Jeugdhulp onder de loep

Drimmelen

Eindrapportage

Datum: 14 december 2020

Postbus 500
4700 KA Roosendaal
www.rekenkamerwestbrabant.nl

reken kamer
WEST-BRABANT

Inhoudsopgave

Samenvatting 4

1. Inleiding 6
1.1. Hoofdvraag 6
1.2. Deelvragen en normenkader 6
1.3. Aanpak 8
1.4. Leeswijzer 9

2. Kaderstelling en beleid 10
2.1. Kaders voor de jeugdhulp in gemeente Drimmelen 10
2.2. Regionale kaders voor de jeugdhulp 10
2.3. Lokale kaders en doelstellingen voor de jeugdhulp 12
2.4. Budgetten en geldstromen 13
2.5. Samenvattend en reflectie op de normen 13

3. Jeugdhulp in de praktijk 16
3.1. Kerngegevens zorggebruik 16
3.2. Uitvoering toegang tot jeugdhulp 17
3.3. Samenwerking in het veld 20
3.4. Doelrealisatie en de voortgang van de transformatie 22
3.5. Bijstellingen beleid en organisatie-inrichting 22
3.6. Wachtlijsten 25
3.7. Beleid omtrent alcohol- en drugsgebruik 25
3.8. Aanpak multi-probleemgezinnen 27
3.9. Aansluiting aanpak op de Jeugdwet 28
3.10. Financiën 30
3.11. Samenvattend en reflectie op de normen 33

4. Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad 37
4.1. Afspraken informatievoorziening aan de raad 37
4.2. Toezichthouden door raad 37
4.3. Rollen van de raad 38
4.4. Samenvattend en reflectie op de normen 39

5. Conclusies en aanbevelingen 40
5.1. Conclusies 40
5.2. Aanbevelingen 43

6. Reactie college op conceptrapport 47

7. Nawoord 50

Bijlage 1 Bronnenlijst 51

Colofon

Rekenkamer West-Brabant in samenwerking met RadarAdvies B.V.

Samenvatting

Met de overdracht van de jeugdhulp in 2015 hebben de gemeenten in Nederland er een grote taak en verantwoordelijkheid bijgekregen.

De gemeente Drimmelen heeft de overdracht van de jeugdhulp, als zovele gemeenten, al lerend en ontwikkelend opgepakt. Op verschillende wijze is met de raad het gesprek hierover gevoerd. De basis voor het beleid voor jeugdhulp is gelegd in de beleidsnota jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018. Over de voortgang van het proces van de transitie en de transformatie van de drie decentralisaties is met raadsinformatiebrieven vanaf begin 2014 (tot maart 2017) de raad op de hoogte gehouden. En, onder ander via de plan- en controlcyclus, over de (ontwikkeling van de) financiële consequenties.

Vanuit de gemeenteraad wordt ervaren dat zij weinig inzicht heeft op de uitvoering van de jeugdhulp, de ontwikkelingen die doorgemaakt worden en de eigen rol en positie in dit proces. Dit vormt de aanleiding van het onderzoek waarin de jeugdhulp onder de loep wordt genomen.

In het onderzoek is dit vertaald naar de hoofdvraag:

> Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Drimmelen vormgegeven, hoe ziet de jeugdhulp er in de praktijk uit, hoe vindt monitoring en sturing plaats en op welke manier wordt de raad geïnformeerd m.b.t tot het jeugdhulpbeleid?

Op basis van onze bevindingen wordt de hoofdvraag als volgt beantwoord:

De gemeente Drimmelen heeft het jeugdhulpbeleid vormgegeven in zowel regionale als lokale kaders. Er is inhoudelijk en organisatorisch stevig doorontwikkeld in de uitvoering van de jeugdhulp en daarmee wordt een goede invulling gegeven aan de doelen van de jeugdwet, zowel in de preventie als in de toegang tot de jeugdhulp. De doorontwikkeling bij de gespecialiseerde jeugdhulp ligt met name op het verkrijgen van inzicht en het beheersbaar krijgen van de processen en financiën. De bijbehorende kosten van de jeugdhulp zijn steeds gestegen, enerzijds door de investeringen in preventie en de toegang, anderzijds door de toename van het gebruik van de gespecialiseerde zorg.

De raad heeft zijn taakstellende en controlerende rol onvoldoende ingevuld of in kunnen vullen. De hoofdoorzaak, blijkt uit dit onderzoek, ligt in het gegeven dat het beleid onvoldoende is uitgewerkt in meetbare doelen en activiteiten, met bijbehorende monitorinstrumenten. Het ontbreekt daartoe aan concrete doelen met bijbehorende monitoring op de deelterreinen preventie, toegang en inzet gespecialiseerde jeugdhulp.

We concluderen dat:

1. Het beleid niet is uitgewerkt en daardoor monitoring en het realiseren van doelen onvoldoende in beeld gebracht wordt;
2. In de praktijk het CJG inmiddels goed is toegerust voor haar taken; de uitvoering van de jeugdhulp steeds meer voldoet aan de doelen van de Jeugdwet en de kosten van de jeugdhulp nog steeds stijgen;
3. De monitoring en informatievoorziening continue verbeterd wordt, en nog steeds verbeterd dient te worden; zodat ook de raad haar taken op een goede wijze kan uitvoeren.

De aanbevelingen zijn gericht op

- Het formuleren van doelen op de deelterreinen a) voorliggende voorzieningen & preventie, b) toegang tot de jeugdhulp en c) inzet gespecialiseerde jeugdhulp. Per deelterrein financiële middelen en monitoring vormgeven.
- Het ontwikkelen van een kennisprogramma jeugdhulp voor raadsleden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wens geïnformeerd te zijn over de praktijk en maakt het inhoudelijk gesprek in de raad met het college waardevol.
- Het blijven investeren in de jeugdhulp (per deelterrein) om verdere realisatie van de doelen van de Jeugdwet te halen, nadere invulling te geven aan de transformatie in het sociaal domein en de effectiviteit van de jeugdhulp te verbeteren.
- Invulling geven aan het klantperspectief voor zowel beleidsvorming als ook de monitoring van de effectiviteit van de jeugdhulp.

1. Inleiding

Per 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Vanaf dat moment is de gemeente Drimmelen bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de hulp aan minderjarigen. Het idee achter de Jeugdwet is dat gemeenten de jeugdhulp beter en goedkoper kunnen uitvoeren dan provincies en het Rijk. Gemeenten zouden, als eerste bestuurslaag, het beste in staat zijn om maatwerk te leveren dat aansluit bij wat lokaal nodig is.

Deze omslag vraagt om zowel een herinrichting van systemen (een transitie) als een inhoudelijke verandering van focus en werkwijze (een transformatie). De transformatie betekent: niet langer werken op basis van recht op zorg maar uitgaan van de eigen mogelijkheden van inwoners, de inzet van de sociale omgeving met een focus op preventie en een integrale aanpak. Dit houdt ook een nieuwe manier van denken en doen in met daarbij veel ruimte voor de professional.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het sturen op de beoogde maatschappelijke effecten van de Jeugdwet en dient te controleren of het door het college voorgestelde beleid hieraan bijdraagt. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren hebben gemeenteraadsleden behoefte aan gedegen informatie.

Met welke partners realiseert de gemeente Drimmelen haar jeugdhulpbeleid? Hoe verloopt de uitvoering van de jeugdhulp? Welke mogelijkheden tot het bieden van maatwerk zijn er voor professionals, worden deze mogelijkheden ook benut en is de jeugdhulp toegankelijk voor eenieder die het nodig heeft?

Deze vraagstukken hangen samen met de vraag of de gemeente de jeugdhulp binnen de beschikbare middelen effectief weet uit te voeren. Inzicht in deze vragen is noodzakelijk voor raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

1.1. Hoofdvraag

De gemeenteraad van Drimmelen heeft voor het rekenkameronderzoek in 2020 de uitvoering van de Jeugdhulp als thema gekozen. De reden hiertoe is dat de gemeenteraad van Drimmelen een discrepantie ervaart tussen de beeldvorming die uit de media tot hen komt en de informatie die zij van het college ontvangt. De gemeenteraad ervaart dat zij weinig zicht heeft op de uitvoering van de jeugdhulp (onder meer weinig zicht op het nakomen van gemaakte afspraken en de toegankelijkheid) en het financiële aspect daarvan. In een sessie tussen de rekenkamer met een afvaardiging van de raadsleden zijn de vragen aangescherpt. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Drimmelen vormgegeven, hoe ziet de jeugdhulp er in de praktijk uit, hoe vindt monitoring en sturing plaats en op welke manier wordt de raad geïnformeerd m.b.t tot het jeugdhulpbeleid?

1.2. Deelvragen en normenkader

De hoofdvraag is vertaald in de onderstaande deelvragen, waarbij normen zijn opgesteld. De deelvragen zijn opgesplitst in vier hoofdcategorieën: kaderstelling en beleid jeugdhulp, jeugdhulp in de praktijk, financiën en monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad.

Deelvraag	Norm
Kaderstelling en beleid	
1 Welke kaders en doelstellingen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen, zowel voor lokale als voor regionale keuzes?	1a. Er zijn zowel lokaal als regionaal kaders en doelstellingen geformuleerd voor de jeugdhulp. 1b. De doelstellingen van het jeugdhulpbeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen,

			activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd.
2	In welke mate is de gemeenteraad betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen en kaders?	2a. 2b. 2c.	De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen en kaders op lokaal niveau. De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van doelstellingen en kaders op regionaal niveau. De gemeenteraad heeft initiatief getoond in haar kaderstellende rol aangaande het jeugdhulpbeleid.
3	Welke afspraken zijn er in het beleid gemaakt over de budgetten van het sociaal domein en de hierbij behorende geldstromen?	3	Er zijn binnen het beleid duidelijke afspraken gemaakt over budgetten van het sociaal domein en daarbij behorende geldstromen, deze zijn specifiek uitgesplitst en inzichtelijk voor wat de jeugdhulp betreft.
De Jeugdhulp in de praktijk			
4	Hoe zijn de uitvoering van en de toegang tot de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen georganiseerd? En wat zijn de mogelijkheden voor maatwerk? Is het CJG voldoende toegerust aan de opdracht van de Jeugdwet.	4a. 4b. 4c.	De toegang tot jeugdhulp is op laagdrempelige wijze georganiseerd. Is goed vindbaar en bereikbaar. Van de mogelijkheid tot maatwerk wordt vaak gebruik gemaakt. Het CJG is voldoende toegerust voor haar taak.
5	Wie zijn de partnerorganisaties? Hoe en waarvoor wordt er samengewerkt met deze partners?	5a. 5b.	Het is duidelijk wie de partners en (beoogde) partnerorganisaties zijn. De samenwerking is met afspraken vastgelegd, zoals aanmelding, termijnen en overdracht.
6	Heeft de gemeente inzicht in de doelrealisatie en de voortgang van de transformatie?	6.	De gemeente heeft inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie en deelt deze inzichten met de gemeenteraad.
7	Welke bijstellingen hebben er plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting?	7.	Er zijn tijdig bijstellingen gedaan ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting.
8	Is er sprake van wachtlijsten binnen de jeugdhulp?	8a. 8b. 8c.	Het is inzichtelijk of er sprake is van wachtlijsten binnen de jeugdhulp. Er zijn afspraken gemaakt wanneer gestuurd wordt op ontstaan van wachtlijsten. Er wordt tijdig gestuurd op bestaande wachtlijsten.
9	Wat doet de gemeente om drugsgebruik bij jongeren tegen te gaan? Wat zijn de effecten van dit beleid?	9a. 9b.	Het is inzichtelijk wat de gemeente doet om drugsgebruik onder jongeren tegen te gaan. De gestelde doelen worden gerealiseerd en gemonitord.
10	Welke aanpak wordt gehanteerd bij multi-probleemgezinnen?	10.	Er is een specifieke aanpak voor multi-probleemgezinnen.
11	In hoeverre voldoet de uitvoering aan de doelen van de Jeugdwet?	11.	De uitvoering van de Jeugdwet voldoet aan de doelen van de Jeugdwet. Op preventie, normaliseren, eerder juiste hulp, integrale hulp (één gezin, één plan, één regisseur).
Financiën			
12	Hoe zijn de budgetten in de praktijk de afgelopen jaren besteed? Welke systematiek is er gehanteerd m.b.t budgetbeheer?	12a. 12b. 12c. 12d. 12e.	Het is inzichtelijk hoe de budgetten in de praktijk zijn besteed. Per categorie zijn prognose en realisatie inzichtelijk. Het budgetbeheer is inzichtelijk en systematisch toegepast. De uitgaven m.b.t. de jeugdhulp zijn binnen de begroting gebleven. Er is inzicht in directe en indirecte kosten van Jeugdzorg.
Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad			
13	Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan de gemeenteraad (op welke momenten vorm, inhoudelijk en	13a.	Er zijn duidelijke afspraken over informatievoorziening aan de gemeenteraad (als het gaat over welke momenten, vorm, inhoud en financieel).

	financieel)? Worden deze afspraken ook nageleefd?	13b. Deze afspraken worden nageleefd.
14	Hoe houdt de gemeenteraad zicht op de realisatie van de doelstellingen? Is dit uitgewerkt in concrete afspraken?	14a. Er is een heldere uitwerking van hoe de gemeenteraad zicht kan houden op de realisatie van doelstellingen, dit is uitgewerkt in concrete afspraken. 14b. De gemeenteraad is daadwerkelijk in staat om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van de jeugdhulp. 14c. De gemeenteraad stuurt actief bij op basis van deze inzichten (indien nodig).
15	Heeft de raad op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol?	15. De raad heeft op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

1.3. Aanpak

Hieronder is de aanpak van het onderzoek schematisch weergegeven. De uitvoering is gefaseerd opgebouwd: een opstartfase, inventarisatiefase, toetsingsfase en een rapportagefase. In het onderstaand schema vindt u de onderzoeksfasen met de bijbehorende activiteiten. De activiteiten zijn zo opgezet dat ze bijdragen aan het beantwoorden van de deelvragen.

Aan het begin van dit onderzoek werden de maatregelen rondom corona afgekondigd. Hierdoor zijn een aantal zaken anders verlopen dan voorgenomen. Gesprekken met ouders en kinderen hebben niet plaatsgevonden, doordat de werving onvoldoende opleverde. Begrijpelijk gezien de omstandigheden. De face-to-face interviews en focusgroepen zijn omgezet naar online interviews[1]. Bij de interviews is gebruik gemaakt van semigestructureerde vragenlijsten per thema, wat ruimte biedt voor de interviewer om, waar nodig, door te vragen.

[1] Externe organisaties die zijn geïnterviewd: Gezinshuis Hengelhof', Jeugdhulpaanbieder 'GGZ Breburg', 'MentaalBeter', 'Positieve Psychologie Drimmelen', Kinderopvang Eskadee, Team WBO, Verslavingszorg Novadic-Kentron



1.4. Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de vier hoofdcategorieën zoals benoemd bij de deelvragen. Allereerst wordt ingegaan op de kaderstelling en het beleid met betrekking tot jeugdhulp. Hierbij wordt ingegaan op landelijke, regionale en lokale kaders. Vervolgens wordt ingegaan op jeugdhulp in de praktijk waarbij wordt gekeken naar de uitvoering van de toegang, samenwerking en aansluiting op de praktijk in gemeente Drimmelen. Daarna komen de financiële kaders met betrekking tot jeugdhulp en de monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad aan bod.

2. Kaderstelling en beleid

In dit hoofdstuk staat het jeugdhulpbeleid van de gemeente Drimmelen centraal. In het eerste gedeelte wordt ingegaan op de wijze waarop het beleid is vormgegeven vanuit het Rijk, de gemeente en de regio. Vervolgens is gekeken naar de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de formulering van kaders en beleid. Daarbij is aandacht voor hoe er met de budgetten en geldstromen wordt omgegaan.

2.1. Kaders voor de jeugdhulp in gemeente Drimmelen

Op 1 januari 2015 trad de nieuwe Jeugdwet in werking. Het uitgangspunt van de stelselwijzing was dat "jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden[2]".
Om dit voor elkaar te krijgen werden verantwoordelijkheden en (financiële) middelen, welke eerst bij het rijk, provincie en zorgverzekeraars belegd waren, overgedragen aan gemeenten. Deze decentralisatie vroeg om zowel een nieuwe bestuurlijke inregeling (transitie) als een omslag (transformatie) in de wijze waarop hulp en ondersteuning aan jeugdigen en hun systeem (gezin en/of omgeving) werd geboden. Samenhang bestond tussen transitie en transformatie in de zin dat transitie nodig was om de "bestuurlijke en financiële randvoorwaarden" te creëren voor het behalen van de transformatiedoelen. De doelen van de Jeugdwet zijn[3]:

- Preventie en eigen kracht; waarbij ingezet wordt op eigen verantwoordelijkheden, eigen mogelijkheden en het eigen sociaal netwerk.
- De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren; onder andere door het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen.
- Eerder en juiste hulp op maat; waarmee beoogd wordt het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
- Integrale hulp aan gezinnen (één gezin, één plan, één regisseur); waarbij ingezet wordt op betere samenwerking en innovaties in ondersteuning door ontschotting van budgetten.
- Vermindering regeldruk voor meer ruimte professionals; waardoor betrokken professionals sociale netwerken rondom het gezin weten in te schakelen en hun kracht weten te benutten.

In de voorliggende paragrafen (2.2 t/m 2.4) worden de volgende deelvragen beantwoord:

- **Deelvraag 1**: Welke kaders en doelstellingen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen, zowel voor lokale als voor regionale keuzes?
- **Deelvraag 2**: In welke mate is de gemeenteraad betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen en kaders?
- **Deelvraag 3**: Welke afspraken zijn er in het beleid gemaakt over de budgetten van het sociaal domein en de hierbij behorende geldstromen?

2.2. Regionale kaders voor de jeugdhulp

Drimmelen werkt in de regio West Brabant Oost (WBO) aan een "gezamenlijke, toekomstbestendige aanpak van jeugdhulp"[4]. Het regionale beleidsdocument[5] is niet door de gemeenteraad van Drimmelen vastgesteld, en is vooral vanuit Breda geïnitieerd, zo geeft de wethouder aan. Het vernieuwde beleidsplan wordt wel door de gemeenteraad vastgesteld, met als doel de gemeenteraad beter in positie te brengen[6]. De raadsleden bevestigen, in het interview, dat

[2] Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013, p 8 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet
[3] Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013, p 2
[4] Beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015 - 2018, p.16
[5] Plan van aanpak: 'Samenwerken voor de Jeugd in West Brabant Oost'.
[6] Het nieuwe regionale beleidskader is inmiddels door de gemeenteraad vastgesteld (9 april 2020).

"wij" als gemeente Drimmelen vertrouwden op de expertise van Breda als kartrekker. Inmiddels, onder andere door meer kennis van de materie, verandert onze rol en zijn in staat beter kader aan te geven.

Uit de regionale documenten komt naar voren dat er voor de gezamenlijk aanpak drie gedeelde waarden zijn geformuleerd[7]:

1. We gaan uit van de talenten en eigen (oplossings)kracht van jeugd & ouders.
2. De vraag van jeugd en ouders zijn leidend.
3. Jeugd en ouders krijgen zo dichtbij mogelijk de ondersteuning/zorg die nodig is.

