

Jeugdzorg, geen zorg voor later ...

Rekenkameronderzoek Jeugdzorg Heerenveen

Onderzoek naar de jeugdzorg in de gemeente Heerenveen
in opdracht van de rekenkamercommissie Heerenveen





Inhoud

SeinstravandeLaar B.V.
Drs. Arno Seinstra
Mr. Mirjam van der Bent
Judith Gunnink, MSc

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en context onderzoek	1
1.2 Onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	2
2. Conclusies en aanbeveling	4
2.1 Beantwoording deelvragen	4
2.2 Beantwoording hoofdvragen	7
2.3 Conclusies	8
2.4 Aanbeveling	9
3. De beleidsplannen en voorbereiding	10
3.1 Wat hopen we aan te treffen?	10
3.2 Doelstellingen jeugdzorg op hoofdlijnen, beleidsplannen overwegend samenhangend	10
3.3 Voorbereidingsfase: vooral focus op uitvoering, pas in later stadium op de bedrijfsvoering; merendeel betrokkenen positief over samenwerking	12
3.4 Risico's en sturingsmogelijkheden: in beeld gebracht, paar risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan	14
4. De jeugdzorg in de praktijk	17
4.1 Wat hopen we aan te treffen?	17
4.2 Voorveld en gebiedsteam jeugd: vanuit gelijkwaardig partnerschap stevige inzet op preventie, vroegsignalering en toegang; afstemming en expertiseborging blijven uitdagingen	17
4.3 Zorgaanbieders en regionale partijen: positieve samenwerking met behoefte aan verdere inhoudelijke verdieping	20
4.4 Regionale inkoop: ondanks opstartproblemen en huidige uitdagingen is samenwerking zeer waardevol	22
4.5 Transformatie: voor de decentralisatie al in gang, integraliteit bij gemeente grootste uitdaging voor de komende periode	25
4.6 Cliëntbetrokkenheid: krijgt aandacht bij gemeente en aanbieders bij beleidsvorming, geen cliëntervaringsonderzoek	26
5. Monitoring, informatievoorziening en rol van gemeenteraad	28
5.1 Wat hopen we aan te treffen?	28
5.2 Rol raad vóór decentralisatie: goede betrokkenheid bij totstandkoming jeugdzorgbeleid en afspraken gemaakt over monitoring en informatievoorziening	29
5.3 Monitoring en doelrealisatie: nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor goede monitoring en meten van doelrealisatie; behoefte aan cijfers en verhaal erachter	30
5.4 Rol gemeenteraad ná de decentralisatie	32



6. Bijlagen

34

Bijlage A: Normenkader

35

Bijlage B: Overzicht bestudeerde documenten

36

Bijlage C: Overzicht gesprekspartners

37

Bijlage D: Vergelijking Heerenveen met andere gemeenten

38

Bijlage E: Reactie op ambtelijk wederhoor

40

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context onderzoek

Met de inwerkingtreding van de Jeugdwet per januari 2015 is de gemeente Heerenveen verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de taken op het gebied van de jeugdhulp. Daar zijn extra Wmo-taken en de Participatiewet bij gekomen. Geen geringe opdracht, aangezien de decentralisaties in het sociaal domein vermoedelijk de grootste bestuurlijke vernieuwing zijn van de afgelopen decennia. De decentralisaties betekenen namelijk niet alleen een overdracht van een omvangrijk takenpakket aan gemeenten (de transitie), maar ook een nieuwe manier van werken binnen het sociaal domein (de transformatie).

De inzet van de decentralisatie van de jeugdzorg – en de andere taken in het sociaal domein – is ambitieus: meer maatwerk, een grotere zelfredzaamheid en betrokkenheid van burgers, minder verschillende hulpverleners rond één huishouden/gezin, het voorkomen van escalatie van problematiek én meer voor minder – en daarmee goedkoper, efficiënter en effectiever. De overdracht van taken betekent dan ook de materiële invulling van de gemeente als eerste overheid.

De taken op het gebied van de jeugdzorg behoren nog maar relatief kort tot de verantwoordelijkheid van gemeenten. Begrijpelijkwijs rijzen echter nu al vragen als: bewandelen we met de gemaakte keuzes het juiste pad? Wordt er voldoende rekening gehouden met de kansen en risico's die de decentralisatie met zich meebrengt? En wat kunnen we leren van andere gemeenten? Deze vragen worden ook door raadsleden van de gemeente Heerenveen gesteld. Gelet op de behoefte om antwoord te krijgen op de vragen, heeft de rekenkamercommissie Heerenveen besloten onderzoek uit te voeren naar de jeugdzorg.

De insteek van het onderzoek is nadrukkelijk die van een lerend onderzoek. Juist omdat de gedecentraliseerde jeugdzorg nog volop in ontwikkeling is. De resultaten van het onderzoek beogen de gemeente dan ook niet langs een meetlat te leggen, maar in kaart te brengen wat voor de verdere ontwikkeling van de jeugdzorg nu al geleerd kan worden.

Bij de opzet en uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie nauw opgetrokken met de rekenkamercommissie van Smallingerland. Er is door de commissies een gezamenlijke onderzoeksopdracht opgesteld, waarna SeinstravandeLaar het onderzoek voor beide rekenkamercommissies heeft uitgevoerd.

Voorliggend rapport is het resultaat van het onderzoek gericht op de gemeente Heerenveen.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt:

In hoeverre worden de met de decentralisatie van de jeugdzorg beoogde kansen op doeltreffende en doelmatige wijze gerealiseerd en wordt er bij de uitvoering van de jeugdzorg voldoende rekening gehouden met de risico's?

De deelvragen zijn onderverdeeld in een viertal thema's:

A. Hoe is het bedacht? (hoofdstuk 3)

1. Welke kaders en doelstellingen zijn geformuleerd voor de jeugdzorg in Heerenveen?
2. In welke mate is de raad betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen?
3. Hoe heeft de gemeente zich voorbereid op de decentralisatie van de jeugdzorg?
4. In hoeverre heeft een risico-inventarisatie plaatsgevonden en zijn beheersmaatregelen gerealiseerd?

B. Hoe werkt het nu? (hoofdstuk 4)

5. Hoe is de uitvoering van de jeugdzorg in Heerenveen georganiseerd?
6. In welke mate is de transformatie van de jeugdzorg reeds gerealiseerd?
7. Welke bijstellingen hebben sinds 1 januari 2015 plaatsgevonden ten aanzien van het beleid en de organisatie-inrichting?
8. Hoe wordt omgegaan met risicomanagement?
9. Heeft de gemeente inzicht in doelrealisatie en de voortgang van de transformatie?
10. Welke ervaringen hebben direct en indirect betrokkenen bij de uitvoering van de jeugdzorg?
11. In welke mate voldoet de uitvoering van de jeugdzorgtaken aan de vooraf gestelde doelen?

C. Informatievoorziening en beeldvorming bij de gemeenteraad (hoofdstuk 5)

12. Welke afspraken zijn gemaakt over informatievoorziening aan de raad?
13. In hoeverre is zijn controlerende rol uit te voeren ten aanzien van de jeugdzorg?

D. Good practices andere gemeenten (hoofdstukken 3 t/m 5)

14. Welke inspirerende voorbeelden zijn er aanwezig bij andere gemeenten?

1.3 Onderzoeksaanpak

Voorafgaand aan het onderzoek is in samenspraak met de rekenkamercommissies een normenkader vastgesteld, zie hiervoor bijlage A.

De onderzoeksdata zijn vanuit verschillende invalshoeken verkregen. Allereerst is documentenstudie verricht. Op basis van de bestaande documenten en feitelijke gegevens is relevante informatie geanalyseerd. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage B. Voor een globaal inzicht in jeugdzorgcijfers van de gemeente Heerenveen in vergelijking met soortgelijke gemeenten (matig stedelijke gemeenten), is in bijlage D een overzicht opgenomen, afkomstig van de website Waarstaatjegemeente.nl.

Na de documentenstudie is een aantal gesprekken en sessies gehouden, zowel binnen de gemeenten als met partners daarbuiten. Een deel van de gesprekken is voor Heerenveen en Smallingerland gezamenlijk gevoerd. De lijst met gesprekspartners is opgenomen in bijlage C.

De documentstudie diende met name als input voor de feitelijke beantwoording van de vragen en het in kaart brengen van hoe het is bedacht. De gesprekken geven een beeld van de ervaringen van de verschillende partijen en mogelijke verbeterpunten.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juli tot en met november 2016, de gesprekken vonden plaats van eind september tot en met oktober 2016. Aangezien het sociaal domein – en daarbinnen ook de jeugdzorg – een grote dynamiek kent, kan het voorkomen dat deze rapportage op onderdelen is ingehaald door nieuwe ontwikkelingen. Daar waar mogelijk zijn dergelijke ontwikkelingen dankzij het ambtelijk wederhoor (maart 2017) verwerkt in de rapportage.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de conclusies en aanbevelingen die op basis van de onderzoeksbevindingen zijn geformuleerd. De hoofdstukken 3 tot en met 5 vormen de Nota van bevindingen:

- In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de voorbereiding van de decentralisatie.
- In hoofdstuk 4 staat de uitvoering in de praktijk centraal.
- Hoofdstuk 5 gaat in op de monitoring en rol van de raad.

Ieder hoofdstuk schetst eerst op basis van het normenkader wat verwacht wordt aan te treffen. Vervolgens worden de bevindingen weergegeven op basis van documentenstudie, de gevoerde

gesprekken en de reflectie van de onderzoekers. Elke paragraaf sluit af met een conclusie, waarin wordt benoemd in hoeverre de bevindingen overeenstemmen met de verwachting.

In de rapportage wordt aandacht besteed aan het landelijk perspectief en 'good practices' van andere gemeenten:

Landelijk perspectief

De decentralisatie van de jeugdzorg heeft in elke gemeente zijn eigen inkleuring. Toch zijn er gemeente-overstijgende ontwikkelingen te signaleren. Deze hebben in de rapportage een plek in de oranje blokken.

Good practice

Gemeenten kunnen van elkaar leren en hun voordeel doen met aanpakken en methodes die hun waarde in de praktijk bij andere gemeenten al bewezen hebben. Good practices zijn opgenomen in de groene blokken.

Verwijzingen naar (landelijke of lokale) rapportages zijn als hyperlink in de tekst van dit rapport opgenomen. Deze hyperlinks zijn te herkennen aan onderstreepte tekst.

Zoals in paragraaf 1.3 toegelicht, bevat deze rapportage de volgende bijlagen:

- A. Normenkader
- B. Overzicht bestudeerde documenten
- C. Overzicht gesprekspartners
- D. Vergelijking Heerenveen met andere gemeenten

2. Conclusies en aanbeveling

Dit hoofdstuk bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen en conclusies van het onderzoek Jeugdzorg en vervolgens een aanbeveling voor de gemeenteraad. Deze conclusies en aanbeveling zijn gebaseerd op de bevindingen die in de themahoofdstukken 3 tot en met 5 worden verwoord.

Context: perspectief en kader

Met de decentralisaties in het sociaal domein wil het rijk in de eerste plaats de sociale zekerheid betaalbaar houden, zodat ook in de toekomst de mensen die echt ondersteuning nodig hebben, die van de overheid kunnen krijgen. In de tweede plaats wil het rijk stimuleren dat mensen zelf verantwoordelijkheid en regie nemen om een reguliere baan te verwerven of bij een zorgbehoefte een beroep te doen op een sociaal netwerk. Die verandering in het sociaal domein kan het rijk niet met algemene richtlijnen bereiken. Lokale initiatieven zijn nodig om die verandering in het sociaal domein te realiseren. De decentralisaties bieden iedere gemeente de mogelijkheid om het anders te doen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat deze lokale veranderingen in de jeugdzorg en de andere decentralisaties veel tijd, inzet en onderling vertrouwen van de gemeente en alle betrokken partijen vragen. Wellicht zijn deze veranderingen door snelle veranderingen in de omgeving wel een min of meer continu proces waar alle betrokken voortdurend mee bezig zijn. Een dergelijk proces vraagt heldere verantwoordelijkheden, sturing en monitoring, concrete veranderingsmaatregelen en aan de hand van ervaringen van hulpvragers en hulpverleners laten zien welke maatregelen werken en welke niet. Zo ontstaat een continu en collectief leerproces.

Voor de jeugdzorg betekent deze decentralisatie een verandering ten opzichte van de periode voor 2015:

- meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheid, meer benutten van 'eigen kracht' en het sociale netwerk van kinderen en hun ouders;
- kinderen en jongeren naar vermogen mee laten doen, laten participeren; daarom willen we normaliseren, ontzorgen en niet onnodig medicaliseren;
- sneller jeugdhulp op maat, dicht bij huis, om zo het beroep op gespecialiseerde zorg te verminderen;
- betere samenwerking rond gezinnen: één gezin, één plan, één regisseur, onder andere door ontschotting van budgetten;
- meer ruimte voor professionals, door de regeldruk terug te dringen.¹

2.1 Beantwoording deelvragen

De deelvragen hebben betrekking op drie thema's:

1. Beleidsplannen en voorbereiding.
2. De jeugdzorg in de praktijk.
3. Monitoring, informatievoorziening en rol van de gemeenteraad.

1. Beleidsplannen en voorbereiding

- *beleid en visie op hoofdlijnen geformuleerd, doelen niet geconcretiseerd;*
- *in samenwerking ingezet op een goede uitvoering, maar vooral oog voor financiële risico's;*
- *Onvoldoende inzicht in maatschappelijke en politieke bestuurlijke risico's.*

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 'Factsheet Jeugdwet', juni 2014.

Voor de doelstellingen en plannen voor de jeugdzorg heeft Heerenveen aansluiting gezocht bij wat landelijk met de decentralisatie is beoogd. Dit is vertaald naar de Heerenveense situatie. Op hoofdlijnen is beschreven welke richting de gemeente in wil slaan met betrekking tot de jeugdzorg als het gaat om de doelstellingen en de kansen van de jeugdzorg, de transformatie, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein en de toegang tot de jeugdzorg. De doelen zijn echter niet geconcretiseerd. Dat belemmert gerichte, gezamenlijke sturing en monitoring van de doelen. Op regionaal niveau zijn de (transformatie)doelen wel SMART geformuleerd. Dit regionale plan is voor de komende jaren herbevestigd. In de beleidsdocumenten is aandacht besteed aan de samenhang met andere beleidsdocumenten, maar de vertaling naar concrete raakvlakken heeft niet plaatsgevonden. In de jaarstukken en P&C-stukken is de samenhang met de beleidsdocumenten voor 'ingevoerd' te herkennen, maar niet duidelijk herleidbaar. Vooralsnog hebben zich op papier geen beleidsbijstellingen voorgedaan.

In de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de gemeente ervoor gekozen om voort te bouwen op de eerder ingeslagen lijn in het sociaal domein. De prioriteit lag in eerste instantie vooral op de inhoudelijke uitvoering van de jeugdzorgtaken. Met partijen uit het voorveld is hier met veel energie en in samenwerking aan gewerkt. Het gevolg hiervan is dat partijen uit het voorveld de gemeente beschouwen als een betrouwbare en goede partner om mee samen te werken. In de relatie met zorgaanbieders was het meer zoeken. Mogelijk dat hierbij meespeelde dat er met het voorveld al langer een samenwerkingsrelatie bestond en de samenwerking tussen zorgaanbieders en de gemeente nieuw was. Terugkijkend had meer energie gestoken kunnen worden in het elkaar leren kennen en begrijpen, met respect voor ieders positie en rol. De bedrijfsmatige kant van de jeugdzorg is in de voorbereidingen op de decentralisatie onvoldoende aan bod gekomen. Enerzijds als gevolg van onvoldoende aandacht vanuit de gemeente zelf, anderzijds als gevolg van de vele onduidelijkheden op landelijk niveau over vereiste gegevens en systemen. Zodoende moest in 2015 – het eerste jaar na de decentralisatie – op het gebied van de bedrijfsvoering een been bij worden getrokken om dit alsnog op orde te krijgen.

De gemeente heeft vooraf, voor zover mogelijk, gedegen de risico's van de nieuwe taken geïnventariseerd. Ook zijn sturingsmogelijkheden in kaart gebracht. Beheersmaatregelen zijn echter maar beperkt geformuleerd. Het risicomanagement richt zich bovendien vooral op financiële risico's en minder op maatschappelijke en politieke risico's. Enerzijds is dat begrijpelijk, gezien de landelijke beeldvorming over de financiële risico's van gemeenten in verband met het sociaal domein en de recente historie van de gemeente Heerenveen in financieel perspectief. Anderzijds brengt de decentralisatie van de jeugdzorg niet alleen financiële risico's met zich mee, maar kunnen de maatschappelijke en politieke risico's juist ook zeer groot zijn. In de praktijk zijn de meeste sturingsmogelijkheden ten uitvoer gebracht. Het financiële resultaat van 2015 en 2016 is mede daardoor positief uitgevallen. Van de overige geïnventariseerde risico's heeft een deel zich wel daadwerkelijk voorgedaan, zoals de beperkte realisatie van de transformatie, de cliëntenstops bij een aantal aanbieders en vertraging in de zorgtoeleiding in een aantal individuele cases als gevolg van de regionaal afgesproken budgetplafonds. In de risicomanagementdocumenten zijn geen beheersmaatregelen genoemd.

