



Ons een zorg...



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@gemeenteswf.nl

Website: www.gemeenteswf.nl



Ons een zorg...

Stand van zaken jeugdzorg in Súdwest-Fryslân

Juni 2014



Samenvatting

Op 17 oktober 2013 is de nieuwe Jeugdwet met meerderheid van stemmen aangenomen door de Tweede Kamer, op 18 februari 2014 is ook de Eerste kamer akkoord gegaan. De wet wordt per 2015 ingevoerd. De Jeugdwet legt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten (transitie). Het budget voor de uitvoering wordt toegevoegd aan de algemene uitkering en gemeenten mogen dus vanaf 2015 zelf beslissen of en hoe ze dit budget gaan besteden. Daarnaast beoogt het rijk een inhoudelijke verschuiving binnen de jeugdzorg (transformatie).

In 2014 zijn ook in Súdwest-Fryslân nieuwe raadsverkiezingen gehouden. De rekenkamer wil de nieuwe raad een rapportage aanbieden, waarin de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet wordt aangegeven en waarin de acties staan beschreven die nog in de rest van 2014 ondernomen moeten worden om goed voorbereid te zijn op 1 januari 2015, de startdatum van de nieuwe Jeugdwet. Gelet op de volle agendering, wordt dit rapport pas na de zomer behandeld in de raad. Aangezien de gemeente dan nog maar enkele maanden de tijd heeft om de aanbevelingen uit te voeren (de deadline is immers 1 januari 2015) is overeengekomen het rapport al in mei aan te bieden aan het college en de ambtelijke organisatie, opdat de belangrijkste aanbevelingen dan al kunnen worden opgepakt.

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Daarnaast beoogt het onderzoek de acties in beeld te brengen die nog in 2014 ondernomen moeten worden om in ieder geval aan de bovenstaande doelstellingen te kunnen voldoen. De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Súdwest-Fryslân en welke acties moeten nog ondernomen worden voordat de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 in werking treedt?

Om een goed beeld te geven van de stand van zaken met betrekking tot de transitie en de transformatie, is het onderzoeksobject (jeugdzorg) vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Zo is het relevant om te weten welke acties de ambtelijke organisatie en het college hebben ondernomen. Daarnaast is het relevant om te bezien in hoeverre de gemeenteraad is meegenomen in dit traject en welke verwachtingen en wensen bij de gemeenteraad leven. Tot slot is het nuttig, om ook een indruk te krijgen van de visie van de huidige zorgaanbieders. Tijdens het onderzoek zijn interviews afgenomen met ambtenaren, raadsleden en zorgaanbieders en zijn dossiers geanalyseerd.

De conclusies en aanbevelingen kunnen als volgt worden samengevat:

- De gemeente heeft in 2013 en 2014 zeer veel actie ondernomen om de transitie en transformatie van de jeugdzorg adequaat te effectueren. Zo zijn visies opgesteld, nota's en notities vastgesteld, is samenwerking met andere gemeenten en overheden gezocht en gevonden, is men met de aanbieders aan tafel gegaan en heeft men de ambtelijke organisatie zo veel mogelijk aangepast op de overdracht van de jeugdzorg richting de gemeente.
- De gemeente heeft zelfstandig, maar ook in samenwerking met andere gemeenten en de provincie vrij veel documenten opgesteld en vastgesteld, die ingaan op de visie en de uitgangspunten met betrekking tot de jeugdzorg vanaf 2015. Hoewel de inhoudelijke consistentie tussen deze documenten zeker aanwezig is, gaan deze documenten niet altijd in de vraag wie nu wat gaat en moet doen. Ook is niet altijd duidelijk welke besluiten nu precies worden voorgelegd. Desgevraagd wordt gesteld,



dat deze visiedocumenten ook niet bedoeld waren om concrete afspraken over de uitvoering vorm te geven.

- De gemeente heeft met betrekking tot het gebiedsgericht werken wel de beoogde uitvoering vastgelegd. De overige vormen van jeugdzorg zijn tot dusver nog minder concreet vastgelegd. Het verdient aanbeveling om voor de overige vormen van jeugdzorg eenzelfde concretiseringslag te maken. Idealiter zou één actielijst operationeel moeten zijn, waarin de taken, verantwoordelijkheden, resultaten en tijdschema's duidelijk zijn belegd. Deze actielijst kan als sturingsinstrument dienen, maar uiteraard ook om de betrokkenen te informeren over de stand van zaken.
- Omdat lange tijd sprake was (en nog steeds is) van budgettaire onzekerheid en ook de behoefte nog niet duidelijk was, kon feitelijk niet worden ingekocht of aanbesteed. Nu men een prognose heeft opgesteld van de budgetten en nu ook de behoefte beter in beeld is gebracht, is het raadzaam om het proces van inkoop snel en goed te voeren. Daarbij is de aanbestedingsmanier een punt van aandacht. Andere gemeenten die in de bestuurlijke aanbesteding worden betrokken hanteren soms andere uitgangspunten en dit kan de totstandkoming van overeenkomsten compliceren.
- Raadsleden, maar ook zorgaanbieders, zijn positief waar het de communicatie en houding van de gemeente betreft en gesteld kan worden, dat Súdwest-Fryslân op dit punt bovengemiddeld scoort.
- Een analyse van de stukken die in 2013 en 2014 zijn voorgelegd aan de raad wijst uit, dat de raad weliswaar zeer frequent wordt geïnformeerd, maar minder frequent wordt gevraagd een besluit te nemen. De besluiten die wel worden voorgelegd, zijn daarnaast vrij abstract van aard en eerder gericht op het scheppen van ruimte voor het college of de ambtelijke organisatie.
- De formulering van dergelijke besluiten is vrij abstract ingezet met als gevolg dat nadien de mogelijkheid bestaat dat verschillende interpretaties aan de genomen besluiten kunnen worden gegeven.
- De informatievoorziening richting de raad zal in accent moeten verschuiven. Waar het in 2014 nog gaat om kaderstellende besluiten met betrekking tot de decentralisatie (het proces ernaar toe), gaat het vanaf 2015 om indicatoren die de raad de gelegenheid moeten bieden te kunnen sturen. Het is van belang, dat in het najaar gezien wordt, welke indicatoren dit moeten zijn. Het voornemen om te monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijspatronen, is op zich raadzaam, maar heeft een nadere concretisering die enkel in dialoog gemaakt kan worden.
- De ontschotting wordt door velen als positief ervaren. Aan de andere kant wordt ook de behoefte geuit om separaat zicht te houden op het financiële verloop binnen de jeugdzorg. Hier kan een spanning ontstaan, in ieder geval in administratieve zin en het lijkt van belang dat hier een juiste balans gevonden wordt.
- Aanbieders, maar ook raadsleden, verwachten een behoorlijke groei van de instroom richting eerste lijn jeugdzorg en het is raadzaam om hier vooraf rekening mee te houden. Dit vereist, dat de gebiedsteams zodanig moeten worden ingericht, dat deze extra instroom kan worden opgevangen. Dit kan enkel als de huidige capaciteit die beschikbaar is voor meer specialistische zorg, kan worden ingezet voor de eerste lijn zorg en dit vereist wellicht de nodige personele begeleiding.



Inhoud

SAMENVATTING	4
1. OPZET VAN HET ONDERZOEK	8
1.1 INLEIDING & AANLEIDING	8
1.2 DOELSTELLING & DEELVRAGEN	9
2. WELKE ACTIES ZIJN ONDERNOMEN?	11
2.1 INLEIDING	11
2.2 ACTIES VAN DE GEMEENTE INHOUDELIJK	11
2.3 ORGANISATIE VAN DE TRANSITIE	29
2.4 FINANCIËN EN STURING VANAF 2015	36
3. VANUIT DE GEMEENTERAAD BEZIEN	42
3.1 INLEIDING	42
3.2 INFORMATIE VANUIT DE GEMEENTE AAN DE RAAD	42
3.3 DE ROL VAN DE RAAD	43
3.4 SAMENWERKING	44
3.5 JEUGDZORG TEN OPZICHTE VAN DE TWEE ANDERE DECENTRALISATIES	44
3.6 GESIGNALEERDE RISICO'S EN AANDACHTSPUNTEN	44
3.7 FINANCIËN/BUDGETTEN	45
4. VANUIT DE AANBIEDER BEZIEN	46
4.1 INLEIDING	46
4.2 ZORGCONTINUÏTEIT, DOORLOOPTIJDEN EN TOEGANKELIJKHEID ZORG	46
4.3 ERVARING EN DESKUNDIGHEID BIJ GEMEENTE EN ZORGAANBIEDERS	47
4.4 VERANTWOORDELIJKHEID, VERANTWOORDING EN STURING	48
4.5 BESCHIKBAARHEID VAN MIDDELEN	50
4.6 DIVERSITEIT AAN REGELS EN WERKWIJZEN GEMEENTEN	51
5. ANALYSE	52
5.1 INLEIDING	52
5.2 INHOUD	52
5.3 ORGANISATIE	53
5.4 ROL VAN DE GEMEENTERAAD	55
5.5 VANUIT DE AANBIEDER BEZIEN	56
5.6 CROSS ANALYSE	57
6. CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	60
LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN	62



BIJLAGE I BESTUURLIJKE REACTIE	63
BIJLAGE II NAWOORD REKENKAMER	65



1. Opzet van het onderzoek

1.1 Inleiding & aanleiding

Op 17 oktober 2013 is de nieuwe Jeugdwet met meerderheid van stemmen aangenomen door de Tweede Kamer, op 18 februari 2014 is ook de Eerste kamer akkoord gegaan. De wet wordt per 2015 ingevoerd. De Jeugdwet legt de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de gemeenten (transitie). Het budget voor de uitvoering wordt toegevoegd aan de algemene uitkering en gemeenten mogen dus vanaf 2015 zelf beslissen of en hoe ze dit budget gaan besteden. Daarnaast beoogt het rijk een inhoudelijke verschuiving binnen de jeugdzorg (transformatie). Zo zal de jeugdzorg meer moeten plaatsvinden op de scholen en in de wijk en staat men een betere afstemming van de diverse hulpverleners voor. Per gezin zou men in de toekomst één regisseur en één traject moeten hebben, terwijl men minder wil inzetten op bijzondere jeugdzorg. De impact van de nieuwe Jeugdwet voor gemeenten kan groot zijn. De gemeente moet immers concrete afspraken maken om de jeugdzorg te continueren, processen zullen moeten worden ingericht, er moeten afspraken worden gemaakt over de bijdrage van de huidige financiers, met jeugdhulpaanbieders en over de manier waarop frictiekosten in beeld worden gebracht, budgetten zullen moeten worden geautoriseerd, etc.

In 2014 zullen in ieder geval de volgende doelstellingen gerealiseerd moeten zijn (Stelselmeter Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, site Nederlands Jeugdinstituut):

- De gemeente heeft beleid voor jeugdhulp binnen haar beleidscyclus geïntegreerd.
- De gemeente heeft een budget en een bekostigingssysteem voor jeugdhulp.
- De gemeente heeft een systeem van toeleiding en casemanagement.
- De gemeente beschikt over een passend en dekkend jeugdhulpaanbod.
- De gemeente stuurt op de kwaliteit van de jeugdhulp.
- De gemeente stuurt op de effectiviteit van jeugdhulp.
- De gemeente heeft de voor de uitvoering van jeugdhulp noodzakelijke samenwerking georganiseerd.
- De continuïteit van zorg is gedurende de stelselwijziging gewaarborgd.
- De gemeente voert jeugdbescherming en jeugdreclassering verantwoord uit.

In haar derde rapportage van oktober 2013 stelt de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ), dat niet alle regio's concrete transitiearrangementen (RTA's) hebben opgesteld. Deze arrangementen moeten verweven worden met bestaande plannings van gemeenten, maar zijn dus nog niet in alle gevallen voldoende geconcretiseerd, mede door de budgettaire onzekerheid die nu nog bestaat. De TSJ wijst op het risico dat concrete afspraken tussen enerzijds gemeenten en anderzijds aanbieders en BIZ's op een later tijdstip zullen worden gemaakt, wanneer deze budgettaire onduidelijkheid van gemeenten is weggenomen. Indien op een later moment de concrete afspraken niet tot stand komen, is continuïteit van zorg niet gegarandeerd. Bij gemeenten die wel hun RTA's hebben geconcretiseerd, bestaat het gevaar dat deze RTA's in een later stadium moeten worden opgebroken, zodra budgettaire duidelijkheid bestaat. Dat risico bestaat ook als gemeenteraden geen instemming geven aan de RTA's. De TSJ ziet daarnaast verschillen ontstaan in de reikwijdte en het karakter van de diverse arrangementen, hetgeen de bovenregionale afstemming compliceert.

Naast de transitiecommissie maken ook andere actoren zich zorgen. Zo voorziet de geestelijke gezondheidszorg dat een jongere straks eerst een briefje bij een ambtenaar moet halen voor hij naar de psychiater mag, terwijl eigenlijk een medicus hierover zou moeten oordelen. Anderen vrezen dat de gemeente zich gaat toeleggen op de makkelijke gevallen.



Ook maken de instellingen die gespecialiseerde zorg verlenen zich zorgen. Sommige zijn zo gespecialiseerd, dat zij nu cliënten uit het hele land behandelen en de vraag is, in hoeverre dit kan blijven voortbestaan onder de nieuwe Jeugdwet. De medewerkers binnen de jeugdzorg zelf zijn misschien wel het meest ongerust. Zo houdt het bureau Jeugdzorg (gepositioneerd als voorportaal bij de provincie) in haar huidige vorm op te bestaan en onduidelijk is, wat hiervoor terugkomt. Gemeentelijke wijkteams en de teams van jeugdzorg sluiten niet automatisch aan op elkaar, de concurrentie neemt toe, contracten expireren, maar zijn nog niet vervangen door nieuwe overeenkomsten, etc.

In 2014 zijn ook in Súdwest-Fryslân nieuwe raadsverkiezingen gehouden. De rekenkamer wilde vlak na deze verkiezingen de nieuwe raad een rapportage aanbieden, waarin de stand van zaken met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet wordt aangegeven en waarin de acties staan beschreven die nog in de rest van 2014 ondernomen moeten worden om goed voorbereid te zijn op 1 januari 2015, de startdatum van de nieuwe Jeugdwet. Gelet op de volle agendering van de nieuwe raad en de doorlooptijd in ambtelijk en bestuurlijk wederhoor voor rekenkamerrapporten, wordt dit rapport weliswaar aangeboden in de zomer, maar pas na de zomer behandeld in de raad. Aangezien de gemeente dan nog maar enkele maanden de tijd heeft om de aanbevelingen uit te voeren (de deadline is immers 1 januari 2015) is overeengekomen het rapport al in mei aan te bieden aan het college en de ambtelijke organisatie, opdat de belangrijkste aanbevelingen dan al kunnen worden opgepakt.

1.2 Doelstelling & deelvragen

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg. Daarnaast beoogt het onderzoek de acties in beeld te brengen die nog in 2014 ondernomen moeten worden om in ieder geval aan de bovenstaande doelstellingen te kunnen voldoen. De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Súdwest-Fryslân en welke acties moeten nog ondernomen worden voordat de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 in werking treedt?

Feitelijk staan gemeenten met de nieuwe Jeugdwet voor een meervoudige opgave. De gemeenten worden verantwoordelijk voor de kinderbescherming, de jeugdreclassering en de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen (nu valt deze zorg nog onder de provincies en het rijk), maar de gemeenten zullen ook uitvoering moeten geven aan de gedachte “één gezin, één plan, één regisseur”. Inhoudelijk heeft men 5 doelstellingen voor ogen met de nieuwe Jeugdwet (van Rijn en Teeven, MvA, januari 2014):

1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
2. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
3. Eerder de juiste hulp op maat te bieden om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen;
4. Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur.
5. Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk.



Tot slot zal bezuinigd moeten worden op de gehele jeugdzorg. Naar verwachting moet in totaal 15% van het totale budget bezuinigd worden.

Om een goed beeld te geven van de stand van zaken met betrekking tot de transitie en de transformatie, is het onderzoeksobject (jeugdzorg) vanuit verschillende invalshoeken benaderd. Zo is het relevant om te weten welke acties de ambtelijke organisatie en het college hebben ondernomen. Daarnaast is het relevant om te bezien in hoeverre de gemeenteraad is meegenomen in dit traject en welke verwachtingen en wensen bij de gemeenteraad leven. Tot slot is het nuttig, om ook een indruk te krijgen van de visie van de huidige zorgaanbieders. Deze laatste hebben immers een beeld van de manier waarop de jeugdzorg op dit moment wordt uitgevoerd en welke knelpunten te verwachten zijn met de nieuwe regeling. De centrale vraagstelling wordt dan ook naar de volgende deelvragen vertaald:

1. Welke acties zijn ondernomen door de ambtelijke organisatie en het college?
2. Hoe is de gemeenteraad geïnformeerd met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet en welke wensen en verwachtingen heeft de huidige gemeenteraad?
3. Wat is het beeld bij de huidige zorgaanbieders en welke knelpunten voorzien deze zorgaanbieders?
4. Welke acties moeten nog ondernomen worden met betrekking tot de nieuwe Jeugdwet?

Het onderzoek is dus in eerste instantie een verkennend en beeldvormend onderzoek. Met de beantwoording van de eerste drie deelvragen wordt een beeld verkregen van de ambtelijke organisatie en het college, van de wensen en verwachtingen van de gemeenteraad en van de zorgaanbieders. Tijdens het onderzoek zijn interviews afgenomen met ambtenaren, raadsleden en zorgaanbieders en zijn dossiers geanalyseerd.



2. Welke acties zijn ondernomen?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen kort de acties beschreven worden die tot en met april 2014 al zijn ondernomen door de ambtelijke organisatie en het college op het gebied van de transitie en transformatie van de jeugdzorg. In dit hoofdstuk worden eerst de acties beschreven die de gemeente heeft ondernomen op de inhoudelijke vormgeving van de jeugdzorg. Daarna zal de organisatie van de transitie beschreven worden. Tot slot wordt ingegaan op de sturing, de inkoop en de financiering van de jeugdzorg, ook na januari 2015. Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van interviews die zijn afgenomen met ambtenaren werkzaam binnen de gemeente en van een documentenanalyse.

2.2 Acties van de gemeente inhoudelijk

De gemeente Súdwest-Fryslân pakt de transitie van de jeugdzorg op in samenhang met de andere twee sociale transitie's (participatie en WMO). Hiertoe ontwikkelt de gemeente een **visiedocument** dat in samenwerking met Littenseradiel in 2013 wordt opgeleverd en in januari 2013 wordt vastgesteld door de raden van de beide gemeenten: **Naar een veerkrachtig sociaal domein**. Dit document gaat uit van de volgende 10 principes:

- “Iedereen heeft mogelijkheden en talent.
- Investeren in eigen kracht, het eigen netwerk en de sociale gemeenschap.
- Bij gevaar of bedreiging van ontwikkeling snel ingrijpen.
- Preventie en faciliteren/ondersteunen gaan voor hulpverlening.
- Een brede toegang.
- Een vangnet voor de kwetsbaren.
- Afstemmen van ondersteuning op de vraag: van eenvoudig naar complex.
- Omgevings- en systeemgericht.
- Eén huishouden, één plan, één ondersteuner.
- Vertrouwen waar mogelijk, procedures waar noodzakelijk” (Naar een veerkrachtig sociaal domein, 2013, p. 4).

Het visiedocument benoemt drie speerpunten: het versterken van de basis en de eigen kracht, het omgevingsgericht werken en een vernieuwing van het huidige aanbod (Naar een veerkrachtig sociaal domein, 2013, p. 7 en 8).

In de bijlage I van het visiedocument wordt ingegaan op de opgaven voor de gemeente met betrekking tot jeugdzorg:

“De stelselwijziging jeugd is geen ‘simpele’ overheveling van wettelijke taken van de ene overheid/financier naar de andere. Het gaat om het intrekken van oude wet- en regelgeving en schrappen van aanspraken op zorg waarvoor in de plaats een nieuwe wet komt.

Het is een proces waarbij vele partijen zijn betrokken: meerdere departementen, de provincie, alle Friese gemeenten, zorgverzekeraars, lokale en bovenlokale aanbieders, cliënten en professionals. Er is provinciale samenwerking noodzakelijk ten aanzien van bijvoorbeeld jeugdbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdzorg.



De lokale ondersteuningsstructuur (het huidige Centrum voor Jeugd en Gezin) moet een juridische entiteit worden.

Grote financiële risico's; een individueel ondersteuningsarrangement *kan € 10.000 tot maximaal €50.000 per jaar kosten en kan verplicht worden opgelegd*. Bovendien betreft het open einde regelingen waarbij het 'gebruik' vooraf niet valt in te schatten.

Het gaat om een nieuwe en zeer kwetsbare doelgroep waarbij de overdracht zeer zorgvuldig moet plaatsvinden" (Naar een veerkrachtig sociaal domein, 2013, p. 13).

Het college stemt op 5 maart 2013 in met een nota "Zorg voor jeugd Fryslân: op kompas invoegen en aansluiten", in de wandelgangen **het Kompas** geheten en besluit de gemeenteraad door middel van actieve informatie te informeren. "De 27 Friese gemeenten geven de transitie van de jeugdzorg gezamenlijk vorm en hebben daartoe een kwartiermaker Jeugdzorg aangesteld. Deze kwartiermaker heeft samen met de provinciale werkgroep Transitie Jeugdzorg en de betrokken organisaties het Kompas ontwikkeld. Het Kompas beschrijft de visie en de aanpak van de transitie van de jeugdzorg" (collegevoorstel, 5 maart 2013). Op 13 maart 2013 is er vervolgens een informatiebijeenkomst voor de leden van de commissie Boarger & Mienskip over de jeugdzorg. Hier worden ook jeugdzorginstellingen, politie, onderwijs, welzijnsinstellingen en CJG partners voor uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomst wordt het Kompas gepresenteerd en toegelicht door de kwartiermaker Jeugdzorg van Friesland. Het Kompas wordt in 2013 door alle 27 Friese gemeenten vastgesteld en gedeeld. Uit het collegevoorstel van 5 maart 2013 valt op te maken, dat besluitvorming in de gemeenteraad niet nodig wordt geacht en men volstaat met een opiniërende commissievergadering op 13 maart 2013.

Het Kompas hanteert een aantal uitgangspunten. Zo wordt de transitie van de jeugdzorg als onderdeel van de transformatie van het sociale domein opgepakt. Gekozen wordt voor een omgevingsgerichte benadering. Een ander uitgangspunt is het principe "lokaal tenzij". Alleen als het vanuit efficiëntie of effectiviteit handig is om samen te werken worden taken gezamenlijk opgepakt. Lokaal is daarbij op gemeenteniveau, regionaal betreft de Friese Meren i.o., Littenseradiel en Súdwest-Fryslân en provinciaal betreft de provincie Friesland.

Het Kompas bevat een elftal beslispunten. Daarnaast bevat het Kompas een aantal bestuursopdrachten. Deze opdrachten zijn richtinggevend. Zo betreft de eerste bestuursopdracht het doen van onderzoek naar een passend inkoop- en bekostigingsmodel voor taken die gemeenten lokaal en bovenlokaal c.q. provinciaal willen uitvoeren. De tweede bestuursopdracht betreft het uitgangspunt dat de taken en functies van het huidige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld, maar ook de jeugdbescherming en jeugdreclassering bovenregionaal georganiseerd gaat worden (het Kompas, 2013, p. 6). Ook ten aanzien van kwaliteit, toezicht en monitoring worden bestuursopdrachten geformuleerd. Zo staat de vijfde bestuursopdracht een periodieke monitor voor met betrekking tot de vraag- en resultaatontwikkeling, alsook de voortgang van de transitie en de transformatie. "Een uit gemeentelijke beleidsadviseurs en aanbieders samengestelde themagroep, werkzaam binnen het sociaal domein, bereidt ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming richtinggevende uit- en afspraken voor over: hoe en wat er wordt gemonitord, de daarbij passende wijze van dataverzameling, de wijze van prestatievergelijking, etc. (het Kompas, 2013, p. 7). De gemeente zal een coördinator of projectleider voor hun CJG (Centrum voor Jeugd en Gezin) aangesteld moeten hebben en zal zelf moeten zorgen voor de doorontwikkeling van de lokale zorgstructuur (beslispunt 11, het Kompas).



