



Zicht op de jeugdhulp in Berkelland

Onderzoek Rekenkamercommissie Berkelland

Rapportage

12-06-2019

Rapportage

In de voorliggende rapportage worden de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'zicht op de jeugdhulp in de gemeente Berkelland' gepresenteerd.

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Berkelland

Uitvoerder

RadarAdvies

Veemarkt 83

1019 DB Amsterdam

(020) 463 50 50

www.radaradvies.nl

Onderzoekers

Christiaan Baillieux (projectleider)

Malon Peeters

Merel van Kessel

Anne Plas

Voorwoord

In 2018 heeft de Rekenkamercommissie Berkelland besloten een onderzoek te doen naar jeugdhulp door de gemeente Berkelland. Dit mede naar aanleiding van een door de rekenkamercommissie gehouden inventarisatie onder de raadsleden, waaruit het onderwerp jeugdhulp als belangrijkste (mogelijk) onderzoeksonderwerp naar boven kwam. Ook voldeed het onderwerp jeugdhulp aan de vooraf door de rekenkamercommissie vastgestelde criteria met betrekking tot de keuze en afweging van een onderzoeksonderwerp.

Met de resultaten van dit onderzoek geeft de Rekenkamercommissie Berkenland de gemeenteraad inzicht in:

- de mate waarin de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten ten aanzien van de lokale jeugdhulp zijn bereikt en
- aanbevelingen te doen om de effectiviteit van het beleid en daarmee de politiek-bestuurlijke sturing verder te verbeteren.

De centrale onderzoeksvraag die aan het onderzoek ten grondslag lag is:

Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Berkelland vormgegeven en is hier op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze uitvoering aan gegeven en welke verbeterpunten zijn er mogelijk gezien de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad?

Voor het antwoord op deze vraag en hierbij onderliggende deelvragen nodigt de Rekenkamercommissie Berkelland u graag uit om het voorliggende rapport te lezen.

Het onderzoeksrapport is op 27 juni 2019 gepresenteerd aan de raad, betrokkenen bij het rapport en overige belangstellenden. Het rapport zou in eerste instantie op 17 september 2019 in de raadsvergadering behandeld worden, maar de raad heeft besloten op een later tijdstip met het college in gesprek te willengaan over de conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Dit gesprek heeft op 3 oktober 2019 plaatsgevonden. Ter voorbereiding op deze bijeenkomst heeft het college op verzoek van de raad inhoudelijk gereageerd op het rapport. De Rekenkamercommissie is door het presidium gevraagd daarop te reageren. De oorspronkelijke bestuurlijke reactie van het college is naar aanleiding van de technische bijeenkomst op 3 oktober jl. op verzoek van het college vervangen door de brief van het college aan de raad d.d. 26 september jl. De Rekenkamercommissie heeft opnieuw haar rapport uitgebracht met de nieuwe bestuurlijke reactie en een nieuw nawoord. Beide documenten zijn in deze versie van het rapport opgenomen.

Tot slot bedankt de Rekenkamercommissie Berkelland alle interne (raadsleden, burgemeester en wethouders en ambtenaren) en externe stakeholders die hebben bijgedragen aan het onderzoek voor hun inbreng.

Borculo, 12 juni 2019 en 7 november 2019

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE NOTA

1. INLEIDING	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doel en vraagstelling	7
2 CONCLUSIES	8
3 AANBEVELINGEN	11
4 BESTUURLIJKE REACTIE	14
5 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	18
6 DEELVRAGEN, NORMENKADER EN ONDERZOEK AANPAK	25
6.1 Centrale vraag, deelvragen en normenkader	25
6.2 Onderzoek aanpak	28
6.3 Leeswijzer	28
7 KADERSTELLING EN BELEID	29
7.1 Lokale kaders voor de jeugdhulp in gemeente Berkelland	29
7.2 Regionale kaders voor de jeugdhulp	36
7.3 Betrokkenheid raad bij formulering doelstelling en kaders	39
7.4 Inhoudelijke en financiële scenario's	40
7.5 Budgetten en geldstromen	41
7.6 Risico-inventarisatie en beheersmaatregelen	41
7.7 Samenvattend en reflectie op de normen	42
8 JEUGDHULP IN DE PRAKTIJK	45
8.1 Kerngegevens zorggebruik	45
8.2 Uitvoering toegang	47
8.3 Samenwerking in het veld	54
8.4 Bijstellingen beleid en organisatie-inrichting	58

8.5	Doelrealisatie en de voortgang van de transformatie	59
8.6	Ervaringen van direct en indirect betrokkenen bij de jeugdhulp	62
8.7	Doelen van de Jeugdwet	68
8.8	De uitvoering van de jeugdhulptaken en vooraf gestelde doelen	70
8.9	Financiën - Besteding budgetten praktijk	70
8.10	Financiën - Omgang financiële risico's en risicomanagement	71
8.11	Samenvattend en reflectie op de normen	73
9	MONITORING, INFORMATIEVOORZIENING EN ROL VAN DE GEMEENTERAAD	76
9.1	Afspraken informatievoorziening aan de raad	76
9.2	Toezichthouden door de raad	79
9.3	Inzet instrumenten	80
9.4	Rollen raad	80
9.5	Samenvattend en reflectie op de normen	82
10	BIJLAGEN	84
10.1	Bijlage 1: Begrippen	84
10.2	Bijlage 2: Literatuur	86
10.3	Bijlage 3: Klantreis Jeugdhulp Gemeente Berkelland	87

Bestuurlijke nota

1. Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Hiermee zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de hulp aan minderjarigen. Dit geldt dus ook voor de gemeente Berkelland. 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 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.

1.1 Aanleiding

Nu de decentralisatie van de jeugdhulp ruim vier jaar geleden heeft plaatsgevonden, vindt de Rekenkamercommissie van Berkelland het een geschikt moment om onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiëntie van het jeugdhulpbeleid in de gemeente.

In 2018 heeft de rekenkamercommissie van Berkelland een inventarisatie uitgevoerd onder de raadsleden, daarin kwam het onderwerp jeugdhulp regelmatig aan de orde. Ook voldeed het onderwerp jeugdhulp aan de vooraf door de rekenkamercommissie vastgestelde criteria met betrekking tot de keuze en afweging van een onderwerp, namelijk:

1. Het is een onderwerp met financieel belang;
2. Het is een onderwerp met een groot maatschappelijk belang;
3. Het is een onderwerp waar twijfel over bestond over de uitvoering;
4. Er is een mate van risico met betrekking tot doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

1.2 Doel en vraagstelling

Doelstelling:

Doel van het onderzoek is tweeledig. Enerzijds is het doel de gemeenteraad van gemeente Berkelland inzicht te bieden in:

1. De mate waarin de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten ten aanzien van de lokale jeugdhulp zijn bereikt.

En anderzijds om;

2. Met het onderzoek aanbevelingen te doen om de effectiviteit van het beleid en daarmee de politiek-bestuurlijke sturing verder te verbeteren.

Vraagstelling:

De rekenkamer heeft daarbij de volgende vraagstelling geformuleerd:

Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Berkelland vormgegeven en is hier op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze uitvoering aan gegeven en welke verbeterpunten zijn er mogelijk gezien de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad?

2 Conclusies

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

“Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Berkelland vormgegeven en is hier op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze uitvoering aan gegeven en welke verbeterpunten zijn er mogelijk gezien de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad?”

Op basis van onze bevindingen beantwoorden wij de hoofdvraag als volgt:

De gemeente Berkelland heeft sociaal domein-breed beleid opgesteld, waarin de uitvoering van de Jeugdwet is ondergebracht. Er is geen sprake van een specifiek jeugdhulpbeleid, ook ontbreken concrete meetbare doelstellingen. Of er op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze uitvoering wordt gegeven aan het jeugdhulpbeleid is daarom op basis van kwantitatieve gegevens niet te beantwoorden. Wel zien we op basis van de interviews en de documentstudie dat de gemeente Berkelland door haar werkwijze, onder andere in de toegang, actief inzet op de doelen zoals geformuleerd in de Jeugdwet en daarmee de decentralisatie van het jeugdhulpstelsel. Ook is de gemeente momenteel bezig met een gewenste doorontwikkeling van de Voormekaar teams, waarbij ze aangeeft meer in te gaan zetten op resultaatmonitoring. Wat betreft de diverse rollen van de raad is het nodig dat er concrete afspraken worden gemaakt over informatievoorziening. Informatie dient op een overzichtelijke wijze gemonitord en gepresenteerd te worden, om de raad te ondersteunen in het verkrijgen van inzicht in het voor hen veelal complexe jeugdhulpveld. Tot dusverre heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol mede daardoor nog onvoldoende invulling gegeven/kunnen geven. Zeker wat betreft de kaders rondom de uitvoering van de Jeugdwet is de rol van de raad zeer gering geweest.

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

Kaderstelling en Beleid

1. De gemeente Berkelland kent integraal beleid. Er is geen specifiek jeugdhulpbeleid geformuleerd

De gemeente Berkelland kent een integraal, sociaal domein-breed beleid. Daarin wordt geen specifiek beleid gemaakt met betrekking tot jeugdhulp. Ook budgetten zijn niet specifiek toegewezen voor de uitvoering van de Jeugdwet. Activiteiten en resultaten met betrekking tot jeugdhulp worden uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma, maar weinig concreet omschreven. Specifieke meetbare doelen ontbreken. Regionaal is er in samenwerking met de acht Achterhoekse gemeenten een transformatieplan opgesteld. Daar heeft geen vaststelling van plaatsgevonden door de gemeenteraad en het college van de gemeente Berkelland. In dit plan wordt uitgewerkt hoe de regio de transformatie van de uitvoering van de Jeugdwet verder wil vormgeven. Hoe lokaal en regionaal beleid zich tot elkaar verhouden is niet specifiek gemaakt.

2. Inbreng van de gemeenteraad bij de kaderstelling is minimaal geweest

De gemeenteraad is betrokken bij het opstellen van de lokale beleidskaders voor het sociaal domein. Echter concluderen wij dat door het gebrek aan (geboden) inzicht met betrekking tot het (complexe) jeugdhulpdossier de input van de raad minimaal is geweest. Daarnaast is ook de raadsleden gevraagd om (de ontwikkeling van) het nieuwe lokale beleidskader en het uitvoeringsprogramma niet te veel in te kaderen. Met betrekking tot het regionale beleidskader is het niet duidelijk in welke mate zij zijn betrokken bij de formulering van doelstellingen en kaders op regionaal niveau. Het is ook niet duidelijk of de gemeenteraad en/of het college de regionale visie heeft vastgesteld. Aan de gemeenteraad zijn ten slotte geen inhoudelijke en/of financiële scenario's voorgelegd.

3. Specifieke beheersmaatregelen voor de overschrijding op jeugdhulp ontbreken

Door verschillende factoren (zoals laat factureren door jeugdhulpaanbieders, weinig inzichtelijke cijfers vanuit Rijk en provincies) was een initiële risico-inventarisatie bij de transitie van de jeugdhulp niet juist. In 2017 ontstonden financiële tekorten, die de gemeente hebben bewogen om beheersmaatregelen op te stellen. Wij concluderen echter dat de beheersmaatregelen voor de tekorten tot op heden niet specifiek zijn toegespitst op jeugdhulp.

Jeugdhulp in de praktijk

4. De gemeente Berkelland heeft met de toegang een werkwijze te pakken die vanuit cliënten uit gezien goed uit de verf komt. (Definiëring van) de regierol en samenwerking rond complexe casuïstiek zijn aandachtspunten.

Cliënten zijn grotendeels tevreden over de gemeentelijke toegang middels de Voormekaar teams. Tegelijkertijd concluderen we dat de definiëring van de (regie-)rol en verantwoordelijkheden van toegangsprofessionals met betrekking tot de jeugdhulp nog wel de nodige aandacht verdienen. Dit zijn dan ook onderwerpen die behandeld worden in de huidige doorontwikkeling van de Voormekaar teams. Daarbij is tevens aandacht voor een betere uitwerking van protocollen en het meer uniform uitvoeren van taken. Het aandachtspunt van definiëring van de regierol geldt niet alleen voor de Voormekaar teams intern, maar ook voor de (regie-)rol en verantwoordelijkheden van de teams in relatie tot partners, zoals jeugdhulpaanbieders. De samenwerking die nodig is rondom complexe casussen behoeft tevens aandacht. Dit wordt ook bevestigd door de huisartsen. Ten slotte zien we dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van (preventieve) algemene voorzieningen en dat de verschillende partijen überhaupt weinig zicht hebben op het aanbod. Dit zijn bij uitstek de onderwerpen waarbij de meerwaarde van het lokale team op de proef wordt gesteld.

5. Inzicht in het al dan niet behalen van (beleids-)doelstellingen met betrekking tot de jeugdhulp ontbreekt

Een belangrijke bevinding is dat de resultaten die via de toegang en middels jeugdhulptrajecten worden gerealiseerd onvoldoende inzichtelijk zijn. Er zijn geen concrete (meetbare) beleidsdoelstellingen. Op casusniveau worden wel doelen gesteld met de jeugdige en/of het gezin. De voortgang en het resultaat worden echter niet op dusdanige wijze gemonitord en geregistreerd dat inzicht te verkrijgen is in de doelmatigheid van de inzet, zeker niet op geaggregeerd niveau. De gemeente heeft derhalve geen inzicht in de resultaten van de jeugdhulp anders dan de cliëntervaringsonderzoeken, die een positief beeld schetsen. Zonder deze inzichten is het bijna onmogelijk om op basis van feiten / gegevens (bij) te sturen op kwaliteit, los van de financiële gegevens over de uitnutting van jeugdhulpproducten. De gemeente heeft wel aangegeven hier stappen in te gaan zetten.

6. De uitvoering van de jeugdhulp voldoet in grote mate aan de doelen van de Jeugdwet

Wat betreft een aantal doelen uit de Jeugdwet is gemeente Berkelland goed op weg, bij andere doelen zijn er nog (grote) stappen te maken. Enerzijds wordt er ingezet op preventie, het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen en wordt er op positieve wijze omgegaan met het benutten van eigen kracht van gezinnen. Anderzijds is er nog onvoldoende voortgang wat betreft uniformeren, het eerder signaleren en vroegtijdig inzetten van juiste hulp en het verminderen van regeldruk voor professionals. We kunnen echter geen uitspraken doen over of het beleid voldoet aan de doelen van de gemeente Berkelland zelf, doordat er geen duidelijke lokale doelen zijn gesteld met betrekking tot het jeugdhulpbeleid.

Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad

7. De raad heeft onvoldoende handvatten en mogelijkheden gepakt en gekregen van het college om zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol goed te vervullen

Met betrekking tot de controlerende rol concluderen dat dit te maken heeft met de afwezigheid van concrete doelstellingen rondom de jeugdhulp, gebrek aan (concrete afspraken over) inzichtelijke informatievoorziening en voortgangsinformatie en de complexiteit van het dossier. Daarnaast concludeert de rekenkamer dat nieuwe raadsleden na de verkiezingen onvoldoende zijn bijgepraat op het dossier. Dit is natuurlijk van essentieel van belang als bekend is bij het college dat dit een complex dossier is.

3 Aanbevelingen

Op basis van de bovenstaande conclusies zijn onderstaande aanbevelingen opgesteld.

Bedoeld voor het college en de raad:

A. Operationaliseer beleidsdoelstellingen (specifiek gericht op jeugdhulp) en ontwikkel een monitor

Neem het huidige beleid als uitgangspunt en maak een selectie van doelen die specifiek voor de jeugdhulp geoperationaliseerd worden. Breng hierin een balans aan tussen behoud van de integrale blik en gericht inzoomen op doelen met betrekking tot jeugdhulp. Stel gerichte parameters op bij deze doelstellingen, waarbij het belangrijk is om niet de focus te leggen op afrekenen, maar op leren. Dit leidt tot een monitor jeugdhulp. Hier kunnen ook de geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen van de toegang in worden verwerkt, vanuit het doorontwikkel-traject van de Voormekaar teams. Naast de Voormekaar teams is het belangrijk om bij het opstellen van deze monitor in ieder geval de jeugdhulpaanbieders en raadsleden te betrekken.

Vervolgens kan deze informatie uit de monitor gebruikt worden voor bijvoorbeeld het ontwikkelen van een dashboard. Deze zorgt voor een simpele ontsluiting van gegevens waarmee gestuurd kan worden op de jeugdhulp. Dit zorgt voor focus en ‘one version of the truth’. Geadviseerd wordt om de kern van het dashboard, de belangrijkste parameters, voor iedereen – van wethouder tot aan de uitvoerend jeugdprofessional – relevant te laten zijn. Daarnaast kan het dashboard voor verschillende doelgroepen en niveaus additionele parameters bevatten. Ook wachtlijsten kunnen een plek krijgen in het dashboard.

Gegevens uit het dashboard zijn tevens belangrijk om duiding te geven aan begrote en uitgegeven kosten met betrekking tot de jeugdhulp. Zo kunnen bijvoorbeeld trends en ontwikkelingen in zorggebruik inzichtelijk worden gemaakt. We nemen hiervoor dan ook geen extra aanbeveling op, omdat deze zo sterk verbonden is met alle bovenstaande aanbevelingen.

Bedoeld voor het college:

B. Stel specifieke beheersmaatregelen op met betrekking tot overschrijdingen op de jeugdhulp

De kosten van de jeugdhulp kunnen op diverse manieren worden beperkt. Belangrijk is om daarbij te inventariseren wat de knelpunten en risico's zijn en welke beheersmaatregelen daarbij passen. Wij adviseren in elk geval te kijken naar het gehele spectrum. Waar mogelijk worden de beheersmaatregelen voorzien van verwachte opbrengsten, en eventuele investeringen. De beheersmaatregelen zijn concreet en op operationeel niveau uitgewerkt en voorzien van een gefaseerd implementatieplan. In dit plan zijn rollen, verantwoordelijkheden en het nodige mandaat uitgewerkt. Een voorbeeld van een beheersmaatregel is het inzetten van een Praktijkondersteuner Huisarts (POH) Jeugd. Met het inzetten van een POH Jeugd GGZ

is al een pilot gedaan in Berkelland. Wij adviseren om gebaseerd op de inzichten en data verzameld in deze pilot een kosten-baten analyse uit te voeren, op basis waarvan een plan opgesteld kan worden om bijvoorbeeld de POH in meer praktijken in te zetten (daar wordt in het beleidskader Samen Denken, Samen Doen al een voorzet voor gegeven) en/of POH-ers met een expertise breder dan de GGZ inzetten. Ook in dit uitgewerkte plan worden verwachte kosten en baten specifiek benoemd, alsmede de samenwerkingspartners en ieders verantwoordelijkheid. Andere voorbeelden van (mogelijke) beheersmaatregelen zijn sterke casusregie op kostbare multi-problem casuïstiek en het inzetten van onderwijs-zorg arrangementen.

C. Faciliteer een beter overzicht van het aanbod binnen het jeugdhulpveld (van preventieve voorzieningen tot aan specialistische jeugdhulp)

Zorg ervoor dat partijen in het jeugdhulpveld beter op de hoogte zijn van elkaars bestaan, aanbod en rol in eventuele samenwerking. Leg hierbij extra nadruk op het aanbod van (preventieve) algemene voorzieningen. Dit aanbod is tot nu toe nog relatief onbekend in de gemeente. Ook voor ouders en jeugdigen is dit overzicht van belang. Om dit te bewerkstelligen adviseren wij:

- Organiseer 1 keer per jaar een zorgmarkt, waarbij de Voormekaar teams en alle aanbieders van vrij toegankelijk en specialistisch jeugdhulpaanbod zich kunnen presenteren. Stel deze in ieder geval ook open voor organisaties zoals scholen en kinderopvangorganisaties, eventueel ook voor inwoners.
- Faciliteer/ ontwikkel een goed functionerende sociale kaart, waarbij inzichtelijk is welke aanbieders (zowel vrij toegankelijk als specialistisch) er beschikbaar zijn voor de gemeente Berkelland.

D. Organiseer in het verlengde van de doorontwikkeling van de Voormekaar teams bijeenkomsten gericht op samenwerking rondom complexe casuïstiek

Organiseer 2 keer per jaar een inhoudelijke bijeenkomst met belangrijke partijen binnen de jeugdhulp gericht op complexe casuïstiek. In ieder geval de Voormekaar teams, specialistische jeugdhulpaanbieders en huisartsen. Eventueel ook aanbieders van vrij toegankelijk en preventief aanbod. Tijdens deze bijeenkomsten kunnen verschillende onderwerpen aan bod komen, zoals efficiënt op- en afschalen, regie en samenwerking rondom complexe casussen. De sessies worden opgebouwd aan de hand van een aantal recente complexe casussen. De focus ligt hierbij op het verbeteren van het proces. Uitkomsten van deze sessie kunnen eventueel worden vastgelegd in werkafspraken of procesbeschrijvingen.

Bedoeld voor de raad:

E. Versterk de positie van de raad

Kaderstellend: Wij adviseren het college ervoor te zorgen dat de raad de regionale beleidskaders vaststelt. Het college zou de gemeenteraad bij nieuwe kaders ook op tijd moeten betrekken en in alle mogelijke gevallen scenario's of alternatieven ter kaderstelling voor moeten leggen.

Controlerend: De informatievoorziening en de kwaliteit van de informatie dienen verbeterd te worden met betrekking tot de jeugdhulp. Dit begint bij heldere beleidsdoelstellingen en inzicht in de resultaten. Door onder meer de raad actief te betrekken bij het opstellen van een monitor jeugdhulp (zie aanbeveling A) kan hen een handvat worden gegeven om beter zicht te houden op de voortgang van beleidsdoelstellingen. 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. Ten slotte moet de raad bijgepraat worden over de regionale samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein en hoe deze samenwerking precies georganiseerd is, wat de bevoegdheden zijn en hoe er verantwoording af wordt gelegd over de regionale samenwerking en de regionale beleidsdocumenten.

4 Bestuurlijke reactie



C: A.M. Weijman

T: 0545-250 250

E: info@gemeenteberkelland.nl

Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Gemeenteraad gemeente Berkelland

Zaaknummer : 229590
Onderwerp : Uitnodiging 3 oktober technisch beraad sturen in sociaal domein en reactie op
aanbevelingen rekenkameronderzoek
Verzonden : 26 september 2019

Geachte leden van de raad,

Op 3 oktober is er een openbaar technisch beraad over het sturen in het sociaal domein. In het presidium na de raadsvergadering van 17 september is het college gevraagd om tijdens dit technisch beraad ook de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek 'Zicht op de Jeugdhulp in Berkelland' te bespreken. Daarnaast heeft u gevraagd om voorafgaand aan deze avond een schriftelijke reactie te geven op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Wij geven daar graag gehoor aan. In deze brief vertellen wij u eerst meer over het programma van 3 oktober. Daarna gaan we in op de schriftelijke reactie van het college op het rekenkameronderzoek.

Programma van de avond

De avond vindt plaats in het bedrijfsrestaurant van het gemeentehuis in Borculo. Het programma ziet er als volgt uit:

19.30 uur	welkom door wethouder Marijke van Haaren
19.35 uur	presentatie over de reactie van het college op de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek, cijfermatig inzicht en het sturen in het sociaal domein
20.00 uur	met de raad in gesprek, delen van reacties, vragen en opmerkingen
21.30 uur	einde

Inhoudelijke stukken technisch beraad

De afgelopen periode heeft u op verschillende momenten informatie van ons ontvangen over ontwikkelingen die spelen binnen het sociaal domein. Voor het overzicht sturen wij deze documenten bij deze brief mee. Het gaat om:

- update sturen in het sociaal domein (3 september 2019)
- beantwoording vragen commissie verantwoordingsrapportage sociaal domein (29 mei 2019)
- verantwoordingsrapportage sociaal domein (11 april 2019)

Ook ontvangt u van ons de uitkomsten van de cliëntervaringsonderzoeken Wmo en Jeugd 2018. Dit onderzoek is uitgevoerd onder inwoners die in 2018 een maatwerkvoorziening via de Wmo of Jeugd hebben ontvangen.

Gemeente Berkelland, Postbus 200, 7270 HA BORCULO T: 0545-250 250 E: info@gemeenteberkelland.nl
www.gemeenteberkelland.nl, Bank Nederlandse Gemeenten: IBAN: NL35BNGH0285112600 BIC: BNGHNL2G

Schriftelijke reactie van het college op het rekenkameronderzoek

In deze brief geven wij onze reactie op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek naar de uitvoering van de Jeugdwet. We geven eerst drie algemene noties mee om daarna in te gaan op elke aanbeveling.

Werken vanuit de bedoeling

Wij zijn verbaasd over de aanbeveling om specifiek jeugdbeleid op te stellen, omdat we bewust en in gesprek met de raad gekozen hebben voor integraal beleid in het sociaal domein. Het gedachtegoed van 'werken vanuit de bedoeling' vormt de paraplu van het door de raad vastgestelde beleidskader 'Samen Denken, Samen Doen'. We willen niet vanuit de systeemwereld de inwoner ondersteunen, maar vanuit de leefwereld van de inwoner. De opdracht van de gemeente en al haar partners is om daar waar nodig en daar waar het mogelijk is, naar de vraag van de inwoner te organiseren en maatwerk te leveren. Specifiek jeugdbeleid druist daar tegenin, omdat dan vanuit een specifieke wet wordt gekeken en niet vanuit de inwoner, die vaak met meerdere wetten in het sociaal domein te maken heeft.

De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente maakt 'werken vanuit de bedoeling' met integraal beleid mogelijk. Hiermee sluiten we aan bij de landelijke tendens om integraal te werken in het sociaal domein. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld ook in de ambitie voor een sociaal domein brede verordening, waarin we in begrijpelijke taal voor de drie wetten inzicht willen geven in hoe we werken.

Daar waar het meerwaarde heeft, kiezen we er overigens wel voor om Jeugd apart te benaderen. Zo is er een speerpunt jeugd in de programmabegroting en worden uitgaven voor zorg in natura en PGB (persoonsgebonden budget) wel apart benoemd voor jeugd en Wmo. Op deze manier blijft het mogelijk per wet inzichtelijk te maken welke uitgaven worden gedaan.

Voorkomen en normaliseren

Wij menen dat het de opdracht van de gemeente is om jeugdproblematiek te voorkomen en het beroep op jeugdzorg terug te dringen. Niet alleen gemeenten, maar de gehele samenleving staat voor deze complexe opdracht. Dat betekent dat we als samenleving kinderen niet te snel moeten diagnosticeren, maar vaker uit moeten gaan van het principe van normaliseren en demedicaliseren. We willen zo veel mogelijk zorgen dat kinderen mee kunnen doen op school, op de vereniging en op de arbeidsmarkt. Ouders / verzorgers horen ondersteund te worden, zodat alledaagse vragen niet verworden tot een zorgvraag; investeren in preventie en inclusie in plaats van steeds meer kinderen verwijzen naar de jeugdzorg. Ook dit vraagt om een integrale benadering, want alle leefdomeinen spelen een rol bij een gezond opvoed- en opgroei-klimaat voor kinderen.

Zorg voor wie dat nodig heeft

Tenslotte maken wij ons sterk voor het garanderen van jeugdzorg voor kinderen die dit nodig hebben; voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben om veilig op te groeien en zich te ontwikkelen. We zetten daarbij in op zorg zo dichtbij mogelijk, zo vroeg mogelijk (preventie) en zo kort mogelijk en altijd uitgaande van het belang van het kind.