2. De jeugdzorg in de praktijk

- *goede samenwerking met voorveld en de zorgaanbieders;*
- *regionale inkoop waardevol, maar nog veel te verbeteren;*
- *grootste transformatie-uitdaging is integraliteit binnen eigen gemeente naast het door de aanbieders gezamenlijk doorontwikkelen van hun aanbod, afgestemd op de verschillende doelgroepen in Heerenveen.*

In de lokale zorginfrastructuur met partijen uit het voorveld en de gemeente is sprake van een positieve en vooruitstrevende onderlinge samenwerking en samenwerking met de gemeente. De visie van de

gemeente op het belang van preventie en vroegsignalering krijgt in de praktijk handen en voeten, mede als gevolg van de goede samenwerking. Wel zijn er op de volgende onderwerpen verbeteringen nodig:

- tijdige toeleiding naar gespecialiseerde hulp;
- voldoende capaciteit in de gebiedsteams voor preventie;
- borging van kennis- en expertise in de lokale teams;
- inhoudelijke gesprekken over de jeugdzorg tussen alle betrokken partijen;
- de realisatie van integraliteit in de toegang.

Aanvullend op deze punten, maken huisartsen nog onvoldoende deel uit van de gehele jeugdzorgketen, terwijl zij juist een belangrijk aandeel hebben in de toeleiding naar gespecialiseerde jeugdzorg.

Er wordt in de regel goed samengewerkt tussen de gemeente en zorgaanbieders en regionale partijen, zoals de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en het Veiligheidshuis. Heerenveen wordt regionaal gewaardeerd als een kundige en prettige samenwerkingspartner. Dit is voor de rekenkamercommissie een goede indicator om te kunnen stellen dat Heerenveen de decentralisatie van de jeugdzorg kundig oppakt. Wel is vanuit de zorgaanbieders meer behoefte aan een open en transparant gesprek over de inhoudelijke thema's, zoals de overgang van 18- naar 18+ en de transformatie. Momenteel vinden (half)jaarlijks gesprekken plaats met de grotere zorgaanbieders. Gezien het belang van inhoudelijke samenwerking, vinden wij het noodzakelijk dat gesprekken met zorgaanbieders waar de gemeente veel cliënten heeft, vaker plaatsvinden. Deze gesprekken kunnen ook worden benut om meer bedrijfsmatige en bureaucratische zaken te adresseren en gezamenlijk tot oplossingen te komen. Daar waar zorgaanbieders regionaal actief zijn, heeft het de voorkeur om in regionaal verband als gemeenten met hen in gesprek te gaan.

Het beeld is dat er sprake is van een waardevolle inkoop samenwerking. Ook daarin vervult Heerenveen een kundige en betrokken rol. De regionale inkoop betekent voor zorgaanbieders een grote vermindering van bureaucratie. Wel waren er in 2015 zeer veel opstartproblemen, vooral bij het op orde krijgen van de facturatieprocessen. Dergelijke problemen speelden echter op landelijk niveau. De Friese gemeenten wijken daarin dus niet af van de rest van Nederland. Aan de hand van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken concluderen onderzoekers dat de basis van de regionale inkoop nagenoeg op orde is. Restern forse ontwikkelpunten, met name op het gebied van informatievoorziening. Sturingsinformatie over de jeugdzorg dient de gemeente inzicht te geven in ontwikkelingen in de uitvoering ervan.

Wat positief opvalt is dat de transformatie van de jeugdzorg in de gemeente Heerenveen zowel door de gemeente als door de aanbieders en het voorveld al ingezet is voorafgaand aan de decentralisatie. Speerpunten daarbij waren preventie, vroegsignalering en ambulantisering van de jeugdzorg. De decentralisatie en het op orde krijgen van de basisprocessen trok echter een wissel op de aandacht voor de transformatie. Op het gebied van transformatie liggen twee belangrijke uitdagingen:

- De integrale benadering van het sociaal domein binnen de gemeente zelf. Exemplarisch is een in de interviews – door de gemeente zelf – gemaakte opmerking dat de afstemming binnen de gemeente lastiger lijkt te verlopen dan de afstemming met externe partijen.
- Het door de aanbieders gezamenlijk doorontwikkelen van hun aanbod, afgestemd op de verschillende doelgroepen in Heerenveen.

In dit onderzoek is het slechts beperkt mogelijk geweest om een beeld te krijgen van cliëntervaringen. Op basis van de bevindingen is het beeld van de rekenkamercommissie dat de gemeente en aanbieders cliënten voldoende betrekken bij de ontwikkeling van beleid, uitvoeringszaken of evaluaties, meestal via cliëntraden. Dit is een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd is het een gemiste kans dat de gemeente in november 2016 nog niet de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek kon presenteren en zodoende nog geen beeld bij cliëntervaringen heeft. Die ervaringen zijn een indicator van de beperkte prioriteit van cliëntenonderzoek. Inmiddels heeft de gemeente wel stappen genomen in tevredenheidsonderzoeken.

3. Monitoring, informatievoorziening en rol gemeenteraad

- *vooraf is nagedacht over monitoring en informatievoorziening, maar in de praktijk blijkt de realisatie hiervan lastig en ontbreken gegevens over doelrealisatie;*
- *onvoldoende inzicht in beheersmaatregelen;*
- *bedrijfsvoering lange tijd onderbelicht gebleven.*
- *de raad is na de decentralisatie beperkt betrokken geweest, ook niet op eigen initiatief.*

Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken, waaronder met de raad zelf, kan worden geconcludeerd dat de raad bij de totstandkoming van het jeugd(zorg)beleid naar vermogen is betrokken en ondersteund. De raad is geïnformeerd en meegenomen in de planvorming. Er zijn geen varianten gepresenteerd waaruit de raad expliciet heeft kunnen kiezen. Over monitoring en informatievoorziening zijn met de gemeenteraad afspraken gemaakt. Dit is gebeurd op initiatief van de raad zelf.²

In de voorbereidingsfase is in Heerenveen nagedacht en zijn afspraken gemaakt over monitoring, doelrealisatie en indicatoren. In de praktijk heeft de monitoring en informatievoorziening echter onvoldoende vorm gekregen. Mogelijke redenen hiervoor zijn de relatief late start van de bedrijfsmatige zaken en het ontbreken van de benodigde gegevens door opstartproblemen rondom facturatie. Het monitoringsproces is beperkt ingericht. Er wordt wel gemonitord op budget en op financiële risico's. Er wordt echter nog onvoldoende gemonitord op doelstellingen, kansen, ervaringen en maatschappelijke risico's. Er heeft geen nulmeting plaatsgevonden bij de start om de voortgang van indicatoren en doelstellingen te kunnen meten. Monitoring wordt door betrokkenen wel als belangrijk geduid, al blijkt het in de praktijk lastig vorm te geven. Beeld is wel vanuit verschillende partijen dat doelen worden gerealiseerd, maar een cijfermatige onderbouwing ontbreekt vooralsnog. Rol raad ná decentralisatie: beperkte betrokkenheid, informatievoorziening nog niet in lijn met afspraken en weinig initiatief vanuit de raad zelf.

Op basis van de raadsagenda en het gesprek met de raad zelf concludeert de rekenkamercommissie dat de gemeenteraad na de decentralisatie zeer beperkt betrokken is geweest bij de jeugdzorg in de gemeente. De informatievoorziening richting de raad is nog niet in lijn met de afspraken, met name ten aanzien van de kwaliteit en diepgang van de aangeleverde informatie. Dit is mede het gevolg van het nog niet beschikbaar zijn van de informatie. Zowel de raad als de gemeente zelf zijn zoekende (geweest) naar een goede manier van betrokkenheid op de uitvoering. Er is door de raad tijd en ruimte gegeven om de informatievoorziening op te bouwen, maar inmiddels hebben raadsleden sterk behoefte aan informatie over 'hoe het gaat in de jeugdzorg'. Deze behoefte heeft er bij de raad echter niet toe geleid dat de raad het jeugdzorgbeleid in 2016 zelf op de agenda heeft gezet. Concluderend stelt de rekenkamercommissie dat zowel de ambtelijke organisatie, het bestuur als de gemeenteraad onvoldoende hebben bijgedragen aan een adequate invulling van de controlerende rol van de raad.

2.2 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek is in hoeverre de met de decentralisatie van de jeugdzorg beoogde kansen op doeltreffende en doelmatige wijze gerealiseerd worden en of er bij de uitvoering voldoende rekening gehouden wordt met de risico's.

Dit onderzoek toont in het algemeen een positief beeld van de gemeente Heerenveen die haar kansen benut om een goed jeugdzorgstelsel in de gemeente tot stand te brengen. De gemeente werkt vanuit een professionele, lerende houding aan de doelstellingen die met de decentralisatie van de jeugdzorg worden

² Door middel van twee moties. Zie paragraaf 5.3.

beoogd. Daarin is ruimte voor vernieuwende, maatschappelijke initiatieven en wordt geïnvesteerd in preventie en aansluiting bij vindplaatsen van jeugdigen en hun ouders. Met de bij de jeugdzorg betrokken partijen wordt geprobeerd de kansen te benutten die decentralisatie biedt. Voorbeelden hiervan zijn:

- de focus op samenwerking en uitgaand van partnerschap, met name in het voorveld en onderwijs;
- grote inzet op preventie op vindplaatsen, zoals CJG op school;
- maatwerkafspraken om, ondanks regionale budgetplafonds, de benodigde zorg te realiseren;
- het beeld bij zorgaanbieders en regionale partijen van de gemeente als betrouwbare en kundige partner.

2.3 Conclusies

De gemeente heeft de basis gelegd voor de ontwikkeling van een goed en adequaat jeugdzorgstelsel. Dat is gebeurd met een vroege start van de voorbereiding met de gemeente als regisseur, deskundigheide en betrouwbare partner, goede samenwerking met betrokken partijen en stappen voor de aanpak van preventie en vroegsignalering.

Er zijn belangrijke verbeterpunten aan te wijzen om de jeugdzorg zo in te richten om de kansen beter te benutten die de decentralisatie biedt. De belangrijkste daarvan zijn:

Integraliteit binnen de gemeente tussen verschillende domeinen zoals Wmo en Werk en Inkomen

De integraliteit zowel binnen de gemeente als tussen maatschappelijke partners komt nog onvoldoende uit de verf. Het vergt moed en durf om los van bestaande structuren en processen te denken. De kansen die de transformatie biedt om vanuit de verschillende domeinen met '1 gezin, 1 plan, 1 aanpak' te werken, worden hierdoor onvoldoende benut.

Bedrijfsvoering, monitoring en verantwoordings- en informatievoorziening naar de raad

Heerenveen heeft de bedrijfsvoering in vergelijking met andere Friese gemeenten relatief goed georganiseerd. In de voorbereiding naar de decentralisatie zijn de backoffice van het jeugddomein en de bijbehorende systemen en processen echter onderschat. Behalve voor de gemeente, heeft de transitie ook voor zorgaanbieders mede vanuit bedrijfsmatig perspectief een majeure operatie betekend. Een combinatie van factoren maakt zodoende dat er nog aanzienlijke verbetermogelijkheden liggen voor de monitoring en, in het verlengde daarvan, de verantwoording naar de raad. Een adequaat stelsel van democratische controle is in het sociaal domein onontbeerlijk. Inzicht in de besteding van middelen is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het geld wordt ingezet waarvoor het is bedoeld. De raad vervult in dat stelsel van democratische controle op lokaal niveau een centrale rol. De monitoringsinformatie is daarvoor te beperkt.

Inwonerservaringen

Inwoners en cliënten worden door de gemeente betrokken bij de ontwikkeling van beleid en initiatieven. Daarnaast worden regionaal en door de zorgaanbieders cliënten betrokken en om hun mening gevraagd. Op lokaal niveau is het cliëntervaringsonderzoek echter pas laat gestart en staat een structurele terugkoppeling van de ervaringen van cliënten met de dienstverlening door de gemeente nog in de kinderschoenen. Recent zijn hier stappen in gezet, maar vooralsnog worden inwonerservaringen onvoldoende gebruikt door de gemeente om haar taakuitvoering te verbeteren. Bij cliëntervaringsonderzoeken rijst de vraag in hoeverre deze voldoende inzicht geven voor beleidsmakers – raad, college, organisatie(s) – in de echte ervaringen van cliënten en hun achterliggende vragen en hun verhalen. Kwalitatief onderzoek via gesprekken met hulpvragers kan het inzicht in de beleidseffecten voor raad, college en organisatie vergroten en bijdragen aan betere jeugdzorg.

2.4 Aanbeveling

Op basis van de conclusies heeft de rekenkamercommissie als aanbeveling voor de raad dat de raad een actieve rol dient in te nemen voor de jeugdzorg. Dit betekent dat:

1: Monitor integraal werken binnen de gemeente en het netwerk van zorgaanbieders

- Monitor de transformatie die het college samen met alle betrokken partijen binnen de jeugdzorg en het bredere sociaal domein vorm en inhoud zal geven. Stel zo nodig (nadere) kaders.
- Formuleer met college en organisatie wat integraal werken in Heerenveen betekent. In welke situaties is dit gewenst? En betekent dit dan werken met generalisten, of specialisten die goed samenwerken? En hoe kan ook het budget bij elkaar worden gebracht? Hoe kan het gezin daarbij zelf in de lead zijn? Betrek hierbij in ieder geval Wmo en Werk en Inkomen.
- Bouw van daaruit de structuren en processen verder uit om die samenwerking te faciliteren. Kies voor een pragmatische inrichting waarbij snel schakelen en elkaar makkelijk vinden centraal staan.

2: Concretiseer doelstellingen en de bijbehorende monitoring

- Gebruik 2017 om samen met het college concretere doelstellingen vast te stellen en vraag naar het voorgelegd krijgen van politieke keuzes over de jeugdzorg. Denk ondermeer aan thema's als transformatie, integraal werken, de problematiek van de overgang 18- naar 18+, cliëntervaringen, (dreigende) wachtlijsten en andere maatschappelijke, politiek-bestuurlijke en financiële risico's.
- Spreek met het college van af hoe en met welke frequentie monitoringsinformatie zowel kwalitatief als kwantitatief wordt aangeleverd. Maak gebruik van de indicatoren en 'knoppen' die al zijn uitgewerkt.
- Leg daarbij actief de koppeling tussen beleid en control. Actief leren van risico's die zich hebben voorgedaan en de effectiviteit van sturingsmogelijkheden.
- Neem als raad een actievere rol in ten aanzien van de jeugdzorg. Ga erover in gesprek met inwoners, zet het onderwerp op de agenda van de raad en stel vragen om het complexe speelveld beter te begrijpen. Ga daarin niet teveel in op details, maar blijf op hoofdlijnen.

3: Continu cliëntervaringen meten en ervan leren

Spreek met het college af dat het college zorgt voor en aan de raad rapporteert over:

- een continue terugkoppeling van cliëntervaringen. Zet niet in op uitsluitend jaarlijkse metingen, maar op een proces waarbij ieder traject geëvalueerd wordt.
- het organiseren van jaarlijkse bijeenkomst met vertegenwoordigers van bij de jeugdzorg betrokken professionals, waarin gereflecteerd wordt op vragen rondom de kwaliteit en transformatie van de zorg.
- de creatie van een leercirkel (*learning loop*) door deze combinatie van ervaringen te gebruiken voor verdere transformatie van de jeugdzorg.

3. De beleidsplannen en voorbereiding

3.1 Wat hopen we aan te treffen?

In de voorbereiding op de decentralisaties zet de gemeente de toon voor de uitvoering. Een goede voorbereiding daarop is essentieel. Aan de voorkant van het onderzoek is in het normenkader afgesproken waar een goede voorbereiding tenminste uit bestaat.

Ten eerste mag er **visie en beleid** verwacht worden met betrekking tot:

- de doelstellingen en de kansen van de jeugdzorg;
- de (verdere) transformatie;
- de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein;
- de toegang tot de jeugdzorg.

Beleidswijzigingen hebben tot doel dat jeugdzorg eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Bij beleidsbijstellingen worden monitoringsresultaten en maatschappelijke en financiële risico's betrokken.

