U2000014

ons kenmerk : U2000014
contactpersoon : Lenneke van der Meer
telefoonnr. : 140167
bijlage(n) :

onderwerp : Aanbiedingsbrief onderzoek jeugdzorg West-Brabant volgens de methode Duisenberg

Steenbergen, 19 mei 2020

Geachte raadsleden,

Sinds 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de organisatie en uitvoering van de jeugdzorg. Een beleidsterrein dat met recht om vele redenen complex en omvangrijk genoemd mag worden. Voor gemeenteraden is het ingewikkeld om op dit beleidsbeleid grip te hebben, kaders te stellen en te controleren of dat ook daadwerkelijk is uitgevoerd wat er is afgesproken binnen de vastgestelde financiële ruimte.

Om dit beleidsterrein te doorgronden is in 2018, na de gemeenteraadsverkiezingen, een onderzoek, volgens de methode Duisenberg (voormalig lid van de Tweede Kamer), ingesteld.
In de maanden daarna hebben raadsleden van de gemeenten Roosendaal, Etten-Leur, Moerdijk, Rucphen, Halderberge, Steenbergen, Bergen op Zoom en Woensdrecht, ondersteund door de griffiers, het door Duisenberg ontwikkelde onderzoeksproces doorlopen. In dit proces hebben de gesprekken met sleutelfiguren die betrokken zijn bij de jeugdzorg, een belangrijke plaats ingenomen. De uitkomsten van het totale onderzoek heeft geleid tot een reeks conclusies en aanbevelingen. Na akkoord van de betrokken raadsleden kunnen wij u nu het definitieve eindrapport aanbieden. Bij dit rapport gaat in de eerste plaats onze dank uit naar de raadsleden die betrokken zijn geweest bij dit onderzoek, kritisch hebben meegedacht en zonder wie dit rapport niet tot stand zou zijn gekomen.

De uitkomsten van dit onderzoek zullen ook gedeeld worden met de portefeuillehouders van de 9 gemeenten. Wij adviseren de raden om de portefeuillehouders te verzoeken om op dit rapport te reageren. Het is vervolgens aan iedere raad/ raadslid om rapport te benutten ten behoeve van de aanscherping van kaders die binnen dit beleidsveld zijn gesteld.

Wij wensen u veel leesplezier toe.

Namens de negen gemeenteraden,
Met vriendelijke groet,

De griffier van Roosendaal, de griffier van Steenbergen,

E.M.J. van Straaten-Noyons Drs. E.P.M. van der Meer

Onderzoek naar het taakveld Jeugd volgens de Duisenberg methode



Uitgevoerd in opdracht van de gemeenteraden van:

Roosendaal, Bergen op Zoom, Etten-Leur, Steenbergen, Woensdrecht, Halderberge, Moerdijk, Zundert en Rucphen

Maart 2020

Inhoud

Inleiding 3
Wat is de Duisenbergmethode? 4
Uitvoering van het onderzoek 7
Fase 1: Informerende onderzoeksfase 8
Fase 2: Verdiepende onderzoeksfase 10
Fase 3: Adviserende fase 15
Fase 4: Evaluatie 15
Conclusies en Aanbevelingen 16
Bijlagen 19

Inleiding

Op 6 september 2017 is door de heer van Vugt, partner Deloitte, en mevrouw van Straaten, griffier van de gemeente Roosendaal, een workshop georganiseerd voor o.a. gemeenteraadsleden en griffiers over de toepassingsmogelijkheden voor gemeentes van de Duisenberg methode.

De Duisenberg methode is ontwikkeld door twee leden van de Tweede Kamer, Pieter Duisenberg en Paul van Meenen. Met dit instrument hebben zij getracht om meer rendement te halen uit het debat over de begroting en de jaarrekening. Inmiddels zijn er diverse provincies en gemeentes die de methodiek ingezet hebben in het eigen werkgebied (provincie, gemeente). De inzet beperkt zich op dit moment echter tot het werkgebied van één gemeente of één provincie. De methode is (nog) niet ingezet bij het rapporteren over onderwerpen die gemeentes (of provincies) in samenwerking oppakken.

Na afloop van voornoemde workshop is door West-Brabantse raadsleden veel interesse getoond in het nadenken over en het opzetten van een gezamenlijk aanpak op basis van de Duisenbergmethode. Deze aanpak genereert de gegevens die raadsleden/fracties nodig kunnen hebben om afgewogen keuzes te maken voor de door hen te nemen besluiten over de eventuele bijstelling van eerder geformuleerde kaders van beleid.

Vóór het zomerreces van 2018 hebben de raden van de gemeentes Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert dan ook aangegeven mee te willen werken aan een experiment waarbij de Duisenberg methode wordt toegepast op een politiek-maatschappelijk relevant onderwerp dat deze gemeentes in samenwerking uitvoeren.

Als onderwerp is gekozen voor het onderwerp ‘Jeugd’, zijnde een belangrijk nieuw thema voor gemeentes met een zeer groot politiek-maatschappelijk belang.

In deze rapportage leest u wat de toepassing van de Duisenbergmethode ons heeft opgeleverd en wat wij gedurende het proces van deze methode hebben geleerd.

Wat is de Duisenbergmethode?