Deze gedeelde waarden zijn, mede op basis van input van jeugd, ouders en vertegenwoordigers van instellingen, uitgewerkt in negen gezamenlijke leef- en spelregels[8]:

1. We luisteren goed en praten mét in plaats van over jeugd en/of ouders.
2. Een jongere en/of gezin heeft één vast, vertrouwd aanspreekpunt.
3. De jongere en/of het gezin is leidend (voor zover mogelijk), o.a. bij opstellen plan.
4. Hulp en ondersteuning vinden in principe thuis (of zo-dicht-bij-huis mogelijk) plaats.
5. Ondersteuning jongere en/of gezin d.m.v. actieve inzet en goede samenwerking met sociaal netwerk van jeugd en ouders.
6. Jeugd en ouders hebben in principe volledig inzicht in hun eigen dossiers.
7. Jeugd en ouders kunnen andere professional vragen bij 'geen klik' t.b.v. effectieve samenwerking.
8. Wij stimuleren vindplaatsen om vroeg en adequaat te signaleren en advies/inzet van CJG'ers in te vliegen waar nodig.
9. CJG'ers/professionals schenden het vertrouwen van jeugd en ouders niet en handelen transparant.

Tot slot zijn in de regio, voor de organisatie van de jeugdhulp gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd. In het beleidsplan Jeugd en jongeren 2018-2021 worden deze uitgangspunten kort toegelicht[9]:

- Specialistische zorg voor jeugdigen wordt gezamenlijk georganiseerd. De gemeente Breda koopt de specialistische zorg namens de gemeenten in. Aan de samenwerking voor de gezamenlijke inkoop van de specialistische zorg ligt een juridisch construct ten grondslag.
- Iedere gemeente betaalt voor het eigen zorggebruik. Hierbij wordt, ter voorkoming van grote fluctuaties in het jaarlijkse budget, wel rekening gehouden met de gemiddelde kosten van de gemeente over een aantal jaren.
- Jeugdbescherming, jeugdreclassering en spoedeisende zorg wordt op niveau van de Veiligheidsregio Midden- en West-Brabant georganiseerd.
- Elke gemeente in West Brabant Oost organiseert lokaal ondersteuning en hulp. Deze hulp noemen we generalistische hulp op basis van gezamenlijke leidraad. De generalisten vormen de spil in de ondersteuning aan jeugd en ouders en zijn voor het gezin het eerste en vaste aanspreekpunt.
- Jeugd en ouders kunnen samen met de generalist specialistische zorg inroepen. Voor de toeleiding naar specialistische zorg is het uitgangspunt dat toeleiding onafhankelijk is van het zorgaanbod. Naast de generalist kunnen de huisarts en kinderrechter ook specialistische zorg inschakelen. Een regionaal adviesteam kan consultatie en (aanvullende) diagnostiek bieden voor de toeleiding naar de specialistische zorg.

---

7 Beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015 - 2018, p.16
8 Plan van aanpak: 'Samenwerken voor de Jeugd in West Brabant Oost'. p.6
9 Beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018- 2021, p.5

2.3. Lokale kaders en doelstellingen voor de jeugdhulp

Het beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018 is in 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. Het is een lokale uitwerking van het regionale plan van aanpak Samenwerken voor de Jeugd in West Brabant Oost. In 2020 is een nieuw plan door de raad vastgesteld, wat echter buiten dit onderzoek valt (grens 1 januari 2020)[10].

Tijdens de focusgroep met raadsleden is door hen aangegeven dat het beleid is uitgerold langs de kaders die door de raad zijn gesteld. Daarbij stellen de raadsleden dat het proces een "snelkookpan" was, mede door de decentralisatie die ook plaatsvond. Na de decentralisatie heeft de raad voornamelijk op financiën bijgestuurd. De raad heeft tijdens de focusgroep eveneens aangegeven dat ze het lastig vinden om doelstellingen te concretiseren. Het beleidsplan is een lokale uitwerking van het regionaal plan van aanpak Samenwerken voor de Jeugd in West Brabant Oost, waarin de gedeelde waarden en leef- en spelregels zijn geformuleerd. Op basis van deze gedeelde waarden en leef- en spelregels zijn in het beleidsplan acht lokale doelstellingen geformuleerd[11]:

- Kinderen groeien gezond en veilig op. Zij kunnen hun kwaliteiten ontwikkelen om uiteindelijk als volwaardige burgers deel te nemen aan de maatschappij. Daarbij zijn ouders als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind(eren).
- Jeugdhulp (van licht tot zwaar) is toegankelijk voor iedereen.
- De gemeente biedt ondersteuning aan ouders en kinderen bij het opvoeden en opgroeien. Zo dichtbij mogelijk, integraal en vraaggericht. Hierbij stimuleren we de eigen oplossingskracht van ouders, kinderen en hun omgeving.
- We zorgen voor continuïteit van de hulp voor jeugdigen en gezinnen die per 1 januari 2015 al in zorg zijn.
- Gebruikers van het jeugdhulpaanbod zijn tevreden over de wijze waarop zij benaderd worden en over de ondersteuning die zij krijgen.
- De aangeboden ondersteuning is passend en effectief (naar professionele maatstaven).
- (Veiligheids-)risico's bij het opgroeien en opvoeden signaleren we in een vroegtijdig stadium. De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren; onder andere door het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen.
- Op termijn is het gebruik van specialistische hulp (behandeling en verblijf) minder en bieden we meer lichte vorm van hulp (ambulant, kortdurend). Minder jeugdigen krijgen een maatregel op last van de kinderrechter. Dit omdat we meer preventief werken andere zorg inzetten.

In de gesprekken met ambtenaren van de gemeente en medewerkers van het CJG komen de genoemde doelen eenduidig naar voren. In het gesprek met ambtenaren van de gemeente wordt daarnaast aangegeven dat in 2019 het beleidsplan Sociaal domein is vastgesteld om de samenhang tussen de drie decentralisaties verder vorm te geven. Dit beleidsplan heeft als doel om de verbinding tussen beleid en uitvoering te versterken en integraal werken te bevorderen.

Daarnaast heeft de gemeenteraad in 2018 het Jeugd- en jongerenbeleid 2018-2021 vastgesteld. Hierin zijn met name preventie en samenwerking van onderwijs en jongerenwerk opgenomen. Centraal uitgangspunt van het jeugd- en jongerenbeleid is dat: "Jeugdigen en jongeren met de leeftijd 0 tot 18 jaar in de gemeente Drimmelen de mogelijkheden moeten hebben om zich te kunnen ontplooien en te participeren in de samenleving met als doel op te groeien tot zelfstandige volwassenen, die hun steentje bijdragen aan de maatschappij[12]".

[10] Door de gemeente is opgemerkt dat zij inmiddels aan de slag is met het nieuwe beleidskader. De gemeente laat met dit nieuwe beleidskader zien dat zij dingen heeft geleerd en dus anders doet.
[11] Beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015- 2018, p.5
[12] Beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018- 2021, p.1

In dit beleidskader is tevens een subdoel geformuleerd voor de jeugdhulp: "De gemeente biedt passende en effectieve ondersteuning aan ouders en kinderen bij het opvoeden en opgroeien. Zo dichtbij mogelijk, integraal en vraaggericht. Als jeugdhulp ingezet moet worden dan is deze voor iedereen toegankelijk[13]".

Medio 2017 is de raad akkoord gegaan met het voorstel om het beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018 met een jaar te verlengen tot 2019. Eén van de redenen hiervoor was het creëren van meer ruimte voor het schrijven van een regionale paragraaf. Een aantal andere gemeenten in de regio WBO kozen hier eveneens voor[14]. Het vaststellen van het regionale beleidskader, dat de basis vormt voor het lokale beleidsplan jeugdhulp, heeft echter langer geduurd dan verwacht. Het beleidsplan Jeugdhulp 2015-2017 vormde daardoor ook in het jaar 2019 de beleidsbasis voor de jeugdhulp. Het geactualiseerde (regionale) beleidsplan Jeugdhulp wordt in 2020 vastgesteld door de gemeenteraad[15].

2.4. Budgetten en geldstromen

Het financiële vertrekpunt voor de jeugdhulp in 2015 was het budget voor de samenwerkende regio WBO uit de meicirculaire 2014. Voor de gemeente Drimmelen bedroeg dit budget voor de totale overgedragen jeugdhulp in 2015 € 4.098.236,-[16], waarvan 5% werd gereserveerd voor beheerskosten van het jeugdzorgstelsel, ontwikkelkosten en mogelijke tussentijdse kostenstijgingen en 10% van dit budget werd gereserveerd voor de toeleiding. Dit blijkt uit de stukken en is bevestigd in het focusgesprek met ambtenaren van de gemeente (beleid en financial control).

Vervolgens is begroot op wat nodig bleek voor jeugdhulp waarbij geput wordt uit het breed sociaal domeinbudget. Tekorten zijn opgevangen door de inzet van eigen middelen. Verder zijn de normale regels – begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening – voor budgetbeheer en de planning en control cyclus op het jeugdhulpbudget van toepassing. De jeugdhulp is opgenomen in programma 4 Sociaal Domein, onderdeel opgroeien en opvoeden. In de interviews en uit de documenten zelf blijkt dat de begrotingscyclus vooral inzicht geeft in beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen omtrent Veilig Thuis, Centrum voor Jeugd en Gezin (hierna: CJG) en de beheersing van de kosten jeugdhulp. Ook geeft het inzicht in uitvoering van verschillende beleidsplannen, waaronder Jeugd- en Jongerenbeleid. Het budget voor de jeugdhulp wordt niet verder specifiek gemaakt, er vindt geen uitsplitsing naar zorgsoorten en kosten voorliggend veld plaats. Om meer inzicht te krijgen in de dienstverlening van jeugdhulpaanbieders ingekocht door team WBO wordt op dit moment een overlegstructuur ontwikkeld en is een dashboard in gebruik om gedurende het jaar inzicht in de uitnutting van het jeugdhulpbudget te geven. In hoofdstuk 3.10 wordt nader ingegaan op het onderdeel financiën.

2.5. Samenvattend en reflectie op de normen

In dit hoofdstuk is onderzocht welke doelstellingen regionaal en lokaal in de gemeente Drimmelen voor de jeugdhulp bestaan, hoe de raad betrokken is bij de formulering hiervan en op welke manier is omgegaan met budgetten en geldstromen.

Hieronder reflecteren we op norm 1 t/m 3:

Norm 1a) Er zijn zowel lokale als regionale kaders en doelstellingen geformuleerd voor de jeugdhulp.

[13] Beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018- 2021, p.7
[14] BW voorstel verlenging beleidsplan jeugdhulp, p.2
[15] Het nieuwe regionale beleidskader is inmiddels door de gemeenteraad vastgesteld (9 april 2020).
[16] Dit is in de meicirculaire 2015 (voor begrotingsjaar 2015) verlaagd tot € 3.819.675,-

1b) De doelstellingen van het jeugdhulpbeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Er zijn zowel lokale als regionale kaders en doelstellingen geformuleerd voor de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen. Drimmelen werkt in de regio West Brabant Oost (WBO) aan een "gezamenlijke, toekomstbestendige aanpak van jeugdhulp". Voor deze gezamenlijke aanpak zijn drie gedeelde waarden geformuleerd. Deze waarden zijn uitgewerkt in negen gezamenlijke leef- en spelregels. Tevens zijn er in de regio voor de organisatie van de jeugdhulp gezamenlijke uitgangspunten geformuleerd. Deze worden in het beleidsplan Jeugd en jongeren 2018-2021 kort toegelicht.

In het huidige beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018 zijn op basis van deze gedeelde waarden en leef- en spelregels acht lokale doelstellingen geformuleerd. In het beleidsplan Jeugdhulp 2015- 2018 is geen centrale doelstelling geformuleerd voor de jeugdhulp. De doelstellingen zoals geformuleerd in het beleidsplan zijn niet nader uitgewerkt in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten. Eveneens ontbreken indicatoren voor de monitoring van het behalen van de doelstellingen. Daarnaast bestaat in de gemeente Drimmelen een beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018–2021. Ook hierin zijn geen, naar specifieke meetbare activiteiten, uitgewerkte doelstellingen opgenomen.

In de onderzoeksperiode (tot 1 januari 2020) vormen het beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018 en het beleidsplan Sociaal Domein 2019- 2023 de basis voor het jeugdhulpbeleid. Medio 2017 is de raad akkoord gegaan met het voorstel om het beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018 met een jaar te verlengen tot 2019. Op 9 april 2020 is het nieuw regionaal beleidskader van kracht geworden. Zoals vermeld valt dit buiten de onderzoeksperiode.

Norm 2a) De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen en kaders op lokaal niveau. Norm 2b) De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van doelstellingen en kaders op regionaal niveau. Norm 2c: de gemeenteraad heeft initiatief getoond in haar kaderstellende rol aangaande het jeugdhulpbeleid.

Deze norm wordt in beperkte mate behaald. De raad is in beperkte mate betrokken geweest bij de formulering van zowel de lokale als de regionale kaders en doelstellingen voor de jeugdhulp. Tijdens de decentralisaties was er te weinig tijd om intensief betrokken te worden bij de formulering van kaders en doelstellingen. De raad heeft vooral op financieel vlak bijgestuurd. Bij de formulering van de regionale kaders is vertrouwd op de expertise van centrumgemeente Breda. Het herijkte regionale beleidskader wordt, in tegenstelling tot een aantal andere gemeenten in het samenwerkingsverband, wel ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

Bij het formuleren van doelstellingen en kaders heeft de gemeente Drimmelen, inclusief de gemeenteraad, ervaren dat het lastig is om de doelstellingen voor de jeugdhulp te concretiseren. waardoor deze vaak hoog-over en weinig concreet zijn. De raad kan daardoor moeilijker haar taken goed uitvoeren. Door het verlengen van de duur van geldigheid van het regionaal beleid (medio 2017) is er geen gebruik gemaakt van de gelegenheid doelstellingen en kaders tussentijds aan te scherpen.

Norm 3: Er zijn binnen het beleid duidelijke afspraken gemaakt over budgetten van het sociaal domein en daarbij behorende geldstromen, deze zijn specifiek uitgesplitst en inzichtelijk voor wat de jeugdhulp betreft.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Het financiële vertrekpunt voor jeugdhulp 2015 was het budget van de samenwerkende regio WBO. Vervolgens is begroot op wat nodig bleek voor de jeugdhulp in Drimmelen waarbij geput wordt uit het breed sociaal domein. Verder zijn de normale regels voor budgetbeheer en de planning en control cyclus op het jeugdhulpbudget van toepassing. De begrotingscyclus geeft daarbij – naast inzicht in uitvoering van verschillende beleidsplannen, waaronder jeugd- en jongerenbeleid - vooral inzicht in beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen omtrent Veilig Thuis, CJG en beheersing kosten jeugdhulp. Om meer inzicht te krijgen in de dienstverlening van jeugdhulpaanbieders ingekocht door het WBO, wordt op dit moment een overlegstructuur ontwikkeld en is een dashboard in gebruik om gedurende het jaar inzicht in de uitnutting van het jeugdhulpbudget te geven.

3. Jeugdhulp in de praktijk

Ter introductie bij dit hoofdstuk is het interessant de belangrijkste conclusies van een eerste landelijke evaluatie van de Jeugdwet mee te nemen.

Evaluatie Jeugdwet

De regering heeft in 2018 een evaluatie[17] van de Jeugdwet uit laten voeren. Uit de evaluatie van de Jeugdwet zijn een aantal zaken naar voren gekomen. De belangrijkste conclusie van de eerste evaluatie is dat de beoogde transformatie naar een effectiever stelsel nog niet gerealiseerd is. Oorzaken voor het nog niet behalen van de echte transformatie zijn onder andere het feit dat veel ouders en jeugdhulpaanbieders problemen ervaren in de toegang tot jeugdhulp, dat er budgettaire krapte wordt ervaren bij gemeenten, dat er een gebrek is aan landelijke gegevens over de kwaliteit van de jeugdhulp en tot slot is er nog geen sprake van een verminderd beroep op de gespecialiseerde jeugdhulp. Naar aanleiding van deze bevindingen en conclusies is er een Transformatiefonds opgericht, voor de jeugdhulpregio's om de vernieuwing van het jeugdhulpstelsel een extra impuls te geven.

3.1. Kerngegevens zorggebruik

Uit de cijfers van het CBS[18] blijkt dat 9% van alle jongeren tot 18 jaar in de gemeente Drimmelen in de eerste helft van 2019 jeugdhulp ontving. Dit is lager dan het landelijk gemiddelde, dat volgens het CBS[19] op 10% procent ligt. In de onderstaande tabel is de verdeling van alle trajecten naar type jeugdhulp voor jongeren tot 18 jaar af te lezen voor de gemeente Drimmelen in de eerste helft van 2019[20]:

Type jeugdhulp	Percentage
Jeugdhulp zonder verblijf	88,3 %
Jeugdhulp met verblijf	5,3 %
Jeugdbescherming	5,3 %
Jeugdreclassering	-

Op basis van de cijfers van het CBS is ook een vergelijking te maken in het jeugdhulpgebruik van de gemeente Drimmelen, jeugdregio West Brabant Oost en het landelijk gemiddelde. Deze vergelijking is in de onderstaande tabel te zien.

Type jeugdhulp	Gemeente Drimmelen	Jeugdregio West Brabant Oost	Landelijk gemiddelde
Jeugdhulp zonder verblijf (% van alle jongeren tot 23 jaar)	7,9%	8,1 %	9,1 %
Jeugdhulp met verblijf (% van alle jongeren tot 23 jaar)	0,5 %	0,7 %	1 %
Jeugdbescherming	0,6 %	0,8 %	1,2 %

[17] Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. 2018, ZonMw
[18] Verkregen via https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening
[19] De gemeente merkt op dat – wegens beperkte betrouwbaarheid van de CBS-cijfers - zij uitgaat van haar eigen dashboardcijfers
[20] Verkregen via https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening

(% van alle jongeren tot 18 jaar)			
Jeugdreclassering (% van alle jongeren van 12 tot 23 jaar)	-	0,4 %	0,4 %

3.2. Uitvoering toegang tot jeugdhulp

Deze paragraaf gaat in op de organisatie en uitvoering van de toegang, oftewel de routes die jeugdigen en/of ouders die hulp zoeken kunnen nemen. Allereerst wordt ingegaan op de verschillende mogelijke routes, waarna de gemeentelijke route verder wordt uitgediept. Ook worden aandachtspunten van deze route benoemd en de huidige doorontwikkeling ervan. Daarnaast gaan we in op een aantal andere routes die in de gemeente Drimmelen veelvuldig worden genomen. Ten slotte bespreken we de mogelijkheden voor maatwerk en beantwoorden we de vraag of het CJG voldoende toegerust is om aan de opdracht van de Jeugdwet te voldoen.

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 4**: Hoe is de uitvoering van en de toegang tot de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen georganiseerd? En wat zijn de mogelijkheden voor maatwerk? Is het CJG voldoende toegerust aan de opdracht van de Jeugdwet?

