

Rapport

Aan	Commissie Welzijn en de gemeenteraad
Van	Werkgroep transitie Jeugdbeleid
Onderwerp	Rapport werkgroep transitie Jeugdbeleid
Datum	20-06-2013

Opdracht

Op 9 april 2013 heeft de raad een amendement aanvaard voor het instellen van een werkgroep om de raad te adviseren over de transitie jeugdzorg.

De opdracht was als volgt:

Inzicht krijgen in het proces dat moet leiden tot een succesvolle transitie van de jeugdzorg en daarbij borgen dat de gemeenteraad:

1. tijdig bij besluitvorming wordt betrokken (zoveel mogelijk "vooraan" in het besluitvormingsproces)
2. voldoende informatie heeft om ook kwalitatief goede keuzes te maken
3. zorgt dat het college de wensen van raad en commissie over de wijze waarop zij betrokken willen zijn bij de vormgeving van het beleid kent

Werkwijze

De werkgroep is direct van start gegaan. Vertegenwoordigers uit alle fracties hebben meegedacht over de rol van de raad bij de transitie. Ook de portefeuillehouder wethouder Van Groenendaal en ambtelijke ondersteuning hebben aan de bijeenkomsten deelgenomen.

Het gesprek in de werkgroep is gevoerd aan de hand van het regionale voorstel voor een functioneel ontwerp voor de jeugdzorg. Het advies is om die reden ook opgebouwd aan de hand van de opbouw van dit regionale voorstel.

Daarbij is er eerst gekeken naar de relatie gemeente - burgers, daarna naar de relatie uitvoering - burgers en tot slot naar de relatie tussen gemeente en uitvoering.

Dit rapport geeft uitwerking aan de opdracht van de werkgroep. Geprobeerd is helder te krijgen op welke punten de komende periode besluiten moeten worden genomen en waar de gemeenteraad invloed uit kan oefenen.

Samenvattend constateert de werkgroep een duidelijke behoefte om goed geïnformeerd te worden door het veld. Door burgers (cliënten) en uitvoering (professionals, instellingen). Dit moet leiden tot een goed beeld van wat er nu speelt. Wat zijn de geconstateerde knelpunten? Wat zijn de successen? Waar liggen kansen en bedreigingen?

Resultaat werkgroep

De werkgroep constateert dat de werkgroep ertoe heeft bijgedragen dat de leden meer inzicht hebben gekregen in de problematiek van de jeugdzorg en de rol van de gemeenteraad hierin. De leden van de werkgroep vinden dat de gerichte aandacht die in de werkgroep aan het onderwerp is gegeven een grote meerwaarde heeft.

Door de analyse van de ontwikkelingen aan de hand van het functioneel ontwerp, heeft de werkgroep aan kunnen geven bij welke keuzes de raad en commissie betrokken willen zijn en welke informatie daarvoor nodig is. Via een exacte planning wordt geprobeerd om te zorgen dat dit ook tijdig in het proces kan plaatsvinden.

Soms was het niet mogelijk om nu al uitspraken te doen. Veel zaken rond de transitie Jeugdzorg zijn nog in ontwikkeling en daardoor nu nog onduidelijk. Bovendien moet ook rekening worden gehouden met keuzes en beleid rond de andere 2 transities. Dit speelt bijvoorbeeld rond de PGB's. In die gevallen wordt voorgesteld de werkgroep in stand te houden, zodat op basis van nog te ontvangen informatie bepaald kan worden wat de rol van raad en commissie kunnen zijn.

Door de goede gesprekken met portefeuillehouder en ambtenaren in de werkgroep, is de werkgroep ervan overtuigd dat de werkgroep op deze wijze ook heeft bijgedragen aan een beter beeld van de wensen van de raad en commissie bij het college. Dit rapport is om dit te borgen ook vooraf aan het college toegestuurd, zodat het college kennis kan nemen van de wensen, maar ook vanuit de eigen rol de raad over de haalbaarheid van adviezen kan informeren.