De methode is ontwikkeld door Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD). Pieter Duisenberg was in 2012 nog maar enkele maanden Tweede Kamerlid toen hij met verbazing zag hoe de behandeling van een begroting verliep.

"De behandeling van de onderwijsbegroting ging niet zozeer over het algemene beleid, maar vooral over één incident bij een onderwijsinstelling.

"Voor iemand die net twintig jaar in het bedrijfsleven achter de rug had, was dat onbegrijpelijk. We keurden ruim dertig miljard euro aan onderwijsinvesteringen goed, zonder er gedegen naar te kijken."



Duisenberg uitte zijn verbazing vervolgens bij de Kamercommissie Onderwijs; de andere Kamerleden waren het met hem eens. Samen met D66-Kamerlid Paul van Meenen ging hij aan de slag, gesteund door het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR). Daar rolde de Duisenbergmethode uit.

Die werkt als volgt: als bijvoorbeeld een begroting uitkomt, worden uit de Kamercommissie twee rapporteurs benoemd. Om het objectief te houden, is ervoor gekozen om één Kamerlid van de coalitie te koppelen met één Kamerlid van de oppositie. Vervolgens analyseren zij samen met het BOR de begroting. Dit doen zij aan de hand van een standaardvragenlijst met zes vragen.

Op gemeentelijk niveau gebeurt eigenlijk hetzelfde: ieder jaar stelt de gemeenteraad de begroting voor de komende periode vast. Hierin geeft de raad de (financiële) kaders mee aan het college en controleert de raad of de wensen uit de Perspectief- of Voorjaarsnota zijn ingevuld. Voor de raad is het vaak moeilijk om aan de hand van zo'n lijvig document de juiste informatie te vinden.

> *'Hoe zorg je dat je als raad zicht blijft houden op de ontwikkeling van een beleidsopgave?'*
>
> *'Hoe weet je nu of het beleidsonderwerp zich in de goede richting beweegt en dat de gestelde beleidsdoelen haalbaar zijn?'*

Om dergelijke vragen te beantwoorden, kiezen steeds meer gemeenteraden voor het toepassen van de Duisenbergmethode.

De Duisenbergmethode werkt met een vaste vragenset, onder te verdelen naar:

- Vragen die betrekking hebben op de inhoud, en
- Vragen die betrekking hebben op het budgetbeheer en de kostenontwikkeling.

De zes hoofdvragen die volgens de Duisenberg methode kunnen worden gesteld bij het controleren van de begroting en de verantwoording zijn:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
2. Welke doelen zijn gepland/behaald?
3. Welke prestaties zijn gepland/geleverd?
4. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
5. Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
6. Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?



Toegepast op het beleidsveld 'Jeugd'

In het onderzoek bij de West-Brabantse gemeenten die samenwerken op het gebied van Jeugdzorg hebben we de volgende vragen gesteld:

Vragen met betrekking op de inhoud:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
2. Welke doelen zijn gepland/behaald? Hebben we kwaliteitsindicatoren benoemd (in de beleidsnota) en
3. Welke prestaties zijn gepland/geleverd en hoe toetsen we hierop en rapporteren we hierover?
4. Wat is de effectiviteit van de ingezette zorg? Hebben we een beeld van de clienttevredenheid?
5. Hebben we de ontwikkeling in de zorgbehoefte in beeld?

Vragen die betrekking hebben op budgetbeheer en de kostenontwikkeling:

6. Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
    - Hebben we iedere maand/kwartaal voldoende in beeld wat de aanwending van het budget is (zowel P als Q)?
    - Hebben we iedere maand/kwartaal voldoende in beeld welk type zorg in welke aantallen (Q) is beschikt, geleverd en gefactureerd?
    - Is er voldoende zicht op de mate waarin de afgesloten arrangementen (met zorgaanbieder) worden benut?
    - Weten we of alle beschikte zorg ook gefactureerd is/wordt? (Is er bijvoorbeeld een geautomatiseerde koppeling tussen beschikte zorg en gefactureerde zorg)?
    - Hebben we de "Q" binnen de gemeente voldoende in beeld? Weten we welke trajecten gestart zijn en welke kosten hieruit nog volgen. Oftewel welk deel is gefactureerd en welk deel volgt nog (zorgaanbieders kunnen erg laat factureren; ze mogen tot 5 jaar na verleende zorg nog factureren). Maar ook in hoeverre wordt beschikte zorg ook daadwerkelijk ingevuld? (Of bestaat het risico dat wel toeleiding heeft plaatsgevonden, maar dat cliënt geen zorg krijgt/wil)?
    - Welke deel loopt via 'eigen' beschikte lokale of regionale zorg (dus via wijkteams) en welk deel loopt via CJG of huisarts? Is die laatste groep ook voldoende in beeld via het gegevensknooppunt (GGK) of is samenwerking nog niet zover dat alle huisartsen en CJG via het berichtenverkeer meldingen doen (315 melding)?
    - Welk deel van de zorg loopt via het landelijke transitie arrangement?