In de Verordening Jeugdhulp 2020 (in concept)[21] van de gemeente Drimmelen staat dat toeleiding naar Jeugdhulp op vijf verschillende manieren kan verlopen, namelijk:

1. Vrij toegankelijk
2. Via de gemeente
3. Na verwijzing van een huisarts, jeugdarts of medisch specialist
4. Via gecertificeerde instellingen, de kinderrechter, het openbaar ministerie en de directeur of de selectiefunctionaris van een justitiële jeugdinrichting
5. Via het advies- en meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) (Veilig Thuis)

Gemeentelijke toegang via het CJG

Wat betreft de gemeentelijke toegang heeft Drimmelen de keuze gemaakt het takenpakket van het reeds in 2010 opgerichte CJG in 2015 uit te breiden met de taken die voortkomen uit de invoering van de Jeugdwet (zie ook paragraaf 2.4). Het CJG heeft als centrale doelstelling: "Het organiseren en aanbieden van hulp voor ouders en jeugdigen met betrekking tot de taken zoals genoemd in de Jeugdwet[22]." Deze doelstelling is uiteengezet in een viertal subdoelstellingen[23]:

1. Informatie en advies over opvoeden en opgroeien.
2. Ambulante jeugdhulp en gezinsbegeleiding op alle leefgebieden gericht op:
   - het veranderen of te leren hanteren van gedrag;
   - het versterken van opvoedvaardigheden van ouders;
   - het versterken van de zelfredzaamheid en weerbaarheid;
   - het creëren van goede pedagogische omstandigheden in het gezin;
   - het voorkomen van onveiligheid.
3. Coördinatie van jeugdhulp en arrangeren van passende zorg:
   - Participatiebevordering (stimuleren en faciliteren van (informele) netwerken, waaronder huisartsen en de jeugdgezondheidszorg).
4. Inzetten op vergroting van zichtbaarheid en bereikbaarheid van het CJG.

[21] Verordening Jeugd gemeente Drimmelen 2020 (concept), p.12
[22] Begroting 2020 CJG Drimmelen/ Geertruidenberg, p.5
[23] Begroting 2020 CJG Drimmelen/ Geertruidenberg, p.5

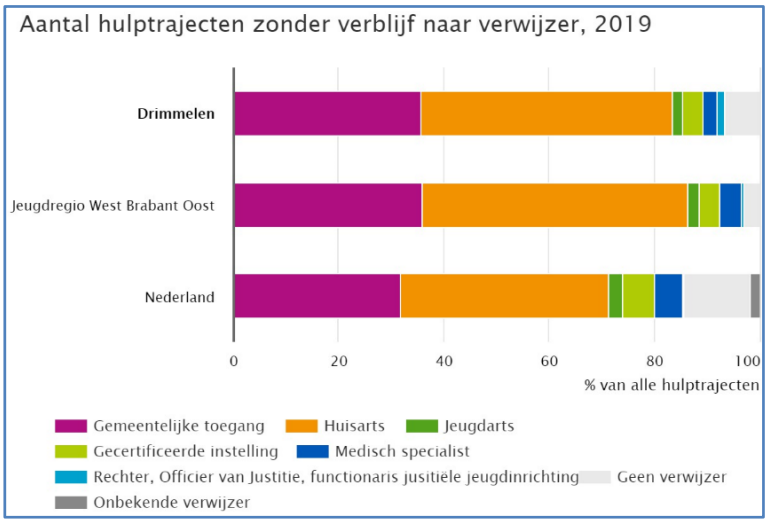
Om de centrale doelstelling te bereiken worden de volgende activiteiten uitgevoerd[24]:

1. Zorgen voor een solide en stabiele organisatie. Dit betekent dat we het personeel en de kennis zoveel mogelijk behouden en dat de organisatie daadwerkelijk in alle opzichten als één organisatie functioneert.
2. Borging van continuïteit van hulp en ondersteuning (één aanspreekpunt).
3. Zorgen voor een (blijvend) betaalbare organisatievorm.
4. Lokaal verankerd CJG (dichtbij de burger).
5. Het bieden van professionele en waar nodig integrale hulp.

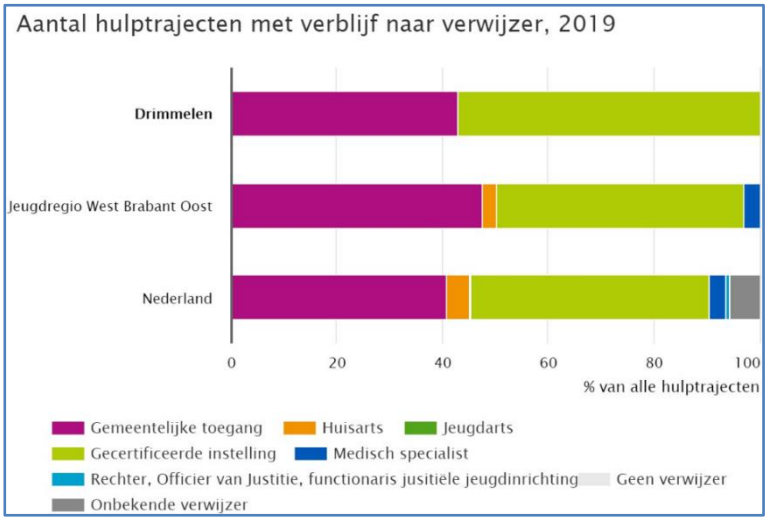
De toeleiding naar het CJG komt op verschillende manieren tot stand. Veel aanvragen komen binnen via de zogenoemde bereikbaarheidsdienst van het CJG. Inwoners kunnen per mail of per telefoon contact opnemen met het CJG. Een vast team van medewerkers geeft deze dienst vorm[25]. Daarnaast vindt toeleiding naar het CJG plaats via scholen, kinder- en huisartsen, Veilig Thuis (vanuit vrijwillig kader), jeugdverpleegkundigen, het jongerenwerk en Novadic Kentron.

Andere verwijzers

Naast de gemeentelijke toegang zijn er ook nog andere wettelijke verwijzers, waarbij de meeste verwijzingen plaatsvinden door huisartsen en gecertificeerde instellingen. Cijfers van de Benchmark Jeugdzorg van het CBS[26] laten zien dat in de gemeente Drimmelen iets meer verwijzingen naar jeugdhulp zonder verblijf via de gemeentelijke toegang lopen dan in andere gemeenten.
Bij jeugdhulp met verblijf is dit percentage redelijk gelijk aan dat van andere gemeenten, maar nemen in Drimmelen gecertificeerde instellingen wel een groter deel voor hun rekening dan andere verwijzers[27].



[24] Begroting 2020 CJG Drimmelen/ Geertruidenberg, p.5
[25] Verslag 2017 en acties 2018 CJG Drimmelen Geertruidenberg, p.6
[26] Verkregen via: https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg#drimmelen+2019JJ00
[27] De gemeente merkt op dat – wegens beperkte betrouwbaarheid van de CBS-cijfers - zij uitgaat van haar eigen dashboardcijfers



De bovenstaande tabellen laten zien dat in Drimmelen, in vergelijking met Nederland, relatief veel verwijzingen zónder verblijf via huisartsen lopen. Overigens is dit het geval in de gehele jeugdhulpregio West Brabant Oost. Dit beeld wordt bevestigd in de gevoerde gesprekken met aanbieders. Eén van de jeugdhulpaanbieders geeft bijvoorbeeld aan dat ongeveer 80 procent van de verwijzingen via de huisarts loopt tegenover ongeveer 10 procent vanuit het CJG. Dat het sterk verschilt per aanbieder blijkt overigens uit een ander gesprek met een jeugdhulpaanbieder. Deze geeft aan dat zij in jeugdhulpregio West Brabant West vrijwel geen enkele verwijzing meer krijgt via de huisartsen. De gemeente heeft graag meer verwijzingen via het CJG om grip en zicht te hebben op inzet jeugdhulp. Daarbij bestond de indruk dat huisartsen snel door verwijzen naar jeugdhulp. In regionaal overleg, zie ook verder bij 3.5.4., is een pilot gestart met inzet van de praktijkondersteuner huisarts Jeugd (hierna: POH-Jeugd). Het ontlast de huisarts en door specialisme in huis te hebben die zelf korte interventie kan doen en mede daardoor minder doorverwijzingen realiseert. De eerste resultaten in de opstartfase zijn positief, blijkt uit interviews. In de gemeente Drimmelen verliepen meer verwijzingen van kinderen tijdens de opstartfase via de POH- Jeugd dan in buurgemeente Oosterhout.

3.2.1. Maatwerk

Uit het interview met de wethouder komt naar voren dat er maatwerk geleverd wordt. Vertrekpunt is: wat is nodig, de beste oplossing, voor het kind en/of gezin. In het interview met het CJG wordt dan ook aangegeven dat professionals (zowel de consulenten als de kwaliteitsmedewerkers) altijd vertrekken vanuit de inhoud. Er wordt vanuit daar gekeken naar de bedoeling, in plaats van het strikt naleven van de regels van de wet. Dit is werken volgens de omgekeerde toets. Zo is het ook vastgelegd in het Beleidsplan Sociaal domein Gemeente Drimmelen 2019-2023[28]. Korte lijntjes tussen de maatschappelijke partners dragen hieraan bij, zo is aangegeven in het interview met het CJG. Daarnaast is er binnen de gemeente een groot aanbod aan jeugdhulp, in zowel het voorliggend veld als de specialistische zorg. Ook dit draagt bij aan de mogelijkheid om echt maatwerk te leveren.

Vanuit de jeugdhulpaanbieders wordt aangegeven dat zij maatwerk leveren door middel van het opstellen van individuele behandelplannen. Een jeugdhulpaanbieder zegt hierover: “De behandelplannen worden voorgelegd aan de cliënt en hun input wordt meegenomen. De plannen worden op maat gemaakt, er is geen enkel plan hetzelfde.”

[28] Beleidsplan Sociaal Domein gemeente Drimmelen 2019- 2023, p.29

3.2.2. Toerusting CJG

De gemeente Drimmelen heeft het takenpakket van het CJG in 2015 uitgebreid (zie paragraaf 3.4.1 voor een uitgebreidere beschrijving hiervan). Om dit te kunnen bewerkstelligen hebben er tevens een aantal andere aanpassingen plaatsgevonden. In eerste instantie is het CJG als een netwerkorganisatie opgezet met medewerkers vanuit andere organisaties, waaronder Trema, GGD, MEE, Surplus Welzijn en beide gemeenten (Drimmelen en Geertruidenberg). De capaciteit is uitgebreid van 9,5 fte eind 2015 naar 15 fte in 2016 en 2017. Bij het werven werd vooral gekeken naar de ontbrekende expertise binnen het team. In het team is veel geïnvesteerd voor wat betreft training en deskundigheidsbevordering. In het focusgesprek met het CJG zijn hiervan voorbeelden benoemd, zoals de 'omgekeerde toets'. De gemeente is in 2016 al gestart met het verkennen van welke organisatievorm het beste past bij het CJG. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het omvormen van een netwerkorganisatie naar een bedrijfsvoeringorganisatie ingaande 1 januari 2020. Dit proces, blijkt zowel uit de stukken als uit interviews met raadsleden, heeft in samenspraak met de raad vorm gekregen. Er hebben meerdere vergaderingen, een onderzoek en voorlichtingsbijeenkomst plaatsgevonden.

Uit het focusgesprek met het CJG komt naar voren dat de samenwerking met scholen en huisartsen (overleggen en pilot POH-Jeugd) steeds meer vorm en inhoud krijgt. Het ontwikkelen van nieuwe collectieve voorzieningen is (nog) niet gerealiseerd.

In 2020 bestaat de volledige formatie uit 19,8 fte (waarvan 16 fte jeugdprofessionals)[29]. De jeugdprofessionals zijn generalisten die dichtbij huis aan de slag gaan met gezinnen. Het overgrote deel van de gevraagde hulp kunnen zij zelf bieden[30].Zij kunnen 85% van de hulp zelf bieden. Indien er aanvullend specifieke expertise nodig is wordt deze door de generalist ingezet. Dit geldt ook voor inzet van specialistische jeugdhulp, met als uitgangspunt zonder wachtlijsten en zo efficiënt mogelijk georganiseerd.

3.3. Samenwerking in het veld

Deze paragraaf gaat in op de samenwerking die de gemeente heeft op verschillende niveaus. Allereerst wordt ingegaan op de samenwerking in de uitvoeringspraktijk van het CJG. Daarna wordt benoemd op welke manier de gemeente zowel lokaal als regionaal samenwerkt met jeugdhulpaanbieders op het niveau van bedrijfsvoering. In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 5**: Wie zijn de (beoogde) partnerorganisaties? Hoe en waarvoor wordt er samengewerkt met deze partners?

3.3.1. Samenwerking tussen het CJG en partners in de uitvoering

Medewerkers van het CJG werken met veel organisaties samen. Het gaat onder andere om partners die vanwege hun 'reguliere' rol in het leven van jeugdigen een belangrijke taak vervullen bij de preventie, signalering en toeleiding naar hulp en het eventueel bieden/inbedden van ondersteuning. Het gaat dan om onder andere het primair en voortgezet onderwijs, de GGD, de verslavingszorg (Novadic-Kentron), de kinderopvang, het jongerenwerk en de buurtsportcoaches, Jeugdgezondheidzorg, Veilig Thuis en algemene voorzieningen die ondersteuning bieden. Ook wordt er gebruik gemaakt van het Jeugd Advies Team. Vaak bestaat de ondersteuning door de inzet van vrijwilligers vanuit bijvoorbeeld Humanitas en Stichting Welzijn & Ondersteuning (SWO). Als het gaat om toeleiding zijn ook huisartsen een belangrijke partner voor het CJG. Daarnaast is er veel contact met aanbieders die gespecialiseerde jeugdhulp uitvoeren.

[29] Begroting 2020 CJG Drimmelen/ Geertruidenberg, p.13
[30] Beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015- 2018, p.17

Zowel het CJG als de partners geven aan dat de samenwerking onderling over het algemeen goed verloopt. Voor alle reguliere scholen (primair en voorgezet) en huisartsen zijn er vaste contactpersonen. Het CJG bestempelt vooral de samenwerking met de scholen, de jongerenwerker en de buurtsportcoaches als erg positief. Wat betreft de samenwerking met de huisartsen is het soms wat meer zoeken. Met de komst van de POH-Jeugd zijn er nieuwe samenwerkingsafspraken gemaakt met de huisartsen. Deze worden de komende tijd weer meer onder de aandacht gebracht. De contacten met de zorgaanbieders hebben vooral betrekking op de inzet van zorg of hulp voor een cliënt. Een van de jeugdhulpaanbieders geeft aan dat het goed zou zijn om vaker contact te hebben, daarbij benadrukkend dat zij daarin zelf ook meer het initiatief zouden moeten nemen.

Om de samenwerking met de partners te stimuleren organiseert de gemeente Drimmelenregelmatig Zorgcafé's.Tijdens deze bijeenkomsten worden bepaalde thema's besproken en er is ruimte om te netwerken. Ook het CJG neemt hieraan deel en brengt onderwerpen in.

Een aantal partijen in het voorliggend veld geven aan dat de onderlinge uitwisseling soms beter kan. Daarin wordt de AVG als een knelpunt benoemd. Een van deze partijen is van mening dat het CJG te weinig gebruik maakt van de signalerende functie van kinderopvang.

3.3.2. Samenwerking tussen gemeente en Team WBO

Binnen de jeugdhulpregio WBO is er een bedrijfsvoeringsteam (Team WBO). Zij zijn verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp, het contractmanagement en de financiële administratie. De inkoop- en contractmanagers binnen het team hebben allemaal hun eigen aandachtsgebieden binnen het veld van de jeugdhulp. Met grote partijen vindt ieder kwartaal een contractgesprek plaats, met de kleine partijen indien hier aanleiding toe is. Tijdens de gesprekken wordt er onder meer gesproken over de bedrijfsvoering, signalen vanuit gemeenten en innovaties bij de aanbieder. Voor nieuwe jeugdhulpaanbieders organiseert Team WBO een informatiebijeenkomst.

De wethouder geeft in het interview aan dat men wat betreft de samenwerking op de goede weg zitten, maar "dat er altijd nog werk te doen is". Dit komt onder meer naar voren in de rapportages die vanuit Team WBO worden aangeleverd. Deze zijn niet altijd op tijd en vaak ook niet voldoende inzichtelijk. Er zijn nog te vaak financiële verrassingen en doordat de rapportages niet op orde zijn moet het verantwoordingsproces van naar de raad vaak worden opgerekt. Om meer regie te krijgen op dit proces is het DVO sinds januari "strakker ingezet". De wethouder stelt dat Breda op basis van deze herijkte DVO beter en inzichtelijker verantwoord.

3.3.3. Samenwerking tussen gemeente en partijen in de uitvoering

De jeugdhulpaanbieders waarmee voor dit onderzoek is gesproken, geven aan dat zij weinig contact hebben met de gemeente; dit contact loopt over het algemeen via Team WBO. De partijen in het voorliggend veld zijn over het algemeen positief over de samenwerking met de gemeente. Zij geven aan dat de communicatie vanuit de gemeente goed is en dat de lijntjes kort zijn. De partijen zijn vooral erg te spreken over het feit dat de gemeente de inbreng van professionals meeneemt in de beleidsvorming. Een jeugdhulpaanbieder geeft aan meer mee te willen denken over verbeteringen en mogelijke besparingen in de jeugdhulp in de gemeente. In de Jeugdwet vormt vermindering van de regeldruk een belangrijk transformatiedoel. Partijen in het voorliggen veld geven aan dat in gemeente Drimmelen weinig regeldruk wordt ervaren.

De samenwerking tussen de gemeente en de huisartsen komt steeds meer van de grond. In 2018 heeft de gemeente een netwerkbijeenkomst georganiseerd waarbij alle huisartsen en zorgprofessionals waren uitgenodigd. Met de inzet van de eerdergenoemde POH'er is de samenwerking eveneens geïntensiveerd.

3.4. Doelrealisatie en de voortgang van de transformatie

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 6**: Heeft de gemeente inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie?

Bij de doelrealisatie van de transformatie, betreffende de jeugdhulp, hoort aansluiting bij de doelen van de jeugdhulp. Het gaat dan over eerder en juiste hulp op maat, integrale hulp aan gezinnen, meer ruimte voor professionals. In het beleid zijn deze doelen niet verder geconcretiseerd. De gemeente maakt hier wel stappen in, zie paragraaf 3.8. Op casusniveau is bij het CJG wel zicht op de ontwikkelingen wat betreft de problematiek waarvoor cliënten worden behandeld, echter niet op het niveau van een monitor waarmee trends en ontwikkelingen bijgehouden kunnen worden. De behoefte bij de raad is groot naar dit soort informatie, dat kwam uitdrukkelijk naar voren in het focusgesprek.

Binnen de gemeente wordt aangegeven dat voor monitoring de cijfers vanuit WBO belangrijk zijn. Ervaren wordt dat de kwartaalrapportages nog onvoldoende zijn om een goede prognose aan de raad te kunnen geven. De rapportages zijn niet gedetailleerd genoeg en er ontbreekt een duiding van de cijfers. Op dit moment wordt, zoals eerder beschreven, gewerkt aan een beter inzicht in informatie vanuit het WBO door middel van een dashboard. Bij het WBO is de informatie vooral proces en financieel gerelateerd, en niet gericht op de doelrealisatie transformatie. Het is wel de intentie bij de doorontwikkeling van de monitor informatie over de kwaliteit van de geleverde zorg op te nemen. Het WBO ontvangt van jeugdhulpaanbieders wel jaarverslagen. Een vertaling daarvan naar de afzonderlijke gemeenten sec op doelrealisatie transformatie is lastig te realiseren, omdat deze verslagen daar veelal 'te hoog over' voor zijn.