Aanbeveling A:

Operationaliseer beleidsdoelstellingen (specifiek gericht op jeugdhulp) en ontwikkel een monitor

De verantwoordingsrapportage, aan uw raad verstuurd in april 2019, is net na het onderzoek van de rekenkamercommissie opgesteld. Deze verantwoordingsrapportage is een invulling van deze aanbeveling. We hebben in deze rapportage maatschappelijke effecten geformuleerd met een aantal concrete indicatoren waar we op monitoren. Deze rapportage herhalen we in het eerste half jaar van 2020, waarin we de voortgang meten op de beleidsindicatoren. Er zijn in deze rapportage veel sturingscijfers gegeven in de vorm van financieel inzicht en zorggebruik. Ook is een monitoringsinstrument in ontwikkeling. Momenteel wordt een BI (Business Intelligence) tool geïmplementeerd. De BI-tool is een toegankelijke dashboard die van de Voormekaar medewerker tot de bestuurders sturingsinformatie geeft over het sociaal domein. Ook is dit een middel dat ten goede komt aan de bedrijfsvoering van Voormekaar, onder andere in de monitoring van wacht- en doorlooptijden en caseload. We verwachten dat deze voor het eind van het jaar wordt gemaakt en dat deze in het voorjaar van 2020 operationeel is. Bij de volgende

verantwoordingsrapportage (eerste helft 2020) zullen we een eerste beeld geven van de informatie die deze monitor ons kan bieden.

Aanbeveling B:

Stel specifieke beheersmaatregelen op met betrekking tot overschrijdingen op de jeugdhulp

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en hebben daar op twee manieren reeds invulling aan gegeven. Ten eerste vormt de eerder genoemde verantwoordingsrapportage het eerste raamwerk voor het plan om te sturen in het sociaal domein. Binnen de vijf sporen wordt aangegeven welke maatregelen we treffen. We zijn bezig met de concretisering van deze maatregelen en houden de raad hiervan op de hoogte, zoals met de raadsbrief 'Voortgang sturen in het sociaal domein' (zaaknummer 243819) die recentelijk gedeeld is. Daarnaast is een samenhangend en gedragen plan van aanpak met besparingsmaatregelen in de maak. Dit plan van aanpak leggen wij u in het eerste kwartaal van 2020 voor.

Overigens vinden we het belangrijk hier te benadrukken dat het nooit precies te duiden is wat preventie oplevert. We kunnen wel een inschatting maken van het effect en op basis daarvan besluiten of we door gaan met de maatregel of niet.

Aanbeveling C:

Faciliteer een beter overzicht van het aanbod binnen het jeugdhulpveld (van preventieve voorzieningen tot aan specialistische jeugdhulp)

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en hebben deze op de volgende manier geborgd binnen het huidige beleid. Aan het eind van dit jaar wordt een digitale sociale kaart opgeleverd, voor zowel inwoners als professionals. In deze sociale kaart komt het brede sociaal domein aan de orde, waaronder ook sport, onderwijs, cultuur en gezondheid. Er wordt gewerkt aan een hoge mate van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid. Op verzoek van uw raad kijken we of we deze sociale kaart ook op papier beschikbaar kunnen stellen.

Verder zijn er enkele zorgmarkten georganiseerd. Vorig jaar is er een markt met voortliggende voorzieningen geweest. Professionals kennen daarna weer beter elkaars aanbod en weten elkaar weer makkelijker te vinden. Binnen het Preventieplatform Jeugd Oost Achterhoek vinden verschillende netwerksessies rond thema's plaats met hetzelfde doel. Ook is het in 2019 voorgekomen dat aanbieders zelf een netwerkbijeenkomst organiseerden waarbij Voormekaar een van de gemedagden was. Ook investeren we er in dat Voormekaar medewerkers goed zichtbaar zijn in de kernen en dat er vaste aanspreekpunten zijn voor een school, huisarts, aanbieder of gecertificeerde instelling.

Aanbeveling D:

Organiseer in het verlengde van de doorontwikkeling van de Voormekaar teams bijeenkomsten gericht op samenwerking rondom complexe casuïstiek

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en geven hier al invulling aan. Zo zijn er verschillende overlegvormen op het domein jeugd waarin professionals elkaar vinden. Belangrijkste zijn het Regiooverleg Jongeren Berkelland, de Jeugdbeschermingstafel en de Expertisetafel jeugd.

- Het Regiooverleg Jongeren Berkelland wordt gevormd door lokale uitvoerende professionals van Voormekaar, jongerenwerk, politie en onderwijs. Zij zetten gezamenlijke acties in om overlast van jongeren terug te dringen.
- Bij de Jeugdbeschermingstafel kunnen professionals (van bijvoorbeeld Veilig Thuis, Voormekaar, Gecertificeerde Instelling) jeugdigen aanmelden als er zorgen zijn over de ontwikkeling en opvoedsituatie van een kind en vrijwillige hulpverlening niet toereikend lijkt te zijn. Er wordt gezamenlijk en in aanwezigheid van ouders en kind (vanaf 12 jaar) een afweging gemaakt of de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek gaat starten om te kijken of er een kindbeschermingsmaatregel nodig is (zie voor meer informatie ook www.jeugdbeschermingstafelachterhoek.nl).
- De Expertisetafel Jeugd is op regionaal niveau ingericht voor jeugdigen waarbij de hulpverlening is vastgelopen. Ongeacht de complexiteit van de zorgvraag en de wachttijden bij zorgaanbieders realiseert de expertisetafel op korte termijn passende hulp. Vaak komt dit neer op multidisciplinaire ondersteuning (meerdere aanbieders nodig) en een verblijfplek. Met de regionale expertisetafel is ook bijgedragen aan een landelijk dekkend netwerk.

Wij monitoren de verschillende samenwerkingsvormen, want aan de hand van casuïstiek komen veel aanknopingspunten naar voren voor structurele verbetering van werkprocessen.

Aanbeveling E:

Versterk de kaderstellende en controlerende positie van de raad

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. We blijven de raad via voortgangsrapportages, themabijeenkomsten en actieve informatievoorziening informeren. We zullen daarnaast de raad in de gelegenheid stellen om meer met behulp van uitgewerkte scenario's haar kaderstellende rol te vervullen. En we zullen er in het vervolg alerter op zijn om regionale kaders door de gemeenteraad te laten vaststellen. Wij zijn benieuwd hoe de raad haar kaderstellende en controlerende rol wil invullen en gaan hier graag verder over in gesprek met de raad. Daarin komen we graag gezamenlijk tot een verdieping in de kaderstelling om ons beleid vorm te geven.

Tot slot

Samenvattend kunnen wij concluderen dat het rekenkameronderzoek een bruikbaar onderzoek is, omdat het een beeld geeft van waar we als gemeente op het gebied van jeugd voor staan. We verbazen ons over de kwaliteit van de aanbevelingen, omdat deze - op wat details na - al in actiepunten en beleid waren omgezet. De aanbevelingen zelf lijken daardoor ingehaald door de realiteit en zijn bovendien gebaseerd op systeemdenken, dat we juist zoveel mogelijk los willen laten. Het overnemen van de aanbevelingen en het maken van een plan van aanpak hierop zal in onze visie daarom weinig meerwaarde hebben voor de verdere verbetering van de kwaliteit van het jeugdbeleid. Liever investeren wij in het samenhangende en integrale plan van aanpak om te sturen in het sociaal domein, dat zoals eerder genoemd in het eerste kwartaal van 2020 gereed is.

We ontmoeten u graag op 3 oktober. Heeft u voorafgaand aan deze avond al vragen, dan kunt u contact opnemen met Hester van Zwet (strategisch beleidsadviseur jeugd, h.vanzwet@gemeenteberkelland.nl) of Anita Nibbelink (projectleider sturen in het sociaal domein, a.nibbelink@gemeenteberkelland.nl).

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,

M.N.J. Broers

drs. J.H.A. van Opstrum

Kopie aan:
-Archief

5 Nawoord rekenkamercommissie

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Berkelland

Uw kenmerk:	Doorkiesnummer: 0545 250 801
Uw brief van:	Datum: 7 november 2019
Ons kenmerk: 229590	e-mail: M.Stel@gemeenteberkelland.nl
Onderwerp: Nawoord Onderzoek Zicht op jeugdhulp in Berkelland	

Geacht college,

Op 26 september 2019 heeft u een uitgebreide reactie op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie gegeven. Wij danken u daar hartelijk voor. In deze brief geven wij onze reactie hierop. We gaan inhoudelijk in op uw reactie en we doen een procesmatig voorstel voor de behandeling van de aanbevelingen.

Er is reeds een start gemaakt met de discussie van de aanbevelingen uit het onderzoek. Op 3 oktober jl. is hierover uitwisseling geweest tussen college en raad tijdens een technisch beraad over sturen in het sociaal domein. Deze avond was gewijd aan een brede bespreking over het sociaal domein en een aantal dilemma's daarin. Hoofdpijnen in deze discussie waren de kwaliteit van zorg in relatie tot de kosten en de beheersing van budgetten.

Het doel van onze voorliggende reactie is om samen te kijken hoe het proces rondom jeugdhulp verder gebracht kan worden en welke stappen daarvoor nodig zijn. Daarom is onze reactie vooral gericht op de wijze waarop met de aanbevelingen kan worden omgegaan.

Wij gaan hieronder inhoudelijk in op uw algemene reactie en op de reacties per aanbeveling en afsluitend geven we in een slotreactie enkele aandachtspunten voor het vervolgproces mee.

Algemene reactie college:

Werken vanuit de bedoeling

Wij zijn verbaasd over de aanbeveling om specifiek jeugdbeleid op te stellen, omdat we bewust en in gesprek met de raad gekozen hebben voor integraal beleid in het sociaal domein. Het gedachtegoed van 'werken vanuit de bedoeling' vormt de paraplu van het door de raad vastgestelde beleidskader 'Samen Denken, Samen Doen'. We willen niet vanuit de systeemwereld de inwoner ondersteunen, maar vanuit de leefwereld van de inwoner. De opdracht van de gemeente en al haar partners is om daar waar nodig en daar waar het mogelijk is, naar de vraag van de inwoner te organiseren en maatwerk te leveren. Specifiek jeugdbeleid druist daar tegenin, omdat dan vanuit een specifieke wet wordt gekeken en niet vanuit de inwoner, die vaak met meerdere wetten in het sociaal domein te maken heeft. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente maakt 'werken vanuit de bedoeling' met integraal beleid mogelijk. Hiermee sluiten we aan bij de landelijke tendens om integraal te werken in het sociaal domein. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld ook in de ambitie voor een sociaal domein brede verordening, waarin we in begrijpelijke taal voor de drie wetten inzicht willen geven in hoe we werken. Daar waar het meerwaarde heeft, kiezen we er overigens wel voor om Jeugd apart te benaderen. Zo is er een speerpunt jeugd in de programmabegroting en worden uitgaven voor zorg in natura en PGB (persoonsgebonden budget) wel apart benoemd voor jeugd en Wmo. Op deze manier blijft het mogelijk per wet inzichtelijk te maken welke uitgaven worden gedaan.

Voorkomen en normaliseren

Wij menen dat het de opdracht van de gemeente is om jeugdproblematiek te voorkomen en het beroep op jeugdzorg terug te dringen. Niet alleen gemeenten, maar de gehele samenleving staat voor deze complexe opdracht. Dat betekent dat we als samenleving kinderen niet te snel moeten diagnosticeren, maar vaker uit moeten gaan van het principe van normaliseren en demedicaliseren. We willen zo veel mogelijk zorgen dat kinderen mee kunnen doen op school, op de vereniging en op de arbeidsmarkt. Ouders/verzorgers horen ondersteund te worden, zodat alledaagse vragen niet verworden tot een zorgvraag; investeren in preventie en inclusie in plaats van steeds meer kinderen verwijzen naar de jeugdzorg. Ook dit vraagt om een integrale benadering, want alle leefdomeinen spelen een rol bij een gezond opvoed- en opgroei-klimaat voor kinderen.

Zorg voor wie dat nodig heeft

Tenslotte maken wij ons sterk voor het garanderen van jeugdzorg voor kinderen die dit nodig hebben; voor kinderen die extra ondersteuning nodig hebben om veilig op te groeien en zich te ontwikkelen. We zetten daarbij in op zorg zo dichtbij mogelijk, zo vroeg mogelijk (preventie) en zo kort mogelijk en altijd uitgaande van het belang van het kind.

Reactie rekenkamercommissie:

We zijn als rekenkamercommissie blij met de insteek zoals hierboven beschreven waarbij de nadruk ligt op integraliteit, voorkomen, normaliseren en werken vanuit de bedoeling. Deze insteek sluit goed aan bij de transformatiegedachte.

U geeft aan verbaasd te zijn over de vraag specifiek jeugdhulpbeleid op te stellen omdat u bewust heeft gekozen voor een integrale benadering. In het rapport wordt aangegeven: *'Neem het huidige beleid als uitgangspunt en maak een selectie van doelen die specifiek voor de jeugdhulp geoperationaliseerd worden. Breng hierin een balans aan tussen behoud van de integrale blik en gericht inzoomen op doelen met betrekking tot jeugdhulp¹.*' Het een sluit het ander ons inziens niet uit. Wij vragen meer aandacht voor en inzicht in de wijze waarop met jeugd binnen het integrale beleid van Berkelland wordt omgegaan. Ook binnen een integrale benadering leg je als gemeente accenten op bepaalde thema's voor jeugdhulp en daarmee zouden specifieke doelen kunnen worden gesteld.

U geeft daarnaast aan, dat inzicht in de uitgaven met betrekking tot de Jeugdwet bestaat omdat Jeugd een speerpunt in de programmabegroting vormt en ZIN en PGB uitgaven apart worden benoemd voor jeugd. Dit maakt financieel inzichtelijk hoe het thema Jeugd ervoor staat. Het was voor ons echter niet mogelijk om de doelmatigheid van deze financiële inzet vast te stellen.

Aanbeveling A: Operationaliseer beleidsdoelstellingen (specifiek gericht op jeugdhulp) en ontwikkel een monitor

Reactie college:

De verantwoordingsrapportage, aan uw raad verstuurd in april 2019, is net na het onderzoek van de rekenkamercommissie opgesteld. Deze verantwoordingsrapportage is een invulling van deze aanbeveling. We hebben in deze rapportage maatschappelijke effecten geformuleerd met een aantal concrete indicatoren waar we op monitoren. Deze rapportage herhalen we in het eerste half jaar van 2020, waarin we de voortgang meten op de beleidsindicatoren. Er zijn in deze rapportage veel sturingscijfers gegeven in de vorm van financieel inzicht en zorggebruik.

Ook is een monitoringsinstrument in ontwikkeling. Momenteel wordt een BI (Business Intelligence) tool geïmplementeerd. De BI-tool is een toegankelijke dashboard die van de Voormekaar medewerker tot de bestuurders sturingsinformatie geeft over het sociaal domein.

¹ Rekenkameronderzoek 'Zicht op de jeugdhulp Berkelland', 2019, p 11

Ook is dit een middel dat ten goede komt aan de bedrijfsvoering van Voormekaar, onder andere in de monitoring van wacht- en doorlooptijden en caseload. We verwachten dat deze voor het eind van het jaar wordt gemaakt en dat deze in het voorjaar van 2020 operationeel is. Bij de volgende verantwoordingsrapportage (eerste helft 2020) zullen we een eerste beeld geven van de informatie die deze monitor ons kan bieden.

Reactie rekenkamercommissie:

Het is goed te zien dat u reeds invulling geeft aan deze aanbeveling en daarin rekening houdt met de ontsluiting van de informatie voor een brede doelgroep personen betrokken bij jeugdhulp. Uit uw reactie kunnen wij echter niet afleiden hoe u in dit opzicht omgaat met de operationalisering/uitvoering van de beleidsdoelstellingen specifiek gericht op jeugdhulp. Daarnaast kunnen wij uit uw reactie niet opmaken of er naast output (zorggebruik, financiële cijfers) ook gekeken wordt naar outcome: het 'nut' of 'effect' van deze output. Op landelijk niveau zijn er verschillende pilots en handreikingen over het gebruik van (gestandaardiseerde) outcome metingen binnen de jeugdhulp.² Naast het gebruiken van deze outcome indicatoren (zoals uitval en doelrealisatie) kunnen indicatoren worden toegevoegd die passen bij de lokale realiteit en visie van de gemeente Berkelland. Specifieke indicatoren met betrekking tot jeugd(hulp) kunnen tevens aangevuld worden met indicatoren die passen bij het integrale karakter van het lokale beleid, zoals de mate waarin een jeugdige op verschillende levensgebieden zelfstandig verder kan (zoals sociaal, werk, onderwijs). Uit uw reactie blijkt niet hoe de raad betrokken wordt bij het opstellen van de verantwoordingsrapportage (monitor in de zin van de aanbeveling van de rekenkamercommissie). Wij bevelen een actieve betrokkenheid van de raad in deze aanbeveling wel aan.

Aanbeveling B: Stel specifieke beheersmaatregelen op met betrekking tot overschrijdingen op de jeugdhulp

Reactie college:

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en hebben daar op twee manieren reeds invulling aan gegeven. Ten eerste vormt de eerdergenoemde verantwoordingsrapportage het eerste raamwerk voor het plan om te sturen in het sociaal domein. Binnen de vijf sporen wordt aangegeven welke maatregelen we treffen. We zijn bezig met de concretisering van deze maatregelen en houden de raad hiervan op de hoogte, zoals met de raadsbrief Voortgang sturen in het sociaal domein' (zaaknummer 243819) die recentelijk gedeeld is. Daarnaast is een samenhangend en gedragen plan van aanpak met besparingsmaatregelen in de maak. Dit plan van aanpak leggen wij u in het eerste kwartaal van 2020 voor. Overigens vinden we het belangrijk hier te benadrukken dat het nooit precies te duiden is wat preventie oplevert. We kunnen wel een inschatting maken van het effect en op basis daarvan besluiten of we door gaan met de maatregel of niet.

Reactie rekenkamercommissie:

We waarderen dat er opvolging wordt gegeven aan deze aanbeveling en dat de raad hierin wordt meegenomen. Daarnaast zijn we positief over het feit dat u uw preventieve inzet zal beoordelen op effectiviteit en op de wijze waarop u de uitkomsten wilt bijsturen.

Aanbeveling C: Faciliteer een beter overzicht van het aanbod binnen het jeugdhulpveld (van preventieve voorzieningen tot aan specialistische jeugdhulp)

Reactie college:

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en hebben deze op de volgende manier geborgd binnen het huidige beleid. Aan het eind van dit jaar wordt een digitale sociale kaart

² Het Nederlands Jeugdinstituut heeft bijvoorbeeld [de volgende publicatie](#) uitgebracht. De VNG heeft een [themapagina](#) over outcome indicatoren jeugd.

opgeleverd, voor zowel inwoners als professionals. In deze sociale kaart komt het brede sociaal domein aan de orde, waaronder ook sport, onderwijs, cultuur en gezondheid. Er wordt gewerkt aan een hoge mate van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid. Op verzoek van uw raad kijken we of we deze sociale kaart ook op papier beschikbaar kunnen stellen.

Verder zijn er enkele zorgmarkten georganiseerd. Vorig jaar is er een markt met voorliggende voorzieningen geweest. Professionals kennen daarna weer beter elkaars aanbod en weten elkaar weer makkelijker te vinden. Binnen het Preventieplatform Jeugd Oost Achterhoek vinden verschillende netwerksessies rond thema's plaats met hetzelfde doel. Ook is het in 2019 voorgekomen dat aanbieders zelf een netwerkbijeenkomst organiseerden waarbij Voormekaar een van de genodigden was. Ook investeren we er in dat Voormekaar medewerkers goed zichtbaar zijn in de kernen en dat er vaste aanspreekpunten zijn voor een school, huisarts, aanbieder of gecertificeerde instelling.

Reactie rekenkamercommissie:

We zijn verheugd te horen dat u een digitale en integrale sociale kaart oplevert. Ook constateren we dat u overweegt deze kaart op papier beschikbaar te stellen. In het onderzoek werd het nut hiervan door enkele respondenten specifiek benoemd.

In uw reactie betreffende de zorgmarkten gaat u niet in op de wijze waarop u omgaat met het openstellen van zorgmarkten voor een bredere doelgroep. Wij kunnen daarom niet nagaan hoe wordt omgegaan met brede ontmoeting tussen verschillende partijen zoals de Voormekaar teams, aanbieders van vrij toegankelijke en specialistische jeugdhulp, voorliggende voorzieningen, scholen, kinderopvangorganisaties en eventueel inwoners. De huidige activiteiten die u in uw reactie omschrijft zijn allen gericht op enkele van deze partijen. Wij zien echter ook de meerwaarde in ontmoetingen en inzicht in het aanbod in de breedte van het veld, van zeer laagdrempelig (onderwijs, kinderopvang) tot aan specialistische jeugdhulpaanbieders. Wij blijven daarnaast specifiek aandacht vragen voor het aanbod van preventieve algemene voorzieningen.

Aanbeveling D: Organiseer in het verlengde van de doorontwikkeling van de Voormekaar teams bijeenkomsten gericht op samenwerking rondom complexe casuïstiek

Reactie college:

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling en geven hier al invulling aan. Zo zijn er verschillende overlegvormen op het domein jeugd waarin professionals elkaar vinden. Belangrijkste zijn het Regieoverleg Jongeren Berkelland, de Jeugdbeschermingstafel en de Expertisetafel jeugd.

- Het Regieoverleg Jongeren Berkelland wordt gevormd door lokale uitvoerende professionals van Voormekaar, jongerenwerk, politie en onderwijs. Zij zetten gezamenlijke acties in om overlast van jongeren terug te dringen.
- Bij de Jeugdbeschermingstafel kunnen professionals (van bijvoorbeeld Veilig Thuis, Voormekaar, Gecertificeerde Instelling) jeugdigen aanmelden als er zorgen zijn over de ontwikkeling en opvoedsituatie van een kind en vrijwillige hulpverlening niet toereikend lijkt te zijn. Er wordt gezamenlijk en in aanwezigheid van ouders en kind (vanaf 12 jaar) een afweging gemaakt of de raad voor de Kinderbescherming een onderzoek gaat starten om te kijken of er een kindbeschermingsmaatregel nodig is (zie voor meer informatie ook <http://www.leucidbeschermingstafelachterhoek.nl>).
- De Expertisetafel Jeugd is op regionaal niveau ingericht voor jeugdigen waarbij de hulpverlening is vastgelopen. Ongeacht de complexiteit van de zorgvraag en de wachtlijsten bij zorgaanbieders realiseert de expertisetafel op korte termijn passende hulp. Vaak komt dit neer op multidisciplinaire ondersteuning (meerdere aanbieders nodig)

en een verblijfplek. Met de regionale expertisetafel is ook bijgedragen aan een landelijk dekkend netwerk.

Wij monitoren de verschillende samenwerkingsvormen, want aan de hand van casuïstiek komen veel aanknopingspunten naar voren voor structurele verbetering van werkprocessen.

Reactie rekenkamercommissie:

Wij zijn verheugd te zien dat samenwerking en de verbetering van het proces aandacht heeft van het college. Wij kunnen echter op basis van de bij ons bekende informatie niet beoordelen of bovengenoemde overleggen anders zijn dan degenen benoemd in het onderzoek – en daarmee of dit een adequate opvolging is van de aanbeveling.

Tevens wordt het lerende karakter van deze vormen van samenwerking niet duidelijk uit uw reactie. Onze aanbeveling van tweejaarlijkse sessies heeft niet als primaire doel om complexe casuïstiek aan te pakken, maar juist om te leren van casuïstiek waar eerder in is samengewerkt. Het is in die zin een (eenvoudige) tussentijdse evaluatie van het proces van samenwerken – waarin belangrijke knelpunten (en succesfactoren) worden gedestilleerd. De focus ligt dus expliciet op leren en daarmee doorontwikkelen van de samenwerkingsvormen en verbanden.

Aanbeveling E: Versterk de kaderstellende en controlerende positie van de raad

Reactie college:

Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. We blijven de raad via voortgangsrapportages, themabijeenkomsten en actieve informatievoorziening informeren. We zullen daarnaast de raad in de gelegenheid stellen om meer met behulp van uitgewerkte scenario's haar kaderstellende rol te vervullen. En we zullen er in het vervolg alerter op zijn om regionale kaders door de gemeenteraad te laten vaststellen. Wij zijn benieuwd hoe de raad haar kaderstellende en controlerende rol wil invullen en gaan hier graag verder over in gesprek met de raad. Daarin komen we graag gezamenlijk tot een verdieping in de kaderstelling om ons beleid vorm te geven.

Reactie rekenkamercommissie:

In het onderzoek is geconstateerd dat de raad behoefte heeft aan meer inzicht en overzicht. Dit komt uiteindelijk de kwaliteit van het gesprek tussen college en raad ten goede. We zijn dan ook blij te horen dat u deze aanbeveling overneemt.

Uit uw reactie kunnen wij echter niet specifiek opmaken hoe u omgaat met de verbetering van de informatievoorziening en de kwaliteit van de informatie met betrekking tot jeugdhulp. Het voorleggen van uitgewerkte scenario's is een mooie eerste stap, maar we zouden graag zien dat de raad en het college in gezamenlijkheid tot afstemming komen hoe de informatievoorziening verder verbeterd kan worden. Daarbij blijkt uit uw reactie op aanbeveling A en op aanbeveling E niet hoe u de raad betreft bij het opstellen van de monitor. Ook wordt in de aanbeveling genoemd: *“Ten slotte moet de raad bijgepraat worden over de regionale samenwerking op het gebied van het Sociaal Domein en hoe deze samenwerking precies georganiseerd is, wat de bevoegdheden zijn en hoe er verantwoording af wordt gelegd over de regionale samenwerking en de regionale beleidsdocumenten.”* Uit uw reactie wordt niet duidelijk hoe hiermee wordt omgegaan.

Wij onderschrijven dat u zich gezamenlijk met de raad wenst te verdiepen in de kaderstelling van uw beleid. Om opvolging van bovenstaande punten te faciliteren is ons inziens vervolg discussie nodig. Hierop gaan we later in deze reactie verder in.

Tot slot

Slotreactie college:

Samenvattend kunnen wij concluderen dat het rekenkameronderzoek een bruikbaar onderzoek is, omdat het een beeld geeft van waar we als gemeente op het gebied van jeugd voor staan. We verbazen ons over de kwaliteit van de aanbevelingen, omdat deze - op wat details na - al in actiepunten en beleid waren omgezet. De aanbevelingen zelf lijken daardoor ingehaald door de realiteit en zijn bovendien gebaseerd op systeemdenken, dat we juist zoveel mogelijk los willen laten. Het overnemen van de aanbevelingen en het maken van een plan van aanpak hierop zal in onze visie daarom weinig meerwaarde hebben voor de verdere verbetering van de kwaliteit van het jeugdbeleid. Liever investeren wij in het samenhangende en integrale plan van aanpak om te sturen in het sociaal domein, dat zoals eerdergenoemd in het eerste kwartaal van 2020 gereed is.

Reactie rekenkamercommissie:

Na afronding van het onderzoek is gebleken dat sinds april 2019 een aantal zaken in gang is gezet binnen de gemeente rondom jeugdhulp zoals u het nu schetst in uw reactie richting de raad. Deze zaken zijn hierdoor uiteraard niet meegenomen in het onderzoek omdat dit op dat moment was afgerond. Daardoor hebben de onderzoekers de kwaliteit van de verbeteringslagen en de verhouding tot de aanbevelingen niet kunnen toetsen.

Wij blijven het van groot belang achten om voor de jeugdhulp concrete meetbare doelen te stellen. Om deze vervolgens te kunnen monitoren en dit samen zal zorgen voor beter en meer inzicht en overzicht, ook voor de raadsleden. Dit hoeft niet ten koste te gaan van het integrale karakter van het beleid, maar maakt een inhoudelijk gesprek juist mogelijk - en maakt inzichtelijk waar mogelijkheden voor bijsturen bestaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de integrale aanpak soms tot gevolg heeft dat goed zicht op het thema jeugd ontbreekt.