De meerwaarde van de Duisenbergmethode is dat door het beantwoorden van bovengenoemde vragen, het debat bij de behandeling van de rapportages als vanzelf richting de stand van het beleid ging. De Duisenbergmethode draagt er zo aan bij dat raadsleden zich niet genoodzaakt zien om incidenten te behandelen, maar handvatten krijgen om de strategische ontwikkeling van het beleidsprogramma te beoordelen en te sturen. Hierdoor ontstaat er bij de raadsleden meer grip op het realiseren van een maatschappelijke opgave. Daarnaast kunnen in het West-Brabantse onderzoek met deze gegevens wellicht ook uitspraken gedaan worden over opvallende verschillen tussen gemeentes.

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek naar de toepassing van de Duisenbergmethode op het taakveld Jeugd heeft een experimenteel karakter. Dit betekent in de praktijk dat de samenwerkende gemeentes op basis van een globaal plan van aanpak aan de slag zijn gegaan. Dit plan was onderverdeeld een aantal fasen: de informerende onderzoeksfase; de verdiepende onderzoeksfase; de adviserende fase en de evaluatie.

Gewoon samen doen en al gaandeweg van elkaar leren. Hierbij zijn de volgende afspraken gemaakt:

Financiën en faciliteiten:

De griffies leveren personele inzet. Kosten, bijvoorbeeld voor vergaderfaciliteiten en de ondersteuning door de heer Van Vugt van Deloitte, worden onder de deelnemende gemeentes verdeeld. De griffie van Etten-Leur is centraal aanspreekpunt.

Actoren in het project en rolverdeling:

- *Voorbereidingsgroep:* groep bestaande uit de griffiers van de gemeentes Roosendaal en Steenbergen en de raadsadviseur van de gemeente Etten-Leur.
  Actief in: fases 1, 2, 3 en 4
- *Ambtelijke afvaardiging voorbereidingsgroep:* drietal beleidsmedewerkers: Ietje Baars (Bergen op Zoom), Madelon van Vliet (Steenbergen) en Ruut van Andel (regionaal). Actief in: fase 1 / deels 2 voor geven van toelichting op brondocumenten
- *Raadsledenwerkgroep:* werkgroep bestaande uit twee raadsleden per gemeente, ondersteund door de voorbereidingsgroep, de 9 griffies, ambtelijke deskundigen en de heer Van Vugt van Deloitte.
  Actief in: fase 2, 3 en 4
- *Rapporteurs:* twee raadsleden per gemeente die deel maken van de raadsledenwerkgroep.
  Actief in: fase 2, 3 en 4

Vervolgens is het onderzoek in de volgende fases opgedeeld:

- Fase 1: Informerende onderzoeksfase: In deze fase worden van alle deelnemende gemeentes de relevante brondocumenten verzameld en geanalyseerd. Ook wordt in deze fase de raadsledenwerkgroepen per gemeente geformeerd.
- Fase 2: verdiepende onderzoeksfase: de raadsledenwerkgroepen gaan aan de slag. Eerst in de eigen gemeente door middel van deskresearch. Vervolgens worden gezamenlijk verdiepende interviews georganiseerd.
- Fase 3: Adviserende fase: Op basis van de resultaten van fase 2 is deze rapportage opgesteld.
- Fase 4: Evaluatiefase

In de volgende hoofdstukken zal uitgebreider op deze fasen en de daarin gedane bevindingen worden ingegaan.

Fase 1: Informerende onderzoeksfase

Oktober 2018 t/m februari 2019

Wat hebben we gedaan?

In deze fase heeft de voorbereidingsgroep allereerst een plan van aanpak opgesteld en de griffiers van de meewerkende gemeentes verzocht om in samenwerking met de beleidsmedewerkers de brondocumenten te (laten) verzamelen. Zo zijn in deze fase van alle deelnemende gemeentes de relevante brondocumenten verzameld en geanalyseerd.

Het gaat hierbij in ieder geval om het Jeugdbeleid zoals neergelegd in het 'Beleidskader Zorg voor Jeugd 2018-2021, Koersvast op weg naar verbinden!' en de informatie zoals opgenomen in de Planning & Control documenten (begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening inclusief accountantsverslag), trendonderzoeken, benchmarks, Rekenkamerrapporten, raadsvragen, antwoorden van het college etc. van de deelnemende gemeentes.

Daarnaast is het van belang om via de daarvoor ingerichte informatieknooppunten meer zicht te krijgen op de werking van de gemeentelijke toegang, de inzet van zorg (reguliere zorg, Landelijk Transitie Arrangement (LTA), Persoonsgebonden Budget en Jeugdzorg Plus), doorverwijsgedrag (huisarts of medisch specialist per deelnemende gemeente) en op de geleverde prestaties van zorgaanbieders en bijhorende kosten. Ook de voorfase, voorafgaand aan eventueel in te zetten specialistische hulp, is hierbij meegenomen. De resultaten van deze inventarisatie treft u in Bijlage 1.

Vervolgens is in deze fase de griffiers gevraagd een antwoord te geven op de vragenset uit de Duisenberg methode. Deze antwoorden geven reeds een inzicht in informatiepositie van de raden per gemeente. Om dit nog helderder te krijgen, zijn hier vier aanvullende vragen aan toegevoegd, namelijk:

1. Is er in jullie gemeente een werkgroep sociaal domein actief, zo ja, welke taak heeft deze?
2. Zijn alle stukken die wij aangeleverd hebben gekregen ook daadwerkelijk naar de gemeenteraad gegaan?
3. Wordt er geëvalueerd?
4. Zijn er raadsinstrumenten die wij over het hoofd hebben gezien?