Als tweede is hieraan toegevoegd dat de **ervaringen van de gemeente en andere partijen** over de voorbereidingen positief zijn.

Als derde vereist een goede voorbereiding dat **maatschappelijke en financiële risico's** geïnventariseerd zijn en dat beheersmaatregelen zijn uitgewerkt. Bij de laatste norm wordt ook gezien of dit in de praktijk ten uitvoer is gebracht.

Bovenstaande drie normen zijn ieder in een paragraaf van dit hoofdstuk uitgewerkt.

3.2 Doelstellingen jeugdzorg op hoofdlijnen, beleidsplannen overwegend samenhangend

Doelstellingen uit de (samenhangende) regionale en lokale beleidsplannen zijn veelal op hoofdlijnen

De gemeente Heerenveen heeft voorafgaand aan de decentralisatie ambities en doelstellingen geformuleerd, zowel op regionaal als op lokaal niveau. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste documenten opgenomen met een beknopte beschrijving per document:

Beleidsdocument	Datum (vaststelling raad)	Inhoud (beknopt)
Visie Sociaal Beleid 'Samen bouwen aan de kracht van de Heerenveense samenleving en haar inwoners! (lokaal)	1 juli 2013	Dit visiedocument is opgesteld op verzoek van de raad met het oog op de komst van de decentralisaties en vanuit behoefte aan samenhang en overzicht in het sociale beleid. Tevens diende dit visiedocument als herijking van het Wmo-beleidsplan 'Kiemen voor een solidaire samenleving' uit 2007. De visie beschrijft de contouren van de ambities van de gemeente en de veranderopgave die dit betekent. Daarbij wordt benoemd wat er te leren valt van Heerenveense initiatieven en werkwijzen die er op dat moment waren.

Beleidsdocument	Datum (vaststelling raad)	Inhoud (beknopt)
Visie Zorg voor Jeugd	16 september 2012	Visiedocument op hoe de gemeente Heerenveen de zorg voor jeugd ziet en wat dit betekent voor inwoners, professionals, maatschappelijke partners en de gemeente.
Transitiearrangement regio Fryslân (regionaal)	15 december 2014	Het (landelijk verplichte) regionaal transitiearrangement (RTA) gaat in op het realiseren van continuïteit van zorg en infrastructuur en het beperken van frictiekosten.
Omvormingsplan Zorg voor jeugd Friesland (regionaal)	20 oktober 2015	Het omvormingsplan beschrijft kansen voor inhoudelijke vernieuwing van de jeugdzorg. Vervolgens worden 10 'actiepunten van concrete vernieuwing/transformatie in de praktijk' genoemd. De meesten hiervan zijn meetbaar geformuleerd.
Beleidsplan Zorg voor Jeugd 2015-2018 (lokaal)	20 oktober 2015	Dit beleidsplan valt onder de speerpunten van het Integraal Jeugdbeleid, die de raad in 2012 vaststelde.

De Visie Sociaal Beleid is overkoepelend voor het gehele sociale domein en geeft duiding aan de ambities van de gemeente. De gemeente vat de opgave samen als: "meer met minder = anders". In verschillende beleidsplannen is dit per domein (jeugd, Wmo, etc.) uitgewerkt. Voor het domein Jeugd is dit het beleidsplan Zorg voor Jeugd. Daarin staan – verkort weergegeven – de volgende doelstellingen:

- Versterken van de leefomgeving en basisvoorzieningen.
- Adequaet handelen op signalen van ouders en jeugdigen, volgens 1 gezin, 1 plan, 1 aanspreekpunt.
- Plek waar ouders en kinderen vragen kunnen stellen is dichtbij, CJG op scholen, peuterspeelzalen etc.
- Integrale benadering, sociaal domein breed, alle domeinen betrekken bij vraagverheldering.
- Snel passende hulp in directe leefomgeving door afspraken met aanbieders over matched care.
- Veiligheid kind voorop, ondersteuningsteam in staat op elk moment een veiligheidscheck te doen.

In het beleidsplan staat over het plan zelf: "Het is een plan op hoofdlijnen. Elk jaar zal er een uitvoeringsplan worden gemaakt waarin meer concreet invulling wordt gegeven aan de doelstellingen uit het beleidsplan". Onderzoekers sluiten zich aan bij de door de gemeente zelf gedane constatering dat het beleidsplan op hoofdlijnen is. Het uitvoeringsplan is volgens de gemeente verwerkt in het jaarlijkse afdelingsplan dat – op basis van de beleidsplannen en nadere uitwerkingen – de te behalen resultaten en activiteiten bevat. Hier heeft binnen dit onderzoek geen beoordeling van plaatsgevonden.

Van de beleidsplannen is het Omvormingsplan opvallend concreet qua doelstellingen. Twee voorbeelden hiervan zijn: in 2017 zijn er 20% minder ondertoezichtstellingen ten opzichte van 2013 en vanaf 2016 krijgen alle hulpbehoevende jongeren die 18 jaar worden, een persoonlijk overgangsplan.³

Beleidsplannen op hoofdlijnen

In de meeste gemeenten zijn beleidsplannen op een bepaald abstractieniveau geformuleerd, met termen als eigen kracht, maatwerk en integraliteit. De betekenis hiervan moet vooral tot uiting komen in de realisatie van de transformatie, een opgave die in de meeste gemeenten nog echt handen en voeten moet krijgen.

Rotterdam: inclusieve inzet jeugdhulpbeleid

De gemeente Rotterdam heeft jeugdbeleid opgesteld vanuit een inclusieve benadering vanuit een andere manier van denken. Vanaf de geboorte wordt doorgeredeneerd naar latere leeftijdsfasen. Elke relevante discipline wordt gewaardeerd om zijn inbreng in de kwaliteit van leven en het toekomstperspectief van de jeugd.

³ Over de mate van doelrealisatie hiervan: zie paragraaf 5.3.

Onderlinge samenhang tussen beleidsdocumenten, maar minder met jaarlijkse P&C-documenten en regionaal beleid

In de beleidsdocumenten is oog voor de samenhang met andere beleidsdocumenten. Zo komt in het beleidsplan Zorg voor Jeugd de samenhang met de andere decentralisaties aan de orde. Dit blijft echter wel op hoofdlijnen; concrete raakvlakken worden niet benoemd. Naast de verwijzing naar de andere decentralisaties, wordt in het beleidsplan ook verwezen naar de bovenlokale (transformatie)doelen uit het Omvormingsplan. Hoe de doelen zijn vertaald naar het lokale beleid komt echter niet duidelijk naar voren.

In de jaarlijkse themabegrotingen, -rekeningen van de gemeente komen de ambities in het sociaal domein terug in een 'doelenboom' (bestaande uit een motto, hoofddoelen en hoe daarop wordt ingezet). Per hoofddoel zijn ER-doelen benoemd. Deze zijn niet SMART geformuleerd, waardoor het bepalen van (de mate van) doelbereik lastig is. Bovendien is de samenhang met de beleidsplannen, zoals Zorg voor Jeugd en het Omvormingsplan, op hoofdlijnen wel te herkennen, maar is dit niet duidelijk ter herleiden. Dit geldt ook voor de Perspectiefnota.

Nog geen beleidsbijstellingen sinds de decentralisatie

Er hebben sinds de decentralisatie nog geen beleidsbijstellingen plaatsgevonden. Wel zijn de beleidskaders uitgewerkt in de volgende documenten: het Preventieplan Jeugd (2015), Doorontwikkeling en integratie toegang, 'Koersen' (2015) en Strategie regionale inkoop Jeugd (2016). Daarnaast is het 'Omvormingsplan' van de 24 Friese gemeenten herijkt en zijn de doelstellingen herbevestigd in een bestuurlijk overleg⁴. De belangrijkste regionale bevindingen zijn:

- De transformatieagenda is nog steeds actueel.
- Er is nog geen inzicht in de resultaten doordat cliëntervaringen en prestaties nog niet structureel gemeten worden.
- Er is meer aandacht nodig voor preventie, aansluiting bij het onderwijs, kwaliteitsmeting en verbeteren van de samenwerking, proces en draagvlak tussen alle betrokken partijen.

Analyse en conclusie: het beleid voor de jeugdzorg is zeer op hoofdlijnen en in beperkte mate concreet; dit geldt ook voor de P&C-stukken

Met betrekking tot de doelstellingen en plannen voor de jeugdzorg concluderen de onderzoekers dat Heerenveen aansluiting heeft gezocht bij wat landelijk met de decentralisatie is beoogd. Dit is vertaald naar de Heerenveense situatie. Op hoofdlijnen is beschreven welke richting de gemeente in wil slaan met betrekking tot de jeugdzorg als het gaat om de doelstellingen en de kansen van de jeugdzorg, de transformatie, de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein en de toegang tot de jeugdzorg. De doelen zijn echter niet geconcretiseerd. Dat belemmert gerichte, gezamenlijke sturing en monitoring van de doelen. Op regionaal niveau zijn de (transformatie)doelen wel SMART geformuleerd. Dit regionale plan is voor de komende jaren herbevestigd. In de beleidsdocumenten is aandacht besteed aan de samenhang met andere beleidsdocumenten, maar de vertaling naar concrete raakvlakken heeft niet plaatsgevonden. In de jaarstukken en P&C-stukken is de samenhang met de beleidsdocumenten voor 'ingevoerden' te herkennen, maar niet duidelijk herleidbaar. Vooralnog hebben zich op papier geen beleidsbijstellingen voorgedaan.

3.3 Voorbereidingsfase: vooral focus op uitvoering, pas in later stadium op de bedrijfsvoering; merendeel betrokkenen positief over samenwerking

In de Visie Sociaal Beleid (2012) staat: "De gemeenten staan aan de vooravond van een operatie die zijn weerga niet kent". Deze zin geeft aan wat er op Heerenveen is afgekomen en waar ze mee aan de slag is gegaan.

⁴ Bevindingen herijking Omvormingsplan en aanbevelingen bestuurlijke afwegingen, Rapportage Bestuurlijk Overleg Zorg voor Jeugd 10 juni 2016.

Focus in eerste instantie op de inhoudelijke uitvoering, minder op bedrijfsvoering

Bij de voorbereiding op de overdracht van verantwoordelijkheden voor de jeugdzorg heeft de gemeente Heerenveen in eerste instantie gefocust op de inhoudelijke uitvoering van de jeugdzorg. Daarbij is aangesloten op de lijn die al was uitgestippeld door de raad en het college van voor de verkiezingen van 2014. Zodoende is nadrukkelijk aandacht besteed aan preventie en vroegsignalering; thema's die binnen de gemeente al hoog op de agenda stonden.

De bedrijfsmatige transitie van de jeugdzorg, zoals de processen, het berichtverkeer en monitoringsindicatoren, is relatief laat op gang gekomen. Naar eigen zeggen heeft de gemeente deze kant van de decentralisatie onderschat. Voor een belangrijk deel als gevolg van meer administratieve taken dan vooraf verwacht op basis van afspraken tussen de gemeenten en Sociaal Domein Fryslân (hierna: SDF) en MO-zaak. Op het moment dat de bedrijfsmatige kant van de decentralisatie nadrukkelijker in het vizier van de gemeente kwam, heeft dit een aanzienlijk deel van de inzet gekost. Daarbij speelde mee dat er veel onduidelijkheid was over de jeugdzorggegevens, zowel over de financiën als over de aantallen cliënten.

Veel gemeenten relatief laat opgestart met praktische voorbereidingen

In de aanloop naar de decentralisatie van de jeugdzorg hebben veel gemeenten in de jaren daarvoor wel beleidsplannen opgesteld, maar is men relatief laat begonnen met de praktische organisatie. De late beschikbaarheid van landelijke ondersteuning en onzekerheid over cliëntgegevens droegen hier niet aan bij.

Samenwerking met partijen in het voorveld positief, met zorgaanbieders eerst nog onwennig

In de voorbereiding op de decentralisatie heeft de gemeente veel samengewerkt met maatschappelijke partners. In de gesprekken die voor dit onderzoek zijn gevoerd, hebben partijen uit het voorveld (scholen en welzijnsinstellingen) aangegeven dat de gemeente voortbouwde op wat er al lag en open stond voor ideeën uit de praktijk. De samenwerking met de gemeente werd door hen als zeer positief ervaren, vanuit gelijkwaardig partnerschap. Uit de gesprekken met de gemeente en zorgaanbieders komt een ander beeld naar voren. De relatie en de toon van gesprekken tussen beiden was aan het begin nog onwennig en niet altijd constructief. Enerzijds als gevolg van onbekendheid met elkaars taken en verantwoordelijkheden, anderzijds als gevolg van de zoektocht van partijen naar de invulling van de marktwerking. Mede hierdoor zijn de door de aanbieders aangeboden inzichten in trends en gegevens over de ontwikkelingen in de jeugdzorg naar hun mening onvoldoende benut bij de voorbereidingen op de decentralisatie.

Analyse en conclusie: vol energie aan de slag gegaan met nieuwe jeugdzorgtaak – dit ging natuurlijker met partners uit het voorveld dan met zorgaanbieders –; bedrijfsvoering in eerste instantie ondergeschoven kindje

In de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg heeft de gemeente ervoor gekozen om voort te bouwen op de eerder ingeslagen lijn in het sociaal domein. De prioriteit lag in eerste instantie vooral op de inhoudelijke uitvoering van de jeugdzorgtaken. Met partijen uit het voorveld is hier met veel energie en in samenwerking aan gewerkt, zo concluderen we. Het gevolg hiervan is dat partijen uit het voorveld de gemeente beschouwen als een betrouwbare en goede partner om mee samen te werken. In de relatie met zorgaanbieders was het meer zoeken. Mogelijk dat hierbij meespeelde dat er met het voorveld al langer een samenwerkingsrelatie bestond en de samenwerking tussen zorgaanbieders en de gemeente nieuw was. Terugkijkend had meer energie gestoken kunnen worden in het elkaar leren kennen en begrijpen, met respect voor ieders positie en rol. De bedrijfsmatige kant van de jeugdzorg is in de voorbereidingen op de decentralisatie onvoldoende aan bod gekomen. Enerzijds als gevolg van onvoldoende aandacht vanuit de gemeente zelf, anderzijds als gevolg van de vele onduidelijkheden op landelijk niveau over vereiste gegevens en systemen. Zodoende moest in 2015 – het eerste jaar na de decentralisatie – op het gebied van de bedrijfsvoering een been bij worden getrokken om dit alsnog op orde te krijgen.

3.4 Risico's en sturingsmogelijkheden: in beeld gebracht, paar risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan

Risico's in beleidsplan op hoofdlijnen geïnventariseerd

De uitvoering van de decentralisaties, waaronder die van de jeugdzorg, gaat met diverse grote risico's gepaard. Dit zijn zowel maatschappelijke, politieke als financiële risico's. In de volgende documenten heeft de gemeente de risico's benoemd:

- *Beleidsplan*: Hierin worden enkel financiële risico's expliciet benoemd. Samengevat stelt de gemeente in het beleidsplan dat er een opgave ligt om bij te sturen, van € 1,25 miljoen in 2015 tot € 2,4 miljoen in 2017 en verder. Dit als gevolg van de rijkskorting op de budgetten en de verwachte stijging van 10% van de instroom per jaar.
- *Perspectiefnota 2016*: Hierin worden de volgende (financiële) risico's benoemd:
 - financieel open einde van de maatwerkvoorzieningen;
 - zeer beperkte sturing op zorggebruik in de jeugd door verwijzingsbevoegdheid externen;
 - herstructurering WSW: frictie als gevolg van uittreding gemeenten uit Caparis;
 - kostenstijgingen door druk op voorzieningen;
 - daling budgetten door rijksbeleid.
- *Risico-inventarisaties van de afdelingen Samenleving en Wimo van de gemeente*: De gemeente heeft voor beide afdelingen een uitgebreide risico-inventarisatie uitgevoerd, inclusief een inschatting van de kans en de mogelijke politieke, maatschappelijke en financiële gevolgen. Dit betreft risico's als:
 - geen start van de transformatie in 2016;
 - fouten in de uitvoering;
 - politieke overreactie bij calamiteiten;
 - het ontstaan van wachtlijsten als gevolg van het budgetplafond bij SDF;
 - niet-tijdige implementatie van het ICT systeem voor jeugd.

