

Goede raad voor een sterke raad

10 tips voor gemeenteraden bij de transitie jeugdzorg

Rob Gilsing
Verwey-Jonker Instituut

Josee Gehrke
griffier gemeente De Wolden
bestuurslid VNG

December 2013



*Transitie jeugdzorg:
complex dossier,
hoge tijdsdruk, veel
onzekerheden*

*Op korte termijn
veel werk voor
gemeenteraden*

Aanleiding

In mei 2013 constateerde de Transitiecommissie stelselherziening jeugd (TSJ) dat gemeenteraden in het algemeen nog onvoldoende in positie zijn om hun rol bij de transitie jeugdzorg te pakken. In oktober 2013 stelden de rekenkamer(commissie)s van vier Brabantse steden (Breda, Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg,) vast dat de gemeenteraden nog veel moeten ondernemen om voldoende toegerust te zijn voor hun kaderstellende en controlerende rol. Tegelijkertijd dringt de tijd. De Jeugdwet treedt naar verwachting op 1 januari 2015 in werking. In dat geval dienen gemeenten begin 2014 hun beleidskaders jeugd vast te stellen. Intussen wordt er tussen gemeenten al volop regionaal samengewerkt, zoals in de regionale transitie-arrangementen. Gemeenteraden zijn hier niet vanzelfsprekend bij betrokken, zeker niet kaderstellend - er lijkt een spanning tussen lokale kaderstelling en regionale samenwerking. Ook het budgetrecht van de raad staat hierdoor onder druk. Daarnaast moeten de raden rekening houden met de gemeenteraadsverkiezingen op 19 maart 2014. Kortom, er is op korte termijn voldoende werk aan de winkel voor gemeenteraden die een serieuze rol willen spelen bij de beleidsvorming rond de zorg voor jeugd in hun gemeente.

In deze handreiking presenteren we een aantal concrete aanbevelingen voor gemeenteraden. Deze ondersteunen u in uw rol rond de transitie jeugdzorg. De handreiking is gebaseerd op het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut uitvoerde voor de vier Brabantse rekenkamer(commissie)s, en de aanbevelingen op basis van dit onderzoek ([Gilsing, 2013](#)). Ook is gebruik gemaakt van het spoorboekje De raad in stelling dat de griffiers van een aantal Drentse gemeenten in mei 2013 hebben opgesteld, en die betrekking had op het hele sociale domein ([Middelkamp, Gehrke en Fokkema, 2013](#)).

Tips

1. Gemeenteraad, bepaal zelf (mee) de agenda...
2. Ben volksvertegenwoordiger ...
3. Maak concreet om welke doelgroepen het gaat ...
4. Stel een visie vast op de zorg voor jeugd ...
5. Bepaal de doelstellingen van de transitie en transformatie ...
6. Regel de toegang tot de jeugdhulp ...
7. Bepaal de te realiseren kwaliteit in de jeugdhulp ...
8. Bepaal wat lokaal en wat regionaal georganiseerd wordt ...
9. Stel de financiële kaders vast ...
10. Stel adequate eisen aan P&C-cyclus ...

Aanleiding

Volgende

Tip 1

Gemeenteraad, bepaal zelf (mee) de agenda

Prioriteer en temporeer: bepaal als raad op zo kort mogelijke termijn expliciet je positie. Stel vast op welke punten je de kaders wilt stellen; bepaal op basis daarvan je tijdspad.

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

De transitie jeugdzorg is een complex dossier met een planning onder tijdsdruk. Begin 2014 wordt van gemeenteraden verwacht dat zij besluiten nemen over de hoofdlijnen en de kaders. De vraag is: laat u het tempo, het tijdspad en de keuze van zaken waarop u kaders stelt over aan het college, of trekt u als raad het initiatief naar u toe? Besluit u zelf op welke punten en wanneer u kaders stelt?

In ieder geval dient u ervoor te waken om als vanzelf mee te gaan in, en mogelijk uzelf te verliezen in de planning van het college. De raad hoeft niet van alle onderdelen van het college-beleid noodzakelijk wat te vinden. Een lichte toets of beleidsvoornemens binnen de door u gestelde kaders vallen, kan volstaan. De vraag voor u is op welke aspecten u het nieuwe stelsel wilt *richten*, en voor welke aspecten u het inrichten aan het college overlaat. U waakt er op die manier voor met (technische) uitvoeringsaspecten belast te worden. De raad gaat immers over het 'wat', het college over het 'hoe'.

Op basis van zijn positiebepaling kan de raad met het college in gesprek over de planning van zijn betrokkenheid - een spoorboekje. Daarin kunt u onder meer aangeven welke informatie u nodig heeft om later keuzes te kunnen maken. Daarmee is er een informatiefilter en wordt voorkomen dat u overstelpt wordt met allerlei managementinformatie.

De raad kan een (tijdelijke) werkgroep of subcommissie jeugd instellen, die zelfstandig functioneert en informatie verzamelt dan wel vanuit de raad zorgdraagt voor de afspraken met het college en de uitvoering ervan bewaakt. Wij adviseren bij de samenstelling van een raads werkgroep of subcommissie rekening te houden met de breedte van de beleidsvorming rond de transitie: deze heeft niet alleen inhoudelijke kanten maar zeer zeker ook complexe financiële en juridische aspecten (zie [Tip 8](#) en [Tip 9](#)).