Bij deze vragenronde is bewust de keus gemaakt om de vragen door de griffies te laten beantwoorden en niet door de betrokken beleidsmedewerkers. Dat geeft namelijk inzicht in de informatiepositie van de raden. Het antwoord op deze vragen is opgenomen in Bijlage 2.

Daarna zijn in deze fase per gemeente de raadsledenwerkgroepen geformeerd. Deze werkgroepen bestaan bij voorkeur uit één raadslid vanuit de coalitie en één raadslid vanuit de oppositie. Gevraagd wordt kennis van het sociaal domein, financiële kennis en een helicopterview.

Alle geïnventariseerde documenten zijn in een Dropbox geplaatst, waar de deelnemende raadsleden en de griffiers en een aantal raadsadviseurs toegang toe hebben.

Zo heeft iedereen toegang tot alle documenten, ook die van de andere gemeentes.

Ter afronding van deze fase is op 5 februari 2019 een 'heidag' georganiseerd, waarin de voorbereidingsgroep heeft gesproken met de ambtelijke afvaardigingsgroep. Het doel, de opzet en de fases van het onderzoek zijn toegelicht. In deze bijeenkomst zijn de eerste resultaten van de analyse van de brondocumenten met de beleidsmedewerkers gedeeld en is hun gevraagd, voor de verdiepende onderzoeksfase van start gaat, aan te geven wat ze nog missen en wat we wellicht over het hoofd hebben gezien. Samen met de ambtelijke afvaardigingsgroep is ook de kick-off bijeenkomst voor de raadsleden voorbereid.

Wat hebben we geleerd?

De belangrijkste bevindingen van deze fase zijn:

- De basisinformatie is bij de deelnemende gemeentes gelijk. De gemeentes hebben het Beleidskader Zorg voor Jeugd 2018-2021 vastgesteld en 'jeugd' is duidelijk terug te vinden in de begroting.
- Daarnaast zijn er lokaal behoorlijke verschillen te vinden. Bij de deelnemende raden zijn er met name verschillen in de documenten die zij tot hun beschikking hebben over de effecten van het jeugdbeleid. Sommige gemeentes nemen het thema 'jeugd' op in de monitor sociaal domein of hebben zelf onderzoek gedaan, anderen verwijzen naar www.waarstaatjegemeente.nl
- In sommige gemeentes worden veel raadsvragen gesteld over het thema 'jeugd', in andere gemeentes niet of nauwelijks. Dit hangt vaak samen met een lokale, individuele casus.
- De raden worden op verschillende wijze geïnformeerd over het thema 'jeugd'. Soms is er een aparte raadswerkgroep (sociaal domein), soms gebeurt dit schriftelijk, door middel van (periodieke) raadsbrieven.
- De deelname aan het Duisenberg-onderzoek loopt niet bij alle gemeentes vlot. Zo leveren de gemeentes Rucphen, Zundert en Woensdrecht in deze fase wel de brondocumenten aan, maar lukt het hen niet om raadsleden te vinden die mee willen doen met de raadsledenwerkgroep. De reden hiervoor is tijdgebrek.



Fase 2: Verdiepende onderzoeksfase

Maart 2019 t/m januari 2020

Wat hebben we gedaan?

Deze fase is van start gegaan met een kick-off bijeenkomst voor alle deelnemende raadsleden op 26 februari 2019. In deze bijeenkomst konden de raadsleden elkaar leren kennen en sparren over de informatiepositie van de raden in hun gemeente. De voorbereidingsgroep heeft de stand van zaken van het onderzoek tot nu toe gepresenteerd. Daarna gingen de raadsleden in groepjes uiteen om de volgende vragen te beantwoorden:

1. Heb je een goed beeld van het beleidsterrein 'jeugd'?
2. Wat heb je nodig om dit te krijgen?
3. Wie zou je willen spreken om dit beeld helder te krijgen?

Het verslag van deze bijeenkomst treft u aan als Bijlage 3.

Na deze kick-off bijeenkomst is per gemeente een raadsledenwerkgroep van start gegaan. De werkgroepen bestaan uit 2 of 3 raadleden per gemeente. De werkgroepen hebben op basis van de deskresearch een antwoord geformuleerd op de vragen die de Duisenberg methode centraal stelt. Iedere gemeente heeft, voor de zomervakantie van 2019, een document met bevindingen aangeleverd.

Op 2 juli 2019 zijn deze bevindingen in een plenaire bijeenkomst aan elkaar gepresenteerd. Iedere gemeente heeft hier kort de bevindingen van het eigen deskresearch gepitcht. Daarna is gesproken over de vervolgfase, namelijk die van de verdiepende interviews. Wie willen we daarvoor spreken en wat willen we vragen? Het verslag van deze bijeenkomst treft u aan als Bijlage 4.

Al vrij snel werd duidelijk dat de raadsleden in ieder geval wilden spreken met bestuurders, beleidsmedewerkers, jeugdprofessionals, ervaringsdeskundigen, een vertegenwoordiger van het Zorg Inkoop Team (ZI2T) en een deskundige / hoogleraar uit het beleidsveld.