De beslispunten uit het Kompas kunnen als volgt worden weergegeven:

“Beslispunt 1

Gemeenten organiseren de transities op het terrein van jeugd, werk, zorg en ondersteuning en de invoering van passend onderwijs als een transformatie van het sociale domein. Ze stemmen in met de hierboven geformuleerde brede visie en missie en kiezen bij de vormgeving voor een omgevingsgerichte benadering.

Beslispunt 2

De vragen omtrent toegang, arrangement en samenwerking, contracteren en verantwoorden worden op lokaal zowel als (boven)regionaal niveau in samenhang ontwikkeld en uitgewerkt. Verantwoordelijkheden en budgetten worden daarbij in beginsel zo laag mogelijk, dat wil zeggen bij de individuele gemeenten belegd. Waar nodig is sprake van borging door bovenlokale afspraken (zie beslispunt 8).

Beslispunt 3

Op provinciaal niveau borgen de samenwerkende gemeenten de samenhang en verbinding van de transities door het instellen van één coördinerend overleg van en voor de portefeuillehouders die op lokaal niveau bestuurlijke verantwoordelijk dragen voor (onderdelen van) het sociaal domein.

Beslispunt 4

Bij de vormgeving van het stelsel van de zorg voor jeugd en gezin tijdens en na de transitie en bij de transformatie zijn de daarvoor geformuleerde toetsstenen kader stellend.

Beslispunt 5

Conform de concept Jeugdwet dragen de individuele gemeenten zorg voor een herkenbare, laagdrempelige en op de omgeving georiënteerde vormgeving van de basisfuncties waarmee ondersteuning en zorg worden aangeboden. Het zo doorontwikkelen van het CJG brengt met zich dat (samenwerkende) gemeenten:

- daartoe de leef- en vraagroutes van jeugdigen en hun ouders in kaart brengen;
- de werkgebieden (scope) van een omgevingsgericht werkend team definiëren;
- de (relevante) aanbieders van ondersteuning en zorg in het werkgebied in kaart brengen;
- de inrichting en inbedding (juridische entiteit) van de omgevingsteams (expertise) organiseren;
- voorzien in de beschrijving van de lokale werkprocessen.

Beslispunt 6

Op basis van een nadere uitwerking van het principe van ‘erbij halen’ verleggen gemeenten de toegangstaken naar omgevingsgericht werkende teams en organiseren c.q. borgen zij zo de tijdige vormgeving van passende (op tijd en op maat) ondersteuning en daarbij noodzakelijke inzet van specialistische zorg. Heldere afspraken over gegevensdeling van specifieke gegevens die belangrijk zijn voor en bij de zorg van huishoudens/gezinnen en kinderen zijn daarvan onderdeel.



Beslispunt 7

Gemeenten en samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs in het primair, voortgezet en beroepsonderwijs zetten gezamenlijk in op afstemming van en heldere afspraken over de wederzijdse zorgplannen en ondersteuningsstructuur. Zij voorzien in besluiten die toezien op:

- Een gezamenlijke aanpak en een heldere verdeling van taken;
- Het verbeteren of aanbrengen van een signaleringssysteem;
- Afstemming met het omgevingsgericht werken.

Beslispunt 8

De afzonderlijke gemeenten onderschrijven nut en noodzaak van bovenregionale/provinciale uitwerking van de navolgende uit de transitie en transformatieopgave voortvloeiende thema's:

1. Sturing en financiering van niet lokaal te organiseren specialistische vormen van
2. ondersteuning voor huishoudens en gezinnen;
3. Arbeidsmarkteffecten en uitvoering;
4. Kwaliteit en toezicht;
5. Monitoring;

en stemmen in met de daarvoor uitgewerkte bestuursopdrachten.

Beslispunt 9

Voor de voor de transformatie van het sociaal domein bij en voor alle betrokkenen noodzakelijke cultuuromslag wordt er een - de verschillende transitie overkoepelende - provinciale werkgroep Communicatie ingesteld. Deze heeft als opdracht om, aansluitend op de lokale communicatiestrategieën, een daarop afgestemd communicatieplan op te stellen.

Beslispunt 10

Met het motto 'van onderop' opbouwen als vertrekpunt ('lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet') hanteren de gemeenten een projectstructuur die vertrekt vanuit de gemeentelijke autonomie. Op een aantal onderwerpen is bovenregionale en provinciale afstemming nodig. Die afstemming en aansturing vindt plaats in de navolgende (hierna geschetste) overlegstructuur:

- een regionaal aanjaagteam en een regionale stuurgroep;
- de provinciale werkgroep transitie;
- het voorbereidend bestuurlijk overleg (VBO) en het VFG PHO Sociaal Domein.

Beslispunt 11

De tijdsbalk voor de uitvoering van Zorg voor Jeugd Fryslân begeeft zich binnen die van het landelijk spoorboekje en neem de gemeentelijke P&C-cyclus als leidraad" (Kompas, 2013).



De bestuursopdrachten waarnaar verwezen wordt, kunnen als volgt worden weergegeven:

Bestuursopdracht 1: inkoop, financiering en organisatie

Gericht op een passende intensiteit en vorm van samenwerking laten gemeenten een scenarioanalyse uitvoeren en gezamenlijk onderzoek doen naar een bij de transitieopgave passend inkoop- en bekostigingsmodel voor de taken die gemeenten lokaal en bovenlokaal c.q. provinciaal willen uitvoeren. Deze scenarioanalyse en modellen geven uitwerking en richting aan daarbij passende afspraken over:

- de wijze waarop de financiering van het zorg- en ondersteuningsaanbod wordt georganiseerd;
- de schaal waarop gemeenten de generalistische en specialistische zorg kunnen en willen aansturen, financieren en inkopen (lokaal/boven lokaal/ regionaal/ provinciaal);
- de daarbij te hanteren (rand-)voorwaarden ten aanzien van inkoop/subsidiëring/aanbesteding, verevening en afrekening en de organisatie daarvan;
- de financiële consequenties (bijvoorbeeld in termen van beroep en risico's) daarvan en de wijze van verdeling en verevening.

De definitieve keuzes over de gewenste samenwerkingsintensiteit, -vorm en het te hanteren financierings- en verdeelmodel worden door de gemeenten gemaakt op basis van deze verkenning en de vigerende wetgevende en financiële kaders.

Voor wat betreft de transitie van de jeugdzorg zijn de afspraken over samenwerking uiterlijk in juli 2013 gereed en op het moment dat de wet in werking treedt operationeel.

- *De buitengrenzen van de verschillende samenwerkingsverbanden zijn daarbij bij voorkeur hetzelfde.*

Bestuursopdracht 2: vormgeving bovenlokale instellingen

Gezien de benodigde deskundigheid en de samenhang met de taken en functies in het gedwongen kader, worden 1) de taken en functies van het huidige Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld en 2) de jeugdbescherming en jeugdreclassering op basis van een daartoe geformuleerd functioneel ontwerp bovenregionaal georganiseerd.

- *Daarbij wordt ook de aansluiting bij de taken en functies in het kader van geweld in afhankelijkheidsrelaties (Advies- en Steunpunten Huiselijk Geweld (ASHG), het Veiligheidshuis) en de Raad voor de Kinderbescherming betrokken en georganiseerd.*

Bestuursopdracht 3: samenwerking op arbeidsmarkteffecten

De verwachting en – waar aangewezen de inzet – is dat de bij de transities en transitie te onderscheiden opgaven op lokaal dan wel bovenlokaal niveau zullen leiden tot nieuwe organisatorische samenwerkingsverbanden van uitvoerende instellingen. De gemeenten vragen een themagroep 'arbeidsmarkteffecten en uitvoering' de bestuurlijke besluitvorming daarover voor te bereiden door voor 1 juni 2013 een beperkt aantal scenario's voor de toekomstige organisatorische inrichting op lokaal, bovenlokaal en (boven)regionaal niveau uit te werken. In afwachting daarvan creëren zij voor alle betrokken uitvoeringsorganisaties een



gelijk speelveld door alle betrokken instellingen tijdig een aankondigingsbesluit te sturen over beëindiging dan wel wijziging van de subsidie-/inkooprelatie per 1 januari 2015.

Bestuursopdracht 4: kwaliteit en toezicht

Onder verantwoordelijkheid van de werkgroep transitie en in afstemming met de werkgroep Resultaten CJG (prestatie indicatoren) werkt een themagroep van afnemers en aanbieders de verschillende opties voor de organisatie van het toezicht en het daarbij te hanteren (boven-) lokale kwaliteitskader ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming nader uit.

Bestuursopdracht 5: monitoring

Een periodieke monitor die een geactualiseerd inzicht levert in de staat van de jeugd en de zorgconsumptie in een bepaalde wijk/gemeente/regio – in combinatie met een vergelijking met andere geografische gebieden in Fryslân, maakt deel uit van de omgevingsgerichte aanpak. Deze monitor volgt periodiek de vraag- en resultaatontwikkeling, alsook de voortgang van transitie en transformatie.

Een uit gemeentelijke beleidsadviseurs en aanbieders samengestelde themagroep, werkzaam binnen het sociaal domein, bereidt ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming richtinggevende uit- en afspraken voor over:

- hoe en wat er wordt gemonitord;
- de daarbij passende wijze van dataverzameling;
- de wijze van prestatievergelijking;
- de frequentie en de wijze van rapporteren; de borging en bekostiging van de monitoring.
- *De werkgroep monitoring zoekt en borgt aansluiting bij andere lokale en bovenlokale monitors, brancherapporten en longitudinale gegevensverzameling.*

Bron: Kompas, 2013, p. 7.

Voor lokale voorzieningen kunnen gemeenten voor de bekostiging daarvan, naast inkoop of subsidiëring van zorg en ondersteuning in natura, kiezen voor een Persoonsgebonden of Persoonsvolgend Budget. Ook kunnen gemeenten besluiten taken of delen van taken zelf uit te voeren en dus niet in te kopen. Het Kompas wijst erop, dat het opschalen van diensten ook een andere specifieke vorm van bekostiging met zich mee kan brengen. “Voor de inkoop van bovenlokale/bovenregionale dan wel landelijke vormen van dienstverlening en zorg maken gemeenten afspraken over de wijze waarop de financiering van het zorg- en ondersteuningsaanbod wordt georganiseerd en over hoe de financiële consequenties worden verevend dan wel verdeeld” (het Kompas, 2013, p. 38).

In het verlengde van het visiedocument stelt de gemeente een **programmaplan** op in 2013. Dit plan, “**Veerkracht in het Sociale Domein**”, wordt op 22 oktober 2013 voor kennisgeving aangenomen door het college. “Het plan laat zien op welke manier de gemeente de transformatie van het sociale domein gaat oppakken. Het is in die zin de uitwerking van de visie op het sociale domein die begin 2013 is vastgesteld” (collegevoorstel, 22 oktober 2013). In dit plan wordt een onderscheid gemaakt tussen transformatie en transitie. Transformatie betreft de inhoudelijke zorgvernieuwing die nagestreefd wordt met de transitie. Transitie betreft het inregelen van de nieuwe verantwoordelijkheden, zowel bestuurlijk als organisatorisch. Het omvat al die zaken die nodig zijn om een nieuwe structuur vorm te geven, de overdracht van taken en verantwoordelijkheden en de uitvoering daarvan (Programmaplan, 2013, p. 3). De gemeente beoogt expliciet een combinatie van transitie en transformatie. De samenhang tussen de drie decentralisaties wordt als volgt verwoord: “De hierboven beschreven visie overstijgt de grenzen van de afzonderlijke decentralisaties. Niet



langer is het domein bepalend (werk, zorg, jeugd), maar de situatie van een persoon op al zijn levensgebieden” (Programmaplan, 2013, p. 3).

Op het gebied van jeugdzorg belegt men een aantal taken bij de provincie. Het gaat dan om:

- Opstellen transitiearrangement
- Organisatie van de jeugdbescherming en -reclassering (dwang en drang)
- Frontoffice van het AMHK (Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling)
- Modellen voor sturing en financiering
- Het ontwikkelen van criteria voor de inschakeling van specialistische hulp
- Organisatie van de functie van vertrouwenspersoon
- Labelen van jeugdzorgproducten die op provinciaal niveau zullen worden ingekocht
- Afspraken maken met landelijke aanbieders (Programmaplan, 2013, p. 18).

Men begroot voor 2013 en 2014 in totaal € 528.707 voor de operatie, waarvan € 207.707 voor de transitiekosten decentralisatie jeugdzorg. Het totale budget voor jeugdzorg wordt voor de gemeente geraamd op € 16-20 miljoen (Programmaplan, 2013, p. 28). “In het tijdpad zijn enkele mijlpalen te constateren. De eerste mijlpaal is het vaststellen van een koersnota, die als doel heeft de raden te informeren over de inhoudelijke koers en de zaken die we nog met burgers / cliëntenraden / organisaties etc. willen uitwerken (co creatie). Deze zal in de januarivergadering met de gemeenteraden worden besproken. Een definitief beleidsplan zal rond de zomer van 2014 aan de raden worden aangeboden. Verder zullen aan het eind van 2014 de verordeningen door de raden moeten worden vastgesteld” (Programmaplan, 2013, p. 20).

In december 2013 verschijnt een versie van de **koersnota “Veerkracht in het sociale domein”**, een coproductie van de gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel. De nota wordt geagendeerd voor de commissie Boarger en Mienskip van 15 januari 2014. Voordat deze versie uitkomt is een eerder concept van deze nota uitgezet voor reacties. Getuige een reactienota, hebben een aantal actoren gereageerd op het concept. Zo zijn reacties binnengekomen van het WMO platform en de Cliëntenraad WWB, externe aanbieders, zoals Integrale Vroeghulp VTO, GGD Fryslan, Timpaan, Den Brandhof, Expertteams, etc. en van interne actoren, zoals het directieteam, het WMO team, Inkoop, het team Participatie en RMC. Ook vanuit de commissie Boarger en Mienskip en van een afvaardiging van de gemeenteraad Littenseradiel is in november 2013 gereageerd op deze nota. De reacties variëren daarbij. Zo worden waardering en complimenten uitgesproken voor de totstandkoming van de nota, maar zijn ook kritische reacties binnengekomen, zoals op het gebied van communicatie richting de inwoners en het borgen van de samenhang. De reacties uit de commissie Boarger en Mienskip zijn minder normatief en eerder informatievragend van aard (budgetten, zichtbaarheid teams, etc.).

De definitieve nota sluit aan op de eerder gepresenteerde visie. Zo worden ook in deze nota de drie speerpunten benoemd en nader uitgewerkt in een aantal koersbesluiten. Het raadsvoorstel vermeldt in dit verband:

“In de koersnota is de koers beschreven van de transitie en transformatie in het sociale domein. Daarnaast is beschreven wat nog uitgewerkt moet worden. Dat willen wij zo veel mogelijk in cocreatie met inwoners, adviesraden en aanbieders doen. Daarbij is het duidelijk dat niet alles voor 1 januari 2015 geregeld kan zijn, maar dat we stap voor stap op weg zijn naar een andere samenleving waarin de term ‘meiinoar’ een sleutelpositie heeft. De notitie is opgebouwd aan de hand van de 3 speerpunten die benoemd zijn in de visie. Deze speerpunten gaan dwars door de transities heen.

**Stimuleren van eigen kracht:**

Kijk eerst naar wat mensen zelf kunnen of zelf kunnen organiseren. En richt je daarna op de onderdelen waar ze ondersteuning bij kunnen gebruiken. Sta open voor en geef ruimte aan initiatieven die inwoners (individueel of bijvoorbeeld als dorp) zelf nemen. Onze gemeenten zien dat de kracht van de samenleving heel groot is. Dit is bijvoorbeeld te zien aan het vrijwilligerswerk dat heel veel inwoners verrichten. Steeds vaker zien we (vrijwillige of semiprofessionele) initiatieven ontstaan. We zien dat de effectiviteit van deze initiatieven groot is en dat het bereik toeneemt. Het is belangrijk dat de overheid en professionele organisaties teruggetrokken en echt gaan handelen vanuit de overtuiging dat veel inwoners zich echt kunnen en willen inzetten voor hun dorp/stad en de inwoners om hen heen. Vertrouwen, ondersteunen en loslaten staan hierin centraal.

Gebiedsgericht werken:

Deze nieuwe manier van werken is de basis voor de veranderingen in het sociale domein. Voor het gebiedsgericht werken verdelen we de gemeenten Súdwest-Fryslân en Littenseradiel in clusters. Er komt gemiddeld één team per 10.000-15.000 inwoners. De gebiedsgerichte teams zijn de belangrijkste toegangspoorten voor informatie, advies, signalering en de daadwerkelijke ondersteuning. De samenstelling van teams hangt af van de bevolkingsopbouw van het cluster en de ondersteuning die de inwoners in dat cluster nodig hebben. Vanuit het idee van één huishouden, één plan, één aanpak, ook op school, stelt de medewerker van het gebiedsteam samen met de inwoner een ondersteuningsplan op waarin de informele en formele zorg staat beschreven. Indien de inwoner en het gebiedsteam vinden dat er specialistische zorg nodig is kan deze worden ingezet. De inwoner kan zelf kiezen van wie hij de specialistische zorg wil krijgen. In de koersnota beschrijven we uitgebreid hoe de gebiedsteams gaan werken. Deze manier van werken is voortgekomen uit een aantal interne (gemeentelijke) en een aantal externe bijeenkomsten met aanbieders en adviesraden.

Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod:

We brengen het huidige aanbod binnen het gehele sociale domein in kaart. Met inwoners, zorgaanbieders en gemeenten bedenken we samen nieuwe, handige oplossingen, slimme verbindingen zodat we een vernieuwend zorgaanbod gaan realiseren. We bekijken onder andere de nieuwe mogelijkheden die de digitalisering ons kan bieden” (Raadsvoorstel Koersnota, januari 2014).

De koersnota kent de volgende taken toe aan de gebiedsteams:

- “Informatie/advies
- (Vroeg)signalering
- Analyse/Vraagverheldering/Keukentafelgesprek
- Toeleiding naar ondersteuning of voorziening
- Coördinatie van Zorg (casusregie)
- Lichte ondersteuning (bijvoorbeeld: pedagogisch, gericht op een verstandelijk beperking, psychiatrisch)
- Monitoring van de ondersteuning: het gebiedsteam zet de vraag van de inwoner om naar beoogde resultaten en bewaakt of die resultaten gehaald worden en eventueel bijgesteld moeten worden.

Het gebiedsteam heeft dus niet alleen een signalerende en toeleidende rol, maar biedt ook daadwerkelijk ondersteuning en coördineert de zorg (doe-team)” (Koersnota, 2014, p. 8).



De gebiedsteams bestaan uit een algemeen maatschappelijk werker, een jongerenwerker/opbouwwerker/ouderenwerker, vier generalisten op het terrein van psychiatrie, verstandelijke beperkingen, pedagogiek en verslaving en een consulent werk & inkomen en/of WMO. Voor de aansturing van de gebiedsteams zijn verschillende opties denkbaar. Zo stelt de koersnota een teammanager voor, die in dienst kan zijn van één van de deelnemende instellingen, in dienst kan zijn van de gemeente of in dienst kan zijn van een aparte rechtspersoon. Een andere mogelijkheid is, dat het gebiedsteam een zelfsturend team wordt. Op basis van de inzichten in januari 2014 gaat de voorkeur uit naar gemeentelijke regie op de gebiedsteams, aldus de koersnota (Koersnota, 2014, p. 10). De koersnota duidt de consequenties voor de bestaande infrastructuur, zoals het centrum voor jeugd en gezin, RMC, Jeugdgezondheidszorg, het VTO-team, etc.

De koersnota gaat eveneens in op de financiering en de sturing:

“Er zijn grofweg drie soorten bekostigingsvormen te onderscheiden:

- Functiegerichte bekostiging: bekostiging op basis van beschikbaar stellen van dienst/functie
- Prestatiegerichte bekostiging: bekostiging op basis van uitgevoerde activiteit
- Resultaatgerichte bekostiging: bekostiging op basis van gerealiseerde resultaat

Onze gemeenten willen in principe toewerken naar resultaatgerichte bekostiging, tenzij:

- het aantal cliënten te beperkt is,
- het aantal leveranciers beperkt is,
- de benodigde ondersteuning sterk specialistisch is en/ of
- het (veiligheids)risico te hoog is” (Koersnota, 2014, p. 16).

Voor de gebiedsgerichte teams worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- “Het gebiedsgerichte team gaat in de toekomst werken met een nader vast te stellen budget, waarbij gewerkt wordt met het principe van resultaatgerichte financiering;
- De huidige en toekomstige ondersteuningsvraag is nu nog lastig in te schatten. In Súdwest-Fryslân en Littenseradiel is nog niet veel ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken. Daarom kunnen er nu nog geen kwantitatieve resultaten worden geformuleerd. Bij de start wordt daarom gekozen voor functiegerichte subsidiering van de gebiedsteams (middels convenantsamenwerking.
- Bij resultaatgerichte financiering worden vooraf afspraken gemaakt over te realiseren maatschappelijke effecten: is een persoon geholpen of is bij een groep personen verbetering opgetreden;
- We bouwen bijvoorbeeld een prikkel in om het aantal verwijzingen naar duurdere zorg te ontmoedigen;
- Is het resultaat niet gehaald dat kan dit minder budget betekenen voor het team;
- Is het resultaat positief dan kan dit meer budget betekenen voor het team;
- Periodiek dient verantwoording te worden afgelegd aan de hand van een set nog nader vast te stellen indicatoren.
- Hoe de maatschappelijke effecten moeten worden gemeten en welke indicatoren daarbij leidend zijn is nog in ontwikkeling” (Koersnota, 2014, p. 16).



Met betrekking tot de sturing heeft de gemeente het voornemen om een rekenmodel met variabelen te ontwikkelen waarmee de doorrekening kan worden uitgevoerd, waarmee inzicht wordt verkregen in de toekomstige budgetten. Hiertoe zal een scan per gebiedscluster voor inzicht in de huidige zorgvraag moeten worden uitgevoerd. Vervolgens zal de benodigde inzet in de gebiedsgerichte teams moeten worden bepaald, evenals de huidige inzet via de bestaande subsidies. Daarna zal onderzoek moeten worden uitgevoerd naar de benodigde inzet voor aanvullende ondersteuning en naar overgangsmaatregelen (Koersnota, 2014, p. 19). De vervolgstappen worden als volgt weergegeven in de koersnota:

“Na de bestuurlijke en politieke besluitvorming over deze koersnota in januari 2014 zullen we over de koers in gesprek gaan met onze inwoners en de diverse lokale aanbieders. Hierbij zal met name de eigen kracht en het gebiedsgericht werken aandacht krijgen. Aan de hand van de uitkomsten van deze bijeenkomsten zullen wij in de loop van 2014 een aantal beleidsnota's op deelterreinen verschijnen en daaropvolgend de nodige uitvoeringsplannen en verordeningen. Wij zullen verder nog enkele andere belangrijke stappen moeten nemen om op 1 januari 2015 aan de slag te gaan met de nieuwe wijze van werken. Zo moet het aantal gebiedsgerichte teams nog worden vastgesteld evenals de samenstelling ervan. De planning is erop gericht de teams op 1 januari 2015 operationeel te hebben. Tegelijkertijd zal ook de samenstelling van het (regionale) adviespool gereed moeten zijn. Parallel daaraan wordt gewerkt aan de aanbesteding van de specialistische zorg. Dit proces, dat direct na de jaarwisseling zal starten, moet eind oktober 2014 afgerond zijn.

In korte tijd wordt veel ontwikkeld en moeten veel besluiten worden genomen. Daarom is het essentieel dat inwoners, raadsleden, Advies- en cliëntenraden en aanbieders zo goed als mogelijk geïnformeerd zijn over het proces, de planning en inhoud. Tijdige en regelmatige informatievoorziening is de basis, maar er is meer nodig. De gemeenten kunnen de nieuwe sociale infrastructuur alleen maar vormgeven samen met haar inwoners en organisaties. De gemeenten betrekken hiervoor onder andere de expertteams” (Koersnota, 2014, p. 19).