De gemeente en de raad hebben beiden de afgelopen jaren zicht gehouden op de dienstverlening vanuit het CJG. De focus daarbij lag onder andere op bereikbaarheid, zichtbaarheid, beschikbaarheid deskundig personeel. Soms ook gevoed door signalen vanuit de samenleving. Daarbij is een klantervaringsonderzoek onder de klanten van het CJG uitgevoerd. Daarin wordt gekeken naar de ervaringen met de toegang via het CJG en de ervaringen met de geleverde zorg vanuit het CJG. Binnen het CJG zijn juridisch medewerkers in dienst die medeverantwoordelijk zijn voor kwaliteitstoetsing van de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening.

Uit het interview met de ambtenaren van de gemeente is naar voren gekomen dat het klantperspectief wordt gemist. De stem van de klant is nog te weinig aanwezig in het evalueren van de dienstverlening en doelrealisatie. Er wordt gezocht naar manieren om klanten op een goede manier hierbij te betrekken. In het interview is gemeld dat hier aan gewerkt gaat worden.

3.5. Bijstellingen beleid en organisatie-inrichting

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 7**: Welke bijstellingen hebben er plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting?

3.5.1. Uitbreiding en doorontwikkeling CJG

Het Centrum Jeugd en Gezin functioneert sinds 2010 in Drimmelen en Geertruidenberg. Bij oprichting was het CJG qua vorm en inhoud vooral gericht op preventie[31]. Sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 werken de beide gemeenten en een aantal samenwerkingspartners samen om een aantal uit de Jeugdwet voortvloeiende taken uit te voeren. Het gaat daarbij onder meer om het verstrekken van informatie en advies over opvoeden en opgroeien, het waar nodig toeleiden naar

[31] Raadsbrief maart 2018, p.1

jeugdhulp en het verlenen van (lichte vormen van) ambulante jeugdhulp. Door deze uitbreiding van taken is in 2016 de formatie bij het CJG opgeschroefd van 9,5 fte naar 15 fte[32]. In 2020 bestaat de volledige formatie uit 19,82 fte (waarvan 16 fte uit jeugdprofessionals bestaat)[33]. De samenwerkende partijen van het CJG werkten samen op grond van een overeenkomst, er was geen sprake van een formele organisatie. Deze netwerkorganisatie leidde tot een aantal organisatorische knelpunten waaronder het ontbreken van een gemeenschappelijke begroting en verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de zorgprofessionals.

In 2018 hebben de gemeenten aan Key Groep gevraagd om een advies uit te brengen omtrent de keuze voor een toekomstbestendige organisatievorm van het CJG. Zij adviseerden na weging van de verschillende opties om te kiezen voor een Gemeenschappelijke Regeling (GR) Bedrijfsvoering Organisatie (BVO)[34]. In hetzelfde jaar hebben de raden van beiden gemeenten hiermee ingestemd. 2019 is gebruikt voor de implementatie van het nieuwe organisatiemodel. Sinds 1 januari 2020 is het CJG een zelfstandige organisatie.

Naast de uitbreiding en de omvorming naar een BVO heeft het CJG in de afgelopen jaren ook stappen gemaakt in de professionalisering. Dit is onder meer tot stand gekomen door de inzet van juridisch medewerkers op de kwaliteit van het werk en het volgen van trainingen, onder meer het werken met de omgekeerde toets. Een medewerker van het CJG zegt: "We zijn nu een volwaardige organisatie en team, waar we eerder een verzameling van mensen waren die ook nog ergens anders in dienst waren."

3.5.2. Gezamenlijk inkoop specialistische jeugdhulp

In 2015 zijn de acht gemeenten (door de fusering van de gemeenten Aalburg, Werkendam en Woudrichem inmiddels teruggebracht tot 5 gemeenten) in de regio West Brabant Oost een DVO aangegaan met de gemeente Breda voor de bedrijfsvoering omtrent specialistische jeugdhulp (onder andere regionale inkoop, financiële administratie, contractbeheer en monitoring). Argumenten voor de samenwerking waren, naast het ontwikkelen van een uniform en transparant aanbod van specialistische jeugdzorg in de regio WBO, vooral ingestoken vanuit efficiëntie en effectiviteitsoverwegingen[35]. In 2018 is besloten om de samenwerking door te zetten tot in ieder geval 2021. Hiertoe is een nieuwe DVO getekend met daarin een aantal aanpassingen ten opzichte van de vorige DVO. In de nieuwe DVO zijn onder meer een duidelijkere beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden, inclusief bijhorende communicatie opgenomen en een duidelijkere beschrijving van de verwachte financiële administratie en managementrapportage[36]. Ook in 2020 is een nieuw DVO afgesloten met WBO, deze valt echter buiten dit onderzoek.

Verantwoording van WBO aan de deelnemende gemeenten vindt vier keer per jaar plaats door middel van kwartaalrapportages. Vanwege de vraag vanuit de gemeenten naar cijfermatig inzicht heeft WBO in het eerste kwartaal van 2019 een dashboard opgeleverd waarmee de gemeenten inzicht hebben in data omtrent jeugdhulpgebruik (e.g. declaraties, cliëntaantallen, zorgsoorten en leeftijdscategorieën). In de interviews wordt aangegeven dat het huidige dashboard onvoldoende volledig is om de Q-rapportages hier (volledig) van af te leiden. Momenteel wordt daarom door WBO gewerkt aan een 'nieuw' dashboard waarvoor een ander programma wordt gebruikt. Hierdoor moeten de risico's ten aanzien van de kosten beter gemonitord en bewaakt kunnen worden.

[32] Beleidsplan jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018-2021, p.6
[33] Begroting 2020 CJG Drimmelen/ Geertruidenberg, p.13
[34] Bijlage bij RV Adviesrapport Organisatievorm CJG, p.5
[35] DVO WBO 2015-2017 getekend, p. 3
[36] BW voorstel DVO inkoop specialistische jeugdhulp WBO 2018-2020, p.2

3.5.3. Ontwikkelen van 3D – beleid

In 2019 heeft de raad het beleidsplan Sociaal domein 2019-2023 vastgesteld. Dit beleid is vastgesteld om de samenhang tussen de Jeugdwet, Participatiewet en Wmo en integraal werken te bevorderen. Om tot dit beleidsplan te komen zijn drie sessies gehouden met inwoners, lokale organisaties en medewerkers van de gemeente over de wensen en behoeften van de inwoners van Drimmelen. Uit deze sessies zijn drie thema's gekomen die leidend zijn geweest bij de vormgeving van het beleidsplan. Deze thema's zijn[37]:

1. Inwoners van Drimmelen staan centraal
2. Inwoners van Drimmelen kunnen meedoen
3. Inwoners van Drimmelen voelen zich veilig

Professionals van de gemeente geven aan dat periodiek zorgcafe's worden georganiseerd op uitvoeringsniveau om vanuit de drie domeinen partners aan te laten schuiven om met elkaar beleid te ontwikkelen en ervaringen met elkaar te delen.

3.5.4. Preventie

Pilot POH-Jeugd

In september 2019 is in Drimmelen, samen met Geertruidenberg, gestart met een POH-Jeugd. De doelen van de POH-Jeugd zijn:

- Sneller op de juiste plek. Meer verwijzingen op maat. Door een betere samenwerking tussen het medisch domein en het jeugddomein (zowel huisartsen, jeugdartsen, GGz en het CJG)
- Kortere en efficiëntere trajecten door beter gebruik te maken van elkaars expertise.
- Sneller afschalen zodat kinderen zo veel mogelijk behandeling en/of begeleiding in de eigen omgeving krijgen.
- Voorkomen van onnodige dure zorg door specialistische kennis naar voren te halen in plaats van door te verwijzen.
- Na afloop van de pilot moet duidelijk zijn of de inzet van een POH Jeugd meerwaarde heeft vanuit het perspectief van jeugdigen en ouders en of de jeugdige sneller, op de juiste plaats passende hulp krijgt.

De POH-Jeugd wordt geleverd door Zorroo (Zorggroep Regio Oosterhout en Omstreken) en gefinancierd uit de regionale transformatiemiddelen.

Oprichting Veilig Thuis West-Brabant

In 2015 is Veilig Thuis West-Brabant opgericht. In de eerste jaren na oprichting was er, in vergelijking met de rest van het land, een zeer hoog aantal meldingen. In die eerste jaren is ook gekeken naar de wijze waarop Veilig Thuis haar taken kon uitvoeren en zijn de middelen opgeplust. Na het uitvoeren van een benchmark in andere gemeenten, is vanaf 2018 door de gemeenten in West-Brabant structureel extra budget ingezet om de taken goed uit te kunnen voeren. In 2015 had Veilig Thuis West-Brabant 60 medewerkers; eind 2019 waren dit er 90[38]. In de jaarstukken staat dat de DVO met Veilig Thuis per 1 januari 2019 is omgezet naar een gemeenschappelijke regeling[39].

Meer inzet op voorliggende voorzieningen

In interviews met professionals van de gemeente wordt aangegeven dat in de afgelopen jaren meer is geïnvesteerd in de voorliggende voorzieningen. Dit geldt met name voor de jongerenwerker en de buursportcoach. De twee buurtsportcoaches in de gemeente hebben meer uren gekregen en de focus van de jongerenwerker is meer komen te liggen bij het in contact

[37] Beleidsplan Sociaal Domein gemeente Drimmelen 2019- 2023, p.3
[38] https://www.bndestem.nl/brabant/het-rommelt-bij-veilig-thuis-de-werkdruk-neemt-toe~a1892e24/, December 2019
[39] Najaarsnota Drimmelen 2019, p. 25

komen met risicovolle jongeren. Uit een interview met een van de buurtsportcoaches blijkt dat dit beeld wordt gedeeld. Deze geeft aan dat het jongerenwerk en de buurtsportcoaching steeds meer taken oppakken. Overigens richt de buurtsportcoach zich ook op andere doelgroepen dan alleen jeugdigen

3.6. Wachtlijsten

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 8**: Is er sprake van wachtlijsten binnen de jeugdhulp?

Wanneer we spreken over wachtlijsten gaat dit om het aantal personen dat niet direct hulp bij een organisatie kan ontvangen. Naast wachtlijsten kan sprake zijn van wachttijden, hierbij gaat het over de tijd tussen de datum van melding en het eerste contact. Uit de interviews met beleidsmedewerkers, het CJG en het WBO komt het beeld naar voren dat er in gemeente Drimmelen weinig signalen van problematische wachtlijsten zijn.

In de documenten zijn geen meldingen van wachtlijsten en wachttijden aangetroffen. Beleidsambtenaren geven aan geen beeld te hebben van wachtlijsten bij zorgaanbieders. Van uit het beleidsoverleg met WBO zou dit naar voren komen. WBO geeft aan in het interview dat er "momenteel geen wachtlijsten bekend zijn bij jeugdhulpaanbieders. Mocht er wel een wachtlijst zijn dan zijn er afspraken gemaakt met aanbieders om te werken met 'overbruggingszorg' om op die manier de juiste zorg voor jongeren te kunnen garanderen." Het uitblijven van wachtlijsten wordt door WBO verklaard door het ruime aanbod aan jeugdhulpaanbieders in de regio.

Door jeugdhulpaanbieders wordt aangegeven "het aanbod van de jeugdhulp is toereikend in de regio. Alleen bij de extreem-specialistische zorg (klinisch behandelen van eetstoornissen bijvoorbeeld) is het soms lastig." Daarbij worden voornamelijk wachtlijsten gesignaleerd bij casussen binnen de jeugd GGZ waar sprake is van een dubbele diagnose (bijvoorbeeld verslavingsproblematiek en psychiatrische problematiek). Beschreven wordt dat deze wachtlijsten ervoor zorgen dat kinderen langer in de caseload van andere aanbieders blijven waardoor extra druk bij hen ontstaat. Ook worden er wachtlijsten voor onderzoek door Veilig Thuis en voor systeemtherapie gesignaleerd[40].

Uit de interviews komt naar voren dat er sinds kort een wachtlijst is bij het CJG. Daarvan wordt door het CJG aangegeven dat dit tijdelijk en kortdurend is. Het is veroorzaakt door de overgang naar de nieuwe organisatievorm, waardoor de eerste maanden van het jaar met een kleinere bezetting is gestart omdat twee medewerkers niet mee overgegaan zijn naar de huidige organisatie. "Vanuit het wachtlijstbeheer bellen we de mensen om te horen hoe het met ze gaat en wat er eventueel in de tussentijd nodig en mogelijk was" aldus medewerker van het CJG.
Door het CJG wordt aangegeven dat de bezetting op het moment van het onderzoek weer op orde is en de verwachting is dat de wachtlijst snel wordt weggewerkt. Jeugdhulpaanbieders geven aan dat de tijdelijke onderbezetting en wachtlijst de onderlinge samenwerking niet negatief hebben beïnvloed.

3.7. Beleid omtrent alcohol- en drugsgebruik

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 9**: Wat doet de gemeente om drugsgebruik bij jongeren tegen te gaan? Wat zijn de effecten van dit beleid?

[40] Door de gemeente is opgemerkt dat medio 2020 duidelijk is geworden dat de wachtlijst minder tijdelijk is dan in eerste instantie werd gedacht. Dit heeft mede te maken met een onderbezetting van de formatie van jeugdprofessionals.

3.7.1. Beleid alcohol- en drugsgebruik gemeente Drimmelen

De gemeente zet actief in op het aanpakken van drugsgebruik onder jongeren omdat de veronderstelling bestaat dat drugsgebruik onder jongeren gemeengoed lijkt te zijn geworden. In het lokale gezondheidsbeleid: Kerngezond Drimmelen 2019-2022 zijn de ambities en doelstellingen omtrent alcohol- en drugsgebruik onder jongeren beschreven. Voor jongeren van 0-18 jaar wordt "tegengaan van roken, alcoholgebruik en drugs onder jongeren" als gezondheidsprioriteit benoemd.

Op de drie onderdelen roken, alcoholgebruik en drugs worden vervolgens de ambities en doelstellingen uitgebreid uitgewerkt aan de hand van de volgende drie vragen[41]:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat is het gewenste SMART resultaat in 2022?

In het beleidsplan jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018-2021 staat beschreven dat er sinds 2008 een werkgroep Jeugd en Alcohol actief is. Namens de gemeente nemen hier beleidsmedewerkers Openbare Orde en Veiligheid, Jeugd, en een medewerker toezicht en handhaving deel aan. Tevens sluiten preventiemedewerkers van Novadic-Kentron, gezondheidsbevorderaars van de GGD en een jongerenwerker aan. Door de werkgroep Jeugd en Alcohol zijn de ambities en doelstellingen uit het gezondheidsbeleid uitgewerkt in een alcohol- en drugspreventieplan naar concrete acties.[42]

3.7.2. Aanpak alcohol- en drugsgebruik in de praktijk

In de interviews met de wethouder en ambtenaren van de gemeente wordt aangegeven hoe de gemeente inzet op samenwerking tussen partners en gemeenten om drugsgebruik tegen te gaan en signalen op te halen. Twee belangrijke partners zijn de Moedige Moeders en de Zelfhulpgroep Drimmelen. In afstemming met onderwijspartners wordt gekeken hoe jongeren bereikt kunnen worden om hen voor te lichten over gevaren en weerbaarheid.

"We zijn ook actief met het Dongemond college bezig om te kijken hoe we een grote groep jongeren kunnen bereiken om hen over gevaren/weerbaarheid te informeren. We organiseren voor derdejaars leerlingen een weerbaarheidsdag. Voor vierdejaars leerlingen organiseren we vanaf volgend schooljaar een themaochtend drugs."

Daarnaast zijn GGD en verslavingszorg bij de aanpak aangehaakt. Binnen de verslavingszorg wordt aangegeven hoe op diverse manieren ingezet wordt op de aanpak van verslaving onder jongeren, namelijk:

- Individuele preventie: jongeren stellen zelf een hulpvraag waarbij passende hulp wordt gezocht;
- Informatievoorziening: zoals een algemene chatservice, deskundigheidsbevordering, beleidsadvies en een drugstestservice in Breda;
- Systeemondersteuning;
- Veldwerk op straat.

Op dit moment wordt binnen de verslavingszorg gesignaleerd dat minder jongeren onder de 18 jaar drinken. Daarentegen wordt een toename van het aantal consumpties onder minderjarige drinkers gezien, en het aantal aanmeldingen van alcoholintoxicatie lijkt te zijn gestegen.

[41] Lokaal Gezondheidsbeleid Kerngezond Drimmelen 2019 – 2022, p. 11

[42] Ten tijde van het onderzoek was het preventieplan nog niet door het college vastgesteld. De inhoud van dit preventieplan hebben de onderzoekers daardoor niet mee kunnen nemen in de uitkomsten.

De GGD constateert:

"Het grootste probleem met drugsgebruik is om de jongeren te bereiken. Jongeren zijn niet open over drugsgebruik en het gebruik is erg genormaliseerd. Wij monitoren vanuit de GGD hoe het met de jongeren gaat, maar de jongeren antwoorden meestal ontkennend op de vraag over drugsgebruik. Daardoor is het moeilijk inzichtelijk te maken en te monitoren."

Ook beleidsambtenaren geven aan:

"In burgeronderzoeken van de GGD zien we een onderrapportage van drugsgebruik terwijl we eigenlijk weten dat dit niet klopt met de praktijk." Zowel gemeente als GGD en Novadic-Kentron geven daarom aan dat het lastig is duidelijk te krijgen hoe groot de drugsproblematiek onder jongeren daadwerkelijk is. De GGD geeft aan dat "het belangrijk is om de focus meer te leggen op het delen van kwalitatieve data in plaats van kwantitatieve data".

Hierdoor ontstaat meer inzicht in verhalen achter de cijfers.

3.8. Aanpak multi-probleemgezinnen

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 10**: Welke aanpak wordt gehanteerd bij multi-probleemgezinnen?

3.8.1. Beleid multi-probleemgezinnen gemeente Drimmelen

In dit onderzoek is gekeken naar de aanpak van multi-probleemgezinnen in de gemeente Drimmelen. In het beleid van de gemeente Drimmelen wordt niet specifiek ingegaan op multi-probleemgezinnen. Wel wordt in het beleidsplan Sociaal Domein 2019–2023 beschreven hoe regie en afstemming van belang zijn wanneer meerder hulpverleners bij een huishouden betrokken zijn. De wens bestaat de regie zoveel mogelijk bij de cliënt of zijn mantelzorger te beleggen. Wanneer dat dit niet mogelijk is "dient een professional dit over te nemen". In het beleidsplan wordt daarbij aangegeven dat externe procesregie nodig is wanneer:

1. "Meerder hulpverleningstrajecten die invloed op elkaar kunnen hebben én
2. De cliënt niet zelf de regisseur wil of kan zijn[43]".

In het beleidsplan is aangegeven dat in 2019 een pilot gestart zou worden waarbij één of twee professionals als procesregisseur worden benoemd voor in totaal 0,5 fte[44]. In de gesprekken wordt aangegeven dat het op het moment van onderzoek nog in planvorming is opgenomen en nog niet is gerealiseerd.