Het vinden van een balans tussen integraal en specifiek is een opgave waar college en raad ons inziens gezamenlijk het gesprek over kunnen voeren.

Eigen slotreactie rekenkamercommissie

Wij constateren dat het college inmiddels zelf met de inhoud van diverse aanbevelingen een vertaalslag heeft gemaakt in een aantal acties. Wij hebben kennis genomen van de in gang gezette acties na afloop van het onderzoek en de gedeelde inzichten van het college met zijn uitgebrachte reactie. Daarop hebben wij in deze reactie een verdere inkleuring gegeven aan onze aanbevelingen. De aanbevelingen op zich blijven daarmee ongewijzigd.

Er zijn elementen uit onze aanbevelingen die volgens ons naast de gegeven inkleuring nog nadere aandacht vragen zowel voor de raad als voor het college:

- Zorg ervoor dat de raad betrokken blijft bij het verder ontwikkelen en operationaliseren van de **beleidsdoelstellingen** specifiek gericht op de jeugdzorg en daarmee ook op een verdere ontwikkeling van de verantwoordingsrapportage (**monitoring**) (zie aanbeveling A). Doe dit in de vorm van werksessies met de raad, Hierdoor wordt automatisch de **kaderstellende en controlerende rollen** van de raad versterkt. Zoals al vermeld zou het voorleggen van uitgewerkte scenario's een mooie eerste stap zijn en we zouden graag zien dat de raad en het college in gezamenlijkheid tot afstemming komt hoe de informatievoorziening verder verbeterd kan worden (zie aanbeveling E).
- Blijf aandacht houden voor het leren van ervaringen gericht op samenwerking rondom complexe casuïstiek (zie aanbeveling D). Zoals eerder voorgesteld in ons rapport organiseer een tweejaarlijkse sessie met belangrijke partijen binnen de jeugdhulp.

Na de behandeling van het rapport met bijbehorend raadsvoorstel in de raad zal de rekenkamercommissie de uitwerking en doorwerking van de aanbevelingen monitoren. De

rekenkamercommissie ziet met belangstelling uit naar de toekomstige ontwikkelingen in dit complexe beleidsveld.

Met vriendelijke groet
namens de Rekenkamercommissie Berkelland,

William van Deursen BLS MPM MBM
Voorzitter

Nota van Bevindingen

6 Deelvragen, normenkader en onderzoek aanpak

6.1 Centrale vraag, deelvragen en normenkader

Centrale vraagstelling:

Op welke wijze is het jeugdhulpbeleid door de gemeente Berkelland vormgegeven en is hier op een effectieve, efficiënte en rechtmatige wijze uitvoering aan gegeven en welke verbeterpunten zijn er mogelijk gezien de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de raad?

De centrale vraagstelling is uitgewerkt in verschillende deelvragen. De deelvragen hebben betrekking op de periode 2015 tot januari 2019. Hieronder staan de deelvragen weergegeven met de daaraan gerelateerde normen.

Deelvraag	Norm
	Kaderstelling en beleid
1. Welke kaders en doelstellingen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp in de gemeente Berkelland, 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. De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van doelstellingen en kaders op lokaal niveau. 2b. De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van doelstellingen en kaders op regionaal niveau. 2c. De gemeenteraad heeft initiatief getoond in zijn kaderstellende rol aangaande het jeugdhulpbeleid.
3. Zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad (vooraf) gewogen keuzes heeft kunnen maken?	3. Het college heeft de gemeenteraad (inhoudelijke en financiële) scenario's voorgelegd, waardoor zij (vooraf) gewogen keuze heeft kunnen maken.
4. Welke afspraken zijn er in het beleid gemaakt over de budgetten van het	4. Er zijn binnen het beleid duidelijke afspraken gemaakt over budgetten

sociaal domein en de hierbij behorende geldstromen?	van het sociaal domein en daarbij behorende geldstromen, deze zijn specifiek uitgesplitst en inzichtelijk voor wat de jeugdhulp betreft.
5. In hoeverre heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden en zijn beheersmaatregelen opgesteld?	5. Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden en er zijn beheersmaatregelen opgesteld.

De Jeugdhulp in de praktijk

6. Wat zijn de kerngegevens in de gemeente Berkelland ten aanzien van jeugdhulp? (gebruik van zorg- en hulp; hoeveel procent hulp zonder verblijf, hulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering)	6. Kerngegevens met betrekking tot jeugdhulpgebruik zijn inzichtelijk en geven trends weer.
7. Hoe is de uitvoering van en de toegang tot de jeugdhulp in de gemeente Berkelland georganiseerd?	7. In samenwerking met de relevante stakeholders is op transparante en laagdrempelige wijze invulling gegeven aan de organisatie van de toegang.
8. Wie zijn de (beoogde) partnerorganisaties? Hoe en waarvoor wordt er samengewerkt met deze partners?	8. Het is duidelijk wie (beoogde) partnerorganisaties zijn, en afspraken c.q. overeenkomsten rondom samenwerking zijn helder en concreet.
9. Welke bijstellingen hebben er plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting?	9a. Indien nodig hebben er tijdig bijstellingen plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting. 9b. Deze bijstellingen zijn mede gebaseerd op de kerngegevens m.b.t. jeugdhulpgebruik.
10. Heeft de gemeente inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie?	10. De gemeente heeft inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie en deelt deze inzichten met de gemeenteraad.
11. Welke ervaringen hebben direct en Indirect betrokkenen bij de Uitvoering van de jeugdhulp?	11. De ervaringen van direct en indirect betrokkenen bij de jeugdhulp zijn bekend en voldoende positief.
12. In hoeverre voldoet de uitvoering aan de doelen van de Jeugdwet?	12. De uitvoering van de jeugdhulp voldoet in grote mate aan de doelen van de Jeugdwet.
13. In hoeverre voldoet de uitvoering van de jeugdhulptaken aan de vooraf gestelde doelen?	13. De uitvoering van de jeugdhulptaken voldoet in grote mate aan de vooraf gestelde doelen.
14. Hoe zijn de budgetten in de praktijk de afgelopen jaren besteed?	14a. Er is inzichtelijk hoe de budgetten in de praktijk zijn besteed;

Welke systematiek is er gehanteerd m.b.t. budgetbeheer?	14b. Het budgetbeheer is inzichtelijk en systematisch toegepast; 14c. De uitgaven m.b.t. de jeugdhulp zijn binnen de begroting gebleven.
15. Hoe wordt omgegaan met financiële risico's? En op welke manier vindt risicomanagement plaats?	15. Er zijn duidelijke afspraken over hoe om te gaan met – onder andere – financiële risico's, bijvoorbeeld in het geval van budgetoverschrijding.
Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad	
16. Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan de gemeenteraad (op welke momenten, vorm, inhoudelijk en financieel)? Worden deze afspraken ook nageleefd?	16a. Er zijn duidelijke afspraken over informatievoorziening aan de gemeenteraad (als het gaat over welke momenten, vorm, inhoud en financieel). 16b Deze afspraken worden ook daadwerkelijk nageleefd.
17. Hoe houdt de gemeenteraad zicht op de realisatie van de doelstellingen? Is dit uitgewerkt in concrete afspraken? In welke mate neemt de gemeenteraad hierin een actieve rol aan? 17a. Welke instrumenten zijn ingezet om voor de raad de realisatie van doelstellingen inzichtelijk te maken? Hoe effectief zijn deze instrumenten? Kan de gemeenteraad hierdoor ook echt zicht houden op de realisatie van de doelstellingen?	17a. Er is een heldere uitwerking van hoe de gemeenteraad zicht kan houden op de realisatie van doelstellingen, onder andere door de inzet van effectieve middelen. 17b. De gemeenteraad is in staat om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van de jeugdhulp. 17c. De gemeenteraad stuurt op basis van deze informatie actief bij (indien nodig).
18. Heeft de raad op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen?	18. De gemeenteraad geeft zowel lokaal als regionaal actief invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

6.2 Onderzoek aanpak

Voor het onderzoek hebben we:

- Een documentanalyse uitgevoerd;
- Face-to-face en groepsinterviews gehouden met de verantwoordelijke portefeuillehouder, beleidsmedewerkers, medewerkers van de Voormekaar teams, gemeenteraadsleden en kinderen en ouders die jeugdhulp gebruiken³.
- Tot slot telefonische interviews afgenomen met vier jeugdhulpaanbieders en twee algemene voorzieningen en twee huisartsen. Daarnaast hebben de huisartsen in Borculo gezamenlijk een schriftelijke reactie gegeven op vragen van de onderzoekers.
- In totaal zijn er 15 interviews en focusgroepen gehouden met in totaal 35 respondenten die deelgenomen hebben aan het onderzoek.

6.3 Leeswijzer

De bovenstaande deelvragen hebben we onderverdeeld in 3 hoofdstukken, te weten: Kaderstelling en beleid, Jeugdhulp in de praktijk en Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad. Dit is de nota van bevindingen. Alle deelvragen komen aan bod in de verschillende hoofdstukken. Aan het eind van elk hoofdstuk reflecteren we op de daarbij behorende normen uit het normenkader.

Daarnaast zijn de volgende documenten als bijlagen opgenomen. In bijlage 1 is een overzicht van begrippen opgenomen en in bijlage 2 is een overzicht van de gebruikte documenten weergegeven. Tot slot is in bijlage 3 de klantreis opgenomen, dit is een grafische weergave van een mogelijk traject dat een jongere in de jeugdhulp in Berkelland doorloopt.

³ De gespreksleidraden die gebruikt zijn voor de interviews kunnen opgevraagd worden bij de Rekenkamercommissie.

7 Kaderstelling en beleid

In dit hoofdstuk staat het jeugdhulpbeleid van de gemeente Berkelland centraal. In het eerste gedeelte wordt ingegaan op de wijze waarop beleid eruitziet vanuit het rijk, gemeente en regio. Vervolgens is er gekeken naar de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de formulering van kaders en beleid. Daarbij is aandacht voor de wijze waarop met budgetten, geldstromen, risico-inventarisatie en beheersmaatregelen wordt omgegaan.

Op 1 januari 2015 trad de nieuwe Jeugdwet in werking. Uitgangspunt van de stelselwijzing was dat “jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden”.⁴ 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 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 zijn⁵:

- 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.

7.1 Lokale kaders voor de jeugdhulp in gemeente Berkelland

In voorliggende paragrafen (2.1 t/m 2.4) worden de volgende deelvraag beantwoord:

Deelvraag 1: Welke kaders en doelstellingen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp in de gemeente Berkelland, zowel voor lokale als voor regionale keuzes?

⁴ Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013, p 8
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet>

⁵ Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013, p 2

Deelvraag 2: In welke mate is de gemeenteraad betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen en kaders?

Deelvraag 3: Zijn door het college aan de gemeenteraad (inhoudelijke) scenario's voorgelegd op basis waarvan de gemeenteraad (vooraf) gewogen keuzes heeft kunnen maken?

7.1.1 Totstandkoming

In het 3D beleidskader 2014- 2016⁶ is bepaald dat Wmo en jeugdhulpvragen in een team per kern opgepakt zouden worden om een eerste start te maken met het werken vanuit het principe '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. De samenwerking met de Sociale Dienst Oost Achterhoek (uitvoering van de Participatiewet) en andere partners is kerngericht neergezet. Verder is in het 3D beleidskader 2014-2016 op hoofdlijnen de ontwikkelrichting beschreven. De praktijkervaringen vormen de belangrijkste elementen voor ontwikkeling. De inzet vanuit Voormekaar wordt gaandeweg bepaald op basis van gesprek met en inbreng van inwoners en hun organisaties. Dit sloot aan bij de besturingsfilosofie achter het coalitieakkoord 'Veranderende samenleving, vernieuwd bestuur' die kort te omschrijven valt als "doen is het nieuwe denken". In het coalitieakkoord staat dit als volgt beschreven: "In de nieuwe raadsperiode kiezen we voor een bestuursstijl die uitgaat van de kracht van alle inwoners, vrijwilligers, professionals en ondernemers in de gemeente. Het accent ligt op wat er wél kan. Wij juichen initiatieven toe, geven ruimte en geven vertrouwen."

Eind 2016 heeft met het 'Koersdocument Voormekaar' een heroriëntatie op de positie en taken van Voormekaar plaatsgevonden. Toen is onder andere besloten dat Voormekaar onderdeel blijft uitmaken van de gemeentelijke organisatie.

Sinds februari 2018 bestaat het nieuwe beleidskader 'Samen denken, samen doen' voor het Sociaal Domein in de gemeente Berkelland⁷. Daarvoor was in de gemeente, zoals de beleidsambtenaren zelf aangeven, het (jeugdhulp)beleid lange tijd "vrij sober".

In het beleidskader geeft de gemeente aan dat zij in haar handelen oog heeft voor regionale afspraken en dat het beleidskader in veel opzichten aansluit op de regionale koers⁸. Hoe die aansluiting eruitziet wordt niet gespecificeerd.

Centraal in het lokale beleidskader van de gemeente Berkelland staat het werken vanuit de vraag van inwoners, of "werken vanuit de bedoeling". De klant, en daarmee de samenleving, centraal stellen is hiermee een belangrijk speerpunt in het beleid van gemeente Berkelland. Het opstellen van het nieuwe beleidskader is dan ook iets dat gemeente Berkelland samen met inwoners en professionals heeft gedaan⁹.

"We zijn begonnen met interviews met sleutelfiguren. Daarin hebben we gevraagd welke thema's er spelen in het sociaal domein. Wat zijn belangrijke onderwerpen.

⁶ 3D Beleidskader 2015-2016: Voormekaar in Berkelland, 2014

⁷ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein, 2018

⁸ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein, 2018, p 14

⁹ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 31 oktober 2017

Deze hebben we getoetst middels een enquête en daaruit hebben we kunnen opmaken welke thema's men het meest belangrijk vindt. Op basis van deze informatie hebben we thema's gebundeld. Deze thema's zijn de basis voor het beleidskader en de uitvoeringsprogramma's.¹⁰

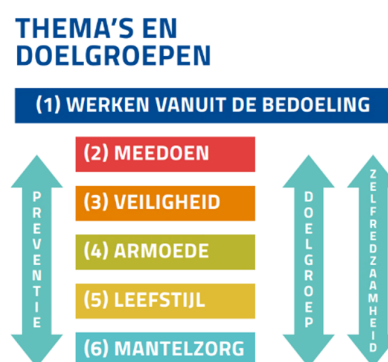
Uit het interview met de wethouder komt naar voren dat naast inwoners en professionals, ook ervaringsdeskundigen en raadsleden betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen van het beleidskader. De wethouder geeft tevens aan dat ze niet zeker weet of de raad ook echt heel veel heeft toegevoegd aan de beleidskaders. Ze heeft in ieder geval niet scherp welke onderdelen dit dan zouden zijn. Raadsleden geven aan dat het huidige beleidskader al "grotendeels in de steigers" stond voor deze raadsperiode begon. Niet alle raadsleden zaten toen al in de gemeenteraad, waardoor ook niet iedereen iets kon zeggen over de manier waarop de kaders tot stand zijn gekomen en wat de rol van de raad daarbij was. Raadsleden die wel betrokken waren bij het ontwikkelen van de kaders geven aan dat er geen zichtbaar concrete punten zijn meegenomen die door de raad zijn aangedragen. Tot slot geeft de raad tijdens de focusgroep aan dat iedereen erg zoekende was in de kaderstelling bij de jeugdhulp. Een van de raadsleden stelt dat de jeugdhulp redelijk ver weg staat van de raad, met name door de complexiteit van het onderwerp.

Uit de interviews met vertegenwoordigers van algemene voorzieningen komt niet duidelijk naar voren hoe zij betrokken zijn bij het formuleren van beleid door de gemeente. Een vertegenwoordiger van een algemene voorziening geeft wel aan dat zij op verzoek in juni 2018 een advies hebben uitgebracht aan het college over de wijze waarop het preventieve jeugdbeleid vormgegeven zou moeten worden. Daarin hebben zij aangegeven dat het goed is in te zetten op zowel preventie als talentontwikkeling bij jongeren.

7.1.2 Lokale kaders

Uit de sessies met inwoners en professionals (voor de ontwikkeling van het beleidskader 'Samen denken, samen doen') zijn zes thema's gekomen die, volgens hen, op dit moment belangrijk zijn in het sociaal domein. Deze thema's staan centraal in het beleidskader van de gemeente Berkelland.

Het gaat hierbij om één algemeen thema en vijf inhoudelijke thema's¹¹. Binnen elk thema is in het beleidskader onderscheid gemaakt in uitdagingen en ambities voor het betreffende thema.



¹⁰ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 31 oktober 2017

¹¹ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein, 2018

Hieronder is een samenvatting gegeven van de inhoud van de verschillende thema's op basis van het beleidskader 'Samen denken, Samen doen':

1. Werken vanuit de bedoeling

Belangrijk binnen "werken vanuit de bedoeling" is dat niet langer de regels leidend zijn maar dat de samenleving en haar behoeften leiden, van systeemwereld naar leefwereld. Gemeente Berkelland streeft ernaar dat een 'sterk netwerk' bestaat waarin partijen elkaar snel weten te vinden en vanuit Wmo, Jeugdwet en Participatie domein overstijgend gezamenlijk met inwoners en professionals tot oplossingen wordt gekomen. Daarvoor is vertrouwen in en ruimte voor het handelen van professionals nodig, evenals vraaggericht werken in plaats van aanbodgericht. Minder regels en standaardprocedures zijn daarin de sleutel om eigenaarschap bij professionals te ondersteunen. Het principe van 'één gezin, één plan, één regisseur' wordt binnen dit kader nagestreefd. In dit kader wordt niet specifiek ingegaan op jeugdhulp.

2. Meedoen

Uitgangspunt binnen dit kader is dat iedereen die dat wil de mogelijkheid moet hebben om mee te doen aan de samenleving of de kans moet krijgen hieraan een bijdrage te leveren. Waar nodig biedt de gemeente Berkelland hierin een steuntje in de rug. Gemeente Berkelland streeft hierin na dat maatwerk wordt geleverd, eenduidigheid in de aanpak van problemen bestaat en dat 'één gezin, één plan en één regisseur' hierbij gehandhaafd wordt. Om dit te bereiken is aandacht nodig voor communicatie tussen verschillende instanties. Binnen dit kader wordt ook genoemd hoe vroegsignalering van problematiek van belang is zodat mensen mee kunnen blijven doen. Als voorbeeld voor personen waarvoor extra aandacht nodig is wordt genoemd "jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt waarvoor geen goede tussenstap naar werk is".

Hiervoor streeft de gemeente naar het creëren van tussenvormen van werk zodat de overstap van school naar werk makkelijker kan worden gemaakt.

3. Veilig thuis en in de buurt

Met veiligheid wordt in gemeente Berkelland bedoeld: veilig opgroeien (thuis, op school en in de buurt), veilig ouder worden (thuis en in de buurt), veilig wonen en je veilig in de openbare ruimte bewegen. Tijdig de juiste hulp ontvangen en hier zonder wachtlijst bij terecht kunnen wordt expliciet voor de doelgroep kinderen en jongeren genoemd als aandachtspunt. Ook hierin streeft gemeente Berkelland na dat vroegsignalering plaatsvindt door korte lijnen in de keten. Daarbij streeft de gemeente na dat inwoners weten waar ze met zorgen terecht kunnen. Verder wordt nagestreefd dat professionals weten hoe om te gaan met privacy en de wetgeving daaromheen.

4. Armoede

Gezien wordt dat schulden vaak leiden tot een opeenstapeling van problematiek. Preventie (van schulden) en vroegsignalering van problematiek zijn binnen dit onderwerp dan ook een belangrijk streven voor gemeente Berkelland. Naar vermogen inspelen op de zelfredzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van inwoners wordt gezien als middel om dit te bereiken. Dit betekent dat in verschillende situaties in meer of mindere mate ondersteuning dient te worden ingezet: maatwerk op de situatie. In dit kader wordt niet specifiek ingegaan op jeugdhulp.

5. Gezonde Leefstijl

Dit kader omvat het streven om mensen zowel fysiek als mentaal fit te laten zijn zodat daarmee ook andere problematiek voorkomen wordt. Daarbij wordt aangegeven dat meer ingespeeld moet worden op specifieke doelgroepen omdat deze meer vatbaar zijn voor een ongezonde leeftijd. Jongeren worden hierin als voorbeeld voor een meer vatbare doelgroep genoemd. Gemeente Berkelland streeft hierin naar een gezamenlijke aanpak in de keten zodat aandacht is voor andere problematiek, zoals beperkte financiën en psychische belemmeringen, welke voorkomen dat mensen een gezonde leefstijl kunnen aannemen. Gestreefd wordt naar een situatie waarin maatwerk sneller beschikbaar is om inwoners naar een gezonde leefstijl te helpen. In dit kader wordt niet specifiek ingegaan op jeugdhulp.

6. Mantelzorg

Binnen dit kader streeft gemeente Berkelland ernaar mantelzorgers te ondersteunen en overbelasting te voorkomen. Op verschillende manieren wil de gemeente hieraan uitvoering geven. Namelijk door mantelzorgers in beeld te hebben, ondersteuningsmogelijkheden inzichtelijk te maken, de basiskennis en -vaardigheden te vergroten en verbinding en (kennis-)uitwisseling tussen mantelzorgers en tussen mantelzorgers en professionals te creëren. In dit kader wordt niet specifiek ingegaan op jeugdhulp.

Overkoepelend is aangegeven dat toegankelijkheid tot zorg en eigen regie van inwoners in het proces belangrijk zijn¹²:

“We willen dat inwoners altijd kunnen rekenen op goede, snelle hulp. Een voorbeeld daarvan is dat we tijd tussen het stellen van een vraag door een inwoner en het moment dat de juiste hulp wordt geboden zo kort mogelijk is. Dit hebben wij in onze verordening vastgelegd. We vinden het ook belangrijk dat inwoners zelf regie hebben en zelf kunnen kiezen voor wat bij hen past.”

¹² Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein, 2018, p 40

Behorend bij het beleidskader is een uitvoeringsprogramma¹³, dat in de volgende paragraaf verder wordt toegelicht, opgesteld:

“Hierin staat per thema welke stappen we de komende jaren zetten om de ambities uit het beleidskader te realiseren. Het beleidskader beschrijft wat we willen bereiken en waarom. In het uitvoeringsprogramma benoemen we hoe we dit gaan bereiken. Net als het beleidskader is het uitvoeringsprogramma opgesteld samen met inwoners en professionals. In verschillende gezamenlijke bijeenkomsten is nagedacht over de uitdagingen en hoe we die kunnen omzetten in ambities”.

Evenals het beleidskader is ook het uitvoeringsprogramma integraal ingestoken. Zowel kader als uitvoeringsprogramma hebben betrekking op het brede Sociaal Domein, niet enkel op de jeugdhulp. Deze integrale insteek is volgens de algemene voorzieningen geen belemmering in het uitvoeren van hun taken. Zij geven aan voldoende vrijheid en ruimte te ervaren om in te zetten wat nodig is.

7.1.3 Uitvoeringsprogramma 2018, Verordening jeugdhulp 2015 en Beleidsregels Jeugdhulp 2015

De Gemeente Berkelland heeft geen beleidskaders opgesteld die specifiek gericht zijn op jeugdhulp. Binnen de gemeente bestaat alleen Sociaal Domein breed beleid, zoals hierboven beschreven. Uitwerking aan het onderdeel Jeugd wordt gegeven in het uitvoeringsprogramma behorende bij het beleidskader, de Verordening jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland en de Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015.

In het uitvoeringsprogramma worden de thema's en de daarbij behorende ambities uit het beleidskader herhaald. Per thema wordt aangegeven welke plannen er zijn om hier uitvoering aan te geven, welke stappen per plan worden gezet en op welk moment een plan in werking treedt.

Met betrekking tot Jeugd zijn drie specifieke plannen opgesteld:

1. *Pilot project 'Samen voor jongeren' in Neele (meer activiteiten voor jongeren en betere verbinding met gemeenschap)*. Dit plan ging van start in 2018 en richt zich op het opstellen van plannen in samenspraak met organisaties en het uitvoeren hiervan.
2. *Project Praktijk Ondersteuner Huisarts (POH) jeugd GGZ*. Dit plan ging van start in 2018 en omvatte de ambitie een POH-jeugd GGZ in te zetten bij huisartsenpraktijken waar deze nu nog niet zijn¹⁴.
3. *Voortzetting ketenaanpak jeugd*. Dit plan vormt het voortzetten van twee initiatieven, namelijk: 1) de deelname aan het Preventie Platform Jeugd Oost Achterhoek en 2) het voortzetten van Cool2BFit van Berkelland Fit¹⁵.

¹³ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 3

¹⁴ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 11

¹⁵ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 15

In vier andere plannen wordt ook aandacht besteed aan de doelgroep Jeugd (maar niet specifiek gericht op jeugdhulp):

1. *Verder ontwikkelen en versterken van de bestaande infrastructuur rond participatie op de arbeidsmarkt.* Dit plan is gestart in 2016 en hierin wordt onder andere gekeken naar het ontwikkelen van een programma voor “*training van basis arbeidsvaardigheden voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt*”¹⁶.
2. *Sterk netwerk, gericht op preventie van sociaal onveilige situaties.* Dit plan start in 2018/2019 en kijkt onder andere naar een Regietafel Jongeren als onderdeel van de te zetten stappen¹⁷.
3. *Toegankelijk samen sporten en bewegen.* Dit plan start in 2019 en omvat onder andere de stap om te kijken hoe jongeren van 18 t/m 23 jaar met een minimum inkomen toegang kunnen houden tot sporten en bewegen in verenigingsverband¹⁸.
4. *Mantelzorgsteunpunt.* Dit plan is gestart in 2017 en omvat onder andere de stap om te kijken naar de ondersteuning van jonge mantelzorgers¹⁹.

In de verordening van 2015²⁰ zijn regels vastgesteld met betrekking tot verschillende onderdelen van de jeugdhulp. Op dit moment is een nieuwe verordening in ontwikkeling. Deze is echter nog niet vastgesteld door de raad, waardoor de verordening van 2015 nu geldt. In de verordening van 2015 staan de volgende onderwerpen:

- De door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen;
- Voorwaarden voor toekenning van een individuele voorziening en de wijze van beoordeling en de afwegingsfactoren daarbij;
- De wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen;
- De wijze waarop de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld;
- Onder welke voorwaarden degene aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot diens sociale netwerk;
- De bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een persoonsgebonden budget alsmede misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet;

¹⁶ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 7

¹⁷ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 10

¹⁸ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 15

¹⁹ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 16

²⁰ Verordening Jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland, 2015

- Regels ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderschermingsmaatregel of jeugdreclassering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan.²¹

Om uitwerking te geven aan deze Verordening heeft het college van B&W de Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015²² opgesteld. Ook voor de beleidsregels geldt dat op dit moment een nieuwe versie in ontwikkeling is, welke nog niet is vastgesteld door de raad. De beleidsregels van 2015 gelden daarom nu nog. De beleidsregels van 2015 vormen een uitwerking van artikel 4 van de Verordening Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015. Artikel 4 van de Verordening betreft de procedure toegang jeugdhulp via de gemeente waarin het volgende wordt aangegeven²³:

“Het college stelt bij nadere regeling regels vast met betrekking tot de procedure van en de voorwaarden voor toekenning, de wijze van beoordeling en de afwegingsfactoren bij een melding of een hulpvraag voor een individuele voorziening bij het Voormekaar team. Het college geeft daarbij aan op welke wijze hij jeugdigen informeert over de mogelijkheid en het belang om in bepaalde gevallen een beroep op jeugdhulp te doen.”

