

‘Als het getij verloopt, moet men de bakens verzetten’

Als jeugdhulp in de Kempengemeenten als een schip wordt gezien, dan kan geconcludeerd worden dat het goed op stoom is en met een flink aantal knopen de haven uitvaart. Er is een duidelijke koers uitgestippeld en het is duidelijk welke havens onderweg worden aangedaan. Het plotten van de koers van het schip is een gezamenlijke taak van de gemeenten en de GRSK, waarvoor de gemeenteraden als stuurlied aan het roer staan (dus niet aan de wal). Het jeugdbeleid vaart immers de koers die de stuurlied uitzetten (waar willen we naartoe met onze jeugdhulp).

Het is alleen wel een schip met meerdere kapiteins en stuurlied, dus zonder de bereidheid om samen te werken komt het schip nergens. Als het gaat om de bemanning heeft men in de toegang bij zowel WIJzer (Oirschot) als het CJG+ (Bladel, Reusel-De Mierden en Eersel) hard gewerkt aan stabiliteit, consistentie en professionalisering.

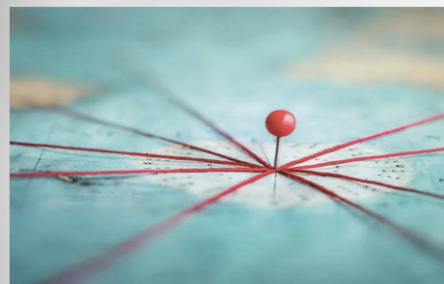


Het schip heeft inmiddels een stevige bemanning die weet hoe het jeugdveld werkt en kent in de vorm van de beleidsmedewerkers ook kordate kapiteins. Het schip kan de komende jaren nog wel wat wind in de zeilen gebruiken om te voorkomen dat ze in een storm terechtkomt. Het is dus aan de stuurlied om een koers te plotten met een gunstige wind waarmee weg gezeild kan worden van onder ander de scherpe riffen van het ravijnjaar.

De Kempengemeenten werken hard om passende jeugdhulp te bieden aan hun jeugdigen. Dit gebeurt vanuit de overtuiging dat zo dichtbij en laagdrempelig mogelijk werken, leidt tot minder (dure) maatwerkvoorzieningen. Het CJG+ (Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden) en WIJzer (Oirschot) dragen onder andere hieraan bij door aan te sluiten bij de leefwereld van jeugd en gezin, bijvoorbeeld bij de huisarts, op school en bij de GGD.

Veel van wat in de Hervormingsagenda wordt beoogd - laagdrempelige hulpverlening, inzet op preventie en normaliseren - is eigenlijk al praktijk in de Kempengemeenten. Iedere gemeente voert hierin een eigen koers of plaatst eigen accenten. In het complexe veld van de jeugdhulp met allerlei verschillende organisaties, belangen en (regionale) samenwerkingen is dit niet altijd even gemakkelijk.

Iedere gemeente moet constant de afweging maken tussen het belang van jeugd en gezin, het eigen belang, het intergemeentelijk belang, het regionaal belang en het belang van maatschappelijke partners. Op bepaalde momenten zitten al deze belangen op één lijn, maar vaker moet er een keuze worden gemaakt.



Het is dé uitdaging om de eigen koers vast te houden én ruimte te behouden voor andere belangen. Uit meerdere gesprekken blijkt grote waardering voor de kennis en expertise in het CJG+. Tegelijkertijd is het een zoektocht hoe dit zich verhoudt tot de kennis en expertise bij de jeugdhulpaanbieder.

Concreet is er regelmatig discussie over de administratieve vertaling van de inhoud, bijvoorbeeld over producten, beschrijvingen van producten, intensiteit en duur van de zorg. Dit kost (onnodig veel) tijd, energie en daarmee ook geld. Hierbij is het wederom de uitdaging om de eigen koers (veel kennis en expertise dichtbij de leefwereld van jeugd en gezin) in synthese met de rest van de keten te organiseren.



Een belangrijke vervolgstap om op koers te blijven (want de koers is wel al uitgezet) is het zo scherp mogelijk maken van doelstellingen, indicatoren en streefwaarden. Doordat er geen concrete doelen en indicatoren zijn vastgesteld, wordt de informatievoorziening op dit moment ook niet als adequaat ervaren door de gemeenteraden.

Zij kunnen met de informatie die zij nu ontvangen maar beperkt hun rol als kadersteller en controleur vervullen. Het is op dit vlak uiteraard wel een wisselwerking: de raad moet ook aangeven waar hun informatiebehoefte ligt.