De koersnota benoemt ook een aantal acties die nog ondernomen moeten worden:

- “Meetbare indicatoren ontwikkelen die aansluiten bij de geformuleerde transformatieeffecten.
- Samen met inwoners nadenken over de benodigde basisinfrastructuur per cluster.
- Ideeën ophalen bij inwoners voor de gewenste digitale infrastructuur.
- Ideeën ophalen om zowel de zelfredzaamheid als ook de samen-redzaamheid te faciliteren en/of te bevorderen.
- Goed functionerende netwerken traceren en succesfactoren benutten.
- Verbinding (passend) onderwijs en gebiedsteams.
- Positie van RMC en leerplicht.
- Positie van wijk- en dorpscoördinatoren.
- Positie van de huisartsen/praktijkondersteuners/wijkverpleegkundigen.
- Samenwerkingsafspraken met de Papierwinkel en Stipepunten.
- Vernieuwing van het aanbod in co-creatie met zorgaanbieders en inwoners.
- Het opstellen van eventuele lokale kwaliteitseisen aanvullend op de wettelijke eisen.
- De wijze van bekostiging van de adviespool.
- Welke voorzieningen, functies en producten op regionaal/provinciaal niveau worden ingekocht en de wijze waarop.
- Keuzes maken met betrekking tot het Persoonsgebonden Budget. De wettelijke kaders zijn hiervoor een noodzakelijke randvoorwaarde.
- Een doorrekening maken van de kosten van de nieuwe sociale infrastructuur.



- Randvoorwaarden hiervoor zijn: inzicht in budgetten, wettelijke kaders, huidige en
- toekomstige ondersteuningsvraag.
- Kwaliteitseisen.
- Wijze waarop klanttevredenheid wordt gemeten.
- Verantwoordingsstelsel en indicatoren uitwerken” (Koersnota, 2014, p. 20-22).

De koersnota wordt op 15 januari 2014 behandeld in de commissie Boarger en Mienskip. Toegezegd wordt, de commissie via actieve informatie op de hoogte te houden van de producten en tijdsplanning van de vervolgstukken die voortvloeien uit de Koersnota en van de ontwikkelingen met betrekking tot de financiering van de drie decentralisatie (Toezeggingenlijst, commissie Boarger en Mienskip, januari 2014). Op verzoek van één fractie wordt geadviseerd deze nota als bespreekpunt op te voeren voor de raadsvergadering van 30 januari 2014 (Besluitenlijst, commissie Boarger en Mienskip, 15 januari 2014).

De koersnota wordt op 30 januari 2014 in de raad behandeld. De raad stemt met algemene stemmen in met de nota, met uitzondering van één raadsfractie.

Op 29 oktober 2013 besluit het college het **regionaal transitiearrangement Jeugd Friesland** vast te stellen. Gekozen wordt om dit arrangement niet door de raad te laten vaststellen, maar ter kennisname aan de raad voor te leggen. Het arrangement is beoordeeld door de Transitiecommissie Jeugd en akkoord bevonden met een aantal opmerkingen. Gesteld wordt, dat met deze beoordeling van de Transitiecommissie vanaf nu gewerkt kan worden aan het opstellen van een omvormingsplan (Mededeling college, commissie Boarger en Mienskip, januari 2014).

Het concept transitiearrangement is tot stand gekomen in een samenwerkingsverband van de 27 Friese gemeenten, de provincie en zorgverzekeraar/zorgkantoor de Friesland (Concept transitiearrangement, oktober 2013, p. 2). Het concept transitiearrangement gaat in op het proces, de reikwijdte, de transitie en de transformatie, de continuïteit, de afspraken in relatie tot het regionaal transitiearrangement, de frictiekosten en op het omvormingsplan. Het concept transitiearrangement brengt ook de zorgverzekeraars in beeld. Gesteld wordt in dit verband: “Voor de door de zorgverzekeraar gecontracteerde zorg voor 2014 loopt momenteel de inkoopprocedure. Naar verwachting wordt deze inkoopprocedure begin november 2013 afgerond. De uitkomsten van deze inkoopprocedure 2014 vormen de basis voor de verdere uitwerking van het RTA voor de hierbij betrokken aanbieders. Begin november is exact bekend met welke aanbieders welke prestatieafspraken zijn gemaakt. Deze afspraken worden gebruikt als basisdossier om verdere afspraken te maken over de continuïteit van zorg met de zorgverzekeraar en daarmee verbonden zorgaanbieder” (Concept transitiearrangement, 2013, p. 3). Gemeenten in Friesland zullen ieder voor zich de kosten dragen van het gebruik van de eigen noodzakelijke jeugd- en opvoedhulp, ook als het gaat om vormen van hulp die gemeenten samen inkopen, aldus het arrangement (p. 3).

Gesteld wordt in het concept transitiearrangement, dat de gemeenten bestuurlijke, inhoudelijke, juridische en financiële kaders opstellen, waarbinnen de aanbieders het omvormingsplan ontwikkelen. Deze kaders dienen uiterlijk 31 december 2013 vastgesteld te zijn, aldus het concept transitiearrangement. In het omvormingsplan presenteren de gezamenlijke aanbieders uiterlijk in april 2014 voor een gemeente en regio hun aandeel in de beoogde opzet van de infrastructuur. Het omvormingsplan bevat een nadere uitwerking van de toegang en toeleiding naar jeugdhulp, de wijze waarop vorm gegeven wordt aan vernieuwing van het aanbod, de wijze waarop aanbieders voorzien in samenhangende arrangementen, etc. (Concept transitiearrangement, 2013, p. 5).



Het omvormingsplan zal de volgende elementen moeten bevatten:

“Het Omvormingsplan bevat op lokaal dan wel (sub-)regionaal niveau een nadere uitwerking van:

De (organisatie van) toegang en toeleiding naar jeugd- en opvoedhulp, de teruggeleiding en de verhouding daarvan met het CJG, de sociale wijkteams evenals de samenwerking met de huisartsen. Het gaat daarbij om een uitwerking van de functies en taken voor de toeleiding naar passende zorg. Hierbij wordt, indien van toepassing, verbinding gelegd met de verschillende leefgebieden van een cliënt en daarmee met de andere transities in het kader van de AWBZ/Wmo en de invoering van Passend Onderwijs en Participatiewet.

De wijze waarop de aanbieders vorm geven aan vernieuwing van het aanbod van jeugd- en opvoedhulp waarmee een beperking van de instroom en het mogelijk verkorten van de doorlooptijd in de loop van 2014 kan worden bewerkstelligd.

De wijze waarop de aanbieders van jeugd- en opvoedhulp met het principe van 1 gezin , 1 plan , 1 aanspreekpunt als basis voorzien in samenhangende arrangementen ingeval er sprake is van jeugd- en opvoedhulp waarbij meerdere aanbieders van jeugd- en opvoedhulp zijn betrokken;

De wijze waarop de aanbieders en de gebiedsgerichte teams/jeugdteams in het gezinsplan afstemming realiseren, voor aanpalende levensgebieden in het sociale domein (indien van toepassing in de desbetreffende gemeente).

De inzet ten behoeve van de kwaliteitsverbetering van de preventieve dienstverlening.

De in dit RTA geschetste financiële kaders en een nadere uitwerking van de afspraken met aanbieders van jeugd- en opvoedhulp over de inzet van hen voor 2015 en 2016 toegekende middelen ten behoeve van de omvorming van (organisatie van) de uitvoering. Daarbij vormt het Kompas de inhoudelijke en het RTA de financiële basis.

De uiteindelijke omvang van de frictiekosten en de wijze waarop deze door de aanbieders van jeugd- en opvoedhulp -individuele dan wel in samenwerking - worden voorkomen dan wel bekostigd zonder afbreuk te doen aan de zorg voor het kind of het RTA.

In het omvormingsplan worden afspraken gemaakt over het geleidelijk invoeren van de veranderingen in de loop van 2014 en de financiering hiervan. Werkende weg wordt zo vanaf 1 januari 2014 de jeugd- en opvoedhulp conform het Kompas beter afgestemd op de lokale dan wel regionale situatie en de behoefte en vraag van de jeugdigen en/in hun sociale context” (Concept transitiearrangement, 2013, p. 5 en 6). De afspraken zullen budgettair neutraal van aard moeten zijn, uit moeten gaan van een acceptatieplicht en rekening moeten houden met een volumegroei van 5% ten opzichte van 2014 per jaar.

Volgens het concept transitiearrangement, maar ook volgens de ambtelijke toelichting hierop, zijn de gemeenten in Friesland voornemens in 2015 de bijdrage van het Rijk aan te wenden voor de uitvoering van het financieel arrangement voor:

1. Aanbieders van nu door de provincies gesubsidieerde jeugd- en opvoedhulp (nl. per aanbieder).
2. Aanbieders van de in 2014 op grond van Zvw en AWBZ gefinancierde jeugd- en opvoedhulp (nl. per instelling).
3. Vrijgevestigde aanbieders van jeugd- en opvoedhulp (als groep aanbieders, waaraan geen individuele budgetten worden toegekend).
4. De omvorming van de zorg infrastructuur op lokaal en regionaal niveau.



Daarnaast bekostigt het regionaal transitiearrangement een aantal andere uitgaven, voor zover passend binnen het landelijk beschikbaar gestelde macrobudget voor de regio (Concept transitiearrangement, 2013, p. 7).

Ook wordt in oktober een voorlopige inschatting gemaakt van de **mogelijke frictiekosten** (berekening frictiekosten, oktober 2013). Voor een aantal organisaties worden verschillende scenario's gehanteerd. Gesteld wordt dat wanneer de financiële taakstelling op het basiscontract in enig jaar hoger is dan 10% de daarbij behorende ombuigingen zonder aanvullende afspraken niet gerealiseerd kunnen worden. In deze inschatting wordt ook gesteld dat de aanbieders van jeugdzorg te maken krijgen met bezuinigingen:

J&O: 15% in 3 jaar.

J-GGZ: 7% in 3 jaar.

J-VB: 25% in 3 jaar.

De instellingen binnen het domein J&O en J-GGZ geven aan dat middels het voorliggende RTA en met bovenstaande korting de frictiekosten door de instellingen zelf opgevangen kunnen worden. Voor de J-VB ligt dit, gezien de hoogte van de kortingen, anders, aldus de notitie (Berekening Frictiekosten, Bijlage II, behorende bij het RTA, oktober 2013).

Het Regionaal Transitiearrangement legt een aantal uitgangspunten vast tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders over de continuering van zorg aan bestaande cliënten, de daarvoor benodigde infrastructuur, het opstellen van een omvormingsplan en de intentie in dat kader de frictiekosten te beperken in de jaren 2015 en 2016, aldus een ambtelijke toelichting op het regionaal transitiearrangement (Bijlage, Ambtelijke Toelichting, behorende bij het RTA, oktober 2013).

De commissie Boarger en Mienskip neemt op 15 januari 2014 het transitie arrangement voor kennisgeving aan (Besluitenlijst commissie Boarger en Mienskip, 15 januari 2014). Wel wordt in de vergadering toegezegd om in mei 2014 voor de commissie een informatiebijeenkomst te organiseren om de commissie bij te praten over het onderwerp regionaal transitiearrangement Jeugd Friesland (Toezeggingenlijst commissie Boarger en Mienskip, 15 januari 2014).

Gelijktijdig met de aanbieding van het concept transitiearrangement wordt het concept **plan van aanpak Omvormingsplan Transitie Jeugdzorg Regio Friesland** aangeboden aan de commissie voor haar vergadering op 15 januari 2014.

Het plan van aanpak Omvormingsplan maakt deel uit van de bijlagen die op 15 januari 2014 gelijktijdig met het concept transitiearrangement ter kennisname worden aangeboden aan de commissie Boarger en Mienskip. Een en ander in het kader van de actieve informatievoorziening. Uit de toelichting op de stukken blijkt, dat het college het transitiearrangement heeft vastgesteld, maar niet duidelijk is, in hoeverre het plan van aanpak nu ook is vastgesteld door het college. De commissie wordt niet een expliciet besluit gevraagd.

Dit plan is een coproductie van de 27 Friese gemeenten, de aanbieders, de jeugdgezondheidszorg, het Bureau Jeugdzorg en de provincie. Gesteld wordt, dat dit plan uiterlijk op 31 januari 2014 door de gemeenten moet worden vastgesteld en dat de gezamenlijke aanbieders vervolgens uiterlijk in april 2014 hun aandeel in de beoogde opzet van de infrastructuur moeten presenteren (PvA, Omvormingsplan, p. 3). Het plan van aanpak gaat concreet in op een aantal doelstellingen, uitgangspunten, opdrachten, acties en resultaten op het gebied van toegang, arrangementen, regie, veiligheid, inkoop, monitoring, overgang en communicatie. Ook voor de gemeenten zijn actiepunten benoemd. Zo zullen gemeenten op basis van gemeentelijke besluitvorming in februari 2014 moeten starten met



gesprekken met de aanbieders over de wijze waarop zij de personele bezetting van de lokale structuur mogelijk maken (PvA, Omvormingsplan, p. 6). Dit zal 31 maart 2014 moeten zijn afgerond en moeten leiden tot een inrichting van de lokale structuur, de gezinsgeneralist, de expertisepool, de aansluiting op bovenlokale zorg en de doorrekening van personele effecten naar aanbieders en budgetten. Gesprekken moeten plaatsvinden met zorgverzekeraars en vrijgevestigden en met huis- en jeugdartsen. Aangegeven moet worden welk budget per aanbieder in 2015 gaat worden ingezet en dit zal voor 15 juni 2014 gereed moeten zijn, terwijl per 1 april 2014 de inkoopstrategie moet zijn uitgewerkt. In april zal de gemeente de aanbieders een opdrachtformulering moeten geven over de door hen te leveren zorg in 2015 en het voorstel van de aanbieders zal uiterlijk 30 juni 2014 binnen moeten zijn. Voor 1 oktober 2014 zullen de inkoopafspraken moeten zijn gemaakt. Het plan bevat kort gezegd tal van acties en is voorzien van trekkers en deadlines. Dit plan van aanpak moet uiteindelijk leiden tot een nog concreter omvormingsplan, dat uiterlijk 31 maart 2014 gereed moet zijn voor bestuurlijke vaststelling. In het uiteindelijke omvormingsplan worden individuele gemeenten gebonden aan organisatorische en financiële zaken. De bevoegdheid om daarover te beslissen ligt bij het college dan wel de raad van de individuele gemeente (PvA, Omvormingsplan, p. 15), hoewel op pagina 5 gesteld wordt dat “het plan van aanpak en het uiteindelijke omvormingsplan bestuurlijk wordt vastgesteld door de afzonderlijke colleges”. Sommige acties uit het plan van aanpak betreffen de periode na 31 maart 2014. De monitoring op het plan van aanpak zelf wordt niet als expliciet actiepoint opgevoerd. Gesteld wordt dat “Bij de monitoring op de voortgang en uitvoering gelden de criteria die door gemeenten in het Kompas, RTA en Plan van Aanpak zijn vastgelegd als toetsstenen (PvA, Omvormingsplan, p. 3).

Het omvormingsplan zal door de provincie moeten worden opgesteld, aldus de respons. Eind april 2014 is dit plan nog niet bekend bij de gemeente.

De Transitiecommissie Stelselherziening Jeugdzorg publiceert in november 2013 haar **eindrapportage beoordeling transitiearrangementen**. De commissie concludeert dat de doelstellingen (zorgcontinuïteit, behoud van zorginfrastructuur en beperking van de frictiekosten) van alle arrangementen op dit moment niet zijn gehaald, met als belangrijkste reden dat te veel onduidelijkheid over het macrobudget bestaat als randvoorwaarde voor het maken van regionale afspraken. Dit is echter een voorlopige conclusie. Pas wanneer er meer duidelijkheid voor een regio over de juiste inschatting van het budget bestaat en de regio deze naar de inhoud van het RTA kan vertalen, valt een werkelijke conclusie te trekken over het behalen van de doelstellingen van de RTA's, aldus de commissie (TSJ, november 2013, p. 3). De commissie benoemt een aantal succesfactoren, zoals het maken van meerjarige afspraken, helderheid over doelstellingen, afspraken over budgetten, etc. (TSJ, november 2013, p. 14). De commissie concludeert dat de onduidelijkheid over de beschikbare financiële middelen, de veelheid van aanbieders en het tijdpad de belangrijkste knelpunten vormen.

De commissie categoriseert Friesland in categorie 2: regio's die met extra maatregelen, processtappen en voorbereidende werkzaamheden nog tijdig afspraken kunnen realiseren over zorgcontinuïteit, het behoud van zorginfrastructuur en het beperken van frictiekosten. De commissie stelt: “De regio licht toe in de laatste weken vooral bestuurlijk belangrijke stappen gezet te hebben en dat ook de gesprekken met aanbieders gevorderd zijn. De regio biedt een afnamegarantie van 80% en zal nadrukkelijk monitoren of aanbieders in de problemen komen teneinde hulp te kunnen bieden. Aanbieders geven aan dat zij op grond van dit RTA geen garanties kunnen bieden, maar wel met de regio in gesprek blijven voor het vinden van oplossingen. De regio geeft aan dat zij het maken van concrete afspraken in de tijd naar voren trekt” (TSJ, november 2013, p. 13). De categorisering vindt plaats aan de hand van 18 criteria. Voor Friesland zien de scores er als volgt uit:



Tabel 2.1 Scores RTA Friesland

No.	Inhoudelijk	Friesland
1	Het arrangement heeft betrekking op 2015.	Ja
2	Het arrangement heeft betrekking op cliënten die op 31-12-2014 in zorg zijn en op cliënten die op 31-12-2014 een aanspraak hebben op zorg, maar deze zorg op dat moment nog niet krijgen.	Ja
3	Het arrangement heeft betrekking op alle zorg waarvoor gemeenten vanaf 2015 verantwoordelijk worden.	Ja
4	Het arrangement heeft betrekking op zorgaanbieders (1 ^e lijn, 2 ^e lijn jeugd- en opvoedhulp, jeugd-ggz, jeugd-lvg, uitvoerders van jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en het AMK).	Nee
5	Het arrangement heeft betrekking op de uitvoering van maatregelen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering en de activiteiten van het AMK.	Nee
6	De afspraken over continuïteit van pleegzorg in het arrangement kennen geen maximumduur.	Ja
7	Het arrangement geeft aan hoe en bij wie de toeleidingsfuncties met ingang van 2015 zijn belegd.	Nee
8	Het arrangement geeft aan of bestaande aanbieders de zorg voor zittende cliënten in 2015 met de voorgenomen budgetten van gemeenten zullen continueren.	Nee
9	Het arrangement geeft aan hoe gemeenten de zorgcontinuïteit van wachtlijstcliënten realiseren.	Nee
10	Het arrangement geeft aan welk budget gemeenten in 2015 voornemens zijn aan te wenden per aanbieder, per type zorg en voor hoeveel jeugdigen en trajecten.	Nee
11	Het arrangement bevat een inventarisatie van de frictiekosten per aanbieder.	Ja
12	Het arrangement bevat een onderbouwing van de frictiekosten per aanbieder op basis van de door de gemeenten aangegeven plannen over zorginkoop per 1-1-2015.	Ja
13	Uit het arrangement blijkt op welke wijze en in hoeverre de frictiekosten worden beperkt.	Nee
14	Het arrangement is opgesteld na goed overleg met de huidige financiers en de relevante aanbieders.	Ja
15	Het arrangement is opgesteld door de samenwerkende gemeenten in de regio.	Ja
16	De regio die een arrangement heeft opgesteld stemt overeen met de indeling die aan de VNG is aangereikt.	Ja
17	Het arrangement is op bestuurlijk niveau in de regio vastgesteld.	Ja
18	Het arrangement is uiterlijk 31 oktober 2013 door de TSJ ontvangen.	Ja

Bron: TSJ, november 2013, p. 35

Men houdt wel oog voor mogelijke negatieve neveneffecten. Zo kan het gevaar bestaan dat gebiedsteams te makkelijk doorverwijzen naar gespecialiseerde jeugdzorg, terwijl de rekening hiervoor uiteindelijk bij de gemeente wordt gelegd. Om dit gevaar te bestrijden, wil de gemeente benchmarken tussen de teams en met een bonus/malus contract werken.



Daarnaast houdt men de ambities van het rijk in de gaten. Volgens de respons is de ambitie in januari 2014 voor het resterende jaar als volgt.

- De gemeente heeft beleid voor jeugdhulp binnen haar beleidscyclus geïntegreerd. Hiertoe worden in 2014 de kadernota en de beleidsnota opgesteld.
- De gemeente heeft een budget en een bekostigingssysteem voor jeugdhulp. In de kadernota zullen de budgetten worden opgenomen.
- De gemeente heeft een systeem van toeleiding en casemanagement. De werkgroep Inkoop is aan de slag om de raamcontracten met aanbieders op te stellen. Deze zullen in oktober 2014 gereed moeten zijn.
- De gemeente beschikt over een passend en dekkend jeugdhulpaanbod. Ook het aanbod zal moeten zijn opgenomen in de raamcontracten.
- De gemeente stuurt op de kwaliteit van de jeugdhulp. Hiertoe ontwikkelt de werkgroep Kwaliteit een voorstel.
- De gemeente stuurt op de effectiviteit van jeugdhulp. Ook hier wordt door de werkgroep Kwaliteit een voorstel ontwikkeld.
- De gemeente heeft de voor de uitvoering van jeugdhulp noodzakelijke samenwerking georganiseerd. De beoogde samenwerking wordt nader uitgewerkt in het omvormingsplan.
- De continuïteit van zorg is gedurende de stelselwijziging gewaarborgd. Het transitiearrangement voorziet in deze continuïteit.
- De gemeente voert jeugdbescherming en jeugdreclassering verantwoord uit. Het transitiearrangement garandeert de realisatie van deze doelstelling.

Eind februari 2014 is de gemeente hard bezig om een concreet plan vorm te geven, zo wordt gesteld. De verwachting is, dat dit op 1 april gereed moet zijn. Dit plan gaat concrete acties benoemen die deels bij de aanbieders zelf komen te liggen. Op grond van dit plan moeten de aanbieders bijvoorbeeld aangeven welke zorg in welke vorm wanneer geleverd kan worden. Ook zal de toegang tot de zorg geregeld moeten worden in dit omvormingsplan en hier voert de gemeente zelf de regie over. Het omvormingsplan is nog niet gereed. Een probleem ligt nog in de bovenregionale voorzieningen (J-GGZ, AMHK, jeugdbescherming en -reclassering, etc.). De bekostiging van deze voorzieningen is nog niet duidelijk. Zo zouden deze voorzieningen individueel bij gemeenten in rekening kunnen worden gebracht, maar gelet op het feit dat het hier om bovenregionale voorzieningen gaat, kan een vorm van verzekering of een bekostiging op basis van solidariteit ook tot de mogelijkheden behoren. Ook de organisatie van deze voorzieningen is nog niet duidelijk. Zo denkt men erover om misschien één juridische entiteit in het leven te roepen voor al deze voorzieningen samen op de schaal van Friesland. Opschaling van de veiligheidsketen naar Noord Nederland kan echter ook een optie zijn en daarmee zou men de lijn van de opschaling binnen de overige veiligheidsvoorzieningen volgen. Een andere uitdaging ligt in de inkoop van de zorg. Zo zal een inkoopstrategie moeten worden uitgewerkt en zullen de opdrachtformuleringen voor de aanbieders gereed gemaakt moeten worden. Ook bestaat nog onduidelijkheid over de bemensing en de concrete werkzaamheden van de gebiedsteams. De gemeente is een fusiegemeente en heeft de afgelopen jaren nog niet veel kunnen experimenteren op dit vlak. Het zal naar verwachting tijd kosten om de teams effectief te laten zijn. Men schat in, dat men tot eind 2016 nodig zal hebben om de teams goed op de rit te krijgen. Voor al deze punten heeft de gemeente projectgroepen in het leven geroepen. Begin 2014 heeft men in een heisessie de werkzaamheden van de diverse projectgroepen tegen het licht gehouden en de werkzaamheden van de projectgroepen beter op elkaar afgestemd. Overigens waren bovenbeschreven actiepunten ook al opgenomen in het plan van aanpak Omvormingsplan.



Om de budgettaire onzekerheid te reduceren is de gemeente op zoek naar datgene wat wel zeker is. Dit kan gevonden worden in de vorm van beschikkingen die zijn afgegeven. Het probleem is echter dat de Jeugdzorg een aantal financiers kent en niet iedere financier heeft al beschikkingen afgegeven. GGZ en verzekeraars hebben zich bijvoorbeeld nog niet vastgelegd. Bestuurlijk is de portefeuillehouder ook regionaal en provinciaal actief, terwijl ambtenaren van de gemeente ook participeren in bestuurlijk vooroverleg.