De voorbereidingsgroep heeft een handleiding gemaakt, met hierin de spelregels voor de door de raadsledenwerkgroep te houden interviews. Afgesproken is dat we de interviews gaan houden op één locatie (Roosendaal), met daarbij aanwezig raadsleden vanuit de verschillende gemeentes, een griffier als gespreksleider en een notulist. We plannen 2 interviews op één avond. De verslagen van de interviews treft u aan als bijlage 5.

Vervolgens deed zich bij het plannen van de verdiepende interviews een probleem voor. In de periode waarin deze interviews waren beoogd, namelijk oktober 2019, bleek dit onmogelijk in te passen in de drukke raadagenda's, met name vanwege samenloop met de behandeling van de begroting. Plannen in oktober zou betekenen dat er per interview maar één of twee raadsleden aanwezig zouden kunnen zijn. Omdat de voorbereidingsgroep dit niet wenselijk vond, is besloten de interviews over de jaarwisseling heen te tillen en deze te plannen in januari 2020.

Wat hebben we geleerd?

Van de deskresearch:

De belangrijkste bevindingen in de fase van de deskresearch zijn:

- De doelen en prestaties in het Beleidskader Jeugd zijn te ruim en te algemeen geformuleerd om als raad hierop te kunnen controleren en sturen.
- Kwaliteitsindicatoren zijn lastig te bepalen of ontbreken. Verantwoording vindt plaats op volumeniveau (kwantiteit). In de jaarstukken, kadernota en begroting zijn geen indicatoren opgenomen die iets zeggen over de kwaliteit van de geleverde zorg.
- De raad heeft op basis van de overgelegde stukken weinig inzicht in de ontwikkeling van de zorgbehoefte en de achterliggende oorzaken daarvan.
- Het beleidsplan Jeugd benoemt doelen, maar de samenhang met de jaarstukken en begroting ontbreekt.
- Er gaat veel informatie naar de raad, maar de vraag is wat de raad met deze informatie kan. De raad heeft behoefte aan andere prestatie-indicatoren dan het college.
- De verstrekte informatie is informatie die op dat tijdstip actueel is. Dit maakt het voor de raad lastig om te controleren op langere termijn.
- Op basis van de documenten is er weinig inzicht in de cliënttevredenheid en effectiviteit van het jeugdbeleid.
- De gemeenten stellen unaniem vast dat de vragen die betrekking hebben op het budgetbeheer en de kostenontwikkeling (vraag 6) lastig te beantwoorden zijn. Het dashboard Grip op Jeugdzorg is niet eenvoudig te lezen en te interpreteren. Hiervoor is overleg met het ZI2T vereist.

Van de interviews:

De belangrijkste bevindingen uit de interviews zijn:

14 januari 2020 om 18:30 uur: beleidsmedewerkers

- De materie is dermate complex dat samenwerking tussen gemeente essentieel is. Als de gemeentes ieder voor zich de jeugdzorg zouden moeten regelen, is dit complexer en vaak ook duurder. Als samenwerkende gemeentes heb je meer slagkracht naar aanbieders en andere regio's.
- Uitgangspunt is passende zorg. Ouders en kinderen moeten ervaren dat het resultaat is behaald. De doelen worden bepaald door ouders, jongeren en de jeugdprofessional. De zorgaanbieder heeft hier geen invloed op.
- Pas als de aanbieder het doel heeft bereikt, dan wel kan aantonen dat tot het maximale is gegaan, wordt 100% van de vergoeding uitbetaald.
- Ongeveer in 2% van de gevallen worden de doelen niet behaald. Het gaat hier om het resultaat, niet om de lengte van het traject.
- De werkwijze in de regio is gelijk. Spring is werkgever van de jeugdprofessionals. Er is sprake van couleur locale bij de toegang.
- Qua zorgvraag zijn er geen grote verschillen tussen de samenwerkende gemeenten. Wel is de vraag naar zorg toegenomen. Reden is dat 'het pad van normaal gedrag' smaller is geworden.
- Het dashboard bevat kwantitatieve informatie in een financiële vertaling. De kwaliteitsmonitor staat in de kinderschoenen.

,

- Benchmaking ten opzichte van andere gemeentes moet ook nog meer handen en voeten krijgen.
- De raad dient te sturen op beleidskaders en visiedocumenten. De gemeenteraad is opdrachtgever en volksvertegenwoordiger. Ook bepaalt de raad de beschikbare middelen.
- De gemeente bepaalt zelf de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd, al dan niet met een raadswerkgroep.
- In West-Brabant zijn 150 aanbieders gecontracteerd. De keuze is dus ruim en dit zorgt er ook voor dat het systeem continuïteit kan garanderen ook als aanbieders door financiële problemen wegvallen.