Zonder een heldere opdracht of een heldere koers, kunnen ze ook niet bediend worden. Raadsleden voelen zich misschien nog niet in stelling gebracht, maar hebben tegelijkertijd ook niet die positie geclaimd.

Duidelijk is dat de raad zich nog niet volledig geëquipeerd voelt in de rol als kadersteller en controleur. Wat ook niet helpt, is dat er op het moment op raadsniveau geen regionale samenwerking bestaat. Er is geen regionaal radenplatform waarbinnen informatie wordt gedeeld en mogelijke zienswijzen worden voorbesproken. Terwijl er wel degelijk een sterke behoefte is aan een dergelijke samenwerking.



‘Overeenkomsten en verschillen in de jeugdhulp’

Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Bladel, Eersel, Reusel-De Mierden en Oirschot.

Ieder van deze gemeente heeft bepaalde onderdelen van beleid en/of uitvoering gezamenlijk georganiseerd.

Op andere onderdelen hebben de gemeenten een eigen aanpak gekozen.

In onderstaand overzicht komen belangrijke overeenkomsten en verschillen aan bod.

Gemeente	Beleids jeugdhulp	Inkoop	Toegang	Administratie
Oirschot	Gemeente Oirschot	Samen voor Jeugd	Gemeente Oirschot	GRSK
Eersel	GRSK	Samen voor Jeugd	GRSK	GRSK
Reusel-De Mierden	GRSK	Samen voor Jeugd	GRSK	GRSK
Bladel	GRSK	Samen voor Jeugd	GRSK	GRSK

Het grootste verschil is dat de gemeente Oirschot zelf het beleid opstelt en dat zij eveneens zelfstandig opdracht geeft aan WJZer om de gemeentelijke toegang vorm te geven. Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden trekken gezamenlijk op bij het organiseren van de gemeentelijke toegang (CJG+) en het meerjarenbeleidskader (MJBK). Alle vier de gemeenten zijn onderdeel van de regionale samenwerking “Samen voor Jeugd”. Bovendien voert de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten (GRSK) de administratie uit voor de vier gemeenten. In het onderstaande overzicht zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen te lezen.

Overeenkomsten

De vier Kempengemeenten hebben doelstellingen en indicatoren opgesteld in het jeugdbeleid. Verder delen de vier gemeenten de visie en het beleid vanuit Samen voor Jeugd. Zo is een regiovisie opgesteld en een transitieplan. Op dit moment werkt de regio Samen voor Jeugd aan een nieuw meerjarenplan, waarin de thema's uit de Hervormingsagenda Jeugd een plek krijgen. Op papier is het niet altijd duidelijk hoe deze verschillende beleidsdocumenten, zowel regionaal als lokaal, zich tot elkaar verhouden.

Alle vier de Kempengemeenten geven door hun manier van werken al handen en voeten aan de doelen vanuit de hervormingsagenda, bijvoorbeeld in het kader van sterke lokale teams. Zo sluiten CJG+ en WJZer zoveel mogelijk aan bij de leefwereld van jeugd en gezin, bijvoorbeeld bij de huisarts, op school of in de wijk. Bovendien bieden beide teams zelf ook (lichte) ambulante jeugdhulp.

Alle gemeenten werken actief samen in de regio. Iedere samenwerking heeft verschillende taken en verantwoordelijkheden. Hoewel rollen en verantwoordelijkheden helder zijn belegd, is er in de praktijk veel afstemming nodig om de samenwerking soepel te laten verlopen. Het gaat bijvoorbeeld over afstemming tussen de gemeenten Oirschot en Best, de GRSK en Samen voor Jeugd. Dit alles maakt de samenwerking soms uitdagend.

Zowel in Oirschot als in de drie Kempengemeenten is er sprake van een laagdrempelige toegang die bestaat uit professionals met veel kennis en kunde. In alle gemeenten hebben we kunnen vaststellen dat consultants aanwezig zijn op vindplekken en zelf ook - waar nodig - passende kortdurende ambulante hulp verlenen.

Het aantal cliënten is nagenoeg in alle gemeenten relatief stabiel. In Oirschot, Reusel-De Mierden en Eersel zien we zelfs een kleine daling. De complexiteit en behandelduur nemen echter overal toe. Dit is een landelijk beeld, maar wel iets om goed te blijven monitoren. Vooral om te kijken of er binnen de relatief zwaardere trajecten niet toch ook mogelijkheden zijn om voorliggende hulp bij in te zetten.