Op 10 maart 2014 wordt in de stuurgroep de **Werkagenda 2014** besproken. Geopteerd wordt voor simultane sporen, gelet op de tijdsdruk. Medio maart moet de kadernota gereed zijn. Begin mei zal het kader uitvoeringsplan gereed moeten zijn en zal het traject moeten starten waarbij aanbieders geïnformeerd moeten worden over de globale richting van de korting. Het uitvoeringsplan met een definitief budget en met resultaten van de aanbesteding zal in september klaar moeten zijn, terwijl in oktober de contracten gereed moeten zijn en zal moeten worden voorzien in de verordeningen en in de communicatie naar de inwoners. De Werkagenda bevat een overzicht van activiteiten die voor het gehele sociale domein in 2014 moeten worden uitgevoerd. Ook voor jeugdzorg wordt per maand aangegeven wat gedaan moet worden.

Zo zal uiterlijk 1 januari 2015 de toegang en toeleiding geregeld moeten zijn. De gesprekken met zorgaanbieders over het vormen van gebiedsteams staan gepland van maart tot en met december 2014. In april 2014 zal de doorrekening van het benodigde aantal fte. van zorgaanbieders die onderdeel gaan uitmaken van de gebiedsteams gereed moeten zijn en zal de berekening van de benodigde budgetten voor de gebiedsteams gereed moeten zijn. Ook zal de benodigde adviescapaciteit van jeugdzorgaanbieders en het budget in die maand gereed moeten zijn. Op 1 april zal de juiste schaal bepaald moeten zijn voor de jeugdzorgproducten uitgesplitst naar provinciale/regionale en lokaal aanbod. Tevens zullen per 1 april de benodigde budgetten voor deze producten en de budgetkortingen doorgerekend moeten zijn.

Het omvormingsplan wordt belegd bij een provinciale werkgroep Omvormingsplan, welke belast is met het opschalen naar de veiligheidsketen (provinciaal) naar gebiedsteams en weer terug en met de toeleiding naar de landelijke aanbieders (Werkagenda, 2014, p. 19).

Op 11 maart 2014 gaat het college akkoord met de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt met Bureau Jeugdzorg. Het betreft hier het continueren van de benodigde functies van het huidige BJZ en van de infrastructuur die noodzakelijk is om jeugdigen en ouders ondersteuning te kunnen blijven bieden in 2015 (collegevoorstel, 11 maart 2014). In het kader van de actieve informatievoorziening wordt de commissie Boarger en Mienskip schriftelijk geïnformeerd. Voor de gemeente gaat het om een budget van € 3.024.355,12. De betreffende afspraken zijn op 19 februari 2014 al akkoord verklaard in het portefeuilleoverleg jeugd van de Vereniging Friese gemeenten en hebben betrekking op OTS, toegang en toeleiding naar zorg, AMHK, jeugdbescherming en -reclassering, etc. Om invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid, zal per individuele gemeente een subsidiebeschikking aan BJZ moeten worden afgegeven, passend binnen een raamovereenkomst op provinciaal niveau (Gemeenschappelijke brief regio Friesland/Bureau Jeugdzorg Friesland, p. 5).

In februari 2014 verschijnt de **notitie Gebiedsgericht werken van Theorie naar Praktijk!** Deze notitie is een coproductie van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel. De notitie wordt in juni aangeboden aan het college, zo wordt desgevraagd gesteld.

In deze notitie worden de keuzes binnen de verschillende thema's met betrekking tot gebiedsgericht werken voorgesteld. Het gaat hier om de toegang, de ondersteuningsstructuur, de vormen van ondersteuning en de bekostiging. Het gebiedsteam vormt een centraal item in deze notitie. De inschatting is, dat er zes tot acht gebiedsteams gaan opereren in Súdwest-



Fryslân en Littenseradiel. Twee clusters kunnen door één gebiedsteam worden bediend, maar binnen één cluster kunnen ook meerdere gebiedsteams werken. De gebiedsteams gaan werken onder leiding van een teammanager van één van de deelnemende organisaties. Het is een optie om vanaf 2015 te gaan proefdraaien met een zelfsturend gebiedsteam zonder teammanager (Gebiedsgericht werken, 2014, p. 4 en 5).

“De gebiedsteams bestaan uit (kan per cluster/team verschillen):

- Algemeen Maatschappelijk Werker/School Maatschappelijk Werker.
- Generalist/specialist op het terrein van ouderen.
- Generalist/specialist op het terrein van verstandelijk beperkten.
- Generalist/specialist op het terrein van de pedagogische begeleiding.
- Generalist/specialist inkomen, participatie, Wmo, Jeugd (medewerker(s) gemeente.
- Generalist op het terrein van verslavingszorg*
- Generalist/specialist op het terrein van psychologie/psychiatrie*

*Niet standaard in het gebiedsteam. Afhankelijk van de zwaarte van de problematiek toevoegen aan het gebiedsteam of kiezen voor intensieve samenwerking met gebiedsteam (Gebiedsgericht werken, 2014, p. 6).

Medio juni 2014 beoogt men met gebiedsteams te beginnen in Littenseradiel en Sneek. Vóór 1 januari 2015 zijn alle teams operationeel. De notitie gaat verder in op de samenwerkingspartners, de financiering, de rol van de gemeenten, etc. Daarnaast wordt concreet beschreven hoe de toegang tot de gebiedsteams geregeld moet worden en welke vormen van ondersteuning men onderscheidt, ook buiten de gebiedsteams:

“Wij onderscheiden de volgende vormen van ondersteuning:

1. Oplossingen in eigen kring.

Inwoner lost vraag zelf of binnen eigen netwerk op eventueel na advies en/of informatie.

2. Algemene voorzieningen.

Voorzieningen waar elke burger, soms tegen betaling, maar zonder indicatie, gebruik van kan maken. Voorbeeld zijn: maaltijdservice, buurthuis, algemene opvoedondersteuning.

3. Collectieve voorzieningen.

Voorzieningen die een collectieve vorm worden uitgevoerd, maar waarvoor een individuele toekenning nodig is. Deze worden in een collectieve vorm uitgevoerd, daardoor goedkoper dan individuele voorzieningen. Voorbeelden; collectief vervoer en de collectieve scootmobiel.

4. Individuele vormen van ondersteuning.

Voorzieningen waarvoor een individuele toekenning nodig is, die individueel gefinancierd worden en die een individuele uitvoering kennen. Deze voorzieningen zijn optimaal toegesneden op de individuele vraag, maar wel duur. Voorbeelden: specifieke begeleiding in de thuissituatie, specifieke opvoedondersteuning, ambulante jeugdzorg.

5. Individuele ondersteuning die alleen door een instantie ingezet kunnen worden.

Intramurale verzorgings- of verpleeghuiszorg (AWBZ) en inkomensondersteuning/ uitkering (UWV of gemeente)” (Gebiedsgericht werken, 2014, p. 13).



Men presenteert voorts in deze notitie een concept functieprofiel voor de generalist en voor de teammanager voor een gebiedsteam en benoemt welke activiteiten een gebiedsteam wel en welke het team vooral ook niet moet uitvoeren.

In het **beleidsplan Sturing, Inkoop en Financiering** wordt de volgende categorisering opgevoerd:

1. “Preventieve, algemene en basisvoorzieningen (het zogenoemde ‘voorliggend veld’). De eigen kracht en lokale netwerken van inwoners spelen hierin een belangrijke rol. Als de voorzieningen goed zijn en inwoners krijgen op tijd de juiste ondersteuning uit hun eigen omgeving, dan kun je gemakkelijker voorkomen dat ze andere zorg nodig hebben.
2. Het gebiedsteam ondersteunt inwoners als zij er zelf niet uitkomen. Het team werkt volgens de ‘één huishouden, één plan, één aanpak’-gedachte. Zo wordt voorkomen dat instanties langs elkaar heen werken. Gebiedsteams hebben een essentiële rol in de nieuwe structuur en krijgen een eigen budget.
3. Lichte ondersteuning. Dit kunnen we zowel collectief als individueel aanbieden. Een indicatie vanuit het gebiedsteam is nodig om hiervan gebruik te kunnen maken.
4. Specialistische ondersteuning. Het gaat hierbij om langduriger trajecten, gericht op het individu. Ook deze vorm van ondersteuning is alleen toegankelijk met indicatie. De verschuiving van deze zorg naar lichtere vormen van ondersteuning zal even duren. Dit komt omdat mensen met een indicatie deze zorg gewoon houden en omdat de effecten van grotere inzet op preventie niet meteen doorwerken” (Beleidsplan S, I & F, 2014, p. 2).

Deze notitie wordt op 6 mei 2014 tijdens een informatieve bijeenkomst voor raadsleden toegelicht en op 5 juni 2014 geagendeerd voor de raad.

Met betrekking tot jeugdzorg vervolgt deze notitie:

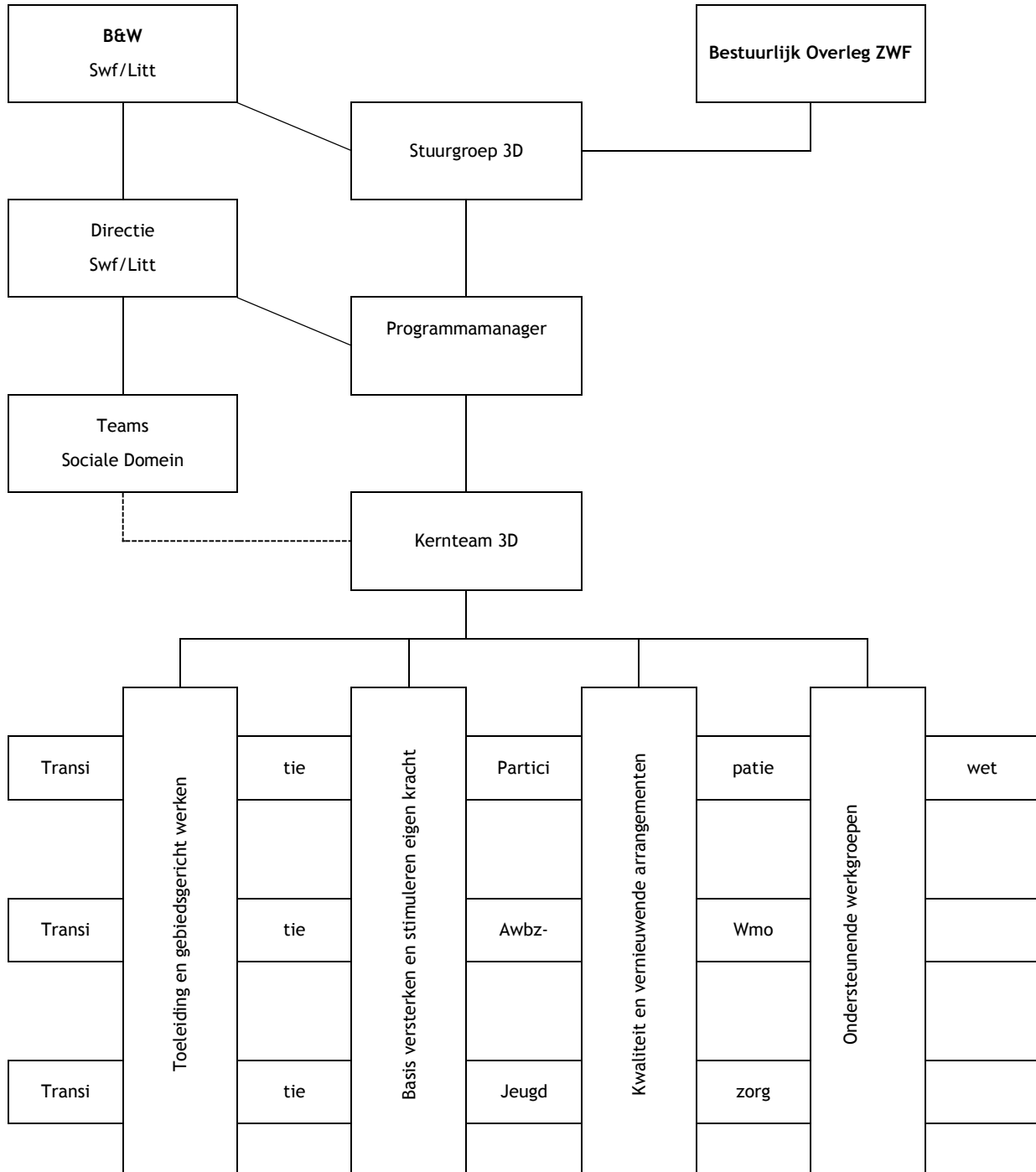
“In de Jeugdwet en de SUWI-wet (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) staat de verplichting bovengemeentelijk samen te werken. Voor de uitvoering van de Jeugdwet werken we samen op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Het rijk heeft de provincie Fryslân als een Jeugdzorgregio benoemd. 24 Friese Gemeenten werken samen in de beleidsvoorbereiding onder de naam Zorg voor Jeugd Fryslân. De visie ‘Het Kompas’ en het Regionaal Transitiearrangement (RTA) zijn gezamenlijk voorbereid. Het omvormingsplan Transitie Jeugdzorg, de uitwerking van het RTA, wordt op provinciaal niveau voorbereid. Het uitgangspunt is de taken zo lokaal mogelijk op te pakken en uit te voeren. De mate van specialisme en het efficiënt inzetten en organiseren daarvan, bepalen of we het lokaal of provinciaal regelen. Gespecialiseerde taken zoals kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, specialistische jeugdzorg (bijvoorbeeld crisisopvang en het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) bereiden we voor en contracteren we op provinciaal niveau. Voor toegang, toeleiding en (ambulante) ondersteuning (collectief en individueel) doen we dit lokaal” (S, I & F, 2014, p. 4).

2.3 Organisatie van de transitie

De totale organisatie van het programma is in 2014 als volgt binnen de gemeente vorm gegeven (programmaplan 2013):



Figur 2.1 Organisatie programma Sociaal Domein





Voor ieder speerpunt uit de visie wordt een werkgroep opgestart. Daarnaast worden een aantal ondersteunende werkgroepen ingesteld. Zo gaat de gemeente aan de slag met de volgende werkgroepen:

- Toeleiding en gebiedsgericht werken.
- De basis versterken en stimuleren van eigen kracht.
- Kwaliteit en vernieuwende arrangementen.
- Gegevensontsluiting en sociale index.
- Sturing en financiering.
- Informatievoorziening.
- Aanpassing bestaande organisatie.

Het programmaplan beschrijft voor iedere werkgroep het beoogde resultaat en de bemensing (met uitzondering van de werkgroep Aanpassing bestaande organisatie). In de werkgroepen wordt samengewerkt met Littenseradiel, maar ook met andere partijen, zoals De Friese Meren (werkgroep Gegevensontsluiting en sociale index).

In het programmaplan worden naast de werkgroepen ook de bestuurlijke en de ambtelijke opdrachtgevers benoemd, evenals de programmamanager. Daarnaast worden de transitie- en transformatieleiders benoemd en worden de stuurgroep en het kernteam van bemensing voorzien. Men onderkent dat er een spanning kan bestaan tussen de programmaorganisatie en de lijnorganisatie (Programmaplan, 2013, p. 15) en benadrukt de noodzaak van frequent overleg, mocht deze spanning zich voordoen. Het bestuurlijk overleg Zuidwest-Friesland bestaat uit alle portefeuillehouders van de gemeenten Súdwest-Fryslân, Littenseradiel en De Friese Meren i.o.o.. Ook de programmamanager van Súdwest-Fryslân maakt deel uit van dit overleg.

Gekozen is voor een aansturingsconstructie, waarbij de directeur sociaal maatschappelijk domein fungeert als linking pin tussen de programmaorganisatie en de directie, zo wordt desgevraagd gesteld. De programmamanager en de directeur hebben wekelijks contact. Daarbij wordt een mondelinge update gegeven, maar komen ook zaken aan de orde die rechtgetrokken moeten worden en waarbij de directeur een rol kan spelen. Daarnaast brengt de programmamanager eens in de drie weken verslag uit in de directie. Men hecht eerder aan snel en effectief overleg dan aan uitgebreide schriftelijke rapportages, gelet op de tijdsdruk die op deze operatie staat.

Daarnaast is er een stuurgroep waarin de samenwerking tussen Littenseradiel en Súdwest-Fryslân gestalte krijgt. Vanuit Súdwest-Fryslân nemen hierin de wethouder, de directeur sociaal maatschappelijk domein en de programmamanager zitting. Aangezien de meeste stuurgroep aangelegenheden eerst in de directie van Súdwest-Fryslân aan de orde komen, wordt de directie ook wel gezien als voorportaal van de stuurgroep, aldus de respondent.

De diverse projectgroepen rapporteren via de projectleiders vervolgens weer aan de programmamanager. Hierbij speelt de werkagenda een bepalende rol.

In maart 2014 wordt een werkagenda opgesteld, die inhoudelijk al in 2.2 ter sprake kwam. De aanleiding voor het opstellen van deze werkagenda is de behoefte om inzicht te krijgen in het kritieke tijdpad voor 2014 en in de activiteiten, planning en samenhang binnen het programma en om het management, de directie en de stuurgroep een sturingsmiddel te verschaffen (presentatie werkagenda). In de werkagenda van maart 2014 wordt voor een andere programmaorganisatie gekozen. Het programma is opgebouwd uit 4 projecten en diverse werkgroepen:

1. Project transitie Jeugdzorg
2. Project transitie Participatie



3. Project transitie AWBZ-WMO
4. Project gebiedsgericht werken (tot medio maart een werkgroep).

De werkgroepen richten zich op de versterking van de basis en de eigen kracht, advies- en cliëntenparticipatie, kwaliteit en innovatie van het aanbod, inkoop, sturing en financiering, etc. (Werkagenda, 2014, p. 8). 4 wekelijks komt de stuurgroep bijeen, 3 wekelijks (een week voor de stuurgroep) vergaderen de directieteam van Súdwest-Fryslân en Littenseradiel (de programmagroep). Het kernteam, bestaande uit de programmamanager, de strategisch adviseur, de projectleiders transities en gebiedsgericht werken, komt wekelijkse bijeen. Het programmateam, bestaande uit de programmamanager, de strategisch adviseur, de projectleiders transities en de trekkers van alle werkgroepen komt 2 wekelijks bijeen. “De afzonderlijke transities worden in de vorm van een project uitgevoerd. Per decentralisatie is een projectleider aangesteld die integraal verantwoordelijk is voor de uitvoering in nauw overleg met de deelnemende partners in de uitvoering. De programmamanager is verantwoordelijk voor de opdracht om samenhang te organiseren op het niveau van de beide gemeenten vanuit de inhoudelijke kaders uit de koersnota. De directeur Sociaal Domein is verantwoordelijk voor afstemming met de lijnmanager. Om de werkzaamheden vanaf 2015 gedegen te laten landen in de operationele uitvoering van taken wordt betrokkenheid van het lijnmanagement binnen het proces belangrijker ook vanwege kennisontwikkeling en om toekomstbestendig vorm te kunnen geven aan deze grote ontwikkeling. Er wordt aan de hand van de afzonderlijke plannings van de project- en werkgroepen een integraal overzicht opgesteld, waarin zichtbaar is welke producten/doelen/resultaten worden opgeleverd. In deze planning wordt ook de onderlinge samenhang zichtbaar en de besluitvorming inzichtelijk gemaakt. Daarnaast wordt een verplichtingenadministratie gestart waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welke verplichtingen zijn aangegaan en welk bedrag er werkelijk is uitgegeven” (Werkagenda, 2014, p. 8 en 9).

Uit de werkagenda kan niet altijd worden opgemaakt op welke schaal de activiteiten worden uitgevoerd. Zo wordt de doorrekening van de benodigde budgetten voor de producten Jeugdzorg belegd bij de provinciale transitiewerkgroep, de regionale inkoopwerkgroep en de projectgroep Jeugd lokaal.

Daarnaast is de projectgroep gebiedsgericht werken belast met de doorrekening van het aantal benodigde fte. van jeugdzorgaanbieders die onderdeel gaan uitmaken van de lokale gebiedsteams en de bijbehorende budgetten, is de werkgroep inkoop belast met de doorrekening van de benodigde adviescapaciteit van jeugdzorgaanbieders en de bijbehorende budgetten, terwijl de projectgroep jeugd lokaal belast is met het doorrekenen van de budgetten voor jeugdzorgproducten.

Hoewel de tweede programmaopdracht het tijdig en helder communiceren betreft met onder andere de gemeenteraad, wordt dit voornamelijk niet nader uitgewerkt in de werkagenda. De activiteiten van de werkgroep Inkoop worden niet specifiek uitgewerkt, wel die van de werkgroep regionaal: Inkoop Sociaal Domein. Dit is een regionale werkgroep (in samenwerking met De Friese Meren), die belast is met het opstellen van inkoopkaders ten behoeve van de kadernota, het doorlopen van de inkoopprocedure en uiteindelijk het realiseren van subsidie- of contractafspraken per oktober 2014. Ook is deze werkgroep belast met de verdeling en uitsplitsing van de inkoopopdracht op lokaal, regionaal en provinciaal niveau.

Uit de werkagenda valt op te maken dat het budget 2015 op hoofdlijnen gereed is, terwijl 14 maart de voorlopige exploitatiebegroting gereed is en het verzilveringsmodel en het sturingsmodel in voorbereiding zijn.

Vanaf april 2014 is de programmaleiding belegd bij een nieuwe functionaris. Deze bevestigt de bovenbeschreven structuur van programmateam, kernteam, programmagroep en stuurgroep. De integratie tussen de drie sociale domeinen zal mede geborgd worden, door



vanuit de vier projectgroepen mensen af te vaardigen in de functiegerichte werkgroepen. De samenstelling van de gebiedsteams wordt uitgewerkt in een implementatieplan gebiedsgericht werken, waarbij in wordt gegaan op de benodigde disciplines, functies, taken en bemensing per gebiedsteam. In totaal wordt de gemeente opgedeeld in 10 clusters en iets minder gebiedsteams. Een team kan dus meerdere clusters beslaan.

In het beleidsplan sturing, financiën en inkoop worden de budgettering en de organisatorische vormgeving verder uitgewerkt. Op basis van wat nu al bekend is en op basis van een aantal aannames ten aanzien van budget en aantal cliënten, wordt de totale budgettering geconcretiseerd. Daarbij wordt uitgegaan van vier categorieën. De 0^e lijn betreft de lichte zorg die geleverd wordt door vrijwilligers, algemene voorzieningen en bijvoorbeeld uitgaat van de eigen kracht gedachte. De tweede categorie betreft het werk dat door de gebiedsteams wordt geleverd. De derde categorie betreft de lichte zorg, zoals die door voornamelijk de aanbieders wordt geleverd (en ook wel door de gebiedsteams). De vierde categorie betreft dan de zware specialistische zorg. Het is de bedoeling om op termijn een bezuiniging te realiseren in de vierde categorie en dat de tweede en derde categorie wordt afgeschaald. Dit ideaalbeeld zal in 2017 gerealiseerd moeten zijn en men beschouwt 2015 en 2016 als overgangsjaren. Daarbij realiseert men zich dat, zeker op korte termijn, zeer veel vastligt in bijvoorbeeld een transitiearrangement. Aan de andere kant kan men omzien naar een slimmere inkoopvorm en een efficiëntere organisatie. Medio mei wil men beginnen met de gesprekken met de aanbieders en men opteert om in oktober de definitieve overeenkomsten met de aanbieders rond te krijgen. Het plan is daarbij om de eerste en tweede categorie lokaal in te kopen en lokaal te organiseren. De vierde categorie zal regionaal of provinciaal ingekocht en georganiseerd moeten worden. De derde categorie zou lokaal georganiseerd kunnen worden, maar regionaal ingekocht kunnen worden en dit is eind april 2014 nog onderwerp van discussie. Daarbij zijn ook de wettelijke kaders relevant. Zo zal AMK en forensische jeugdzorg provinciaal geregeld en ingekocht moeten worden. Om de besparingen in 2017 te kunnen realiseren, wil de gemeente met name bij regionale inkoop zich niet voor een te lange tijd vastleggen en men bouwt bewust evaluatiemomenten in, waarbij de contracten nog kunnen worden bijgesteld.

De visies, plannen en documenten die tot dusver zijn opgeleverd worden redelijk abstract bevonden, aldus de respons. Dit komt ongetwijfeld door de onzekerheid die nu nog bestaat ten aanzien van de budgettering en de benodigde vraag. Aan de andere kant realiseert men zich, dat de slag naar uitvoering op korte termijn gemaakt moet worden. Zo zijn de acties uit de werkagenda gelijk na het verschijnen aangepast en nader geconcretiseerd. Ook wordt vanaf april 2014 gewerkt aan een uitvoeringsplan, dat men na de zomer wil voorleggen aan de raad.