Hierover wordt in de Beleidsregels 2015 het volgende aangegeven:

“De in deze beleidsregels vervatte artikelen hebben betrekking op de indiening van een aanvraag voor een individuele voorziening, de registratie en gespreksvoorbereiding, het te voeren gesprek met een jeugdige of zijn ouders, de verslaglegging, het ondersteuningsplan, de indiening van een aanvraag, alsmede de voorwaarden voor een complete aanvraag.”²⁴

In 6 artikelen wordt in de Beleidsregels van 2015 het proces beschreven dat een (potentiële) cliënt binnen de jeugdhulp doorloopt.

7.2 Regionale kaders voor de jeugdhulp

7.2.1. Totstandkoming regionale kaders

De gemeente Berkelland werkt binnen het Sociaal Domein samen met acht Achterhoekse gemeenten²⁵. Deze regionale samenwerking wordt gevormd door de gemeenten Berkelland, Aalten, Montferland, Oude IJsselstreek, Winterswijk, Oost Gelre, Bronckhorst en Doetinchem. In eerste instantie ging de regionale samenwerking vooral over het vormgeven van de transitie, de bestuurlijke inrichting. Echter, in 2017 werd aangegeven door het College aan de Raad tijdens de vergadering van 21 maart 2017 dat de samenwerking een verbeterslag behoefde.

²¹ Verordening Jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland, 2015

²² Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015

²³ Verordening Jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland, 2015

²⁴ Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015, p 4

²⁵ Sociaal Domein Achterhoek: Samenwerken om elkaar te versterken, 2017

Aansturing van de ambtelijke regionale samenwerking diende versterkt te worden waarvoor een managementoverleg Sociaal Domein (MOSD) is ingesteld waaraan uit elke gemeente één manager deelneemt²⁶. Vanuit het MOSD is een nieuw visiedocument opgesteld. Sinds 2017 werken de Achterhoekse gemeenten met dit nieuwe visiedocument voor de regionale samenwerking binnen het Sociaal Domein: 'Samenwerken om elkaar te versterken'²⁷. Deze regionale visie vormt de basis voor een volgende stap in het uitvoeren van de decentralisaties, namelijk het vormgeven van de transformatie; de cultuur.

Tijdens het interview met beleidsmedewerkers van gemeente Berkelland werd bovenstaand proces bevestigd. De regionale visie is in verschillende fasen opgesteld waarbij input van wethouders, ambtenaren, vertegenwoordigers van inwoners (vanuit de sociale raad/WMO-raad), een selectie van aanbieders, gemeenteraden en colleges van de verschillende gemeenten is meegenomen. Een aantal jeugdhulpaanbieders gaf aan zijdelings betrokken geweest te zijn bij het opstellen van het regionale visiedocument, maar wist niet meer precies hoe het proces was vormgegeven. Uit de focusgroep met raadsleden komt naar voren dat niet geheel duidelijk is in welke mate zij betrokken zijn bij de formulering van doelstellingen en kaders op regionaal niveau.

De meerwaarde van de samenwerking zit hem in:

Het versterken van elkaars preventie-, hulp- en ondersteuningsaanbod.

Het versterken van elkaars ambtelijke organisatie, zowel rondom beleid, de toegang als de back-office, door het bundelen en delen van capaciteit en expertise.

Het versterken van elkaars innovatieve kracht door ervaringen en kennis met elkaar te delen.

Het versterken van elkaars strategische positie en invloed door in gezamenlijkheid op te trekken.

Bron: 'Samenwerken om elkaar te versterken'

7.2.1 Regionale kaders

In de regionale visie²⁸ uit 2017 staat beschreven hoe binnen de regio de transformatie bewerkstelligd moet worden door onder andere het gezamenlijk afsluiten van contracten met jeugdhulpinstellingen.

Dit heeft tot doel menskracht en middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Door samenwerking willen de gemeenten kennis en expertise bundelen waarmee zij beogen de kwaliteit van zorg te verhogen, vernieuwingen door te voeren en te zorgen voor eenduidigheid naar aanbieders.

In de regionale visie is een missie en een aantal maatschappelijke doelen opgesteld. De missie die wordt nagestreefd in de regio Achterhoek luidt: "Iedereen doet mee en draagt zijn steentje bij, naar eigen kunnen. Daar helpen wij elkaar bij".

²⁶ Ingekomen stukken - BenW-besluit over samenwerking in het sociaal domein in de Achterhoek, 21 maart 2017

²⁷ Sociaal Domein Achterhoek: Samenwerken om elkaar te versterken, 2017

²⁸ Sociaal Domein Achterhoek: Samenwerken om elkaar te versterken, 2017

De maatschappelijke doelen die daarbij zijn geformuleerd, zijn als volgt:

1. Jeugdigen groeien gezond op in een veilige en vertrouwde omgeving en kunnen zich maximaal ontwikkelen, zodat zij opgroeien tot zelfredzame mensen.
2. Mensen zitten fysiek en mentaal goed in hun vel, zij hebben veerkracht en voelen zich goed.
3. Mensen wonen zelfstandig in een veilige en toegankelijke omgeving, indien nodig met ondersteuning.
4. Mensen voelen zich thuis in hun stad of dorp en hebben een sociaal netwerk dat zich kenmerkt door wederkerigheid.
5. Mensen participeren naar vermogen, werken aan hun ontwikkeling en leveren een maatschappelijke bijdrage aan hun omgeving.

Transformatieplan

In september 2018 is het Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2020²⁹ gepresenteerd. Dit plan is de basis voor de aanvraag van de jeugdregio Achterhoek voor het landelijk transformatiefonds en is dan ook opgesteld door de acht Achterhoekse gemeenten. In het plan wordt uitwerking gegeven aan bovenstaande doelen. Dit Transformatieplan is voortgekomen uit het 'Actieprogramma Zorg voor de Jeugd', dat is opgesteld naar aanleiding van de eerste landelijke (tussen)evaluatie van de jeugdwet³⁰. Met dit actieprogramma willen minister de Jonge (VWS) en minister Dekker (Rechtsbescherming) investeren in een betere zorg voor de jeugd; de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het uitgangspunt is dat het belang van het kind nog meer centraal moet komen te staan in de jeugdhulp. In het plan van de Jeugdzorgregio Achterhoek wordt aangegeven dat "de visie in eerste instantie betrekking heeft op Jeugd en Wmo in afstemming met andere beleidsterreinen zoals participatie, onderwijs, wonen e.d."

In het Transformatieplan worden specifieke transformatiedoelen en resultaten benoemd welke de regio met zorgaanbieders en andere stakeholders wil behalen. Per doel worden acties benoemd die ondernomen zullen worden. In een afzonderlijk uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld zal concreet uiteengezet worden welke (meerjarige) acties worden ondernomen, met wie en wanneer. Dit plan is opgesteld "in de periode januari t/m juni 2018 met een vertegenwoordiging van gemeenten, aanbieders, cliënten, pleegouders en ervaringsdeskundigen"³¹ door met hen te spreken over de wijze waarop transformatie tot een succes kon worden gemaakt. Prioriteit wordt in het plan gelegd bij "Actielijn 2 uit het landelijk actieprogramma Zorg voor de Jeugd ("Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien")"³².

²⁹ Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018

³⁰ Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. ZonMw, januari 2018

³¹ Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018, p 5

³² Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018, p 8

Het Transformatieplan is in de regio opgesteld door beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten, waaronder alle ambtenaren jeugd van de acht gemeenten. Het plan is vastgesteld door het regionaal portefeuillehouders overleg Sociaal Domein Achterhoek (PoHo Sociaal) en door het college van B&W van de gemeente Doetinchem als penvoerder en indiener van de aanvraag voor het transformatiefonds van het Rijk. Het plan is in de gemeente Berkelland niet vastgesteld door college of raad. Of het plan langs de raad werd gestuurd was een eigen keuze van de gemeenten, bij sommige is dit wel en bij sommige is dit niet gebeurt. Het PoHo Sociaal was de formele opdrachtgever van dit plan.

Er is voor de regio's geen financiële verantwoordingsplicht, wel een inhoudelijke verantwoordingsplicht gericht op realisatie van het plan. Het Rijk en de VNG volgen de regio (evenals de 41 andere jeugdregio's) bij de uitvoering van de transformatieplannen. Ook monitoren de Achterhoekse gemeenten zelf de realisatie. Dit gebeurt door een regionale stuurgroep, bestaande uit lokale beleidsambtenaren jeugd, onder aansturing van een regionale programmamanager. Er staan nog geen afspraken over de informatievoorziening richting de colleges en gemeenteraden op papier, maar naar verwachting zal de monitorinformatie vanuit de stuurgroep gedeeld worden via de route MOSD, PoHo, colleges en dan naar de gemeenteraden. Wanneer dit zal gebeuren is nog onduidelijk.

7.3 Betrokkenheid raad bij formulering doelstelling en kaders

Voor het opstellen van het nieuwe lokale Beleidskader Sociaal domein, het uitvoeringsprogramma en het bijbehorend budget is het Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal Domein³³ opgesteld. Dit plan van aanpak geeft toelichting op de te nemen stappen om tot de kaders, het programma en het budget te komen. Uit dit plan van aanpak³⁴ blijkt hoe het informeren en betrekken van de raad bij het formuleren van het nieuwe beleidskader in 2017 van het begin af aan een onderwerp van aandacht is geweest. Beschreven is hoe men de raad op verschillende momenten wilde betrekken door:

1. “Ze te informeren over de onderliggende documenten als de bestuursopdracht en dit plan van aanpak;
2. Ze op de hoogte te houden van voortgang via de actieve informatievoorziening;
3. Ze te betrekken bij de activiteiten die we ondernemen om in gesprek te gaan met inwoners en professionals;
4. Te betrekken bij de feedbacksessies over de concepten;
5. De commissie sociaal mondeling te informeren over proces en inhoud en te vragen om feedback.”

³³ Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal Domein, juli 2017

³⁴ Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal Domein, juli 2017, p 10

Deze stappen zijn gekoppeld aan een planning welke is opgenomen in het Plan van Aanpak. Uit de opdracht blijkt hoe tijdens de vergadering van 20 juni 2017 de raad op de hoogte is gesteld van het aanstaande plan om het beleidskader Sociaal Domein te vernieuwen³⁵. Uit de stukken blijkt niet of de raad is geïnformeerd over de inhoud van het Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal domein, beleidsambtenaren geven aan dat dit wel het geval is geweest.

Uit de actieve schriftelijke informatievoorziening blijkt hoe de commissie Sociaal op 31 oktober 2017 wordt geïnformeerd over de voortgang van het nieuwe beleidskader 'Samen denken, samen doen'. De zes thema's welke uiteindelijk de basis voor het beleidskader vormen zijn op dat moment vastgesteld.

Uit de notulen van de Commissie Sociaal van 6 februari 2018 blijkt dat tijdens deze vergadering het *"vaststellen van het beleidskader Samen denken samen doen"*³⁶ op de agenda staat.

Zoals beschreven in paragraaf 7.2.1. bij de totstandkoming van de lokale kaders, hebben de raadsleden niet zo'n scherp beeld met betrekking tot de ontwikkeling van de kaders. Door raadsleden of wethouder is bovenstaand Plan van Aanpak ook niet genoemd tijdens de interviews. Zowel wethouder als raadsleden benadrukten dat de jeugdhulp een complex dossier is voor de gemeenteraad om kaders voor te stellen.

De beleidsambtenaren geven aan dat er aan het college en de raad ook specifiek is gevraagd om (de ontwikkeling van) het nieuwe beleidskader en uitvoeringsprogramma niet te veel in te kaderen. Dit met als reden dat het een proces is dat bij de gemeenschap gelaten moet worden. In het proces zelf hebben uiteindelijk ongeveer acht raadsleden deelgenomen aan werksessies. Hiervoor waren raadsleden breed uitgenodigd. Beleidsadviseurs geven aan dat enkele "gemeenteraadsleden de kennis en achtergrond binnen het veld hebben om voldoende de kaderstellende rol te kunnen vervullen". Dit punt wordt ook gemaakt door raadsleden die aangeven dat de jeugdhulp erg complex is voor de meeste van hen. Uiteindelijk zijn de voornaamste kaders die meegegeven zijn vanuit raadsleden (volgens de beleidsadviseurs) dat er "geen wachtlijsten mochten ontstaan en dat er binnen de rijksfinanciën gebleven moest worden".

7.4 Inhoudelijke en financiële scenario's

Uit de documenten en gesprekken is naar voren gekomen dat er geen uitgewerkte (financiële) scenario's aan de raad zijn voorgelegd. Het college heeft, zo blijkt uit de gesprekken, voor een procesmatige aanpak gekozen waarbij er geen statische keuzescenario's zijn voorgelegd aan de gemeenteraad. In 2015 en 2016 was er met name vanwege overschot in die jaren geen aanleiding om financiële scenario's uit te werken en voor te leggen aan de raad.

³⁵ Raadsvoorstel bestuursopdracht beleidskader, 20 juni 2017

³⁶ Notulen Commissie Sociaal, 6 februari 2018

7.5 Budgetten en geldstromen

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 4: Welke afspraken zijn er in het beleid gemaakt over de budgetten van het sociaal domein en de hierbij behorende geldstromen?**

Uit interviews met beleid en financiën is naar voren gekomen dat in de collegeperiode 2014 tot en met 2018 de nieuwe taken – en dus ook de jeugdhulptaken – uitgevoerd moesten worden met de middelen die daartoe beschikbaar zijn gesteld door het rijk. Later is deze insteek losgelaten en is er gekozen voor ‘zorg voor wie dat nodig heeft’. Momenteel ligt er een taakstelling om de kosten terug te dringen voor de jeugdhulp en begeleiding vanwege de tekorten. De tekorten zijn opgevangen door de inzet van eigen middelen ter beschikking te stellen voor de nieuwe taken. De budgetten jeugd en WMO zijn verder ontschot, tot het niveau van de bedragen die ontvangen zijn vanuit het rijk. Het budget voor jeugdhulp wordt niet uitgesplitst naar zorgsoorten. Geld voor de uitvoering van de participatiewet is apart gehouden.

Verder zijn de normale regels voor budgetbeheer en ook de planning en control cyclus op dit budget van toepassing. Wel heeft de raad in september 2018 ingestemd om de cyclus iets aan te passen³⁷ door onder andere de voorjaarsnota te laten vervallen en te vervangen door een bestuursrapportage. De jaarrekening en het jaarverslag blijven gehandhaafd.

7.6 Risico-inventarisatie en beheersmaatregelen

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 5: In hoeverre heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden en zijn beheersmaatregelen opgesteld?**

Uit interviews met beleid en financiën blijkt dat er in 2014 een risicoanalyse heeft plaatsgevonden. De risicoanalyse is een doorlopend onderdeel geweest van de begroting die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld. Het risico (verschil tussen uitgaven en inkomsten) werd in de begroting van 2015 ingeschat op een tekort van 4 miljoen voor jeugdhulp en Wmo. Voor jeugdhulp alleen werd het risico ingeschat op € 1.825.000,-. In 2015 is de risicoanalyse in een apart voorstel aan de orde geweest bij de Raad (op 28 oktober 2014)

De gemeente kwam achteraf tot de conclusie dat ze voor 2015 en 2016 ruim uitkwamen met de middelen die beschikbaar waren gesteld door het rijk. Daar waren verschillende verklaringen voor. De meest steekhoudende is dat het rijk in de toewijzing van de middelen is uitgegaan van verouderde gegevens. Daardoor is het mogelijk dat de ene gemeente teveel middelen beschikbaar krijgt, terwijl de andere gemeente kampt met een tekort. Omdat dit risico al breed werd onderkend zijn er afspraken gemaakt met de gemeenten uit de regio om te komen tot verevening van tekorten en zo het risico te delen.

³⁷

https://www.gemeenteberkelland.nl/Bestuur/Nieuwsberichten/Nieuws/2018/September/Raadsbesluiten_september_2018

De wethouder geeft in haar interview aan dat het er in eerste instantie ook op leek dat er in 2017 0,9 miljoen over zou zijn op het totale sociaal domein budget. Maar uiteindelijk bleek er 1,6 miljoen tekort te zijn.

Risicoanalyses

Uit de jaarrekeningen van 2015 en 2016 kwam naar voren dat de risico's uit de eerdere analyses geen realiteit werden. Ook in de risicoanalyse van de begroting 2017 is het risico op tekorten in de jeugdhulp benoemd. Achteraf is de constatering dat de jaarrekeningcijfers van de jaren 2015 en 2016 geen bruikbare informatie opleverden om zicht te krijgen op de omvang van het zorggebruik binnen de gemeente.

Doordat de cijfers van 2015 en 2016 positief uitvielen werd er door de gemeente geen noodzaak gevoeld om beheersmaatregelen op te stellen. Uiteindelijk werd het tekort van het boekjaar 2017 pas echt inzichtelijk in maart 2018.

Beheersmaatregelen

Om de kosten beheersbaar te houden is er in januari 2019 een presentatie aan de raad gegeven, met een uitleg van het bestuur/ ambtelijke organisatie over de financiële stand van zaken van het sociaal domein en de manier waarop de organisatie wil sturen. Langs zogenaamde 'sporen' wordt hier verder uitwerking aan gegeven, ervan uitgaande dat de inkomsten ongeveer gelijk blijven en de uitgaven verder zullen stijgen:

Verschillende sporen ³⁸

Spoor 1: Uitvoeringsprogramma "Samen Denken Samen Doen"

Spoor 2: Aanscherping in het proces van zorgtoewijzing

Spoor 3: Invloed uitoefenen op het toegewezen budget en de uitkering

Spoor 4: Inzet binnen de regio

Spoor 5: Kritisch kijken naar de reguliere uitgaven

De maatregelen die hierin worden beschreven hebben betrekking op het gehele sociaal domein. De wethouder heeft echter al wel een winstwaarschuwing afgegeven: "Het gaat waarschijnlijk niet lukken om het tekort helemaal op te lossen, maar er wordt wel stevig op in gezet. Nu ligt er de opdracht van de raad om te zorgen dat al deze maatregelen gaan lukken".

7.7 Samenvattend en reflectie op de normen

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

³⁸ Presentatie aan de raad, 15 januari 2019 Sociaal domein (powerpoint)

Hieronder reflecteren we op norm 1 t/m 5.

Norm 1a: Er zijn zowel lokaal als regionaal kaders en doelstellingen geformuleerd voor de jeugdhulp. Norm 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. Lokaal is jeugdhulp opgenomen in het integraal sociaal domeinbeleid, daarin staan geen doelen specifiek gericht op de jeugdhulp. De activiteiten en resultaten met betrekking tot jeugd worden aan de hand van de gestelde doelen gespecificeerd in het uitvoeringsprogramma, echter worden deze weinig meetbaar beschreven. Regionaal is in samenwerking met acht Achterhoekse gemeenten een visie op samenwerking in het brede sociaal domein en een transformatieplan specifiek gericht op de jeugdhulp opgesteld. In het transformatieplan worden specifieke transformatiedoelen en resultaten benoemd voor de regio en haar partners. In een afzonderlijk uitvoeringsprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld zal concreet uiteengezet worden welke (meerjarige) acties worden ondernomen, met wie en wanneer. Hoe het lokale en regionale beleid en de daarin genoemde doelen zich precies tot elkaar verhouden wordt niet specifiek gemaakt in de documenten.

Norm 2a: De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de formulering van 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 zijn kaderstellende rol aangaande het jeugdhulpbeleid.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Het initiatief voor het stellen van de kaders ligt met name bij het college. Het invullen van de kaderstellende rol door de raad wordt bemoeilijkt door een gebrek aan kennis en ervaring met betrekking tot jeugdhulp(beleid). De raad heeft als kader vooral genoemd dat geen wachtlijsten dienen te bestaan en dat budgetten niet overschreden moeten worden. Met betrekking tot het lokaal niveau is de raad op verschillende momenten voor, tijdens en na formulering van doelen en kaders betrokken door hen om input te vragen en hen te informeren over de ontwikkeling. Echter was de rol van de gemeenteraad bewust beperkt, omdat kaderstelling, op initiatief van het college, vooral in samenspraak met de samenleving heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot het regionale niveau, de visie en het transformatieplan, is onduidelijk in welke mate de raad betrokken is geweest bij formulering van doelstellingen en kaders en of dit tijdig is gebeurd. De visie en het transformatieplan zijn niet vastgesteld door de gemeenteraad van Berkelland.

Norm 3: Het college heeft de gemeenteraad (inhoudelijke en financiële) scenario's voorgelegd, waardoor zij (vooraf) gewogen keuze heeft kunnen maken.

Aan deze norm wordt niet voldaan. Er zijn geen uitgewerkte inhoudelijke en financiële scenario's aan de raad voorgelegd. Het college heeft een procesmatige aanpak gekozen waarbij geen statische keuzescenario's zijn voorgelegd aan de gemeenteraad.

Met name vanwege overschot in 2015 en 2016 bestond er geen aanleiding financiële scenario's uit te werken en aan de raad voor te leggen.

Norm 4: 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. Op dit moment wordt zorg in gemeente Berkelland geleverd volgens het principe 'zorg voor wie dat nodig heeft'. Budgetten voor jeugd en WMO zijn ontschot tot het niveau van de bedragen beschikbaar gesteld door het rijk, het budget voor de participatiewet is apart gehouden. Met een kleine aanpassing in de cyclus zijn verder de normale regels voor budgetbeheer en de planning en control cyclus op het jeugdhulpbudget van toepassing. Het budget voor jeugdhulp wordt niet verder specifiek gemaakt, er vindt geen uitsplitsing naar zorgsoorten plaats.

Norm 5: Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden en er zijn beheersmaatregelen opgesteld.

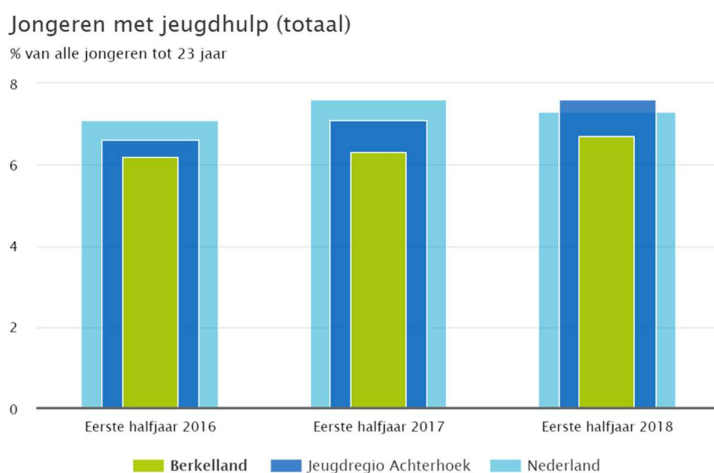
Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Er heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden op verschillende momenten in het proces van (vormgeving van) de decentralisaties. Achteraf is gebleken dat bij de risicoanalyses gebruik is gemaakt van inadequate en onbruikbare cijfers waardoor de analyses geen adequaat beeld van de werkelijkheid gaven. Volgens de analyses zouden de resultaten positief uitvallen waardoor de gemeente geen noodzaak tot het opstellen van beheersmaatregelen voelde. In 2018 werden tekorten in het sociaal domein inzichtelijk, veroorzaakt door niet ingecalculerde risico's. Naar aanleiding van de geconstateerde tekorten in het sociaal domein zijn nu verschillende beheersmaatregelen opgesteld waaraan volgens 5 sporen uitwerking wordt gegeven.

8 Jeugdhulp in de praktijk

8.1 Kerngegevens zorggebruik

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 6: Wat zijn de kerngegevens in de gemeente Berkelland ten aanzien van jeugdhulp?**

Uit de cijfers van het CBS³⁹ is te zien dat 6.7% van alle jongeren in de gemeente Berkelland tot 23 jaar in de eerste helft van 2018 jeugdhulp ontving. Dit is lager dan het landelijk gemiddelde, dat volgens het CBS op 7.3% procent ligt. Onderstaande grafiek geeft dit grafisch weer.



In onderstaande tabel is de verdeling naar type jeugdhulp af te lezen voor de gemeente Berkelland in de eerste helft van 2018⁴⁰:

Type jeugdhulp	Percentage
Jeugdhulp zonder verblijf	80,6%
Jeugdhulp met verblijf	10,6%
Jeugdbescherming	7,6 %
Jeugdreclassering	1,8%

Op basis van de cijfers van het CBS⁴¹ is ook een vergelijking te maken in het jeugdhulpgebruik van de gemeente Berkelland en het landelijk gemiddelde. Deze vergelijking is in onderstaande tabel te zien.

³⁹ Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg#berkelland>

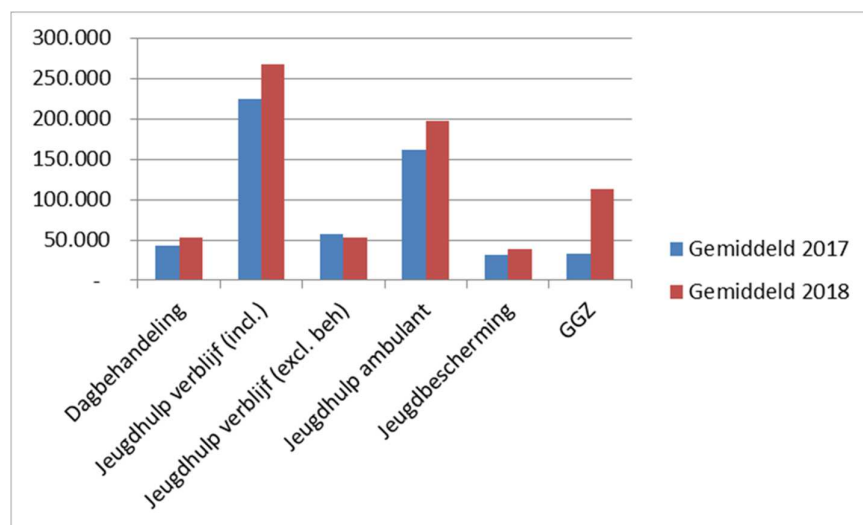
⁴⁰ Verkregen via <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening/>

⁴¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg#berkelland>

Type jeugdhulp	Landelijke gemiddelde	Gemeente Berkelland
Jeugdhulp zonder verblijf	6,8%	6,2%
Jeugdhulp met verblijf	0,8%	0,9%
Jeugdbescherming	0,8%	1,0%
Jeugdreclassering	0,3%	0,3%

Uit een presentatie aan de Raad op 15 januari 2019⁴² blijkt daarbij dat in de gemeente ontgroening⁴³ plaatsvindt. De verwachting is dat de verhouding jeugd zich zal ontwikkelen van 1 op de 4 jongeren in 2005 naar 1 op de 5 jongeren in 2040 in populatie. Daarbij wordt de vraag gesteld wat hiervan de invloed op jeugdhulp zal zijn in de toekomst.

Daarbij blijkt uit dezelfde presentatie dat de gemiddelde kosten van de jeugdhulp van 2017 op 2018 op alle vlakken behalve jeugdhulp met verblijf (exclusief behandeling) zijn gestegen. Vooral binnen de GGZ is een forse toename van kosten zichtbaar (zie onderstaande tabel)⁴⁴. Aandachtspunt hierbij is dat van aanbieders in de GGZ in 2017 en ook begin 2018 niet alle betalingen via het gegevensknooppunt werden verwerkt, terwijl eigenlijk alle zorgleveranciers dit vanaf begin 2017 hadden moeten doen. In de loop van 2018 zijn de meeste aanbieders in de GGZ dit wel gaan doen. Dit verklaart de relatief grote stijging. Hetzelfde geldt, maar dan in mindere mate, voor de ambulante hulpverlening.