In de informatievoorziening richting de raad is er ruimte voor verbetering bij alle vier de gemeenten. Hoewel veel informatie gedeeld wordt met de raadsleden, is jeugdhulp een complex en veelzijdig thema. Het is daarom moeilijk voor raadsleden om het overzicht te houden en om zichtbaar te krijgen hoe het in de praktijk gaat. Raadsleden hebben behoefte aan het verhaal achter de cijfers.

De raad voelt zich niet goed geëquipeerd in de rol van kadersteller en controleur. Dat geldt voor alle vier de gemeenten. Het is ingewikkeld om in de veelzijdige jeugdhulp de rol als kadersteller en controleur te vervullen. Om goed te kunnen kader stellen en controleren is meer kennis en expertise nodig van het thema, dat niet alleen complex is en meerdere beleidsterreinen raakt, maar ook aan veel verandering onderhevig is door recente ontwikkelingen.

Het zal de komende tijd met alle externe ontwikkelingen en kraker wordende budgetten voor alle vier de gemeenten zaak zijn om te zorgen dat de dienstverlening op niveau blijft. Dat is al uitdaging genoeg. Zorg daarom dat alle stakeholders (dus ook de aanbieders) en de inwoners betrokken blijven en worden gehoord. De opgave dient in partnerschap opgelost te worden.

Verschillen

De gemeente Oirschot heeft een eigen beleidsplan *Opvoeden en Opgroeien* dat is voorzien van concrete doelstellingen, maatschappelijke resultaten en indicatoren. Bovendien staan bronnen, meetinstrumenten en gewenste richtingen erin beschreven. Ook de samenhang tussen de beleidsthema's wordt duidelijk aangegeven in de verschillende notities.

De gemeenten Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden werken nauw met elkaar samen in het organiseren van gemeentelijke toegang en het opstellen van beleid. De gemeente Oirschot heeft een andere positie en voert deze taken zelfstandig uit. Geografisch is deze werkwijze begrijpelijk. Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden liggen dicht bij elkaar, terwijl Oirschot naast de gemeente Best ligt. De gemeente Oirschot zoekt in de praktijk dan ook regelmatig de samenwerking met de gemeente Best op. Zij zijn samen ook één van de subregio's van Samen voor Jeugd, net zoals de Kempengemeenten één van de subregio's is.

Waar het gaat om de administratieve vertaling van de inhoud, bijvoorbeeld over producten, beschrijvingen van producten, intensiteit en duur van de zorg, vindt regelmatig discussie plaats tussen Eersel, Bladel en Reusel-De Mierden en jeugdhulpaanbieders. Jeugdhulpaanbieders waarderen de kennis en expertise van het CJG+, maar zijn tegelijkertijd (te) veel tijd kwijt aan discussies over administratie. Dit is een verschil met de gemeente Oirschot waarin de maatschappelijke partners deze discussies minder voeren.

Er is op dit moment geen samenwerking op raadsniveau op het gebied van Jeugd en of het Sociaal Domein. In het onderzoek is ook gevraagd naar de behoefte op dit vlak. In Reusel-De Mierden wordt dit door de raad niet direct als een gemis ervaren omdat ze vooral vanuit ‘het lokale’ het beleid willen vormgeven. Vanuit de andere gemeenteraden zijn wel signalen gegeven dat in ieder geval samen afstemmen, helpend zou kunnen zijn bij de aanscherping van doelstellingen rondom de inkoop en het verkrijgen van meer grip.

Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in een ontwerpbesluit (amendement). We zien dat hier heel beperkt gebruik van is gemaakt. De gemeente Bladel heeft van de vier onderzochte gemeenten de meeste formele instrumenten ingezet, vooral voor raadsvragen. In de interviews is aangegeven dat raadsleden in Oirschot, Eersel en Reusel-De Mierden, om goed te kunnen (bij)sturen en controleren in de toekomst, meer kennis en expertise nodig hebben.



Best practice - Doelenkader Alkmaar

Omdat voor de Alkmaarse raad de relatie tussen de doelstellingen en de indicatoren niet altijd duidelijk bleek, is daar aan het college gevraagd om zogenaamde **doelenkaders** op te stellen, waarin de doelen zijn vertaald naar indicatoren die jaarlijks worden geëvalueerd. De doelenkaders hebben ervoor gezorgd dat de raad effectiever kan monitoren in hoeverre de doelen van het beleid worden gerealiseerd.

Een dergelijke constructie zou ook bij de Kempengemeenten ingevoerd kunnen worden. Het is daarbij belangrijk om gezamenlijk invulling te geven aan deze doelenkaders, dus in afstemming tussen raad, college en organisatie. Maar ook zeker binnen de regionale samenwerking en met maatschappelijke partners.