Het goed meenemen van de raad wordt door de respondenten zeker van belang geacht, maar is soms praktisch lastig, gelet op de krappe planning en gelet op het feit dat de nieuwe raad een vrij volle agenda heeft. Ook zijn sommige paden al ingeslagen waar moeilijk op kan worden teruggekomen. Zo is in het begin van 2013 de visie voorgelegd, waarin een aantal keuzen worden gemaakt. Hoewel deze keuzen in die tijd nog abstract geformuleerd moesten worden en toen nog niet alle consequenties konden worden doorzien (gelet op alle onzekerheden), moesten deze keuzen wel gemaakt worden om het proces te continueren. Nu, later in het proces, zijn de consequenties duidelijker in beeld te brengen, maar kan eigenlijk niet meer terug worden gekomen op de destijds gemaakte keuzen. De vraag rijst dan, in hoeverre de raad dit proces nog goed kan beïnvloeden, aldus de respons.

De notitie Gebiedsgericht werken gaat in op de implementatie van het gebiedsgericht werken:

“Er komt een aparte stuurgroep met vertegenwoordigers van de directie van de deelnemende organisaties (o.a. ook de gemeente). Voorgesteld wordt een projectmanager gebiedsgericht



werken aan te stellen die verantwoordelijk wordt voor de invoering en ontwikkeling van de gebiedsteams. De projectmanager stelt een projectgroep samen met managers van de deelnemende organisaties die personeel gaan leveren aan het gebiedsteam in SWF/Littenseradiel. Doorlooptijd van het project tot en met 2016. Deelnemers: (regio)managers/leidinggevenden van: BJZ, Timpaan, MEE, Ouderenwerk Bolsward, directie SWF. (Optioneel: een vertegenwoordiger van Thuiszorg i.v.m. de mogelijkheid wijkverpleging op de te nemen in het gebiedsteam). Ondersteuning op afroep door Juridische Zaken en Financiën. De projectmanager legt verantwoording af aan het kernteam 3D en de Stuurgroep 3D van de gemeenten. Eén van de taken van de stuurgroep (met managers in- en extern gebiedsgericht werken) is om de profielen voor de generalisten in de teams en de profielen voor de teamleiders op te stellen en vast te stellen.

Daarnaast komen er aparte werkgroepen:

1. Werkgroep Werkprocessen. Deze werkgroep bestaat uit medewerkers van de verschillende organisaties. Het betreft de organisaties die personeel zullen gaan leveren voor de gebiedsteams. Deze werkgroep krijgt de opdracht de taakafbakening te verfijnen, de intakeprocedure te ontwikkelen en de overdrachtsmomenten naar backoffice van de gemeente en moederorganisatie van externe partners te bepalen.
2. Werkgroep HRM. Deze werkgroep heeft als opdracht om de werving en selectie uit te voeren en de samenstelling van de teams voor te bereiden. Deze werkgroep bestaat uit gemeentelijke en externe adviseurs.
3. Ondersteunende werkgroepen. Dit betreft de werkgroepen ICT, communicatie, financiën eigen kracht en gegevens verzameling. Zij kunnen op verzoek van de projectmanager input leveren.

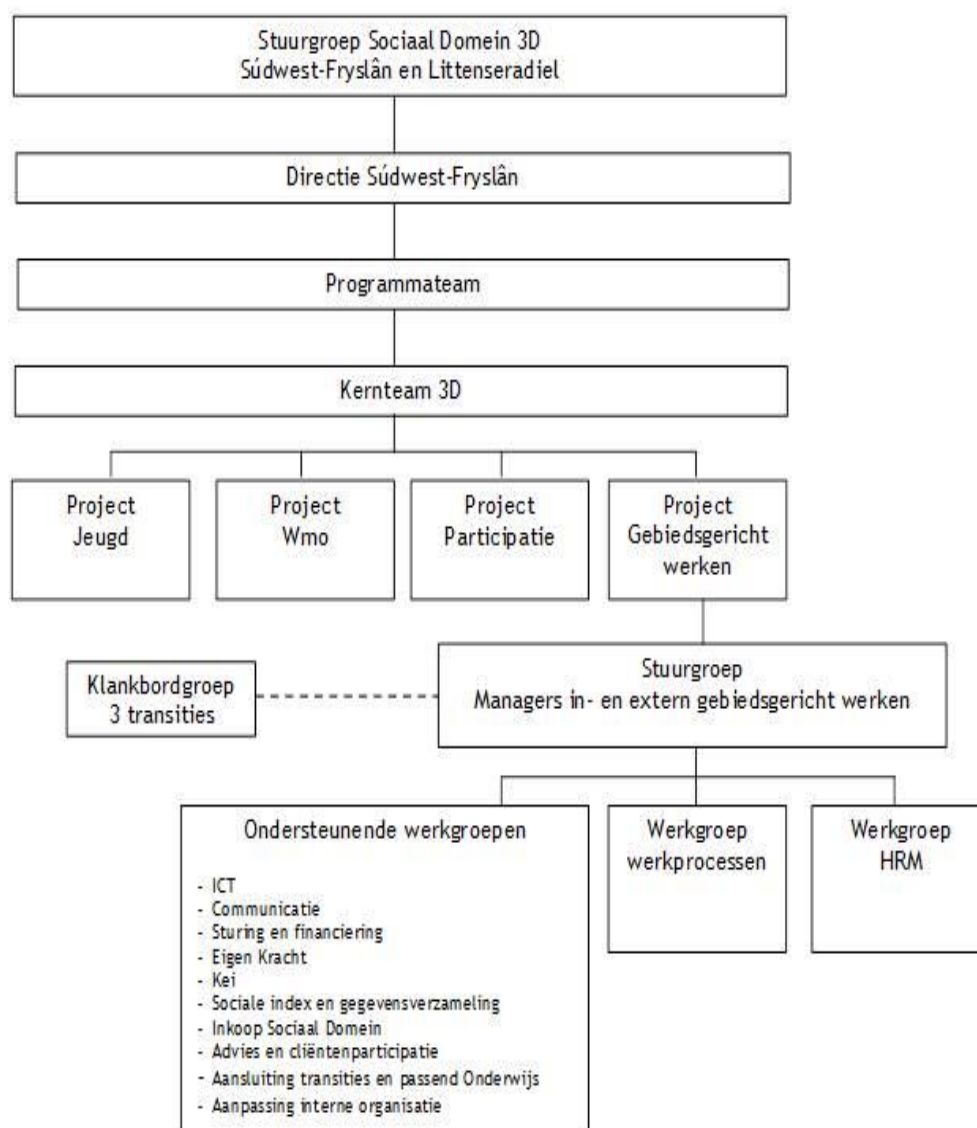
Er komt ook een aparte klankbordgroep voor de transities. Deze klankbordgroep bestaat uit de gemeentelijke projectleiders van de transities. De klankbordgroep kan worden uitgebreid met externe vertegenwoordigers” (Gebiedsgericht werken, 2014, p. 9).



De gehele projectstructuur ziet er in deze notitie per 1 januari 2015 als volgt uit:

Figuur 2.2 Organisatie vanaf 2015

Per 1 januari 2015 komt er een andere structuur.





De planning om in 2014 het gebiedsgericht werken te implementeren ziet er als volgt uit:

Tabel 2.2 Planning implementatie gebiedsgericht werken

Activiteiten	Planning
Opleveren implementatieplan	5 maart 2014
Besluitvorming over proefgebieden	12 Maart 2014
Benoemen projectleider Gebiedsgericht werken	20 maart 2014
Instellen stuurgroep(inclusief het vaststellen van samenwerkingsafspraken)	30 maart 2014
Invulling bemensing werkgroepen en formuleren opdrachten werkgroepen	30 maart 2014
Vaststellen profielschets GW medewerkers en teamleiders	30 maart 2014
Bemensing GW team bepalen voor startgebieden	April 2014
Selectie medewerkers GW teams	April 2014
Teams Startgebieden klaar	Mei 2014
ICT klaar	Mei 2014
Huisvesting startgebieden klaar	Mei 2014
Afspraken over methodiek	Mei 2014
Start gebiedsgericht werken in Littenseradiel en Sneek	Juni 2014
Werkprocessen klaar	Juni 2014
Samenstelling teams, benoeming teamleiders andere clusters is afgerond	Oktober 2014
Scholing	Oktober 2014
Afspraken over monitoring en evaluatie	December 2014

Bron: Gebiedsgericht werken, 2014, p. 23

2.4 Financiën en sturing vanaf 2015

In het voorjaar van 2014 verschijnt het beleidsplan Sturing, Inkoop en Financiering. In deze notitie wordt een aantal beslispunten voorgelegd aan de raad:

“De uitbreiding van het takenpakket van gemeenten in 2015 wordt gecombineerd met forse kortingen op het budget. Je kunt ervoor kiezen om de korting van bijvoorbeeld veertig procent op huishoudelijke hulp één op één door te voeren. Maar om de nadelige gevolgen



voor inwoners te beperken kun je de bezuiniging ook halen door het systeem te vernieuwen, slimme oplossingen te bedenken en handiger samen te werken.

Op deze manier sluit je aan bij de speerpunten uit de koersnota:

- Voorkomen van overlap (één huishouden, één plan, één aanpak).
- Normalisering van de zorg (minder doorverwijzing naar specialistische zorg).
- Nieuw samenhangend sociaal beleid (vernieuwing van het ondersteuningsaanbod), waarbij preventie, sterke basisvoorzieningen en integrale toeleiding door gebiedsteams bepalend zijn.

Beslispunten

Wij vragen in te stemmen met de onderstaande beslispunten.

Inkoop

- Inkoopafspraken maken met voorliggend veld op basis van subsidiëring.
- Inkoopafspraken maken met gebiedsteams op basis van subsidiëring.
- Inkoopafspraken maken met zorgaanbieders van lichte ondersteuning op basis van subsidiëring en contractering.
- Inkoopafspraken maken met zorgaanbieders van specialistische ondersteuning op basis van subsidiëring en contractering.

Sturing

- De sturing gefaseerd door ontwikkelen van functioneel naar resultaatgerichte sturing.
- Monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijzpatronen.
- Het ontwikkelen van 3D prestatie-indicatoren volgens de vier zorgzwaartecategorieën: voorliggend veld, gebiedsteam, lichte ondersteuning en specialistische ondersteuning.
- Verantwoording via kwartaalrapportages.

Financiering

- Verzilveringsstrategie als uitgangspunt voor transitie sociaal domein.
- Het budget is taakstellend.
- De budgetten zijn ontschot en registratie vindt nog per onderdeel plaats.
- Begroting 2015 volgens oude methodiek met onderdeel voor drie transitie en passend onderwijs.
- Het instellen van een calamiteitenbuffer” (S, I & F, 2014, p. 2).

Met betrekking tot inkoop opteert de gemeente voor bestuurlijk aanbesteden:

“We moeten de vernieuwing van het sociaal domein regelen met het geld dat er voor beschikbaar is.

We kiezen voor bestuurlijk aanbesteden. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van het Visiedocument, de Koersnota. Het bestuurlijk aanbesteden past ook goed bij de transitie waarbij de veranderstrategie van belang is: samen met aanbieders en inwoners vernieuwen en ontwikkelen.

Bij bestuurlijk aanbesteden kunnen we meerdere aanbieders contracteren. We onderhandelen met een selectie van aanbieders. De communicatie over dit traject is openbaar en



transparant: alle aanbieders kunnen de gesprekken volgen via een hiervoor ingerichte website. Bij bestuurlijk aanbesteden sluiten we een relationele overeenkomst af met de aanbieders. In deze overeenkomst staan regels over de communicatie, het overleg en de besluitvorming. Deze relationele overeenkomst is voor alle aanbieders hetzelfde.

Nadat een relationele overeenkomst is afgesloten kunnen de zorgaanbieders die voldoen aan de eisen een deelovereenkomst (met prestaties, financieringswijze en wijze van monitoring) afsluiten. Centraal bij het komen tot de deelovereenkomst staat de nieuwe werkwijze en de innovatiemogelijkheden. In het inkooptraject onderhandelen we met aanbieders over zowel de inhoud als de tarieven. Gemeenten en zorgaanbieders gaan in deze vorm van aanbesteden een langdurige relatie aan en kunnen zo gezamenlijk innoveren” (S, I & F, 2014, p. 12).

Ten aanzien van sturing, wordt het volgende gesteld:

“Wij onderscheiden drie vormen van sturing en monitoring:

- Functionele aanpak (budgetverbruik, aantal cliënten, arrangementskosten, kostprijzen en inkoopgegevens).
- Prestatiegerichte sturing en monitoring op doorstroom- en uitstroomgegevens en de analyse van verwijspatronen.
- Resultaatgerichte sturing op kwaliteit, klanttevredenheid, gemiddelde kosten per gebruiker, mate van zelfredzaamheid inwoners.

De wijze van sturing zal de komende jaren geleidelijk ontwikkelen van sturing op functionele indicatoren naar sturing op resultaten.

Op meerdere niveaus zijn of worden op dit moment stuurgegevens en indicatoren ontwikkeld:

- Iedere wet (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) heeft eigen toezichtindicatoren.
- Op het terrein van Jeugd is een provinciale werkgroep bezig om voor alle Jeugdzorgaanbieders prestatie-indicatoren te ontwikkelen. Vergelijkbare prestatie-indicatoren voor de Wmo en participatie zijn er al of zijn in ontwikkeling.
- De gezamenlijke Friese Gemeenten komen in de loop van 2014 met voorstellen voor een beheermodel rond hooggespecialiseerde vormen van Jeugdzorg en bovenregionale voorzieningen rond jeugdbescherming, jeugdreclassering en crisisopvang en het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK).
- Op gemeentelijk niveau is een sociale index opgesteld. Deze bestaat uit drie delen: bevolkingskenmerken, gebruik van transities en de cumulatie van de transities. Het uiteindelijke doel is om te sturen op resultaat, Dit betekent dat de sociale index met indicatoren op termijn de basis is van het sturingsstelsel.
- Op gemeenteniveau wordt account- en contractmanagement georganiseerd om de ontwikkelingen en resultaten te monitoren” (S, I & F, 2014, p. 10).



Met betrekking tot de sturing vanaf 2015 wordt in de notitie Sturing, Inkoop en Financiering het volgende schema opgevoerd:

Tabel 2.3 Sturing vanaf 2015

Ambities van de nieuwe wijze van zorgverlening:		Hoofdstuk 1	
<ul style="list-style-type: none"> • Goede preventieve voorzieningen • Versterken van het zelfoplossend vermogen van inwoners • Optimalisering van de toeleiding naar zorg • Investeren in vraagverheldering • Een vangnet blijft beschikbaar 			
Verzilveren van de ambities via:		Hoofdstuk 4	
Preventieve, algemene en basisvoorzieningen (voorliggend veld)	Gebiedsteams	Lichte ondersteuning	Specialistische ondersteuning
Door in te zetten op:		Hoofdstuk 3	
<ul style="list-style-type: none"> • Meer preventie • Optimaliseren subsidiëring • Grotere inzet vrijwilligers • Versterken eigen kracht 	<ul style="list-style-type: none"> • Doelmatiger werken • Eén plan-gedachte • Beter zicht op ondersteuningsbehoefte van gebied • Betere afstemming van het zorg-aanbod • Meer zelf doen door gebiedsteam 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontmoedigen toeleiding • Inkoopvoordelen • Vernieuwing van het aanbod • Versoberen van het aanbod (bv. minder huishoudelijke hulp, dagbesteding, begeleiding, enz.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontmoedigen en eerder afschalen • Inkoopvoordelen
Door te sturen op:		Hoofdstuk 2	
<ul style="list-style-type: none"> • Functionele wijze zoals: budgetverbruik, aantal cliënten, arrangementkosten, kostprijzen, inkoopgegevens. • Activiteiten en prestaties, zoals: doorstroom- en uitstroomgegevens, analyse verwijspatronen. • Resultaten zoals: kwaliteit, klanttevredenheid en de sociale index. 			
Zo te monitoren door:		Hoofdstuk 2	
<ul style="list-style-type: none"> • Aan te sluiten bij de reguliere P&C-cyclus per kwartaal voor rapportage aan raad van gemeenten. 			

Bron: S, I & F, 2014, p. 3

Indicatief worden budgetten geprognoseerd:

“Onze gemeenten krijgen vanaf 2015 meer taken om inwoners te ondersteunen op de gebieden wonen, werken, inkomen, opvoeden en gezondheid. Taken die nu nog door het Rijk en de provincie worden uitgevoerd. Onze gemeenten moeten deze taken uitvoeren met



minder geld dan er nu voor beschikbaar is. Hoeveel onze gemeenten exact krijgen voor de uitvoering van de nieuwe taken is nog niet bekend, hierover verwachten we meer duidelijkheid te krijgen in de meicirculaire 2014. Globaal gebruiken we de volgende overzichten (bedragen x € 1 miljoen)” (S, I & F, 2014, 14):

Begrotingsjaar SWF	2014	2014	2015	2016	2017
	Primitief				
Programma 0	19,1	36,8	31,9	31,3	31,9
Programma 1	57,7	57,7	57,5	57,5	57,5
Programma 2	17,4	34,5	33,1	31,9	31,0
Totaal	94,2	128,9	122,4	120,7	120,3
<i>Procentueel</i>		100%	94,9%	93,6%	93,3%

Om de nieuwe taken uit te kunnen voeren met de nieuwe budgetten, kunnen we kiezen uit twee benaderingen. De eerste benadering is het één op één doorvertalen van de kortingen naar het beleidsveld. Bijvoorbeeld de korting van 40% op het budget voor huishoudelijke hulp resulteert in 40% minder huishoudelijke hulp voor bestaande cliënten. De toegang tot bepaalde voorzieningen wordt dus fors ingeperkt. De inwoners zullen de grootste verandering ondervinden van deze werkwijze, zij worden rechtstreeks geraakt. We laten hierbij de toenemende zorgvraag nog buiten beschouwing.

In de tweede benadering staan de inhoudelijke doelstellingen van vernieuwing in het sociale domein centraal. De hoofddoelstelling van deze benadering is dat we de bezuinigingen zoveel mogelijk realiseren door de maatschappelijke ondersteuning te bieden vanuit sterkere basisvoorzieningen en integrale toeleiding van de gebiedsteams. Zo verminderen we de opdruk naar de specialistische ondersteuning. Dit noemen we ‘verzilvering’” (S, I & F, 2014, p. 16).

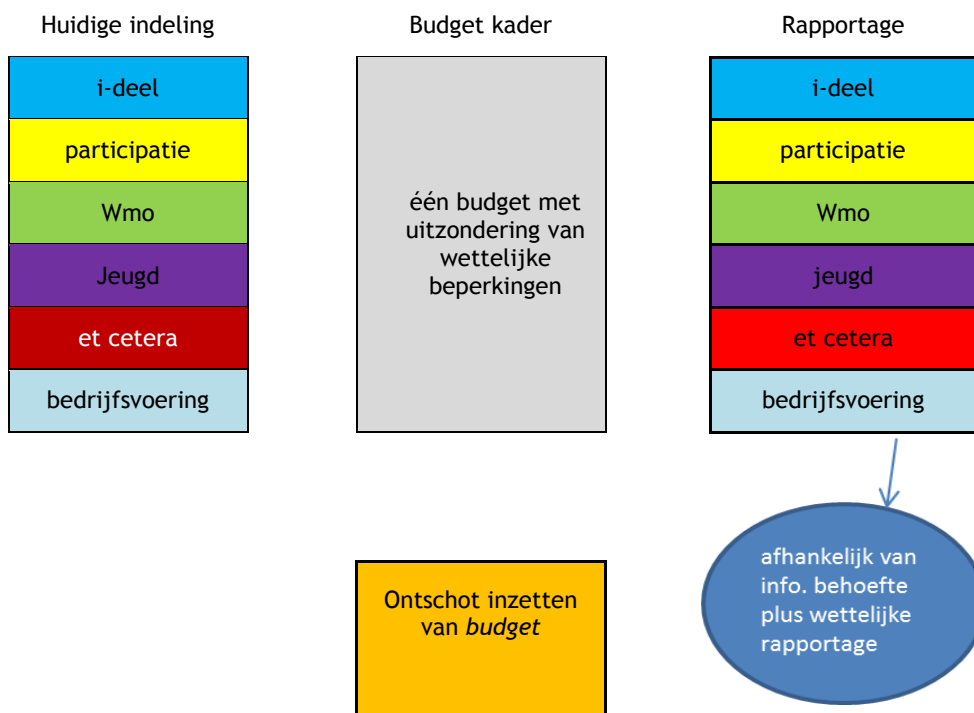
De notitie benoemt tevens een aantal risico’s waar beheersmaatregelen voor getroffen worden. Te denken is dan aan een kleiner inkoopvoordeel, achterblijvende investeringen in gebiedsteams, hoge interne frictiekosten, hogere instroom, etc.

Ten aanzien van de rapportages wordt in de notitie het volgende gemeld: “Om onze inwoners maatwerk te bieden, is het nodig dat er voldoende vrijheid is bij de inzet van middelen. Niet alleen voor de professional in het gebiedsgerichte team, maar ook op macroniveau. Het is nog onbekend in hoeverre het Rijk de budgetten ontschot gaat decentraliseren.

In verband met de informatieplicht richten we voorsnog in de gemeentelijke administratie alles per onderdeel in, maar we zetten de budgetten ontschot in. Het volgende plaatje verduidelijkt dit” (S, I & F, 2014, p. 16):



Figuur 2.3 Budgettering, Uit de notitie Sturing, Inkoop en Financiering, 2014.





3. Vanuit de gemeenteraad gezien

3.1 Inleiding

Om antwoord te kunnen geven op de tweede deelvraag is een aantal leden van de commissie Boarger en Mienskip geïnterviewd¹.

Uit de interviews blijkt dat deze gemeenteraadsleden zich niet zozeer betrokken voelen bij de gemeentelijke organisatie maar des te meer bij hun beleidsterrein en bij de burgers en organisaties die actief of belanghebbend zijn in dat terrein. Zij voelen zich - in het kader van de jeugdzorg - verbonden met de kinderen, jongeren, gezinnen die hulp nodig hebben, met de scholen, peuterspeelzalen, consultatiebureaus en andere instanties die hulp leveren. Verschillende raadsleden kennen het werkveld van binnenuit; zij zijn of waren werkzaam binnen een van de sociale domeinen.

Vanuit die betrokkenheid kunnen de meeste raadsleden zich (grotendeels) vinden in de plannen en uitgangspunten die het Rijk heeft geformuleerd voor de transitie en de transformatie. Over hoe de lokale uitwerking tot stand moet komen en er uit dient te zien, zijn de meningen verdeeld.

In dit hoofdstuk worden de diverse aspecten die uit de interviews naar voren zijn gekomen beschreven.

3.2 Informatie vanuit de gemeente aan de raad

Er zijn diverse informatie- en voorlichtingsbijeenkomsten geweest over de drie decentralisaties. De gemeenteraad heeft zelf aangegeven vaak geïnformeerd te willen worden. Veel respondenten (en in elk geval de coalitiepartijen²) zijn van mening dat hieraan gehoor is gegeven door de wethouder. De gemeente heeft het thema actief opgepakt. Er wordt gesteld dat de koersnota tot stand is gekomen met inbreng van vele actoren, op een goede manier. Hierbij wordt opgemerkt dat in de voorbereidingen vooral over participatie (en WMO in mindere mate) is gesproken en minder of niet over de Jeugdwet. Het succes van een informatieavond is afhankelijk van de kwaliteit van de voorzitter, zo wordt gesteld. De meeste respondenten laten weten dat zij voldoende zijn geïnformeerd. Bij sommigen leeft de wens naar meer informatie ten aanzien van het proces en de uitvoering.

Er is breed draagvlak voor de huidige plannen. De coalitiepartijen, maar ook anderen, kunnen zich vinden in de kaders en aanpak zoals die tot nu in de stukken naar voren komen. De invulling van details laten zij graag aan de professionals over. De fase van kaderstelling breekt pas nu aan, zo wordt gezegd. Respondenten van sommige oppositiepartijen zijn kritischer. Er wordt opgemerkt dat de wethouder erg beschermd wordt door de coalitie. Een van de respondenten wil graag meer grip hebben op het besluitvormingsproces. In het concept omvormingsplan worden kaders en voorwaarden genoemd, maar die zijn niet geënt op door de raad meegegeven kaders. Men vraagt zich af waaraan het definitieve omvormingsplan straks getoetst kan worden. Tegelijkertijd beseft men dat de vertaalslag van

¹ Eén fractie heeft laten weten niet te willen deelnemen aan het onderzoek.