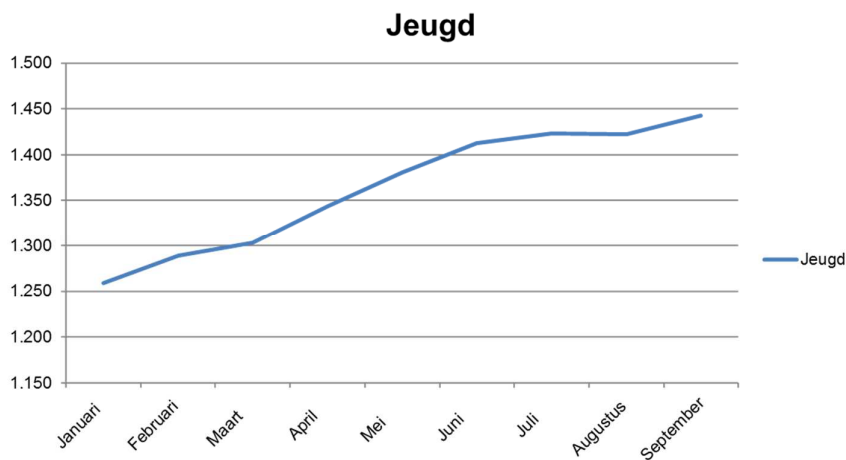


⁴² Presentatie Raad 15 januari 2019 Sociaal Domein

⁴³ [https://nl.wikipedia.org/wiki/Ontgroening_\(demografie\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Ontgroening_(demografie))

⁴⁴ Presentatie Raad 15 januari 2019 Sociaal Domein

Ook blijkt uit de presentatie hoe over 2018 een opwaartse trend in het aantal voorzieningen Jeugd heeft plaatsgevonden, van ongeveer 1250 naar ongeveer 1450 (zie onderstaande tabel)⁴⁵.



8.2 Uitvoering toegang

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. Ten slotte gaan we in op een aantal andere routes die in de gemeente Berkelland veelvuldig worden genomen.

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 7: Hoe is de uitvoering van en de toegang tot de jeugdhulp georganiseerd?**

Uit de Verordening Jeugdhulp 2015 van gemeente Berkelland⁴⁶ blijkt hoe de toeleiding naar Jeugdhulp op vijf verschillende manieren kan verlopen, namelijk:

1. Vrij toegankelijk
2. Via de gemeente
3. Via gecertificeerde instellingen, (kinder-)rechter, OM of justitiële jeugdinrichting
4. Na verwijzing door de huisarts, medisch specialist of jeugdarts
5. Via het Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling (AMHK) (dit is inmiddels opgegaan in Veilig Thuis)

⁴⁵ Presentatie Raad 15 januari 2019 Sociaal Domein

⁴⁶ Verordening Jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland

De Voormekaar teams

Wat betreft de gemeentelijke toegang heeft gemeente Berkelland in 2015 vijf lokale teams ingesteld als toegang tot Wmo en jeugdhulp, de Voormekaar teams (VMK)⁴⁷. Dit betekent dat per kern een team verantwoordelijk is voor de Wmo en jeugdhulp vragen uit die kern. Een nauwe samenwerking met de Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA) zorgt voor de verbinding met vragen op het terrein van de Participatiewet. De teams zijn er voor alle leeftijden, zogenaamde 0-100 teams.

De VMK teams van Borculo en Beltrum zijn operationeel samengevoegd en gezamenlijk verantwoordelijk voor de meldingen. De Voormekaar teams zijn verspreid over vijf dorpen en dorpskernen binnen de gemeente. Via de teams zet gemeente Berkelland in op preventie en laagdrempelige ondersteuning. De Voormekaar teams maken deel uit van de gemeente, dat wil zeggen dat de medewerkers van de teams in dienst zijn van de gemeente. De medewerkers zijn allen ‘casusregisseurs’, waarbij ieder een eigen specialisatie heeft. In elk team zitten ongeveer 3 jeugdspecialisten. In de schil rond Voormekaar zitten twee senior jeugdspecialisten (tevens teamcoaches) voor intervisie, supervisie en complexe casuïstiek. De jeugdspecialisten zijn SKJ geregistreerd of vooraangemeld, daarmee voldoet de gemeente aan het Kwaliteitskader Jeugd.

Voor de Voormekaar teams is bij aanvang “gekozen voor een ontwikkelpad onder het motto “doen is het nieuwe denken”. Er was geen blauwdruk vooraf.⁴⁸ De inzet vanuit Voormekaar zou gaandeweg bepaald worden op basis van behoeften van inwoners en organisaties. In 2016 werd het eerste initiatief genomen voor doorontwikkeling van de Voormekaar teams, op basis van de opgedane praktijkervaringen. In het daaropvolgende koersdocument zijn de volgende kerntaken van de Voormekaar teams benoemd⁴⁹:

1. Preventie en signalering

“VMK handelt proactief en signaleert om kansen en mogelijkheden van inwoners maximaal te benutten. Ook is VMK aanspreekpunt voor maatschappelijke partners en inwoners die een signaal willen afgeven of een suggestie hebben voor verbetering, zowel voor een individu als voor een bepaalde groep”

2. Ondersteuning aan inwoners die actief zijn of willen worden

Hierbij is specifieke aandacht voor mensen die informele zorg en mantelzorg (willen) leveren

⁴⁷ Koersdocument doorontwikkeling Voormekaar, 2016

⁴⁸ Koersdocument doorontwikkeling Voormekaar, 2016, p 4

⁴⁹ Koersdocument doorontwikkeling Voormekaar, 2016, p 6

3. Toegang bieden tot ondersteuning. Monitoring van de voortgang en doelmatigheid van de toegekende en geleverde ondersteuning

“VMK vervult een poortwachtersfunctie. Inkomende ondersteuningsvragen van inwoners worden beoordeeld. Als er sprake is van een eenvoudige hulpvraag wordt het vraagstuk door VMK opgelost; bij complexe hulpvragen worden zo nodig diensten ingekocht bij specialistische partners. Ingeval van doorverwijzing monitort VMK de voortgang.”

4. Verbinding en overzicht tussen organisaties en mensen

“VMK verbindt organisaties en mensen met elkaar, heeft inzicht in en biedt overzicht van het lokaal sociaal maatschappelijk veld en onderhoudt dit voortdurend.”

In de praktijk werkt toeleiding naar de Voormekaar teams op verschillende manieren. Veel aanvragen komen telefonisch binnen. Daarnaast gebeurt toeleiding naar de teams ook via onder andere scholen, kinderartsen en huisartsen. Wanneer een vraag binnenkomt wordt deze (indien nodig) eerst toegewezen aan een specifiek team, daarna aan een medewerker die de specialisatie heeft voor de desbetreffende vraag. Er vindt een keukentafelgesprek plaats (streven is binnen 5 werkdagen) waarin de hulpvraag verder wordt verkend. Vanuit daar schakelt het Voormekaar team – indien nodig – hulp in: binnen het eigen netwerk van een cliënt, bij algemene voorzieningen en/of bij een jeugdhulpaanbieder. Ook kunnen er vervolggesprekken met de casusregisseur vanuit het Voormekaar team plaatsvinden.

Aandachtspunten bij de gemeentelijke toegang

In de gesprekken komen verschillende positieve punten naar voren over de werking van de Voormekaar teams. De medewerkers van de teams geven aan veel te delen over hun werkwijze, aan onderlinge intervisie te doen en opbouwend kritisch te zijn naar elkaar. Samenwerking met veel partners gaat goed, er zijn met verschillende jeugdhulpaanbieders, huisartsen en scholen inmiddels korte lijntjes. Over het algemeen lukt het de teams dan ook om hun (in het interview) zelfbenoemde resultaat te behalen: “Dat kinderen veilig, gezond en gelukkig kunnen opgroeien binnen hun eigen systeem”. Ook partners, zoals jeugdhulpaanbieders en huisartsen, geven aan (de samenwerking met) de Voormekaar teams te waarderen. Huisartsen benoemen bijvoorbeeld het feit dat de Voormekaar teams gezinsgericht werken als grote voordeel. Naast deze positieve lijn komen er ook een aantal aandachtspunten uit de gesprekken naar boven met betrekking tot de Voormekaar teams, waarvan een groot deel ook door de medewerkers zelf wordt benoemd.

Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden

In het koersdocument over Voormekaar staat dat de Voormekaar team medewerkers enkel een “poortwachtersfunctie” vervullen naar hulp (een toegang) en niet als opdracht hebben om zelf hulp en ondersteuning te bieden, behalve als het om kleine enkelvoudige vragen gaat. Wanneer specialistische hulp wordt ingezet monitoren ze het verloop daarvan. Uit de interviews met beleidsadviseurs blijkt de praktijk veel weerbarstiger te zijn. Ditzelfde punt wordt gemaakt door de medewerkers van de Voormekaar teams. Volgens hen:

“Heeft het goed oppakken van jeugdcasussen meer tijd nodig dan we nu hebben. Het echt goed volgen van een casus lukt nu niet. Het wordt steeds duidelijker dat er meer van ons wordt verwacht dan dat wij kunnen waarmaken”.

Het lukt de medewerkers naar eigen zeggen dus onvoldoende om bij jeugdcasuïstiek de inzet te plegen die zij nodig achten. Daarbij komt de vraag kijken wat dan precies van hen verwacht wordt, vanuit zowel cliënt als gemeente, als samenwerkingspartners. En of die verwachtingen overeenkomen en realistisch zijn. Gekoppeld aan de spanning tussen de toegangsfunctie en die van hulpverlener, is er ook de vraag over de precieze invulling van een eventuele regierol van de medewerkers. Bij jeugdcasuïstiek is het momenteel onvoldoende duidelijk wat van de casusregisseurs van de teams wordt verwacht qua regie: voeren ze actieve of passieve regie? Dit is een vraag waar ze mee worstelen en nog geen helder antwoord op hebben. En mocht de uitkomst zijn dat ze meer actieve regie gaan voeren (wat meer tijd kost), wat betekent dit dan voor eventuele wachtlijsten?

Verschillende extra taken

De teams hebben door de tijd heen verschillende extra taken erbij gekregen, zoals het uitvoeren van ‘drang’⁵⁰. Deze extra taak drukt zowel op hun tijd, als dat het hun rol als casusregisseur nog onduidelijker maakt. Wat betreft de drang-taak geeft de geïnterviewde gecertificeerde instelling (voorheen ingekocht voor drang) daarnaast aan dat deze instelling nu casuïstiek voorbij ziet komen waarbij ze in een eerder stadium nog wat hadden kunnen doen in het kader van drang, om erger te voorkomen. Maar omdat dit nu bij de Voormekaar teams ligt heeft de gecertificeerde instelling daar geen rol meer in.

Tijdstekort en wachtlijsten

De medewerkers van de Voormekaar teams geven aan onvoldoende tijd te hebben om jeugdcasuïstiek op te pakken. Ze hebben te weinig tijd om voldoende aandacht te kunnen besteden aan elke (nieuwe) jeugdige en daarnaast ook nog te monitoren op het verloop van hulp bij jeugdigen die ze eerder hebben verwezen.

⁵⁰ Ook wel ‘preventieve jeugdbescherming’: een vasthoudende en actieve houding van de jeugdhulpprofessional, die vrijwillige maar niet vrijblijvende ondersteuning biedt aan een gezin waar veiligheid en/of ontwikkeling van een jeugdige in het geding zijn. Drang is vaak de laatste kans om een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen. Bron: [Nederlands Jeugdinstituut](#).

De nu gemaakte werkafpraak is dat wanneer een medewerker het met een gezin denkt te redden met 4 á 6 gesprekken, dat de Voormekaar medewerker dan zelf de ondersteuning biedt. Is er meer inzet nodig, bijvoorbeeld bij gezinnen met meervoudige problematiek, dan verwijst de medewerker door naar (specialistische) hulp. Ondanks werkafspraken om de hoge werklast te verlichten blijft dit een aandachtspunt, zeker aangezien er bij meerdere teams soms wachtlijsten ontstaan. De medewerkers van Voormekaar team geven echter aan dat deze voor jeugd waarschijnlijk meevallen, ten opzichte van wachttijden voor vragen met betrekking tot de WMO. Jeugdigen krijgen over het algemeen prioriteit, omdat er sneller veiligheidsvraagstukken bij komen kijken.

Verschillen tussen de teams

Zowel Voormekaar team medewerkers als de wethouder geven aan dat de samenwerking en afstemming tussen de teams onderling nog beter kan. Nu blijkt uit onder meer verslaglegging nog te vaak dat bijvoorbeeld de intake of de wijze van samenwerken met een jeugdhulpaanbieder verschillen per team. De teams hebben ook de mogelijkheid tot het bepalen van hun eigen 'couleur locale', doordat ze zelfsturend werken. Dit geeft minder mogelijkheden tot grip en sturing dan bij een meer hiërarchische structuur.

Laagdrempeligheid toegang

Ten slotte ziet ook de geïnterviewde jongerenwerker een aandachtspunt bij de huidige inrichting van de gemeentelijke toegang:

“De toegang past niet bij jongeren. Als zij te maken krijgen met jeugdhulp of zelf de stap daarnaartoe willen zetten moeten zij zich eigenlijk altijd bewegen naar een systeemwereld. Die stap is ontzettend groot om te maken, dat maakt dat veel jongeren daar in een vroeg stadium ook niet terechtkomen. De toegang naar de jeugdhulp zou zo makkelijk en klein mogelijk moeten zijn. Nu de Voormekaar teams in de Jimmy's komen werken komt de toegang dichterbij. Daardoor komt er bekendheid bij jongeren, wat de stap verkleint.”

Het aandachtspunt dat ze hier benoemt, de drempel die jeugdigen ervaren naar het Voormekaar team toe te gaan als 'instituut', wordt inmiddels dus al deels verholpen doordat Voormekaar team medewerkers actief de jeugdigen (in dit geval bij Jimmy's) opzoeken.

Doorontwikkeling Voormekaar teams

Veel van de genoemde aandachtspunten hangen met elkaar samen. Onduidelijkheid over de rol van de casusregisseur, het krijgen van extra taken en tijdsdruk hebben allemaal een onderling verband. Daarom is in de doorontwikkeling van de Voormekaar teams ook specifiek aandacht voor onder meer deze punten. In 2018 is vanuit B&W opnieuw opdracht gegeven tot doorontwikkeling van de Voormekaar teams⁵¹.

⁵¹ Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018,

Noodzaak voor deze ontwikkeling is tweeledig, enerzijds gaat het hierbij om het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en anderzijds om het beheersen van de kosten.

“De urgentie vanuit de organisatie voor deze doorontwikkeling is groot: vanuit het bestuur is er de wens om de kwaliteit van de dienstverlening van VMK verder te verbeteren en zijn er zorgen over de toenemende kosten in het sociaal domein. Ook is er nu tijd om te investeren in de doorontwikkeling van VMK; na een periode waarin alle zeilen bij werden gezet om de transitie van de zorgtaken op te pakken. Omdat VMK een groot deel van de toewijzingen van ondersteuning doet, is de aanname dat er binnen VMK ook mogelijkheden liggen om te sturen in deze kosten.”⁵²

In het interview met de wethouder werd ook aangegeven dat de doorontwikkeling van de Voormekaar teams prioriteit heeft. Volgens de wethouder is er in de doorontwikkeling van de teams ook aandacht voor betere uitwerking van protocollen en meer uniform uitvoeren van taken; op dit moment worden sommige taken niet eenduidig uitgevoerd in de verschillende teams.

In de Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK 2018 wordt aangegeven dat de visie zoals opgesteld in het Koersdocument in 2016 leidend blijft: de kerntaken van het team blijven hetzelfde⁵³. Doorontwikkeling is vanaf 1 januari 2019 ingezet⁵⁴ en richt zich vooral op het scherper stellen van de kaders van de Voormekaar teams:

“Op dit moment is er onvoldoende duidelijkheid over werkafspraken, procesafspraken en (bestuurlijke) kaders. Er is daarom behoefte aan borging van en uniformiteit in de werkwijze van VMK. Een verduidelijking van de VMK opdracht zal bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en het verminderen van werkdruk bij Voormekaar.”⁵⁵

De volgende concrete resultaten worden beoogd met het traject van doorontwikkeling⁵⁶:

- De zorgtoewijzing vindt zodanig plaats dat er sprake is van zorg voor wie dat nodig heeft (dus noodzakelijke zorg wordt ingezet).
- De werkprocessen (werkafspraken, definities, kwaliteitsafspraken, enz.) van VMK zijn uniform.
- Maatwerk is altijd mogelijk (vastgelegd in de wet), maar wel binnen eenduidige kaders.
- De verantwoordelijkheden van VMK (en wat juist niet onder de verantwoordelijkheden van VMK valt) zijn helder. Elke medewerker van VMK weet wat er van hem/haar verwacht wordt.

⁵² Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018, p 1

⁵³ Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018, p 3

⁵⁴ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 8 januari 2019

⁵⁵ Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018, p 2

⁵⁶ Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018, p 2

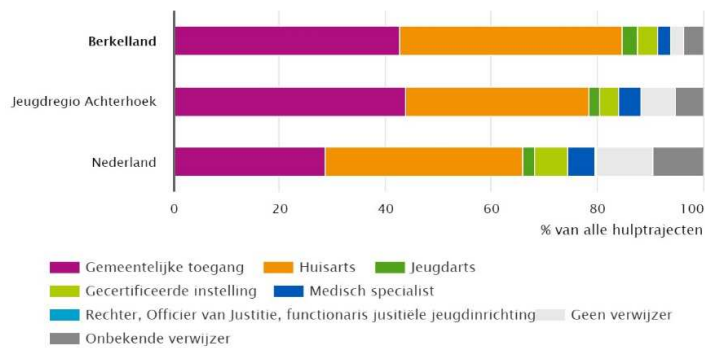
- De dienstverlening van VMK voor inwoners en professionals uit het sociaal domein is kwalitatief goed.
- De verwachtingen van de VMK-medewerkers zijn helder (zoals bewustzijn van het werken in een politieke organisatie en kostenbewustzijn).

De raad is van de doorontwikkeling op de hoogte gesteld in de Actieve Schriftelijke informatievoorziening van de Commissie Sociaal op 8 januari 2019 en in een presentatie op 15 januari 2019.⁵⁷

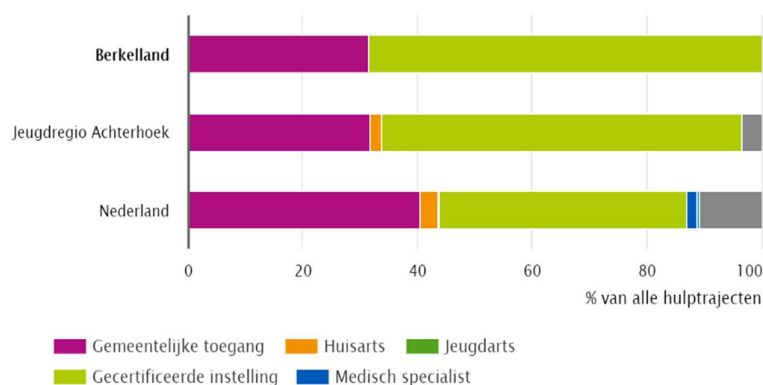
Andere verwijzers

Naast de gemeentelijke toegang zijn er ook nog andere wettelijke verwijzers, waarvan de meeste verwijzingen plaatsvinden door huisartsen en Gecertificeerde Instellingen. Cijfers van de 'Benchmark Jeugdzorg' van het CBS laten zien dat in de gemeente Berkelland relatief veel verwijzingen naar jeugdhulp zonder verblijf via de gemeentelijke toegang lopen t.o.v. van andere gemeenten.⁵⁸ Bij jeugdhulp mét verblijf is dit percentage juist relatief laag en nemen gecertificeerde instellingen het merendeel van de verwijzingen voor hun rekening.

Aantal hulptrajecten zonder verblijf naar verwijzer



Aantal hulptrajecten met verblijf naar verwijzer



⁵⁷ Presentatie Raad 15 januari Sociaal Domein

⁵⁸ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg#berkelland>

Bovenstaande tabellen laten ook zien dat in vergelijking met de regio en Nederland ook nog relatief veel verwijzingen via huisartsen en gecertificeerde instellingen lopen in Berkelland. Eén van de geïnterviewde huisartsen geeft wel aan steeds meer de samenwerking met het Voormekaar team om te zoeken en daar ook meer naartoe te verwijzen, in plaats van direct naar jeugdhulpaanbieders. Dit doet ze met name bij complexe gezinsproblematiek, omdat het Voormekaar team gezinsgericht werkt en meerdere disciplines in huis heeft. Bij eenvoudige opvoedproblematiek en GGZ-hulpvragen verwijst ze direct door naar aanbieders, omdat ze daar korte lijntjes mee heeft en uit ervaring weet wat en wie ze nodig heeft: *“ik heb eigenlijk nog nooit overwogen om dan naar Voormekaar te verwijzen”*. Ervaringen van andere huisartsen zijn wisselend. Sommigen hebben op casusniveau contact met Voormekaar medewerkers, anderen werken nog weinig samen.

Eén van de aanbieders geeft aan dat ze cliënten die rechtstreeks bij hun aankloppen, soms naar de huisarts verwijzen, als het een hulpvraag betreft waar snel mee aan de slag gegaan moet worden. Omdat het soms 6-8 weken duurt voordat iets door de Voormekaar teams wordt opgepakt, adviseren ze als er spoed achter zit, mensen om naar de huisarts te gaan voor een verwijzing. Het komt overigens soms ook voor dat er een verwijzing komt via de huisarts, maar dat er sprake is van problematiek op meerdere leefgebieden. In dat geval betreft de aanbieder zelf de Voormekaar teams.

8.3 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 Voormekaar team. 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 8: Wie zijn de (beoogde) partnerorganisaties? Hoe en waarvoor wordt er samengewerkt met deze partners?**

Als belangrijke spil-in-het-web organisatie gaan we allereerst in op de (beoogde) partnerorganisaties van de Voormekaar teams. Er wordt beschreven met wie, waarvoor en hoe de Voormekaar teams samenwerken in het veld. Vervolgens wordt ingegaan op de investeringen die de Voormekaar teams hebben gepleegd om de samenwerking te initiëren of versterken. Tot slot worden de knelpunten die worden ervaren in de samenwerking in het veld beschreven.

Samenwerking tussen Voormekaar teams en partners in de uitvoering

Medewerkers van de Voormekaar teams 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 in preventie, signalering, toeleiding naar hulp en het eventueel bieden/inbedden van ondersteuning. Het gaat dan om onder andere primair en voortgezet onderwijs, het ROC, consultatiebureau Yunio, jongerenwerk en algemene voorzieningen die ondersteuning bieden, bijvoorbeeld door de inzet van vrijwilligers.

Als het gaat om toeleiding zijn ook huisartsen een belangrijke partner voor de Voormekaar teams. Daarnaast is er met name samenwerking met aanbieders die gespecialiseerde jeugdhulp uitvoeren. De contacten over en weer hebben vooral betrekking op de inzet van zorg of hulp voor een cliënt. In de praktijk blijkt dat medewerkers vooral met een selectie van zorgaanbieders te maken hebben, terwijl er in regioverband meer dan 100 zijn gecontracteerd. Reden voor het feit dat er maar met een selectie van jeugdhulpaanbieder contact is, is met name dat de Voormekaar teams met deze aanbieders goede ervaringen opdoen, een band opbouwen en de lijntjes daardoor kort zijn.

Investerings in samenwerking

Bovenstaande partners zijn de (beoogde) partnerorganisaties voor de gemeente. Deze samenwerking gaat niet vanzelf en heeft aandacht nodig om tot stand te komen of versterkt te worden. Veel geïnterviewden, zowel huisartsen als aanbieders en Voormekaar teams noemen dat er de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in samenwerkingen. Dit heeft geresulteerd in verschillende verbeterde relaties:

Onderwijs en Voormekaar teams: De samenwerking met onderwijs partners (Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs) loopt steeds beter. Er is door de gemeenten en door de Voormekaar teams flink geïnvesteerd in de relatie. Zo heeft elke school een contactpersoon vanuit de Voormekaar teams. Daarnaast is er met een ROC een subsidieovereenkomst gesloten om trajectbegeleiders in te zetten, om vroegtijdig te signaleren en in te grijpen wanneer jongeren problematiek ervaren. Deze samenwerking zal ook geëvalueerd gaan worden.

Huisartsen en Voormekaar teams: Ook de relatie met huisartsen gaat steeds beter. Zowel huisartsen als medewerkers van de Voormekaar teams geven dit aan. Overleg vindt met name plaats op casusniveau. Huisartsen geven aan dat ze nu nog vooral in contact treden met Voormekaar teams wanneer er sprake is van een complexe gezinssituatie waarbij er problemen zijn op verschillende leefgebieden. In sommige kernen heeft het Voormekaar team inmiddels als een inloopsprekuur bij de huisarts, in andere kernen staat samenwerking nog wat meer in de kinderschoenen maar worden ook stappen genomen, zoals een netwerkborrel of een jaarlijks terugkerend gezamenlijk overleg. Huisartsen zien nog wel punten ter verbetering, zoals een duidelijkere structuur bij de Voormekaar teams en betere communicatie en informatie-uitwisseling rondom casuïstiek. Over die punten gaan ze ook met VMK in gesprek.

Jeugdhulpaanbieders en Voormekaar teams: Naast de korte lijntjes die Voormekaar teams zelf zeggen te hebben met (een deel van) de jeugdhulpaanbieders, geven de geïnterviewde aanbieders zelf ook aan redelijk positief te zijn over de samenwerking met de Voormekaar teams. In de meeste gevallen vinden zij dat rol- en taakverdeling tussen aanbieder en Voormekaar team duidelijk is.

Algemene voorzieningen en Voormekaar teams: Ook algemene voorzieningen (in dit geval Yunio en de jongerenwerker) geven aan positief te zijn over de samenwerking met de Voormekaar teams.

Zij geven aan dat er veel contact is tussen hen en de teams, wat afstemmen over taakverdeling vergemakkelijkt. De Voormekaar teams zelf zien dit wat betreft het consultatiebureau anders; zij geven aan dat jeugdartsen nog vaak doorverwijzen zonder Voormekaar te betrekken.

De verschillende organisaties werken – los van de Voormekaar teams – ook met elkaar samen, maar vaak gebeurt dit met name op casusniveau en niet structureel. Succesfactoren voor samenwerking die de verschillende partijen noemen zijn onder andere: nauwe lijntjes (bekendheid), weten wat je aan de ander hebt (inzicht in iemands ‘aanbod’) en opgebouwd vertrouwen doordat gezamenlijke casuïstiek naar tevredenheid is opgepakt. Gezamenlijke MDO’s (multidisciplinair overleg, waarbij verschillende betrokkenen rondom een gezin bij elkaar komen) dragen hieraan bij en worden daarom ook vaker georganiseerd.

Knelpunten in de samenwerking

Naast de successen in samenwerking zijn door de geïnterviewden ook verschillende knelpunten benoemd:

Indicatiestelling gebeurt niet altijd voldoende: Een punt waar sommige aanbieders tegenaan lopen is dat de Voormekaar teams een bepaalde indicatie afgeven op basis van het keukentafelgesprek. Wanneer de aanbieder vervolgens aan de slag gaat met het kind/gezin blijkt de problematiek groter te zijn dan uit het gesprek met de Voormekaar teams bleek. Er treedt dan een verandering van hulpvraag op en het initiële resultaat dat door de regisseur geformuleerd was wijzigt. Als gevolg daarvan moet een ander product ingezet worden en kan het soms erg lang duren voordat dit nieuwe product goedgekeurd wordt door de gemeente. Een aanbieder zei daarover: “Als je vervolgens zo lang moet wachten tot er opgeschaald kan en mag worden in urenaantal voor de zorg, heb je soms het gevoel dat je als aanbieder niet serieus genomen wordt”.