Daarnaast wordt in het Jeugd- en jongerenbeleid 2018-2021 benoemd dat Veilig Thuis tijdelijk de procesregie kan nemen om te zorgen dat de veiligheid in een gezin weer terugkeert: "Onder de taken van Veilig Thuis West-Brabant wordt geschaard dat lokale ondersteuning bestaat uit "ondersteuning door Veilig Thuis aan lokale professionals door o.a. procesregie te organiseren, overname regie complexe casus (casusregie) en inzet van interventieteam[45]".

In het beleid van de gemeente Drimmelen komt daarmee vooral op het aspect 'regie' een aanpak naar voren in de vorm van externe procesregie of in de vorm van procesregie door Veilig Thuis.

3.8.2. Aanpak multi-probleemgezinnen in de praktijk

In verschillende gesprekken met uitvoerende partijen is aangegeven dat de behoefte bestaat aan centrale regie in het geval van multi-probleemgezinnen. De AVG wordt hierbij als knelpunt ervaren,

[43] Beleidsplan Sociaal Domein 2019 – 2023, p. 49
[44] De procesregisseur is medio 2020 gestartleerlin
[45] Beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018- 2021, p. 11

waardoor het uitwisselen van informatie moeizaam of niet plaatsvindt. Een centraal punt waar de multi-probleemgezinnen in beeld zijn is wenselijk. De uitvoerende partijen geven daarbij aan dat het CJG volgens hen daar de aangewezen partij voor is.

Het CJG geeft aan dat zij "werken vanuit de richtlijnen en vanuit de beroepscode. Vanuit het CJG-werk is er ook een richtlijn voor multi-probleemgezinnen". Casussen komen vaak via partners binnen waarbij de vraag vaak op samenwerking zit. CJG geeft aan dat hun focus bij het kind ligt. Wanneer hierbij veel andere problematiek (bijvoorbeeld huisvesting, verslaving, schulden) speelt, is het voor hen niet mogelijk om aan de procesregie invulling te geven omdat zij "betrokken zijn voor het kind, dus die verschillende petten kunnen wij niet altijd goed invullen". De gemeente is gestart met een pilot met de regiefunctie.

3.9. Aansluiting aanpak op de Jeugdwet

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 11:** In hoeverre voldoet de uitvoering aan de doelen van de Jeugdwet?

Hieronder zijn de doelen zoals geformuleerd in de jeugdwet weergegeven. Per doel is beschreven op welke manier dit doel in de gemeente Drimmelen terug te zien is.

Preventie en eigen kracht; waarbij ingezet wordt op eigen verantwoordelijkheden, eigen mogelijkheden en het eigen sociaal netwerk.

Uit de interviews met voorliggende voorzieningen blijkt dat de gemeente veel aandacht heeft voor preventie. Zo heeft de gemeente ingezet op de versteviging van de samenwerking met huisartsen door middel van een pilot POH-Jeugd, geïnvesteerd in het jongerenwerk en geïnvesteerd in buurtsportcoaches als onderdeel van de preventieve aanpak.

Door de buurtsportcoach wordt gesignaleerd dat de doelgroep van 15 tot 18 jaar in het kader van preventie lastig te bereiken is. Het is lastig om deze doelgroep te betrekken bij activiteiten. De GGD signaleert dat meer jongeren op dit moment lijken vast te lopen in het onderwijssysteem. Zij geven eveneens aan dat leerlingenvervoer niet altijd de passende oplossing is voor ieder kind.

In de dienstverlening van het CJG is aandacht voor eigen kracht van het gezin. Kijken naar wat nodig is impliceert ook dat gekeken wordt naar wat het gezin zelf kan. De wethouder geeft in gesprek ook aan de eigen kracht van jongeren met een project op school te stimuleren. Jongeren denken en praten zelf mee.

De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren; onder andere door het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen.

De wens, bij in ieder geval de gemeente, is dat meer wordt ingezet op het ontwikkelen van collectief aanbod als alternatief voor specialistische jeugdhulp. De praktijk is dat dit nog lastig van de grond komt. Door de werkdruk komt het CJG tot dusverre nog niet goed toe aan het creëren van collectief aanbod. Partijen in de uitvoering ervaren dat het nodig is om ruimte te krijgen om personen voor deze ontwikkeling vrij te maken zodat hierin bijvoorbeeld meer samenwerking gezocht kan worden. Door het CJG wordt aangegeven: "Dat zijn nu vaak zaken die je naast je 'gewone' werk doet en dus als het druk wordt zaken die sneller naar de achtergrond verdwijnen."

Wel wordt op verschillende manieren ingezet op het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en op scholen. Dit gebeurt onder andere door het betrekken van scholen in de aanpak van alcohol- en drugsproblematiek om zo samen te kijken hoe jongeren bereikt kunnen worden om hen voor te lichten over gevaren en weerbaarheid. Daarnaast heeft de gemeente in de afgelopen

periode geïnvesteerd in uitbreiding van het jongerenwerk en buurtsportcoaches om daarmee in de wijk jongeren beter/op een andere manier te bereiken.

Ten slotte heeft de gemeente een aantal verbeterpunten doorgevoerd ten aanzien van het VVE-beleid ((Voor en vroegschoolse educatie). De VVE heeft als doel om peuters en kleuters met een (mogelijke) taalachterstand beter voor te bereiden op de basisschool. De verbeterpunten zijn doorgevoerd naar aanleiding van deelname in 2018 aan de pilot 'herijken toezicht VVE en kinderopvang' vanuit de onderwijsinspectie. TDE intensiteit (aantal uren ondersteuning per kind) van het VVE- aanbod wordt eveneens per augustus van dit jaar verhoogd[46].

Eerder en juiste hulp op maat; waarmee beoogd wordt het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.

Uit de interviews komt naar voren dat over het algemeen de juiste hulp ingezet kan worden wanneer dit voor een jeugdige nodig is. Uit de interviews met zowel de gemeente als de jeugdhulpaanbieders komt naar voren dat er een breed aanbod van jeugdhulp(-vormen) beschikbaar is. Binnen de gemeente en het CJG wordt aangegeven dat er ruimte en vrijheid bestaat om met ideeën of alternatieve oplossingen te komen. Een jeugdhulpaanbieder geeft hierover aan: "Voor zover ik weet is voor alle hulpvragen wel een aanbod. Of door zelf aan de slag te gaan of door te verwijzen." Laagdrempeligheid en maatwerk worden hierbij door de gemeente als zeer belangrijk ervaren.

Ook, zo geven beleidsmedewerkers aan, wordt door middel van de pilot POH-Jeugd bij huisartsen ingezet op een betere doorverwijzing voor jeugdigen en tegelijkertijd "willen we door specialistische kennis naar voren te halen, onnodige dure zorg voorkomen".

Integrale hulp aan gezinnen (één gezin, één plan, één regisseur); waarbij ingezet wordt op betere samenwerking en innovaties in ondersteuning door ontschotting van budgetten

Uit de interviews met de gemeente en het CJG blijkt dat wordt ingezet op de ontschotting van beleidsvelden en budgetten door te werken volgens de omgekeerde toets, waarbij de bedoeling van de wet centraal staat en niet de afzonderlijke regelgeving die toegepast wordt. Er bestaat in de praktijk veel samenwerking tussen partijen op casusniveau en volgens de jeugdhulpaanbieders bestaat er veel vrijheid om in te zetten wat nodig is, of indien nodig het juiste aanbod te ontwikkelen.

Er bestaat ruimte voor verbetering in de zin van het meer gestructureerd vormgeven van één gezin, één plan, één regisseur. Jeugdhulp geven bijvoorbeeld aan dat dit principe af en toe in de praktijk plaatsvindt, echter nog niet structureel. Daarbij wordt vooral in het geval van complexe gezinnen een spilfunctie van een procesregisseur gemist, een persoon die "als helikopter kan kijken en knopen kan doorhakken vanuit verschillende domeinen en de verbinding tussen partners legt".[47]

Vermindering regeldruk voor meer ruimte professionals; waardoor betrokken professionals sociale netwerken rondom het gezin weten in te schakelen en hun kracht weten te benutten.

Jeugdhulpaanbieders geven aan dat zij voldoende ruimte ervaren om te doen wat nodig is. Ook voorliggende voorzieningen geven aan dat zij over het algemeen "voldoende ruimte hebben om taken goed uit te voeren". Daarbij wordt aangegeven dat "er wel rapportages en dergelijke moeten

[46] Beleidsplan VVE-beleid Gemeente Drimmelen 2020- 2022, p.9

worden aangeleverd, maar niet zodanig dat dit een beperking vormt in de professionele bewegingsruimte".

Wel wordt aangegeven dat jeugdhulpaanbieders en voorliggende voorzieningen last ervaren van de wens tot het meten van effecten in cijfers. Partijen in het veld zouden graag zien dat meer op kwalitatieve informatie wordt gemonitord, "het is niet zo dat het niet gebeurt, maar de inhoud moet wel voorop blijven staan en het lijkt alsof dat onder druk staat door het financiële plaatje". Daarbij wordt door zowel partijen in het veld als gemeente aangemerkt dat in monitoring de stem van de klant nog meer een plek behoort te krijgen.

3.10. Financiën

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 12:** Hoe zijn de budgetten in de praktijk de afgelopen jaren besteed? Welke systematiek is er gehanteerd met betrekking tot budgetbeheer?

3.10.1. Budgetten

Het financiële vertrekpunt voor de jeugdhulp in 2015 was het budget voor de samenwerkende regio WBO uit de meicirculaire 2014. Voor de gemeente Drimmelen bedroeg dit budget € 4.098.236,-. In 2015 werd:

- 5% hiervan gereserveerd voor beheerskosten van het jeugdzorgstelsel, ontwikkelkosten en mogelijke tussentijdse kostenstijgingen.
- 10% van dit budget gereserveerd voor de toeleiding.

In de praktijk is in de jaren daarop volgend begroot op wat nodig bleek voor jeugdhulp, voortbouwend op ervaring cijfers.

De financiën in de jeugdhulp zijn begrotingstechnisch ondergebracht in programma 4: sociaal domein, onderdeel opgroeien en opvoeden. Verder zijn in de begrotingscyclus ook andere onderdelen opgenomen:

1. Doorontwikkeling CJG
2. Beheersing kosten jeugdzorg
3. De uitvoering veilig thuis
4. Uitvoering jeugd en jongerenbeleid.

De begrotingscyclus geeft niet direct inzicht hoe de kosten zich op deze afzonderlijke onderdelen ontwikkelen, maar beschrijft beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen. Daarbij worden de onderstaande twee prestatie-indicatoren vermeld:

1. Het aantal verwijzingen via de huisarts. Het doel is om meer grip te krijgen en kosten te beheersen zonder kwaliteit te verliezen. Afname van het percentage verwijzingen via de huisarts betekent een toename van beoordelingen door het CJG.
2. De percentages jongeren in jeugdhulp, jeugdreclassering en jeugdbescherming (deze staan in de basisset beleidsindicatoren).

Voor een inzicht in de afzonderlijke onderdelen van het jeugd- en jongerenbeleid zijn verschillende beleidsdocumenten en raadsstukken geraadpleegd. In onderstaande tabel wordt een overzicht weergeven van het volledige budget voor jeugdhulp[48]. De verschillende posten zijn op basis van de jaarrekening 2017 begroot voor de jaren 2018 tot en met 2023. Een toelichting en uitsplitsing van de posten ontbreekt.

[48] Beleidsplan Sociaal domein gemeente Drimmelen 2019 – 2023

Jeugd	Jaarrekening	Begroting					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PGB Jeugd	2.472	5.000	5.515	5.515	5.515	5.515	5.515
Toegang en preventie Jeugd	2.862.400	3.575.514	3.544.988	3.389.988	3.389.988	3.389.988	3.389.988
Individuele voorz. natura Jeugd generalistisch	300.174	209.453	214.062	278.062	278.062	278.062	278.062
Individuele voorz. natura Jeugd specialistisch	340.115	376.706	303.248	303.248	303.248	303.248	303.248
Veiligheid, jeugdreclassering en opvang jeugd	0	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	31.654	55.105	58.165	58.165	58.165	58.165	58.165

De doorontwikkeling van het CJG heeft gedurende de periode 2016 tot de vorming van de BVO met regelmaat op de agenda van de raad gestaan. De kosten voor het CJG zijn in de afgelopen jaren gestegen. De grootste oorzaak van de stijging is de uitbreiding van het aantal fte in 2015. De totale kosten voor het CJG bedragen € 1.731.282,- wat per gemeente (Drimmelen en Geertruidenberg) ongeveer € 860.000,- op jaarbasis is. De begroting voor het CJG is voor 2020 door de raad vastgesteld. Bij de inrichting van het CJG is rekening gehouden met de uitgangspunten van de commissie BBV. In de notitie overhead heeft de commissie BBV vastgelegd wat daaronder valt en wat niet. Met de vorming van de BVO is de verwachting dat de kosten gelijk blijven.

De gemeente heeft ten behoeve van het rekenkameronderzoek onderstaande overzichten aangeleverd die inzicht geven in de onderverdeling van de kosten jeugdhulp. In deze vorm zijn zij niet gedeeld met de gemeenteraad vanwege het detailniveau[49]. De cijfers zijn wel gebruikt voor de jaarrekeningen.

	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene voorzieningen Jeugd	234.546	219.720	201.208	168.193	176.896
Toegang en preventie Jeugd CJG	614.372	1.161.042	1.094.175	1.322.427	1.430.055
PGB Jeugd	277.855	137.361	209.606	246.010	288.999
Individuele vz natura Jeugd specialistisch	2.123.173	2.715.709	2.864.872	3.581.001	4.432.578
Veiligheid, jeugdreclass en opvang jeugd	298.189	199.679	272.298	232.303	240.093
Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	336.575	302.849	340.114	358.568	300.872
	3.884.710	4.736.360	4.982.273	5.908.502	6.869.493

Realisatie kosten jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015 - 2019

	2020	2021	2022	2023	2024
Algemene voorzieningen Jeugd	190.345	189.116	189.116	189.116	189.116
Toegang en preventie Jeugd CJG	1.266.833	1.298.176	1.298.176	1.298.176	1.298.176
PGB Jeugd	311.342	281.351	281.351	281.351	281.351
Individuele vz natura Jeugd specialistisch	4.386.731	4.047.801	3.997.801	3.947.801	3.997.801
Veiligheid, jeugdreclass en opvang jeugd	236.366	245.403	245.403	245.403	245.403
Jeugdgezondheidszorg, uniform deel	279.416	273.772	273.772	273.772	273.772
	6.671.033	6.335.619	6.285.619	6.235.619	6.285.619

Begroting kosten jeugdhulp gemeente Drimmelen, 2020 - 2024

[49] De overzichten maken wel deel uit van de begroting 2020

3.10.2. Kostenontwikkeling jeugdhulp

Met kwartaalrapportages en door de reguliere planning- en controlcyclus wordt de raad geïnformeerd over de uitgaven en risico's van onder andere de jeugdhulp en jeugdzorg. De raad wordt ook geïnformeerd over de te nemen beheersmaatregelen, zoals extra budget om de meerkosten van bijvoorbeeld de gezinshuizen op te vangen (voorstel raad), verhoging PGB budget met € 130.000,- en de pilot praktijkondersteuner jeugdhulp.

De *kosten van jeugdhulp en jeugdzorg* hebben zich als volgt ontwikkeld[50]:

Jaar	2020 (begroting = 2018)	2019 (begroting = 2018 + 91.000)	2018 (NJN = 2018 + 184.000)	2018 (begroot)	2017	2016	2015
€	3.597.000	3.688.000	3.781.000	3.597.000	3.143.000	2.756.000	2.416.000

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de kosten van jeugdhulp en jeugdzorg de eerste drie jaar vanaf 2015 jaarlijks met ongeveer 13% per jaar zijn gestegen. De groei in de jeugdhulp is landelijk en wordt verklaard door enerzijds maatschappelijke ontwikkelingen zoals de individualisering en nieuwe problematiek en anderzijds door groei in mogelijkheden jeugdhulpaanbieders (diagnose en methodiek).

Binnen de jeugdhulp is gebleken dat grip op de financiën lastig is. Bijvoorbeeld door de afwikkeling van de jeugdhulp 2018 konden de jaarstukken 2018 in eerste instantie niet formeel worden vastgesteld. In een aantal gevallen kon, optellend tot een bedrag van € 1.542.066,-, niet met zekerheid worden vastgesteld dat gedeclareerde jeugdhulp ook daadwerkelijk was geleverd. De systemen en informatie vanuit de jeugdhulpaanbieders was toentertijd niet op orde. Landelijk deed zich dit in een groot aantal gemeenten voor. De onzekerheid ten aanzien van de geleverde jeugdhulp is teruggebracht tot een maximaal bedrag van € 454.370,-. In de najaarsnota 2019 wordt melding gemaakt van de stijgende kosten voor hulp via persoonsgebonden budget, de toename van de uitvoeringskosten en na-ijlende zorgkosten over 2015–2018.

Er zijn verschillende tabellen in het jeugd- en jongerenbeleid 2018–2021 die inzicht geven in delen van de jeugdhulp. Zo geeft onderstaande tabel een financieel overzicht van Jeugd en veiligheid weer, waaronder de kosten voor Veilig Thuis en jongerenwerk vallen. Verder staat in het document geen specificering van andere jeugdhulpkosten.

Financieel overzicht Jeugd en veiligheid				
Beleidsgebonden budget	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Jongerenwerk	€ 112.574	€ 112.574	€ 112.574	€ 112.574
Halt-interventies	€ 8.515	€ 8.515	€ 8.515	€ 8.515
Totaal beleidsgebonden budget	**€ 121.089**	**€ 121.089**	**€ 121.089**	**€ 121.089**
Overige budgetten				
Veilig Thuis West-Brabant	€ 210.647	€ 210.647	€ 210.647	€ 210.647
Veiligheidshuis Baronie Breda	€ 14.952	€ 14.952	€ 14.952	€ 14.952
Totaal overige budgetten	**€ 225.599**	**€ 225.599**	**€ 225.599**	**€ 225.599**
Totaal budget Jeugd en veiligheid	**€ 346.688**	**€ 346.688**	**€ 346.688**	**€ 346.688**

[50] Presentatie jeugdhulp en jeugdzorg gemeente Drimmelen, oktober 2018 en juni 2019

3.10.3. Beheersing kosten

Om de budgetten beheersbaar te houden is een aantal acties ondernomen. Op verschillende momenten sinds 2015 zijn risico-inventarisaties uitgevoerd. Binnen de planning- en controlcyclus is de risicomanagementtool een middel om vier keer per jaar risico's in beeld te brengen en te volgen. Jeugdhulp is daar een integraal onderdeel van. In 2015 is een intern managementinformatieformat opgesteld om zicht te houden op de aantallen/uitgaven met betrekking tot Wmo, participatie en jeugd. Deze informatie wordt ook als verantwoording richting raad gebruikt bij planning en control momenten.

Een deel van de kosten van jeugdhulp wordt regionaal (WBO) ingekocht. Sinds 2018 is er een dashboard dat vanuit de zorgadministratietool door de regio wordt gevuld. Om zo continue inzicht te hebben in de gedeclareerde kosten, cliëntaantallen, zorgsoorten en leeftijdscategorieën. Het dashboard is nog niet volledig. Daarom wordt nu gewerkt aan het updaten van het dashboard. Naast het dashboard wordt vier keer per jaar een kwartaalrapportage ontvangen vanuit het WBO. Hierin worden de gerealiseerde cijfers afgezet tegen de begroting. Het streven is dat met de update van het dashboard het apart aanleveren van kwartaalrapportages uiteindelijk niet meer nodig is. Het doel is om risico's ten aanzien van de kosten via het dashboard te monitoren en bewaken. Het dashboard zal ook uitgebreid worden met bijvoorbeeld indicatoren vanuit het regionale beleidskader. Ook wordt gekeken naar mogelijkheden voor het informeren van verschillende doelgroepen, te denken aan beleidsmedewerkers en de raad. Hierdoor zijn de kosten beter in beeld te brengen en daarmee de mogelijkheid te sturen en te beheersen.