Op basis van deze ervaring en aan de hand van een aantal concrete adviezen wordt de raad daarom voorgesteld de werkgroep in stand te houden, waarbij de adviezen uit het rapport soms een aanvulling of verheldering zijn op de oorspronkelijke opdracht.

Het functioneel ontwerp jeugdzorg

Op basis van het functioneel ontwerp jeugdzorg wordt hieronder aangegeven wat naar mening van de werkgroep de betrokkenheid van raad en commissie bij de besluitvorming rond de jeugdzorg is.

Relatie gemeente ← → burgers

1. Pedagogische civil society

De werkgroep constateert dat het maken van een pedagogische civil society lokaal moet worden opgepakt. Het is niet de regio die hiervoor de verantwoordelijkheid draagt, maar de gemeente zelf.

Hieraan wordt ook al gewerkt. De werkgroep beveelt aan om hier met burgers over te praten. Er is behoefte aan verduidelijking van het begrip. Wat is deze (pedagogische) civil society nu precies? Wat mogen we straks verwachten van verenigingen en burgers? Weten verenigingen en burgers wat wij van hen verwachten? Wat mogen verenigingen en burgers van de gemeente verwachten?

Liefst willen we dit soort verwachtingen zo "SMART" mogelijk formuleren. De vraag is of dit voor het begrip "pedagogische civil society" is te realiseren. Bij de uitwerking moet naar middelen worden gezocht om alles zo helder mogelijk te omschrijven. Later moet de raad in staat zijn om dit op een zo eenvoudig mogelijke manier te volgen, te evalueren en bij te sturen.

Advies:

1.1 Dit najaar onder regie van de werkgroep organiseren van (een) bijeenkomst(en) met verenigingen en burgers rondom het begrip pedagogische civil society: "Samen voor de jeugd". Doel van de bijeenkomst(en) is tweeledig:

1. mensen informeren over de ontwikkelingen op het gebied van de jeugdzorg en wat er van hen verwacht wordt (kan worden)
2. inzicht krijgen in de mogelijkheden en beperkingen van de Goirlese pedagogische civil society, waardoor heldere ambities geformuleerd kunnen worden

1.2 Onderzoeken op welke zo eenvoudig mogelijke manier deze ambities te monitoren zijn. Het college wordt gevraagd hiervoor voorstellen te doen.

1.3 College en raad moeten het onderwerp "Civil Society" vervolgens permanent in beeld blijven houden en monitoren of de ambities worden bereikt.

2. Keuzevrijheid

De werkgroep heeft het college gevraagd om een overzicht van de aanbieders die op dit moment actief zijn in Goirle. Dat is nodig voor de raad om een goed inzicht te krijgen. Het liefst geclusterd naar werkgebieden. Inmiddels heeft de werkgroep een overzicht ontvangen van aanbieders die op dit moment actief zijn in de regio (en in Goirle).

Daarnaast wordt geconstateerd dat er een spanning zit tussen het uitgangspunt van keuzevrijheid en het streven naar efficiency/kostenbeheersing. Geconstateerd wordt dat de gemeenteraad op het gebied van keuzevrijheid kaders mee kan geven aan het college.

Advies

- 2.1 Met het college afspreken dat de raad geïnformeerd wordt over verder inzicht in de lokale aanbieders van jeugdzorg.
- 2.2 Het college wordt verzocht om bij het regionale en lokale beleidsplan (najaar 2013) jeugdzorg de raad in positie te brengen om heldere keuzes te maken rond de keuzevrijheid. De raad moet in het voorstel ook daadwerkelijk keuzemogelijkheden voorgelegd krijgen.