Onvoldoende duidelijkheid over taakverdeling bij complexe casuïstiek: Een aantal aanbieders geeft aan dat bij complexe casussen soms rolverwarring kan ontstaan, over wie waar verantwoordelijk voor is. Dit geldt met name voor casussen waar meerdere aanbieders en het Voormekaar team bij betrokken zijn.

Wachttijsten bij en samenwerking met GGZ-aanbieders: Medewerkers van de Voormekaar teams geven aan dat de samenwerking met GGZ-instellingen minder soepel verloopt. Zij ervaren dergelijke organisaties als gesloten. Dat kan er volgens hen mee te maken hebben dat GGZ-aanbieders minder ‘systeemgericht/ gezinsgericht’ werken dan andere organisaties, terwijl dit juist een belangrijk uitgangspunt is voor de Voormekaar teams. Daarnaast geven verschillende geïnterviewden aan dat doorstroom binnen de jeugdhulpketen bemoeilijkt wordt door “enorme wachttijd” binnen de GGZ.

Onvoldoende inzicht in aanbod: Verschillende geïnterviewden geven aan door het grote aantal jeugdhulpaanbieders niet meer het overzicht te hebben van alle hulp die is ingekocht en daarom vaak bij dezelfde partijen uit te komen.

Een huisarts oppert daarom jaarlijks een conferentie te organiseren met alle aanbieders en een duidelijk overzicht te maken van het ingekochte aanbod. Er is wel een portaal waar dit aanbod in staat, maar geïnterviewden geven aan hier weinig gebruik van te maken en het ook geen inzichtelijk systeem te vinden. Niet alleen is er te weinig overzicht van ingekochte specialistische jeugdhulp, ook het beeld van het laagdrempelige aanbod is onvoldoende inzichtelijk. Voormekaar teams geven aan niet goed te weten wat er “allemaal beschikbaar” is in het voorliggend veld. Het is ook nog geen automatisme om daarnaar te kijken”. Ook algemene voorzieningen geven aan te ervaren dat er onvoldoende beeld is van elkaars bestaan en het aanbod dat bijvoorbeeld algemene voorzieningen en jeugdhulpaanbieders elkaar te bieden hebben: “Ik denk dat organisaties mogelijk wel op de hoogte zijn van elkaars bestaan, maar het daadwerkelijk naar elkaar verwijzen en afschalen is lastiger.”

Samenwerking tussen gemeente en partners in de bedrijfsvoering

Op regionaal niveau is er een team contract -en leveranciersmanagement. Daar zit ook een inkoper in, iemand verantwoordelijk voor fraude en handhaving en een informatieanalist. De contractmanagers hebben de grootste aanbieders onderverdeeld en voeren daar kwartaalgesprekken mee, waar ook een beleidsmedewerker bij aansluit. Ook is er een lokale contractmanager voor gemeente Berkelland. Zij is verantwoordelijk voor kleinere aanbieders, zowel regionaal als lokaal. Deze contractmanager krijgt door haar ‘lokale positie’ vanuit Voormekaar teams sneller signalen mee. Door deze structuur kan zij snel handelen op signalen en lokaal en regionaal daarbij verbinden.

Knelpunten die zij (en andere regionale contractmanagers) signaleren in de samenwerking met aanbieders:

Jeugdhulpaanbieders dienen niet op tijd facturen in (dit is ook één van de redenen dat de tekorten pas zo laat inzichtelijk waren). Bij veel aanbieders gaat dit beter, maar dit geldt momenteel nog steeds bij grote GGZ-aanbieders.

Inhoudelijke vraagstukken waar discussie over bestaat. Kan bijvoorbeeld samen naar de bioscoop gaan als jeugdhulp gezien worden (en dus betaald worden door de gemeente)? Over dergelijke vragen wordt discussie gevoerd met aanbieders en worden afspraken over gemaakt.

Tariefstelling is een discussiepunt. Sommige jeugdhulpaanbieders geven aan dat de door de regio gestelde tarieven niet voldoen, terwijl wordt uitgegaan van de Algemene Maatregel van Bestuur ‘reële tarieven’. Sommige aanbieders hebben echter niet ingeschreven (op bepaalde producten) om die reden.

In contractgesprekken worden naast dergelijke knelpunten ook doelen vanuit de Transformatieagenda besproken met aanbieders, zoals (verminderen van) de lengte van verblijfttrajecten.

Aanbieders ervaren de contractgesprekken over het algemeen als positief. Een van de aanbieders zegt: “In die gesprekken is de sfeer en de wederkerigheid voldoende aanwezig”.

Over de tariefstelling wordt wisselend gedacht, de ene aanbieder zegt dat de tarieven in de Achterhoek “nog best prima” zijn, maar de andere aanbieder stelt dat de tarieven erg magertjes zijn voor het werk dat geleverd moet worden. Tot slot ervaren de jeugdhulpaanbieders de contractgesprekken met name als gesprekken die over ‘cijfertjes’ gaan. Ze zouden graag zien dat deze meer over inhoud en kwaliteit van de zorg gaan.

8.4 Bijstellingen beleid en organisatie-inrichting

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 9: Welke bijstellingen hebben er plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting?**

Beleidsambtenaren alsook algemene voorzieningen geven aan dat gemeente Berkelland lang sober beleid heeft gehad op het gebied van jeugd(hulp). Met het nieuwe beleidskader en het aannemen van een contractmanager, een beleidsadviseur jeugd en een jongerenwerker is er nieuwe invulling gegeven aan beleid. Met daarin onder meer een vergrote aandacht voor preventie en minder afhankelijkheid van de regio. Ditzelfde gaf de wethouder aan tijdens het interview. Concrete bijstellingen die er hebben plaatsgevonden:

Transformatieplan jeugd vanuit de regio opgesteld met focus op “Actielijn 2 uit het landelijk actieprogramma Zorg voor de Jeugd (“Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien”)⁵⁹. Dit omdat ondanks de inspanningen om residentiële jeugdzorg af te bouwen hier nog geen vermindering in heeft plaatsgevonden. In het Transformatieplan staan geen cijfers om aan te geven om hoeveel indicaties het gaat.

Sinds december 2017 is een jongerenwerker aangesteld, omdat er veel jongerenoverlast was in Neede⁶⁰. Dit is uitgegroeid tot een focus op ‘positieve jongerenontwikkeling’ (destijds door het college geïnitieerd).

Uit interviews en documenten blijkt hoe de organisatie van de Voormekaar teams op verschillende momenten is bijgesteld. In 2016 zijn wijzigingen in de taakstelling van de teams geweest, omdat de ervaring leerde dat de initiële taakomschrijving niet bij de praktijk paste. Ook in 2018 is doorontwikkeling van de Voormekaar teams ingezet, deze is nog gaande. Noodzaak voor deze ontwikkeling was zoals genoemd tweeledig, enerzijds gaat het hierbij om het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening en anderzijds om het beheersen van de kosten. De wethouder geeft hierover aan dat de doorontwikkeling onder andere kwalitatief van aard is, bijvoorbeeld door het vergroten van inhoudelijke kennis binnen de teams. Daarbij is aandacht voor een betere uitwerking van protocollen en het meer uniform uitvoeren van de taken.

Sinds 2017 is de gemeente Berkelland aangesloten bij het ‘Preventie Platform Jeugd’, bleek uit de gesprekken met beleidsmedewerkers.

⁵⁹ Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018, p 8

⁶⁰ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 7 december 2017

Dit is een samenwerking met vier buurtgemeenten in de Oost Achterhoek (Aalten, Winterswijk, Oost Gelre en Berkelland) en verschillende partners rondom jongeren, zoals politie en onderwijs. Het doel is om in breder verband preventieve activiteiten op te zetten en uit te voeren, gericht op bijvoorbeeld het voorkomen van complexe echtscheidingen.

Uit de Actieve Informatievoorziening en het interview met algemene voorzieningen blijkt dat de Regiegroep Jeugd gemeente Berkelland in 2018 is gestart als onderdeel van de gezamenlijke jongerenaanpak binnen gemeente Berkelland⁶¹. De Regiegroep bestaat uit deelnemers van gemeente (Leerplicht, Openbare Orde en Veiligheid, Handhaving, Jongerenwerk, Voormekaar teams) en samenwerkingspartners (Politie, Verslavingszorg, Onderwijs). Deze groep richt zich met name op (aanpak van) individuele casuïstiek.

In het Uitvoeringsprogramma behorende bij het beleidskader ‘Samen Denken, Samen Doen’ wordt aangegeven hoe de pilot met de POH Jeugd (praktijk ondersteuner huisarts) wordt uitgebreid naar meer huisartspraktijken. Hiervoor wordt geen specifieke reden opgegeven.⁶² De stap is onderdeel van thema 3 ‘veilig thuis en in de buurt’ uit het beleidskader waarbij wordt ingezet op een sterk netwerk met korte lijnen.

8.5 Doelrealisatie en de voortgang van de transformatie

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 10: Heeft de gemeente inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie?** Daarbij wordt gekeken naar hoe monitoring in de praktijk eruitziet (welke informatie wordt bij relevante partijen opgevraagd) en hoe monitoring van het nieuwe beleidskader vorm is gegeven.

In 2015 heeft gemeente Berkelland een plan opgezet voor het monitoren van de voortgang van de decentralisatie Wmo en Jeugdwet⁶³. Dit naar aanleiding van een motie ingediend door de raad op 28 oktober 2014 met het verzoek tot monitoring⁶⁴. In het monitoringplan wordt de volgende kanttekening gemaakt:

“De gemeentelijke monitor sociaal domein sluit niet op alle onderdelen aan bij de motie van de raad. Deze monitor komt bijvoorbeeld twee keer per jaar uit, terwijl de raad een monitoringsrapportage per kwartaal verwacht. Daarnaast geeft deze monitor niet op alle onderdelen inzicht in de situatie in de gemeente Berkelland.”⁶⁵

⁶¹ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 17 april 2018

⁶² Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018, p 11

⁶³ 3D Monitoringsplan, 2015

⁶⁴ 3D Monitoringsplan, 2015

⁶⁵ 3D Monitoringsplan, 2015, p 3

De monitoringsrapportages van de afgelopen jaren geven met name inzicht in kosten en aantallen – zoals aantallen indicaties, zorggebruikers, lengte van de wachttijd, duur van de behandeling en gemaakte kosten.⁶⁶

In de monitoring wordt daarnaast verslag gedaan van kwaliteit en effecten, waarbij wordt aangegeven dat “het effect op de inwoner het meest van belang” is. Om dat te meten worden er onder meer jaarlijks cliëntervaringsonderzoek gedaan (waarover meer te vinden is in paragraaf 8.6)

Wat betreft effecten in het behalen van bredere doelstellingen (bijvoorbeeld integraliteit of meedoen) geven de monitoringsrapportages vooral inzicht in welke procesmatige stappen zijn genomen. Wat betreft de doelstelling ‘integraliteit’ wordt bijvoorbeeld gerapporteerd dat geïnvesteerd is in relevante training en coaching en dat het aantal multidisciplinaire overleggen is toegenomen.

Monitoring in de praktijk

Voormekaar teams

Uit de gesprekken met de Voormekaar teams en de (beleids-)ambtenaren komt eveneens het beeld naar voren dat de gemeente met name monitort op (aantallen) indicaties en financiën (*output*) maar niet zozeer op de prestaties die deze inzet en investering opleveren, de resultaten (*outcome*). De medewerkers van de Voormekaar Teams geven aan dat ze proberen resultaatgericht te werken, maar dat dit vooralsnog met name gebeurt vanuit ‘gevoelde’ resultaten. Continue monitoring gebeurt nog niet:

“Ons systeem is er niet dusdanig op ingericht dat je er managementinformatie uit kunt halen. Je kunt er wel doelen in zetten van gezinnen, maar die informatie er niet op geaggregeerd niveau uithalen. Dat inzicht in behaalde resultaten is zeker wenselijk, maar dat moet dan wel makkelijk ondersteund worden door het systeem. Het moet niet meer (registratie)werk kosten.”

Tijdens het interview met de wethouder werd ook aangegeven dat onvoldoende monitoring van de Voormekaar teams plaatsvindt. Volgens de wethouder is er “geen beeld van de kwaliteit van de eigen lokale toegang”. Het beeld dat er is, dat is gebaseerd op signalen van ouders waar de wethouder mee spreekt, maar niet gebaseerd op structurele monitoringsinformatie.

Bij de intake in een Voormekaar Team wordt de Zelfredzaamheidsmatrix ingevuld en wordt er een plan opgesteld waarbij doelstellingen zoveel mogelijk SMART worden gemaakt. Tussentijds vindt evaluatie plaats en na afsluiten van een indicatie een exitgesprek. De mate waarin dit standaard op die wijze gedaan en geregistreerd wordt verschilt per team en medewerker, geven de geïnterviewde Voormekaar Team medewerkers aan. In de toekomst zullen de Voormekaar Teams een grotere rol krijgen in monitoring, dit is onderdeel van het doorontwikkelproject van de teams.

⁶⁶ 3D Monitoringsplan, 2015 / 3D Monitoringsplan – 2^e voortgangsrapportage, 2015 / 3D Monitoringsplan – 3^e voortgangsrapportage, april 2016 / 3D Monitoringsplan – 4^e voortgangsrapportage, december 2016

Uit documenten hierover wordt niet duidelijk hoe de monitoring er precies uit zal gaan zien.

Algemene voorzieningen

Ook andere partijen geven aan dat de gemeente stappen zet richting meer resultaatgericht monitoren. Zo geeft één algemene voorziening aan: “je moet tellen en vertellen aan de gemeente”. De wens om effecten inzichtelijk te maken, zoals het effect van vrijwillige inzet, levert echter wel druk op bij deze partijen, omdat ze het een lastige taak vinden.

Algemene voorzieningen geven daarnaast aan dat zij niet worden betrokken door de gemeente bij het ontwikkelen van indicatoren voor monitoring en sturing: “meer een mededeling dat er naar effecten gekeken gaat worden door de gemeente.”

Een medewerker van een algemene voorziening geeft aan dat ze tot dusverre elk jaar een jaarverslag schreven, met daarin informatie over onder andere aantal trajecten, type ondersteuningsvragen, vrijwilligers en de nationaliteit van gezinnen. Ondanks de gemeentelijke wens voor meer inzicht in effecten geeft één algemene voorziening wel aan: “We hebben met de gemeente afgesproken dat we geen heftige registratie doen”.

Jeugdhulpaanbieders

Jeugdhulpaanbieders geven aan dat ze op allerlei manieren zelf zicht houden op de kwaliteit van hun dienstverlening, onder andere door onderzoek te doen naar klanttevredenheid, door resultaatmetingen uit te voeren aan het begin en eind van een traject en doordat op regionaal niveau kwaliteitsnormen gemonitord worden door kwaliteitsmedewerkers binnen hun eigen organisatie. Daarnaast zijn de jeugdhulpaanbieders vaak ook aangesloten bij keurmerkinstituten zoals het HKZ⁶⁷. Ook jeugdhulpbieders worden door de gemeente niet betrokken bij het ontwikkelen van indicatoren ten behoeve van monitoring en sturing. Twee aanbieders hebben tijdens het interview aangegeven dat ze het wel interessant zouden vinden om samen met de gemeente na te denken over het ontwikkelen van indicatoren.

Jeugdhulpaanbieders geven verder aan dat verantwoording richting gemeente met name financieel plaatsvindt aan de hand van productieverantwoording. Sommige aanbieders zijn zelf ook actief bezig om de resultaten die ze behalen duidelijker aan de gemeente kunnen terugkoppelen. Een aanbieder zegt hierover:

“We zijn nu ook aan het kijken hoe we resultaatmeting goed kunnen verwerken in plan van aanpak. Zodat ook voor regisseurs duidelijk wordt wat start en eind is. Soms worden cijfers heel leidend terwijl het soms slechts een momentopname is. Belangrijk is om de bedoeling voor ogen te houden... niet gek laten maken door alle eisen. Maar anderzijds wil je ook meewerken aan de indirecte bezuinigingsopdracht”.

⁶⁷ Kwaliteitsbeoordeling in zorg en welzijn, zie ook: <https://www.hkz.nl/>

Monitoring van het nieuwe beleidskader

In het 5^e 3D Monitoringsplan (in 2017) werd aangegeven dat dit de laatste zou zijn in die vorm⁶⁸:

“Deze voortgangsrapportage is de laatste rapportage dat aan dit 'oude' beleidskader gekoppeld is. Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuw Beleidskader Sociaal Domein; de raad zal gevraagd worden hierover voor de verkiezingen nog een besluit te nemen. Uiteraard zal de uitvoering van dit nieuwe beleidskader op een eigen wijze gemonitord worden.”

Hierin wordt aangegeven dat beleidskader en monitoring samenhangen. Het nieuwe beleidskader heeft inmiddels vorm gekregen in het stuk ‘Samen Denken, Samen Doen’⁶⁹. Daarbij lijkt echter nog geen concreet plan te zijn met betrekking tot de monitoring van de beleidsdoelstellingen. Uit de notulen van Commissie Sociaal van 6 februari 2018 blijkt hoe dan al vragen spelen omtrent het monitoringbeleid. De vraag wordt gesteld “Hoe ziet u de jaarlijkse tussenevaluatie voor zich?” In december 2018 ontvangt de raad een uitnodiging van B&W voor een informatiebijeenkomst over de mogelijkheden om te sturen in het sociaal domein⁷⁰. Ook wordt vanuit de raad op verzoek van het college een werkgroep ‘voorbereiding verantwoording sociaal domein’ geformeerd⁷¹. Dit omdat “het college bij de verantwoording van het sociaal domein in april 2019 graag de visie van de raad wil meenemen”. Acties met betrekking tot monitoring van het nieuwe beleidskader en informatievoorziening naar de raad lopen momenteel dus nog.

8.6 Ervaringen van direct en indirect betrokkenen bij de jeugdhulp

De ervaringen in dit onderdeel komen vanuit de directe doelgroep van de jeugdhulp: jeugdigen en hun ouders. Daarbij is gebruik gemaakt van kwantitatieve informatie uit cliëntervaringsonderzoeken en kwalitatieve informatie uit de focusgroepen met ouders en jeugdigen. Ervaringen worden in dit stuk dus zowel opgetekend door te ‘tellen’ als te ‘vertellen’. In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 11: Welke ervaringen hebben direct en indirect betrokkenen bij de uitvoering van de jeugdhulp?**

Tellen & vertellen – Cliëntervaringsonderzoeken en focusgroepen

Cliëntervaringsonderzoeken

Om de ervaringen van directbetrokkenen bij de uitvoering van de jeugdhulp te onderzoeken voert de gemeente jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek uit.

⁶⁸ 3D Monitoringsplan - 5 2017 Jeugdzorg en Wmo, november 2017

⁶⁹ Samen denken, Samen doen: beleidskader Sociaal Domein, 2018

⁷⁰ Uitnodiging - College van BenW -uitnodiging Raad voor informatiebijeenkomst AEF en sturen in het Sociaal Domein op 15-01-2018, 19 december 2018

⁷¹ Presidiumbesluit 23-01-2019 - Werkgroep voorbereiding verantwoording sociaal domein

Dit onderzoek is uitgevoerd over de jaren 2015⁷², 2016⁷³ en 2017⁷⁴. Deze onderzoeken omvatten vooral een overzicht van cijfers, in dit geval met betrekking tot de ervaring van hulp en ondersteuning binnen de Jeugdhulp. Daarnaast bieden ze de mogelijkheid tot aanvullende opmerkingen en het stellen van de open vraag ‘wat gaat goed?’ en ‘wat kan beter?’. Het aantal ouders en jongeren dat deelneemt aan het onderzoek is over de jaren heen redelijk gelijk gebleven, fluctuerend tussen 232 en 284. In de evaluatie maakt de Gemeente Berkelland gebruik van de modelvragenlijst Jeugd, waaraan zij een aantal eigen vragen heeft toegevoegd⁷⁵. In de onderzoeken is gekeken naar “‘toegankelijkheid van voorzieningen’, ‘uitvoering van de zorg’ en ‘effecten van de zorg op het opgroeien, de zelfstandigheid, de zelfredzaamheid en het meedoen in de eigen omgeving’”⁷⁶. Onderstaand zijn de onderzoeken van de afgelopen jaren met elkaar vergeleken.

Focusgroepen met ouders en jeugdigen

In het kader van dit rekenkameronderzoek zijn twee focusgroepen georganiseerd met cliënten, respectievelijk met jeugdigen en ouders die een vorm van ondersteuning ontvangen. Bij de ouders kwamen de deelnemers via een uitnodiging van een Voormekaar team medewerker bij de focusgroep terecht. De Voormekaar team medewerkers hebben allen meerdere gezinnen benaderd. Uiteindelijk kwamen drie ouders naar de focusgroep, alleen via een andere medewerker. Deze ouders hebben allemaal zowel hulp vanuit het Voormekaar team als vanuit één of meerdere jeugdhulpaanbieders ontvangen voor hun kind(eren).

De jeugdigen die deelnamen kwamen allen op uitnodiging van de jongerenwerker van de gemeente. Ook zij had breed (meerdere jongeren) uitgenodigd. Uiteindelijk namen daarvan vijf jongeren deel aan de focusgroep, die plaatsvond bij de Jimmy's. Deze jeugdigen hadden niet altijd direct contact met het Voormekaar team, soms enkel met jeugdhulpaanbieders. Ze waren allemaal wel bekend met wat het Voormekaar team is.

De belangrijkste aandachtspunten (zowel positief als negatief) die uit deze focusgroepen naar boven kwamen staan hieronder weergegeven. De thema's die in de focusgroepen aan de orde kwamen volgen de thema's van de cliëntervaringsonderzoeken, dus zijn ook naast die kwantitatieve bevindingen gezet. Daarbij moet wel gezegd worden dat focusgroepen een stuk verdieping en extra nuance opleveren. Niet elke ervaring of mening is hetzelfde en over niet elk (sub)thema is daarom een eenduidig antwoord te geven. Waar er verschillende meningen zijn is dit duidelijk aangegeven.

⁷² Eindrapportage Jeugd – Achterhoekse Gemeenten V1, september 2016

⁷³ Cliëntervaring jongeren en ouders met jeugdhulp, Gemeente Berkelland, augustus 2017

⁷⁴ Conceptrapport CEO Jeugd DH, juli 2018

⁷⁵ Conceptrapport CEO Jeugd DH, juli 2018, p 1

⁷⁶ Conceptrapport CEO Jeugd DH, juli 2018, p 1

Toegankelijkheid voorzieningen

Cliëntervaringsonderzoeken

Wat betreft de toegankelijkheid van voorzieningen laten de cijfers een dalende trend zien. In 2015⁷⁷ gaf 90% van de respondenten aan vaak of altijd te weten waar ze terecht moesten voor hulp, in 2016 was dat 73% en in 2017 is dat getal gedaald naar 61%.

Op de vraag 'ik ben snel geholpen' antwoordde in 2015 73% met vaak of altijd, in 2016 was dit hetzelfde percentage. Over 2017 zijn deze gegevens niet bekend.

Focusgroep ouders

Voormekaar teams goed zichtbaar: Het vinden van het Voormekaar team is voor alle ouders relatief makkelijk verlopen. Ze werden bijvoorbeeld door Voormekaar zelf benaderd bij de transitie in 2015 (omdat de kinderen al in hulp zaten) of zijn naar het Voormekaar team verwezen door een huisarts of jeugdhulpaanbieder.

Jeugdhulplandschap onoverzichtelijk: Inzicht krijgen in welke hulp er vervolgens allemaal mogelijk is wordt echter als een zoektocht ervaren door ouders. De betreffende ouders zijn allemaal zelf op zoek gegaan naar mogelijkheden, via Google, andere ouders, organisaties waar ze al mee te maken hadden. De ouders hebben vervolgens allemaal zelf een voorstel neergelegd bij Voormekaar van welke hulp ze nodig achtten. De medewerkers van het Voormekaar team hebben daarin wel een meedenkende rol ingenomen, maar dus geen leidende. De aanwezige ouders vinden dit echter niet zo'n probleem, want "ik ben in mijn eentje sneller dan een groot orgaan". Een andere ouder geeft aan: "ik zou het ook niet prettig hebben gevonden als de gemeente had besloten wat ik kon of moest aan hulp". Wel wordt ondersteuning bij deze zoektocht als één van de voornaamste verbeterpunten met betrekking tot de jeugdhulp genoemd, waarbij ouders specifiek aandacht vragen voor:

1. Een duidelijke sociale kaart, waarop al het aanbod inzichtelijk wordt gemaakt en ook wordt aangegeven in hoeverre het aanbod aan kwaliteitseisen voldoet;
2. Meer inzicht in wat het VMK team nu precies is en wat het kan bieden.

Focusgroep jeugdigen

Hulp niet altijd snel genoeg: Jeugdigen gaven aan niet zozeer moeite te hebben om terecht te komen bij de juiste voorzieningen (daarin werden ze vaak begeleid door ouders, de jongerenwerker of nog anderen), maar hadden wel wisselende ervaring met de snelheid waarmee hun hulpvraag werd opgepakt. Wanneer er echt spoed was zijn de jeugdigen in het verleden snel geholpen, daar zijn ze erg tevreden over.

⁷⁷ In het onderzoek van 2015 zijn de cijfers van ouders en jongeren apart weergegeven, voor deze vergelijking is het gemiddelde genomen.

Erg ontevreden zijn ze echter over ‘reguliere’ wachttijden, waarbij zowel GGZ-instellingen als het Voormekaar team worden genoemd als partijen waar ze moeten wachten. Zoals één van de jeugdigen zegt: “Als iemand zegt, ‘het gaat niet’, dan moet je per direct actie ondernemen. Dan is het eigenlijk al te laat”. Wanneer dan gewacht moet worden op de daadwerkelijke hulp wringt dat. Eén van de jeugdigen geeft aan dat ze al 3 á 4 weken op een telefoontje vanuit het Voormekaar team wacht. Dit zorgt al vóór het eerste contact voor frustratie.

Jeugdhulp graag laagdrempeliger: Eén van de redenen dat de jeugdigen aangegeven de Jimmy’s erg te waarderen is omdat ze het een gezellige, leuke ruimte vinden. De hulpverleningslocaties waar ze normaal komen worden als erg steriel omschreven: “alleen maar witte muren”. Ze zouden het fijn vinden als hulpverleners ook eens naar hen toekomen, zodat ze hun thuissituatie kunnen zien. Of dat ze afspreken op een terras of een bankje, zodat het contact wat laagdrempeliger is. Eén van de jeugdigen geeft aan dat een medewerker van het Voormekaar team bij haar thuis kwam voor het eerste gesprek, dat vond ze erg fijn.

Kwaliteit van zorg

Cliëntervaringsonderzoeken

In 2015 vond 36% van de respondenten dat ze altijd goed geholpen werden bij vragen en problemen, in 2016 is dit nagenoeg gelijk gebleven, namelijk 34% en in 2017 is dit aantal gestegen naar 52%. Daarbij komt nog 34% van de respondenten die vinden dat ze vaak goed geholpen worden. In 2017 vindt dus 86% van de respondenten dat ze vaak of altijd goed geholpen worden.

Meer dan 75% van de respondenten antwoordt in 2015, 2016 en 2017 positief op de vragen ‘ik krijg voldoende informatie over de hulp’ en ‘beslissingen over de hulp worden samen met mij genomen’ en ‘De verschillende organisaties werken goed samen om mij/en mijn kind te helpen’. Er zijn geen grote verschillen waar te nemen in de reacties van respondenten op deze vragen over de jaren heen.

