten betekenen, hetgeen gezien de tijdsdruk niet wenselijk werd geacht door college en ambtelijke organisatie.

De informele kaderstellende rol is door college en ambtelijke organisatie ingevuld door middel van het organiseren van bijeenkomsten in de sub- regionale samenwerkingsverbanden. Raadsleden van de samenwerkende gemeenten, ook van de



gemeente Halderberge, hebben daarin de kans gehad vooraf input te geven en daarmee kaders te stellen. Deze lijn wordt lokaal doorgezet door het organiseren van een viertal bijeenkomst over de decentralisaties in 2014.

Voor wat betreft de financiële kaders heeft de gemeenteraad het kader gesteld dat de decentralisaties binnen de Rijksmiddelen moeten worden uitgevoerd. Het is niet in lijn met dit uitgangspunt om een reserve in te stellen voor uitvoering van de decentralisaties. Omdat het Rijk nog geen duidelijkheid geeft over de budgetten voor de decentralisaties is het maken van een betrouwbare financiële risicoanalyse (nog) niet mogelijk.

Kaders in de inrichtingsfase, waar naast inhoudelijke keuzes kaders worden gesteld op het vlak van bedrijfsvoering en sturing en verantwoording zijn aan de orde na de richtingsfase. De inrichtingsfase is in volle gang en het college en ambtelijke organisatie onderschrijven de conclusie van uw Rekenkamer dat er aandachtspunten liggen op het gebied van risicomanagement en (financiële) sturing en verantwoording. Verordeningen en het integraal beleidsplan worden in oktober 2014 (zoals te lezen in de kalender decentralisaties voor de gemeenteraad) aan de gemeenteraad ter vaststelling aangeboden en zijn hiervoor belangrijke formele besluitmomenten. Het college vraagt begrip voor het feit dat gezien de hoge tijdsdruk en onzekerheden het niet eerder mogelijk is deze keuzes voor te leggen aan de gemeenteraad. In het beleidsplan worden ook kaders gesteld met betrekking tot de uitvoering van de Participatiewet.

De mate van invloed op het stellen van kaders op het gebied van jeugdzorg en in de Wmo wordt vergroot door de taken te decentraliseren. Het college erkent dat intensieve regionale samenwerking een beperkende factor vormt voor de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Deze beperkende factor weegt op tegen de noodzaak, en op sommige punten landelijke verplichting, om de decentralisaties in gezamenlijkheid op te pakken en in te richten. Bovendien biedt de samenwerking voordelen zoals het delen van kennis en capaciteit en beperkt het risico's, bijvoorbeeld door de kwetsbaarheid van onze gemeente te verminderen. Het college merkt verder op dat de gemeenteraad in zijn kaderstellende rol altijd de mogelijkheid heeft tot het aanbrengen van lokale accenten in de behandeling van de stukken die ter vaststelling worden aangeboden, ook als deze in regionaal verband zijn voorbereid. De conclusie van uw Rekenkamer dat de gemeenteraad feitelijk in positie is gebracht, maar dat er een aandachtspunt ligt voor wat betreft het (bij)sturen en het invullen van de 'couleur locale' wordt dan ook als enigszins paradoxaal ervaren. Het college erkent dat er een spanningsveld is en neemt daarom de suggestie van uw Rekenkamer over voor wat betreft het maken van een spoorboekje met daarin de momenten waarop de gemeenteraad aan zet is. Daarnaast staat het de gemeenteraad vrij kaders aan het college mee te geven, of kenbaar te maken aan het college hoe de leden van de raad betrokken willen worden in het proces.

Voor onderwerpen die specifiek als lokaal bestempeld worden, zoals inrichting van de toegang, betreft het college de gemeenteraad aan de voorkant. De gemeenteraad kan hier input geven aan het college. Het college heeft in oktober 2013 besloten het programma decentralisaties in te stellen. Het programma heeft een lokaal karakter en bewaakt de integraliteit van de aanpak. Aspecten van bedrijfsvoering als communicatie, personeel en digitalisering worden hierin meegenomen. Het college geeft hiermee vorm aan de conclusie van de Rekenkamer dat naast beleidsinhoudelijke doelstellingen ook onderdelen van bedrijfsvoering aandacht verdienen.

Bovendien worden niet alleen lokaal, maar ook regionaal medewerkers vanuit de bedrijfsvoering betrokken bij de inrichtings- en verrichtingsfase.

Met betrekking tot het aspect van inkoop merken college en ambtelijke organisatie op dat kaders voor inkoop zijn gesteld in het inrichtingskader jeugdzorg en eveneens in het Halderbergs inkoopbeleid. Dit beleid draagt het college op zorg te dragen voor inkoop.

Ook in de toekomst zal de gemeenteraad kaders stellen voor de decentralisaties. Na invoering en het doorlopen van de transitie, breekt de transformatiefase aan. De eerste evaluatie van werken volgens het nieuwe systeem en met de nieuwe wettelijke en financiële kaders zijn dan duidelijker. De gemeenteraad stelt dan kaders voor de verdere transformatie. De conclusies en suggesties van de Rekenkamer zullen in het vormgeven van dit proces worden meegenomen.

#### *Volksvertegenwoordigende rol*

Met betrekking tot de conclusies over de volksvertegenwoordigende rol herkent het college zich in de conclusie dat burgers, cliëntvertegenwoordigers en professionals door het college en de ambtelijke organisatie actief worden betrokken in het proces van de decentralisaties. In deze processen zijn veelvuldig bijeenkomsten voor gemeenteraden georganiseerd. Het college is van mening dat het aan leden van de gemeenteraad zelf is te bepalen hoe zij verder invulling geven aan hun volksvertegenwoordigende rol.