De raad dient zich bij dit alles bewust te zijn van de sterke tijdsdruk op het dossier.

*Zoek actief contact met
jeugdigen, ouders en cliënten
(en hun organisaties)*

Tip 2

Ben volksvertegenwoordiger, juist in de fase van beleidsontwikkeling; heb oog voor kwetsbare groepen

De transitie jeugdzorg betreft in ieder geval de ondersteuning, begeleiding en zorg van kwetsbare jeugdigen bij het opvoeden en het opgroeien. Het gaat daarbij ook om specifieke problematiek, zoals de zorg voor jeugdigen met psychische problemen of met een (licht) verstandelijke beperking. Naast de jeugdigen gaat het ook om de ondersteuning en begeleiding van de ouders. Vanuit uw volksvertegenwoordigende rol is goed zicht op, en contact met de doelgroepen waar het om gaat van belang. Het is belangrijk dat de gemeenteraad deze informatie weegt en inbrengt in de fase van beleidsvorming. U kunt daartoe actief contact zoeken met (organisaties van) jeugdigen,

ouders en cliënten, zoals ouderplatforms en cliëntenraden. Heb hierbij in het bijzonder oog voor de groepen die hun wensen en behoeften minder goed kenbaar kunnen maken. Denk aan (ouders van) cliënten met een (licht) verstandelijke beperking, (ouders van) jeugdigen met ggz-problematiek, multiprobleemgezinnen en slachtoffers van huiselijk geweld of kindermishandeling. Op landelijk niveau biedt het **LCFJ** informatie over (het betrekken van) cliënten. De gemeenteraad kan er in ieder geval voor zorgen dat de reële behoeften, wensen en ideeën van kwetsbare groepen (mede) uitgangspunt zijn van het beleid.

Wat is de aard en omvang van de problematiek?

Hoeveel jeugdigen en ouders maken nu gebruik van lichte en zware jeugdhulp?

Hoeveel jeugdigen en ouders behoren tot de risicogroepen?

Tip 3

Vraag om een gedegen doelgroepanalyse

Het is belangrijk dat u zich als raadslid een beeld vormt van de problematiek en de doelgroepen waar het in de transitie om gaat. De gemeente is vanaf 2015 verantwoordelijk voor jeugdigen met psychische en psychosociale problematiek, jeugdigen met een verstandelijke beperking, kinderen en jongeren die kampen met opgroei problemen en ouders die opvoedproblemen hebben. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld.

De raad is gebaat bij inzicht in de aard van de verschillende typen problematiek en hun onderlinge samenhang. Wat betekent psychische of psychosociale problematiek nu precies? Hoe beïnvloedt dat het opgroeien van jeugdigen? **Tip 2** kan eraan bijdragen dat de raad deze inzichten verkrijgt. Behalve in de aard van de problematiek is inzicht in de (relatieve) omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek in de gemeente van belang. Als precieze cijfers (nog) ontbreken, dient de raad indicatieve informatie te verkrijgen. Het gaat dan niet alleen om de problematiek die nu nog onder de jeugdzorg valt, waaronder de jeugd-ggz en de jeugd-lvb, maar ook om de problematiek

waar het Centrum voor Jeugd en Gezin en het schoolmaatschappelijk werk mee te maken hebben, als ook om leer- en gedragsproblematiek in het onderwijs. Gegevens over de omvang van de jeugd- en gezinsproblematiek is deels voorhanden via Jeugd- en GGD-monitoren. De raad kan besluiten een startfoto (nulmeting met kwantitatieve, kwalitatieve en financiële gegevens) te laten maken van de jeugd- en gezinsproblematiek.

Ook is het noodzakelijk dat de raad inzicht heeft in de omvang van het huidige *gebruik* van de verschillende vormen van jeugdzorg door jeugdigen en gezinnen uit gemeenten en de mogelijke toekomstige behoefte aan zorg. Het inzicht van de raad wordt sterk vergroot indien de cijfers daarover van de eigen gemeente worden afgezet tegen die van vergelijkbare gemeenten.

Bepaal een standpunt over de inzet op de 0e- en 1e-lijn.

Wil je daar extra op investeren, met een kans op minder medicalisering en meer ontzorging en daardoor op termijn lagere kosten?

Wat gaan ouders en jeugdigen merken als de gemeente de jeugdhulp gaat regelen? Wat wil je voor wie bereiken?

Tip 4

Formuleer een visie op de zorg voor jeugd waar het gaat om preventie en de samenhang met het sociale domein en leg dit vast in een Kadernota

De veronderstelling bij de Jeugdwet is dat meer aandacht voor en inzet op de 0e- en 1e-lijnsvoorzieningen ertoe leiden dat het beroep op de duurdere 2e-lijnsvoorzieningen af zal nemen en dat daarmee besparingen te bereiken zijn.