² NB: de interviews zijn gehouden voor de gemeenteraadsverkiezingen van mei 2014. Als wordt gesproken over de coalitie betreft het dus de coalitie van voor de verkiezingen.



het hele sociale domein, waar de kaders bekend zijn, naar de jeugdzorg nog moet worden gemaakt.

Meerdere respondenten geven aan weliswaar goed geïnformeerd te worden, maar vinden dat het daarnaast van belang is zelf het veldwerk te doen. Zoals in de inleiding gesteld, haalt men veel informatie op uit de dagelijkse praktijk in het veld.

Het wordt van groot belang geacht nieuwe raadsleden uitvoerig en snel te informeren over deze decentralisatie. Daarbij vindt men het ook waardevol dat raadsleden informatie van zorginstellingen krijgen, waarbij ook knelpunten kunnen worden benoemd.

3.3 De rol van de raad

Volgens een van de respondenten moet de raad generalistisch blijven en vooral faciliteren en zorgen dat de kwaliteit geborgd is.

Een respondent stelt via de commissie en de raad voldoende invloed te kunnen uitoefenen. Zo is op verzoek van de commissie de koersnota niet als hamerstuk maar als bespreekstuk in de raad behandeld. Daarbij wordt opgemerkt dat raadsleden door zorginstellingen actief benaderd worden om via hen ook hun invloed te kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd wacht men graag voorstellen van het college af, om aan de hand daarvan kaders te kunnen stellen. Een respondent merkt op dat er vanuit de rol als raadslid weinig contact is met het college. Invloed moet vooral worden uitgeoefend tijdens de informatieavonden. Het RTA is uitsluitend ter informatie aan de raad verstrekt. Wanneer de raad zou moeten meebeslissen over dit soort notities, zou het proces veel te lang duren, aldus sommige respondenten. Hierbij kan worden opgemerkt dat zij het wel inhoudelijk met de koers eens zijn. *“Wij hoeven het proces niet onnodig te verlengen”*, zo wordt gesteld. Een andere respondent had liever een samenvatting gezien met een discussiestuk waarin te maken keuzen zouden zijn voorgelegd. De raad heeft nu geen keuzen kunnen maken.

Een respondent wil vooral invloed uitoefenen in de uitvoering. Dat wil zeggen vooraf duidelijke afspraken maken over het uitvoeringsproces, evaluatiemomenten bepalen en achteraf kunnen monitoren. De raad moet bovenop het uitvoeringsproces zitten, zo wordt bepleit. Ook wordt gepleit voor invloed op het gewenste of vereiste kwaliteitsniveau en op het bewerkstelligen van minder bureaucratie in het proces. Een vorm van evalueren willen meerdere respondenten.

Er wordt zorg geuit over de beperkte invloed die vanuit de jeugdzorg zelf richting politiek kan worden uitgeoefend. Bovendien, aldus een van de respondenten, verdwijnt door alle gesprekken met de vele actoren, de nuance in de eindnotities.

Raadsleden worstelen met de sterke sturing vanuit het rijk. Er is nog veel onzekerheid en de rijksplannen zijn regelmatig aan verandering onderhevig. Er is onduidelijkheid over de taakverdeling tussen rijk, provincie en gemeenten. Sommige raadsleden hebben het gevoel niet meer op veel zaken invloed te kunnen uitoefenen. Des te groter is daardoor de behoefte aan informatievoorziening.

Een belangrijke rol speelt vertrouwen. Meerdere respondenten hebben vertrouwen in de wethouder en in de partijen die het RTA hebben opgesteld.



3.4 Samenwerking

Er bestaan diverse samenwerkingsvormen voor de decentralisaties. Zo is het RTA voor jeugdzorg tot stand gekomen door een samenwerking tussen de provincie, 27 gemeenten en het zorgkantoor “De Friesland”. De koersnota “Veerkracht in het sociale domein” is in samenwerking met de gemeente Littenseradiel opgesteld. Ook met de nieuwe gemeente De Friese Meren wordt gezocht naar samenwerkingsmogelijkheden. Samenwerking met Littenseradiel wordt door sommigen als vanzelfsprekend beschouwd. Niet alle respondenten hebben duidelijk in beeld met welke partijen op welke punten wordt samengewerkt.

Raadsleden kijken genuanceerd aan tegen samenwerking. Enerzijds wil men het vertrouwen geven aan professionals en andere partijen bij het opstellen van bijvoorbeeld het RTA. Anderzijds wil men wel betrokken worden bij het proces en het gevoel hebben er niet buiten te staan bij samenwerking. Uitwerking van het RTA naar een omvormingsplan zou in elk geval binnen de eigen gemeente moeten plaatsvinden, zonder de provincie, aldus een van de respondenten.

Meerdere respondenten zijn van mening dat de herindeling juist is opgezet om verdere samenwerkingen overbodig te maken. Voor de decentralisatieoperatie is het noodzakelijk een gemeente van voldoende omvang te hebben; men vindt Súdwest-Fryslân groot genoeg om zonder anderen te kunnen. Alle respondenten zijn tegenstander van samenwerking in een nieuwe gemeenschappelijke regeling (GR). Dan is de raad de regie kwijt en is er alleen een extra laag en zijn er extra kosten.

3.5 Jeugdzorg ten opzichte van de twee andere decentralisaties

Alle respondenten zien vanwege de samenhang het belang van integrale aanpak van de decentralisaties, maar willen in de uitvoeringsplannen een separaat voorstel voor de jeugdzorg. Dit omdat het anders onoverzichtelijk wordt en er niet goed meer op budgetten te sturen is. Jeugdzorg is aparte materie, zo wordt gezegd. Wanneer in de jeugdzorg zaken fout gaan, kan dat grote en voor betrokkenen dramatische gevolgen hebben, wat ook al een reden is om deze decentralisatie los van de twee andere te bezien.

3.6 Gesignaleerde risico's en aandachtspunten

In de uitvoering moet het uiteindelijk goed gaan. Er worden risico's gezien in de ambtelijke organisatie. Is deze wel goed voorbereid, zo vraagt men zich af. Men realiseert zich dat het ambtelijk apparaat een hele ommezwaai zal moeten maken. Veel is nog onduidelijk. Zo vraagt men zich af wat de rol van de ambtenaar zal worden; wat ligt bij de ambtenaar en wat bij de markt. Er zullen andere competenties en een andere mentaliteit nodig zijn. Sommige respondenten zien graag uitgewerkt hoe in de praktijk de uitvoering zal verlopen.

Bovendien maakt men zich zorgen over de doelgroep. De overgangperiode van de oude naar de nieuwe situatie geeft een risico dat cliënten tussen de wal en het schip geraken, zo wordt aangegeven. Hoe kun je bureaucratie en verwijscultuur voorkomen? De Centra voor Jeugd en Gezin zijn slechts kort geleden ingevoerd en nu alweer wordt er ingrijpend gewijzigd. De centra zullen verdwijnen; raadsleden maken zich zorgen over de vraag hoe cliënten in het nieuwe stelsel hun weg naar de hulpverlening zullen kunnen vinden. Raadsleden bemerken veel onrust en ongerustheid bij de burgers hierover. De schakel tussen burger en gemeente



moet goed worden georganiseerd. Als voorbeeld wordt genoemd de werkwijze in het project “Aan zet” van de gemeente Leeuwarden.

Daarnaast wordt opgemerkt dat de aanbieders onderlinge concurrenten zijn, die in die concurrentieslag voor zichzelf zullen kiezen in plaats van voor de nodige goede zorg. Ook wordt gewezen op partijen die uitsluitend uit winstbejag nieuwe beroepen in de markt zetten, zoals dat van “zorgmakelaar”. Een respondent wil op de hoogte blijven van de gesprekken tussen gemeente en aanbieders. Belangrijk om te weten vindt men wat de zorgen van de aanbieders zijn. De gemeente kan invloed uitoefenen op hoe de aanbieders kunnen inspelen op de veranderingen. De kwaliteit van zorgverlening is nu vaak niet voldoende, stelt een respondent, vooral door veel personele wisselingen. Er wordt bovendien veel verantwoording gevraagd in de vorm van rapportages. Een respondent vraagt aandacht voor de kwaliteit en snelheid van hulpverlening en is van mening dat het bestuur die uitvoering moet vertrouwen en durven loslaten, maar wel invloed moet hebben op de vaststelling van het vereiste kwaliteitsniveau.

Communicatie door de gemeente naar alle actoren - o.a. door het organiseren van informatiebijeenkomsten - wordt als uitermate belangrijk gezien. Ook vindt men dat één loket en duidelijk, eenvoudig taalgebruik belangrijke ingrediënten van de communicatie zijn. Vooral over de communicatie naar (potentiële) cliënten leven er zorgen: kunnen burgers de weg naar de zorg nog wel vinden?

3.7 Financiën/budgetten

Ten aanzien van budgetten heerst grote onzekerheid. Hoe de bezuinigingen worden vertaald is nog niet bekend. Voor raadsleden is het op dit moment onmogelijk om financiële kaders te stellen en te sturen op budgetten. De aankomende bezuinigingen zullen nopen tot “slim werken”. Er worden zorgen geuit over de omvang van de bezuinigingen en de realiseerbaarheid daarvan. Het ontschotten van de budgetten wordt door meerdere respondenten als belangrijk voordeel gezien.

De notitie Sturing, Inkoop & Financiering vermeldt in dit verband:

“Bij de rapportage aan de raad sluiten we aan bij de reguliere Planning & Control-cyclus. De cijfers van de zorgafname die we krijgen zijn geschikt als input voor de perspectiefnota. In de perspectiefnota geven we aan de hand van trends en ontwikkelingen (inclusief de financiële ontwikkelingen) een vooruitblik op de komende begroting en meerjarenraming. Ook in de bestuursrapportage kunnen we ontwikkelingen rapporteren.

De uitvoering van de transities heeft grote financiële gevolgen en hoge risico's. Daarom is het verstandig vaker te rapporteren dan gebruikelijk. In het begin informeren we de gemeenteraden dan ook vaker. We denken aan extra rapportagemomenten per kwartaal. Dit komt overeen met de rapportagecyclus van andere programma's en grote projecten” (S, I & F, 2014, p. 10).



4. Vanuit de aanbieder bezien

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de derde onderzoeksvraag:

Wat is het beeld bij de huidige zorgaanbieders en welke knelpunten voorzien deze zorgaanbieders?

In het kader van dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van drie organisaties die (onder andere) binnen de gemeente Súdwest-Fryslân werkzaam zijn en die ook een rol zullen vervullen in de toekomstige jeugdzorg in deze gemeente. Het gaat daarbij om de volgende organisaties: Timpaan Welzijn, MEE Friesland en Jeugdhulp Friesland.

Timpaan Welzijn is actief binnen de nulde- en eerstelijns zorg. Zij biedt kinderwerk, jongerenwerk, opbouwwerk, ouderenwerk en (school)maatschappelijk werk aan in met name het noorden van het land. Timpaan Welzijn wordt op dit moment nog gefinancierd door gemeenten.

MEE Friesland is een eerstelijnsorganisatie en biedt informatie, advies en ondersteuning aan mensen met een beperking in elke levensfase en op alle levensgebieden. MEE wordt al decennialang gefinancierd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Jeugdhulp Friesland is een tweedelijnsorganisatie en helpt kinderen, jongeren en hun ouders/opvoeders bij problemen rond gedrag, ontwikkeling en opvoeding. Deze hulp kan kortdurend zijn, maar ook worden er intensieve behandelingen en opvangmogelijkheden geboden. Jeugdhulp Friesland wordt nu nog gefinancierd door de provincie.

Met vertegenwoordigers van deze organisaties is gesproken over mogelijke knelpunten die zich bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg (kunnen gaan) voordoen, maar ook over de kansen die zij zien in de beoogde systematiek en werkwijze. Uit deze gesprekken kwamen vijf thema's naar voren die in het navolgende verder worden uitgewerkt, namelijk:

1. Zorgcontinuïteit, doorlooptijden en toegankelijkheid zorg
2. Ervaring en deskundigheid bij gemeenten en zorgaanbieders
3. Verantwoordelijkheid, verantwoording en sturing
4. Beschikbaarheid van middelen
5. Diversiteit aan regels en werkwijzen gemeenten

4.2 Zorgcontinuïteit, doorlooptijden en toegankelijkheid zorg

Het algemene beeld bij de zorgaanbieders is dat de kinderen die nu zorg ontvangen ook na 1 januari 2015 zorg blijven ontvangen. Wel spreken de aanbieders hun zorg uit over de omvang van de nieuwe instroom. De ervaring leert dat wanneer het aanbod wordt neergezet, bijvoorbeeld in de vorm van gebiedsteams, extra vraag wordt gegenereerd. Je krijgt niet alleen *beter* zicht op problemen die spelen binnen gezinnen, families en buurten, maar ook zicht op *meer* problemen. Naast die nieuwe extra instroom is er nog de instroom van de kinderen die nu al in zorg zijn. Uitgangspunt van de nieuwe jeugdwet is om meer naar de voorkant van het probleem te gaan en minder en kortdurender gespecialiseerde tweedelijnszorg te bieden, maar daarmee loopt de nulde- en eerstelijns vol en is er mogelijk



te weinig capaciteit om de kinderen die uit de tweedelij n stromen op te vangen in de nulde- en eerstelij n. Daarnaast zal er in de nieuwe werkwijze, zeker de eerste tijd, veel tijd gaan zitten in de afstemming tussen de verschillende partijen, aldus de zorgaanbieders. Dit kan leiden tot langere doorlooptijden. Doordat verschillende zorgaanbieders straks in één gebiedsteam zitten, zou de bureaucratie in de jeugdzorg moeten verminderen en zou uiteindelijk de toegankelijkheid moeten verbeteren en zouden ook de doorlooptijden op termijn korter moeten worden. Toch kan de nieuwe manier van werken juist ook tot meer bureaucratie leiden. *“De hoop is dat de toegang verbetert en de bureaucratie afneemt en dat zou mooi zijn, maar tegelijkertijd bevinden we ons in een cultuur van verantwoording en registratie. Aan de ene kant wil men dat de mensen in de gebiedsteams snel gespecialiseerde zorg kunnen inschakelen, aan de andere kant wil men graag dat daar toch een expertteam (huisarts, psycholoog, psychiater) tussen zit. Dit gebeurt ook in de gemeente Súdwest-Fryslân en daar zit het risico in van toenemende bureaucratie”*, zo wordt vanuit Jeugdhulp Friesland opgemerkt.

4.3 Ervaring en deskundigheid bij gemeente en zorgaanbieders

De zorgaanbieders verschillen in hun beeld van en oordeel over de deskundigheid bij gemeenten ten aanzien van de jeugdzorg. Dit heeft met name te maken met hun eerdere relatie tot de gemeente. Zo wordt vanuit Timpaan Welzijn aangegeven dat de contactambtenaren binnen de gemeente voldoende inhoudelijk op de hoogte zijn van de werkzaamheden van deze organisatie. Timpaan Welzijn wordt al langer gefinancierd door gemeenten en dat is anders voor instanties als jeugdhulp Friesland en MEE Friesland. Een respondent van Timpaan geeft aan: *“De gemeente is een aparte wereld en je moet leren elkaar te verstaan, want vanuit beleid kijk je natuurlijk anders dan vanuit de uitvoering. Er is veel geïnvesteerd door de gemeente en door Timpaan om daarin als partners op te trekken, ook al is de gemeente opdrachtgever en Timpaan opdrachtnemer. Als welzijnsorganisatie heb je ook een verantwoordelijkheid in het voeden van de beleidsambtenaren zodat zij goed beleid kunnen maken”*. De gemeente Súdwest-Fryslân wordt vanuit Timpaan Welzijn gezien als een gemeente die openstaat voor overleg en voor de inbreng van zorgaanbieders. Ook vanuit MEE Friesland wordt aangegeven dat de gemeente Súdwest-Fryslân over voldoende deskundigheid beschikt, terwijl het kennisniveau bij sommige andere gemeenten als schrikbarend wordt bestempeld. De respondenten van Jeugdhulp Friesland zijn kritisch over de deskundigheid die bij gemeenten aanwezig is ten aanzien van de jeugdzorg, maar geven daarbij tegelijkertijd aan: *“Toen in het verleden de jeugdzorg van rijk naar provincie ging heeft het de provincies jaren gekost om te begrijpen waar het om gaat. Je mag niet van een ambtenaar van een gemeente vragen om binnen een half jaar het hele stelsel van jeugdzorg te begrijpen. Daar is het stelsel te groot en te complex voor. Het kennisniveau verschilt van moment tot moment en is ook afhankelijk van met wie je om de tafel zit; praktijk, beleid of politiek”*. Daarnaast wordt ook aangegeven dat het maar de vraag is hoeveel inhoudelijke kennis men bij de gemeente zou moeten hebben. Die inhoudelijke kennis behoort primair tot het domein van de organisaties die al jarenlang in de jeugdzorg werkzaam zijn. Gemeenten hebben veel ervaring met de AWBZ en de WMO en dat is het kader van waaruit zij denken. Gemeenten hebben dus wel ervaring met ondersteuning en begeleiding, maar hoogwaardige gespecialiseerde jeugdzorg is echt wezenlijk anders. Het wordt ook door Jeugdhulp Friesland als positief gezien dat de gemeente Súdwest-Fryslân door middel van een expertgroep zorgaanbieders actief als gesprekspartner bij de huidige ontwikkelingen betreft.



Een punt van zorg dat door de drie zorgaanbieders wordt gedeeld betreft de borging van kennis en expertise bij de zorgaanbieders. Het uitgangspunt van de transitie is te gaan werken met generalistische gebiedsteams, maar het is volgens de verschillende respondenten van groot belang dat de professionals wel hun eigen specialistische bagage houden. Specifieke kennis borg je niet door een paar mensen in dienst te nemen bij de gemeente, aldus een vertegenwoordiger van MEE Friesland. Hij geeft aan dat alleen al MEE over zestig jaar gestapelde deskundigheid beschikt en contacten onderhoudt met hogescholen en universiteiten over de doelgroep en de werking van methodieken. Wanneer dergelijke kennis niet wordt geborgd dan zit daar een risico in en hij geeft aan dat gemeenten de zorgaanbieders meer mogen bevragen op hoe zij de kennis en deskundigheid van hun medewerkers straks denken te behouden. Ook vanuit Timpaan wordt aangegeven dat juist het feit dat medewerkers hun eigen deskundigheid hebben de gebiedsteams krachtig maakt. Kennis zou bijvoorbeeld geborgd kunnen worden door een maandelijks overleg met collega's vanuit de oorspronkelijke organisaties om ervaringen uit te wisselen en de kennis op peil te houden.

De diversiteit van de zorgaanbieders en de wederzijdse onbekendheid is een ander zorgpunt dat hiermee verband houdt. Vanuit MEE Friesland wordt opgemerkt: *“[...] er moet in de nieuwe werkwijze veel afgestemd worden tussen de verschillende partijen. De professionals in de gebiedsteams hebben elkaar weleens ontmoet of via de telefoon gesproken, maar ze hebben nog nooit samengewerkt. Professionals denken te weten wat een andere organisatie doet, maar dat is volstrekte onzin. Je weet niet wat andere partijen doen en je weet ook niet hoe ze het doen, met welke houding, attitude, opvoeding en achtergrond. Het kost innovatietijd om dat in te regelen, maar die tijd is er in de praktijk niet. Dat moet op casusniveau worden geregeld, maar daar zal absoluut onvoldoende tijd voor zijn. Daar is geen geld voor en dat is absoluut een knelpunt”*. Met name de eerstelijns en de tweedelijns moeten beter op elkaar worden afgestemd. Er zullen kinderen blijven die tweedelijnszorg nodig hebben en de tweedelijns moet tijdig worden ingezet en er moet niet worden doorgemodderd in de eerstelijns. Daarnaast is het van belang dat er vanuit de tweedelijns kennis wordt afgestaan naar de eerstelijns. Eén verschil in werkwijze tussen de aanbieders betreft de mate waarin er met protocollen wordt gewerkt. Een vertegenwoordiger van Timpaan Welzijn geeft aan dat waar in de jeugdzorg met veel protocollen wordt gewerkt, maatschappelijk werkers maar met een paar protocollen te maken hebben en de ruimte hebben om per casus verschillend te werken. Op initiatief van de gemeente Súdwest-Fryslân zitten eerste- en tweedelijns nu met elkaar om de tafel, een goede zaak volgens de verschillende respondenten, maar tot concrete afspraken is men nog niet gekomen.

4.4 Verantwoordelijkheid, verantwoording en sturing

Zorgaanbieders maken zich zorgen over de vraag wie er straks eindverantwoordelijk is voor de jeugdzorg die wordt geboden. Nu nog zijn de afzonderlijke zorgaanbieders verantwoordelijk wanneer zich incidenten voordoen of klachten worden ingediend, maar hoe wordt dat per 1 januari 2015? De zorgaanbieders vinden het een slechte zaak wanneer dat de verantwoordelijkheid van de gemeente wordt, omdat dit kan leiden tot het sturen op incidenten en het verwijzen naar protocollen, terwijl er in de nieuwe werkwijze juist minder gebruik gemaakt zou moeten worden van protocollen. Tegelijkertijd wordt vanuit Timpaan aangegeven dat, wanneer ervoor wordt gekozen de teamleiders van de gebiedsteams uit de gemeentelijke organisatie afkomstig te laten zijn, het de vraag is in hoeverre je nog verantwoordelijk kunt zijn voor je eigen medewerkers. Ook wordt opgemerkt dat een teamleider vanuit de gemeente niet onafhankelijk is en onder budgetdruk beslissingen kan nemen die niet gebaseerd zijn op professionaliteit. De vertegenwoordigers van zowel



Jeugdhulp Friesland als MEE Friesland met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken vinden dat de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de medewerkers op de werkvloer zou moeten liggen. *“Als cliënten zelfredzaam moeten zijn, dan moeten de medewerkers van onder andere MEE dat ook worden”*, aldus een respondent.

Zorgaanbieders verwachten dat bestaande samenwerkingsverbanden tussen zorgaanbieders grotendeels worden gecontinueerd, al dan niet in de gebiedsteams, en dat de samenwerking tussen zorgaanbieders verder zal verbeteren. Een drietal zorgaanbieders heeft een sociaal consortium opgericht waarmee de samenwerking wordt verduidelijkt en vastgelegd. De gedachte hierachter is dat de behoeften van de klant leidend zijn en niet het voortbestaan van de afzonderlijke organisaties. Vanuit Jeugdhulp Friesland wordt opgemerkt dat één manier van financieren een voorwaarde is om te kunnen komen tot betere samenwerking: *“Dan ligt de verantwoordelijkheid ook bij één partij. Men wil nu al graag samenwerken maar dat wordt door wet- en regelgeving en financiering beperkt. Als dat wordt veranderd dan vermindert de invloed van externe systeemaspecten op de behandeltrajecten”*. De vertegenwoordiger van Timpaan Welzijn met wie in het kader van dit onderzoek werd gesproken spreekt haar zorg uit over hoe de nieuwe gebiedsteams zich gaan verhouden tot de reeds bestaande sociale teams. In de sociale teams zitten onder andere een maatschappelijk werker, maar bijvoorbeeld ook MEE, woningbouwcorporaties en de politie. Het idee is dat de sociale teams uiteindelijk komen te vervallen, maar zij is er een voorstander van dat ze in eerste instantie buiten de transformatie worden gehouden, omdat het gaat om een hele specifieke doelgroep van zorgmijders en overlastveroorzakers, een doelgroep waar zorgverleners geen toegang hebben. Het zou zonde zijn wanneer gebiedsteams daar hun energie in zouden steken: *“Wanneer je er eerst voor zorgt dat gebiedsteams goed gaan draaien dan komen er als het goed is minder aanmeldingen voor de sociale teams en dan kun je dan kijken hoe je sociaal team integreert in de gebiedsteams. De nieuwe ontwikkeling is een goede ontwikkeling, maar wat goed is moet je wel behouden”*.