Als het gaat over de kwaliteit van hulpverleners vindt ongeveer 85% respondenten in 2015, 2016 en 2017 dat de hulpverleners vaak of altijd genoeg kennis hebben om hen te kunnen helpen. Ook voelt de grote meerderheid van de respondenten zich serieus genomen door de hulpverleners; in 2015 is dit 91,5%, in 2016 is het percentage respondenten dat zich vaak of altijd serieus genomen voelt door de hulpverleners ook 91% en in 2017 is dit iets gedaald naar 87%.

Focusgroep ouders

Mogelijkheden tot maatwerk worden gewaardeerd: Ouders noemen als één van de belangrijkste positieve punten dat Voormekaar team medewerkers werken vanuit de vragen: “Wat heb je nodig?” en “Hoe gaan we dat bereiken?”. Daar wordt zonder oordeel en zonder (te veel) beperkingen in meegedacht. Eén van de ouders noemt het “zo fijn dat er nooit gedoe was over soort hulp en aantal uren, daar ging VMK onvoorwaardelijk in mee”.

Ook denkt VMK mee 'buiten de kaders', door bijvoorbeeld leerlingenvervoer te regelen ondanks dat niet helemaal aan de juiste voorwaarden werd voldaan. Voor een ouder kan dat juist de 'lucht' geven die nodig is.

Voormekaar team denkt mee in (on)mogelijkheden van het eigen netwerk: Alle ouders geven aan dat door het Voormekaar team wel was gevraagd in hoeverre hun eigen netwerk een bijdrage kon leveren aan de nodige ondersteuning. Echter wijst de praktijk bij elke ouder uit dat dit soort informele hulp wel incidenteel ingezet kan worden, maar dat het over het algemeen niet realistisch, en ook niet per sé wenselijk is om dit structureel te doen. Zo werd in één gezin aan de bel getrokken toen oma op een gegeven moment meer als 'taxichauffeur' gezien werd dan als oma. Aandacht voor behoud van familierelaties en beperkingen aan het netwerk is daarom belangrijk. De gesproken ouders geven aan dat de Voormekaar team medewerkers in dit soort gevallen begripvol zijn.

Aandacht voor het hele gezin is belangrijk, Voormekaar gaat hier goed mee om: Problematiek van een jeugdige treft niet alleen het individu, maar ook het gezin. Ouders geven aan dat Voormekaar voldoende oog heeft voor de rest van de gezinsleden, vraagt hoe het met de anderen gaat en waar nodig extra ondersteuning aanbiedt om ouders te ontlasten. Het sensitief omgaan met ouders en hun rollen en beperkingen wordt echter ook als aandachtspunt benoemd. Niet zozeer van de Voormekaar teams, maar als aandachtspunt voor jeugdhulpverleners in het algemeen: "Ze geven je als moeder soms ook het gevoel dat jij de kinderen het probleem hebt aangepraat".

Verslaglegging kan beter: Ouders krijgen onder andere jaaroverzichten van het Voormekaar team. Die rapportages vormen echter een puzzel: "oude informatie wordt met nieuwe informatie aangevuld en staat door elkaar". Ook zijn de verslagen niet altijd up-to-date gemaakt. Ook sensitiviteit is een aandachtspunt. Wanneer een jeugdhulpverlener een oordeel over een ouder in het verslag opneemt kan dit heel confronterend voelen, als een diskwalificatie. Voor de vertrouwensband is het dus belangrijk hier nauwkeurig mee om te gaan.

Focusgroep jeugdigen

Gebrek aan continuïteit in hulpverleners: De vele wisselingen van hulpverleners bij Voormekaar teams en aanbieders worden als vervelend ervaren. Jongeren ervaren dat ze heel vaak hun verhaal opnieuw moeten vertellen en snappen ook niet goed waarom ("het staat toch in mijn dossier")

Oprechte aandacht ontbreekt soms: Jongeren willen met name echte aandacht vanuit een hulpverlener. Dat uit zich in dingen als oogcontact tijdens gesprekken (niet enkel naar een laptop of notitieblok kijken), regelmatig contact en klaar staan wanneer dat nodig is (ook al is het 's nachts). De ervaringen hiermee wisselen. Sommige jeugdigen hebben ook 's nachts contact kunnen krijgen met hun hulpverlener of een hulpverlener die speciaal uit Amsterdam kwam rijden voor een moeilijk gesprek. Een andere jeugdige heeft een keer in paniek haar hulpverlener proberen te bereiken, wat niet lukte.

Ook los van incidenten vinden de jeugdigen regelmatig contact belangrijk, al is het maar een *Whatsapp* bericht om te vragen hoe het gaat. Niet alle jeugdigen vinden dat dit voldoende gebeurt.

Niet altijd voldoende vertrouwen in hulpverleners: Jeugdigen geven aan het erg belangrijk te vinden dat hulpverleners onder andere doen wat ze beloven en duidelijk communiceren over welke informatie wel of niet gedeeld wordt met anderen (en informatie ook echt vertrouwelijk houden wanneer daar om wordt gevraagd). Dit vertrouwen is voor hen een belangrijk verbeterpunt voor de jeugdhulp, ze ervaren dit nu nog onvoldoende.

Effect van de hulp

Het laatste onderdeel van het cliëntervaringsonderzoek gaat over het effect van de hulp, waarbij vragen worden gesteld over verschillende elementen waar jeugdigen en hun ouders een verbetering kunnen ervaren: opgroeien, zelfstandigheid, zelfredzaamheid en meedoen. De verschillende elementen staan hieronder beschreven en zijn vergeleken over de jaren heen.

In 2015 vindt 83,5% van de respondenten dat zij/hun kind zich veel of een beetje beter voelt door de hulp. In 2016 is dit 86% en in 2017 is dit percentage iets gedaald naar 82%. Wat betreft het effect van de hulp op zelfstandigheid van jeugdigen en ouders is op alle indicatoren een stijging te zien over de jaren 2015-2017. Eenzelfde stijgende lijn is er voor zelfredzaamheid. Op alle onderdelen vindt een grote meerderheid (meer dan 75%) in 2017 dat het veel beter of een beetje beter gaat. Ook op het gebied van meedoen is een stijging waar te nemen over de jaren van 2015 tot 2017. Als het gaat om de stelling 'door de hulp gaat het beter op school, werk of dagbesteding', antwoordde in 2015 69% dat het een beetje beter of veel beter was geworden. In 2016 was dit percentage 75% en in 2017 77%.

Focusgroep ouders

Tevredenheid over Voormekaar: Eén van de voornaamste redenen dat de ouders naar de focusgroep kwamen was dat ze heel tevreden waren over de ondersteuning die hen door het Voormekaar team was geboden. Ze hebben het idee dat de hulp hen helpt en in een enkel geval ervoor zorgt dat het gezin weer zelfstandig door kan.

Focusgroep jeugdigen

Wisselend beeld van de effecten van de hulp: De jeugdigen lieten erg verschillende reacties horen op de vragen in hoeverre ze wat aan de hulp hadden en of ze er tevreden over waren. Het cijfer dat ze gaven aan de jeugdhulp (één van de vragen in de focusgroep) wisselde tussen een 3 (specifiek voor jeugdbescherming) en een 10 (voor de jongerenwerkers) en alles daar tussenin. Datzelfde gold voor hun oordeel over het effect. Sommigen waren echt heel blij met wat de hulp voor hen betekende en voelden zich er beduidend beter door, anderen hadden het idee dat de hulp die ze momenteel kregen (met name vanuit jeugdhulpaanbieders) geen nut had.

Overall

Clïëntervaringsonderzoeken

Bij de open vraag is aan de respondenten gevraagd wat er goed gaat in de hulp en begeleiding die ze ontvangen. Bovenaan staat de professionaliteit van de hulpverleners. Een respondent schrijft daarover: “Er is veel expertise en professionaliteit bij de hulpverleners en begeleiders. Zij houden ons goed op de hoogte van de voortgang.” Ook wordt het effect van de hulp genoemd als iets dat goed gaat en tot slot het feit dat er een luisterend oor wordt geboden.

Minder goed gaat de samenwerking tussen organisaties volgens de respondenten. Er wordt door respondenten aangegeven dat er in de afgelopen jaren te veel zorgverleners zijn geweest die zich met het gezin bemoeiden. Ook moeizame communicatie met de gemeente wordt genoemd als iets wat minder positief is aan de hulp en ondersteuning. Specifiek wordt genoemd dat dossier en brieven niet goed gelezen worden voordat er vragen gesteld worden.

8.7 Doelen van de Jeugdwet

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 12: 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 in hoeverre de uitvoering voldoet aan deze doelen.

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

Clïënten geven aan dat Voormekaar medewerkers een goede balans hebben tussen wel gebruik maken van het netwerk van een gezin maar ook het respecteren van de onmogelijkheden van dit netwerk en de mate waar het belast kan worden. Uit de interviews met voorliggende voorzieningen blijkt ook dat de gemeente veel aandacht heeft voor preventie. Zo heeft de gemeente vorig jaar een jongerenwerker aangesteld en zet zij in op samenwerking tussen bewoners en organisaties in het voorliggend veld.

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

Door de enorme werkdruk komen Voormekaar teams tot dusverre nog niet goed toe aan het creëren van collectief aanbod, zoals projecten om het opvoedkundig klimaat te versterken. Wel hebben ze een steeds betere band met het onderwijs en zijn ook steeds vaker standaard op scholen aanwezig. Ook bij de Jimmy's zijn Voormekaar team medewerkers vaker te vinden. Dit verlaagt de drempel tussen jeugdige en 'organisatie'.

Wat betreft normaliseren geven jeugdigen aan dat ze de ondersteuning nu als te 'klinisch' ervaren. Ze zouden liever hulp ontvangen in een wat laagdrempeligere setting, zoals een gezellige ruimte of zelfs in hun eigen huis of op een bankje in het park.

Door algemene voorzieningen wordt aangegeven dat gemeente Berkelland een tweeledige aanpak hanteert waarin zij naast inzetten op curatieve middelen ook inzet op preventie. Zo worden vanuit Home Start vrijwilligers ingezet om gezinnen te ondersteunen bij onder andere opvoedingsvraagstukken.

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

Zowel ouders als jeugdigen geven aan dat zodra ze ‘aankloppen’ voor hulp dat is omdat het op dat moment echt nodig is. Zeker jeugdigen vinden dat ze dan niet altijd snel genoeg geholpen worden.

Voormekaar team medewerkers geven aan dat meldingen soms laat binnen komen, waardoor zodra ze binnenkomen er vaker een element van crisis bij zit. Daar is dan veel (snelle) actie voor nodig. Door de samenwerking met scholen wordt in de signalering vanuit scholen inmiddels wel sneller aan de bel getrokken.

Ook een van de huisartsen geeft aan dat vroegsignalering een aandachtspunt is wat de jeugdhulp betreft. Ze krijgt vaak mensen in haar praktijk waar iets mee aan de hand is, dat al eerder gesignaleerd had kunnen (en moeten) worden. Ze oppert bijvoorbeeld een “opvoedlijn”.

Uit de interviews met jeugdhulpaanbieders komt naar voren dat hulp niet altijd eerder en juist is. Zo wordt door de gecertificeerde instelling en de GGZ-aanbieder aangegeven dat er soms te lang gewacht wordt met het consulteren van specialistische kennis. Hierdoor ontstaat er soms crisis, terwijl erger misschien voorkomen had kunnen worden als er op tijd expertise was ingewonnen. Ook blijkt uit de interviews met jeugdhulpaanbieders dat de verwijzingen zoals geïndiceerd door de Voormekaar teams niet altijd aansluiten op wat een jeugdige echt nodig heeft. De aanbieder moet dan terug naar de gemeente om alsnog een passende indicatie te krijgen. Dit duurt soms lang en in de tussentijd kan hulp niet geboden worden.

- 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 jeugdhulpaanbieders blijkt dat het bieden van integrale hulp aan gezinnen in de praktijk erg lastig blijkt. Een aanbieder zegt daarover: “Het 1 gezin, 1 plan krijg je niet voor de bakker, niet eens uit onwil maar omdat je systeem niet met elkaar klopt, je rapportagesysteem. Dat is ook versterkt door de AVG. Je vindt elkaar wel maar het maken van een gezamenlijk plan is nog heel lastig.”

Huisartsen geven aan het Voormekaar team te zien als een plek waar integraal wordt gewerkt. Eén van de huisartsen omschrijft hoe zij het Voormekaar team heeft zien functioneren als volgt: “mensen met verschillende achtergronden en kwaliteiten die zich inzetten voor individuen of gezinnen met complexe problematiek, zowel op financieel, maatschappelijk, sociaal en psychisch gebied”. Dit past goed bij het beeld van integrale hulp.

Ook cliënten geven aan dat ze vinden dat er goed naar het gezin als geheel gekeken wordt. Ze hebben het idee dat naar ieders rol en behoeften gekeken wordt in de ondersteuning.

Tot slot worstelen de medewerkers van Voormekaar teams zelf met de vraag wat precies hun rol is, ook als regisseur. Zij missen duidelijke afspraken over de regierol, ook met samenwerkingspartners.

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

Alle jeugdhulpaanbieders benadrukken dat het verminderen van regeldruk voor de professional niet gelukt is. De aanbieders ervaren hoge druk om verantwoording af te leggen en zijn daar veel tijd aan kwijt. Het organiseren van een verlening van een indicatie kost erg veel tijd, maar dat geldt soms ook voor facturatie. Het komt voor dat facturen worden afgekeurd en dat de aanbieder dan veel tijd kwijt is om uit te zoeken hoe dit komt.

Bij algemene voorzieningen bestaat over regeldruk geen eenduidig beeld. Door een algemene voorziening wordt ervaren dat verantwoording afgestemd is op de dienst en dat zij hierover in gesprek kunnen met de gemeente om hier vorm aan te geven. Bij een andere voorziening wordt wel last ervaren van de wens tot het meten van effecten.

8.8 De uitvoering van de jeugdhulptaken en vooraf gestelde doelen

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 13: In hoeverre voldoet de uitvoering van de jeugdhulptaken aan de vooraf gestelde doelen?**

Uit de interviews en documentanalyse komt naar voren dat de gemeente Berkelland geen specifieke doelen heeft die gericht zijn op de jeugdhulp; het beleid dat er is, richt zich op het gehele sociaal domein. Ook sociaal domein breed blijkt uit de documenten dat er geen duidelijke, vooraf gestelde doelen zijn. In het beleidskader ‘Samen denken, Samen doen’⁷⁸ wordt onder andere gewerkt met thema’s zoals ‘werken vanuit de bedoeling’ en ‘meedoen’. Deze thema’s zijn verder uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma⁷⁹, maar ook hier zijn geen specifieke geoperationaliseerde doelen voor jeugdhulp geformuleerd.

8.9 Financiën - Besteding budgetten praktijk

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 14: Hoe zijn de budgetten in de praktijk de afgelopen jaren besteed? Welke systematiek is er gehanteerd met betrekking tot budgetbeheer?**

⁷⁸ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein, 2018

⁷⁹ Samen denken, Samen doen: beleidskader sociaal domein uitvoeringsprogramma, 2018

Uit de gesprekken met de afdeling financiën blijkt dat de gemeente Berkelland te maken heeft met een open-einde-regeling (dit geldt voor alle gemeenten in Nederland). Wanneer een inwoner met een zorgvraag aan de voorwaarden voldoet, heeft de gemeente de verantwoordelijkheid om de lasten van de toegekende hulp/zorg te dragen.

Uit de navraag blijkt dat het in de beginfase van de transitie moeilijk was om het budget te beheren. Daarvoor zijn twee belangrijke oorzaken te benoemen, enerzijds gaat het om de gebrekkige gegevensoverdracht van de toenmalige stelselverantwoordelijke naar de gemeenten, en anderzijds om het declaratiesysteem wat grote aanloopproblemen kende.

Omdat de informatie bij overdracht niet adequaat was, wist de gemeente niet goed wat ze aan lasten mochten verwachten. Uit navraag bij de afdeling financiën blijkt dat er in 2016 over 2015 nog 7 miljoen aan lasten transitorisch zijn opgenomen. Dit geeft aan dat het in 2015 en 2016 niet goed mogelijk was om een goede voorspelling van de lasten aan het einde van het boekjaar te maken. Daarbij komt dat het budget in 2015 en 2016 ruim toereikend leek zoals in paragraaf 7.6 eerder is aangegeven.

Om beter zicht te houden op het budget wordt er vanaf 2018 maandelijks een analyse gemaakt waarbij de ontwikkeling van de lasten nauwlettend in de gaten wordt gehouden. Dit heeft ertoe geleid dat in de najaarsnota van 2018 het budget voor jeugdhulp (en daarmee ook de taakstelling) met 3 miljoen is verhoogd. Dit is gebeurd omdat de lastenontwikkeling - zoals bleek uit de maandelijkse analyse - dat noodzakelijk maakte.

Volgens de afdeling financiën lijkt het er daarmee op dat voor 2018 de lasten bij benadering binnen het begrote budget voor jeugdhulp blijven. Alleen in 2017 zijn de lasten voor jeugdhulp boven de begroting uit gekomen. Voor 2019 zijn de voorspellingen niet rooskleurig. Dit komt door tariefaanpassing en de algemene tendens van toenemend beroep op de jeugdhulp.

8.10 Financiën - Omgang financiële risico's en risicomanagement

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 15: Hoe wordt omgegaan met financiële risico's? En op welke manier vindt risicomanagement plaats?**

Bij aanvang van de wetswijziging heeft de gemeente afspraken gemaakt in regioverband over de omgang met financiële risico's. Op de Raadsvergadering van 23 juni 2015⁸⁰ lag het besluit voor om in te stemmen met een regeling voor regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp in 2015 in de jeugdzorgregio Achterhoek.

⁸⁰ Voorstel aan Raad en besluit - Regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp 2015, 23 juni 2015

Verschillende scenario's zijn voorgelegd⁸¹ waarbij gekozen is voor scenario 1 en 3, waarbij de totale regionale jeugdhulpkosten in 2015 werden gedeeld door de acht Achterhoekse gemeenten.

Hierin werden alle rechtstreekse kosten voor verleende zorg meegenomen, uitgezonderd de strikt lokale kosten voor de inrichting van de lokale toegang en de gemeentelijke organisatie.⁸²

Verschillende wijzigingen hebben sindsdien in deze regeling plaatsgevonden namelijk:

- Tijdens de Raadsvergadering van 8 december 2015 stemt de raad opnieuw in met een verevening en risicodeling Jeugdzorgbudget 2016⁸³. De omvang hiervan wordt aangepast naar de Landelijk ingekochte zorg, de bovenregionaal ingekochte zorg en de individuele voorzieningen met 24 uren verblijf. Ambulante jeugdhulp en de Pgb's vallen hierdoor vanaf 2016 buiten de verevening.
- Tijdens de Raadsvergadering van 19 september 2017 stemt de raad in met verevening en risicodeling Jeugdzorgbudget 2017⁸⁴. In 2015 en 2016 is verevend op zowel tekorten als overschotten. Dit wordt aangepast naar enkel op tekorten verevenen.
- In de Actieve Schriftelijke Informatievoorziening van 30 oktober 2018 aan de Commissie Sociaal is te lezen dat door het college besloten is per 2018 te stoppen met de regionale verevening⁸⁵.

Als het gaat om de kostenoverschrijding van de jeugdhulp in 2017 wordt de raad schriftelijk geïnformeerd. Op 9 april 2018 ontvangt B&W een memo over het financieel tekort Wmo/Jeugdwet in het boekjaar 2017⁸⁶. Dit is het eerste jaar sinds 2015 dat tekorten binnen het Sociaal Domein ontstaan. Het blijkt dat op dat moment het resultaat op €1.656.000,- negatief uitkomt terwijl het in eind oktober 2017 leek alsof het saldo €800.000,- positief zou eindigen⁸⁷.

Via de actieve schriftelijke informatievoorziening wordt de Commissie Sociaal op 17 april 2018 van dit tekort op de hoogte gebracht⁸⁸.

Uit het gesprek met de afdeling financiën blijkt dat de gemeente meer grip zal krijgen op het voorspellen van de omvang van de lasten van de zorg. "Vanwege de openeinderegeling is daarmee niet zozeer sprake van bewust budget overschrijden als wel constateren dat de lastenontwikkeling van de zorg, voor een groot deel niet is gecompenseerd door het rijk".

⁸¹ Bijlage 2 - Scenario's - Regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp 2015, 23 juni 2015

⁸² Voorstel aan Raad en besluit - Regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp 2015, 23 juni 2015

⁸³ Voorstel en besluit - Regionale verevening en risicodeling Jeugdzorgbudget 2016, 8 december 2015

⁸⁴ Voorstel en besluit - Regionale Verevening en risicodeling jeugdzorg 2017, 19 september 2017

⁸⁵ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 30 oktober 2018

⁸⁶ Memo Financieel tekort WmoJeugdwet in het boekjaar 2017, 9 april 2018

⁸⁷ Memo Financieel tekort WmoJeugdwet in het boekjaar 2017, 9 april 2018

⁸⁸ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 17 april 2018

De gangbare afspraak is nu om algemene lastenstijging door toenemend gebruik te melden in de P&C cyclus en dan ook aanvullend budget te vragen van het de Raad.

Wanneer er een specifieke oorzaak is, moet deze in een apart raadsvoorstel worden gemeld aan de raad inclusief dekkingsvoorstel.

8.11 Samenvattend en reflectie op de normen

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe de gemeente Berkelland in de praktijk vorm heeft gegeven aan het jeugdhulpbeleid. Er wordt onder andere ingegaan op monitoring van (de kwaliteit van) de inzet en de bijbehorende financiën. Ten slotte wordt getoetst in hoeverre de uitvoering van het jeugdhulpbeleid voldoet aan de vooraf gestelde doelen. Hieronder reflecteren we op de norm 6 t/m15.

Norm 6: Kerngegevens met betrekking tot jeugdhulpgebruik zijn inzichtelijk en geven trends weer.

Deze norm wordt grotendeels behaald. Cijfers met betrekking tot gebruik van jeugdhulp worden door de gemeente verzameld en geanalyseerd om trends weer te geven, zoals de stijging van het aantal GGZ indicaties. Of daarbij ook inzicht is in de trends die daaronder liggen wordt niet duidelijk (bijv. m.b.t. de GGZ: stijgt het aantal indicaties per cliënt en/of stijgt het aantal cliënten en/of worden duurdere producten ingezet?).

Norm 7: In samenwerking met de relevante stakeholders is op transparante en laagdrempelige wijze invulling gegeven aan de organisatie van de toegang.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Cijfers laten zien dat in gemeente Berkelland relatief veel indicaties via de gemeentelijke toegang (de Voormekaar Teams) lopen. Het aantal indicaties als geheel stijgt. Inwoners weten de (gemeentelijke) route richting jeugdhulp dus goed te vinden. Verschillende knelpunten, zoals de samenwerking met huisartsen en de laagdrempeligheid van de toegang, worden momenteel al opgepakt. Een belangrijk aanvullend aandachtspunt zijn wachtlijsten, deze moeten aangepakt worden om echt goed aan deze norm te voldoen. Nu is de caseload van medewerkers van de Voormekaar teams dusdanig hoog dat er bij een aantal teams wachtlijsten zijn ontstaan. Wanneer een inwoner (te) lang moet wachten op een gesprek met het Voormekaar team komt dit de laagdrempeligheid van de toegang niet ten goede.

Norm 8: Het is duidelijk wie (beoogde) partnerorganisaties zijn, en afspraken c.q. overeenkomsten rondom samenwerking zijn helder en concreet.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. In de uitvoering weten partners als Voormekaar Teams, onderwijs, jeugdhulpaanbieders en huisartsen elkaar steeds beter te vinden, met name op casusniveau. Concrete afspraken op structureel niveau (over bijv. regie) zijn er echter niet, wat met name bij complexe casuïstiek een knelpunt vormt. Ook het inzichtelijk maken van aanbod bij zowel (preventieve) laagdrempelige voorzieningen als bij specialistische jeugdhulpaanbieders is een belangrijk aandachtspunt: veel geïnterviewden geven aan een overzicht te missen.

Op het niveau van inkoop- en contractmanagement verloopt de samenwerking ook grotendeels positief, maar missen aanbieders een meer inhoudelijk gesprek.

Norm 9a: Indien nodig hebben er tijdig bijstellingen plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting. Norm 9b: Deze bijstellingen zijn mede gebaseerd op de kerngegevens m.b.t. jeugdhulpgebruik.

Deze norm wordt grotendeels behaald. Bijstellingen van zowel lokaal als regionaal beleid hebben inderdaad plaatsgevonden. Deze bijstellingen worden ook veelal verklaard vanuit een concrete aanleiding, zoals jongerenoverlast. Een concrete aanleiding is echter vaak de enige onderbouwing. Bij veel van de bijstellingen ontbreekt een onderbouwing gebaseerd op kerngegevens m.b.t. jeugdhulpgebruik. Bij de regionale aanvraag voor het Transformatiefonds wordt dit wel gedaan. In deze aanvraag worden specifieke transformatiedoelen en resultaten benoemd welke de regio met zorgaanbieders en andere stakeholders wil behalen.

Norm 10: De gemeente heeft inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie en deelt deze inzichten met de gemeenteraad.

Deze norm wordt niet behaald. Momenteel wordt met name gemonitord op output cijfers, zoals aantallen indicaties en kosten. Er wordt nog onvoldoende gemeten in hoeverre deze inzet bijdraagt aan het behalen van gestelde doelen. Tot dusverre zijn ook met name inzichten vanuit output metingen gedeeld met de gemeenteraad, zoals aantallen ingezette jeugdhulpvoorzieningen en bijbehorende kosten in de 3D monitoringsrapportages. Outcome metingen, zoals in hoeverre doelen (bijvoorbeeld zelfstandigheid) worden gerealiseerd door inzet van bepaalde jeugdhulpproducten, gebeuren nog weinig en in ieder geval niet binnen een bepaalde structuur. Op het verbeteren van de monitoring lopen momenteel verschillende acties, zoals een monitoringsplan als onderdeel van de doorontwikkeling van de Voormekaar teams.

Norm 11: De ervaringen van direct en indirect betrokkenen bij de jeugdhulp zijn bekend en voldoende positief.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Ervaringen van jeugdigen en ouders worden door de gemeente jaarlijks gemeten door het uitvoeren van een cliëntervaringsonderzoek. Dit levert met name een kwantitatief beeld, dat in dit onderzoek is aangevuld met een kwalitatief beeld vanuit de focusgroepen. De cliëntervaringsonderzoeken laten een grotendeels positief beeld zien van onder meer de tevredenheid en de effecten van de hulp bij jeugdigen en ouders. Ook de ouders bij de focusgroep waren positief. De jeugdigen die deelnamen aan de focusgroep verschilden echter sterk van mening, waarbij ook kritische noten waren over bijvoorbeeld wachttijden en de laagdrempeligheid van de hulp.

Norm 12: De uitvoering van de jeugdhulp voldoet in grote mate aan de doelen van de Jeugdwet.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Wat betreft een aantal doelen is gemeente Berkelland goed op weg, bij andere doelen zijn er nog (grote) stappen te maken.

Enerzijds wordt er ingezet op preventie, het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen en wordt er op positieve wijze omgegaan met het benutten van eigen kracht van gezinnen. Anderzijds is er nog onvoldoende voortgang wat betreft het standaardiseren qua aanpak, het eerder signaleren en vroegtijdig inzetten van juiste hulp en het verminderen van regeldruk voor professionals. Wat betreft integraliteit wisselt het beeld. De Voormekaar teams zetten in op integraal werken, wat door onder meer inwoners en huisartsen wordt gewaardeerd. Er is echter nog ruimte voor verbetering, zoals het vaker opstellen van een gezamenlijk plan met verschillende betrokken partijen.