Het jeugdstelsel laat zich weergeven als een **piramide**. Hoe hoger in de piramide, hoe zwaarder de interventies. Bovenin de piramide bevinden zich interventies waarbij de jeugdige niet in het eigen gezin verblijft. De basis van de piramide wordt gevormd door het opvoed- en opgroei-klimaat in algemene zin - de 0e lijn: de omgeving waarin jeugdigen opgroeien en ouders opvoeden. De algemeen aanvaarde gedachte is dat een positief opvoeden en opgroei-klimaat bijdraagt aan een minder groot beroep op voorzieningen en interventies hoger in de piramide. Het gaat dan om de sociale netwerken van gezinnen, hun relaties met scholen, opvang, clubs en verenigingen en de gelegenheid om gebruik te maken van op jeugdigen gerichte voorzieningen. De tweede laag wordt gevormd door algemene preventie - de 1e lijn: het voorkomen van echte opvoed- en opgroei-problemen bij ouders en

jeugdigen. Door in het lokale jeugdbeleid meer aandacht te hebben voor de onderste lagen van de piramide vindt ondersteuning sneller, eerder en dichterbij de buurt van het gezin plaats en kan de eigen kracht van jeugdigen, ouders en hun netwerken beter worden benut. Daardoor worden problemen minder snel gemedicaliseerd en neemt het beroep op zwaardere vormen van jeugdhulp af.

De bepaling van een standpunt op dit issue vindt bij uitstek plaats op basis van politieke afwegingen.

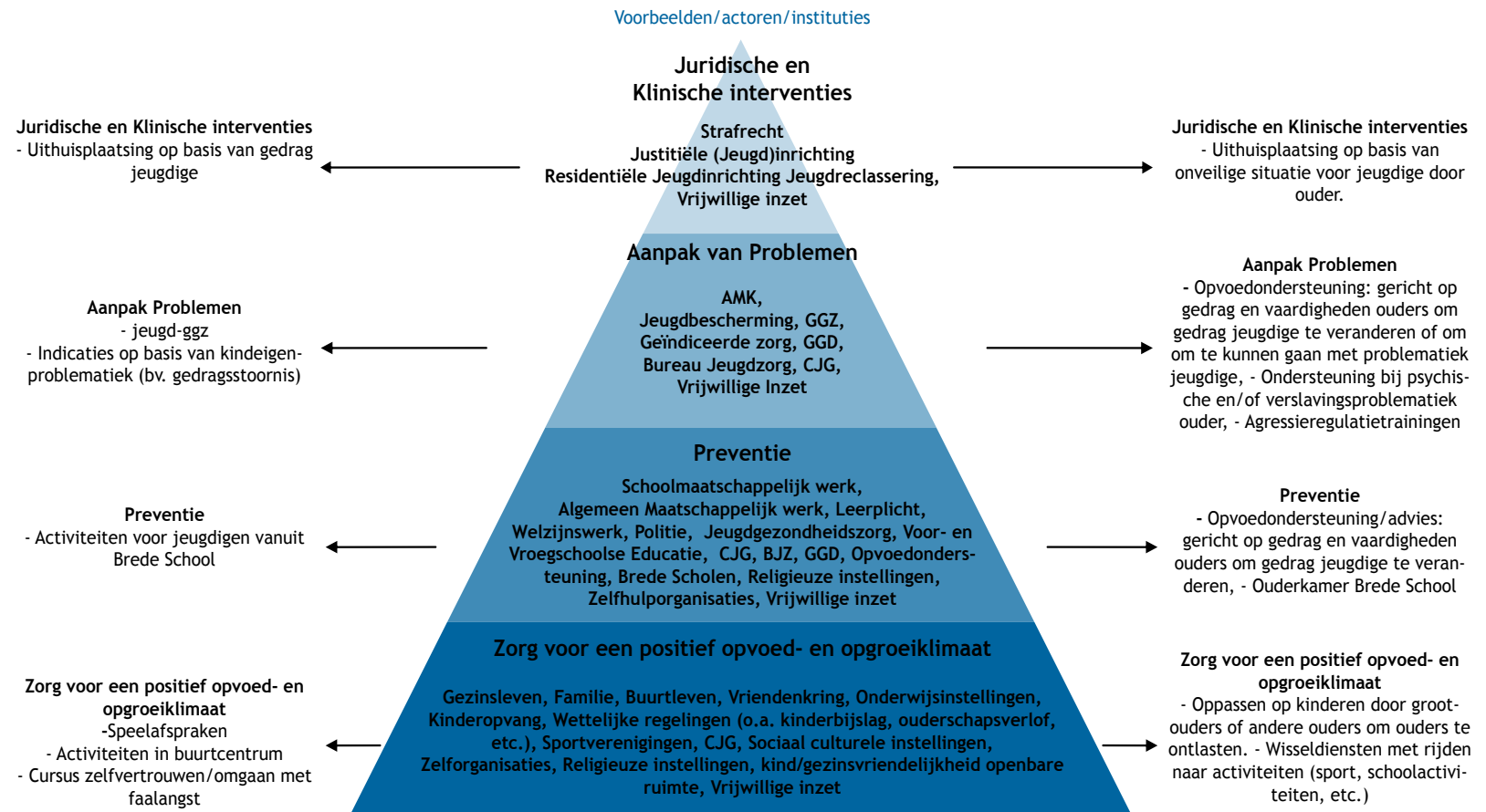
Wees u ervan bewust dat het investeren in de 0e- en 1e-lijn pas na een aantal jaren kan leiden tot een afname van het beroep op duurdere 2e-lijnszorg: het zogenaamde boegolf-effect. In de tussentijd blijft het de taak van gemeenten om jeugdigen en ouders die duurdere hulpvormen nodig hebben, hier van te voorzien (zie ook **Tip 9**).