3. PGB

Rondom de keuzes voor PGB's is nog weinig ontwikkeld. Het is dus lastig om al concreet zicht te hebben op de ontwikkelingen en de betrokkenheid van de raad hierbij. De werkgroep is van mening dat de vormgeving van het PGB echt een onderdeel van keuze voor de raad kan zijn. Wanneer hier meer over bekend is, moet verder gekeken worden welke ruimte de raad heeft om keuzes te maken. De ontwikkelingen rond de PGB's speelt ook bij de decentralisatie AWBZ naar WMO. Besluitvorming moet dan ook in samenhang bekeken worden.

Advies

- 3.1 Laat de werkgroep Jeugdbeleid in stand om periodiek met elkaar de ontwikkelingen rond PGB's te bespreken en op basis daarvan te bepalen welke aanvullende actie verder nodig is.

4. Burgerparticipatie

De werkgroep constateert dat burgerparticipatie juist voor de gemeenteraad als volksvertegenwoordiging een belangrijk aandachtspunt is. De raad zelf moet wanneer er keuzes gemaakt worden inzichtelijk hebben wat er onder de bevolking en in het veld speelt. Wat is het draagvlak voor beleid? Eerdere bijeenkomsten (thema-avonden) zijn ook al gericht geweest op contact met andere instellingen en mensen die van de zorg gebruik maken.

De werkgroep constateert dat ook nadrukkelijk aandacht moet worden besteed aan participatie aan de voorkant (betrokkenheid bij beleidsvorming). Met ervaringsdeskundigen kan gesproken worden wat succes- en knelpunten zijn. Wat zijn de huidige ervaringen? Wat zijn de wensen van mensen voor de toekomst?

Advies

- 4.1 De werkgroep dit najaar namens de raad laten spreken met ervaringsdeskundigen over hun praktische ervaringen met de jeugdzorg. Wat zijn successen (en moeten in het nieuwe systeem behouden blijven) en wat zijn knelpunten die mogelijk opgelost kunnen worden? Welke wensen zijn er voor de toekomst?
- 4.2 Besteed als raad bij de besluitvorming over de nieuwe structuur van de jeugdzorg ook aandacht aan de plaats van burger/cliënt participatie. Het college wordt verzocht dit in de voorstellen mee te nemen.

5. Toegang

De werkgroep concludeert dat de toegang een belangrijke taak voor de gemeente is, en dat daar invloed op uitgeoefend kan worden. De gemeente draagt op basis van het regionale plan zorg voor de invulling van de frontlijn met generalisten.

Echter: er zijn wel afspraken op regionaal niveau om te borgen dat het beroep op de gezamenlijk gefinancierde tweedelijns zorg evenwichtig verdeeld is. De lokale beleidsvrijheid wordt op die manier ook begrensd. Zie ook aanbeveling 8.1.

Op dit moment wordt er onder andere een pilot uitgevoerd om meer zicht te krijgen op de toegang.

Voor de raad is er daarom meer inzicht nodig om goede uitspraken te doen over de mogelijke keuzes.

Advies

- 5.1 Laat de werkgroep Jeugdbeleid in stand om periodiek met elkaar de ontwikkelingen rond toegang te bespreken en op basis daarvan te bepalen welke aanvullende actie verder nodig is.

6. Veiligheid

Dit is het sluitstuk van de relatie tussen burger en gemeente. Bij veiligheid gaat het met name om de jeugdbescherming die grotendeels door landelijke regelgeving is vastgelegd. Vooralsnog wordt hier een beperkte rol van de raad gezien.

Opgemerkt wordt wel dat de gemeente wel de eindverantwoordelijkheid draagt en dus aangesproken wordt wanneer de veiligheid niet op een goede manier gewaarborgd wordt. Ook een aanzienlijk deel van de risico's rond de kosten van de jeugdzorg zitten op dit onderdeel. (In het verleden heeft de provincie die voor dit aspect verantwoordelijk was uit eigen middelen extra geïnvesteerd.)

Advies

- 6.1 De werkgroep constateert dat op het gebied van Veiligheid de beïnvloedingsmogelijkheden beperkt zijn. Het college kan hierover regionaal afspraken maken. De raad wordt hierover geïnformeerd.

