Rapport Rekenkamercommissie

In opdracht van de raad onderzocht de Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle hoe het ervoor staat met de gewenste hervorming van de jeugdhulp en wat het Sociaal Wijkteam daarbij eventueel nog in de weg staat. Voor het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie talloze documenten doorgenomen en zowel professionals als gezinnen geïnterviewd. In haar onderzoek neemt de Rekenkamercommissie de vier bewegingen van de Hervormingsagenda sociaal domein als vertrekpunt:

1. Van apart naar gewoon: normaliseren
2. Van deelprobleem naar totaaloplossing
3. Van zorgen voor naar zorgen dat
4. Van individuele zorg naar het samenbrengen van vragen

De Rekenkamercommissie neemt vervolgens vanuit deze ambities onder meer de volgende inhoudelijke verbeteracties waar:

- Er wordt gewerkt aan een afwegingskader jeugdhulp als manier om het normaliseren te ondersteunen.
- Het Sociaal Wijkteam werkt waar nodig met verschillende inhoudelijke disciplines (jeugd, schulden, werk) aan gezinnen waar dit noodzakelijk is. Ook is het Sociaal Wijkteam aan alle scholen en aan het grootste deel van de huisartsenpraktijken verbonden. Dat maakt het steeds beter mogelijk om van deelprobleem tot totaaloplossing te komen.
- Uit het onderzoek blijkt dat waar in de beginperiode van de decentralisatie nog veel ‘zendingswerk’ was te verrichten vanuit het Sociaal Wijkteam om de beweging van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ in te zetten, deze beweging nu bij alle netwerkpartners van de gemeente wordt onderschreven.
- Met de inzet op de Proeftuin Jeugd ‘Samenspel in de Wijk’ is mede gestart met het samenbrengen van hulpvragen.

De Rekenkamercommissie benadrukt dat er vooral heel veel goed gaat bij de jeugdhulp in Zwolle, maar concludeert ook dat sommige organisatorische obstakels verdere verbeteringen nog in de weg staan. Deze obstakels moeten worden weggenomen om het Sociaal Wijkteam in staat te stellen de toebedachte sleutelrol te vervullen.

Reacties op de conclusies per beweging

Aan de hand van de vier bewegingen uit de Hervormingsagenda sociaal domein formuleert de Rekenkamercommissie steeds een concrete conclusie en komt zij met aanbevelingen. Deze zijn in het eindrapport terug te lezen vanaf p. 9. Hieronder volgt nu de reactie van het college op deze conclusies en aanbevelingen.

- *Aanbeveling bij beweging 1: Stel vast wat onder jeugdhulp valt en wat niet*

We herkennen de constatering dat de meeste professionals in het brede jeugddomein de wenselijkheid en noodzaak van de beweging van apart naar gewoon delen. En ook dat over dit ‘normaliseren’ geen eenduidig beeld bestaat. We zien dat hierover ook breed in de maatschappij zeer wisselende beelden bestaan. Het is dan ook niet voor niets dat de Staatssecretaris van VWS in april 2023 hierover een maatschappelijke dialoog opstartte.[1] Gesprekken over wat normaal is bij opgroeien en opvoeden, dragen

[1] *Zie https://www.linkedin.com/pulse/grenzeloze-groei-van-ouders-en-kinderen-die-hulp-dat-we-van-ooijen.*

bij aan een gemeenschappelijk beeld daarover. Ook de Regionale Kenniswerkplaats Jeugd IJsselland stimuleert dit gesprek actief in het project "*Doen we nog wel normaal?!*".[2]
We zien ook in Zwolle dat dit leeft, zeker onder de professionals bij het Sociaal Wijkteam en de jeugdhulpaanbieders. Vanuit de aanname dat een helder afwegingskader over wat wel en niet valt onder jeugdhulp, verwijzers en hulpverleners helpt om zorgvuldige en eenduidige keuzes te maken over jeugdhulp, zijn we in 2022 in Zwolle gestart met een traject over het maken van keuzes over de inzet van jeugdhulp in Zwolle. Doelstelling was te komen tot een praktisch toepasbaar afwegingskader inzake jeugdhulp.[3]