De piramide van het jeugdstelsel

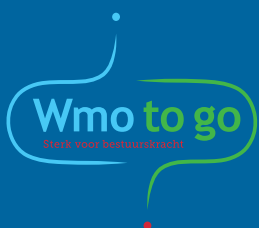
Voorbeelden met nadruk op jeugd
gerichte interventies

Voorbeelden met nadruk op
Ouder/Opvoeder gerichte interventies

Voorbeelden met nadruk op
Ouder/Opvoeder gerichte interventies



Bron: Van der Klein, Mak & Van der Gaag, 2011: *Professionals en vrijwilligers(organisaties) rond jeugd en gezin. Literatuur over samenwerken in de pedagogische civil society*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.



Stel vast hoe de transitie jeugdzorg zich verhoudt tot overig sociaal beleid / de overige decentralisaties in het sociale domein.

Hoe wil de raad daarop sturen: alleen sturen op de transitie jeugdzorg of integraal op het gehele sociale domein?

Wil de raad kaders voor de afstemming met passend onderwijs en het Veiligheidshuis meegeven?

Vervolg tip 4

Er is een relatie tussen het brede sociale beleid en het beleid rond de transitie jeugdzorg. De vraag is in hoeverre de raad afzonderlijke doelen wenst te formuleren en financiële kaders wenst te stellen voor de transitie jeugdzorg. Gezien de complexiteit en omvang van het dossier transitie jeugdzorg bevelen we aan om de doelformulering en financiële kaderstelling in ieder geval voor doelgroepen van de transitie jeugdzorg te doen. Het achterwege laten hiervan compliceert de verantwoording door het college en daarmee de controle door de raad. Wees u ervan bewust dat de drie decentralisaties weliswaar op dezelfde visie en uitgangspunten gestoeld (kunnen) zijn, maar dat de overlap in doelgroepen beperkt is.

Voor een integrale aanpak (voor het voorkomen) van de problematiek van jeugdigen en gezinnen is de afstemming met passend onderwijs van groot belang. De school is een belangrijke plek om opvoed- en opgroei problemen vroeg te signaleren, zodat snel en adequaat de juiste zorg verleend kan worden en voorkomen kan worden dat problemen escaleren en uitval optreedt. Door jeugdhulp in en om de school te brengen, krijgen leraren ondersteuning bij het omgaan met gedrags- en andere opgroei problematiek, zoals problematisch middelengebruik. De verwachting is dat hierdoor de afstroom naar onderwijs

op een lager niveau en de uitstroom naar het (voortgezet) speciaal onderwijs kunnen worden beperkt. Het is voor de raad dus van belang erop toe te zien dat er een effectieve samenwerking is tussen het onderwijs en de gemeentelijke jeugdvoorzieningen, gebaseerd op een gelijklopende visie en houding. U kunt zich op dit punt informeren door het gesprek aan te gaan met scholen en schoolbesturen.

Evenzo is het van belang om waarborgen in te bouwen voor een adequate samenwerking tussen de Veiligheidshuizen, waarvoor de gemeenten met ingang van januari 2013 verantwoordelijk zijn, en het in te richten lokale jeugdstelsel. De veronderstelling is dat de (lokale) samenleving daardoor minder geconfronteerd wordt met criminaliteit en ernstige overlast. Bovendien zouden gemeenten daardoor effectiever en doelmatiger kunnen opereren. Daarvoor is het van belang dat vanuit de jeugd- en de veiligheidsketen met een eensluidende visie en houding wordt gewerkt. Door het Veiligheidshuis te positioneren als netwerkorganisatie, kan het een functie hebben in zowel het veiligheids-, het jeugd- als het brede sociale beleid.

Tot welke maatschappelijke effecten dient het nieuwe jeugdstelsel te leiden?

Welke beleidsprestaties zijn daarvoor nodig?

Tip 5

Stel doelstellingen voor de transitie en transformatie vast

De transitie gaat vanzelfsprekend om het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten. Daarbij kunt u keuzes maken in, of prioriteiten stellen met betrekking tot de groepen kwetsbare inwoners waar het om gaat. Bovendien kan de raad doelen formuleren in termen van beleidsprestaties. In het kader staan voorbeelden van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties.

Uiteindelijk gaat het om de vraag of de uitvoering van het beleid de gewenste maatschappelijke effecten dichterbij brengt door het realiseren van beleidsprestaties. Het college verantwoordt zich hierover aan de raad.

Het realiseren van bepaalde maatschappelijke effecten is een zaak van lange adem. De raad kan met het college in gesprek gaan over een realistische set van maatschappelijke effecten en beleidsprestaties, waarbij wordt aangegeven wat op welke termijn haalbaar is. Indien bepaalde **maatschappelijke effecten of beleidsprestaties** naar de opvatting van de raad eerder of in sterkere mate dienen te worden gerealiseerd, kan de raad het beleid daartoe intensiveren.