De sturingsmaatregelen zijn (deels) in kaart gebracht en hierover zijn afspraken gemaakt met de raad

In het beleidsplan – en tevens ook in de Notitie integrale afweging 2015 van september 2014 – zijn sturingsmogelijkheden (van de raad) benoemd:

- minimaal uitvoeren van de taak zowel kwantitatief (wachtlijsten) als kwalitatief (kwaliteit zorg);
- maatwerkvoorzieningen ombuigen naar algemene voorzieningen, bijvoorbeeld door de inzet van jeugdwerkers en Praktijk Ondersteuners Huisarts (hierna: POH);
- toegang: scherpe indicatie en tijdig op- en afschalen van ondersteuning;
- scherpe tarieven/inkoop;
- differentiatie PGB;
- maximaliseren eigen bijdrage;
- innovatieve maatregelen/kruisbestuiving;
- vervoersvoorzieningen beperken.

In het beleidsplan staat tevens genoemd dat nog onderwerp van bespreking is of het wenselijk dan wel noodzakelijk is tussen de Friese gemeenten solidariteitsconstructie overeen te komen voor:

- a. het gezamenlijk in stand houden van gespecialiseerde voorzieningen, en/of;
- b. een risicofonds ter bestrijding van al te grote schommelingen in de kosten van jeugdhulp, waar met name kleinere gemeenten tegenaan kunnen lopen.

Ten aanzien van a. zijn afspraken gemaakt. Het onder b. genoemde risicofonds is er niet gekomen.

In september 2014 heeft de gemeenteraad besloten tot een pakket van ombuigingsmaatregelen. Dit pakket betekent het doorvoeren van de laatste zes sturingsmogelijkheden uit het beleidsplan, resulterend in een ombuiging van € 800.000 op de jeugdzorg. Dit bedrag wordt toegevoegd aan de reserve sociaal domein, die voor het sociaal domein maximaal € 6,5 miljoen mag bedragen, aldus de perspectiefnota 2016. Via deze reserve sociaal domein worden tekorten en overschotten in de deelbegroting sociaal domein opgevangen.

In de bestudeerde risico-inventarisaties van de gemeentelijke afdelingen Samenleving en Wimo staan nauwelijks maatregelen benoemd. Opvallend, omdat juist deze risico-inventarisaties ook maatschappelijke en politieke risico's benoemen. Een voorbeeld hiervan is het risico op onvoldoende mogelijkheden om te kunnen sturen op een integrale aanpak van de cliënten van de toegang door samenwerking in regio. Dit risico is door de gemeente ingeschat als structureel risico, waarbij de kans op verwezenlijking van dit risico wordt ingeschat op 80%. In het risico-document zijn echter geen beheersmaatregelen genoemd. Dat is zorgelijk, omdat een integrale aanpak in het belang is van cliënten en in de beleidsstukken naar voren komt als een belangrijk uitgangspunt bij de uitvoering van het sociaal domein. Inmiddels zijn op dit punt door de gemeente stappen ondernomen.⁵

De praktijk: sturingsmogelijkheden ingezet, niet alle risico's hebben zich voorgedaan, financiële resultaten binnen de begroting gebleven, nog wel onzekerheden

De gemeente stond in 2015 onder preventief toezicht en geeft in de gesprekken aan hard bezig te zijn geweest met het beperken van de financiële risico's. Complicerende factor was de onzekerheid over het al dan niet kloppen van historische gegevens.

In de praktijk is vanaf 2015 een aantal sturingsmogelijkheden ingezet:

- eigen bijdrage (later teruggedraaid);
- scherpe inkoopstarieven;
- differentiatie PGB;
- maatwerkvoorzieningen ombuigen naar algemene voorzieningen door inzet van bijvoorbeeld jeugdwerkers en praktijkondersteuners huisarts.

De toename van jeugdigen met 10% heeft niet doorgezet. De gemeente geeft aan dat de kwaliteit van zorg wel gelijk gebleven lijkt. Dit is gebaseerd op het niet of nauwelijks ontvangen van klachten van inwoners en het beeld van de gemeente zelf over de uitvoering van de jeugdzorg. Van de op afdelingsniveau geïnventariseerde risico's heeft zich in ieder geval het volgende risico voorgedaan: beperkte realisatie van de beoogde transformatie in 2016.⁶ Daarnaast hebben zich als gevolg van de regionaal afgesproken budgetplafonds bij een aantal aanbieders cliëntenstops voorgedaan en was tevens sprake van vertraging in de zorgtoeleiding in een aantal individuele cases.⁷ Van formele wachtlijsten is geen sprake geweest.

Het financiële resultaat voor jeugd blijft vermoedelijk (zie toelichting onder tabel) ruim binnen de budgetten. Onderstaande tabel bevat de begrote en werkelijke bedragen op basis van de 4^e financiële monitor sociaal domein van 2015 (stand van zaken per 31-12-2015).

Taak	Bedrag begroot	Bedrag werkelijk
Algemene preventie	€ 1.728.901	€ 1.724.767
Specifieke preventie	€ 448.755	€ 412.243
Maatwerkvoorzieningen licht/matig	€ 3.740.726	€ 3.641.182
Maatwerkvoorzieningen zwaar	€ 7.086.345	€ 5.083.029
TOTAAL	€ 13.004.727	€ 10.861.221

Of de jeugdzorguitgaven daadwerkelijk binnen de marges zijn gebleven, is ten tijde van dit onderzoek niet met zekerheid te stellen.⁸ Per datum van de 4^e financiële monitor sociaal domein was er € 8,7 miljoen verantwoord aan maatwerkvoorzieningen door de zorgaanbieders. Aangezien dit geraamd was op

⁵ In het ambtelijk wederhoor op de onderzoeksrapportage (maart 2017) is door de gemeente aangegeven dat er gewerkt wordt met een nieuw risicomanagementproces met ondersteunend systeem NARIS, dat minimaal twee keer per jaar wordt herijkt, inclusief de beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor het vaststellen van het benodigde weerstandsvermogen.

⁶ Meer hierover in paragraaf 3.5.

⁷ Zie paragraaf 3.5 onder 'budgetplafonds' voor de reactie van de gemeente hierop.

⁸ Uit het ambtelijk wederhoor op de onderzoeksrapportage (maart 2017) is bekend geworden dat in 2015 sprake was van een overschot op het budget Jeugd. Ook in 2016 is hier sprake van; dit betreft een overschot van € 1,9 miljoen.

maximaal € 10,8 miljoen, ontstond er een surplus van € 2,1 miljoen. Dit surplus is toegevoegd aan de reserve sociaal domein om twee redenen. Enerzijds omdat behaalde resultaten in 2015 nog geen garantie voor 2016 bieden. Anderzijds vanwege de onzekerheid over of de € 8,7 miljoen de definitieve uitgaven zijn. Factoren voor die onzekerheid zijn:

- SDF heeft (in oktober 2016) nog maximaal € 26 miljoen (voor heel Friesland) aan beschikkingen openstaan bij zorgaanbieders. Het is niet zeker of dit uiteindelijk gefactureerd wordt. Reden hiervan is dat zware maatwerkvoorzieningen veelal achteraf factureren, maar soms langere trajecten hebben lopen op basis van staffels waardoor pas in 2016 definitieve declaraties over 2015 binnenkomen. Voor 94% van het budget is hierover wel een opgave binnengekomen van zorgaanbieders over onderhanden werk.
- Er is een risico op nadeclaraties als gevolg van het woonplaatsbeginsel. Het kan namelijk voorkomen dat gemeenten en/of aanbieders verlaat tot de conclusie komen dat jeugdhulp die in eerste instantie aan een andere gemeente is toegerekend, op basis van het woonplaatsbeginsel aan Heerenveen toebehoort.
- De gemeente Heerenveen is verantwoordelijk voor de wettelijk bepaalde continuering van de zorg uit 2015. Als gevolg hiervan kan zorg die vanuit 2014 doorliep in 2015, gefactureerd worden, ongeacht of er een beschikking aan ten grondslag ligt.

Financieel overschot bij gemeenten

In november 2016 werd bekend dat de gemeenten van het Wmo- en jeugdzorgbudget € 1,18 miljard over hebben gehouden. Slechts 22 gemeenten kwamen niet uit met de rijksbijdrage en boekten een tekort. Het geld dat de gemeenten voor het sociaal domein krijgen in het gemeentefonds is vrij besteedbaar.

Analyse en conclusie: risicoanalyses gemaakt en beheersmaatregelen uitgewerkt, wel met name financieel ingestoken en maar beperkt aandacht voor maatschappelijke risico's

De gemeente heeft vooraf, voor zover mogelijk, gedegen de risico's van de nieuwe taken geïnventariseerd. Ook zijn sturingsmogelijkheden in kaart gebracht. Beheersmaatregelen zijn echter maar beperkt geformuleerd. Het risicomanagement richt zich bovendien vooral op financiële risico's en minder op maatschappelijke en politieke risico's. Enerzijds is dat begrijpelijk, gezien de landelijke beeldvorming over de financiële risico's van gemeenten in verband met het sociaal domein en de recente historie van de gemeente Heerenveen in financieel perspectief. Anderzijds brengt de decentralisatie van de jeugdzorg niet alleen financiële risico's met zich mee, maar kunnen de maatschappelijke en politieke risico's juist ook zeer groot zijn. In de praktijk zijn de meeste sturingsmogelijkheden ten uitvoer gebracht. Het financiële resultaat van 2015 is mede daardoor – vooralsnog – positief uitgevallen. Van de overige geïnventariseerde risico's heeft een deel zich wel daadwerkelijk voorgedaan, zoals de beperkte realisatie van de transformatie, de cliëntenstops bij een aantal aanbieders en vertraging in de zorgtoeleiding in een aantal individuele cases als gevolg van de regionaal afgesproken budgetplafonds. In de risicomanagementdocumenten zijn geen beheersmaatregelen genoemd.

4. De jeugdzorg in de praktijk

4.1 Wat hopen we aan te treffen?

De uitvoering van de jeugdzorg in de praktijk door de gemeenten en partners bepaalt het succes van de visie en het beleid. In dit hoofdstuk bezien we de uitvoering. Hiervoor is een aantal normen geformuleerd.

Preventie en toegang

1. De toegang tot en de uitvoering van de jeugdzorg is georganiseerd conform de kaders die de gemeenteraad heeft vastgesteld.
2. Tussen de verschillende partijen betrokken bij de jeugdzorg zijn heldere afspraken gemaakt over samenwerking.

Beleidsvoorbereiding, regionale inkoop en samenwerking met zorgaanbieders

3. De inkoop en financiële afwikkeling van de jeugdzorg zijn professioneel georganiseerd.
4. Er is een relatie tussen beschikking, contract en facturatie.
5. Tussen de verschillende partijen betrokken bij de jeugdzorg zijn heldere afspraken gemaakt over samenwerking.

Transformatie

6. Er is inzicht in de stand van zaken en voortgang van de transformatie.
7. Beleidswijzigingen hebben tot doel dat jeugdzorg eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Bij beleidsbijstellingen worden monitoringsresultaten en maatschappelijke en financiële risico's betrokken.

Clïëntperspectief

8. De ervaringen van direct en indirect betrokkenen met de jeugdzorg zijn in beeld bij de gemeente.

Bovenstaande onderdelen worden in dit hoofdstuk ieder in een paragraaf uitgewerkt.

Voor een globaal inzicht in jeugdzorgcijfers van de gemeente Heerenveen in vergelijking met soortgelijke gemeenten (matig stedelijke gemeenten), is in bijlage D een overzicht opgenomen, afkomstig van de website Waarstaatjegemeente.nl.

4.2 Voorveld en gebiedsteam jeugd: vanuit gelijkwaardig partnerschap stevige inzet op preventie, vroegsignalering en toegang; afstemming en expertiseborging blijven uitdagingen

Een aantal begrippen nader toegelicht:

- Voorveld: Met het voorveld worden in dit onderzoek de organisaties en instanties bedoeld waarmee jongeren te maken kunnen krijgen voordat ze doorverwezen worden naar meer gespecialiseerde hulpverlening. Het kan gaan om scholen, huisartsen, het CJG, maatschappelijke instellingen of de jeugdgezondheidszorg. Soms wordt dit ook de 'nulde' lijn genoemd.
- Preventie: Preventie richt zich op het voorkomen van grote(re) problemen. Preventieve activiteiten hebben vaak een lange doorlooptijd en de effecten ervan zijn vaak pas na jaren zichtbaar.
- Vroegsignalering: Vroeg signaleren betekent het tijdig signaleren van (mogelijke) problemen bij jeugdigen en/of hun gezinnen, zodat waar mogelijk meteen actie kan worden ondernomen. Daarmee kan worden voorkomen dat problemen escaleren en zwaardere jeugdhulp nodig is.

- Toeleiding: Dit betreft het doorverwijzen van een jeugdige en/of diens ouders naar hulpverlening (een collectieve of individuele voorziening). Afhankelijk van het soort voorziening, is hiervoor een beschikking van de gemeente of een arts nodig.

Constructieve en waardevolle samenwerkingen in het voorveld met veel aandacht voor preventie en vroegsignalering

De Heerenveense samenleving kenmerkt zich door een grote betrokkenheid, aldus de gemeente. Zo komen bijvoorbeeld veel inwoners af op de Week van de opvoeding. Ook ontstaan veel initiatieven vanuit inwoners zelf.

Preventiewerkers en CJG op school

Uit de documenten en uit de gesprekken blijkt dat de gemeente veel investeert in preventie en vroegsignalering. Outreachend werken is een speerpunt en krijgt in de praktijk handen en voeten. In het jeugdzorgstelsel wil de gemeente aansluiten op wat er is en zorgen voor de juiste verbindingen. Door partijen uit het voorveld is aangegeven dat zij de rol van de gemeente op dit vlak zeer waarderen. De gemeente faciliteert dat professionals aansluiting zoeken op de vindplaatsen van jeugdigen. Een breed gedragen preventieve samenwerking is 'CJG op school'. Het CJG⁹ heeft vijf taken: informatie en advies, signalering, toeleiden naar hulp/ondersteuning, licht pedagogische hulp en zorgcoördinatie. De CJG-preventiewerkers zijn aanwezig op jongerenplekken, middelbare scholen en op het MBO van Heerenveen om contact te leggen met alle jongeren en, indien nodig, hen door te geleiden naar gespecialiseerde hulp. Vanwege de regionale functie van scholen (leerlingen komen niet allemaal uit Heerenveen), zijn tussen de gemeenten onderling verrekenafspraken gemaakt.

Toezichthoudende jeugdinspecties: meer preventie en samenhang nodig

In veel gemeenten wordt het belang van preventie uitgedragen en wordt hieraan gewerkt, maar worden kansen nog onvoldoende benut. Dit beeld wordt bevestigd door onderzoek van de vijf samenwerkende jeugdinspecties.¹⁰

Voorveld

De samenwerking tussen de gemeente en het voorveld (welzijnsinstellingen, scholen, etc.) wordt door beide partijen als goed ervaren. Kenmerken hiervan zijn: hybride, korte lijnen, vanuit vertrouwen en gelijkwaardig partnerschap. Hieraan heeft bijgedragen dat de schoolbesturen zich verenigd hebben. In het gehele speelveld is het voor gemeente en de partijen soms wel zoeken naar wie waarvoor verantwoordelijk is. De gemeente wordt hierin ervaren als toegankelijk. Volgens partijen uit het voorveld staat de gemeente open voor initiatieven en werkt zij vanuit de inhoud, en niet vanuit structuurdenken, aan een passend klimaat en randvoorwaarden. In dat kader werd in de gesprekken geopperd dat gemeente en partijen uit de zorginfrastructuur meer om tafel kunnen zitten om per wijk/gebied de maatschappelijke opgaven in kaart te brengen.

Gebiedsanalyse in Zwijndrecht

De gemeente Zwijndrecht heeft in een Gebiedsanalyse Jeugd kwantitatieve gegevens op het gebied van jeugd(hulp) gecombineerd met een kwalitatieve duiding uit de literatuur en uit gesprekken. Dit levert de belangrijkste trends op en gaf daarmee inzicht in de preventieve uitdagingen en benodigde toegangsexpertises.¹¹

⁹ Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is samenwerking van de Jeugdgezondheidszorg van de GGD, het Maatschappelijk werk, Stichting Caleidoscoop, MEE Friesland en het Jongerenpunt.

¹⁰ 'Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning. Een onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd / Toezicht Sociaal Domein', juli 2016. Ondanks diverse goede voorbeelden, vinden de inspecties vinden dat er meer preventief en samenhangend moet worden samengewerkt, door de juiste partijen te betrekken en te zorgen voor goede informatievoorziening en continuïteit in regievoering.

¹¹ 'Gebiedsanalyse Jeugd. *'De kleur van Zwijndrecht'*, augustus 2015.