Er is meer nodig dan een afwegingskader

In dezelfde periode dat we bezig gingen met het afwegingskader, zijn we in de stadsdelen West en Zuid gestart met de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'. We leerden in beide trajecten dat het sturen op een afwegingskader voor jeugdhulp te veel gebaseerd is op een lineaire manier van denken. Namelijk dat de hulpvraag van een jeugdige of ouder altijd beantwoord moet worden met het wel of niet inzetten van (specialistische) jeugdhulp. We werken daarom wel aan een voorstel om in onze Verordening jeugdhulp explicieter op te nemen wat we als gemeente wel en niet verstaan onder jeugdhulp, wat de eigen verantwoordelijkheid van gezinnen is en welke afweging daarbij hoort. Tevens bakenen we daarin scherper af wat valt onder jeugdhulp en wat onder Passend Onderwijs, de Wmo, de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Het voorstel voor een gewijzigde Verordening jeugdhulp Zwolle zenden we binnenkort voor advies aan de Participatieraad en leggen we vervolgens ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad.
Maar een apart afwegingskader beschouwen wij als een te statisch instrument bij het inschatten van de dynamische context van de ondersteuningsvraag. Het helpt ons niet om van 'van deelprobleem naar totaaloplossing te komen'. Natuurlijk kan een enkelvoudige vraag prima beantwoord worden met een enkelvoudig antwoord in de vorm van een specifiek hulpverleningstraject. Maar dergelijke, enkelvoudige vragen vormen niet de opgave waar de huidige uitvoeringspraktijk nu voor staat. De opgave zit juist in de meervoudige of complexe vragen waarbij we te vaak jeugdhulp oplossingen inzetten om symptomen te bestrijden, terwijl andere problemen aangepakt moeten worden om te komen tot duurzame oplossingen.
We zien dit geïllustreerd in Spoor 6 van de Hervormingsagenda Sociaal Domein (één gezin, één plan), waarin we met behulp van de doorbraakmethode leren dat een integrale aanpak weliswaar deels over jeugdhulp kan gaan, maar meestal ook gaat over problemen met inkomen, onderwijs, huisvesting en relaties. In de Proeftuin zien we dat het sturen op een afwegingskader of een beslisboom onvoldoende recht doet aan de vragen van inwoners én aan het brede palet van mogelijkheden van professionals om samen met de inwoners tot duurzame oplossingen te komen.
In de Proeftuin Jeugd versterken we daarom het vakmanschap van met name de medewerkers van het Sociaal Wijkteam. Alle ongeveer 60 professionals van het Sociaal Wijkteam in West en in Zuid worden getraind met de maatwerkopleiding

---

[2] *Meer hierover: https://rkj-ijsselland.nl/projecten/project-1-hoe-denken-jongeren-ouders-en-hulpverleners-over-normaliseren/ en https://werkplaatsenjeugd.nl/terugblik-krachtdag-doe-zelf-ff-normaal-normaliseren-in-de-professionele-praktijk-2/.*
[3] *Meer hierover kunt u lezen in de onlangs verschenen Halfjaarrapportage Hervormingsagenda sociaal domein inzake de tweede helft van 2022.*

‘Systeemtherapeutische attitude’ van de Swolsche school. Dit is een contextgerichte training, waarin professionals leren op een andere manier te kijken naar ondersteuningsvragen, patronen, hun eigen rol en die van andere belangrijke betrokkenen.