In de nieuwe werkwijze in de jeugdzorg zou gestuurd moeten worden op maatschappelijke effecten. Timpaan Welzijn is al een jaar of drie met gemeenten in gesprek over de vraag hoe maatschappelijke effecten gemeten kunnen worden. Interventies van hulpverleners bepalen maar in beperkte mate hoe het met mensen gaat. Wanneer maatschappelijke effecten als uitgangspunt worden genomen dan wordt er op andere dingen gelet dan afgelopen jaren. In het verleden lag de nadruk bijvoorbeeld op aantallen activiteiten die worden georganiseerd of aantal deelnemers aan een activiteit, terwijl dat niet zoveel zegt over het maatschappelijk effect. Maar maatschappelijke effecten zijn lastig te meten. Er is al veel uitgedacht dus de gemeente hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden, maar moet gebruik maken van wat er al ligt, aldus een vertegenwoordiger van Timpaan Welzijn. Vanuit MEE Friesland wordt opgemerkt dat de huidige ontwikkelingen in de jeugdzorg hoopvol zijn, maar dat er in Nederland geen referentiekader is voor de maatschappelijke effecten die het op zal leveren. Wel blijkt uit eerdere ervaringen dat inwineffecten zich pas na vier à vijf jaar manifesteren: *“Dat moet worden gemonitord, maar men moet wel beseffen dat er voor volgend jaar geen megawinsten te verwachten zijn”*.

De drie zorgaanbieders zijn van mening dat het wenselijk zou zijn om tot één registratiesysteem te komen. Daarbij wordt door twee zorgaanbieders opgemerkt dat een systeem waarbij ouders eigenaar zijn van het dossier van hun kind de voorkeur zou hebben. Er zijn al vergaande ontwikkelingen met betrekking tot KEDO (ketendossier). Verder zou het goed zijn wanneer er gezamenlijk een aantal indicatoren vastgesteld zouden kunnen worden in plaats van dat de verschillende zorgaanbieders hun eigen indicatoren hanteren. Eén van de zorgaanbieders geeft aan dat het lastig is om te komen tot één gezamenlijk systeem, omdat verschillende organisaties verschillende wensen hebben ten aanzien van een dergelijk systeem, bijvoorbeeld ten aanzien van de beveiliging, maar ook ten aanzien van wat je met het systeem kunt. Zo zou MEE Friesland graag analyses willen kunnen uitvoeren op



gebiedsniveau, maar: *“Dat soort informatie zit weer niet in het systeem waar de gemeente aan denkt. De droom van één systeem is veel ingewikkelder dan de gemeente denkt”*, aldus een vertegenwoordiger van MEE Friesland. Er moeten tussen gemeenten en zorgaanbieders nog verdere afspraken gemaakt worden over een registratiesysteem.

4.5 Beschikbaarheid van middelen

Het is de zorgaanbieders op dit moment nog niet duidelijk hoeveel budget zij per 1 januari 2015 van de gemeenten zullen ontvangen en op welk moment zij dat budget zullen ontvangen. Aangezien dit voor de gemeenten zelf ook nog niet duidelijk is, begrijpen zorgaanbieders dat wel, maar het baart hen (in meer of mindere mate) wel zorgen. Zorgaanbieders uiten met name zorgen over het feit dat de decentralisatie van de jeugdzorg een bezuinigingsoperatie is, terwijl tegelijkertijd de werkwijze die wordt voorgestaan extra vraag naar jeugdzorg zal opleveren (zie ook paragraaf 4.2). Zo merkt één van hen op: *“Één van de belangrijkste struikelblokken is dat al het werk met minder geld moet. [...] In totaal betekent de overheveling van rijk naar gemeenten een korting van soms wel 30 procent, dus je zult het werk met minder mensen moeten gaan doen. Dat wordt heel spannend in het sociale domein. Wanneer je gebiedsgebonden gaat werken dan blijkt dat je veel vragen gaat ontmoeten, of het gebied nu een aantal dorpen of een school is, terwijl de medewerkers nu al vol zitten. Je krijgt zicht op problemen waar je eerder geen zicht op had en komt binnen bij mensen waar je eerder niet binnen kon komen. Je gaat meer naar de voorkant van de samenleving en daar komen nieuwe vragen uit, terwijl organisaties al vol zitten”*.

Een andere zorg betreft de bedrijfsvoering van de zorgaanbieders; door onduidelijkheid over de hoogte van de budgetten en de wijze en het moment waarop deze verstrekt worden, kunnen zorgaanbieders hun bedrijfsvoering voor 2015 hier niet (meer) op afstemmen. Er zullen maatregelen getroffen moeten worden, bijvoorbeeld ten aanzien van personeel, huisvesting, lopende bezuinigingsopdrachten en eventuele frictiekosten, maar gezien de onzekerheid die er nu bestaat bij zorgaanbieders is daar nog niet concreet invulling aan te geven. Daar komt nog bij dat, omdat zorgaanbieders maar over een beperkt eigen vermogen mogen beschikken, zij geen buffer hebben om eventuele financiële tegenvallers op te vangen.

Door Jeugdhulp Friesland wordt er nog een kanttekening geplaatst bij de grondslag van de nieuwe financieringsstructuur. Het Centraal Bureau voor de Statistiek is momenteel cijfers aan het verzamelen over 2012 zodat op basis van deze cijfers het budget van de jeugdzorg verdeeld kan worden over gemeenten. Sinds 2012 is het cliëntenaantal van Jeugdhulp Friesland echter sterk gestegen. Jeugdhulp Friesland heeft in 2013 het budget van verschillende landelijk werkende instellingen tot haar beschikking gekregen en heeft de opdracht gekregen als een soort hoofdaannemer te gaan werken. Hoewel de afspraak is dat de kinderen die in 2014 in zorg zijn bij Jeugdhulp Friesland die zorg behouden in 2015, moet daarbij worden opgemerkt dat wanneer het budget van gemeenten wordt bepaald op basis van cijfers van 2012 het budget niet strookt met het aantal kinderen dat nu in zorg is en in zorg moet blijven en de kosten die daarmee gepaard gaan. Jeugdhulp Friesland zou de gemeente Súdwest-Fryslân het advies willen geven om de noodzakelijke korting voor 2015 door te voeren, maar om dat jaar nog te gebruiken om naar het stelsel en de inkoop te kijken en de tijd en rust te nemen om dat goed te doen. Pas dan zou de werkwijze verder ingevuld moeten worden.



4.6 Diversiteit aan regels en werkwijzen gemeenten

Friese gemeenten kunnen binnen het provinciaal transitiearrangement hun eigen invulling geven aan de transitie jeugdzorg. Het maakt een groot verschil of gemeenten de transitie jeugdzorg afzonderlijk oppakken of de drie transities in het sociale domein gezamenlijk vormgeven. In de praktijk blijkt het behoorlijk verschillend hoe gemeenten daarmee omgaan en dat maakt het voor de zorgaanbieders weleens lastig. Er zit nu een tempoverschil tussen gemeenten, de een is verder dan de ander. In sommige gemeenten zijn wethouders blijven zitten en deze zijn een stapje verder dan gemeenten waar nieuwe wethouders zich nu inhoudelijk in de materie aan het verdiepen zijn. Het (mogelijk) gebrek aan bestuurlijke continuïteit binnen gemeenten baart één van de respondenten wel zorgen, al is de invloed daarvan beperkt wanneer er een goed functionerend ambtelijk apparaat aanwezig is.

In de gemeente Súdwest-Fryslân zijn de transitie en transformatie een gezamenlijk proces van gemeenten en zorgaanbieders en is er volgens de verschillende zorgaanbieders alle gelegenheid om mee te denken. Met de inbreng van de zorgaanbieders wordt ook daadwerkelijk het nodige gedaan, *“dat is echt niet alleen een formaliteit”*. Zo wordt vanuit MEE Friesland opgemerkt: *“De gemeente Súdwest-Fryslân is één van de voorlopers geweest in het zich open opstellen en het benaderen van de verschillende partijen. De afzonderlijke organisaties hebben toen gezegd dat zij het probleem ook niet afzonderlijk kunnen oplossen, maar dat zij het als collectief willen doen. [...] Sommige gemeenten gooien de deuren op slot en komen met een rapport naar buiten waarin staat hoe het moet gebeuren. Dat was in de gemeente Súdwest-Fryslân dus niet het geval”*. Hij vult daar nog op aan: *“Het is voor MEE heel belangrijk om te weten of zij als samenwerkingspartner of als aanbieder met de gemeente om tafel zit. Als partner probeer je een probleem samen op te lossen, als aanbieder probeer je ervoor te zorgen dat het zo goed mogelijk met jezelf gaat. In eerste instantie werd MEE als aanbieder gezien door de gemeente Súdwest-Fryslân, maar inmiddels is het beeld gekanteld. Er wordt nu meer gesproken in termen van: “We hebben een probleem en hoe gaan we dat met elkaar oplossen?”. [...] Door deze benadering slechten instellingen nu heel langzaam hun muren. Er gebeuren nu hele mooie dingen tussen mensen die normaal gesproken concurrenten van elkaar waren. De gemeente kan dat ook stimuleren door organisaties erop aan te spreken met elkaar naar oplossingen te zoeken in plaats van allemaal verschillende producten te leveren. De gemeente Súdwest-Fryslân doet dat met erg veel lef en is daar ook redelijk koersvast in en dat kan je niet van alle gemeenten zeggen”*. Ook vanuit Timpaan Welzijn en Jeugdhulp Friesland is men positief over de wijze waarop de gemeente Súdwest-Fryslân invulling geeft aan de veranderingen in de jeugdzorg. Wel wordt vanuit Timpaan Welzijn nog opgemerkt dat de nieuwe manier van werken ook voor de gemeente een grote omslag betekent; de gemeente zal veel moeten loslaten en de uitvoering zal niet altijd verlopen via de weg die de gemeente bedacht heeft. Uitgangspunt is tenslotte dat de gebiedsteams niet volledig via protocollen werken. Zij vraagt zich af of de verschillende afdelingen binnen het gemeentehuis al wel net zo ver zijn als de zorgaanbieders met het invulling geven aan de komende veranderingen.

Wat als lastig wordt ervaren is dat de gemeente Súdwest-Fryslân samenwerkt met de gemeenten de Friese Meren en Littenseradiel, terwijl deze gemeenten inhoudelijk verschillende keuzes maken. Zo heeft de gemeente Súdwest-Fryslân besloten de jeugdzorg mee te nemen in de 0 tot 100 benadering, terwijl bijvoorbeeld de Friese Meren jeugd en WMO volwassenen scheidt en met twee verschillende teams gaat werken. Daarnaast wordt nog opgemerkt dat de gemeenten Súdwest-Fryslân, de Friese Meren en Littenseradiel hebben aangegeven dat ze inkoop op regionaal niveau willen aanpakken door bestuurlijk aanbesteden, maar dat het nog de vraag is wat nu precies lokaal en wat samen met andere gemeenten aanbesteed gaat worden.



5. Analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de meest relevante bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken nader geanalyseerd worden. Daarbij zal worden ingegaan op de inhoud, maar meer op de organisatie van de transitie en de gedachten van de ondervraagde raadsleden en zorgaanbieders daarbij. Tot slot zal een doorkijk worden gegeven op de periode na 1 januari 2015.

5.2 Inhoud

Als de transitie en de transformatie van de jeugdzorg nader wordt geanalyseerd, vallen enkele zaken op.

De gemeente werkt met vrij veel documenten die betrekking hebben op de transitie en de transformatie van de jeugdzorg. Zo verschijnen in 2013 en in het begin van 2014 achtereenvolgens een visiedocument, het Kompas, een programmaplan, een koersnota, een regionaal transitiearrangement, een plan van aanpak omvormingsplan en een werkagenda. Sommige documenten zijn wat concreter dan andere, maar niet kan worden gesteld, dat de documenten chronologisch steeds concreter worden. De acties en de uitgangspunten uit de koersnota zijn bijvoorbeeld op sommige onderdelen net zo concreet geformuleerd als die uit de werkagenda en de vraag rijst dan, hoe deze documenten zich nu precies tot elkaar verhouden. Ook vanuit de respons wordt dit bevestigd en het belang om nu de slag van beleid naar uitvoering te maken wordt onderschreven.

Daarnaast is de indeling van deze documenten niet altijd gelijk, zodat het soms lastig is om de consistentie tussen deze documenten te traceren. Aan de hand van de documenten wordt niet altijd duidelijk wie nu wat moet doen. Zo worden acties niet altijd intern binnen de gemeente expliciet belegd, maar is ook niet altijd duidelijk of de actie bij de gemeente, de regio of zelfs bij de provincie wordt belegd. De doorrekening van de benodigde budgetten voor de producten jeugdzorg wordt bijvoorbeeld belegd bij de provinciale transitiewerkgroep, maar ook de regionale inkoopwerkgroep en de gemeentelijke werkgroep Jeugd lokaal hebben hier een verantwoordelijkheid, aldus de werkagenda 2014. Intern is de projectgroep gebiedsgericht werken belast met de doorrekening van het aantal benodigde fte. van jeugdzorgaanbieders, maar is de werkgroep inkoop belast met de doorrekening van de benodigde adviescapaciteit van jeugdzorgaanbieders en de bijbehorende budgetten. De projectgroep jeugd lokaal is eveneens belast met het doorrekenen van de budgetten van jeugdzorgproducten. Vanuit de respons wordt een duidelijker beeld gegeven. De opdeling in vier categorieën jeugdzorg, waarbij de eerste twee lokaal worden ingekocht en georganiseerd, de vierde regionaal of provinciaal en de derde nog onderwerp van discussie is, geeft in ieder geval een kader voor dit vraagstuk.

De notitie Gebiedsgericht werken van Theorie naar Praktijk! levert de benodigde concretisering. In lijn met de eerder vastgestelde documenten worden de thema's met betrekking tot gebiedsgericht werken uitgewerkt. Aan de hand van deze notitie wordt duidelijk wat de gemeente nu precies onder gebiedsgericht werken verstaat en hoe men de effectuering van gebiedsgericht werken voor ogen heeft. In het beleidsplan Sturing, Inkoop en Financiering vindt eveneens een concretisering plaats, maar dan eerder voor de control van het gehele sociale domein. In dit laatste plan worden vier categorieën zorg onderscheiden en



wordt ingegaan op de organisatie, de sturing, de inkoop en de financiering van deze categorieën. Met betrekking tot jeugdzorg wordt gesteld dat in de Jeugdwet en de SUWI-wet (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) de verplichting staat opgenomen bovengemeentelijk samen te werken. Voor de uitvoering van de Jeugdwet wordt samengewerkt op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Het rijk heeft de provincie Fryslân als een Jeugdzorgregio benoemd. Het omvormingsplan Transitie Jeugdzorg, de uitwerking van het RTA, wordt op provinciaal niveau voorbereid. Het uitgangspunt is de taken zo lokaal mogelijk op te pakken en uit te voeren. De mate van specialisme en het efficiënt inzetten en organiseren daarvan, bepalen of de gemeente de activiteiten lokaal of provinciaal gaat regelen. Gespecialiseerde taken zoals kinderschermingsmaatregelen, jeugdreclassering, specialistische jeugdzorg (bijvoorbeeld crisisopvang en het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling) worden voorbereid op provinciaal niveau. Voor toegang, toeleiding en (ambulante) ondersteuning (collectief en individueel) gebeurt dit lokaal (S, I & F, 2014, p. 4).

De indruk ontstaat, dat men met het gebiedsgericht werken verder is dan met de activiteiten die men bovenlokaal regelt. Nuanceringen zijn hier op zijn plaats. Zo is het college in maart 2014 akkoord gegaan met de afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt met Bureau Jeugdzorg. Het betreft hier zeer concrete afspraken over het continueren van de benodigde functies van het huidige BJZ en van de infrastructuur die noodzakelijk is om jeugdigen en ouders ondersteuning te kunnen blijven bieden in 2015. Voor de gemeente gaat het om een budget van € 3.024.355,12. De betreffende afspraken hebben betrekking op OTS, toegang en toeleiding naar zorg, AMHK, jeugdbescherming en -reclassering, etc. Om invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid, zal per individuele gemeente een subsidiebeschikking aan BJZ moeten worden afgegeven, passend binnen een raamovereenkomst op provinciaal niveau (Gemeenschappelijke brief regio Friesland/Bureau Jeugdzorg Friesland, p. 5).

Het beeld over de inhoudelijke voortgang is dan samengevat gedifferentieerd, maar ook wat versnipperd.

5.3 Organisatie

De programmaorganisatie is in maart 2014 gekanteld. Kende men voorheen de indeling

- Toeleiding en gebiedsgericht werken.
- De basis versterken en stimuleren van eigen kracht.
- Kwaliteit en vernieuwende arrangementen.
- Gegevensontsluiting en sociale index.
- Sturing en financiering.
- Informatievoorziening.
- Aanpassing bestaande organisatie,

vanaf maart 2014 hanteert men een andere indeling:

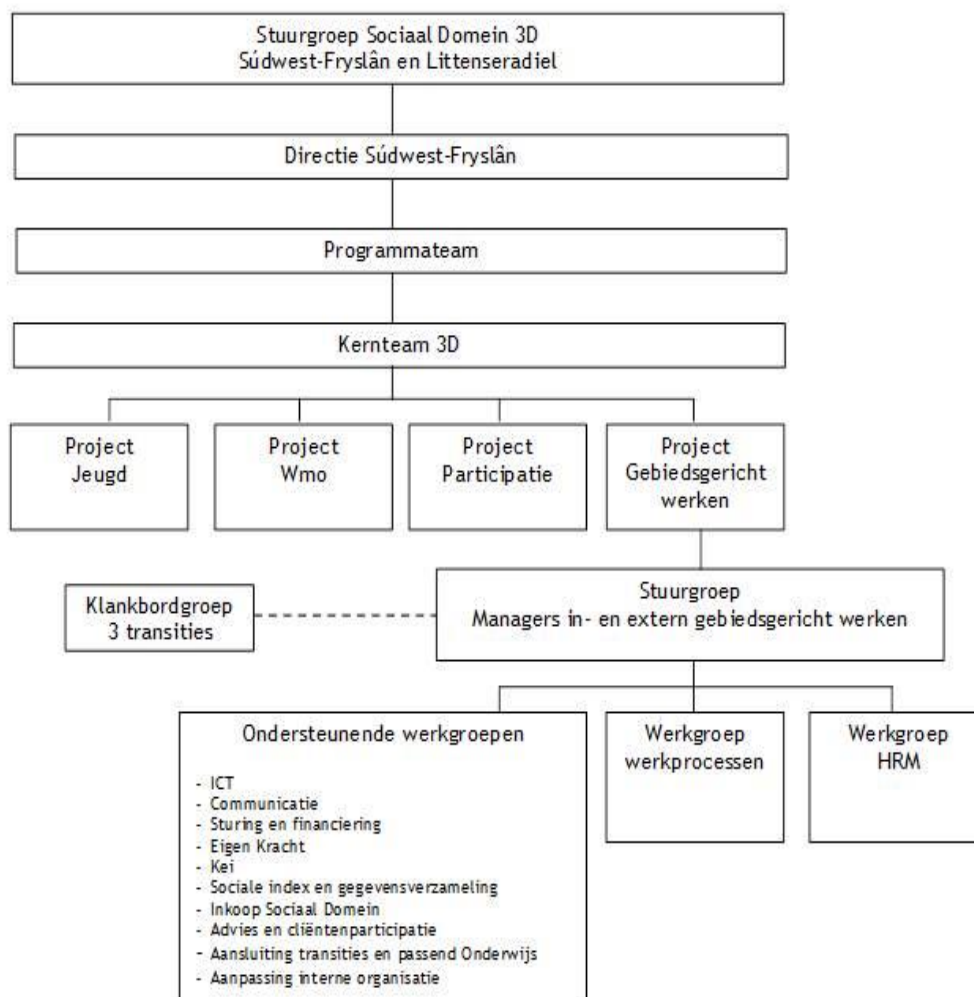
- Project transitie Jeugdzorg
- Project transitie Participatie
- Project transitie AWBZ-WMO
- Project gebiedsgericht werken (tot medio maart een werkgroep).



Hoewel beide indelingen goed kunnen functioneren, rijst in de tweede indeling uiteraard de vraag hoe de coördinatie en integratie van de drie transities geborgd wordt en blijft. Vanuit de respons wordt duidelijk, dat deze integratie mede wordt geborgd door de leden van de projectgroepen af te vaardigen in de werkgroepen.

De notitie Gebiedsgericht werken gaat concreet in op de implementatie van het gebiedsgericht werken. Zo komt er een aparte stuurgroep en voorgesteld wordt een projectmanager gebiedsgericht werken aan te stellen die verantwoordelijk wordt voor de invoering en ontwikkeling van de gebiedsteams. Ook voorziet men de implementatie van een concreet actieplan met acties die in 2014 ondernomen moeten worden om een en ander te effectueren. Men heeft organisatorisch het volgende plaatje voor ogen:

Per 1 januari 2015 komt er een andere structuur.





Ook hieruit ontstaat de indruk, dat de gemeente ten aanzien van het gebiedsgericht werken al zeer concrete uitwerkingsplannen heeft opgesteld. Het project Jeugd, één van de bovenstaande onderdelen, is daarentegen minder concreet benoemd. Aan de andere kant vormt het onderdeel jeugdzorg uiteraard een integraal onderdeel van het gebiedsgericht werken, getuige de taakomschrijving van de gebiedsteams.

5.4 Rol van de gemeenteraad

Hoewel de tweede programmaopdracht uit de werkagenda 2014 het tijdig en helder communiceren betreft met onder andere de gemeenteraad, wordt dit vooralsnog niet nader uitgewerkt in de werkagenda 2014. De raad wordt doorgaans schriftelijk geïnformeerd in het kader van actieve informatievoorziening, maar niet bij de besluitvorming zelf betrokken. Dit hangt ook samen met de snelheid waarmee dit proces gevoerd moet worden en de volle agenda van de nieuwe raad. Daarnaast speelt het volgende dilemma: In het begin van 2013 is de visie op het sociale domein voorgelegd, waarin een aantal keuzen worden gemaakt. Hoewel deze keuzen in die tijd nog abstract geformuleerd moesten worden en nog niet alle consequenties toen konden worden doorzien (gelet op alle onzekerheden), moesten deze keuzen wel gemaakt worden om het proces in gang te zetten en te kunnen continueren. Nu, later in het proces, zijn de consequenties duidelijker in beeld te brengen, maar kan eigenlijk niet meer terug worden gekomen op de destijds gemaakte keuzen. De vraag rijst dan, in hoeverre de raad dit proces nog goed kan beïnvloeden, aldus de respons.

Binnen de raad zelf bestaat breed draagvlak voor de huidige plannen. De coalitiepartijen, maar ook anderen, kunnen zich vinden in de kaders en aanpak zoals die tot nu in de stukken naar voren komen. De invulling van details laten zij graag aan de professionals over. Sommige respondenten zouden graag meer grip hebben op het besluitvormingsproces, maar anderen zijn hierin genuanceerd: “we moeten het proces niet onnodig verlengen”, zo wordt wel gesteld.

Sommige raadsleden hebben het gevoel voldoende invloed uit te oefenen via de commissie- en de raadsvergaderingen. Het belang van informatieavonden wordt zeer breed onderschreven, ook als mogelijkheid om invloed uit te kunnen oefenen. Enkele respondenten gaan verder en willen ook invloed uitoefenen in de uitvoering: Dat wil zeggen vooraf duidelijke afspraken maken over het uitvoeringsproces, evaluatiemomenten bepalen en achteraf kunnen monitoren. De raad moet bovenop het uitvoeringsproces zitten, zo wordt bepleit. Ook wordt gepleit voor invloed op het gewenste of vereiste kwaliteitsniveau en op het bewerkstelligen van minder bureaucratie in het proces. Een vorm van evalueren willen meerdere respondenten.

Zorgen bestaan over de beperkte invloed van de aanbieders zelf en de sterke sturing die vanuit het rijk uitgaat. Raadsleden kijken genuanceerd aan tegen samenwerking. Enerzijds wil men het vertrouwen geven aan professionals en andere partijen bij het opstellen van bijvoorbeeld het RTA. Anderzijds wil men wel betrokken worden bij het proces en het gevoel hebben er niet buiten te staan bij samenwerking. Meerdere respondenten zijn van mening dat de herindeling juist is opgezet om verdere samenwerkingen overbodig te maken. Voor de decentralisatieoperatie is het noodzakelijk een gemeente van voldoende omvang te hebben; men vindt Súdwest-Fryslân groot genoeg om zonder anderen te kunnen. Alle respondenten zijn tegenstander van samenwerking in een nieuwe gemeenschappelijke regeling (GR). Dan is de raad de regie kwijt en is er alleen een extra laag en extra kosten. Hoewel men de



samenhang en het belang van een integrale aanpak van de drie decentralisaties onderschrijft, is Jeugdzorg toch een apart item: wanneer in de jeugdzorg zaken fout gaan, kan dat grote en voor betrokkenen dramatische gevolgen hebben, wat ook al een reden is om deze decentralisatie los van de twee andere te bezien, zo wordt gesteld.