‘Doelmatige en doeltreffende jeugdhulp kan alleen samen’

De noodzaak voor gemeenten om samen te werken in de jeugdhulp wordt alleen maar groter. In lijn met de Hervormingsagenda Jeugd worden steeds meer taken en verantwoordelijkheden geregionaliseerd. Dit betekent onder andere strengere samenwerkingsovereenkomsten voor gemeenten in het kader van de Wet verbetering beschikbaarheid Jeugdzorg. Voor de vier Kempengemeenten vraagt dit om (blijvende) helderheid in rollen, verantwoordelijkheden en taken.

Er wordt op het gebied van jeugdzorg samengewerkt op drie regionale niveaus:

- 1) Zuidoost Brabant (21voordejeugd),
- 2) Samen voor Jeugd en
- 3) de Gemeenschappelijke Regeling Samenwerking Kempengemeenten (GRSK).

Iedere samenwerking heeft verschillende taken en verantwoordelijkheden. Zo wordt de specialistische jeugdhulp ingekocht op het niveau van Samen voor Jeugd en is in het samenwerkingsverband van de GRSK een meerjarig beleidskader opgesteld. Hoewel rollen en verantwoordelijkheden helder zijn belegd over de verschillende niveaus, is veel afstemming nodig om de samenwerking soepel te laten verlopen.

Het gaat bijvoorbeeld over afstemming tussen de gemeente Bladel en andere Kempengemeenten, de GRSK en Samen voor Jeugd. Met het lopende proces van regionalisering is het de vraag hoe er in de toekomst samengewerkt wordt in (boven)regionaal en subregionaal verband.

Hoe meer regionalisering, hoe minder directe invloed van individuele gemeenten op de koers van de jeugdhulp. Het is belangrijk om hierop voor te bereiden, bijvoorbeeld door scherp in beeld te brengen waar je als gemeente wel direct invloed op hebt. Bovendien wordt het nog belangrijker om de verbanden tussen de verschillende beleidsnota's scherp in beeld te brengen.

Tegelijkertijd zijn regionale samenwerkingen cruciaal om de kwaliteit en beschikbaarheid van jeugdhulp op orde te houden. De schaalgrootte van een regio kan gezien worden als een belangrijk instrument om het juiste gesprek te voeren met



jeugdhulpaanbieders, bijvoorbeeld over (het gewenste niveau van) kwaliteit van hulp of de administratieve vertaling van de inhoud.

Een stevige regionale samenwerking biedt mooie kansen, maar dient eveneens op de juiste manier vertaald te worden naar individuele gemeenteraden, bijvoorbeeld door duidelijk inzichtelijk te maken wanneer de raad in regionale proces- en besluitvormingsprocessen aan zet is. Bovendien kunnen de gemeenteraden indicatoren benoemen die zij willen zien om de voortgang in de regio te monitoren.

Best practice – Radenplatform H10

De raden van de Haaglanden (H10) hebben zelf het initiatief genomen bij het oprichten van een informeel radenplatform dat periodiek, en ook bij belangrijke besluitvorming, samenkomt en waarin naast het uitwisselen van informatie ook sprekers worden uitgenodigd.

Daarnaast hebben ze een WhatsAppgroep opgericht waarin ze regelmatig informatie delen. Hierdoor zijn de raadsleden van de verschillende gemeenten goed op de hoogte van de regionale ontwikkelingen en de voortgang. En trekken ze samen op bij het formuleren van doelstellingen (in dit geval ten aanzien van de jeugdhulp).

‘Sturen kan via meerdere wegen’

Het is belangrijk dat de raad kan bepalen hoe en wanneer hij wordt ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de voortgang op de doelen en indicatoren. Jeugdhulp is een complex onderwerp. Om de kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren, is naast voldoende informatie ook voldoende begrip van het thema nodig om deze informatie te duiden.

Uit het onderzoek blijkt dat de raad steeds bewuster bezig is om zijn kaderstellende en controlerende rol te pakken (en beter in staat wordt gesteld om dit te doen), maar dat voor het stellen van doelen en kaders soms de kennis en expertise ontbreken. Het kan daarbij ook goed zijn om onafhankelijke experts in te huren om de raad meer kennis op bepaalde thema's bij te brengen, zodat de raadsleden ook echt vanuit kennis en expertise de doelstellingen en indicatoren kunnen formuleren.