Doelstellingen van transitie en transformatie: voorbeelden

Maatschappelijke effecten

- Stijging van het aandeel jeugdigen dat lid is van een vrijetijdsvereniging.
- Stijging van het aandeel jeugdigen dat vrijwilligerswerk doet.
- Stijging van het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is.
- Stijging van het aandeel jeugdigen met een startkwalificatie.
- Daling van het aantal thuiszitters.
- Daling van het aandeel voortijdige schoolverlaters.
- Daling van het aandeel jeugdigen dat absoluut verzuimt in het onderwijs.
- Daling van het aandeel jeugdigen dat slachtoffer is van kindermishandeling/getuige is van huiselijk geweld.
- Stijging van het aandeel 18-13-jarigen dat onderwijs volgt dan wel een betaalde baan heeft.
- Daling van het aandeel jeugdigen dat in aanraking komt met politie als verdachte.
- Stijging van het aandeel ouders dat over voldoende opvoedvaardigheden beschikt.
- Stijging van het aandeel ouders dat kinderen een veilige opvoedomgeving biedt.
- Daling van aantal meldingen overlast door jeugd.
- Daling van het aantal gezinnen in armoede.
- Stijging van het aandeel inwoners dat vrijwillig actief is voor de jeugd.
- Stijging van het aandeel inwoners dat andere gezinnen ondersteunt.

Beleidsprestaties

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

Wat zijn uitgangspunten voor de inrichting van de toegang tot jeugdhulp?

Wat betekent de invoering van wijkteams voor het CJG?

Borg de integrale aanpak van sociale problematiek.

Zie toe op goede afspraken met artsen.

Sluit het onderwijs goed aan op de toegang?

Is het wenselijk dat gebruik wordt gemaakt van de het Bureau jeugdzorg? Zo ja, hoe?

Tip 6

Regel de toegang tot de jeugdhulp

De voor de kaderstelling door de raad relevante issues/risico's zijn:

- Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of het 'brede' wijkteam als toegang? Ofwel: wordt de toegang tot de jeugdhulp afzonderlijk georganiseerd of komt er een algemene toegangsfunctie voor het sociale domein? In het eerste geval dient u zich af te vragen of de integrale aanpak van sociale problematiek, bijvoorbeeld in multiprobleemgezinnen, voldoende geborgd is. In het tweede geval dient u zich te beraden op de positie van het CJG. Wat gebeurt er met het huidige CJG? Blijft dat behouden voor andere functies? Wordt de in het CJG aanwezige relevante expertise benut in de wijkteams?
- De Jeugdwet regelt dat huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten mogen doorverwijzen naar jeugdhulp. Er komt een landelijk afsprakenkader waarin VNG / gemeenten en Zorgverzekeraars Nederland regelen hoe de samenwerking op lokaal niveau kan worden vormgegeven. Om kinderen en hun ouders effectief (de juiste hulp) en efficiënt (1 gezin, 1 plan, 1 regisseur) te helpen, waardoor ook kosten worden beheerst, is het essentieel dat artsen samenwerken met de wijkteams en vice versa. Het is belangrijk dat de raad toeziet dat er, binnen het genoemde afsprakenkader, goede afstemmingsafspraken komen en worden nageleefd.

- Naast opvoed- en opgroei problemen van jeugdigen zijn er ook jeugdigen die een psychische ziekte hebben. Het is belangrijk dat deze problematiek bij de toegang tot de zorg wordt herkend en erkend.
- U kunt zich uitspreken over de mogelijkheid van pgb's, waarmee cliënten individuele begeleiding, groepsbegeleiding en verblijf kunnen inkopen. Ziet de raad dit als een alternatief voor instellingszorg? De raad dient daarnaast te bepalen welke voorzieningen algemeen toegankelijk blijven.
- Wees alert op een goede aansluiting van het onderwijs op de toegangsfunctie. Dat kan door de wijkteams / het CJG fysiek een plek te geven in scholen. Generalisten van de wijkteams / het CJG kunnen deel uitmaken van de Zorgadviesteams. Zonder een goede aansluiting bestaat de mogelijkheid dat problemen die het onderwijs overstijgen relatief laat in de jeugdhulp terecht komen, waardoor de vereiste hulp mogelijk zwaarder en daarmee ook duurder wordt. Hetzelfde geldt voor de veiligheidshuizen.
- Kan gebruik worden gemaakt van de expertise van het huidige Bureau jeugdzorg (Bjz)? Naast informatie van Bjz zelf zou u ook bij cliëntenorganisaties informatie kunnen ophalen over het functioneren van het Bjz.

Tip 7

Bepaal de te realiseren kwaliteit in de jeugdhulp

Stel eisen aan de kwaliteit en het kwaliteitsbeleid.

Welke aspecten van kwaliteit zijn belangrijk?

Alleen kwaliteitscriteria in de afspraken met instellingen?

Hoe kun je als raad de kwaliteit toetsen?

Wat laat je aan het college over, waar wil je als raad zelf zicht op houden?

Toets je de effectiviteit van verleende zorg? Zo ja, hoe?

De Jeugdwet stelt kwaliteitseisen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van jeugdhulp. Uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering dienen gecertificeerd te zijn. Jeugdhulpaanbieders moeten cliënten informeren over de hulp, een laagdrempelige toegang tot klachtenbehandeling hebben en medezeggenschap van cliënten realiseren. Ook gelden meer universele eisen voor alle jeugdhulpvormen: verantwoorde hulp door geregistreerde professionals, gebruik van een hulpverleningsplan, kwaliteitsbewaking, een Verklaring omtrent gedrag (VOG) van alle medewerkers, een verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, een meldplicht calamiteiten en geweld en de beschikking over een vertrouwenspersoon. Gemeenten dienen een onafhankelijke vertrouwenspersoon voor cliënten te hebben. Deze wettelijke eisen gelden als voorwaarden voor een kwalitatief goed uitgevoerde jeugdhulp. Het college geeft hieraan uitvoering in de relaties met aanbieders van jeugdhulp. U kunt het college vragen de raad hierover te informeren.