Huisartsen en POH

Een groot deel (ca. 50-80%) van de doorverwijzingen naar zorgaanbieders loopt via de huisarts. De gemeente Heerenveen heeft ingezet op POH-ers (PraktijkOndersteuner Huisarts) en overleg met huisartsen om afspraken te maken over deze doorverwijzingen. Over het verloop van de samenwerking met huisartsen heersen verschillende beelden. Enerzijds is men, inclusief partijen uit het voorveld, positief over de samenwerking en met name het succes van de inzet van de POH-er. Anderzijds wordt ook aangegeven dat de samenwerking nog te beperkt van aard is en dat meer contact en afstemming wenselijk is.

Meeste doorverwijzingen jeugdhulp via huisarts

Landelijk is het een herkenbare trend dat een groot deel van de doorverwijzingen via de huisarts loopt. Uit een rapport van het SCP bleek dat in 2015 verwijzingen voor toegang tot jeugdhulp in circa 67% van de gevallen afkomstig was van een arts en in 7% van een gecertificeerde instelling.¹²

Welzijn op recept

In de gemeente Smallingerland wordt het concept 'Welzijn op recept' ingezet. Daarmee kan de verpleegkundige of huisarts voor inwoners een recept voor 'welzijn' uitschrijven. De samenwerking tussen welzijn en zorgpartners wordt positief bevonden, een soortgelijk concept kan ook in de jeugdhulp.

Professionals uit het gebiedsteam jeugd leveren eerstelijns ondersteuning; aansluiting op volwassenentoeegang, tijdige toeleiding en de borging van expertise zijn aandachtspunten

In Heerenveen is een apart gebiedsteam jeugd. In dit gemeentebrede ondersteuningsteam zitten medewerkers van het Sociaal Consortium Friesland¹³. Zij zijn verantwoordelijk voor het maken van de inschatting wat er nodig voor de jeugdige of het gezin en het zorgdragen voor toeleiding, indien nodig. Zowel de gemeente als de partijen die in het Consortium participeren, ervaren de samenwerking als erg positief. Er wordt gezamenlijk opgetrokken, de werkvoorraad wordt snel opgepakt en de gemeente heeft het idee dat barrières tussen de verschillende jeugdzorgdomeinen afwezig zijn.

Zo relatief kort nog na de decentralisatie zijn er uiteraard diverse aandachtspunten te benoemen:

- Toewerken naar een integrale toegang. Dit vindt in de praktijk nog (te) beperkt plaats. Kanttekening daarbij is dat dit in de beleving van de gemeente niet betekent dat er één toegang gerealiseerd moet worden; een integrale toegang kan ook tot stand komen door meer onderlinge afstemming met de toegang voor volwassenen. Feit blijft dat hier nog stappen in te zetten zijn, al zijn er in 2016 wel twee werkplaatsen over dit thema gestart. Daarnaast is eind 2016 besloten om het gebiedsteam jeugd te integreren in de gemeentelijke Toegang.
- De hybride vorm van werkgeverschap¹⁴. In gesprekken met de gemeente is hierover aangegeven dat dit vooral voor de professionals van het gebiedsteam erg wennen was. De dagelijkse aansturing ligt namelijk bij de gemeente, terwijl de professionals formeel elders in dienst zijn. Zorgaanbieders geven aan hier niet in die mate last van te hebben en zien het als een werkbaar situatie.
- De borging van kennis en expertise van de professionals. Dit is een breed gedeeld aandachtspunt. Het idee is dat dit gerealiseerd wordt doordat elke professional in dienst blijft van zijn moederorganisatie. De onderlinge uitwisseling in het gebiedsteam is zeer waardevol en leerzaam. Er is echter wel een groot risico op kennisverwatering.
- Voldoende capaciteit in de gebiedsteams beschikbaar hebben voor preventieve taken.¹⁵
- De tijdige opschaling naar specialistische hulp door het gebiedsteam. Dit kwam in meerdere gesprekken aan de orde. Zorgaanbieders en het Veiligheidshuis zien nog geregeld – als was dit in 2015

¹² Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Overall rapportage sociaal domein. Rondom de transitie', mei 2016.

¹³ In het Consortium participeren Maatschappelijk Werk Friesland, MEE Friesland, Timpaan Welzijn en het Regiecentrum Bescherming en Veiligheid (voorheen Bureau Jeugdzorg). Zij hebben dit Consortium opgericht om in samenwerking met gemeenten innovatief en kwalitatief goed preventief aanbod te ontwikkelen.

¹⁴ Hiermee wordt bedoeld op het construct dat de professionals formeel in dienst zijn bij hun moederorganisaties en tegelijkertijd dagelijks aangestuurd worden door een gemeentelijke teamleider.

¹⁵ In het ambtelijk wederhoor op de onderzoeksrapportage (maart 2017) is aangegeven dat eind 2016 besloten is om de preventiewerkers en lichte hulpverleners niet meer organisatorisch onder de Toegang te laten vallen, maar naar voren te halen en gebiedsgericht in te zetten onder aansturing van de kernpartner per 2017.

meer dan nu – dat casuïstiek te lang in het gebiedsteam blijft, waardoor de problematiek mogelijk groter wordt dan wanneer sneller opgeschaald was.

- Het bereiken van juist die gezinnen of jeugdigen waar het mis gaat of dreigt te gaan. 'Zijn zij voldoende in beeld?', was een vraag die door de gemeenteraad werd gesteld. De gebiedsteams spannen zich ervoor om hulpbehoevenden te bereiken, maar het is mogelijk dat niet iedereen bereikt wordt. Daarbij speelt mee dat in de (Heerenveense) samenleving niet gemakkelijk over opvoedings- of ontwikkelproblemen wordt gesproken.

Veel vraagstukken rondom sociale teams

Landelijk is er veel aandacht voor de rol van sociale teams. Thema's zijn: hoge werkdruk door grote hoeveelheid taken en hoge verwachtingen, te lange opschaling, handelingsverlegenheid, borging van expertise in de teams en de rol van regisseur versus die van hulpverlener.

Dienstverlening vanuit één organisatie

De gemeente Capelle aan den IJssel is een dienstverleningsovereenkomst aangegaan met een CJG. Een groot deel van de diensten op gezondheidszorg en jeugdhulp is nu bij één organisatie belegd. Voordeel is dat het risico bij het CJG is belegd en dat de administratie bij één organisatie ligt, wat de administratielast beperkt.

Analyse en conclusie: Heerenveen is een vooruitstrevende gemeente als het gaat om preventie en vroegsignalering, nog wel een aantal aandachtspunten

In de lokale zorginfrastructuur door partijen uit het voorveld en de gemeente is sprake van een positieve en vooruitstrevende onderlinge samenwerking en samenwerking met de gemeente. De visie van de gemeente op het belang van preventie en vroegsignalering krijgt in de praktijk handen en voeten, mede als gevolg van de goede samenwerking. Wel zijn er op de volgende onderwerpen verbeteringen nodig:

- *tijdige toeleiding naar gespecialiseerde hulp;*
- *voldoende capaciteit in de gebiedsteams voor preventie;*
- *borging van kennis- en expertise in de lokale teams;*
- *inhoudelijke gesprekken over de jeugdzorg tussen alle betrokken partijen;*
- *de realisatie van integraliteit in de toegang.*

Aanvullend op deze punten, maken huisartsen nog onvoldoende deel uit van de gehele jeugdzorgketen, terwijl zij juist een belangrijk aandeel hebben in de toeleiding naar gespecialiseerde jeugdzorg.

4.3 Zorgaanbieders en regionale partijen: positieve samenwerking met behoefte aan verdere inhoudelijke verdieping

Een aantal begrippen nader toegelicht:

- **Veilig Thuis:** Veilig Thuis is het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling voor Friesland. Het is 24/7 beschikbaar en geeft advies en biedt hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Inwoners kunnen er terecht als ze zelf hulp zoeken of als ze zich zorgen maken over een ander. Veilig Thuis verleent zelf niet de daadwerkelijke hulp. Veilig Thuis werkt samen met de sociale teams uit de gemeenten. Veilig Thuis is ondergebracht bij het Regiecentrum Bescherming en Veiligheid.
- **Gecertificeerde instelling:** Deze instelling voert de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen uit die door de rechter zijn opgelegd. Deze maatregelen hebben een wettelijk verplichtend karakter en vinden plaats op verzoek van de rechterlijke macht, de Raad voor de Kinderbescherming, de Officier van Justitie of de directie van een justitiële inrichting. In Friesland zijn dit het Regiecentrum Bescherming en Veiligheid, het Leger des Heils en de William Schrikker Groep.
- **Het Veiligheidshuis:** Het Veiligheidshuis Fryslân is een netwerksamenwerking tussen justitiële partners, zorgpartners en gemeenten. Het Veiligheidshuis focust zich op personen en gezinnen waarbij sprake is van meervoudige complexe problematiek. Dat wil zeggen dat zij met problemen op meerdere leefgebieden te maken hebben. Het gaat om mensen die zich schuldig maken aan strafbare

feiten, geweld, overlast veroorzaken, voor maatschappelijke onrust zorgen en/of de (openbare orde en) veiligheid aantasten.

- Zorgaanbieders: Zorgaanbieders leveren individuele maatwerkvoorzieningen van gespecialiseerde jeugdzorg. Er zijn verschillende soorten hulp, van ambulante tot residentiële zorg. Daarbinnen is ook onderscheid tussen bijvoorbeeld jeugd-GGZ en jeugdhulp specifiek voor de doelgroep van (licht) verstandelijk beperkten. Zorgaanbieders hebben gecertificeerde medewerkers in dienst.
- Ambulante zorg: Bij ambulante zorg gaan zorgverleners voor een behandeling of de begeleiding naar de patiënt toe. Daardoor is geen opname vereist.
- Residentiële zorg: Dit is de tegenhanger van ambulante zorg. Hierbij verblijft een cliënt in een instelling.

(Regionale) samenwerking met aanbieders wordt als positief ervaren, al was het in begin zoeken naar ieders rol en blijven meer inhoudelijke gesprekken gewenst

Aanbieders ervaren de samenwerking met de gemeenten in Friesland in het algemeen als zeer positief. Zij zien een goede regionale samenwerking die echt op de inhoud gericht is. Daarbij is het in de beleving van aanbieders wel zoeken geweest naar hun eigen rol. Dit heeft te maken met de spanning die er is tussen enerzijds de door gemeenten gewenste marktwerking tussen aanbieders en anderzijds de eveneens door gemeenten gewenste onderlinge samenwerking tussen aanbieders.

Aanbieders zijn wel van mening dat bepaalde zaken makkelijker gingen voorafgaand aan de decentralisatie van de jeugdzorg. Sinds 2015 ervaren zij bureaucratische drempels, die minder hoog zouden moeten zijn. Een voorbeeld daarvan is de overdracht van een jeugdige naar een beter passende aanbieder gedurende een traject dat al loopt. Dit gaat momenteel niet zo eenvoudig als wenselijk zou zijn voor de cliënt. Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat er in de overleggen tussen de gemeenten en aanbieders veel aandacht is voor bedrijfsmatige zaken als facturatie en organisatorische zaken als expertiseborging. Volgens aanbieders zou er tegelijkertijd meer openheid en discussie mogen zijn over meer inhoudelijke thema's die ertoe doen. Hierbij denken zij aan de kwaliteit van de jeugdzorg en het goed inrichten van het totale zorglandschap. Concreet willen zorgaanbieders ook overleggen over oplossingen voor het (landelijk) ontbreken van sluitende afspraken voor jongeren die 18 jaar worden en daarmee binnen andere wettelijke kaders vallen (de 'overgang 18-/18+'). Dit zijn thema's die bovenlokaal spelen en waarvoor aanbieders niet met elke gemeente apart kunnen overleggen.¹⁶ Periodiek (jaarlijks of halfjaarlijks) hebben de teamleiders overleg met de grote zorgaanbieders, waar op- en afschaling ook op de agenda staan. Tevens is Heerenveen in 2016 gestart met dialoogtafels met aanbieders. Ten aanzien van het thema jeugd vinden deze bijeenkomsten vooral op regionale schaal plaats, zoals de provinciale dialoogtafel 18-/18+.

Zorgaanbieders en gemeenten vaak twee gescheiden werelden

De Transitiecommissie Sociaal Domein (hierna: TSD) stelt dat samenwerking tussen zorgaanbieders onderling en met gemeenten vaak stroef is.¹⁷ Belemmeringen zijn jaarlijkse aanbestedingen, gebrek aan meerjarenperspectief, behoud van positie, verantwoordelijkheid voor eigen medewerkers en vertrouwen in elkaars deskundigheid.

Intensieve samenwerking met de gecertificeerde instelling, Veilig Thuis en het Veiligheidshuis

Naast de gebiedsteams en de huisartsen zijn ook de gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming en -reclassering (in Friesland het Regiecentrum Bescherming en Veiligheid, het Leger des Heils en de William Schrikker Groep), de kinderrechter, het OM en de justitiële inrichting autonoom bevoegd om door te verwijzen naar gespecialiseerde jeugdhulp.

Een andere speler in het zorgstelsel is Veilig Thuis Friesland. Deze organisatie geeft op provinciaal niveau advies en biedt hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarvoor werkt Veilig Thuis onder meer

¹⁶ De geïnterviewde aanbieders, die in vaak tientallen gemeenten opereren, gaven deze behoefte aan bovenregionale overleggen zelf aan en dit wordt in andere regio's vaker op deze wijze gedaan.

¹⁷ TSD, 'Transformatie in het Sociaal Domein: de praktijk aan de macht', september 2016.

samen met de gebiedsteams. De gemeente werkt ook intensief samen met het Veiligheidshuis Fryslân¹⁸, bijvoorbeeld rondom de aanpak van jeugdgroepen. Vanuit het Veiligheidshuis wordt de samenwerking met de gemeente als positief beoordeeld. Ten aanzien van de gebiedsteams sluiten de aandachtspunten vanuit het Veiligheidshuis aan op de eerdergenoemde punten: specialistische kennis over de jeugdzorg, tijdige op- en afschaling en bekendheid met het zorgaanbod.

Een andere speler in het zorgstelsel is Veilig Thuis Friesland. Deze organisatie geeft op provinciaal niveau advies en biedt hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarvoor werkt Veilig Thuis onder meer samen met de gebiedsteams.

De gemeente werkt ook intensief samen met het Veiligheidshuis Fryslân¹⁹, bijvoorbeeld rondom de aanpak van jeugdgroepen. Over het algemeen is de samenwerking positief. De kennis en kunde en de veranderbereidheid van de gemeente Heerenveen wordt door het Veiligheidshuis als goed ervaren. Tegelijkertijd geeft het Veiligheidshuis aan dat de gemeente meer vanuit pragmatisme en langetermijndenken zou mogen besluiten over lokale zaken.²⁰

Analyse en conclusie: positieve samenwerking tussen gemeente en regionale partners, wel nog teveel bureaucratische drempels en praktische problemen zonder oplossing

Er wordt in de regel goed samengewerkt tussen de gemeente en zorgaanbieders en regionale partijen, zoals de gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis en het Veiligheidshuis. Heerenveen wordt regionaal gewaardeerd als een kundige en prettige samenwerkingspartner. Voor de onderzoekers is dat een goede indicator om te kunnen stellen dat Heerenveen de decentralisatie van de jeugdzorg kundig oppakt. Wel is vanuit de zorgaanbieders meer behoefte aan een open en transparant gesprek over de inhoudelijke thema's, zoals de overgang van 18- naar 18+ en de transformatie. Momenteel vinden (half)jaarlijks gesprekken plaats met de grotere zorgaanbieders. Gezien het belang van inhoudelijke samenwerking, vinden onderzoekers het noodzakelijk dat gesprekken met zorgaanbieders waar de gemeente veel cliënten heeft, vaker plaatsvinden. Deze gesprekken kunnen ook worden benut om meer bedrijfsmatige en bureaucratische zaken te adresseren en gezamenlijk tot oplossingen te komen. Daar waar zorgaanbieders regionaal actief zijn, heeft het de voorkeur om in regionaal verband als gemeenten met hen in gesprek te gaan.

4.4 Regionale inkoop: ondanks opstartproblemen en huidige uitdagingen is samenwerking zeer waardevol

Gemeentelijke afdelingen Samenleving en Werk en Inkomen

Binnen de gemeente spelen de afdelingen Samenleving en Wimo een belangrijke rol. Het gebiedsteam jeugd is ondergebracht onder Wimo. Via prestatie-afspraken zijn normen voor de uitvoering vastgelegd tussen de afdelingen Samenleving en Wimo. Binnen de gemeente zijn er voor jeugd drie regisseurs: voor het preventieve veld, voor de toegang en voor maatwerk. Voor beleidsontwikkeling wordt veel gebruik gemaakt van regionale ontwikkelingen en goede voorbeelden uit andere gemeenten. Maandelijks vindt overleg plaats tussen Beleid & Regie en de uitvoering. Op die manier probeert men de onderlinge verbinding en afstemming te borgen. Tegelijkertijd wordt erkend dat hierin verbeteringen mogelijk zijn.