14 januari 2020 om 20:00 uur: deskundige van het Nederlands Jeugdinstituut

- De oorzaak van toename van de jeugdzorg is niet direct aanwijsbaar. Factoren die hierbij een rol spelen zijn de hogere geluksnormen, de hoge verwachtingen van effectiviteit van de jeugdzorg en de maakbaarheidsgedachte.
- De transitie is goed gelukt, de transformatie nog niet. Je zou meer kunnen investeren in de voorkant, in maatschappelijke partners en het oplossend vermogen van ouders.
- Er is een meerwaarde te vinden in het optrekken met de scholen. Je moet nadenken over de vraag hoe je voorkomt dat kinderen zorg nodig hebben. Dit kan door de ondersteuningskracht te versterken van scholen, ouders en wijkteams.
- Verbreding van het netwerk kan hierbij ook een rol spelen: onderwijs en zorg gaat vaak over de gemeentegrenzen heen.
- De stelselwijziging van 2015 is nog bezig aan een leertraject. Sommige effecten laten zich pas na 10 jaar zien. Er is behoefte aan ontwikkelruimte, rust en vertrouwen.
- Veel aanbieders bieden naast het voordeel van een verminderde kwetsbaarheid het nadeel van de spreiding van de focus. Met deze aanbieders dienen regelmatig gesprekken gevoerd te worden.

21 januari 2020 om 18:00 uur: jeugdprofessionals

- De weg naar het CJG wordt steeds gemakkelijker gevonden. Ouders en zorgaanbieders hebben duidelijker doelen. Arrangementen lopen steeds beter.
- Vroegsignalering leidt soms tot in een vroeg stadium inzetten van zware zorg. Dat help meestal goed en snel.
- Er is geen warme overdracht van de ene organisatie naar de ander. Bijvoorbeeld samenwerking tussen consultatiebureau en CJG zou beter kunnen. Kaders en beleid werken hierbij vaak niet mee. De professional zou meer handelingsvrijheid moeten krijgen.
- Het doel van de decentralisatie (aan de voorkant minder complexe zaken aan het licht laten komen en daarop inzetten) wordt wel gehaald, maar kan nog beter.
- Jeugdprofessionals praten niet over de kosten van arrangementen, maar over de effectiviteit van de zorg. Die staat voorop. Ouders zijn zich niet bewust van de kosten.
- Werkdruk verminderen kan vooral door meer professionals aan te stellen. Zij moeten ook zelf grenzen aangeven. Door dat laatste zouden de wachtlijsten langer kunnen worden omdat de professionals dan minder jeugd tegelijkertijd helpen.
- Evaluaties worden door de jeugdprofessional geregistreerd. De jeugdprofessional vraagt aan ouders of doelen behaald zijn en of ze tevreden zijn.

21 januari 2020 om 19:30 uur: ervaringsdeskundigen

- Hulpverleners kijken te weinig naar verbeteringen van cliënten.
- De drempel om zorgaanbieder te worden is laag. Dit gaat ten koste van de kwaliteit, vooral bij zwaardere zorg. Bij ambulante zorg speelt dit minder.
- Iedere gemeente doet het anders. Zorgaanbieders zijn daarom veel tijd kwijt aan administratie en bureaucreatie.
- Het beleid is zo algemeen dat duidelijkheid over hoe de jeugdzorg moet worden ingevuld, ontbreekt. Hoe heeft de gemeente klanttevredenheid in beeld? Vraagt de gemeente zich af of ze de juiste tarieven betalen en of aanbieders goed genoeg zijn?
- Het pas betalen van het tweede deel als de doelen van het arrangement zijn behaald, is merkwaardig. Is dit wel een goed middel om de effectiviteit te bepalen?
- Graag de lichte en licht complexe zorg dichtbij de gemeente organiseren en voor zwaardere zorg bundelen; op één plaats voor meerdere gebieden / gemeenten.
- Een vaste hulpverlener is belangrijk.
- Vaste procedures mogen niet ten koste gaan van maatwerk. Hulp wordt belemmerd door wetten en regeltjes.
- Kijk naar het hele gezin en niet alleen naar het kind.
- Evalueren is lastig omdat de jeugdprofessional niet alles ziet, dit kan van invloed zijn op de kwaliteit van de evaluatie.

28 januari 2020 om 18:00 uur: portefeuillehouder

- Samenwerking heeft veel voordelen; je drukt gezamenlijk de overhead en er zijn voordelen van efficiency van inkoop. Ook kun je samen innoveren.
- De raad kan samenwerking controleren volgens de gegevens van het ZI2T.
- Informatievoorziening aan de raden is de verantwoordelijkheid van de eigen portefeuillehouder.
- De samenwerking is niet in een GR vastgelegd, omdat de meerwaarde hiervan niet vaststaat.
- Beeldvormende themabijeenkomsten nodigen uit tot een gesprek. Er is gelegenheid specialisten aan het woord te laten en er is basis voor reflectie.
- De bestuurstafel stuurt op kwaliteitsnormen, uitvalcijfers, klachten en financiën. De planning staat op de bestuurlijke kalender.
- Informatie over klachten wordt gedeeld met de raden. Raad en college moeten elkaar versterken. Samen kijken naar hoe dit georganiseerd kan worden, is heel vruchtbaar.

28 januari 2020 om 19:30 uur: ZI2T

- Samenwerking zorgt met name op het gebied van inkoop voor innovatie.
- In West-Brabant is er een kwaliteitstoets voor aanbieders bij aanvang. Ben je daar doorheen, dan is er vertrouwen dat de aanbieder het resultaat kan bieden en zijn er verder geen controles meer.
- 50% van de kosten wordt bij aanvang betaald, 50% bij het behalen van het resultaat. Bij langere trajecten wordt dit in 13 stukken verdeeld om de liquiditeit van de aanbieder zeker te stellen.