#### *Controlerende rol*

Voor wat betreft de controlerende rol kent de gemeente Halderberge een verantwoordingssystematiek via de cyclus van planning en control. Via deze weg zal ook de rapportage over de uitvoering van de decentralisaties aan de gemeenteraad verlopen. Zoals gebruikelijk in de gemeente Halderberge wordt volgens de systematiek van programma's gerapporteerd. De inhoud van de sturingsinformatie en indicatoren zal in het integraal beleidsplan aan de gemeenteraad ter besluitvorming worden voorgelegd.

#### *Financiële aspecten en risico's*

Kijkend naar de financiële aspecten merkt het college op dat in het conceptrapport van de Rekenkamer niet wordt verwezen naar het sociaal deelfonds. De budgetten voor de decentralisaties zitten in dit fonds. Het Rijk verbindt voorwaarden aan de besteding van dit fonds. De ambtelijke organisatie hecht er waarde aan dat dit wordt opgenomen in het rapport. Inzicht in de inkomsten en uitgaven van de decentralisaties is ten tijde van dit schrijven nog moeilijk te geven. De informatie die tot op heden beschikbaar is, is niet te vertalen naar de lokale situatie. Bovendien is de informatie die wel beschikbaar is niet betrouwbaar. Het college en ambtelijke organisatie stellen zich op het standpunt de gemeenteraad te informeren wanneer zij beschikken over betrouwbare informatie. Dan kunnen ook eventueel bijbehorende risico's inzichtelijk gemaakt worden. Het ontbreken van deze informatie heeft geleid tot het ter vaststelling aanbieden van inhoudelijke kaders aan de gemeenteraad zonder bijbehorende financiële kaders.

Zoals reeds verwoord zijn het college en ambtelijke organisatie van mening dat er een aandachtspunt ligt in het benoemen van de risico's. Wel wordt er op gewezen dat in het Inrichtingskader jeugd de risicoanalyse die in regionaal verband is opge-

steld, is verwerkt. Op die manier is de gemeenteraad geïnformeerd over de belangrijkste risico's voor wat betreft de jeugdzorg.

Tot slot heeft het college kennis genomen van de suggesties die uw Rekenkamer geeft ten aanzien van de vervolgaanpak van de decentralisaties. Wanneer het definitieve rapport van uw Rekenkamer ter vaststelling wordt aangeboden aan de gemeenteraad zal het college reageren op deze suggesties.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,

de secretaris

de burgemeester.

Mevrouw mr. C.G. Jacobs

De heer G.A.A.J. Janssen

## 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<sup>11</sup>. De Rekenkamer meent, net als het college, dat het gaat om één van de meest omvangrijke decentralisaties uit de gemeentelijke geschiedenis, waarbij kort voor de invoering daarvan de wettelijke kaders voor de Wmo en Participatiewet nog niet zijn vastgesteld.

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 Halderberge om actief invulling te geven aan zijn kaderstellende, controlerende en volks-vertegenwoordigende rol.

---

<sup>11</sup> Met het oog op het bijzondere karakter van dit onderzoek is in overleg met de gemeente besloten om de procedures van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor te combineren. Zoals in de reactie van het College was aangegeven was in dat verband nog een bijlage bijgevoegd met enkele feitelijk en tekstuele opmerkingen vanuit de ambtelijke organisatie. Deze zijn in de rapportage verwerkt. Tevens is naar aanleiding van de reactie op pagina 42 een passage toegevoegd m.b.t. het deelfonds.

## 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 beleidsvorming 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"> <li>- Uitgangspunten op basis waarvan de gemeente hulp en ondersteuning aan haar inwoners wil bieden</li> <li>- De wijze waarop de verschillende vormen van hulp en ondersteuning voor inwoners toegankelijk worden gemaakt</li> <li>- De benodigde cultuurverandering bij inwoners, aanbieders van hulp en ondersteuning en gemeente</li> <li>- De wijze waarop tussen de decentralisaties dwarsverbanden worden gelegd</li> </ul> <p>3.4 De raad heeft kennisgenomen van een door het college van b&amp;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&amp;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&amp;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 Halderberge
- Aanvullend lokaal advies visie 'Goed voor elkaar', augustus 2013
- Advies seniorenraad Halderberge visie 'Goed voor elkaar', augustus 2013
- AWBZ Werkprogramma 2013, inclusief bijlagen
- Bestuursopdracht programma decentralisaties, november 2013
- Bestuursopdracht samenwerking jeugd, West-Brabant 2011-2014
- Brief aan het Ministerie van VWS en VenJ inzake afspraken met Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, februari 2014
- 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
- Gezamenlijk advies op het visiedocument 'Goed voor elkaar', augustus 2013
- '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 Halderberge, maart 2013
- Motie dagopvang/dagbesteding in het kader van plan van aanpak Ouderenbeleid 2014, 13 maart 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

- Verkenningsdocument invoering AWBZ begeleiding. Een inventarisatie van de huidige begeleiding, gemeente Halderberge, ongedateerd
- Visie op (organisatie) beschut werk gemeenten Werkplein regio Etten-Leur en Rosendaal, 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
- Mevrouw K. Ambagts, projectleider decentralisatie AWBZ
- De heer P. Luyten, projectleider Participatiewet
- De heer J. Paantjes, portefeuillehouder sociaal domein
- Mevrouw H. de Ridder, manager klantzaken
- Mevrouw J. van Riel, programmamanager sociaal domein
- Mevrouw B. Rovers, projectleider decentralisatie jeugdzorg
- De heer F. Scheerder, concerncontroller