Veel raadsleden geven aan dat zij nog te weinig het gesprek voeren over wat nou precies het effect is van alle ondersteuning en activiteiten die binnen het jeugdveld worden ontplooid. Heel specifiek is het ook om de effecten van alle activiteiten en pilots gegaan. Naast het stellen van duidelijke doelen en kaders, mag de raad ook een terugkoppeling op projectniveau verwachten, als ze daar behoefte aan hebben, want er kan ook 'een te veel aan informatie' ontstaan. Het belangrijkste is uiteindelijk dat er een totaalbeeld komt dat antwoord geeft op de vraag in hoeverre de doelen van de gemeente worden behaald en wat nou het effect van het beleid is. Om dat echt te weten is het naast cijfers en resultaten ook gewoon nodig om de praktijk 'te voelen'. Naast kennisessies met experts en professionals, zijn er ook mogelijkheden om met ervaringsdeskundigen (ouders bijvoorbeeld) of met jongeren zelf in gesprek te gaan. Ook zou het interessant kunnen zijn om een jongerenraad op te richten die over de schouder van de gemeente heen kijkt en ongevraagd en gevraagd advies kan geven.



Zie bijvoorbeeld de Experienced Experts (ExpEx, <https://www.expex.nl/>). Vanuit 21voordejeugd wordt een paar keer per jaar 'speak and eat' georganiseerd. Dit zijn gesprekken over jeugdzorg tussen wethouders en jongeren. Dit doen ze met jongeren die ook zelf jeugdhulp ontvangen. Dit soort initiatieven kunnen ook op lokaal niveau worden geïnitieerd. Maar ook stages en werkbezoeken - dat kan ook

bij buurgemeenten - zijn vaak heel verhelderend. Of zoals een raadslid in de Bollenstreek het zei: 'een kijk in de keuken geeft vaak meer inzicht dan een jaarverslag.' De informatiepositie van de raadsleden wordt beter, raadsleden krijgen meer inzicht in wat ze willen weten en ze krijgen een beter beeld van het betreffende onderwerp. Raadsleden kunnen daardoor hun controlerende taak beter uitvoeren.

Best practice - Stage lopen bij ISD Bollenstreek

In de Bollenstreek werken vier gemeenten samen in het Sociaal Domein via uitvoeringsorganisatie ISD Bollenstreek. ISD Bollenstreek heeft de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het betrekken van de raad bij de uitvoering. Zo organiseren zij voor alle raadsleden regelmatig informatiebijeenkomsten en werkbezoeken, en bieden zij stages aan bij de medewerkers van de Schuldhulpverlening, de Wmo of de Jeugdhulp. Het is mogelijk om mee te lopen met de professionals en echte intakegesprekken of huisbezoeken bij klanten mee te maken. Een dergelijke kijk in de keuken heeft ervoor gezorgd dat de raadsleden in de Bollenstreek de ISD als een zeer transparante organisatie ervaren die proactief informatie deelt, en waardoor zij bovenal gevoel hebben gekregen bij de uitvoeringspraktijk.

Een andere weg om meer grip te krijgen en daardoor ook meer sturing, is samen optrekken. Als het gaat om jeugdzorg werken de verschillende bestuurders en de ambtelijke organisaties actief samen in de regio. Er is op dit moment echter geen regionale afstemming tussen de gemeenteraden. Er vindt buiten het jaarlijkse Kempencongres dat georganiseerd wordt door de regio, geen informatieuitwisseling of afstemming plaats tussen de raden. Er wordt dus ook niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp.

Das lijkt - gezien het feit dat de gemeenten voor dezelfde opgave staan en daarin samen optrekken - een gemiste kans. Zeker omdat de raad juist meer aan de voorkant betrokken wil worden. Uit onderzoek blijkt niet bij alle gemeenteraden een sterke behoefte aan meer samenwerking. Toch zou alleen al afstemming helpend kunnen zijn. Door bijvoorbeeld een regionaal platform op te richten waarin raadsleden met elkaar informatie kunnen uitwisselen, zienswijzen kunnen voorbereiden en waar nagedacht kan worden over gemeenschappelijke doelstellingen (zie ook de best practice uit Alkmaar en de H10). Een eerste logische en noodzakelijke stap hierbij zou dan zijn het harmoniseren van de P&C-cycli, zodat de behandeling van stukken gelijktijdig is. Het lijkt voor de hand te liggen dat de griffies en agendacommissies hier dan afspraken over gaan maken. Dit zou er ook voor kunnen zorgen dat de gemeenteraden niet meer tegelijkertijd min of meer dezelfde vragen hebben en op dit vlak dus dubbel werk doen.