Relatie uitvoering ← → burger (cliënt - gezin)

7. Preventie en signalering

De werkgroep vraagt bijzondere aandacht voor de plaats van de vrijwilligers (bijvoorbeeld leiding bij sportverenigingen). Het is goed wanneer de raad hier meer informatie over krijgt. Geconstateerd wordt dat preventie en signalering cruciaal is. Aandacht moet er zijn voor mensen die zorg zoeken maar niet vinden, of die zorg mijden. Het thema preventie en signalering houdt voor een deel verband met de pedagogische civil society (advies 1.1). Wat is de plaats van vrijwilligers? Hoe vindt (indien nodig) doorverwijzing naar professionals plaats?

Advies

- 7.1 Neem het thema preventie en signalering mee in de gesprekken rond de civil society (advies 1.1)

8. Toegang en frontlijn

Zie aanbeveling 5.1.

9. Jeugdbescherming

Geconcludeerd wordt dat de gemeente hier weinig mogelijkheden voor beïnvloeding heeft.

Advies

- 9.1 Met betrekking tot het aspect jeugdbescherming wordt net als bij het aspect veiligheid (6.1) veel bepaald aan de hand van landelijke regelgeving. Vooral nog wordt ook hier een beperkte rol van de raad gezien.

10. Integraliteit hulpverlening

Opgemerkt wordt dat de raad graag wil weten of de hulpverlening in de uitvoering goed en integraal gebeurt. De vraag is hoe in de uitvoering voor inzicht wordt gezorgd.

Advies

- 10.1 Bij het ontwerp van de Jeugdzorg specifiek aandacht besteden aan de wijze waarop de raad geïnformeerd blijft over de uitvoering. De raad moet inzicht hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Hoe kan de raad volgen of de ambities die de raad voor de jeugdzorg heeft worden gerealiseerd? Welke knelpunten zijn er, die om bijsturing vragen? (Zie relatie met 1.2, 1.3 en 11.1: bepalen van ambities / resultaten) = . De verwachting is dat hier in de loop van 2014 meer duidelijkheid over ontstaat.

Relatie gemeenten ← → instellingen (uitvoering)

11. Rolopvatting gemeente

Het gaat hier om "keuzes van de gemeente ten aanzien van de eigen rol (versus anderen), zoals zelf doen of uitbesteden, uitvoerder/facilitator/toezichthouder, sturen op onderdelen of op integrale outcome." (pagina 13 functioneel ontwerp).

Geconstateerd wordt dat hier veel keuzes in te maken zijn. De werkgroep is van mening dat de raad moet sturen op resultaten. Het is aan de raad om uiteindelijk de resultaten voor het hele beleidsterrein jeugdhulpverlening te bepalen. (Zie relatie met 1.2, 1.3 en 10.1: bepalen van ambities / resultaten)

Advies

- 11.1 Bij de verdere beleidsvorming moet de raad heldere ambities / resultaten voor de jeugdhulpverlening bepalen, op basis waarvan gestuurd wordt. Voorgesteld wordt om voor de vormgeving van deze methodiek aan te sluiten bij de ontwikkelingen rond de programmabegroting die in het audit-comité wordt geïnitieerd.

12. Organisatieniveau en samenwerking

De werkgroep constateert dat er veel vragen zijn over het aanbestedingsbeleid. De aanbesteding is, op basis van de bevoegdheidsverdeling, een taak van het college. De kaders die de raad op andere punten meegeeft (bijvoorbeeld over keuzevrijheid) moeten tijdig beschikbaar zijn, zodat het college die mee kan nemen wanneer moet worden aanbesteed.

De werkgroep geeft aan dat het goed is wanneer de raad vooraan in het proces zit bij de keuze van de samenwerkingsvorm (WGR - centrumgemeente). Er wordt gevraagd om meer uitleg van de mogelijkheden en de consequenties van de keuzes. Kan het college de voor- en nadelen verhelderen?