- *Aanbeveling bij beweging 2: Neem de obstakels, die een vraaggerichte en integrale aanpak van opvoed- en opgroeiproblemen in de weg staan, weg*

Deze aanbeveling betreft de uitstroom uit de jeugdzorg van jongeren nadat zij 18 zijn geworden. De Rekenkamercommissie doet hierover de suggestie om jeugdhulp en ondersteuning op grond van de Wmo in één aanbesteding in te kopen. Tevens beveelt zij aan ruimhartiger verlengde jeugdhulp in te zetten en bij de overgang naar 18 jaar de regie altijd expliciet bij het Sociaal Wijkteam te beleggen.

Om meerdere redenen acht het college het nu niet opportuun om nader te verkennen in hoeverre de geschetste problematiek opgelost kan worden met de inkoop van jeugdhulp en Wmo ondersteuning in één aanbesteding. Allereerst omdat onlangs per 2023 een nieuw inkoopmodel jeugdhulp van kracht is geworden met een geldingsduur van 8 jaar. In de tweede plaats omdat verwacht wordt dat binnenkort de landelijke Hervormingsagenda Jeugd wordt vastgesteld met daarin specifieke maatregelen inzake strengere regels over (boven)regionale inkoop van specialistische jeugdhulp. In de derde plaats is de ondersteuning uit de Wmo niet de enige hulpvorm die nodig kan zijn voor jongeren vanaf 18 jaar. Zo zal een jongere voor psychologische problemen immers GGZ op grond van de Zorgverzekeringswet nodig hebben; en daarover heeft het Sociaal Wijkteam geen regie. En voor de betreffende jongeren speelt ook vaak een huisvestingsvraag, waarvoor vanuit de Wmo wel ondersteuning wordt geboden, maar waarbij duurzame antwoorden buiten de Wmo liggen.
Zoals ook uit het rapport blijkt, speelt een belangrijk deel van de ervaren problematiek rond 18-/18+ in situaties waarbij de jeugdbescherming betrokken is. Vanwege de wettelijke taak en bevoegdheid van de gecertificeerde instelling die de jeugdbescherming uitvoert, ligt de regierol in die situaties bij de jeugdbeschermer. Juist om de overgang naar meerderjarigheid optimaal te laten verlopen, is en wordt in onze regio stevig ingezet op de samenwerking in het jeugdbeschermingsproces tussen onder meer de lokale teams en de gecertificeerde instellingen.[4] We hebben hier met alle betrokken partijen goede werkprocessen afgesproken.

De keuze om in Zwolle het Sociaal Wijkteam in te richten voor alle leeftijden, beschouwt het college als een cruciale factor om de overgang van jeugdzorg naar andere hulpvormen soepel te laten verlopen. En het college is het dan ook eens met de Rekenkamercommissie dat het zeer goed is als de regierol dan bij het Sociaal Wijkteam ligt. In de praktijk is dat met name in jeugdbeschermingssituaties nog voor verbetering vatbaar. Als het gaat om de uitstroom naar Wmo voorzieningen, ontwikkelen we in Zwolle samen met onder meer de Stichting Studentenhuisvesting, woningcorporaties en Hart voor Zwolle diverse woonzorgconcepten. Bijvoorbeeld Community 4.2, Wonen met Toekomst aan de Betje Wolffstraat, en Goeie Buur.[5]

---

[4] *Meer hierover: https://www.rsj-ijsselland.nl/jeugdbescherming/voor-professionals.*
[5] *Zie ook de Voortgangsrapportage Wonen en Zorg april t/m september 2022.*

- *Aanbeveling bij beweging 3: Maak keuzes in de (regie)rol van het Sociaal Wijkteam voor ouders en voor netwerkpartners*

De Rekenkamercommissie maakt een aantal trefzekere opmerkingen over de regierol van het Sociaal Wijkteam. Zo blijkt dat in de praktijk dat verwachtingen van ouders over wie welke (regie)rol heeft in het hulpverleningsproces, niet overeenkomen met hun ervaringen. Vooropgesteld dat de regie over het eigen leven zoveel mogelijk bij het gezin moet blijven liggen, mogen ouders van het Sociaal Wijkteam verwachten dat over de rol van het wijkteam duidelijk en goed gecommuniceerd wordt. Zeker ook als sprake is van situaties waarbij (on)veiligheid een rol speelt.
Deze aanbevelingen, die bestaat uit vier deelaanbevelingen over de rol van het Sociaal Wijkteam, hebben alles te maken met de formulering van de opdracht aan het Sociaal Wijkteam. Daarover zal het college de raad in het najaar van 2023 nader informeren. Daarbij zullen we ook de opmerkingen meenemen van de Rekenkamercommissie over de grote werkvoorraad van het Sociaal Wijkteam.