Door geïnterviewden wordt breed geconstateerd dat de welwillendheid bij medewerkers van de gemeente en hun veranderbereidheid groot is en een positieve energie geeft. Het positieve beeld over de gemeente

¹⁸ Het Veiligheidshuis Fryslân is een (regionale) netwerksamenwerking tussen justitiële partners, zorgpartners en gemeenten. Het Veiligheidshuis focust zich op personen en gezinnen waarbij sprake is van meervoudige complexe problematiek. Dat wil zeggen dat zij met problemen op meerdere leefgebieden te maken hebben. Het gaat om mensen die zich schuldig maken aan strafbare feiten, geweld, overlast veroorzaken, voor maatschappelijke onrust zorgen en/of de (openbare orde en) veiligheid aantasten.

¹⁹ Het Veiligheidshuis Fryslân is een (regionale) netwerksamenwerking tussen justitiële partners, zorgpartners en gemeenten. Het Veiligheidshuis focust zich op personen en gezinnen waarbij sprake is van meervoudige complexe problematiek. Dat wil zeggen dat zij met problemen op meerdere leefgebieden te maken hebben. Het gaat om mensen die zich schuldig maken aan strafbare feiten, geweld, overlast veroorzaken, voor maatschappelijke onrust zorgen en/of de (openbare orde en) veiligheid aantasten.

²⁰ Als voorbeeld hiervan werd genoemd het plaatsen van een begeleider in een flat waar veel overlast, onrust en/of onveiligheid speelde. Ook als deze zaken zich niet meer voordoen, kan de aanwezigheid van een begeleider een sterk preventieve werking hebben.

wordt mede gedragen door de ambtelijke deskundigheid. Wel is in verschillende gesprekken opgemerkt dat zich de laatste periode veel personele wisselingen hebben voorgedaan, hetgeen niet bijdraagt aan continuïteit in de samenwerking met de diverse partners.

De basis van de – door betrokkenen zeer gewenste - regionale inkoop staat, maar kent nog wel belangrijke ontwikkelpunten

Voor het leveren van maatwerkvoorzieningen sluit de gemeente overeenkomsten met aanbieders. Circa 90% van deze maatwerkvoorzieningen wordt ingekocht door Sociaal Domein Fryslân. SDF voert de inkoop en het contractmanagement uit voor alle 24 Friese gemeenten. De organisatie valt op grond van een centrumregeling onder de gemeente Leeuwarden. Circa 10% van de maatwerkvoorzieningen koopt de gemeente zelf in. Dit betreft de oude AWBZ-voorzieningen.

Gemeenten geven een beschikking af voor de inzet van een maatwerkvoorziening. Vaak op hoofdproductcodes en als de zorg start wordt dit gespecificeerd. Een zorgaanbieder factureert bij SDF de geleverde zorg. SDF stuurt gemeenten een betalingsoverzicht (via MO-zaak) toe waarin de beschikking en de factuur gekoppeld worden. De SDF koppelt aan gemeenten terug wat de uitputting is van budgetten en wat er besproken wordt met zorgaanbieders middels rapportages en nieuwsbrieven. De cijfers worden per perceel, gemeenten en zorgaanbieder besproken in het bestuurlijk overleg. Per 2018 wil men inkopen op basis van een 'transformatierijkere' inkoopsystematiek: een systematiek waarbij alle partijen meer willen sturen op resultaat, ook in individuele trajecten van cliënten.

Dat de inkoop op regionaal niveau wordt uitgevoerd vinden alle betrokkenen, gemeente en aanbieders een groot goed. Belangrijke reden daarvoor is dat de aanbieders – zeker de aanbieders die bovenregionaal of landelijk opereren – zodoende niet met iedere gemeente individueel hoeven te contracteren en factureren. In dat licht draagt de regionale inkoop sterk bij aan het beperken van de bureaucratie.

De totstandkoming van de regionale inkoop samenwerking kende – met name in 2015 – een flink aantal uitdagingen. Dit gold voor alle betrokken partijen.

- *Voor aanbieders:* omdat geldstromen anders lopen dan voorheen en facturatie nu per gemeente inzichtelijk gemaakt wordt op basis van het woonplaatsbeginsel. Bovendien was er onvoldoende informatie over de inrichting van de toegang bij gemeenten (de 'jeugdhulp-routes'). Dit gold ook voor het Veiligheidshuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de gecertificeerde instellingen. Ook gaf het onduidelijkheid dat sommige gemeenten, waaronder Heerenveen, zelf een deel van de zorg inkoop.
- *Voor SDF:* omdat zij voor 24 gemeenten met verschillende wensen en in afstemming met aanbieders een inkoop en facturatieproces vormgaven. Daarbij was het voor de continuïteit in samenwerking niet bevorderlijk geweest dat binnen SDF veel personele wisselingen zijn geweest.
- *Voor de gemeente Heerenveen:* omdat de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg, inclusief de bijbehorende bedrijfsvoeringsprocessen, een geheel nieuwe taak was. Bovendien kon de gemeente in het begin nog niet volledig vertrouwen op het afgesproken facturatieproces.

Het beeld wat door alle partijen gedeeld wordt, is dat de basis steeds meer op orde is. Aanbieders factureren inmiddels 99% van de zorg via het reguliere systeem.²¹ Over de rol die SDF pakt heerst over het algemeen tevredenheid. Zorgaanbieders beschrijven SDF als constructief, welwillend en benaderbaar, ook in vergelijking met andere inkoopbureaus. SDF heeft volgens hen een goede positie en veel kansen. De gemeente Heerenveen geeft bestuurlijk aan dat SDF op hoofdlijnen goed werkt en naar tevredenheid. Andersom is ook tevredenheid over de rol die de gemeente Heerenveen pakt, zeker in vergelijking met andere gemeenten. De regionale inkoop samenwerking kent veel overleggen: tussen gemeenten, maar ook tussen gemeenten, aanbieders en SDF.²² De gemeente Heerenveen valt volgens de regionale

²¹ Dit geldt niet voor de inkoop via SDF van voormalig Awbz-gefinancierde jeugdhulp, waarvan de administratie tot en met 2016 door MO-zaak werd gevoerd. Hier is de verwerking van facturen via het reguliere systeem erg laag.

²² Maandelijks is er een ambtelijk afstemmingsoverleg. Daarnaast vindt periodiek tussen aanbieders en enkele gemeenten, waaronder Heerenveen, een transformatieoverleg plaats. Voor bedrijfsvoeringszaken is er een knelpuntenoverleg en een bedrijfsvoeringsoverleg. Op ambtelijk-strategisch niveau is er een secretarissenoverleg en op bestuurlijk niveau is er een bestuurlijk overleg.

samenwerkingspartners zeer positief op vanwege haar actief participerende rol met kwalitatief goede ambtelijke deelname.

Ondanks al het verzet, is er nog veel winst te behalen als het gaat om het gestroomlijnder en minder bureaucratisch inrichten van de inkoop, zorgadministratie en contractmanagement. De onderwerpen die in de gevoerde gesprekken het meest nadrukkelijk naar voren kwamen, zijn:

- *Budgetplafonds:* In de inkoopafspraken is met aanbieders een regionaal budgetplafond afgesproken, dat consequenties heeft voor lokale gemeenten, los van hun eigen budget. Zowel aanbieders als de gemeente Heerenveen vinden dit niet wenselijk in de praktijk. In reactie hierop heeft de gemeente van SDF gestanddoening gevraagd van haar eigen zorgtoewijzingen, ook bij overschrijding van het provinciale budget. De discussie over de budgetplafonds raakt de regionale samenwerking. SDF en Friese gemeenten zoeken hierin naar een oplossing.
- *Wisselwerking beleid, uitvoering en inkoop:* Om de beleidsambities te realiseren, zullen deze ambities een plek moeten krijgen in het inkoopbeleid en wijze van contractbeheer. Aanbieders ervoeren inkoop en transformatie met name in 2015 als twee gescheiden werelden, ze komen nu dichterbij elkaar. Daarbij is ruimte voor bijstellingen op basis van praktijkervaring belangrijk. Een voorbeeld is de beschikbaarheid van residentiële bedden, ook als het budget ontoereikend is, maar gemeenten wel jongeren willen aanmelden. SDF gaf aan dat de communicatie tussen de uitvoering bij gemeenten en het contractmanagement steeds meer vorm krijgt.
- *Vertraging in informatievoorziening en onvoldoende grip op contractmanagement:* De gemeente ervaart een aanzienlijke vertraging in de informatievoorziening. De gemeente heeft als wens om meer grip te hebben op de administratie/contractbeheer en daardoor beter te kunnen sturen. SDF geeft zelf aan dat zij maar zeer weinig vragen ontvangt van gemeenten over het ontvangen van meer informatie.
- *Het verminderen van bureaucratie rondom het woonplaatsbeginsel:* De kostentoerekening aan gemeenten vindt plaats op basis van het woonplaatsbeginsel. Aangezien de mobiliteit van inwoners – jeugdigen inclusief – zich niet aan gemeentegrenzen houdt, zijn regionale afspraken noodzakelijk. De gemeenten hebben dit bijvoorbeeld gedaan bij CJG op school. Dit speelt echter op allerlei terreinen, een voorbeeld vanuit een cliëntenraad was zwemles voor pleegkinderen in hun woongemeente.

In veel gemeenten speelt het dilemma van regionaal versus lokaal inkopen

Regionale inkoop samenwerking is nodig voor het verminderen van bureaucratie en een passend regionaal jeugdzorgaanbod, aansluitend bij de mobiliteit van inwoners. Tegelijk kunnen gemeenten lokaal van aanpak verschillen. Het gesprek over een goede balans tussen regionaal en lokaal is in veel regio's volop bezig.

Zaanstad: intensieve samenwerking, ruimte voor professionals en verantwoording achteraf

In Zaanstad wordt 'bureaucratische rompslomp' vermeden door intensieve contacten tussen de ambtenaren (van bijvoorbeeld de sociale dienst), wethouder en sociaal werk. Discretionaire ruimte wordt gebruikt om professionals de ruimte te geven, en verantwoording wordt achteraf gedaan.²³

Analyse en conclusie: ondanks opstartproblemen is regionale samenwerking waardevol, Heerenveen vervult kundige en betrokken rol

Het beeld van onderzoekers is dat er sprake is van een waardevolle inkoop samenwerking. Ook daarin vervult Heerenveen een kundige en betrokken rol. De regionale inkoop betekent voor zorgaanbieders een grote vermindering van bureaucratie. Wel waren er in 2015 zeer veel opstartproblemen, vooral bij het op orde krijgen van de facturatieprocessen. Dergelijke problemen speelden echter op landelijk niveau. De Friese gemeenten wijken daarin dus niet af van de rest van Nederland. Aan de hand van de bestudeerde documenten en de gevoerde gesprekken concluderen onderzoekers dat de basis van de regionale inkoop nagenoeg op orde is. Dit betekent dat er nog forse ontwikkelpunten resteren, met name op het gebied van informatievoorziening. Sturingsinformatie over de jeugdzorg dient de gemeente inzicht te geven in ontwikkelingen in de uitvoering ervan.

²³ 'De gouden formule. 10 Gouden Sociale Gemeenten aan het woord', februari 2016.

4.5 Transformatie: voor de decentralisatie al in gang, integraliteit bij gemeente grootste uitdaging voor de komende periode

In de Visie Sociaal Domein vat de gemeente de decentralisatieopgave al samen als: "meer met minder = anders". Dit 'anders' wordt de transformatie genoemd. Deze is niet altijd duidelijk te onderscheiden van de transitie. Tegelijk met de overdracht van de jeugdzorgtaken wilde de gemeente de jeugdzorg namelijk ook anders inrichten. Gezien het belang van de transformatie, wordt hier in deze paragraaf nader op ingaan.

Inzet op preventie vroegsignalering; integrale benadering moet nog verder invulling krijgen

De gemeente Heerenveen werkt met een transformatieagenda met bijbehorende planning. In 2015 is de energie echter vooral gestoken in het op orde krijgen van de basisprocessen. Daardoor kon er vanzelfsprekend maar beperkt worden ingezet op de transformatie. Dit wil niet zeggen dat daar nog geen stappen in gezet zijn. De gemeente is trots op wat er al staat en wat er de afgelopen twee jaar is gedaan. Een voorbeeld hiervan is de inzet op preventie en vroegsignalering, een ontwikkeling die al voorafgaand aan de decentralisatie is ingezet. Zowel door gemeenten, voorveld als aanbieders is aangegeven dat zich inspirerende voorbeelden van maatwerk hebben voorgedaan. Ook hebben er positieve veranderingen plaatsgevonden in het aanbod voor jongeren die vastliepen in de jeugdhulpverlening.

Naar het beeld van de onderzoekers heeft de gemeente sinds 2015 inderdaad veel en goed werk verricht, zeker in vergelijking met andere gemeenten. Tegelijkertijd is duidelijk dat de energie niet op alles gericht kon worden, waardoor er nog belangrijke thema's meer aandacht behoeven. Een van die thema's is integraliteit, een van de pijlers van de beoogde transformatie. Het gaat hier om integraliteit binnen de jeugdzorg (tussen de verschillende domeinen zoals ggz, ambulante hulp, gedwongen kader etc.) en om integraliteit tussen de verschillende domeinen (Wmo, wonen, werk en inkomen, etc.). De gemeente en partijen uit het veld geven aan dat de integrale benadering (binnen én buiten de gemeenten) nog in de kinderschoenen staat. Niet alleen wat betreft de bedrijfsvoering en processen, maar ook wat betreft de beleidsvorming, inhoudelijke methodieken en cultuur. Dit komt mede doordat de afzonderlijke domeinen nog volop in ontwikkeling zijn en er onvoldoende afstemming plaatsvindt. Het integraliteitsbewustzijn en de wil zijn er, maar dit moet verder groeien en tot uiting komen in de praktijk. Op dit moment betekent dat concreet dat cliënten soms meerdere malen hun verhaal moeten doen. De gemeente heeft met de hiervoor ingerichte werkplaatsen en het adviesrapport 'Koersen' een basis voor de doorontwikkeling van een integrale toegang voor volwassenen en jeugd.

Integraliteit krijgt landelijk, regionaal en lokaal nog onvoldoende gestalte

Mogelijk maken wat nodig is vraagt om een brede blik op het sociaal domein vanuit het perspectief van de vragen van mensen en de maatschappelijke opgave. De TSD gaf in maart 2016 aan dat die integrale gedachte – het centraal stellen van de opgave – onvoldoende echt gevoeld wordt en gestalte krijgt.²⁴

Voorbeelden van inzet op lichtere zorg en preventie en ruimte voor de professional, maar nog vertaling hiervan mogelijk in cijfers

Een ander kenmerk van de transformatie is de verschuiving van specialistische zorg naar meer collectieve voorzieningen en inzet op preventie. Dit wordt ook wel het 'in de keten naar voren halen' van zorg genoemd. De gemeente ziet dit als een van de cruciale uitdagingen. Als mogelijkheden daarvoor worden genoemd het verkennen van het eigen netwerk van een cliënt, het creëren van collectieve voorzieningen en gebruikmaken van het aanbod van welzijn en maatschappelijke dienstverleningsorganisaties, maar ook scholen, kerken of sportverenigingen.

Door het ontbreken van een betrouwbare nulmeting en door onvoldoende gegevens, kan nog niet bepaald worden of deze verschuiving van specialistische zorg naar minder dure zorg in Heerenveen daadwerkelijk plaatsvindt. Zorgaanbieders geven aan dat ambulantisering (hulp in de eigen omgeving in plaats van plaatsing in een tehuis of instelling) en de inzet op lichtere zorg al jaren in gang is. Door de decentralisatie

²⁴ Transitiecommissie Sociaal Domein, 'Vierde voortgangsrapportage: Eén sociaal domein', februari 2016.

is de aandacht van veel zorgaanbieders echter voor een belangrijk deel komen te liggen op het op orde krijgen van de bedrijfsvoering en is hier de afgelopen jaren minder op ingezet. Met het oog op de gewenste verschuiving in zorg is – al in de aanloop naar de decentralisatie van de jeugdzorg – het aantal plaatsen in de residentiële jeugdzorg (tehuis of instelling) afgebouwd. In de interviews voor dit onderzoek heeft het Veiligheidshuis er nadrukkelijk op gewezen dat gemeenten er wel voor dienen te zorgen dat er voldoende residentiële voorzieningen beschikbaar blijven. Volgens het Veiligheidshuis heeft de vermindering van dergelijke voorzieningen sneller plaatsgevonden dan de daadwerkelijke daling in behoefte.