,

- Omdat de regio West-Brabant met zoveel aanbieders werkt is de continuïteit gegarandeerd.
- Clienttevredenheid wordt gemonitord. Hiervoor gelden zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren.
- Het ZI2T beschikt over alle informatie die de raden nodig hebben. De raden kunnen deze bij het ZI2T of via de betrokken ambtenaren opvragen.
- Vragen over de effectiviteit van het beleid zijn lastiger te beantwoorden. Wel zijn er tendensen te zien; van intramuraal naar extramuraal. De tijd vanaf 2015 is ook nog te kort om een beeld te hebben van hoe mensen later gaan functioneren.
- Het ZI2T vergelijkt de prestaties niet met andere regio's.



Fase 3: Adviserende fase

Op basis van de antwoorden op de geformuleerde vragen, stellen de rapporteurs een politiek neutraal advies op. De raadsledenwerkgroep bundelt de bevindingen en destilleert hieruit een koepelnotitie met daarin de bevindingen over de gehele regio.

Fase 4: Evaluatie

Na de uitwerking van het onderwerp ‘Jeugd’ wordt het totale proces geëvalueerd en op grond van de ervaringen bijgesteld dan wel gestopt. Ook de ervaringen van de 9 griffies gedurende het proces worden hierin meegenomen.

De investering in de methode Duisenberg zal naar verwachting uiteindelijk bijdragen aan een verbetering van de begroting en de jaarrekening en de raad input geven voor de uitvoering van haar kaderstellende en controlerende taak. De toepassing van de methode dient te worden gezien als een groeimodel.

Conclusies en Aanbevelingen

Bij de start van het onderzoek zijn 6 hoofdvragen geformuleerd. Deze hoofdvragen zijn in de verschillende deelfases en tijdens de gesprekken aan de orde gekomen. Aan de hand van deze stappen en input kunnen de volgende conclusies geformuleerd worden.

1. Dat de jeugdzorg complex is, staat buiten kijf. Dit beeld wordt gedeeld door niet alleen de raadsleden, maar ook door verantwoordelijk portefeuillehouders als ook door de deskundigen en professionals die dagelijks met de materie te maken hebben.
2. Juist door deze complexiteit wordt door de deelnemers het belang van samenwerking onderschreven, waarbij het belang van lokaal maatwerk voorop staat. Als het gaat om samenwerking wordt vooral de meerwaarde van gezamenlijke inkoop, verminderde kwetsbaarheid en het leren van elkaar benoemd.
3. De meerwaarde voor het lokale bestuur om zijn controlerende en kaderstellende taken uit te kunnen oefenen is minder scherp in beeld.
4. Hoewel aangegeven wordt dat binnen de jeugdzorgregio lokaal maatwerk wordt toegepast in de uitvoering, blijkt dit niet uit de beleidsstukken waarover de raad een besluit moet nemen. De beleidsdoelen in deze documenten zijn veelal abstract, algemeen en lastig om als gemeenteraad op te kunnen sturen. Er wordt kwantitatieve als kwalitatieve informatie verzameld door het Zi2t, maar voor raadsleden is het nog niet mogelijk om aan de hand van deze informatie te kunnen sturen op kwaliteit of maatschappelijke effecten. Daarbij wordt ook aangegeven dat deze informatie voor raden beschikbaar is, maar dat deze informatie opgevraagd kan worden. Bovendien deelt iedere gemeente deze informatie op eigen wijze en is er ook geen standaard voor in de planning- en controldocumenten.
5. Hoewel de raden formeel opdrachtgever zijn, kunnen de raden aan de hand van de beschikbare informatie deze rol slechts gedeeltelijk invullen.
6. Daarnaast wordt het beeld “we zijn er nog niet” gedeeld. Het standpunt dat de decentralisatie naar de gemeentes is in de regio wel gelukt is, maar de transformatie is nog niet op gang gekomen. Ook wordt de opvatting gedeeld dat gelet op de omvang van de decentralisatie een periode van vijf jaar eigenlijk te kort is om kwalitatieve conclusies te trekken.
7. Opvallend is dat er redelijk wat tegenstrijdigheden zitten in de antwoorden van de geïnterviewden. Waar beleidsmakers en professionals tevreden zijn of vinden dat zaken goed lopen, geven de ervaringsdeskundigen een duidelijk ander beeld aan. Investeren in verwachtingen management om beelden met elkaar te kunnen delen waardoor interpretatieverschillen zullen verminderen.
   De gemeenteraad zou vanuit zijn kaderstellende en controlerende rollen kunnen investeren in het verhelderen vanuit welk perspectief activiteiten ingezet worden en wat ze ermee willen bereiken. Kortom meer investeren in het organiseren van zicht op het geheel van beleidsvoorbereiding tot en met de resultaten van de uitvoering.