Belangrijker dan voorwaarden voor kwaliteit is de daadwerkelijke kwaliteit van de jeugdhulp. In inkoopcontracten kunnen gemeenten kwaliteitseisen stellen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om de effectiviteit van de geleverde hulp, de cliënttevredenheid, het aantal klachten, de snelheid van de geleverde hulp of

de kwaliteit van professionals. De raad kan hiervoor de kaders stellen. De raad kan vervolgens besluiten in hoeverre hij hierover door het college geïnformeerd wenst te worden (zie ook de voorbeelden van beleidsprestaties bij [Tip 5](#)).

De gemeente kan zelf de kwaliteit van de jeugdhulp peilen door cliënten te vragen naar hun ervaringen. Hoe hebben zij de snelheid van de hulp ervaren, vonden zij de hulp voldoende afgestemd (integraal casemanagement, 1-gezin, 1-plan), zijn zij voldoende serieus genomen bij bijvoorbeeld het duidelijk krijgen van de hulpvraag (opstellen van het hulpplan) en in hoeverre zijn zij geholpen door de verleende jeugdhulp? Worden zij afdoende geholpen door de informatie- en adviesfuncties? Hoe gaat de gemeente om met zorgmijders? Ervaringen van cliënten kunnen in beeld komen door kwantitatief onderzoek (vragenlijsten) of door in gesprek te gaan met cliënten. Op dat laatste punt kunt u vanuit uw volksvertegenwoordigende rol zelf initiatieven nemen.

Het ligt voor de hand om ouders, jeugdigen en cliënten te betrekken bij het definiëren van kwaliteit. Wat zijn voor hen belangrijke kwaliteitseisen, en hoe zie je erop toe dat die worden nageleefd?



Stel randvoorwaarden voor regionale samenwerking.

Wat blijft de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente?

Besef: de raad bepaalt grotendeels zelf wat regionaal geregeld wordt.

Hoe wordt de samenwerking (juridisch) vormgegeven?

Wat zijn uitgangspunten bij financiële samenwerkingsafspraken?

Borg uw eigen inbreng in de regionale samenwerking.

Zie toe op de financiële belangen van de gemeente.

Tip 8

Bepaal wat lokaal en wat regionaal georganiseerd wordt, en hoe regionale samenwerking vorm krijgt

Bij de regionale samenwerking is het in eerste instantie van belang dat u vaststelt op welke taken u wilt dat de gemeente samenwerkt. Daarbij is het van belang om bij de overeengekomen regionale taken te bepalen wat u met de regionale samenwerking wilt bereiken: wat is uw visie op de regionale samenwerking?

In tweede instantie is het belangrijk om een samenwerkingsvorm te kiezen die de betrokkenheid van de gemeenteraad voldoende borgt. Een aantal belangrijke uitgangspunten daarbij zijn:

- Zwaartepunt in lokale kaderstelling door sturing vooraf. Het college is aanspreekpunt voor de raad, de raad stelt de doelen, formuleert indicatoren en bepaalt wat het mag kosten
- Tijdige informatieverstrekking. De raad maakt daarover afspraken met het college. Daarnaast is het verstandig als de raad zijn eigen werkvormen kiest om bij de samenwerkingsvorm betrokken te zijn.
- Aansluiten bij de gemeentelijke P&C-cyclus. U kunt aanvullend uw eigen controle-instrumenten als rekenkamercommissie en de accountant inzetten. Denk bij controle ook aan de communicatie richting inwoners (informerend en verantwoording afleggen).
- Periodieke evaluatie van de samenwerking.

Het ligt voor de hand om voor een lichte vorm van samenwerking te kiezen, bijvoorbeeld de 'Regeling zonder meer' op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Dit is een vorm van samenwerking tussen gemeenten waarbij delegeren en mandateren niet aan de orde is, maar gewerkt wordt met convenanten, intentieovereenkomsten, bestuursafspraken e.d. Daarin wordt de intentie tot samenwerking geregeld evenals het doel, de aard en de wijze waarop deze zal plaatsvinden.

Tot slot het is zeer belangrijk dat u een uitspraak doet over de financiële afspraken in de regionale samenwerking, met inachtneming van de risico's indien er gewerkt wordt op basis van solidariteit. Met name de hardheid van de afspraken is een risico. Er kan een spanning bestaan tussen onderlinge solidariteit in de financiering van dure, 2e-lijnszorg en de vrijheid die gemeenten willen behouden om zelf hun 0e en 1e lijn in te richten. Gemeenten die besparen op de 0e en 1e lijn doen een groot beroep op het potje voor dure zorg, en omgekeerd. Er is dan sprake van een perverse prikkel.

Stel als gemeenteraad duidelijke financiële kaders vast, gekoppeld aan de beoogde ontwikkeling in het zorggebruik en de beoogde kwaliteit van zorg. Wat zijn uiteindelijk de te realiseren besparingen en wanneer kunnen besparingen gerealiseerd worden?