SDF organiseert periodiek een transformatieoverleg waarin zorgaanbieders en gemeenten bij elkaar komen en van waaruit verschillende pilots zijn gestart, zoals de pilot waarin de praktijkondersteuner huisartsen – jeugd-GGZ voor verbinding zorgt met huisartsen, gebiedsteams en onderwijs. Volgens SDF wordt er echter maar beperkt over transformatie en samenwerking tussen partijen gesproken.

De nieuwe inrichting van het jeugdzorgstelsel moet ruimte bieden aan de professionals, om te doen wat nodig is en werkt. Tegelijk vraagt de transformatie ook kostenbewustzijn van die professional. Beeld van de gemeente is dat dit langzaam op gang komt en een grote omslag in het denken vraagt. Medewerkers ontvangen hiervoor coaching en opleiding. Daarnaast is voor goede sturing gegevensverzameling belangrijk, maar wil men de professional niet te veel administratief belasten. De gemeente zoekt een balans tussen kostenbewustzijn, gegevensverzameling en ruimte voor de professional. Partijen uit het voorveld vinden dat er een goede balans is tussen ruimte geven, onderzoek doen en resultaatgerichtheid.

Transformatiedialogen, waarin dialoog en reflectie centraal staan

In Oss en op Walcheren is afgelopen jaar geëxperimenteerd met Transformatiedialogen: bijeenkomsten waarin met vertegenwoordigers van alle bij de jeugdzorg betrokken professionals gereflecteerd wordt op vragen rondom de kwaliteit en transformatie van de zorg. Hiermee ontstaat tegelijk een transformatiebeweging.

Analyse en conclusie: transformatie voortdurend proces, ook al voor de decentralisatie; grootste uitdaging voor de gemeente is integraler werken en niet vanuit oude structuren denken

Wat positief opvalt is dat de transformatie van de jeugdzorg in de gemeente Heerenveen zowel door de gemeente als door de aanbieders en het voorveld al ingezet is voorafgaand aan de decentralisatie. Speerpunten daarbij waren preventie, vroegsignalering en ambulantisering van de jeugdzorg. De decentralisatie en het op orde krijgen van de basisprocessen trok echter een wissel op de aandacht voor de transformatie. Onderzoekers constateren dat er op het gebied van transformatie twee belangrijke uitdagingen liggen:

- De integrale benadering van het sociaal domein binnen de gemeente zelf. Exemplarisch is een in de interviews – door de gemeente zelf – gemaakte opmerking dat de afstemming binnen de gemeente lastiger lijkt te verlopen dan de afstemming met externe partijen.*
- Het door de aanbieders gezamenlijk doorontwikkelen van hun aanbod, afgestemd op de verschillende doelgroepen in Heerenveen.*

4.6 Cliëntbetrokkenheid: krijgt aandacht bij gemeente en aanbieders bij beleidsvorming, geen cliëntervaringsonderzoek

In de jeugdzorg gaat het om kinderen en hun gezinnen. De beleving van cliënten en betrokkenen is daarom belangrijke input voor gemeenten. Gemeenten zijn wettelijk verplicht jaarlijks voor 1 juli een cliëntervaringsonderzoek Jeugd uit te voeren.²⁵ De uitkomsten geven een beeld van de door cliënten ervaren kwaliteit van hulp en ondersteuning. Het is dus een belangrijk instrument in de monitoring. Binnen de gemeente Heerenveen is de vragenlijst eind oktober 2016 uitgezet.²⁶ Op het moment van het

²⁵ In 2016 gaat VWS hier nog flexibel mee om, wel verwacht VWS dat gemeenten het velonderzoek ten minste voor 1 juli hebben afgerond.

²⁶ Deze vragenlijst is door de onderzoekers niet bekeken.

opstellen van deze rapportage waren zodoende nog geen onderzoeksresultaten bekend en konden deze dus niet worden meegenomen in onderhavig onderzoek.

Wel is duidelijk geworden dat de gemeente jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken op alle leefdoeinen heeft ontwikkeld.²⁷ In aanvulling daarop heeft de gemeente continue klanttevredenheidsonderzoeken ingevoerd.²⁸ Tevens beschikt de gemeente over een onafhankelijke klachtenregeling, waarbij ook de kernpartners uit de toegang zijn aangesloten.

Bij het opstellen van beleidsplannen, lokaal en regionaal, worden cliëntenorganisaties betrokken. Zo zijn adviezen en meningen van cliënten meegenomen bij de herijking van het Omvormingsplan. Naast de gemeenten hebben ook de Friese zorginstellingen zelf veel oog voor cliëntbetrokkenheid. Volgens Zorgbelang Fryslân zijn ze hier veel mee bezig. Hierbij valt te denken aan feedback-gesprekken, cliënttevredenheidsonderzoeken, gesprekken met cliëntenraden en hen vragen naar benodigde ondersteuning. Aangezien cliëntenraden advies geven aan organisaties die soms voor tientallen gemeenten werkzaam zijn, is het evenwel begrijpelijk dat het lastig is voor hen om uitspraken te doen over specifieke gemeenten.

Clëntenvertegenwoordiging en betrokkenheid

Landelijk gezien is het een herkenbaar beeld dat inwoners en cliënten nog onvoldoende gevraagd worden om hun mening. In jeugdzorgorganisaties is dit al veel langer geïnstitutionaliseerd, maar doordat het voor gemeenten een nieuwe taak is, is vaak nog geen structurele cliëntvertegenwoordiging opgezet.

Holland Rijnland: cliëntervaringen continue meten

In de regio Holland Rijnland werken de gemeenten aan een monitoringssysteem gebaseerd op 'tellen, cliëntervaringen en vertellen'. Er is een pilot gestart om de cliëntervaring meer continue te meten, waar cliëntenraden nadrukkelijk bij betrokken worden.

Analyse en conclusie: cliënten wel betrokken in voorbereidingen en beleidsvorming, maar terugkoppeling cliëntervaringen heeft te weinig prioriteit

In dit onderzoek is het slechts beperkt mogelijk geweest om een beeld te krijgen van cliëntervaringen. Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is het beeld van onderzoekers dat de gemeente en aanbieders cliënten voldoende betrekken bij de ontwikkeling van beleid, uitvoeringszaken of evaluaties, meestal via cliëntenraden. Dit is een goede ontwikkeling. Tegelijkertijd is het een gemiste kans dat de gemeente in november 2016 nog niet de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek kon presenteren en zodoende nog geen beeld bij cliëntervaringen heeft. Voor onderzoekers is dit een indicator dat het inventariseren van cliëntervaringen over de decentralisatie van de jeugdzorg tot dan toe te weinig prioriteit had. Inmiddels heeft de gemeente wel stappen genomen in tevredenheidsonderzoeken, maar de resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

²⁷ Of het tevredenheidsonderzoek jeugd hetzelfde is als het cliëntervaringsonderzoek jeugd is binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet bekend geworden.

²⁸ De eerste resultaten hiervan worden verwacht in het tweede kwartaal van 2017.

5. Monitoring, informatievoorziening en rol van gemeenteraad

5.1 Wat hopen we aan te treffen?

De monitoring van resultaten en ambities in de jeugdzorg maakt het mogelijk te sturen op een goede uitvoering. De gemeenteraad heeft aan de voorkant een kaderstellende rol en aan de achterkant een controlerende rol op de uitvoering. Om te bezien hoe het staat met monitoring, informatievoorziening en de rol van de gemeenteraad is een aantal normen geformuleerd:

Rol gemeenteraad vóór de decentralisatie

De gemeenteraad is goed betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen, doordat de raad:

- in de gelegenheid is gesteld beleidskeuzes te maken op basis van meerdere varianten;
- ondersteund is bij de uitvoering van zijn kaderstellende rol;
- met het college van B&W afspraken heeft gemaakt over de wijze van informatievoorziening over de jeugdzorg. Deze afspraken betreffen in ieder geval:
 - de wijze waarop gerapporteerd wordt (minimaal op strategisch niveau);
 - de frequentie waarmee gerapporteerd wordt (minimaal twee keer per jaar).

Monitoring en doelrealisatie

- Er zijn indicatoren vastgesteld ter beoordeling van de ambities en de doelstellingen. In ieder geval wordt gemonitord op budget en ervaringen (klanttevredenheid).
- Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de gebieden waarop indicatoren zijn benoemd.
- Er is een monitoringsproces ingericht:
 - naast de monitoring op doelstellingen, kansen, budget en ervaringen, worden de maatschappelijke en financiële risico's en beheersmaatregelen gemonitord;
 - de monitoring vindt frequent (ten minste halfjaarlijks) plaats.

Rol gemeenteraad ná de decentralisatie

- De monitoringsrapportages maken het mogelijk te toetsen in hoeverre beoogde ambities, doelstellingen en uitvoeringsplannen ten aanzien van de jeugdzorg zijn bereikt.
- In geval incidenteel zaken spelen aangaande de jeugdzorg, wordt de gemeenteraad hier volledig, correct en tijdig over geïnformeerd.
- De informatievoorziening is zodanig dat deze voor raadsleden leesbaar en toegankelijk is.

Bovenstaande onderdelen worden in dit hoofdstuk ieder in een paragraaf uitgewerkt.

5.2 Rol raad vóór decentralisatie: goede betrokkenheid bij totstandkoming jeugdzorgbeleid en afspraken gemaakt over monitoring en informatievoorziening

In de aanloop naar de decentralisatie is de raad als volgt betrokken geweest:

De raad heeft de volgende stukken vastgesteld:



- Speerpunten integraal jeugdbeleid – 2012
- Visie sociaal domein – 2013
- Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling – 2014
- Verordening jeugdhulp – 2015
- Begrotingen en jaarrekening



Tussen maart 2014 en november 2014 heeft de raad in ieder geval 11 informatiebrieven vanuit het college ontvangen over thema's als: (adviesrapport) toegang, continuïteit taken bureau jeugdzorg, cliëntgegevens, inkoopdocumenten, toezeggingen aan raadscommissie, Omvormingsplan, regionale uitwerking toegang, uitgangspuntennotitie zorg voor jeugd Fryslân, regionaal transitiearrangement.



De raad heeft tenminste één informele bijeenkomst gehad met de commissie Samenlevingszaken over de toegang van de jeugdzorg.



De raad heeft, met name in het najaar van 2014, zes schriftelijke vragen aan het college gesteld over de jeugdzorg. Dit betrof vragen over: stapeling regelingen sociaal domein, sturing op financiën sociaal domein, afspraken tussen scholen en woongemeenschappen, hulp regionaal/lokaal en cliëntgegevens, GR inkooporganisatie en bestuurbaarheid.

De raad van Heerenveen geeft zelf aan goed betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van deze documenten en voelt zichzelf goed meegenomen richting de transitie. Het initiatief van zorgaanbieders in Friesland om raden te faciliteren in een busreis met verschillende werkbezoeken en praktijkverhalen, werd erg gewaardeerd. Ook vanuit het voorveld geeft men aan contact te hebben gehad met de raadscommissie en in dat kader informatie hebben verstrekt.

De gemeente geeft aan zij, voorafgaand aan de decentralisatie, raadsleden veel informatie heeft willen geven, bijvoorbeeld door middel van bijeenkomsten en een spoorboekje. Het beeld was dat dit eerder teveel dan te weinig informatie was en dat het soms zoeken was naar een goede balans tussen details en hoofdlijnen in het gesprek met de raad. Hier speelt mee dat de nieuwe taken voor de gemeente zelf ook een zoektocht met zich meebrachten naar de inhoud hiervan en de betekenis daarvan voor het beleidsvormingsproces.

Peel en Maas: spanningsbogen en knoppennotitie

In de gemeente Peel en Maas heeft de gemeenteraad, op basis van een eerste voorstel van het college, positie bepaald op basis van zogenaamde spanningsbogen. Daarnaast is aan de raad een knoppennotitie voorgelegd dat inzicht bood in de 'knoppen' waaraan de raad kan draaien als het gaat om het sociaal domein.

Analyse en conclusie: raad vooraf goed geïnformeerd bij de voorbereidingen voor de jeugdzorg, maar het in positie brengen van de raad had beter gekund

Op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken, waaronder met de raad zelf, concluderen onderzoekers dat de raad bij de totstandkoming van het jeugd(zorg)beleid naar vermogen is betrokken en ondersteund. De raad is geïnformeerd en meegenomen in de planning. Toch zijn er geen varianten gepresenteerd waaruit de raad expliciet heeft kunnen kiezen. Over monitoring en

informatievoorziening zijn tussen met de gemeenteraad goede afspraken gemaakt. Dit is gebeurd op initiatief van de raad zelf.²⁹

5.3 Monitoring en doelrealisatie: nog onvoldoende gegevens beschikbaar voor goede monitoring en meten van doelrealisatie; behoefte aan cijfers en verhaal erachter

Vooraf is nagedacht en zijn er afspraken gemaakt over monitoring, doelrealisatie en informatievoorziening. Voorafgaand aan de decentralisatie heeft de gemeente op drie niveaus gesproken over monitoring, doelrealisatie en informatievoorziening:

Landelijk. Ten eerste heeft de gemeente aangegeven wat betreft de monitoring aan te willen sluiten bij het monitorsysteem dat het Rijk ontwikkelt in samenwerking met gemeenten.

Regionaal. Ten tweede is regionaal afgesproken om met alle Friese gemeenten beleids- en sturingsinformatie te verzamelen. Deze informatie betreft het zorggebruik en de voortgang van de afspraken uit het Omvormingsplan. Afgesproken is om jaarlijks te monitoren en de uitkomsten te bespreken met gemeenten en zorgaanbieders. Hiervoor wordt vanuit een groeimodel samengewerkt met Partoer. In eerste instantie betekent dit het verzamelen van een beperkte set basisgegevens. De onderzoekers zijn van mening dat de opgestelde indicatoren voor monitoring van de resultaten van het Omvormingsplan concreet en helder zijn.

Lokaal. Met twee moties heeft de raad afspraken gemaakt over de informatievoorziening en monitoring:

- Motie kwaliteitsborging decentralisatie taken AWBZ, Jeugdzorg en Participatiewet (11-09-2014). Naar aanleiding van deze motie is afgesproken dat het college periodiek de kwaliteit vanuit cliëntperspectief in een rapportage teruglegt bij de raad.
- Motie Sturing raad financiën decentralisatie (11-09-2014). Naar aanleiding van deze motie is afgesproken dat de raad tweemaandelijks een rapportage toegezonden krijgt waaruit de financiële gevolgen van de decentralisaties blijken.

In het beleidsplan heeft de gemeente een aantal aspecten benoemd met betrekking tot monitoring en sturing. Hierin staat: "De gemeente gaat sturen op resultaat. Het gaat dan zowel om de kwantiteit (productie in relatie tot het budget), als kwaliteit (nut en effect) van de ingezette interventies". In het beleidsplan zijn vier knoppen gedefinieerd waaraan de gemeente als regisseur en opdrachtgever kan draaien:

- De kwaliteitsknop
- De verbruiksknop
- De uitgavenknop (op landelijk niveau gemonitord)
- De effectknop (langere termijn)

De volgende indicatoren zijn vastgesteld om de resultaten van het beleid te meten:

- Aantal aanvragen waarbij het sociale netwerk kan worden ingezet (bijhouden in de toegang)
- Verschuiving budgetten van specialistische naar lichtere ondersteuning
- Doorlooptijden van trajecten
- Doelrealisatie en afname problematiek
- Klanttevredenheidsonderzoek

Praktijk wijst uit dat er nog geen zicht is op doelbereik, kwalitatief wel beeld dat doelen bereikt worden, maar nog beperkt kwantitatieve gegevens beschikbaar

Uit het onderzoek blijkt dat nog niet alle afspraken over monitoring en informatievoorziening in de praktijk ten uitvoer zijn gebracht.

²⁹ Door middel van twee moties. Zie paragraaf 5.3.

Landelijk. Ten eerste de monitoring in aansluiting bij de door het rijk ontwikkelde systemen. De gemeente Heerenveen doet mee aan de monitor sociaal domein op Waarstaatjegemeente.nl. De gegevens zijn daar door de gemeente grotendeels aangeleverd en bieden mogelijkheden voor vergelijking met andere gemeenten. Dit zijn gegevens op hoofdlijnen over aantallen kinderen in bijvoorbeeld jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Regionaal. De tweede vorm van monitoring, namelijk de regionale monitoring van het Omvormingsplan heeft maar zeer beperkt plaatsgevonden. In de herijking van het Omvormingsplan (juni 2016) is aangegeven dat tot dan toe de resultaten op cliëntniveau (en regionaal) niet inzichtelijk waren doordat prestaties niet gemeten werden.