3.10.4. Directe en indirecte kosten

Het is de wens van alle partijen dat de financiële middelen goed worden besteed. Binnen de jeugdhulp gaat het om grote bedragen in een breed speelveld. Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat er veel financiële vragen gesteld worden over de jeugdhulp. Zowel over besteding van geld, toename op onderdelen van de jeugdhulp, of een investering in preventie een besparing realiseert in curatie. En zo ook, welke kosten zijn direct tot de jeugdhulp toe te rekenen en welke zijn indirect toe te rekenen, en hoe beiden zich tot elkaar verhouden.

Uit het focusgesprek met ambtenaren van de gemeente (beleid en financieel controller) blijkt de grote bereidheid kosten in beeld te brengen en toelichting te geven op de verschillende onderdelen. Zo is berekend dat de uitvoeringskosten van de WBO 3% van het totale budget zijn en de overheadkosten van het CJG begroot is conform besluit begroting en verantwoording provincie en gemeenten. De financiële consequenties tussen de beide gemeenten zijn vastgelegd in de Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie CJG Drimmelen Geertruidenberg. De gecontracteerde aanbieders leggen verantwoording af aan de WBO. Uit het interview met WBO wordt duidelijk dat er steeds meer aandacht is voor verantwoording en dat de regio hierin stappen wil maken.

3.11. Samenvattend en reflectie op de normen

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe gemeente Drimmelen in de praktijk vorm heeft gegeven aan het jeugdhulpbeleid. Hieronder reflecteren we op de normen 4 t/m 12.

Norm 4a) De toegang tot jeugdhulp is op laagdrempelige wijze georganiseerd. Is goed vindbaar en bereikbaar. Norm 4b) Van de mogelijkheid tot maatwerk wordt vaak gebruik gemaakt. Norm 4c) Het CJG is voldoende toegerust voor haar taak.

Deze norm wordt grotendeels behaald. De toegang is belegd bij het in 2010 opgerichte CJG. In 2015 werd het takenpakket van het CJG daarom uitgebreid met taken die voort zijn gekomen uit de invoering van de Jeugdwet. De bereikbaarheid voor inwoners is laagdrempelig. Zowel per e-

mail, telefonisch of bezoek kan contact opgenomen worden met het CJG. Daarnaast vindt toeleiding naar het CJG onder andere plaats via scholen, kinderartsen en huisartsen.

Er zijn voldoende mogelijkheden om maatwerk te leveren in de gemeente en hier wordt ook vaak gebruik van gemaakt. Het ruime aanbod aan hulpverlening en de korte lijnen tussen de partners zorgt ervoor dat de meest passende hulp voor de jeugdige/het gezin ingezet kan worden.

Het CJG is voldoende toegerust voor haar taak. Met de uitbreiding naar 19,8 fte in 2020, waarmee 85% van de vragen kunnen worden beantwoord, een up-to-date organisatievorm (bedrijfsvoeringsorganisatie) en de vele trainingen en deskundigheidsbevordering moet het CJG in staat zijn haar taken uit te voeren. De samenwerking met de huisartsen is goed ingevuld met de aanvullende inzet door de POH-jeugd, de onderlinge uitwisselingsbijeenkomsten en het benoemen van een vast contactpersoon vanuit het CJG. Het ontwikkelen van collectieve voorzieningen door het CJG is en blijft een uitdaging.

Norm 5a) Het is duidelijk wie (beoogde) partnerorganisaties zijn. Norm 5b) De samenwerking is met afspraken vastgelegd, zoals aanmelding, termijnen en overdracht.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Het is duidelijk wie de (beoogde) partnerorganisaties zijn en partners weten elkaar te vinden. De gemeente werkt onder andere samen met scholen, buurtsportcoaches, de GGD, huisartsen en het CJG. De samenwerking in voorliggend veld en met de toegang verloopt goed. Stakeholders geven aan dat de onderlinge samenwerking sinds de transformatie significant is toegenomen. Het CJG heeft de samenwerkingsafspraken met de huisartsen onlangs herijkt.

Contact tussen het CJG en de jeugdhulpaanbieder vindt alleen op casusniveau plaats. Het overige contact loopt via het WBO. Er is ruimte voor een meer inhoudelijk gesprek tussen de gemeente en jeugdhulpaanbieders. De samenwerkingsafspraken tussen de gemeente en het team WBO zijn sinds het nieuwe DVO strakker ingezet. Hierdoor is de verantwoording verbeterd. De afspraken tussen de jeugdhulpaanbieders en team WBO zijn helder en concreet.

Norm 6: De gemeente heeft inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie en deelt deze inzichten met de gemeenteraad.

Deze norm wordt niet behaald. Voor de transformatie zijn geen concrete doelen geformuleerd, er is derhalve ook geen monitor of ander instrument die de doelrealisatie jeugdhulp inzichtelijk maakt. De gemeente maakt wel stappen op de verschillende doelen, zie norm 11. Bij het CJG is op individueel casusniveau wel inzicht in doelrealisatie, maar echter niet toepasbaar voor informatievoorziening richting de raad. Bij het WBO is de informatie hoofdzakelijk proces en financieel gericht. Het is wel de bedoeling informatie ten aanzien van kwaliteit op geleverde zorg op te gaan nemen. Vanuit beleid en CJG is ook de intentie het klantperspectief beter in beeld te krijgen. De behoefte bij de raad aan het klantperspectief is groot.

Norm 7: Er zijn tijdig bijstellingen gedaan ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Na 2015 hebben geen bijstellingen in jeugdhulpbeleid plaatsgevonden. Sinds 2015 tot heden is steeds gebruik gemaakt van het beleid dat is opgesteld bij aanvang van de decentralisaties. Op het moment van dit onderzoek is een vernieuwing van het beleid in ontwikkeling[51]. In de jaren sinds de decentralisaties hebben er wel verschillende bijstellingen plaatsgevonden ten aanzien van de organisatie-inrichting. Deze bijstellingen zijn ingezet vanuit een concrete aanleiding. Zo is het CJG doorontwikkeld van een netwerkorganisatie

[51] Het nieuwe regionale beleidskader is inmiddels door de gemeenteraad vastgesteld (9 april 2020).

naar een bedrijfsvoeringorganisatie. Ook is meer ingezet op preventie door de inzet van de POH-jeugd en een verhoogde ureninzet van de jongerenwerker en buurtsportcoaches.

Norm 8a) Het is inzichtelijk of er sprake is van wachtlijsten binnen de jeugdhulp. Norm 8b) Er zijn afspraken gemaakt wanneer gestuurd wordt op ontstaan van wachtlijsten. Norm 8c) Er wordt tijdig gestuurd op bestaande wachtlijsten.

Deze norm wordt grotendeels behaald. Er zijn enkele wachtlijsten zoals binnen de jeugd-GGZ wanneer sprake is van een dubbele diagnose, voor onderzoek door Veilig Thuis en voor systeemtherapie. Bij het CJG zelf is op het moment van dit onderzoek een tijdelijke wachtlijst veroorzaakt door mutaties bij de medewerkers door de recente organisatieverandering. In de gemeente Drimmelen lijken geen problematische wachtlijsten te bestaan. Voor eventuele knelpunten als gevolg van wachtlijsten/-tijden is afgesproken dat aanbieders voorzien in overbruggingszorg.

Norm 9a) Het is inzichtelijk wat de gemeente doet om drugsgebruik onder jongeren tegen te gaan. 9b) De gestelde doelen worden gerealiseerd en gemonitord.

Aan deze norm wordt grotendeels voldaan. De gemeente heeft in het gezondheidsbeleid haar ambities en doelstellingen vastgelegd en deze in een nog vast te stellen preventieplan vertaald in concrete acties. In de aanpak werkt de gemeente met diverse partners samen, zoals de Moedige Moeders, de Zelfhulpgroep Drimmelen, onderwijspartners, verslavingszorg en de GGD. De betrouwbaarheid van de kwalitatieve data wordt betwijfeld vanwege de indruk, gebaseerd op waarnemingen, dat jongeren niet open zijn in de beantwoording op vragen.

In Drimmelen wordt op dit moment een afname van het aantal minderjarige drinkers gezien. Tegelijkertijd ook een toename in het aantal consumpties onder minderjarige drinkers en een stijging van het aantal aanmeldingen van alcoholintoxicatie.

De effectiviteit van de ingezette interventies is moeilijk aan te tonen vanwege complexiteit van de data. Partners geven aan dat gebruik maken van kwalitatieve data hierin helpend is omdat hierdoor inzicht in de verhalen achter cijfers ontstaat.

Norm 10) Er is een specifieke aanpak voor multi-probleemgezinnen.

Deze norm wordt gedeeltelijk gehaald. Er is geen specifiek beleid op multiproblematiek geformuleerd anders dan *één gezin, één plan, één regisseur*. Bij de aanbieders is de behoefte aan een plek waar de gezinnen in beeld zijn en dat daarop regie wordt gevoerd. De gemeente is inmiddels hiertoe een pilot gestart die hier invulling aan gaat geven. De resultaten zijn nog niet beschikbaar.

Norm 11) De uitvoering van de doelen voldoet aan de doelen van de Jeugdwet. Op preventie, normaliseren, eerder juiste hulp, integrale hulp (één gezin, één plan, één regisseur).

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Wat betreft een aantal doelen is gemeente Drimmelen goed op weg, bij andere doelen zijn er nog stappen te maken. Enerzijds wordt sterk ingezet op preventie, het versterken van het opvoedkundig klimaat en wordt de mate van regeldruk als positief ervaren door voorliggend veld en aanbieders. Nieuw collectief aanbod is nog niet ontwikkeld. Het beeld van integrale hulp wisselt. Er bestaat veel samenwerking en vrijheid om in te zetten wat nodig is of dit te ontwikkelen. Daarbij wordt ingezet op de ontwikkeling van ontschotting budgetten en gewerkt met de methodiek van de omgekeerde toets.

Norm 12a) Het is inzichtelijk hoe de budgetten in de praktijk zijn besteed. 12b) Per categorie zijn prognose en realisatie inzichtelijk. 12c) Het budgetbeheer is inzichtelijk en systematisch toegepast. 12d) De uitgaven met betrekking tot de jeugdhulp zijn binnen de begroting gebleven. 12e) Er is inzicht in directe en indirecte kosten van jeugdzorg.

De norm wordt beperkt behaald. Het ontbreekt aan een inzichtelijk en systematisch beheer van de verschillende kostenposten voor jeugdhulp breed: voorliggende voorziening, toegang en (regionale) kosten jeugdhulp. De budgetten zijn wel uit de financiële overzichten op te vragen en worden beschikbaar, zoals te zien in verschillende afzonderlijke beleidsstukken, rapportages en presentaties. In regionaal verband wordt steeds gewerkt aan verbetering van het inzicht van de gemeente in de uitgaven door middel van een dashboard.

De kosten van jeugdhulp zijn met name de eerste drie jaar na 2015 fors gestegen, daarna zijn de kosten blijven stijgen maar is de groei gedempt. De kosten voor de regionaal ingekochte jeugdhulp zijn steeds gegroeid als gevolg van stijging van het gebruik van jeugdhulp. De kosten van de toegang via het CJG zijn gegroeid, onder andere door uitbreiding van het aantal fte's. Voor de komende jaren, met de vorming van de bedrijfsvoering organisatie is de verwachting dat de kosten grotendeels gelijk blijven. De kosten voor Veilig Thuis West-Brabant zijn na de start in 2015 gestegen op basis van wat nodig was, en zijn vervolgens vrijwel gelijk gebleven (€ 210.647,-). Daarnaast is geïnvesteerd in een POH-jeugd en in de voorliggende voorzieningen.

De directe en indirecte kosten zijn te achterhalen voor de meeste onderdelen van de jeugdhulp. Voor alle jeugdhulpaanbieder afzonderlijk zijn ze niet in beeld.

4. Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad

4.1. Afspraken informatievoorziening aan de raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:
Deelvraag 13: Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan de gemeenteraad (op welke momenten, vorm, inhoudelijk en financieel)? Worden deze afspraken ook nageleefd?

In het Jeugd- en jongerenbeleid 2013-2016 is de doelstelling opgenomen dat de raad regelmatig wordt geïnformeerd over de transitie van de jeugdzorg. In het Jeugd- en jongerenbeleid 2018-2021 is deze doelstelling geëvalueerd. Daarin staat dat de raad op verschillende manieren is geïnformeerd over de transitie, onder meer door middel van raadsbrieven[52]. In het Jeugd- en jongerenbeleid 2015- 2018 staat dat de gemeente verantwoording aflegt middels het reguliere instrumentarium voor planning en control, met name de jaarrekening[53].

In interviews met de beleidsmedewerkers en de wethouder wordt aangegeven dat de raad in de reguliere cyclus wordt geïnformeerd. Daarbij wordt twee keer per jaar een rapportage (voorjaarsnota en najaarsnota) opgeleverd over de afwijkingen en uitvoeringen van het beleid en de financiering. Daarnaast wordt aangegeven dat de raad op veel momenten is geïnformeerd over de transitie van taken en beheersmaatregelen. Een voorbeeld daarvan is een informatieronde omtrent het CJG. Ten slotte is de gemeenteraad het afgelopen jaar frequent geïnformeerd door de portefeuillehouder Jeugd. Onder andere tijdens openbare en besloten raadsvergaderingen, via raadsbrieven en via e-mailberichten.

Ook de vertegenwoordigers van de gemeenteraad herkennen deze afspraken met betrekking tot informatievoorziening. Tijdens de focusgroep hebben zij aangegeven er vertrouwen in te hebben dat ze op tijd en voldoende geïnformeerd worden, zowel binnen de reguliere cyclus als (indien noodzakelijk) daarbuiten.

4.2. Toezichthouden door raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 14**: Hoe houdt de gemeenteraad zicht op de realisatie van de doelstellingen? Is dit uitgewerkt in concrete afspraken? In welke mate neem de gemeenteraad hierin een actieve rol aan?

In het interview met vertegenwoordigers van de raad wordt aangegeven dat het voor de raadsleden lastig is om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen. Tijdens de decentralisaties was er te weinig tijd om intensief betrokken te worden bij de formulering van kaders en doelstellingen. Na de decentralisering hebben er wel bijsturingen plaatsgevonden, maar met name op het gebied van financiën. Aangegeven wordt dat de informatie die in de planning- en controlcyclus wordt aangeleverd, te algemeen is om goed te kunnen sturen. Er wordt duiding en achtergrond gemist bij de geleverde informatie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over informatie omtrent wachtlijsten en wachttijden, recidivecijfers om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de jeugdhulp en productinformatie. Daarbij wordt in de media regelmatig bericht over misstanden in de jeugdhulp, slechte samenwerking in de keten en zo meer. De wethouder geeft aan dat hij probeert de raad zoveel mogelijk 'aan de voorkant' te betrekken, maar dat er soms ook sprake is van een verschil in kennis tussen het college en de raad. Onderwerpen die voor het college

[52] Beleidsplan Jeugd- en jongeren gemeente Drimmelen 2018- 2021, p.6
[53] Beleidsplan Jeugd- en jongeren gemeente Drimmelen 2015- 2018, p. 48

'gesneden koek zijn', zorgen er soms voor dat het college al te ver vooruit loopt op de raad, terwijl raadsleden nog meer toelichting nodig hebben over een bepaald onderwerp.

Als goed voorbeeld wordt door verschillende geïnterviewden genoemd dat de raad proactief is geïnformeerd omtrent het Juzt-dossier. Dit had betrekking op de grootste jeugdhulpaanbieder in de regio die in het voorjaar van 2019 in grote financiële problemen is geraakt. De wethouder geeft hierover aan dat hij geprobeerd heeft om de raad zoveel mogelijk te betrekken bij keuzes en dilemma's binnen dit dossier. De vertegenwoordigers van de raad herkennen dit, zij hebben het traject rondom Juzt als heel intensief ervaren, waarbij er veel overlegmomenten waren buiten de reguliere agenda om. Ook heeft de raad het als positief ervaren dat zij in vertrouwen werden genomen en dat zij bijvoorbeeld ook vertrouwelijke stukken ontvingen.

Tot slot is besproken of de raad zelf een actieve rol neemt als het gaat om zicht te houden op doelrealisatie. De vertegenwoordigers van de raad hebben hierop gereflecteerd in de focusgroep. Daarin kwam naar voren dat de raad met name aanslaat als er signalen zijn dat het ergens niet goed gaat, dan worden er vragen aan het college gesteld. Proactief of preventief ergens op anticiperen als gemeenteraad wordt als lastig ervaren. De raadsleden geven aan dat het soms lastig is om de juiste vragen te stellen als daar geen concrete aanleiding voor is, bijvoorbeeld in de vorm van incidenten. Toch zijn er wel een aantal voorbeelden van situaties waarin de raad initiatief genomen heeft. Bijvoorbeeld met betrekking tot de bereikbaarheid van het CJG, dat alleen tijdens kantooruren bereikbaar was. Daar is, naar aanleiding van inzet van de raad, nu een noodnummer voor geïnstalleerd dat in de avonden en weekenden bereikbaar is.

4.3. Rollen van de raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op:

- **Deelvraag 15**: Heeft de raad op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende en rollen?

In het interview met vertegenwoordigers van de raad wordt aangegeven dat het voor de raad lastig is om bij te sturen omdat de informatie daartoe ontbreekt. Daarbij wordt ook aangegeven dat het zou helpen om vaker bij elkaar te komen en meer contact te hebben om op die manier dieper in de materie te komen. Aangegeven wordt dat het gebrek aan materiebeheersing ertoe leidt dat het soms moeilijk is om de juiste vragen te stellen. De kennis van de raad is groeiende. De raad zou zijn rollen beter tot uitvoering kunnen brengen wanneer zij het complete plaatje beter inzichtelijk zouden hebben. Bijvoorbeeld met informatie over de samenwerkingspartners, hun verantwoordelijkheden en de budgetten die aan de activiteiten die zij uitvoeren gekoppeld zijn.

Door de raad is een financiële commissie uit raadsleden samengesteld die maandelijks meekijkt met de gemeentelijke financiën, waarvan jeugdhulp een van de onderdelen is. Ook is de wethouder gevraagd de financiën in begrijpelijke taal te presenteren. Het resultaat daarvan is dat er nu ook een 'begroting in een oogopslag' is.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is de kaderstellende rol van de raad bij de decentralisatie beperkt geweest. In het interview met de wethouder komt naar voren dat de wethouder de raad het regionale beleidskader wel wil laten vaststellen, daar waar andere gemeenten ervoor kiezen dit niet te doen[54].

[54] Het nieuwe regionale beleidskader is inmiddels door de gemeenteraad vastgesteld (9 april 2020).