Norm 13: De uitvoering van de jeugdhulptaken voldoet in grote mate aan de vooraf gestelde doelen.

Deze norm kan niet getoetst worden, omdat de gemeente Berkelland geen specifieke doelen heeft gericht op jeugdhulp.

Norm 14a: Er is inzichtelijk hoe de budgetten in de praktijk zijn besteed; Norm 14b: Het budgetbeheer is inzichtelijk en systematisch toegepast; Norm 14c: De uitgaven m.b.t. de jeugdhulp zijn binnen de begroting gebleven.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Het is grotendeels inzichtelijk hoe de budgetten zijn besteed, al was dit voor 2015 en 2016 wel pas laat inzichtelijk. Het budgetbeheer is na enigszins zoekende opstartjaren systematisch en inzichtelijk toegepast (inzichtelijk in ieder geval op geaggregeerd niveau met betrekking tot jeugd; informatievoorziening op basis van uitsplitsing naar typen hulp binnen de grote noemer 'jeugdhulp' gebeurt minder). Uitgaven zijn grotendeels binnen de begroting gebleven, behalve in 2017. Vanaf 2019 worden eveneens overschrijdingen verwacht.

Norm 15: Er zijn duidelijke afspraken over hoe om te gaan met – onder andere – financiële risico's, bijvoorbeeld in het geval van budgetoverschrijding.

Aan deze norm wordt voldaan. Op regionaal niveau zijn er afspraken vastgelegd over de financiële verdeelsystematiek en hoe om te gaan met eventuele budgetoverschrijdingen. Op gemeentelijk niveau zijn er afspraken met de raad over hoe om te gaan met informatievoorziening en besluiten in het geval van budgetoverschrijdingen.

9 Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad

9.1 Afspraken informatievoorziening aan de raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 16: Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan de gemeenteraad (op welke momenten, vorm, inhoudelijk en financieel)? Worden deze afspraken ook nageleefd?**

Tijdens de focusgroep met de gemeenteraadsleden is besproken welke afspraken er gemaakt zijn over informatievoorziening. Allereerst geven de raadsleden aan dat de gemeenteraad na de verkiezingen van 2018 voor de helft uit nieuwe raadsleden bestond. De raadsleden die deelnamen aan de focusgroep hebben aangegeven dat zij niet specifiek zijn geïnformeerd over het dossier van de jeugdhulp; er was bijvoorbeeld geen georganiseerd moment waarop zij werden bijgepraat of een overdrachtdossier van hun voorganger. Om meer te weten te komen over de jeugdhulp en op de hoogte te zijn van documenten en dergelijke geven de raadsleden aan dat ze vaak in het onlinesysteem voor raadsleden zoeken naar documenten die betrekking hebben op de jeugdhulp. Dit werkt volgens hen niet ideaal want wanneer men in dit systeem zoekt komt er een grote hoeveelheid aan documenten tevoorschijn, waarbij het lastig is om te beslissen welke documenten relevant zijn.

Over de informatievoorziening geven de raadsleden verder aan dat er wel veel informatie hun kant op komt, door de actieve informatieplicht die door de wethouder wordt gehanteerd, maar dat dit voor de raadsleden als vrij incidenteel voelt. Er zijn volgens hen geen afspraken over structurele informatievoorziening.

Op het gebied van monitoring van het beleidskader lopen er momenteel diverse acties, zo is er bijvoorbeeld het voornemen om een jaarlijkse tussenevaluatie te houden van het beleidskader en wordt er vanuit de raad op verzoek van het college een werkgroep 'voorbereiding en verantwoording sociaal domein' geformeerd⁸⁹.

Uit de documenten en gesprekken komt met betrekking tot informatievoorziening het volgende naar voren:

Met betrekking tot de ontwikkeling van het beleidskader voor het Sociaal domein in de gemeente Berkelland werd in het Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal domein aangegeven dat de raad actief op de hoogte zou worden gehouden en betrokken zou worden hierbij. Met betrekking hiertoe wordt de raad op verschillende momenten geïnformeerd:

- 20 juni 2017; Op deze raadsvergadering staat het verzoek van het college geagendeerd waarin zij aan de raad vraagt in te stemmen met de bestuursopdracht 'Opstellen beleidskader sociaal domein'. Hiermee worden zij op de hoogte gesteld van het plan het beleidskader Sociaal Domein te vernieuwen⁹⁰.

⁸⁹ ⁸⁹ Presidiumbesluit 23-01-2019 - Werkgroep voorbereiding verantwoording sociaal domein

⁹⁰ Raadsvoorstel Bestuursopdracht Beleidskader, 20 juni 2017

- 31 oktober 2017; de Commissie Sociaal wordt geïnformeerd over de voortgang van het beleidskader “Samen denken, Samen doen”⁹¹.
- 6 februari 2018; Bij de Commissie Sociaal staat het vaststellen van het beleidskader op de agenda⁹².
- Op 23 juni 2015 besluit de raad om in te stemmen met een regionale verevening in de financiering van de jeugdhulp⁹³. Vervolgens is de raad op verschillende momenten gevraagd te beslissen over de wijze waarop de regionale verevening doorgezet zou worden, namelijk op 8 december 2015 en 19 september 2017. Op 30 oktober 2018 wordt de Commissie Sociaal via de actieve schriftelijke informatievoorziening op de hoogte gebracht van het beëindigen van de regionale verevening per 2018.
- 21 maart 2017; Op deze raadsvergadering wordt de raad geïnformeerd over het besluit om in de regio een managementoverleg Sociaal Domein (MOSD) in te stellen om de samenwerking te verbeteren. Aanleiding voor het MOSD was bedrijfsmatig, er was behoefte aan een duidelijkere lijn in besluitvorming en een eerlijkere capaciteitsverdeling tussen de gemeenten. Vanwege de bedrijfsmatige aanleiding is de raad niet eerder geïnformeerd. Dit MOSD zal de regiovisie opstellen en opleveren in de zomer van 2017⁹⁴. De Achterhoekse gemeenten werken sinds 2017 volgens dit nieuwe visiedocument ‘Samenwerken om elkaar te versterken’ waarmee de regionale samenwerking binnen het Sociaal Domein in de uitvoering van de decentralisaties verder wordt vormgegeven.
- 21 maart 2017; Op deze raadsvergadering wordt de raad geïnformeerd over het opstellen van een regionaal contract- en leveranciersmanagement (CLM). Zo wordt de raad de Kadernota “Inrichting en governance voor Contract en Leveranciersmanagement voor het Sociaal Domein Jeugd en Wmo” voorgelegd⁹⁵.
- 7 december 2017; Via actieve schriftelijke informatievoorziening wordt de Commissie sociaal op de hoogte gesteld van de start van een jongerenwerker naar aanleiding van jongerenoverlast in Neede⁹⁶.
- 17 april 2018; Via actieve schriftelijke informatievoorziening wordt de Commissie Sociaal van tekorten in het Sociaal Domein dat jaar op de hoogte gesteld. In datzelfde document worden zij op de hoogte gesteld van de start van de

⁹¹ Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 31 oktober 2017

⁹² Notulen Commissie Sociaal, 6 februari 2018

⁹³ Voorstel aan Raad en besluit - Regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp 2015, 23 juni 2015

⁹⁴ Ingekomen stukken - BenW-besluit over samenwerking in het sociaal domein in de Achterhoek, 21 maart 2017

⁹⁵ Ingekomen stukken - BenW-besluit over contract- en leveranciersmanagement Sociaal Domein Jeugd en Wmo, 21 maart 2017

⁹⁶ Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 7 december 2017

Regiegroep Jeugd in gemeente Berkelland als onderdeel van de gezamenlijke jongerenaanpak binnen gemeente Berkelland⁹⁷.

- September 2018; In 2018 wordt in september het Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2020⁹⁸ gepresenteerd. Met betrekking tot informatievoorziening over het regionaal transformatieplan zijn geen afspraken gemaakt met de gemeenteraad.
- 8 januari 2019; Via actieve schriftelijke informatievoorziening wordt de Commissie Sociaal op de hoogte gesteld van een project ‘werken vanuit de bedoeling’ dat in het kader van het nieuwe beleidskader in mei 2018 is gestart⁹⁹. Daarbij wordt de commissie in datzelfde document op de hoogte gesteld van de wachtlijst bij VMK en de doorontwikkeling die gaande is om de kwaliteit van dienstverlening en interne processen bij VMK te verbeteren.

Ook hebben de raadsleden aangegeven dat zij via gecombineerde bijeenkomsten over de Wmo en Jeugd worden geïnformeerd. Er vinden volgens hen geen specifieke bijeenkomsten gericht op jeugd of jeugdhulp plaats. De behoefte aan specifieke informatievoorziening met betrekking tot jeugdhulp is er echter wel bij de gemeenteraadsleden. De wethouder bevestigde in haar interview dat de gemeenteraad via bijeenkomsten geïnformeerd wordt. Uit de documenten komen de volgende bijeenkomsten naar boven:

- 16 november 2017; De raad wordt per mail uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst op 12 december 2017 over het beleidskader “Samen denken, Samen doen” en de uitvoeringsprogramma’s voor het sociaal domein¹⁰⁰.
- 19 december 2018; De raad ontvangt een uitnodiging voor 15 januari 2019 van het college voor een informatiebijeenkomst over de mogelijkheden om te sturen in het sociaal domein¹⁰¹. Uit de presentatie gebruikt op de bijeenkomst 15 januari 2019 blijkt hoe de raad hier op de hoogte wordt gesteld van de financiële stand van zaken van het sociaal domein en de manier waarop de organisatie wil sturen. Ook is tijdens deze presentatie aandacht besteed aan de doorontwikkeling van VMK¹⁰².

Met betrekking tot de financiële informatievoorziening geeft de raad aan dat zij geen goed beeld hebben van hoe de gemeente Berkelland er financieel voor staat met betrekking tot de jeugdhulp. De raadsleden gaven aan dat er wel “iets over jeugdhulp” in de P&C cyclus zit, maar dat dit onvoldoende is om goed op te kunnen sturen.

⁹⁷ Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 17 april 2018

⁹⁸ Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018

⁹⁹ Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 8 januari 2019

¹⁰⁰ Uitnodiging informatiebijeenkomst Gemeenteraad 12 december 2017, 16 november 2017 (e-mail)

¹⁰¹ Uitnodiging - College van BenW -uitnodiging Raad voor informatiebijeenkomst AEF en sturen in het Sociaal Domein op 15-01-2018, 19 december 2018

¹⁰² Presentatie Raad 15 januari 2019 Sociaal Domein

Tijdens de focusgroep gaf de raad aan dat ze alleen te horen krijgen dat de kosten van de jeugdhulp waarschijnlijk nog hoger worden de aankomende jaren, maar ze vinden het lastig om grip te krijgen op hoe dit komt. In januari 2019 is een presentatie aan de raad gegeven, met een uitleg van het bestuur/ambtelijke organisatie over de financiële stand van zaken van het sociaal domein en de manier waarop de organisatie wil sturen¹⁰³.

De wethouder geeft tijdens het interview met als verklaring voor de (regionale) stijging onder andere: duurdere jeugdhulp en meer gebruik van gespecialiseerde zorg. Ook stijging van tarieven van de jeugdhulp wordt genoemd. Maar volgens de raadsleden zijn dit heel globale beschrijvingen, die overal (landelijk) genoemd worden als oorzaken. De situatie in Berkelland wordt er onvoldoende door verklaard. De gemeenteraad gelooft wel dat de intentie van de wethouder er is om grip te krijgen op de financiën, maar onduidelijk blijft welke stappen daarin gezet worden.

9.2 Toezichthouden door de raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 17: 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?**

Tijdens de focusgroep met de raadsleden blijkt het voor de raadsleden lastig te zijn om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen. Dit heeft volgens de raadsleden verschillende oorzaken. Ten eerste stond het huidige beleid al grotendeels in de steigers tijdens de vorige raadsperiode, waardoor niet alle raadsleden betrokken zijn bij de formulering van doelstellingen en kaders. Ten tweede blijkt in de raad wat verwarring te zijn over wat de kaders en doelstellingen van de jeugdhulp precies zijn. Een veel gehoord punt tijdens de focusgroep is dat de jeugdhulp ver weg staat van de raadsleden. Dit komt volgens hen met name door de complexiteit van het dossier en vanwege het feit dat op veel onderdelen in regioverband wordt gewerkt. Ook wordt geconstateerd dat de bestaande kaders erg algemeen zijn. Tot slot geven de raadsleden aan dat naast het feit dat de kaders erg algemeen zijn, ze ook lastig zijn te toetsen doordat gegevens en inzicht in de voortgang ontbreken. Deze bevindingen sluiten aan op andere bevindingen die gepresenteerd zijn in hoofdstuk 7 en 8. Na enige discussie wordt er door de raadsleden tijdens de focusgroep geconcludeerd dat het zou helpen om concrete beleidsdoelstellingen gericht op jeugd te hebben (in plaats van meer algemeen geformuleerd en sociaal domein breed).

¹⁰³ ¹⁰³ Presentatie aan de raad, 15 januari 2019 Sociaal domein (powerpoint)

9.3 Inzet instrumenten

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 17a: Welke instrumenten zijn ingezet om voor de raad de realisatie van doelstellingen inzichtelijk te maken? Hoe effectief zijn deze instrumenten? Kan de gemeenteraad hierdoor ook echt zicht houden op de realisatie van de doelstellingen?**

De belangrijkste instrumenten die volgens de wethouder worden ingezet om voor de raad de realisatie van de doelstellingen inzichtelijk te maken zijn Raadsinformatiebrieven, de gemeentemonitor¹⁰⁴ en cliëntervaringsonderzoeken, aangevuld met extra informatie. De gemeenteraadsleden geven daarnaast aan, tijdens de focusgroep, dat ze soms als instrument het stellen van schriftelijke vragen gebruiken, om zodoende meer inzicht te krijgen in de realisatie van doelstellingen.

Verder wordt als instrument ook nog genoemd dat de ambtenaren in Berkelland makkelijk te bereiken zijn en dat als de raadsleden hen een email sturen met een vraag, dat ze daar dan snel antwoord op krijgen. Dit wordt door de raadsleden gewaardeerd.

Ondanks het feit dat er diverse instrumenten beschikbaar zijn in Berkelland is het volgens de raadsleden die deelnamen aan de focusgroep niet mogelijk om de realisatie van doelstellingen inzichtelijk te maken. Dit komt volgens de raadsleden niet zozeer door de gebruikte instrumenten, maar meer door het feit dat de doelstellingen voor hen ook niet helemaal duidelijk zijn. Een raadslid zegt daarover: “Soms is het al lastig om te weten wat de doelen precies zijn. Dan is het helemaal lastig om te weten waar je op kunt monitoren”. Daarbij wordt aangegeven dat een gevolg daarvan ook is dat het voor raadsleden heel lastig is om in te schatten welke instrumenten eventueel nog meer nuttig kunnen zijn en wat deze instrumenten dan eventueel zouden moeten meten.

9.4 Rollen raad

In voorliggende paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 18: Heeft de raad op basis van de gemaakte afspraken invulling kunnen geven aan hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen?**

De raadsleden die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek geven zelf aan dat het invulling geven aan hun kaderstellende rol op het gebied van de jeugdhulp lastig is. De ambitie van veel raadsleden is om te sturen op de jeugdhulp en aan de voorkant mee te praten over beleid en projecten die opgezet worden, maar dit is in de praktijk nu niet het geval. Vaak stellen raadsleden nu achteraf vragen over de jeugdhulp, maar is het op basis daarvan lastig om een duidelijk beeld te krijgen. Ook de wethouder geeft aan dat de jeugdhulp ‘lastige materie’ is voor de raadsleden en dat het echt specialistische kennis vraagt om sterk op een dossier als de jeugdhulp te kunnen sturen.

¹⁰⁴ Zie ook: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening/>

Volgens de wethouder lukt het de raadsleden zeker om hun controlerende rol te vertegenwoordigen. Zij stelt dat de raad vaak erg kritisch is op het dossier van de jeugdhulp. Ze ziet wel dat de raad echt bezig is met zijn controlerende rol, bijvoorbeeld doordat ze initiatief hebben genomen om meer informatie te krijgen over de financiële situatie rondom de jeugdhulp (naar aanleiding van de overschrijdingen). De wethouder geeft ook aan dat het soms echt zoeken is tussen de raad en college, omdat de knoppen waar de raad aan wil draaien vaak betrekking hebben op financiële aspecten, terwijl de kwaliteit van de zorg ook geborgd moet worden. Deze twee punten gaan niet altijd hand in hand omdat het beperken van financiën ook ten koste kan gaan van de kwaliteit van de zorg.

De raadsleden geven echter aan dat ook het invulling geven aan hun controlerende rol in de praktijk best lastig is. Doordat de jeugdhulp ingewikkeld is, maar ook doordat informatievoorziening onvoldoende is. Volgens de raad zou het helpen om in één A4'tje een overzicht te krijgen waarop ze kunnen zien hoe het met de jeugdhulp gaat, zowel inhoudelijk als financieel. Om vervolgens op basis daarvan inzicht te krijgen in 'de knoppen waar de raad aan kan draaien'. Tot slot geeft een van de raadsleden aan dat de raad zelf ook een verantwoordelijkheid heeft. Bij het lezen van de vragenlijst van dit interview kwam de realisatie dat het jeugddossier best wel specifiek is en dit ook een wake up call kan zijn voor de raadsleden zelf om meer initiatief te nemen.

Als het gaat om de volksvertegenwoordigende rol dan is door de raadsleden aangegeven dat ze deze rol op andere dossiers makkelijker kunnen vervullen. Een raadslid zegt daarover: "Als ik vragen krijg van inwoners over de Wmo dan heb ik wel een antwoord klaar, maar bij de jeugdhulp kan ik vaak niet echt een goed antwoord geven over wat mensen het beste kunnen doen". Een ander raadslid heeft tijdens de focusgroep aangegeven dat het door de complexiteit van het dossier ook heel lastig is om zelf in te schatten of je de verschillende rollen goed kunt vertolken. Wel geeft ze aan dat er doordat er nu sprake is van budgetoverschrijdingen, dat er steeds meer vragen aan de raadsleden worden gesteld hoe deze tekorten zijn ontstaan. Dit wordt als lastig ervaren, omdat de raadsleden zelf ook het idee hebben dat ze niet goed genoeg zicht hebben op de oorzaken van de overschrijdingen.

Tot slot is ook aan de raadsleden gevraagd hoe ze hun rollen op regionaal niveau invullen. Hierover zeggen de raadsleden dat ze op regionaal niveau onvoldoende invulling kunnen geven aan de verschillende rollen. De raad weet van de regionale inkoop van de jeugdhulp en het feit dat Berkelland daaraan deelneemt, maar verder zijn zij niet op de hoogte van inhoudelijke punten of issues die regionaal spelen. Er is volgens de raadsleden op regionaal niveau nog minder zicht en grip. Een raadslid zegt daarover: Als het regionaal geregeld is dan denken we vaak toch: 'het zal wel goed zijn'.

9.5 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 16 t/m18.

Norm 16a: Er zijn duidelijke afspraken over informatievoorziening aan de gemeenteraad (als het gaat over welke momenten, vorm, inhoud en financieel). Norm 16b: Deze afspraken worden ook daadwerkelijk nageleefd.

Aan deze normen wordt niet voldaan. Er zijn geen duidelijke structurele afspraken gemaakt tussen de raad en het college met betrekking tot momenten, vorm, inhoud en financiële componenten op basis waarvan informatievoorziening aan de raad plaatsvindt. Wel hanteert de wethouder actieve informatieplicht. De informatievoorziening richting de raad vindt veelal plaats in de vorm van gecombineerde bijeenkomsten voor Wmo en jeugd en richt zich dus op het brede sociale domein, niet specifiek op de jeugdhulp. Ook op regionaal niveau zijn er geen duidelijke structurele afspraken gemaakt tussen de raad en het college met betrekking tot informatievoorziening. Wel wordt de raad incidenteel geïnformeerd over regionale ontwikkelingen.

Norm 17a: Er is een heldere uitwerking van hoe de gemeenteraad zicht kan houden op de realisatie van doelstellingen, onder andere door de inzet van effectieve middelen.

Norm 17b: De gemeenteraad is in staat om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen van de jeugdhulp. Norm 17c: De gemeenteraad stuurt op basis van deze informatie actief bij (indien nodig).

Aan deze normen wordt niet voldaan. Aan deze normen wordt niet voldaan. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar in de gemeente Berkelland, maar door onduidelijkheid over de doelstellingen kunnen deze instrumenten niet effectief ingezet worden. In de eerste plaats geven de raadsleden aan dat het dossier van de jeugdhulp erg complex is. Ten tweede bestaat er verwarring over wat de kaders en doelstellingen voor de jeugdhulp precies zijn. Tot slot ontbreken gegevens en inzicht om de voortgang te kunnen toetsen. Dit geldt zowel lokaal als regionaal. Hierdoor is het voor de raadsleden niet mogelijk om zicht te houden op de realisatie van de doelstellingen en ook bijsturing is hierdoor lastig. De raad heeft aangegeven dat het creëren van sturingsinformatie op basis van duidelijke parameters een belangrijke opgave is voor de komende periode.

Norm 18: De gemeenteraad geeft zowel lokaal als regionaal actief invulling aan zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Deze norm wordt gedeeltelijk behaald. Kaderstellend heeft de gemeenteraad op het dossier van de jeugdhulp weinig tot niets bijgedragen. Dit heeft te maken met het feit dat veel raadsleden nieuw waren en onvoldoende zijn bijgepraat en doordat het beleid al gedeeltelijk in de steigers stond. Ook hebben raadsleden niet altijd voldoende ruimte gekregen om hun rol in te kunnen vullen, bijvoorbeeld vanwege het feit dat ze maar beperkt kaders konden stellen en door de complexiteit van het dossier.

Tot slot zijn raadsleden niet of nauwelijks betrokken bij de regionale beleidskaders. Volgens de wethouder lukt het de raadsleden om hun controlerende rol te vertegenwoordigen, de raad is echter van mening dat zij nog onvoldoende zicht heeft op de situatie van de jeugdhulp om hun controlerende rol goed uit te kunnen oefenen. Dit geldt volgens de raadsleden ook voor hun volksvertegenwoordigende rol. Op regionaal niveau is de raad helemaal niet in staat (gesteld) om zijn rollen in te vullen. De raad heeft ook onvoldoende een beeld van wat er speelt op regionaal niveau met betrekking tot de jeugdhulp.

10 Bijlagen

10.1 Bijlage 1: Begrippen

Algemene voorziening

Een algemene voorziening is het aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek (of indicatie) naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning.

Beschikking/ indicatie

Een beschikking is een besluit van een administratief orgaan, meestal van de overheid, gericht op een persoon of rechtspersoon. Van een beschikking wordt gesproken als het gaat om intensieve hulp die niet vrij-toegankelijk is. Voor deze hulp is de toestemming (in de vorm van een beschikking) nodig van de gemeente. In de praktijk worden beschikking en indicatie beide gebruik.

Drang

Ook wel 'preventieve jeugdbescherming': een vasthoudende en actieve houding van de jeugdhulpprofessional, die vrijwillige maar niet vrijblijvende ondersteuning biedt aan een gezin waar veiligheid en/of ontwikkeling van een jeugdige in het geding zijn. Drang is vaak de laatste kans om een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen.

Gecertificeerde instelling

Wordt van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren.

Home Start

Is een opvoedondersteuningsprogramma dat wil voorkomen dat alledaagse problemen in gezinnen met jonge kinderen uitgroeien tot ernstige of langdurige problemen die (zwaardere) professionele hulp nodig maken. Bij Home-Start zijn getrainde vrijwilligers betrokken.

Maatwerkvoorziening

Een maatwerkvoorziening is specifiek en op maat gericht op het ondersteunen van een individu. Een maatwerkvoorziening is dus afgestemd op de behoeften en omstandigheden van een specifieke persoon. Een maatwerkvoorziening is geen medische hulp.

Jeugdbescherming

Jeugdbescherming draagt bij aan de bescherming van kinderen en daardoor aan een veilige ontwikkeling van kinderen. Het gaat om gecertificeerde instellingen die intensieve systeemgericht casemanagement uitvoeren in gezinnen met en zonder een maatregel, zoals een ondertoezichtstelling, voogdij of jeugdreclassering.

Jeugdgezondheidszorg

Jeugdgezondheidszorg (JGZ) bevordert en beschermt de gezondheid, groei en ontwikkeling van kinderen van 4 tot 18 jaar. Dit gebeurt door onderzoek en vaccinatie van kinderen, ondersteuning van ouders, ondersteuning van leerkrachten en samenwerking met andere instanties.

Jeugdreclassering

Wordt uitgevoerd door een gecertificeerde instelling. Jeugdreclassering voert begeleiding en controle uit als een jeugdige van 12 jaar of ouder een strafbaar feit pleegt. Het belangrijkste doel van jeugdreclassering is herhaling of terugval (recidive) te voorkomen

10.2 Bijlage 2: Literatuur

- Verordening Jeugdhulp 2015 gemeente Berkelland, 2015
- Voorstel aan Raad en besluit - Regionale kostenverevening en risicodeling in de financiering van de jeugdhulp 2015, 23 juni 2015
- 3D Beleidskader 2015-2016: Voormekaar in Berkelland, 2014
- 3D Monitoringsplan, 2015
- 3D Monitoringsplan – 2e voortgangsrapportage, 2015
- 3D Monitoringsplan – 3e voortgangsrapportage, april 2016
- 3D Monitoringsplan – 4e voortgangsrapportage, december 2016
- 3D Monitoringsplan – 5e 2017 Jeugdzorg en Wmo, november 2017
- Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 6 september 2016
- Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 7 december 2017
- Actieve Schriftelijke Informatievoorziening Commissie Sociaal, 17 april 2018
- Actieve Schriftelijke informatievoorziening Commissie Sociaal, 8 januari 2019
- Beleidsregels Jeugdhulp gemeente Berkelland 2015, 2015
- Bestuursopdracht doorontwikkeling VMK, 2018
- Conceptrapportage CEO Jeugd DH, juli 2018
- Eerste evaluatie Jeugdwet 2018, ZonMw
- Eindrapportage Jeugd – Achterhoekse Gemeenten V1, september 2016
- Ingekomen stukken - BenW-besluit over samenwerking in het sociaal domein in de Achterhoek, 21 maart 2017
- Ingekomen stukken - BenW-besluit over contract- en leveranciersmanagement Sociaal Domein Jeugd en Wmo, 21 maart 2017
- Koersdocument doorontwikkeling Voormekaar, 2016
- Memo Financiën Sociaal Domein, 4 december 2018
- Memorie van toelichting bij de Jeugdwet, 2013,
- Notulen Commissie Sociaal, 6 februari 2018
- Plan van Aanpak: Integraal Beleidskader Sociaal Domein, juli 2017
- Presentatie Raad 15 januari 2019 Sociaal Domein
- Raadadvies Koers Voormekaar, 13 december 2016
- Raadsvoorstel bestuursopdracht beleidskader, 20 juni 2017
- Samen denken, Samen doen: beleidskader Sociaal Domein, 2018
- Samen denken, Samen doen: beleidskader Sociaal Domein uitvoeringsprogramma 2018
- Sociaal Domein Achterhoek: Samenwerken om elkaar te versterken, 2017
- Transformatieplan Jeugdzorgregio Achterhoek 2018-2022, 2018
- E-mail Uitnodiging informatiebijeenkomst Raad 12 december 2017, november 2017
- Uitnodiging - College van BenW -uitnodiging Raad voor informatiebijeenkomst AEF en sturen in het Sociaal Domein op 15-01-2018, 19 december 2018

10.3 Bijlage 3: Klantreis Jeugdhulp Gemeente Berkelland