Advies

- 12.1 De raad wil graag een positie vooraan in het proces van de keuze van de intergemeentelijke samenwerkingsvorm (gemeenschappelijke regeling of centrumgemeente). Zo spoedig mogelijk is meer informatie over de vormen nodig, zodat de raad indien gewenst nog tijdig de voorkeur voor een samenwerkingsvorm kan uitspreken. Bij de te kiezen vorm moet er aandacht zijn voor blijvende betrokkenheid van de gemeenteraad. Het college wordt verzocht een voorstel op te stellen.

13. Sturing en bekostiging

De werkgroep maakt ook hier de opmerking dat de raad een rol heeft bij het bepalen van de maatschappelijke resultaten. De raad moet hiertoe in stelling worden gebracht. Aangesloten wordt bij aanbeveling 11.1.

14. Risicoverdeling

De werkgroep stelt de vraag welk risico voor de gemeente is en welk risico voor de instellingen. Het is goed dat helder te hebben. Dit is van belang om de raden in de gelegenheid te stellen het budget te beheersen. Maar daarnaast is het ook van belang om instellingen ruimte te geven.

Advies

- 14.1 De raad moet goed inzicht hebben in de risicoverdeling tussen gemeente en instellingen. Het college wordt verzocht de raad hierover te informeren en in de begroting structureel aandacht te besteden aan deze risico's.

15. Betrokkenheid van raad en commissie

De werkgroep vindt het van groot belang dat de raad een beeld krijgt bij de jeugdzorg. De raad, de commissie, raadsleden en commissieleden, moeten daarvoor actief met mensen spreken, bijeenkomsten organiseren en bezoeken.

Maar de raad moet zich ook bewust zijn van de eigen rol en de rol van anderen in dit proces. De raad moet niet alles over willen nemen. Dat kan de raad fysiek niet, dat is de rol van de raad niet. Voorkomen moet ook worden dat men in de buitenwereld de indruk krijgt dat zaken binnen het gemeentehuis niet goed zijn afgestemd. Voor de buitenwereld is er niet veel verschil tussen "de raad" en "het college" of "de ambtenaren". Daar is dit allemaal "de gemeente". Acties moeten daarom gecoördineerd worden. Soms zal het aanbevelenswaardig zijn dat de raad zichzelf laat zien en initiatief neemt. Vaker zal het initiatief bij het college, regio, ambtenaren of bij andere spelers in het veld liggen. De vraag is dan hoe de raad deze informatie tot zich kan nemen.

Advies

- 15.1 Aanbevolen wordt de werkgroep te laten voortbestaan en periodiek (eens in de twee maanden) in de werkgroep diverse vragen en acties op elkaar af te stemmen zodat een goede betrokkenheid van de raad, de commissie, raadsleden en commissieleden geborgd wordt.

16. Tot slot

De werkgroep vraagt aandacht voor mogelijke overgangsregelingen. Er moeten goede afspraken zijn over de manier waarop de transitie van de huidige situatie naar de "nieuwe jeugdzorg" verloopt.

De werkgroep constateert dat in heel Nederland wordt geëxperimenteerd met de Jeugdzorg. Goirle moet zijn voordeel doen met wat elders al wordt geleerd en ontwikkeld. Best-practices moeten actief gevolgd worden.

Advies

- 16.1 De raad moet aandacht hebben voor de overgang van de huidige situatie naar de "nieuwe jeugdzorg". Het college moet de raad nauwgezet informeren over o.a. de voortgang, geconstateerde knelpunten, risico's en kosten.
- 16.2 Laat de werkgroep in stand om kennis te nemen van "best practices" elders in het land en te bezien of hierover aan raad en commissie Welzijn nadere informatie moet worden verstrekt of dat bijvoorbeeld een werkbezoek georganiseerd moet worden.