4.4. Samenvattend en reflectie op de normen

In dit hoofdstuk is onderzocht welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot informatievoorziening, hoe de raad toezicht houdt op doelstellingen en of de raad op basis van de gemaakte afspraken invulling kan geven aan haar verschillende rollen.
Hieronder reflecteren we op de norm 13 t/m 15.

Norm 13a) Er zijn duidelijke afspraken over informatievoorziening aan de gemeenteraad (als het gaat over welke momenten, vorm, inhoud en financieel). Norm 13b) Deze afspraken worden ook nageleefd.

Deze norm wordt behaald. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over de informatievoorziening aan de raad. De raad wordt in de reguliere planning- en controlcyclus geïnformeerd. Daarbij wordt twee keer per jaar een rapportage (voorjaarsnota en najaarsnota) opgeleverd over de afwijkingen en uitvoeringen van het beleid en de financiering. Tevens informeert de portefeuillehouder Jeugd de raad op verschillende manieren, onder meer via raadsinformatiebrieven en emailberichten. De afspraken worden ook nageleefd.

Norm 14a) Er is een heldere uitwerking van hoe de gemeenteraad zicht kan houden op de realisatie van doelstellingen, dit is uitgewerkt in concrete afspraken. Norm 14b) De gemeenteraad is daadwerkelijk in staat om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van de jeugdhulp. Norm 14c) De gemeenteraad stuurt actief bij op basis van deze inzichten (indien nodig).

De norm wordt beperkt behaald. De gemeenteraad kan zicht houden op de realisatie van doelstellingen door middel van beleidsontwikkeling, raadsinformatiebrieven transitie en de via de planning- en controlcyclus. De doelstellingen zijn (nog) niet uitgewerkt in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten. Waarbij ook indicatoren voor monitoring ontbreken. Daardoor is de gemeenteraad onvoldoende in staat om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van de jeugdhulp. Op onderdelen stuurt de raad actief bij op basis van signalen. Daarbij maakt de raad weinig gebruik van de mogelijkheid initiatieven te nemen bij haar kaderstellende én controlerende rol.

Norm 15) De raad heeft op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende rol.

De norm wordt gedeeltelijk behaald. De raad heeft onvoldoende invulling kunnen geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. De oorzaak hiervan is vooral de complexiteit van de informatie, niet zozeer de gemaakt afspraken omtrent de informatievoorziening. De informatie wordt niet specifiek gemaakt in de informatievoorziening, maar op een abstracte manier gepresenteerd. Daarbij omvat informatievoorziening onder andere de ontwikkelingen in de toegang, kostenontwikkelingen van verschillende jeugdhulpsoorten, bijstellingen in beleid, bijstellingen in organisatieontwikkeling, kwaliteit van aanbieders et cetera. Het dossier jeugdhulp is daarmee veelomvattend en complex. Informatievoorziening kan deze veelomvattendheid en complexiteit moeilijk vangen. Dit geeft de raad onvoldoende specifiek inzicht in het dossier jeugdhulp waardoor het ‘goede’ gesprek niet gevoerd kan worden. Daarbij moest bij aanvang van de decentralisaties gemeentebreed nog veel kennis vergaard worden over jeugdhulp. Het tempo waarop het college zich dit dossier eigen heeft gemaakt is niet gelijk geweest aan dat van de raad. Hierdoor kan gesproken worden over een kennisachterstand van de raad op het gebied van jeugdhulp.

Er zijn acties ingezet, voor de gehele gemeentelijke organisatie, om de informatievoorziening te verbeteren zoals door de invoering van een ‘begroting in één oogopslag’.

5. Conclusies en aanbevelingen

Met de overdracht van de jeugdhulp in 2015 hebben de gemeenten in Nederland er een grote taak en verantwoordelijkheid bijgekregen. De drie grote uitdagingen in het invullen van deze taak en verantwoordelijkheid voor Drimmelen waren:

- De toegang van jeugdhulp naar niet vrij toegankelijke aanbieders, vormgegeven door het CJG, naast andere reguliere aanbieders als huisartsen, gecertificeerde instellingen en jeugdzorg.
- Het vormgeven van de inkoop van niet vrij toegankelijke aanbieders in een regionale samenwerking middels het WBO.
- De afstemming met het voorliggende veld waaronder het onderwijs en (jeugd)welzijn.

Dit vroeg van de gemeente zowel een herinrichting van systemen (transitie) als een inhoudelijke verandering van focus en werkwijze (transformatie).

5.1. Conclusies

De gemeente Drimmelen heeft de overdracht van de jeugdhulp, als zovele gemeenten, al lerend en ontwikkelend opgepakt. De beleidsnota jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015-2018 vormt de beleidsbasis voor de jeugdhulp. Met de raadsinformatiebrieven is van begin 2014 tot maart 2017 de raad op de hoogte gehouden over het proces van de transitie en de transformatie. En met name via de plan- en controlcyclus over de (ontwikkeling van de) financiële consequenties.

Vanuit de gemeenteraad wordt ervaren dat zij weinig inzicht heeft op de uitvoering van de jeugdhulp, de ontwikkelingen die gemaakt worden en de eigen rol en positie in dit proces. Dit vormt de aanleiding van het onderzoek waarin de jeugdhulp onder de loep wordt genomen. Onderstaand geven we het antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek en trekken conclusies op de verschillende deelthema's van het onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

> Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Drimmelen vormgegeven, hoe ziet de jeugdhulp er in de praktijk uit, hoe vindt monitoring en sturing plaats en op welke manier wordt de raad geïnformeerd m.b.t tot het jeugdhulpbeleid?

Op basis van onze bevindingen wordt de hoofdvraag als volgt beantwoord:

De gemeente Drimmelen heeft het jeugdhulpbeleid vormgegeven in zowel regionale als lokale kaders. Het beleid is onvoldoende uitgewerkt in meetbare doelen en activiteiten, met bijbehorende monitorinstrumenten.
Er is inhoudelijk en organisatorisch stevig doorontwikkeld in de uitvoering van de jeugdhulp en daarmee wordt een goede invulling gegeven aan de doelen van de jeugdwet, zowel in de preventie als in de toegang tot de jeugdhulp. De doorontwikkeling bij de gespecialiseerde jeugdhulp ligt met name op het verkrijgen van inzicht en het beheersbaar krijgen van de processen en financiën. De bijbehorende kosten van de jeugdhulp zijn steeds gestegen, enerzijds door de investeringen in preventie en de toegang, anderzijds door de toename van het gebruik van de gespecialiseerde zorg.
De raad heeft haar taakstellende en controlerende rol nog onvoldoende ingevuld/in kunnen vullen. Het ontbreekt daartoe aan concrete doelen met bijbehorende monitoring op de deelterreinen preventie, toegang en gespecialiseerde jeugdhulp.

Op de verschillende deelthema's binnen dit onderzoek concluderen wij het volgende:

Kaderstelling en beleid

1. De gemeente Drimmelen heeft een lokaal en regionaal kader, maar…
   We concluderen dat de gemeente Drimmelen lokale en regionale kaders en doelstellingen geformuleerd heeft voor de jeugdhulp. Verder uitgewerkt met gedeelde waarden, met leef- en spelregels. De doelstellingen zijn niet nader uitgewerkt in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten. Eveneens ontbreken indicatoren voor de monitoring van het behalen van de doelstellingen. Daardoor is de informatie en verantwoording aan de raad niet overzichtelijk en volledig. Door het verlengen van de geldigheid van dit beleid (oorspronkelijk 2015-2018) is de kans niet gebruikt tussentijds het beleid aan te scherpen en meer concrete doelen te stellen.

2. De raad is bij het opstellen van kaders en beleid beperkt betrokken.
   We concluderen dat de raad in beperkte mate is betrokken bij de formulering van zowel de lokale als de regionale kaders en doelstellingen voor de jeugdhulp. Er is tijdens de decentralisaties met raadsinformatiebrieven wel steeds informatie verstrekt over de voortgang, maar hierbij waren weinig mogelijkheden om echt actief te sturen als gemeenteraad. Bij de formulering van de regionale kaders is vooral vertrouwd op de expertise van centrumgemeente Breda. We concluderen tevens dat het zeker de intentie is om de raad meer te betrekken, bijvoorbeeld door als enige gemeente de raad wel in te laten stemmen met het regionale beleidsplan.

3. Wat betreft financiën, een gestructureerd inzicht ontbreekt wat sturing en verantwoording lastig maakt.
   Binnen de gemeentelijke organisatie zijn de financiële situatie en de ontwikkeling van uitgaven (steeds scherper) in beeld. Het ontbreekt aan een duidelijk financieel overzicht van de kosten van de jeugdhulp overall. Bij de start in 2015 is het financiële kader grof ingevuld en vervolgens is het budget aangepast op de ontwikkeling van het gebruik. Het is een continue proces van verbeteringen dat is ingezet om de kosten meer inzichtelijk en beheersbaar te krijgen. Het budget voor de jeugdhulp wordt niet verder specifiek gemaakt, er vindt geen uitsplitsing naar preventie, toegang en regionale inkoop plaats.

De jeugdhulp in de praktijk

4. Met de gemaakte stappen is de toegang met het CJG goed toegerust.
   We stellen dat de gemeente in samenspraak met de raad vele stappen heeft gemaakt als het gaat om de doorontwikkeling van het CJG. Met de personele uitbreiding, samenwerking met onderwijs en huisartsen en de professionele ontwikkeling van de medewerkers is geïnvesteerd in kwantiteit en kwaliteit. Daarbij concluderen we dat de omvorming van een netwerkorganisatie naar een BVO een goede basis is om verder door te ontwikkelen.

5. Het inzicht in realisatie van (transformatie) doelen ontbreekt.
   We concluderen dat de gemeente Drimmelen voor de jeugdhulp geen concrete doelen heeft gesteld die vervolgens gestructureerd gemonitord worden. In het voorveld, de toegang en de gespecialiseerde jeugdhulp werkt in principe iedereen met de vastgestelde uitgangspunten. De vertaling naar (transformatie) doelen ontbreekt. Het monitoren en de verantwoording is hoofdzakelijk procesmatig en financieel ingericht, welke overigens wel continue verbeterd worden, onder andere met inzicht in kwaliteit geleverde zorg (in ontwikkeling). Tot slot zien we dat het klantperspectief onderbelicht is. Wel stellen we dat het een positieve ontwikkeling is dat hier aandacht voor is en dat er concrete plannen zijn hier op in te zetten.

6. De uitvoering van de jeugdhulp voldoet steeds meer aan de doelen van de Jeugdwet.
   De gemeente investeert in preventie en het opvoedkundig klimaat met personeel (bijvoorbeeld buurtsportcoach), samenwerking met scholen en huisartsen (o.a. POH-Jeugd) en blijft dit doen. Het idee is dat daarmee minder jeugdhulp nodig is of sneller ingezet kan worden. Ook zien we dat er geen zorgwekkende wachtlijsten zijn, slechts recent een wachtlijst bij het CJG bij de overgang naar de nieuwe organisatie. Wel concluderen we dat er ruimte is voor verbetering als het gaat om regievoering bij multi-probleemgezinnen, het realiseren van collectieve voorzieningen en het benutten van kansen om betere en andere hulp te organiseren in samenspraak met de gespecialiseerde aanbieders.

Financiën

7. Geen financiële nood, wel stijgende kosten.
   We concluderen dat vanaf de start de kosten van de jeugdhulp zijn gestegen. Investeringen in preventie, het op orde brengen van de toegang en een toename van het gebruik van gespecialiseerde hulp laten de kosten stijgen.

Monitoring, informatievoorziening en de rol van de gemeenteraad

8. De afspraken over informatievoorziening zijn nagekomen.
   Vanaf de start van de transitie in 2014 is de raad geïnformeerd over gang van zaken van de drie transities, waaronder de jeugdhulp. Zo ook in de ontwikkeling van de verschillende beleidsstukken lokaal en regionaal. Daarnaast is de jeugdhulp in de reguliere begrotingscyclus opgenomen. Daarbij is in het onderliggend onderzoek geconstateerd dat de transitie onder grote tijdsdruk tot stand is gekomen, het regionaal beleid grotendeels door Breda is vormgegeven en in de begrotingscyclus jeugdhulp fragmentarisch wordt behandeld. We stellen dat de jeugdhulp in de gemeente Drimmelen, zoals voor alle gemeenten in Nederland, een grote opgave is. De afgelopen jaren is het begrip van de materie van de jeugdhulp sterk gegroeid, en dat dit nog steeds groeiend is.

9. Controlerende taak is onvoldoende uitvoerbaar.
   Door het ontbreken van uitgewerkte doelstellingen voor de jeugdhulp, zowel in preventie, toegang als gespecialiseerde hulp met bijbehorende monitoring, concluderen we dat het vrijwel niet mogelijk is om de controlerende taak als gemeenteraad naar behoren uit te voeren. Daarbij constateren we dat de betrokkenheid van de raad binnen de reguliere taakinvulling lastig is vorm te geven door de complexiteit en de omvang van het beleidsveld van de jeugdhulp. De raad reageert mede daardoor meer op signalen van inwoners, krantenartikelen en nieuwsberichten dan vanuit haar kaderstellende rol. De bereidheid bij het college en medewerkers van de gemeente om duidelijkheid te verschaffen is groot. Daarnaast zijn zij vooral bezig de processen en de financiën beheersbaar te krijgen en de jeugdhulp door te ontwikkelen.

10. Het vroegtijdig en succesvol betrekken van de gemeenteraad gebeurt en kan dus wel.
    We concluderen dat in (drie) specifieke dossiers is aangetoond dat de raad haar taakstellende en controlerende rol goed in kan vullen. In de eerste jaren (2015 - 2018), het dossier voor verkrijgen goedkeurende accountantsverklaring voor uitgaven gespecialiseerde jeugdhulp, de doorontwikkeling van het CJG, en recent de behandeling van het Juzt-dossier.

5.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf gaan we in op de aanbevelingen volgend uit het onderzoek en gebaseerd op de conclusies. We maken de indeling naar aanbeveling voor de gemeenteraad, het beleid en de toegang.

1. Aanbeveling voor de raad: neem meer initiatief

Het beeld van het functioneren van de raad is dat er wordt gereageerd op incidenten, geluiden uit de samenleving, nieuwsberichten in de krant en op de televisie (lokaal en landelijk). De raad neemt weinig initiatief om zijn kaderstellende rol uit te voeren. We constateren dat de doelstellingen te algemeen zijn en de raad daartoe te weinig kaderstellend en controlerend werkt. Maak als eerste stap een scherp onderscheid met de driedeling (a) voorliggende voorzieningen & preventie; (b) de toegang en (c) specialistische jeugdhulp (regionale inkoop) en stel aanvullend doelen vast. Enkele suggesties:

a. Voorliggende voorzieningen en preventie. Ontwikkel met het voorliggend veld, bijvoorbeeld het onderwijs, een nieuwe collectieve (groeps) voorziening voor actuele onderwerpen, zoals gameverslaving of het gebruik van lachgas. Door een groepsaanpak gebruik je de eigen kracht van de jongeren zelf.
b. De toegang tot jeugdhulp. Verminder het gezamenlijke (totaal) aantal verwijzingen specialistisch jeugdhulp van huisartsen en het CJG. Nu ligt focus op verschuiving van de huisarts naar het CJG. Organiseer daartoe met vaste regelmaat afstemming en casuïstiekoverleg tussen de huisartsen en het CJG.
c. Specialistische jeugdhulp (regionaal): onderzoek de effectiviteit van de gespecialiseerde jeugdhulp op basis van thema's of diagnoses (bijvoorbeeld dyslexie of ADHD) of een enkele/selectie van jeugdhulpaanbieders.

Bovenstaande voorbeelden vereisen inzicht in en analyse van het huidige gebruik en inzet van jeugdhulp. Daarnaast adviseren we de raad om actief te vragen om systematische evaluaties op (specifieke) beleidsthema's, om zo nog gerichter geïnformeerd te worden over de voortgang van de transformatie en inzicht te krijgen in eventuele bijstuurmogelijkheden.

2. Aanbeveling voor de raad: vergroot kennis

Investeer in kennis en inzicht waardoor een beter samenspel tussen de raad en het college mogelijk is. Daarnaast is er behoefte aan meer inzicht in de daadwerkelijke hulp aan jongeren en aan het effect van jeugdhulp. Zorg voor een programma dat bijdraagt aan kennisvergroting door bijvoorbeeld:

- Deelname van raadsleden aan Zorgcafés, waarin professionals in de gemeente ervaringen uitwisselen over de jeugdhulp.
- Deelname aan, op te zetten, klantenpanels met jongeren en ouderen. Door in gesprek te gaan met ouders en jongeren krijgen deelnemers enerzijds inzicht in de problematiek, en anderzijds in de effectiviteit van de inzet van de hulpverlening.
- Afleggen van werkbezoeken aan het CJG en jeugdhulpaanbieders. Door het zien en horen van ervaringen uit het veld wordt kennis en begrip van de problematiek en het effect van de inzet van jeugdhulp duidelijk.

Met een dergelijke investering kan de raad haar kaderstellende en controlerende rol vergroten.

3. Aanbeveling voor beleid: verdeel jeugdhulp in drie delen

Volgens dit onderzoek zijn afspraken over de samenwerking met de raad nagekomen. Daarnaast zijn ook de dossiers van Juzt en de doorontwikkeling van het CJG goed opgepakt in de samenwerking tussen college en raad. Deze twee dossiers illustreren dat het goede gesprek gevoerd kan worden. Daarnaast dient de informatievoorziening aan de raad en de kwaliteit van deze informatie met betrekking tot de jeugdhulp te worden verbeterd. Op dit moment blijven, op basis van de beschikbare informatie, veel vragen bestaan waarbij het bijvoorbeeld onduidelijk is hoe de berichtgeving over de jeugdhulp landelijk zich verhoudt tot de gemeente Drimmelen. Verbetering van de informatievoorziening begint bij heldere beleidsdoelen en inzicht in de resultaten. Daarom bevelen we aan de jeugdhulp beleidsmatig en financieel scherp onder te verdelen in:

a. Voorliggende voorzieningen en preventie
b. De toegang tot jeugdhulp
c. De regionale samenwerking (inkoop jeugdaanbieders)

Door onder meer de raad actief te betrekken bij het opstellen doelstellingen, financiering en monitoring wordt een handvat gegeven om beter zicht te houden op de voortgang van beleidsdoelstellingen.

4. Aanbeveling voor beleid: (door)ontwikkeling van beleid op onderdelen voorliggend en preventie, toegang en aanbieders

In dit onderzoek is geconstateerd dat tot op heden in het jeugdhulpbeleid doelen niet nader zijn uitgewerkt in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten, en dat indicatoren voor de monitoring van het behalen van doelstellingen ontbreken. Daarbij constateren we dat de raad onvoldoende specifiek inzicht heeft in het dossier jeugdhulp. Om meer lijn te geven aan de gewenste ontwikkelingen binnen het jeugdhulpveld en om de raad daarin op juiste wijze mee te kunnen nemen is het aan te bevelen de algemene beleidsdoelstellingen te operationaliseren en/of meer en specifiekere doelstellingen te formuleren. Daarbij draait het om de vraag: Wat zijn de vraagstukken binnen gemeente Drimmelen en daarbij aanpalend, wat wil gemeente Drimmelen bereiken met de inzet van jeugdhulp?

