

# Klaar voor de Decentralisatie Jeugdzorg?

*Vorbereiding op de Decentralisatie van de Jeugdzorg*



Bijlage bij 2014/117346

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

[www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie](http://www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie)  
[rekenkamercommissie@haarlem.nl](mailto:rekenkamercommissie@haarlem.nl)

**April 2014**

## *Inhoudsopgave*

INLEIDING	1
PROBLEEMSTELLING	2
DOELSTELLING	2
VRAAGSTELLING	3
ONDERZOEKSAANPAK	4
PLANNING EN ORGANISATIE	5
BRONNEN EN ACHTERGRONDINFORMATIE	5

 **Inleiding**

Op 1 januari 2015 krijgen de gemeenten vanuit het rijk en de provincie zeggenschap, taken en middelen op het sociaal domein overgedragen. Door deze decentralisaties krijgen gemeenten zeggenschap over praktisch het hele sociale domein. Per die datum wordt namelijk het gemeentebestuur verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet, delen van de AWBZ en de jeugdzorg.

De Participatiewet is de samenvoeging van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). Het doel hiervan is om mensen zo veel mogelijk te laten participeren, bij voorkeur via een reguliere baan. De oorspronkelijke opzet om ook de Wet werk – en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) onder te brengen in de Participatiewet is gewijzigd. De huidige Wajongers worden niet onder de Participatiewet gebracht. ‘Nieuwe’ jonggehandicapten die over arbeidsvermogen beschikken behoren wel tot de doelgroep van de Participatiewet. De bedoeling van de Participatiewet is om 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 AWBZ wordt hervormd ten aanzien van extramuraal begeleiding en persoonlijke verzorging. De extramuraal begeleiding gaat over van de AWBZ naar de Wmo. Het AWBZ-onderdeel ‘persoonlijke verzorging’ wordt ondergebracht in de Zorgverzekeringswet, dit in tegenstelling tot eerdere plannen waarin de persoonlijke verzorging zou worden ondergebracht in de Wmo. De decentralisatie van extramuraal begeleiding geldt ook voor het vervoer en voor de groep licht verstandelijk gehandicapten jongeren en voor jeugdigen met Jeugd-GGZ zorg.

Met de decentralisatie jeugdzorg krijgen gemeenten de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor vrijwel alle vormen van jeugdzorg. Gemeenten zijn nu op grond van de Wmo verantwoordelijk voor ‘preventie gerichte ondersteuning’ van jeugdigen met opgroei problemen en voor ouders met problemen met opvoeden. Gemeenten worden na de decentralisatie ook verantwoordelijk voor de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming, jeugdreclassering, jeugdzorgPlus, (gesloten jeugdzorg), jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk beperkten (jeugd-LVB).

De Eerste Kamer heeft op 18 februari 2014 de Jeugdwet aangenomen. Deze gaat uit van:

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

De decentralisaties betekenen voor gemeenten een aanzienlijke uitbreiding van het takenpakket. De decentralisaties gaan ook gepaard met een omvangrijke bezuiniging. In totaal wordt met de decentralisaties een budget van ongeveer € 15,5 miljard van rijk en provincie naar de gemeente overgeheveld. Na de geplande bezuinigingen zal het budget ongeveer € 11 miljard bedragen.

Dit moet mogelijk zijn omdat de gemeente na de decentralisatie eigenaar is van het volledige sociaal 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.

De decentralisatie van de jeugdzorg bestaat uit een transitie en een transformatie<sup>1</sup>. De transitie omvat de overdracht van taken en verantwoordelijkheden aan de gemeente. De transformatie betreft de inhoudelijke vernieuwing. Sleutelwoorden zijn ontschotting en integrale aanpak. De uitvoering van jeugdzorg wordt enerzijds dichterbij de zorgvrager (de gemeente) gebracht, anderzijds efficiënter door schaal en expertise samen te brengen in een regionaal verband. Ook geldt dat de eigen verantwoordelijk van de zorgvrager centraal komt te staan en de hulp meer vraaggericht dan aanbodgericht wordt verstrekt. De gedachte is dat door een verschuiving van dure gespecialiseerde jeugdzorg naar preventiegerichte ondersteuning, de jeugdzorg adequater kan worden gerealiseerd en de kosten van de jeugdzorg kunnen worden beperkt. Dit moet resulteren in vermindering van de vraag en vermindering van de kosten van jeugdzorg.