Aanbevelingen

Aan de hand van de bovengenoemde conclusies kunnen de volgende aanbevelingen gegeven worden:

1. Volgens de huidige werkwijze kunnen gemeenteraden slechts beperkt controleren of dat doelen gehaald zijn, of dat presentaties geleverd zijn en of dat het beleid rechtmatig, doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Daarbij blijkt het wel mogelijk te zijn om cliënttevredenheid te monitoren en in het regionale dashboard zowel kwantitatieve als ook kwalitatieve informatie op te halen.
   De aanbeveling wordt gedaan om de portefeuillehouders jeudzorg opdracht te geven om, in overleg met het Zi2t, het bestaande regionale dashboard op korte termijn uit te werken tot een toegankelijke informatiebron voor de gemeenteraden die zij ook zelf kunnen raadplegen.
   In dit toegankelijke dashboard moeten raadsleden in staat zijn om te monitoren in hoeverre voldaan wordt aan de wettelijke opdracht en regionaal gemaakte plannen. Daarbij wordt inzicht gegeven in:
   - het aantal aanvragen en verleende trajecten van lichte zorg en zware/specialistische zorg, het aantal afgeronde trajecten,
   - het aantal zorgvragen die door preventie en vroegsignalering verholpen zijn,
   - cliënt- en medewerkertevredenheid,
   - financiën.

   Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan aan de portefeuillehouders om,in het kader van de actieve informatieplicht, ieder kwartaal informatie uit het regionale dashboard door middel van een informatiebrief te delen met de raden.

2. In de beleidsdocumenten zijn de doelen abstract en algemeen geformuleerd omdat zij van toepassing zijn voor de hele regio. Aan de hand van deze documenten kunnen raden slechts in beperkte mate kaders stellen en beleidsindicatoren bepalen die zij van belang vinden.
   De aanbeveling wordt gedaan om in bij de vaststelling van het regionale beleid een lokale paragraaf op te nemen waarin ingegaan wordt op de lokale situatie en aan de hand daarvan per gemeente doelen, prestaties en indicatoren vast te stellen. De algemene regionale doelen worden in de lokale paragrafen vertaald naar specifieke lokale doelen en meetbare resultaten. Deze lokale paragraaf vindt vervolgens zijn vertaling in de gemeentelijke planning- en controldocumenten en waarbij specifieke lokale afwijkingen ten opzichte van het vastgestelde beleid via het PDCA principe worden verantwoord.

3. Iedere gemeente deelt informatie over de uitvoering van de jeugdzorg op eigen wijze. Daar is niets mis mee want niet iedere werkwijze sluit aan bij de wens, behoefte en cultuur van de raad. Hierdoor ontstaat wel het risico dat informatie versnipperd gedeeld wordt en bepaalde raden op informatieachterstand komen.
   De aanbeveling wordt gedaan om voor de raden een op de lokale situatie toegespitste kwartaalbrief op te stellen waarin zowel kwantitatieve als ook kwalitatieve informatie uit het regionale dashboard wordt gedeeld over de uitvoering van de jeugdzorg, worden afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde doelen en financiën gemeld en wordt hiervan het behandelperspectief geschetst en indien van toepassing wordt er ook informatie gegeven over actuele trends en ontwikkelingen, op landelijk gebied en binnen de regio

4. In geval er sprake is van het organiseren van hoog complexe zorg. zou meer dan nu het geval is, toegewerkt moeten worden naar centralisatie. Dit betekent dat hoog complexe zorg, ondergebracht wordt op, zo mogelijk, een locatie binnen de 9 gemeenten van West-Brabant.

Vooralsnog is de gekozen schaal (de negen) zeer werkbaar gebleken. Op termijn is verdere uitbreiding van het voedingsgebied mogelijk.
De zorg die via het rechterlijke systeem wordt aangedragen wordt met een dergelijke centraal afgestemde regie, nadrukkelijker in beeld gebracht. Wellicht kunnen daarmee de gemeentelijke invloed/ bijdrage aan de rechtsgang worden verstevigd, opdat er sprake kan zijn van meer eenheid.

Dank

Dank gaat uit naar de beleidsmedewerkers, de jeugdprofessionals, de ervaringsdeskundigen, de medewerker van het Zi2t, de deskundige van Het Nederlandse Jeugdinstituut en de wethouder die hun medewerking hebben verleend en uiteraard naar alle raadsleden die betrokken zijn geweest bij dit onderzoek: van de gemeente Halderberge: Gisela van Beek, Gert Logt en Hans van Gurchom. Van de gemeente Roosendaal: Jos Vrolijk, Gerard van Zalinge, Annette Gepkens, Karim Ahlalouch en Evelien van der Star. Van de gemeente Bergen op Zoom: Louis Wijten en Joost Pals. Van de gemeente Etten-Leur: Simon Jacobs, Mariëtte Nooijens en Jennie Boer. Van de gemeente Steenbergen: Dasja Abresch en Danker Kouwen. Van de gemeente Moerdijk: Peter Geleijns, Pauline Joosten, Liliana Ardon en Marian van Eersel.

Bijlagen

Bijlage 1: Inventarisatielijst brondocumenten

Bijlage 2: Beantwoording vragen door griffiers

Bijlage 3: Verslag kick-off bijeenkomst 26 februari 2019

Bijlage 4: Verslag bijeenkomst 2 juli 2019

Bijlage 5: Verslagen verdiepende interviews 14, 21 en 28 januari 2020