Vraag het college om een gedegen risicoanalyse en stuur op de mogelijke beheersmaatregelen. Het gaat daarbij zowel om risico's die samenhangen met de kwaliteit van de jeugdhulp, de financiële risico's als de regionale samenwerking.

Tip 9

Stel de financiële kaders vast

Vanuit het budgetrecht van de gemeenteraad dient u in de begroting voor 2015 de financiële kaders te stellen voor het nieuwe jeugdstelsel. Daarbij is het cruciaal dat u beschikt over inzicht in de budgetten die in 2013 en 2014 gemoeid zijn met de uitvoering van zowel de lokale als de provinciale en landelijke jeugdzorg voor uit de gemeente afkomstige jeugdigen. De middelen die vanaf 2015 via het rijk binnenkomen, kunnen leidend zijn bij het ramen van budgetten, maar hoeven dit niet te zijn. De raad kan beslissen meer of minder in de jeugdzorg te investeren. Op basis van geformuleerde doelstellingen, bijvoorbeeld over het investeren in de 0e en 1e lijn of over de afname van het gebruik van duurdere, specialistische zorg (en een toename van het gebruik van lichtere zorg) kunnen de budgetten worden bepaald.

Wees u bewust van het politieke dilemma van het boeg golf-effect: besparingen op de duurdere, specialistische zorg zijn pas mogelijk nadat stevig geïnvesteerd wordt in versterking van de nulde- en eerstelijnszorg. De afname in het gebruik van de duurdere zorg zal niet onmiddellijk zichtbaar zijn. Dit financiële risico kan onder-

vangen worden door de instelling van een reserve. Het is voor de raad van groot belang dat u inzicht heeft in de risico's die samenhangen met (de lokale inrichting van) de transitie. Het gaat om een complex dossier, omgeven met onzekerheden en grote belangen: het veilig en gezond opgroeien van kinderen. Door inzicht in de risico's en de bijbehorende beheersmaatregelen bent u beter in staat belangen af te wegen bij het uitoefenen van uw kaderstellende rol. Bovendien biedt het u handvatten voor het toezicht houden op het beleid: in welke mate doen de risico's zich voor en wat is er diensengevolge nodig? De analyse zou in ieder geval in moeten gaan op de risico's voor de kwaliteit van de jeugdhulp en het realiseren van de jeugdhulpplicht (die impliceert dat gemeenten er zorg voor dragen dat er geen kinderen en ouders van hulp verstoken blijven als deze nodig is) en op de financiële risico's die de gemeente loopt als te veel dure zorg wordt ingezet. Ook knelpunten in de overgangsfase, bij de inkoop van zorg (denk aan wachtlijsten, prikkels tot 'zorgproductie') en de regionale samenwerking (met grotere en kleinere gemeenten) kunnen in de risicoanalyse worden meegenomen. Tot slot is het van belang aandacht

Stel kaders en formuleer uitgangspunten voor de vormgeving en de eventuele inkoop/organisatiewijze van de jeugdzorg op hoofdlijnen, zoals met betrekking tot de kwaliteit, het volume, de mate van keuzevrijheid voor cliënten of de gevolgen voor de huidige zorgaanbieders.

Vervolg tip 9

te schenken aan de risico's van de regionale samenwerking. Er is een risico dat gemeenteraden niet goed worden meegenomen in het regionale proces. Met name bij de kleinere gemeenten en hun gemeenteraden is er een risico dat zij het proces niet kunnen bijbenen, terwijl hun instemming wel belangrijk is.

De inkoop van jeugdhulp is een complexe materie, waarbij vele overwegingen een rol kunnen spelen¹. Inkoop is meer dan het kiezen van een bekostigingsmodel (dat bepaalt welke afspraken er tussen de gemeente(n) en de aanbieder worden gemaakt). De keuze voor het bekostigingsmodel hangt sterk samen met de sturingsfilosofie die de gemeente kiest. Is de sturing bijvoorbeeld gericht op een zo hoog mogelijke kwaliteit van de jeugdhulp, op het stimuleren van innovaties in behandelmethoden, op een zo laag mogelijke prijs of op een zo laag mogelijk volume (het aantal jeugdigen/gezinnen dat specialistische jeugdhulp ontvang)? De keuze voor een bekostigingsmodel hangt ook af van factoren als de mate van beschikbaarheid van de hulp (moet de hulp altijd beschikbaar zijn, zoals in het geval van crisishulp), de vraag of een behan-

deling ambulant (in de directe omgeving van jeugdige/gezin) of residentieel (in een instelling) is, en of er sprake is van groepsgewijze of individuele hulp. Andere zaken die een rol spelen zijn onder andere de mate van marktordening (wel of geen concurrentie), de eisen die aan aanbieders gesteld kunnen worden (certificering, ervaring, lokale inbedding, integriteit) en de risicoverdeling tussen gemeente(n) en aanbieders. Tot slot is een belangrijke afweging in welke mate cliënten keuzevrijheid wordt geboden. Kunnen zij kiezen uit meerdere aanbieders? Kunnen zij met een PGB hun eigen hulpverlening organiseren?