### **Probleemstelling**

De effecten van bovenstaande ontwikkeling op de organisatie en uitvoering van het sociaal domein zijn voor de gemeente en de burger groot. Terwijl de bestuurlijke en financiële kaders vanuit het rijk gaandeweg worden vastgesteld, moeten ook de gemeentelijke financiële kaders en beleidskaders worden ontwikkeld. De decentralisatie betekent, ondanks de bezuinigingen, een omvangrijke toename van het gemeentebudget. De decentralisatie omvat het opnieuw vastleggen van lokaal jeugdbeleid en de herinrichting van de gemeentelijke organisatie. In de voorbereiding op de decentralisatie moet de gemeente de beleidsinhoudelijke en financiële kaders van het jeugdbeleid opnieuw vastleggen. Een onderdeel hiervan is de regionale samenwerking.

Voor de goede uitvoering van een aantal jeugdzorgtaken vindt het Rijk het nodig dat gemeenten op bovenlokaal niveau samenwerken. Het gaat dan om de taken op het terrein van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en jeugdzorgPlus en het organiseren van een meldpunt voor de bestrijding van huiselijk geweld en kindermishandeling. De overweging hierin is dat alleen via bovenlokale samenwerking gewaarborgd kan worden dat deze vormen van jeugdhulp altijd beschikbaar zijn. Elk gemeentebestuur kan door specifieke prestatiecontracten de lokale vereisten inkleuren. De samenwerkingsverbanden kunnen verschillende juridische vormen aannemen. Feit is dat het verbanden zijn waar grote bedragen mee zijn gemoeid en die voor langere tijd worden aangegaan. Elke juridische structuur heeft zijn eigen specifieke ruimte voor de democratische controle door de gemeenteraad.

In deze dynamiek moeten gemeenteraden invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende taak. Door de decentralisaties komt namelijk ook een uitgebreid pakket aan verantwoordelijkheid te liggen bij de gemeenteraad. Tegelijkertijd wordt de aansturing van de gemeentelijke taken in het sociaal domein een regionale aangelegenheid waarbij de afstand van de raad tot de uitvoering groter wordt ten opzichte van de huidige situatie. Als dit niet van tevoren wordt geregeld wordt het democratisch verantwoordingsproces een lacune waarvoor de afzonderlijke gemeenteraden achteraf geen oplossing voorhanden zullen hebben.

### **Doelstelling**

De decentralisaties zijn dus een omvangrijke operatie voor de gemeente. In 2017 zal ongeveer 50% van de gemeentelijk begroting bestaan uit het budget voor het sociaal domein. In Haarlem wordt nadrukkelijk de samenhang gezocht in de implementatie van de drie decentralisaties (Jeugdzorg,

---

<sup>1</sup> Onderzoeksopzet decentralisatie jeugdzorg G4, Rekenkamer Rotterdam

## Onderzoeksopzet

---

AWBZ-begeleiding en Participatiewet). De transitie jeugdzorg is daarom onderdeel van het programma Sociaal Domein. In de overkoepelende nota ‘Samen voor Elkaar’ worden hierover richtinggevende uitspraken gedaan.

De decentralisaties zijn vanwege de omvangrijke financiële en beleidsmatige risico’s die de invoering van het nieuwe stelsel met zich meebrengt een majeure operatie voor de gemeente en de gemeenteraad. Dit is voor de rekenkamercommissie aanleiding om al in 2014 onderzoek te starten naar de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg. De RKC wil met dit onderzoek de raad informeren en handvatten geven om vanaf het begin positie te nemen en vroegtijdig kaders te stellen voor de invoering van de decentralisaties in 2015. De kaders die nu worden afgesproken helpen de gemeenteraad om bij de uitvoering zijn controlerende rol adequaat te vervullen. De vraag is hoe de gemeente maximaal de kansen van de transformatie benut en daarbij optimaal de risico’s beheerst.

De RKC wil met het onderzoek:

- Inzicht geven in de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op een doeltreffende en doelmatige uitvoering van jeugdzorgtaken die naar de gemeente zullen worden gedecentraliseerd;
- Beoordelen hoe de gemeente rekening houdt met gesignaleerde kansen en risico’s (in de zin van belemmeringen) voor een doeltreffende en de doelmatige uitvoering van de jeugdzorg, van de decentralisatie en het transformatieproces;
- Beoordelen hoe de gemeenteraad (mede) richting geeft aan de vorming van het nieuwe sociaal domein zodanig dat hij voor nu en in de toekomst in staat is adequaat de kaderstellende en controlerende rol in te vullen;
- De gemeenteraad informeren over de kwaliteit van de voorbereiding van de decentralisatie jeugdzorg en aanbevelingen formuleren voor het waar mogelijk optimaal invullen van de toekomstige controlestructuren van de gemeenteraad..

## Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*In hoeverre houdt de gemeente bij het vormgeven van het nieuwe jeugdzorgstelsel rekening met relevante kansen en risico’s om te komen tot een doeltreffende en doelmatige kaderstelling en controle op de toekomstige uitvoering van de jeugdzorg?*

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag gebruiken we deelvragen:

1. Wat zijn de centrale doelstellingen en risico’s van de decentralisatie jeugdzorg en zijn deze adequaat verwerkt in de Haarlemse beleidskaders?
2. Op welke wijze bereiden de gemeente en de gemeenteraad zich voor op de aansturing en uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?
3. Welke kansen en risico’s voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van - en controle op de jeugdzorg komen naar voren uit de pilots/ praktijkwerkplaatsen/ proeftuinen en houdt de gemeente bij het inrichten van de jeugdzorg voldoende rekening met deze kansen en risico’s?
4. Is de gemeenteraad in voldoende mate betrokken (geweest) bij de kaderstelling voor de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het jeugdzorgbeleid en de controle op de uitvoering?
5. Wanneer en hoe kan de gemeenteraad nog (mede) richting geven aan de vorming van het nieuwe sociaal domein zodanig dat hij voor nu en in de toekomst in staat is adequaat de kaderstellende en controlerende rol in te vullen?

## Onderzoeksopzet

---

### Onderzoeksaanpak

Hieronder is voor elke onderzoeksvraag aangegeven welke onderzoeksmethoden de RKC zal gebruiken voor de beantwoording.

1. Wat zijn de (centrale) doelstellingen en risico's van de decentralisatie jeugdzorg en hoe wordt hiermee rekening gehouden bij het ontwikkelen van de de Haarlemse beleidskaders?

Voor de beantwoording van deze vraag zal de RKC relevante documenten bestuderen, uit met name het VNG Dossier decentralisaties (<http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein>). De RKC concentreert zich op financiële, organisatorische en beleidsmatige risico's die specifiek zijn voor Haarlem. Een punt van analyse is de vertaling van de landelijke risicoanalyses (VNG en het Transitiebureau Jeugdzorg) naar de Haarlemse situatie, aangevuld met in eigen beheer uitgevoerde risicoanalyses.

2. Op welke wijze bereiden de gemeente en de gemeenteraad zich voor op de aansturing en uitvoering van de jeugdzorgtaken die naar de gemeente worden gedecentraliseerd?

De RKC start met de analyse van beleidsdocumenten, projectplannen en pilots (praktijkwerkplaatsen).. Ook toetst de RKC aan het 'minimale kader' van de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd. De focus is hierbij op de pilots die zich concentreren op voor Haarlem specifieke aspecten.

Naast de documentstudie worden twee interviews gehouden met:

- |                          |  |
|--------------------------|--|
| 1a. Piet Haker           | Programmamanager sociaal domein;   |
| 1b. Conny Laan           | Afdelingsmanager Jeugd, Onderwijs en Sport en opdrachtgever<br>Decentralisatie Jeugd |
| 2a. Liesbeth van den Bos | Projectleider Decentralisatie Jeugd;   |
| 2b. Chantal van Liefland | Senior Beleidsadviseur Jeugd.  |

3. Welke kansen en risico's voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de jeugdzorg komen naar voren uit de pilots/ praktijkwerkplaatsen/ proeftuinen en houdt de gemeente bij de definitieve inrichting van de jeugdzorg voldoende rekening met deze kansen en risico's

Voor de beantwoording van deze vraag zal de RKC primair een analyse uitvoeren van de opzet, uitvoering en resultaten van de praktijkwerkplaatsen en andere pilots. Ook zal de RKC analyseren in welke mate de gemeente in de definitieve opzet en inrichting van de jeugdzorg rekening houdt met de leerervaringen van de pilots en praktijkwerkplaatsen. Naast documentstudie worden drie interviews gehouden met de projectleiders van de praktijkwerkplaatsen en met de uitvoerende professionals van binnen en buiten de ambtelijke organisatie die bij de praktijkwerkplaatsen zijn betrokken.