Daarbij kunnen specifiek ook doelen op het gebied van financiën worden gesteld. Zo is een suggestie om in de begroting een opsplitsing te maken tussen voorliggende voorzieningen en preventie, de toegang (gemeentelijke kosten in het CJG) en de regionaal ingekochte aanbieders jeugdhulp. Er is een onderlinge relatie tussen deze drie posten, die overigens niet één op één toepasbaar is. Verondersteld wordt dat investeren in preventie een verlaging van niet vrij toegankelijke voorzieningen tot gevolg heeft. Investeren in een POH-Jeugd leidt, mag verondersteld worden, tot minder verwijzingen door huisartsen en daarmee tot lagere kosten van de jeugdhulp.

5. Aanbeveling voor beleid: aanscherpen monitoring WBO en maak analyses van beschikbare informatie

De voornaamste functie van WBO is het ondersteunen van de processen rondom jeugdhulp in de regio. Daarin zijn de hoofdtaken van WBO vooral procesmatig en financieel georiënteerd. De processen zijn complex met een aanbod van meer dan 200 aanbieders, 10 categorieën van ondersteuning, meer dan 40 productcodes en prijzen per minuut, uur, dagdeel en etmalen. Tot

voor kort was de informatie vanuit WBO onvoldoende om goed inzicht te krijgen in de stand van zaken rondom de via hen ingekochte jeugdhulp. Het reeds in gebruik genomen dashboard is een goed middel om de juiste en actuele informatie te verstrekken. Het is aan te bevelen het dashboard verder te ontwikkelen zodat betrouwbare en volledige informatie naar boven komt waarmee analyses gemaakt kunnen worden van onder andere:

- Inzicht in aantallen jongeren met hulp, gemiddeld aantal trajecten.
- Financieel inzicht per kostensoort.
- Ontwikkelingen binnen zorgsoorten.
- Mogelijkheden tot effectmetingen van ingezette interventies, bijvoorbeeld door middel van focusgroepen.

Met de analyses ontstaat beter inzicht in trends binnen de jeugdhulp in gemeente Drimmelen. Dit draagt bij aan het ontdekken van mogelijkheden voor het doorontwikkelen van beleid en dienstverlening, doordat meer inzichtelijk wordt wat de vraagstukken binnen de jeugdhulp bij de gemeente zijn. Zie ook aanbeveling raad 1, sub c.

6. Aanbeveling voor beleid: maak klantperspectief meer onderdeel van beleidsvorming en monitoring

In het onderzoek kwam naar voren hoe het perspectief van jeugd en gezinnen ten aanzien van hulp ontbreekt. Hierover wil ook de raad in gesprek om te horen hoe jeugdhulp in de praktijk wordt ervaren. Het perspectief van klanten kan op diverse manieren in beeld worden gebracht. Van het vertellen van persoonlijke verhalen, het signaleren van knelpunten en het aanreiken van beleidsmatige suggesties tot het evalueren van bereikte resultaten. Het perspectief van de klanten van jeugdhulp borgen kan worden vormgegeven met de volgende instrumenten:

- Vanuit WBO een vertaalslag van afzonderlijke klanttevredenheidsrapporten aanbieders. WBO ontvangt van de verschillende jeugdhulpaanbieders jaarverslagen en soms ook klanttevredenheidsonderzoeken. Deze zijn niet specifiek per gemeente geordend, en geven daarmee meer een regionaal beeld. Een samenvatting of analyse van de verschillende onderzoeken en verslagen geeft de gemeente Drimmelen en de raad een beter beeld van de uitvoering en de effectiviteit van de jeugdhulp.
- Klantenpanels op lokaal niveau organiseren. Met in achtneming van de privacy (AVG) is het wenselijk met jongeren en ouders in gesprek te gaan over de jeugdhulp. Verhalen en ervaringen zijn een waardevolle toevoeging aan algemene klanttevredenheidsonderzoeken. Het versterkt daarmee het inzicht in de effectiviteit van de jeugdhulp. De werving en selectie van jongeren en ouders voor een klantenpanel kan op basis van de gegevens van WBO of het CJG.
- Klanttevredenheidsonderzoek onder gebruikers jeugdhulp en/of ouders. De afgelopen jaren is er weinig onderzoek gedaan naar klanttevredenheid. Het is wenselijk dit met regelmaat uit te voeren. Hierin kan een cyclus worden opgenomen in klanttevredenheid voorliggende voorziening en preventie; de toegang en gebruikers jeugdhulpaanbieders (regionale inkoop).

7. Aanbeveling voor Toegang: stel doelen voor de toegang, investeer in doorontwikkeling

In dit onderzoek is beschreven hoe vanaf de start van de invoering van de jeugdwet de gemeente Drimmelen geïnvesteerd heeft in de doorontwikkeling van het CJG en de samenwerking met onderwijs, (jeugd)welzijn en de huisartsen. Aan de investeringen zijn echter geen concrete doelen gesteld en het ontbreekt daardoor aan een bijpassende monitor of verantwoordingsmethodiek.

Voor het functioneren van het CJG is het wenselijk eigen organisatiedoelen en doelen voor de toegang in zijn geheel te stellen. Daarmee kan het succes en de verbeteringen voor de toegang en het functioneren van het CJG ook worden vastgesteld. Bij deze aanbeveling doen we de volgende suggesties:

- Monitor en analyseer het totale aantal verwijzingen (huisarts, POH-Jeugd en CJG) ten opzichte van aantal meldingen. Dit is te koppelen aan een van de doelen van de jeugdwet: de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren. Het zelf oplossen met het gezin, door informatie en advies, korte interventie of in samenspraak met een algemene voorziening oplossen van vragen jongeren en/of ouders. Aan deze doelstelling kan een indicator gekoppeld worden, bijvoorbeeld aantal interventies zonder verwijzing geïndiceerde jeugdhulp. Bij een indicator hoort een analyse omdat een cijfer op zich weinig zegt. Het gaat om tellen en vertellen, zodat de cijfers geduid worden.

- Doelen stellen op samenwerking
    - Door samenwerking met bijvoorbeeld onderwijs en (jeugd)welzijn realiseren van een nieuwe collectieve voorziening. Voor het bepalen van een dergelijke voorziening is een analyse van wat nodig en haalbaar is in de gemeente Drimmelen. Gedacht kan worden aan inzet rondom (v)echtscheidingen waarbij maatschappelijk werkers en onderwijs in samenspraak een programma ontwikkelen.
    - Door samenwerking met het WBO een vervangend collectief aanbod realiseren voor veel voorkomende diagnosestellingen zoals bijvoorbeeld dyslexie, autisme of druk gedrag (ADHD). Bij aanbieders is (blijkt uit dit onderzoek) de wens en het zien van mogelijkheden daartoe aanwezig. In samenspraak met WBO en de jeugdhulpaanbieders kan hieraan verdere invulling worden gegeven.

6. Reactie college op conceptrapport

Op 2 november 2020 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor aan het college van B&W Drimmelen. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 26 november 2020. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

De Rekenkamer West-Brabant heeft op verzoek van de gemeenteraad van Drimmelen de afgelopen periode onderzoek uitgevoerd naar de Jeugdhulp in Drimmelen. Met de overdracht van de jeugdhulp in 2015 hebben de gemeenten in Nederland er een grote taak en verantwoordelijkheid bijgekregen. De gemeente Drimmelen heeft de overdracht van de jeugdhulp, als zovele gemeenten, al lerend en ontwikkelend opgepakt. Op verschillende wijze is met de raad het gesprek hierover gevoerd. Vanuit de gemeenteraad wordt ervaren dat zij weinig inzicht heeft op de uitvoering van de jeugdhulp, de ontwikkelingen die doorgemaakt worden en de eigen rol en positie in dit proces. Dit vormt de aanleiding van het onderzoek waarin de jeugdhulp onder de loep wordt genomen. De hoofdvraag van het onderzoek was dan ook: Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Drimmelen vormgegeven, hoe ziet de jeugdhulp er in de praktijk uit, hoe vindt monitoring en sturing plaats en op welke manier wordt de raad geïnformeerd m.b.t tot het jeugdhulpbeleid?

De uitvoering van het onderzoek heeft het afgelopen jaar plaatsgevonden en is gefaseerd opgebouwd: een opstartfase, inventarisatiefase, toetsingsfase en een rapportagefase. In maart van dit jaar werden de maatregelen rondom corona afgekondigd. Hierdoor zijn een aantal zaken anders verlopen dan voorgenomen. Gesprekken met ouders en kinderen hebben bijvoorbeeld niet plaatsgevonden, doordat de werving onvoldoende opleverde. De face-to-face interviews en focusgroepen zijn omgezet naar online interviews.

Hierbij geven wij onze bestuurlijke reactie op het voorliggende concept-rapport: een algemene reactie en een reactie op de conclusies en aanbevelingen.

Om te beginnen willen wij u meegeven dat wij vinden dat er een waardevol rapport ligt, waarin u een duidelijke uiteenzetting geeft van uw constateringen en waarin u conclusies trekt en aanbevelingen doet waarmee wij verder kunnen op de ingeslagen weg.

Algemene reactie

Op basis van uw bevindingen wordt de hoofdvraag als volgt beantwoord:

"De gemeente Drimmelen heeft het jeugdhulpbeleid vormgegeven in zowel regionale als lokale kaders. Er is inhoudelijk en organisatorisch stevig doorontwikkeld in de uitvoering van de jeugdhulp en daarmee wordt een goede invulling gegeven aan de doelen van de jeugdwet, zowel in de preventie als in de toegang tot de jeugdhulp. De doorontwikkeling bij de gespecialiseerde jeugdhulp ligt met name op het verkrijgen van inzicht en het beheersbaar krijgen van de processen en financiën. De bijbehorende kosten van de jeugdhulp zijn steeds gestegen, enerzijds door de investeringen in preventie en de toegang, anderzijds door de toename van het gebruik van de gespecialiseerde zorg.

De raad heeft zijn taakstellende en controlerende rol onvoldoende ingevuld of in kunnen vullen. De hoofdoorzaak, blijkt uit dit onderzoek, ligt in het gegeven dat het beleid onvoldoende is uitgewerkt

in meetbare doelen en activiteiten, met bijbehorende monitorinstrumenten. Het ontbreekt daartoe aan concrete doelen met bijbehorende monitoring op de deelterreinen preventie, toegang en inzet gespecialiseerde jeugdhulp."

We kunnen bovengenoemde zaken in grote lijnen onderschrijven. Op veel genoemde aandachtspunten hebben we ondertussen ook stappen gezet. De scope van het onderzoek is tot en met 31 december 2019. Inmiddels zijn we weer verder op weg. Zo werken we in de regio WBO aan een regionaal uitvoeringsplan Jeugd op basis van het op 9 april 2020 door onze gemeenteraad vastgestelde beleidskader jeugdhulp 2020-2023 WBO. Op lokaal niveau hebben we sinds 1 januari jl. een Bedrijfsvoeringsorganisatie Centrum Jeugd en Gezin Drimmelen Geertruidenberg. Samen met gemeente Geertruidenberg hebben we ook een Taskforce Jeugd Drimmelen Geertruidenberg opgericht, waarbij we samen optrekken met ons gezamenlijke CJG. De Taskforce heeft tot doel om minimaal gelijkblijvende kwaliteit jeugdhulp te bieden aan die kinderen en jongeren die dat nodig hebben in onze gemeenten, en daar waar mogelijk dat tegen lagere kosten te doen.

Zowel in het regionale uitvoeringsplan als in het lokale uitvoeringsplan zijn concrete doelen en meetbare activiteiten opgenomen. Ook zijn er concrete bedragen aan gekoppeld in de zin van wat het allemaal moet opleveren: € 200.000 in 2021 oplopend naar € 300.000 in 2023.

Recentelijk hebben we ook stappen gezet op het gebied van dashboard en monitoring. We werken aan de versterking van preventie, onder meer met het CJG en met de pilot POH-jeugd. We informeren de gemeenteraad regelmatig. Zo hebben we in augustus en november jl. de raad bijgepraat over deze actuele ontwikkelingen. In 2020 heeft het college van B&W het preventieplan- en handhavingsplan alcohol en drugs vastgesteld. Ook hierover is de raad (per brief) geïnformeerd.

Conclusies

In uw concept rapport concludeert u dat:

"1. Het beleid niet is uitgewerkt en daardoor monitoring en het realiseren van doelen onvoldoende in beeld gebracht wordt;

2. In de praktijk het CJG inmiddels goed is toegerust voor haar taken; de uitvoering van de jeugdhulp steeds meer voldoet aan de doelen van de Jeugdwet en de kosten van de jeugdhulp nog steeds stijgen;

3. De monitoring en informatievoorziening continue verbeterd wordt, en nog steeds verbeterd dient te worden; zodat ook de raad haar taken op een goede wijze kan uitvoeren."

Puntsgewijs gaan we in op uw conclusies:

1. Wij herkennen deze conclusie. Zoals genoemd in de algemene reactie is zowel een regionaal uitvoeringsplan als een lokaal uitvoeringsplan in ontwikkeling. Hierin zijn concrete doelen en meetbare activiteiten opgenomen. Ook zijn er concrete bedragen aan gekoppeld in de zin van wat het moet opleveren: € 200.000 in 2021 oplopend naar € 300.000 in 2023.

2. Wij herkennen ons in deze conclusie. Het CJG is een stabiele organisatie die uitgerust is voor haar taken en klaar is voor de toekomst. De uitvoering van de Jeugdhulp voldoet steeds meer aan de doelen van de Jeugdwet. De kosten van de jeugdhulp stijgen landelijk. Op landelijk, regionaal, en lokaal niveau werken we dagelijks aan het beteugelen van de kosten. De eerste resultaten zijn reeds zichtbaar (onder meer met de pilot POH-jeugd) en door de Taskforce Jeugd is een uitvoeringsplan opgezet dat gericht is op zowel de beheersing van de kosten als het verder vormgeven van de transformatie jeugdhulp.

3. Wij herkennen ons in uw conclusie en hebben hier reeds stappen op gezet en zijn hier volop mee bezig. Zo stappen we in regionaal verband over naar een nieuw monitoringssysteem. In regionaal verband hevelen we ook de zorgadministratie jeugd over van Zorglokaal naar Breda (met het systeem van ZorgNed). Onder meer deze ontwikkelingen zijn onderdeel van het continue verbeterproces op het gebied van Jeugdhulp.

Aanbevelingen

"De aanbevelingen zijn gericht op:

Het formuleren van doelen op de deelterreinen a) voorliggende voorzieningen & preventie, b) toegang tot de jeugdhulp en c) inzet gespecialiseerde jeugdhulp. Per deelterrein financiële middelen en monitoring vormgeven.

Het ontwikkelen van een kennisprogramma jeugdhulp voor raadsleden. Daarmee wordt invulling gegeven aan de wens geïnformeerd te zijn over de praktijk en maakt het inhoudelijk gesprek in de raad met het college waardevol.

Het blijven investeren in de jeugdhulp (per deelterrein) om verdere realisatie van de doelen van de Jeugdwet te halen, nadere invulling te geven aan de transformatie in het sociaal domein en de effectiviteit van de jeugdhulp te verbeteren.

Invulling geven aan het klantperspectief voor zowel beleidsvorming als ook de monitoring van de effectiviteit van de jeugdhulp."

Uw aanbevelingen sluiten aan bij veel van onze reeds ingezette acties. Zo zijn in het regionaal en lokaal uitvoeringsplan doelen op deelterreinen opgenomen. In 2021 loopt de beleidsnota jeugd- en jongerenbeleid 2018-2021 af. Ook in deze nieuwe beleidsnota hebben we aandacht voor concrete doelen, bijvoorbeeld ten aanzien van voorliggende voorzieningen van de Jeugdwet. Wij blijven de raad op regelmatige basis informeren en maken het inhoudelijke gesprek met de raad mogelijk. We gaan nader onderzoeken welke vorm daarvoor geschikt dan wel het meest optimaal is. Ook zijn de uitvoeringsplannen Jeugd gericht op zowel het nader invulling geven aan de transformatie als het verbeteren van de effectiviteit van jeugdhulp. Het invulling geven van klantperspectief vindt plaats en het verder vormgeven ervan heeft onze aandacht, zowel voor beleidsvorming als voor de monitoring van de effectiviteit.

Tot slot

We gaan verder met de transformatie van Jeugdhulp en gebruiken hierbij de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het voorliggende onderzoek van de Rekenkamer. Hierbij staat de klant centraal, leveren we maatwerk, zorgen we voor integrale afstemming van beleid en uitvoering. Ook bieden we ruimte op dit thema voor ideeën van onze inwoners, professionals en maatschappelijke organisaties.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van Drimmelen,

J.L.W. Liebregt	drs. G.L.C.M. de Kok
De gemeentesecretaris	De burgemeester

7. Nawoord

Met belangstelling heeft de Rekenkamer kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders, d.d. 26 november 2020. Het college geeft aan het rapport waardevol te vinden, door de duidelijke uiteenzetting van constateringen. Het college zegt daarnaast met de conclusies en aanbevelingen verder te kunnen op de ingeslagen weg.

De Rekenkamer is verheugd te lezen dat de gemeente op veel genoemde aandachtspunten ondertussen stappen heeft gezet. U geeft aan zowel in het regionale uitvoeringsplan als in het lokale uitvoeringsplan concrete doelen en meetbare activiteiten te hebben opgenomen. Dit sluit aan bij een van de aanbevelingen uit het rapport. Ook geeft het college aan dat zij graag inhoudelijk het gesprek aangaat met de raad, maar nog wil onderzoeken welke vorm daarvoor het meest geschikt is. Ten slotte heeft het invulling en verder vormgeven van het klantperspectief de aandacht van het college en wil zij ruimte bieden voor ideeën van inwoners, professionals en maatschappelijke organisaties.

De Rekenkamer wenst het college veel succes met de verdere transformatie van Jeugdhulp in Drimmelen.

Bijlage 1 Bronnenlijst

1. 2014 DVO WBO 2015 – 2017 getekend
2. Begroting 2020 CJG Drimmelen / Geertruidenberg
3. Beleidsplan Jeugdhulp gemeente Drimmelen 2015 – 2018
4. Beleidsplan Jeugd en jongeren gemeente Drimmelen 2018 - 2021
5. Beleidsplan Sociaal Domein 2019 – 2023
6. Bijlage Begroting CJG 2020 versie 0.8 – 2019026061
7. Bijlage beleidsplan Sociaal Domein 2019 – 2023
8. Bijlage bij RV Adviesrapport Organisatievorm CJG DG-2018033853
9. BW voorstel DVO inkoop specialistische jeugdhulp WBO 2018 – 2020
10. BW voorstel verlenging beleidsplan jeugdhulp
11. Lokaal gezondheidsbeleid: Kerngezond Drimmelen 2019 – 2022
12. Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013
13. Najaarsnota Drimmelen 2019
14. Plan van aanpak: 'Samenwerken voor de Jeugd in West Brabant Oost
15. Presentatie Jeugdhulp en Jeugdzorg gemeente Drimmelen, oktober 2018
16. Presentatie Jeugdhulp en Jeugdzorg gemeente Drimmelen, juni 2019
17. Raadsbrief maart 2018 – 2018005411
18. Verordening Jeugd gemeente Drimmelen 2020 (concept)
19. Verslag 2017 en acties 2018 CJG Drimmelen Geertruidenberg
20. www.bndestem.nl/brabant/het-rommelt-bij-veilig-thuis-de-werkdruk-neemt-toe~a1892e24/, December 2019