- *Aanbeveling bij beweging 4: Organiseer een structurele leer- en verbetercyclus tussen gemeente en netwerkpartners*

De Rekenkamercommissie adviseert te komen tot een gestructureerde leer- en verbetercyclus met álle partners gezamenlijk, zowel jeugdhulpaanbieders, Sociaal Wijkteam als de partijen in de Sociale Basis (‘het voorliggend veld’). Zo kan het aanbod beter afgestemd worden op de vraag. Dit lost ook het vraagstuk van het versnipperde voorveld op en legt een betere verbinding tussen de zorgaanbieders en het voorliggende veld.
Tevens adviseert de Rekenkamercommissie de opbrengsten en resultaten van de Proeftuin Jeugd ‘Samenspel in de wijk’ grondig te evalueren. En daarbij ook te bepalen of de werkwijze van de Proeftuin als nieuw beleid moet worden vastgesteld.

Het college ziet deze aanbeveling als stevige ondersteuning van de werkwijze die we in de Proeftuin Jeugd ontwikkelen. Over de werkwijze, de leer- en ontwikkelcyclus en de impact van de Proeftuin Jeugd wordt de raad na de zomer nader geïnformeerd in een tussenrapportage. Conform de nota ‘Herijking hervormingsmaatregelen jeugdzorg’, waar de raad op 12 november 2021 mee instemde, loopt de Proeftuin Jeugd twee jaar (t/m Q1 2024). Daarna zullen we op basis van een evaluatie conclusies trekken over de resultaten en voorstellen formuleren over hoe de geleerde lessen geborgd kunnen worden in de reguliere werkwijze.

- *Algemene aanbeveling 5: Zorg voor een goede informatiepositie over de jeugdhulp voor de raad.*

De Rekenkamercommissie constateert dat informatie aan de gemeenteraad met name gaat over de activiteiten (wat hebben we gedaan?), maar te weinig inzichten biedt in de effecten daarvan. Daaruit vloeit de aanbeveling voort de raad beter te informeren en dit te koppelen aan het in ontwikkeling zijnde dashboard jeugd. Doel is dat de raad niet alleen kan controleren wat is ingezet en gedaan (zoals nu het geval is), maar ook kan controleren of sprake is van een verbetering van de situatie en het daarmee het bereiken van doelen.
De Rekenkamercommissie adviseert de raad langs vier invalshoeken te sturen: kosten en gebruik, de realisatie van de inhoudelijke verbeteringen, de ervaren kwaliteit van de geboden hulp en ondersteuning door gezinnen en de beoogde maatschappelijke effecten.

Deze heldere aanbevelingen nemen we mee in het project Sturing en sturingsinformatie jeugdzorg en specifiek bij de doorontwikkeling van het dashboard jeugdzorg. Op dit moment is in dat dashboard louter nog de ingezette jeugdzorg opgenomen alsmede de inzet van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Op korte termijn voegen we de eigen inzet van het Sociaal Wijkteam toe aan het dashboard. In de derde fase van de ontwikkeling, voegen we voorzieningen in de sociale basis toe aan het dashboard. Vervolgens verkennen we ook hoe we outcomecriteria en meer kwalitatieve informatie zoals ervaringen van inwoners kunnen verzamelen en benutten, zodat we de maatschappelijke impact van onze voorzieningen en van de transformatie kunnen monitoren.