- |                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| 3a. Miep Dam        | Manager CJG-coaches       |
| 3b. Jeannet Buurman | Verandermanager CJG.      |
| p.m.                | Uitvoerende professionals |

4. Is de gemeenteraad in voldoende mate betrokken (geweest) bij de kaderstelling voor de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het jeugdzorgbeleid en de controle op de uitvoering?

Voor de beantwoording van deze vraag zal de RKC een normenkader opstellen en een groeps gesprek houden met enkele (voormalige) gemeenteraadsleden.

5. Wanneer en hoe kan de gemeenteraad nog (mede) richting geven aan de decentralisatie van de jeugdzorg, zodanig dat de kaderstellende en controlerende rol adequaat wordt ingevuld?

Voor de beantwoording van deze vraag zal de RKC een normenkader opstellen.

## Onderzoeksopzet

---



### Planning en Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door Jane Caffé (medewerker van de RKC Haarlem) en Willemijn Smit (onderzoeker van onderzoeksbureau Seinstra van de Laar).

Het onderzoek wordt uitgevoerd gelijktijdig met een vergelijkbaar onderzoek van de Rekenkamer Amsterdam.

De uitvoering van het Haarlemse deel van het onderzoek start in april 2014. Afronding van het ambtelijk wederhoor is voorzien eind juni. De publicatie van het onderzoeksrapport is voorzien voor september, gelijktijdig met de publicatie van het rapport van de Rekenkamer Amsterdam.

De RKC-rapportage bestaat uit een beknopt schriftelijk rapport en eventueel een ‘share and learn’ sessie met raadsleden.



### Bronnen en achtergrondinformatie

#### Algemeen

1. Onderzoeksopzet Proeftuinen Om het Kind, Rekenkamer Amsterdam, 13 februari 2014.
2. Onderzoeksopzet Decentralisatie jeugdzorg G4, Rekenkamer Rotterdam, 13 januari 2014.

#### Extern beleidskader

1. Spoorboekje transitie jeugdzorg. Transitiebureau jeugdzorg, versie 4, februari 2014.
2. Gemeenten van de Toekomst. Handreiking Financiën en de 3 decentralisaties. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, februari 2014.
3. Goede raad voor een sterke raad. 10 tips voor gemeenteraden bij de transitie jeugdzorg. Verwey-Jonker, dec. 2013.
4. De raad in stelling, het spoorboekje. Hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de decentralisaties. Congres “De raad in stelling”, febr. 2013.

#### Haarlems Beleidskader

1. Mei 2012: Samen voor elkaar, Nota Transitie sociaal domein
2. Oktober 2012 (2012/199782): Samen voor jeugd, Transitie jeugdzorg Haarlem
3. November 2012 (2012/415244): Voortgang transitie sociaal domein / stand van zaken praktijkwerkplaatsen
4. Februari 2013 (2013/55659): Nota ‘Samen voor elkaar: op weg naar een nieuwe sociale infrastructuur in Haarlem’
5. Februari 2013 (2012 462226): Centra Jeugd en Gezin 2013
6. Februari 2013 (2013/55647): Samen voor elkaar: uitvoeringsprogramma 2013
7. Maart 2013: Verslag informatiebijeenkomst over de decentralisaties jeugd en AWBZ
8. Mei 2013 (2013/168991): Nota ‘Regionale samenwerking voor de decentralisaties AWBZ en Jeugd’
9. Juli 2013 (2013/239429): Voortgang transitie sociaal domein
10. Oktober 2013 (2013/439746): Transitiearrangement jeugdzorg Zuid-Kennemerland
11. November 2013 (2013/368525): Nota ‘Uitwerking doelen en effecten sociaal domein en transitie basisinfrastructuur

## Onderzoeksopzet

---

12. Januari 2014 (2013/469125): Transitieplan specialistische ondersteuning (de Beleidskaders Zorg voor Jeugd, Awbz, Participatiewet en Wmo. ),

### Onderzoek Ontsloten

1. Kaderstelling in relatie tot decentralisaties in het sociale domein. Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer, Nov. 2013
2. Klaar voor de Start. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten. Rekenkamercommissies Den Bosch, Eindhoven, Breda en Tilburg, Okt. 2013
3. Transitie Jeugdzorg in Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland. Rekenkamercommissie SED, Aug. 2013
4. Decentralisaties Sociaal Domein. Rekenkamercommissie Hoorn, Juni 2013
5. Werken aan werk, zorg en jeugdzorg in Gorinchem. Rekenkamercommissie Gorinchem, Mei 2012
6. Toegerust op de decentralisaties? Rekenkamercommissie Wormerland, Juni 2012