Risico's zien de raadsleden in de uitvoering en men vraagt zich af of de ambtelijke organisatie goed is voorbereid. Ook met betrekking tot de doelgroep maakt men zich zorgen. De overgangperiode van de oude naar de nieuwe situatie geeft een risico dat cliënten tussen de wal en het schip geraken, zo wordt aangegeven. Raadsleden bemerken veel onrust en ongerustheid bij de burgers hierover. Daarnaast wordt opgemerkt dat de aanbieders onderlinge concurrenten zijn, die in die concurrentieslag voor zichzelf zullen kiezen in plaats van voor de nodige goede zorg. De gemeente kan invloed uitoefenen op hoe de aanbieders kunnen inspelen op de veranderingen. De kwaliteit van zorgverlening is nu vaak niet voldoende, stelt een respondent, vooral door veel personele wisselingen. Er wordt bovendien veel verantwoording gevraagd in de vorm van rapportages.

Communicatie door de gemeente naar alle actoren - o.a. door het organiseren van informatiebijeenkomsten - wordt als uitermate belangrijk gezien. Er worden zorgen geuit over de omvang van de bezuinigingen en de realiseerbaarheid daarvan. Het ontschotten van de budgetten wordt door meerdere respondenten als belangrijk voordeel gezien.

5.5 Vanuit de aanbieder bezien

De aanbieders verwachten een toenemende vraag naar nulde en eerste lijn zorg. "Je krijgt niet alleen *beter* zicht op problemen die spelen binnen gezinnen, families en buurten, maar ook zicht op *meer* problemen", zo wordt gesteld. Naast die nieuwe extra instroom is er nog de instroom van de kinderen die nu al in zorg zijn. Het beleid is immers gericht op een transformatie van specialistische zorg richting nulde en eerste lijn zorg en ook dat zal tot een extra vraag naar nulde en eerste lijn zorg leiden, zo is de verwachting. Dit kan tot gevolg hebben dat te weinig capaciteit beschikbaar is om aan deze toenemende vraag te voldoen.

Met name de eerste en de tweede lijn moeten goed op elkaar worden afgestemd. Er zullen kinderen blijven die tweedelijnszorg nodig hebben en de vorm van zorg moet tijdig worden ingezet. Daarnaast is het van belang dat er vanuit de tweede lijn kennis wordt afgestaan aan de eerste lijn.

De kennis die in het gemeentehuis aanwezig is, wordt als positief ervaren. Súdwest-Fryslân loopt daarin redelijk voorop, zo geven de respondenten aan. Een punt van zorg dat door de drie zorgaanbieders wordt gedeeld, betreft echter de borging van kennis en expertise bij de zorgaanbieders zelf. Het uitgangspunt van de transitie is te gaan werken met generalistische gebiedsteams, maar het is volgens de verschillende respondenten van groot belang dat de professionals wel hun eigen specialistische bagage houden.

De diverse aanbieders hanteren verschillende werkwijzen. Eén verschil in werkwijze tussen de aanbieders betreft de mate waarin er met protocollen wordt gewerkt. In de jeugdzorg is het gebruik van protocollen zeer gebruikelijk, terwijl in het maatschappelijk werk veel minder hiermee wordt gewerkt. Op initiatief van de gemeente Súdwest-Fryslân zitten eerste en tweede lijn nu met elkaar om de tafel, maar tot concrete afspraken is men nog niet gekomen. Ook bestaat nog twijfel over de vraag hoe de verantwoordelijkheden precies belegd gaan worden. Als de teamleiders van de gebiedsteams uit de gemeentelijke organisatie komen, rijst de vraag in hoeverre de zorgaanbieders zelf "hun" medewerkers nog kunnen aansturen. Bovendien rijst de vraag of de sturing vanuit het gemeentehuis niet te zeer beïnvloed wordt door budgettaire overwegingen in plaats van professionaliteit.



Sturing op effecten zou het streven moeten zijn, maar het vinden van dit soort indicatoren blijft lastig. In ieder geval biedt het aantal activiteiten of het aantal deelnemers een onvoldoende basis om de effectiviteit van de jeugdzorg nieuwe stijl goed te kunnen traceren, zo wordt gesteld. In het verlengde daarvan zal de inrichting van één registratie voorlopig nog de nodige tijd vergen. Op dit moment werkt iedere organisatie met zijn eigen systeem en zijn eigen indicatoren en bestaat nog geen eenduidig beeld van de manier waarop geregistreerd moet worden en welke indicatoren nu gekozen moeten worden.

Zorgaanbieders uiten met name zorgen over het feit dat de decentralisatie van de jeugdzorg een bezuinigingsoperatie is, terwijl tegelijkertijd de werkwijze die wordt voorgestaan extra vraag naar jeugdzorg zal opleveren (zie ook paragraaf 4.2). Het feit dat de budgettering is gebaseerd op de cijfers van 2012 en dat sindsdien het aantal cliënten in Friesland sterk is toegenomen, werkt deze zorgen in de hand, aldus één van de aanbieders.

De gemeente wordt als voorloper gezien in haar open houding en in het betrekken van de verschillende partijen. De samenwerking met de Friese Meren en Littenseradiel wordt soms als knelpunt gezien, gelet op het feit dat deze twee laatste gemeenten een andere benadering van de jeugdzorg hanteren. Dit speelt eveneens op het gebied van inkoop: men opteert voor bestuurlijk aanbesteden, maar het is de vraag wat nu precies lokaal en wat samen met andere gemeenten aanbesteed gaat worden.

5.6 Cross analyse

De manier waarop de transitie en de transformatie van de jeugdzorg door de gemeentelijke organisatie wordt opgepakt, oogt solide. Hoewel de decentralisatie gepaard is gegaan met enkele personele wisselingen en een shift in projectorganisatie, onderneemt de gemeente bijzonder veel actie op de overdracht van de jeugdzorg.

Als de inhoudelijke kant van de decentralisatie wordt gezien, valt op, dat men met betrekking tot de ontwikkeling van de gebiedsteams al ver is gekomen en al zeer concrete uitvoeringsplannen heeft. Op de lichte en met name de specialistische ondersteuning zijn deze plannen nog minder concreet, althans, voor zover de rekenkamer bekend. Aan de hand van de documenten wordt niet altijd duidelijk wie nu wat moet doen. Zo worden acties niet altijd intern binnen de gemeente expliciet belegd, maar is ook niet altijd duidelijk of de actie bij de gemeente, de regio of zelfs bij de provincie wordt belegd.

De gemeentelijke organisatie, maar ook de aanbieders, maken zich zorgen over de voortgang met betrekking tot de inkoop van zorg. Omdat lange tijd sprake was (en nog steeds is) van budgettaire onzekerheid en ook de behoefte nog niet duidelijk was, kon feitelijk niet worden ingekocht of aanbesteed. Nu men een prognose heeft opgesteld van de budgetten en nu ook de behoefte beter in beeld is gebracht, is het raadzaam om het proces van inkoop snel en goed te voeren. Daarbij is de wijze van aanbesteden een punt van aandacht. De gemeente opteert voor bestuurlijk aanbesteden en hoewel hier veel voor te zeggen is, leeft bij de aanbieders enige zorg hierbij. Andere gemeenten die in de aanbesteding worden betrokken hanteren soms andere uitgangspunten en dit kan de totstandkoming van overeenkomsten compliceren.

Raadsleden, maar ook zorgaanbieders, zijn positief waar het de communicatie en houding van de gemeente betreft en gesteld kan worden, dat Súdwest-Fryslân op dit punt bovengemiddeld scoort.



Een analyse van de stukken die in 2013 en 2014 zijn voorgelegd aan de raad wijst uit, dat de raad weliswaar zeer frequent wordt geïnformeerd, maar minder frequent wordt gevraagd een besluit te nemen. Dit kan uiteraard berusten op een bewuste keuze, maar het is raadzaam hier de raad expliciet op te wijzen om latere frustraties te voorkomen. De besluiten die wel worden voorgelegd, zijn daarnaast vrij abstract van aard en eerder gericht op het scheppen van ruimte voor het college of de ambtelijke organisatie. De notitie Sturing, Inkoop & Financiering legt bijvoorbeeld de volgende besluiten voor:

“Wij vragen in te stemmen met de onderstaande beslispunten.

- Inkoopafspraken maken met voorliggend veld op basis van subsidiëring.
- Inkoopafspraken maken met gebiedsteams op basis van subsidiëring.
- Inkoopafspraken maken met zorgaanbieders van lichte ondersteuning op basis van subsidiëring en contractering.
- Inkoopafspraken maken met zorgaanbieders van specialistische ondersteuning op basis van subsidiëring en contractering.
- De sturing gefaseerd door ontwikkelen van functioneel naar resultaatgerichte sturing.
- Monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijspatronen.
- Het ontwikkelen van 3D prestatie-indicatoren volgens de vier zorgzwaartecategorieën: voorliggend veld, gebiedsteam, lichte ondersteuning en specialistische ondersteuning.
- Verantwoording via kwartaalrapportages.
- Verzilveringsstrategie als uitgangspunt voor transities sociaal domein.
- Het budget is taakstellend.
- De budgetten zijn ontschot en registratie vindt nog per onderdeel plaats.
- Begroting 2015 volgens oude methodiek met onderdeel voor drie transities en passend onderwijs.
- Het instellen van een calamiteitenbuffer” (S, I & F, 2014, p. 2).

De formulering van deze besluiten is vrij abstract ingezet met als gevolg dat nadien de mogelijkheid bestaat dat verschillende interpretaties aan de genomen besluiten kunnen worden gegeven.

De informatievoorziening richting de raad zal in accent moeten verschuiven. Waar het in 2014 nog gaat om kaderstellende besluiten met betrekking tot de decentralisatie (het proces ernaar toe), gaat het vanaf 2015 om indicatoren die de raad de gelegenheid moeten bieden te kunnen sturen. Het is van belang, dat in het najaar bezien wordt, welke indicatoren dit moeten zijn. Aangezien op dit moment verschillende aanbieders werken met verschillende indicatoren, maar aangezien ook verschillende actoren in de toekomst een verschillende informatiebehoefte hebben, is het van groot belang, dat het gesprek hierover breed georganiseerd gaat worden. Raadsleden, maar ook zorgaanbieders, gebiedsteams, ambtenaren en uiteraard collegeleden, zullen moeten aangeven welke indicatoren vanaf 2015 kunnen en worden ingezet. Het selecteren en inzetten van de juiste indicatoren is een kunst op zich. Zo zullen de indicatoren een indicatie van het budgettaire verloop, maar ook van de processen en het liefst van de maatschappelijke effecten moeten geven. Aan de andere kant kan men ook weer niet teveel indicatoren inzetten, gelet op de administratieve last en de behoefte aan overzicht. Indicatoren moeten door de jaren heen vergelijkbaar zijn, maar ook weer niet beton gegoten worden. Indicatoren kunnen abstracter, maar ook heel concreet van aard zijn. Verschillende raadsfracties kunnen behoefte hebben aan verschillende indicatoren. Voor sommige raadsleden zijn indicatoren met betrekking tot de wachttijden van belang, voor anderen het aantal cliënten, de behandelzeiten, de activiteiten van de gebiedsteams of de



financiële uitputting. Hoe moeilijk het selecteren en inzetten van indicatoren ook is, een juiste en gedragen keuze in deze is noodzakelijk om de gemeenteraad de juiste sturingsinformatie te kunnen leveren en om afspraken te maken met aanbieders. In ieder geval geeft de omschrijving “het monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijspatronen” nog zeer veel ruimte en noodzaak voor nadere concretisering.

De ontschotting wordt door velen als positief ervaren. Aan de andere kant wordt ook de behoefte geuit om separaat zicht te houden op de jeugdzorg. Hier kan een spanning ontstaan, in ieder geval in administratieve zin en het lijkt van belang dat hier een juiste balans gevonden wordt.

Aanbieders, maar ook raadsleden, verwachten een behoorlijke groei van de instroom richting eerste lijn jeugdzorg en het is raadzaam om hier vooraf rekening mee te houden. Dit vereist, dat de gebiedsteams zodanig moeten worden ingericht, dat deze extra instroom kan worden opgevangen. Dit kan enkel als de huidige capaciteit die beschikbaar is voor meer specialistische zorg, kan worden ingezet voor de eerste lijn zorg en dit vereist wellicht de nodige personele begeleiding.



6. Conclusies & aanbevelingen

Aan de hand van dit onderzoek kunnen enkele conclusies worden getrokken. Aangezien het onderzoek niet normatief is opgezet, zal geen oordeel worden geveld over de manier waarop de gemeente de transitie en de transformatie van de jeugdzorg heeft georganiseerd. Wel kunnen enkele aanbevelingen worden gedaan.

De gemeente heeft in 2013 en 2014 zeer veel actie ondernomen om de transitie en transformatie van de jeugdzorg adequaat te effectueren. Zo zijn visies opgesteld, nota's en notities vastgesteld, is samenwerking met andere gemeenten en overheden gezocht en gevonden, is men met de aanbieders aan tafel gegaan en heeft men de ambtelijke organisatie zo veel mogelijk aangepast op de overdracht van de jeugdzorg richting de gemeente.

De gemeente heeft zelfstandig, maar ook in samenwerking met andere gemeenten en de provincie vrij veel documenten opgesteld en vastgesteld, die ingaan op de visie en de uitgangspunten met betrekking tot de jeugdzorg vanaf 2015. Hoewel de inhoudelijke consistentie tussen deze documenten zeker aanwezig is, gaan deze documenten niet altijd in de vraag wie nu wat gaat en moet doen. Ook is niet altijd duidelijk welke besluiten nu precies worden voorgelegd. Desgevraagd wordt gesteld, dat deze visiedocumenten ook niet bedoeld waren om concrete afspraken over de uitvoering vorm te geven.

De gemeente heeft met betrekking tot het gebiedsgericht werken wel de beoogde uitvoering vastgelegd. De overige vormen van jeugdzorg zijn tot dusver nog minder concreet vastgelegd. Het verdient aanbeveling om voor de overige vormen van jeugdzorg eenzelfde concretiseringslag te maken. Idealiter zou één actielijst operationeel moeten zijn, waarin de taken, verantwoordelijkheden, resultaten en tijdschema's duidelijk zijn belegd. Deze actielijst kan als sturingsinstrument dienen, maar uiteraard ook om de betrokkenen te informeren over de stand van zaken.

Omdat lange tijd sprake was (en nog steeds is) van budgettaire onzekerheid en ook de behoefte nog niet duidelijk was, kon feitelijk niet worden ingekocht of aanbesteed. Nu men een prognose heeft opgesteld van de budgetten en nu ook de behoefte beter in beeld is gebracht, is het raadzaam om het proces van inkoop snel en goed te voeren. Daarbij is de aanbestedingsmanier een punt van aandacht. Andere gemeenten die in de bestuurlijke aanbesteding worden betrokken hanteren soms andere uitgangspunten en dit kan de totstandkoming van overeenkomsten compliceren.

Raadsleden, maar ook zorgaanbieders, zijn positief waar het de communicatie en houding van de gemeente betreft en gesteld kan worden, dat Súdwest-Fryslân op dit punt bovengemiddeld scoort.

Een analyse van de stukken die in 2013 en 2014 zijn voorgelegd aan de raad wijst uit, dat de raad weliswaar zeer frequent wordt geïnformeerd, maar minder frequent wordt gevraagd een besluit te nemen. De besluiten die wel worden voorgelegd, zijn daarnaast vrij abstract van aard en eerder gericht op het scheppen van ruimte voor het college of de ambtelijke organisatie.

De formulering van dergelijke besluiten is vrij abstract ingezet met als gevolg dat nadien de mogelijkheid bestaat dat verschillende interpretaties aan de genomen besluiten kunnen worden gegeven.

De informatievoorziening richting de raad zal in accent moeten verschuiven. Waar het in 2014 nog gaat om kaderstellende besluiten met betrekking tot de decentralisatie (het proces



ernaar toe), gaat het vanaf 2015 om indicatoren die de raad de gelegenheid moeten bieden te kunnen sturen. Het is van belang, dat in het najaar bezien wordt, welke indicatoren dit moeten zijn. Het voornemen om te monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijspatronen, is op zich raadzaam, maar heeft een nadere concretisering die enkel in dialoog gemaakt kan worden.

De ontschotting wordt door velen als positief ervaren. Aan de andere kant wordt ook de behoefte geuit om separaat zicht te houden op het financiële verloop binnen de jeugdzorg. Hier kan een spanning ontstaan, in ieder geval in administratieve zin en het lijkt van belang dat hier een juiste balans gevonden wordt.

Aanbieders, maar ook raadsleden, verwachten een behoorlijke groei van de instroom richting eerste lijn jeugdzorg en het is raadzaam om hier vooraf rekening mee te houden. Dit vereist, dat de gebiedsteams zodanig moeten worden ingericht, dat deze extra instroom kan worden opgevangen. Dit kan enkel als de huidige capaciteit die beschikbaar is voor meer specialistische zorg, kan worden ingezet voor de eerste lijn zorg en dit vereist wellicht de nodige personele begeleiding.



Lijst van bestudeerde documenten

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, derde tussenrapportage regionale transitiearrangementen, oktober 2013.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Eindrapportage beoordeling transitiearrangementen, november 2013.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Stelselmeter, 2013.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd, Eindrapportage beoordeling transitiearrangement, november 2013.

Van Rijn, M.J., Teeven, F., Memorie van Antwoord, gericht aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal, januari 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Werkagenda 2014 “Veerkracht in het sociale domein”, maart 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Mededeling college commissie Boarger en Mienskip, januari 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Regionaal Transitiearrangement Jeugd Friesland, oktober 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bijlage II, Berekening Frictiekosten, oktober 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Bijlage Ambtelijke Toelichting, behorende bij het RTA, oktober 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Naar een veerkrachtig sociaal domein! Gezamenlijke visie op het sociaal/maatschappelijk domein, 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Concept Plan van Aanpak Omvormingsplan, Transitie Jeugdzorg Regio Friesland, december 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Veerkracht in het sociale domein, Koersnota, 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Veerkracht in het sociale domein, Programmaplan, 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Reactienota op concept koersnota, Veerkracht in het sociale domein, december 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Transitiearrangement, Zorg voor jeugd Friesland, versie 5.0, augustus 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Raadvoorstel Koersnota, januari 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Reactienota op concept koersnota, december 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, besluitenlijsten en lijsten van toezeggingen, commissies en gemeenteraad, 2013 en 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Concept Plan van Aanpak Omvormingsplan Transitie Jeugdzorg Regio Friesland, 17 december 2013.

Gemeente Súdwest-Fryslân, collegevoorstellen met betrekking tot de transformatie sociaal domein, 2012, 2013 en 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Gebiedsgericht werken van Theorie naar Praktijk!, februari 2014.

Gemeente Súdwest-Fryslân, Beleidsplan Sturing, Inkoop en Financiering, voorjaar 2014.

Provincie Friesland, Zorg voor jeugd Friesland: op kompas invoegen en aansluiten, maart 2013.



Bijlage I Bestuurlijke reactie

Uw kenmerk: -

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
p/a Griffie
Postbus 10.000
8600 HA SNEEK

Ons nummer: u14.008882



Behandeld door: de heer M. Haveman
Telefoon: 0515-48 90 00

Sneek, 10 september 2014

Onderwerp: Reactie college op
rekenkameronderzoek Stand van
Zaken Jeugdzorg in Súdwest-Fryslân

Geachte leden van de rekenkamer,

Medio juni 2014 stuurde u ons voor bestuurlijk hoor en wederhoor het rapport "Ons een zorg... Stand van zaken jeugdzorg in Súdwest-Fryslân". Uw bevindingen en aanbevelingen hebben wij besproken in onze vergadering van 9 september jl. Graag brengen wij u middels dit schrijven op de hoogte van de uitkomsten van deze bespreking.

In uw rapport laat u zich tamelijk positief uit over het implementatietraject, bijvoorbeeld op het gebied van hoeveelheid ondernomen acties, communicatie en houding van de gemeente en de ontwikkeling van beleidsdocumenten. Deze complimenten nemen wij als college van harte in ontvangst en zullen wij ook overbrengen aan de ambtelijke organisatie. Daarnaast geeft u op een vijftal onderdelen adviezen en aanbevelingen voor verbetering. Deze worden door ons college dankbaar overgenomen, met een aantal (actualiserende) reacties onzerzijds. Hieronder gaan wij daar kort op in (cursief onze reactie).

Aanbevelingen en reacties:

1. Gevraagd wordt om een concretiseringslag in de vorm van een actielijst rond taken en verantwoordelijkheden van vormen van Jeugdzorg naast het gebiedsgericht werken. *In het beleidsplan, de jeugdverordening (n.t.b.) en nadere regels (n.t.b.), maar ook met de contractering van de jeugdzorgaanbieders op lokaal en provinciaal niveau wordt voor alle betrokken partijen het totale jeugd(zorg)aanbod inzichtelijk en operationeel op 1-1-2015.*
2. Geadviseerd wordt het proces van inkoop snel en goed te voeren. *Het lokale en provinciale inkooptraject loopt van medio augustus tot 1 november 2014.*
3. Gevraagd wordt vanaf 2015 op basis van een aantal indicatoren de raad concrete tools in handen te geven om te kunnen sturen op de uitvoering van de Jeugdwet. *Indicatoren zijn opgesteld om de raad per kwartaal vanaf 2015 in staat te stellen de uitvoering van de Jeugdwet adequaat te kunnen monitoren.*
4. Ontschotting van de budgetten wordt door de raad als positief ervaren, maar de behoefte blijft om het financiële verloop binnen de Jeugdzorg te kunnen blijven volgen. *Ook met een ontschot jeugdbudget blijft de raad de mogelijkheid houden de budgetten van de Jeugdwet separaat te volgen. Het rijk heeft de gemeente namelijk verplicht ook het ministerie hiervan op de hoogte te houden.*
5. Geadviseerd wordt rekening te houden met extra instroom in de 1e lijn jeugdzorg. *Bij de samenstelling van de gebiedsteams wordt hier rekening mee gehouden.*



Wij spreken nogmaals onze dank uit voor uw rapport en vertrouwen er op u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
burgemeester, gemeentesecretaris,

drs. H.H. Apotheker

drs. J. Krul



Bijlage II Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college en is verheugd dat het college voornemens is, de aanbevelingen die de rekenkamer doet over te nemen. De laatste maanden is de decentralisatie van de jeugdzorg veelvuldig nationaal en lokaal onderwerp van gesprek en discussie geweest en algeheel wordt onderkend, dat deze decentralisatie onder grote tijdsdruk geëffectueerd moest worden. De rekenkamer heeft zich deze tijdsdruk terdege gerealiseerd en heeft de conclusies en aanbevelingen dan ook in het licht van deze tijdsdruk geformuleerd. De rekenkamer heeft bewondering voor de acties die in gang zijn gezet en vertrouwen in de acties die nog ondernomen gaan worden op het terrein van de jeugdzorg.

Wel had de rekenkamer in de bestuurlijke reactie graag een nadere concretisering gezien van de aanbevelingen die in dit onderzoek worden gedaan. Zo rijst de vraag hoe het inkoopproces nu concreet verloopt, welke indicatoren nu ontwikkeld worden en hoe de wensen van de gemeenteraad hierin worden meegenomen en hoe nu exact rekening gaat worden gehouden met de extra instroom in de eerste lijn jeugdzorg. Wij zullen met belangstelling de verdere concretisering volgen en zullen hier mogelijk over enige tijd graag verdere aandacht aan besteden. Wij gaan er daarnaast vanuit dat de gemeenteraad de komende maanden, maar ook na 1 januari 2015, zeer frequent op de hoogte gehouden wordt en op de juiste momenten in staat wordt gesteld besluiten te nemen.

De rekenkamer hoopt met dit rapport een bijdrage te hebben geleverd aan een adequate decentralisatie van een maatschappelijk zeer essentiële taak. Een taak waar de gemeente trots op mag zijn, maar die nooit en in geen enkel geval verzaakt kan en mag worden. Wij danken het college, de ambtelijke organisatie, maar ook de ondervraagde raadsleden en zorgaanbieders bijzonder voor de medewerking die is verleend aan dit onderzoek. Iedere inbreng is noodzakelijk geweest voor de totstandkoming van dit onderzoeksrapport.

De rekenkamer Súdwest-Fryslân

Jet Lepage