In het algemeen zal het doel zijn om te komen tot minder inzet van specialistische hulp. Het bekostigingsmodel dient daar bij aan te sluiten. In dat geval ligt het niet voor de hand om te kiezen voor lumpsumfinanciering of een pxq-systematiek (waarin instellingen gefinancierd worden op basis van het aantal behandelingen (q) tegen een vooraf vastgestelde prijs (p)); de volumes zijn dan lastig te beheersen. Eerder zou het model gericht moeten zijn op kwalitatief hoogwaardige hulp, zodat jeugdigen en gezinnen goed worden geholpen en de kans kleiner wordt dat zij later opnieuw een beroep doen op specialistische hulp.

¹ Zie bijvoorbeeld de handreiking van december 2012: *Stelselwijziging jeugd. Eerste inventarisatie bekostigingsmodellen. Discussiedocument*. Den Haag: Ministeries van WWS en V&J, VNG.

Richt de Planning & Control cyclus zodanig in dat er rekening wordt gehouden met de nieuwe taken, inkomsten en uitgaven voor het sociaal domein, dat wil zeggen:

- *Stel voor de nieuwe raadsperiode 2014-2018 een vernieuwde indeling voor de meerjarige programmabegroting (2015) vast*

- *Vraag rapportages met de focus van buiten naar binnen, met andere woorden: met kwetsbare jeugdigen en ouders in beeld*

Tip 10 Stel adequate eisen aan P&C-cyclus

Beleid is cyclisch van karakter. De raad kan periodiek zijn beleidsvoornemens (prioriteiten, beoogde maatschappelijke effecten en beleidsprestaties, financiële inzet) bijstellen op basis van nieuwe inzichten of voortgangsrapportages. Het is daarom van belang dat u door het college adequaat en periodiek wordt geïnformeerd over de beleidsvoortgang.

De raad heeft volgens de wet eenmaal in de vier jaar - na de gemeenteraadsverkiezingen - de gelegenheid tot vaststelling van de programma-indeling die in de P&C-cyclus wordt gehanteerd. Voor de raad is het belangrijk om na te denken of er een programma jeugd moet komen met duidelijke doelen en budgetten voor de jeugd, dan wel of er een breder programma gewenst is. Bepalen de doelstellingen (maatschappelijke effecten) van de kadernota jeugd de indeling, of kiest u voor een ongedeeld budget voor het gehele sociale domein?² Bij uw keuzes is het belangrijk om

u te realiseren dat de monitoring van de uitgaven hiervan afhankelijk is - en dus ook uw eventuele (bij) sturing.

Voor de rapportages zou de raad aan het college kunnen vragen rapportages op te stellen die gebaseerd zijn op het gebruik van de zorg, ondersteuning en begeleiding door de jeugdigen en hun ouders. Die sluiten beter aan bij de maatschappelijke opdracht van de raad. Omdat het een nieuw zorgstelsel voor de gemeente betreft zou de raad ook zelf actief informatie kunnen opvragen bij jeugdigen en hun ouders: zijn zij tevreden over de toegang tot de zorg en de beschikbaarheid en kwaliteit ervan (zie ook **Tip 7**)? Met het oog hierop kan de raad bijvoorbeeld een lokale (regionale) sociaal ombudsman in het leven roepen.

² Voor de drie decentralisaties wordt, zoals het er nu naar uit ziet, een Sociaal Deelfonds gecreëerd door de rijksoverheid. In dit deelfonds worden de nieuwe financiële middelen gestopt voor de jeugdzorg, de Wmo en het participatiebudget. De middelen van dit deelfonds moeten aan het sociaal domein worden besteed, maar binnen het deelfonds komt er bestedingsvrijheid. De bedoeling is dat dit fonds drie jaar blijft bestaan (2015, 2016 en 2017) en dan wordt geïntegreerd in de algemene uitkering.

Literatuur

Gilsing, R. (2013). *Klaar voor de start? Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden rond de transitie jeugdzorg in B4-gemeenten.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Middelkamp, I., Gehrke, J. en Fokkema, G.J. (2013). *De raad in stelling. Het Spoorboekje. Hoe bepaalt de gemeenteraad vroegtijdig de kaders en de richting bij de decentralisaties?*

Colofon

Deze digitale publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website www.wmotogo.nl.

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma De sociale gemeente/Wmo to go
Auteurs	Dr. R. Gilsing (Verwey-Jonker Instituut) Drs. I.J. Gehrke (gemeente De Wolden)
Redactie	Prof. dr. J.C.J. Boutellier, dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag	Drs. M. van Bommel
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.wmotogo.nl

De publicatie kan gedownload worden via de website www.verwey-jonker.nl.

ISBN 978-90-5830-620-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Over Wmo to go
Wmo to go is een gezamenlijk initiatief van het Verwey-Jonker Instituut en het ministerie van VWS. Het Verwey-Jonker Instituut bestudeert actuele, publieke, sociaalmaatschappelijke onderwerpen. Als stichting werken wij zonder winstoogmerk, met als doel: bijdragen aan een betere sturing, hoger beleidsrendement en meer betrokkenheid van burgers.

Wmo to go biedt via verschillende wegen gratis ondersteuning met kennis op maat bij het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van uw Wmo-beleid. De informatie op deze website is gebaseerd op het onderzoek dat het Verwey-Jonker Instituut de afgelopen zes jaar in opdracht van VWS heeft verricht. Het ministerie financiert de website en [kennis op maat](http://www.wmotogo.nl).