Lokaal. De afspraken die middels de moties zijn gemaakt met de raad, zijn deels nagekomen.

- De periodieke verslaglegging over het cliëntperspectief heeft niet plaatsgevonden. Tot en met september 2016 is er geen verslag gedaan van het cliëntperspectief op het gebied van de jeugdzorg.
- De tweemaandelijks rapportage over de financiële situatie van het sociaal domein is in 2015 driemaandelijks uitgekomen en in 2016 (conform later bijgestelde afspraak) twee keer per jaar. In deze monitor met betrekking tot jeugd wordt enkel ingegaan op de financiële stand van zaken op de budgetten algemene preventie, specifieke preventie, maatwerkvoorzieningen licht/matig en maatwerkvoorzieningen zwaar. De uitputting wordt inhoudelijk niet toegelicht. Wel wordt er een toelichting gegeven op de mate waarin de uitputting onzekerheden bevat. Er wordt dus geen aandacht besteed aan doelstellingen, kansen, ervaringen en de risico's en beheersmaatregelen.

Of de doelen van de jeugdzorg uit het beleidsplan worden bereikt is zodoende vooralsnog niet in beeld gebracht. Er is een aantal redenen benoemd die de monitoring bemoeilijkt hebben. Allereerst de lange opstart van het facturatieproces en de beperkte beschikbare informatie hierdoor (zie paragraaf 4.4 inzake de regionale inkoop). Ook de aanvankelijk beperkte aandacht van de gemeente voor de bedrijfsvoering en registratie door bijvoorbeeld preventie speelt een rol. Tot slot zijn de complexiteit van het jeugdzorgveld en de onderverdeling verschillende voorzieningen en beschikkingen op hoofdproces bemoeilijkende factoren in de monitoring en informatievoorziening.

Door de gemeente, en ook door partijen uit het voorveld en door zorgaanbieders is in de gesprekken voor dit onderzoek aangegeven dat ze de successen van het beleid in de praktijk zien, maar dit nog onvoldoende kunnen onderbouwen met cijfers. Er worden kansen benut als het gaat om maatwerk en ambulantisering van de zorg. Met betrekking tot PGB's³⁰ kon wel benoemd worden dat dit aantal teruggebracht is van 100 à 120 naar 60 PGB's. Daar waar het echt niet nodig is zijn ze teruggedrongen en daar waar nodig geborgd. Volgens de gemeente en SDF is resultaatsturing mogelijk vanaf 2018.

Problemen met monitoring speelt bij meer gemeenten

Landelijke is het ontbreken van goede monitoringsinformatie en inzicht een doelrealisatie een herkenbaar punt, al zijn er grote individuele verschillen tussen gemeenten. De onzekerheid over cijfers vanwege de opstartproblemen met het facturatieproces is breed aanwezig.

In regio ZHZ door intensieve samenwerking veel sturings- en monitoringsinformatie beschikbaar

In de regio Zuid-Holland Zuid werken 17 gemeenten samen op de inkoop van jeugdzorg. De Serviceorganisatie die dit verzorgt, heeft in vergelijking met andere regio's veel sturings- en monitoringsinformatie beschikbaar. Mede omdat de gemeenten veel taken bij de Serviceorganisatie hebben belegd.

Analyse en conclusie: monitoring en inzicht in doelrealisatie nog niet op orde als gevolg van beperkte aandacht voor bedrijfsvoering, opstartproblemen rondom facturatie en geen ingericht monitoringssysteem. Aan de voorkant is door de gemeente en de raad zoals gezegd, nagedacht en zijn afspraken gemaakt over monitoring, doelrealisatie en indicatoren. In de praktijk heeft de monitoring en informatievoorziening

³⁰ De PersoonsGebonden Budgetten.

echter onvoldoende vorm gekregen. Mogelijke redenen hiervoor zijn de relatief late start van de bedrijfsmatige zaken en het ontbreken van de benodigde gegevens door opstartproblemen rondom facturatie. Het monitoringsproces is beperkt ingericht. Er wordt wel gemonitord op budget en op financiële risico's. Er wordt echter nog onvoldoende gemonitord op doelstellingen, kansen, ervaringen en maatschappelijke risico's. Er heeft geen nulmeting plaatsgevonden bij de start om de voortgang van indicatoren en doelstellingen te kunnen meten. Monitoring wordt door betrokkenen wel als belangrijk geduid, al blijkt het in de praktijk lastig vorm te geven. Beeld is wel vanuit verschillende partijen dat doelen worden gerealiseerd, maar een cijfermatige onderbouwing ontbreekt vooralsnog. Rol raad ná decentralisatie: beperkte betrokkenheid, informatievoorziening nog niet in lijn met afspraken en weinig initiatief vanuit de raad zelf.

5.4 Rol gemeenteraad ná de decentralisatie

Vanaf januari 2015 is de raad om haar controlerende rol uit te voeren op de volgende manier geïnformeerd en betrokken geweest:



Tussen januari 2015 en maart 2016 heeft de raad tenminste 16 informatiebrieven ontvangen over onderwerpen als: ouderbijdrage, financiële situatie jeugd n.a.v. regionale berichten, voorkomen zorgmijdend gedrag, de 1^e, 2^e, 3^e en 4^e financiële rapportage sociaal domein en het draaiboek calamiteiten.



Vanaf januari 2015 zijn er tenminste drie bijeenkomsten geweest over de jeugdzorg met de gemeenteraad, over het bespreken van de 3^e financiële rapportage jeugd, dilemmatraining en een bijeenkomst over stapelingen van regelingen in het sociaal domein.



De gemeenteraad heeft vanaf januari 2015 vijfmaal een vraag of motie ingediend. In 2015 viermaal over de ouderbijdrage jeugd. In 2016 eenmaal over betalingen aan zorginstellingen n.a.v. landelijke nieuwsberichten.

De raad is volgens afspraak frequent geïnformeerd, namelijk drie keer in 2015 en vooralsnog één keer in 2016. De onderzoekers beoordelen de monitoringsrapportage als prettig leesbaar en helder geschreven. De inhoud van de monitor sluit volgens de onderzoekers echter maar beperkt aan bij de afspraken die zijn gemaakt. Vooralsnog wordt met name financiële informatie verstrekt, zonder context en het verhaal erachter. Daarnaast is de monitoring van klanttevredenheid, die bij motie is afgesproken, vooralsnog niet aangeleverd aan de gemeenteraad. Zodoende maken de monitoringsrapportages het maar zeer beperkt mogelijk te toetsen in hoeverre beoogde ambities en doelstellingen behaald zijn en is het voor de raad lastig om invulling te geven aan zijn controlerende rol.

Zowel bij de gemeente als vanuit de raad zijn geen jeugdzorg-incidenten bekend. Evenmin heeft de raad negatieve signalen uit de samenleving te ontvangen, al is daarbij de kanttekening te plaatsen dat inwoners niet gemakkelijk over jeugdzorg spreken.

Met betrekking tot de ouderbijdrage van de jeugdzorg heeft de raad middels een motie willen bijsturen. Dit is toen echter niet opgevolgd door het college, vanwege de wettelijke kaders. Later, na aanpassing van de wettelijke kaders, zijn de ouderbijdragen alsnog met terugwerkende kracht teruggestort naar ouders.

De gemeenteraad geeft aan dat ze zoekende is naar een juiste invulling van zijn rol. Volgens de raad is het na de decentralisatie zeer stil gebleven rondom de jeugdzorg. Niet alleen vanuit het college, maar ook vanuit de raad zelf. Zo heeft de raad het thema jeugdzorg niet actief ter bespreking op de politieke agenda gezet. De raad geeft aan dat het nu, twee jaar na de decentralisatie, tijd is om meer en inhoudelijkere informatie te ontvangen. Dit sluit aan bij de toezegging in het beleidsplan Zorg voor jeugd dat twee jaar na de decentralisatie het beleid wordt geëvalueerd en op grond van de uitkomsten van de evaluatie zo nodig wordt bijgesteld. Dit is ook het moment voor de raad en het college om bij te sturen. In

het groepsgesprek met een afvaardiging van de raad zijn de volgende punten benoemd waar raadsleden graag over geïnformeerd willen worden:

- wachtlijsten;
- budgetplafonds;
- inzicht in de organisatie van de jeugdzorg: 'hoe werkt het nu allemaal in de jeugdzorg, hoe werkt de toegang, hoe verloopt zo'n proces, wat doet SDF nu precies?';
- de mate van realisatie van '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur';
- aantallen hulpvragen en de inzet op preventie;
- de wijze waarop de gemeente een goede overgang van jongeren naar de leeftijd van 18+ borgt;
- de wijze waarop Heerenveen kwaliteit van zorg meet.

Rol gemeenteraad bij de jeugdzorg is vaak een zoektocht

Landelijk is het herkenbaar dat veel raden moeite hebben hun rol goed in te vullen. De balans tussen de benodigde diepgang en detailniveau van informatie is lastig, ook ontbreekt het raadsleden vaak aan kennis van dit complexe domein.

Raadsacademie voor meer kennis van de jeugdzorg

De raad van Heerhugowaard heeft in samenwerking een raadsacademie opgezet om als raadsleden kennis over complexe onderwerpen als het sociaal domein op te doen om zo hun taakuitvoering te verbeteren.

Analyse en conclusie: rol raad na decentralisatie zeer matig doordat informatievoorziening vanuit gemeente niet op orde was en door gebrek aan proactiviteit van de raad zelf

Op basis van de raadsagenda en het gesprek met de raad zelf concluderen onderzoekers dat de gemeenteraad na de decentralisatie zeer beperkt betrokken is geweest bij de jeugdzorg in de gemeente. De informatievoorziening richting de raad is nog niet in lijn met de afspraken, met name ten aanzien van de kwaliteit en diepgang van de aangeleverde informatie. Dit is mede het gevolg van het nog niet beschikbaar zijn van de informatie. Zowel de raad als de gemeente zelf zijn zoekende (geweest) naar een goede manier van betrokkenheid op de uitvoering. Er is door de raad tijd en ruimte gegeven om de informatievoorziening op te bouwen, maar inmiddels hebben raadsleden sterk behoefte aan informatie over 'hoe het gaat in de jeugdzorg'. Deze behoefte heeft er bij de raad echter niet toe geleid dat de raad het jeugdzorgbeleid in 2016 zelf op de agenda heeft gezet. Daaruit leiden onderzoekers af dat ook de raad in de uitoefening van zijn functie voor wat betreft de jeugdzorg wordt geëeld door de waan van dag, waarin onvoldoende tijd is voor reflectie en inhoudelijk gesprek. Concluderend stellen onderzoekers daarom dat zowel de ambtelijke organisatie, het bestuur als de gemeenteraad zelf onvoldoende hebben bijgedragen aan een adequate invulling van de controlerende rol van de raad.

6. Bijlagen

Bijlage A: Normenkader

Bijlage B: Overzicht bestudeerde documenten

Bijlage C: Overzicht gesprekspartners

Bijlage D: Vergelijking Heerenveen met andere gemeenten

Bijlage E: Reactie op ambtelijk wederhoor

Bijlage A: Normenkader

Deelvraag	Norm
A. Hoe is het bedacht?	a. Er is een visie en beleid ten aanzien van: i. de doelstellingen en de kansen van de jeugdzorg; ii. de (verdere) transformatie; iii. de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein; iv. de toegang tot de jeugdzorg. b. De gemeenteraad is goed betrokken geweest bij de formulering van de doelstellingen, doordat de raad: i. in de gelegenheid is gesteld beleidskeuzes te maken op basis van meerdere varianten; ii. ondersteund is bij de uitvoering van haar kaderstellende rol. c. Maatschappelijke en financiële risico's zijn geïnventariseerd en er zijn beheersmaatregelen getroffen.
B. Hoe werkt het nu?	a. De toegang tot en de uitvoering van de jeugdzorg is georganiseerd conform de kaders die de gemeenteraad daarvoor heeft vastgesteld. b. Tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de jeugdzorg zijn heldere afspraken gemaakt over de samenwerking. c. De inkoop en financiële afwikkeling van de jeugdzorg zijn professioneel georganiseerd. d. Er is een relatie tussen beschikking, contract en facturatie. e. Beleidswijzigingen hebben tot doel dat jeugdzorg eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Bij beleidsbijstellingen worden monitoringsresultaten en maatschappelijke en financiële risico's betrokken. f. Er zijn indicatoren vastgesteld ter beoordeling van de ambities en de doelstellingen. In ieder geval wordt gemonitord op budget en ervaringen (klanttevredenheid). g. Er heeft een nulmeting plaatsgevonden op de gebieden waarop indicatoren zijn benoemd. h. Er is een monitoringsproces ingericht: i. Naast de monitoring op doelstellingen, kansen, budget en ervaringen, worden tevens de maatschappelijke en financiële risico's alsmede de beheersmaatregelen gemonitord. ii. De monitoring vindt frequent (ten minste halfjaarlijks) plaats.
C. Informatievoorziening en beeldvorming bij de gemeenteraad	a. Het college van B&W en de gemeenteraad hebben afspraken gemaakt over de wijze van informatievoorziening en monitoring van de uitvoering van de jeugdzorg. Deze afspraken betreffen in ieder geval: i. de wijze waarop gerapporteerd wordt (minimaal op strategisch niveau); ii. de frequentie waarmee gerapporteerd wordt (minimaal twee keer per jaar). b. De monitoringsrapportages maken het mogelijk om te toetsen in hoeverre de beoogde ambities, doelstellingen en uitvoeringsplannen ten aanzien van de jeugdzorg zijn bereikt. c. In geval incidenteel zaken spelen aangaande de jeugdzorg, wordt de gemeenteraad hier volledig, correct en tijdig over geïnformeerd. d. De informatievoorziening is zodanig dat de aangeleverde informatie voor raadsleden leesbaar en toegankelijk is.
D. Good practices andere gemeenten	Gezien het inventariserende karakter van dit onderzoeksdeel zijn hier geen normen voor geformuleerd.

Bijlage B: Overzicht bestudeerde documenten

Regionale documenten

- Omvormingsplan zorg voor jeugd Friesland, juni 2014
- Transitiearrangement regio Fryslân, oktober 2013
- Regionaal visiedocument 'het kompas'

Documenten Heerenveen

- Beleidsplan zorg voor Jeugd 2015-2018
- Visie Sociaal Beleid 'Samen bouwen aan de kracht van de Heerenveense samenleving en haar inwoners!', december 2012
- Verordening Jeugdhulp Heerenveen 2015
- Jaarstukken en algemene stukken (beleid, themabegroting, collegeprogramma, perspectiefnota, themarekening, bestuursrapportages) van 2015 en 2016
- Adviesrapport Toegang Jeugd
- Koersen, doorontwikkeling en integratie Toegang volwassenen en Toegang jeugd
- Samenwerkingsconvenanten
- Raadsbesluiten, raadsinformatiebrieven, monitoringsrapporten, informatie van raadsinformatiebijeenkomsten, verslagen van raadsvergaderingen, incl. moties en schriftelijke vragen uit de periode 2013 tot en met augustus 2016 met betrekking tot de jeugdzorg.

Bijlage C: Overzicht gesprekspartners

Gesprekspartners gemeente Heerenveen

Hans Broekhuizen	Wethouder met portefeuille Jeugd
Jörg Schlunke	Interim controller Wimo
Katja Westra	Beleidsmedewerker jeugdzorg
Marion Mulder	Afdelingshoofd samenleving
René Roossien	Hoofd afdeling Wimo en toegangsmanager
Rudi Hofstede	Beleidsmedewerker (regisseur jeugd)
Wietske Jager	Teamleider Toegang Jeugd
Jeannette Bruinsma	Financieel adviseur Sociaal Domein
Een afvaardiging van de gemeenteraad van Heerenveen	

Gesprekspartners gemeenten Heerenveen en Smallingerland tezamen

Douwina Zwart	Directeur GGZ Friesland
Jeroen van Oijen	Bestuurder Jeugdhulp Friesland
Maarten Weterauw	Directeur algemene zaken Molendrift
Marianne Sinot	Bestuurder Regiecentrum Bescherming en Veiligheid
Yvonne Beishuizen	Directeur REIK
Maureen de Boer	Manager Veiligheidshuis
Sabine Frieszo	Procescoördinator jeugd Veiligheidshuis
Rachel van den Hoogen	Bestuurder Maatschappelijke onderneming Smallingerland
Roelie Popping	Voorzitter college van bestuur OSG Sevenwolden Heerenveen
Sander van Eunen	Directeur bestuurder Caleidoscoop Heerenveen
Wim Brunninkhuis	Huisarts Smallingerland
Arwen Messelaar	Inkoper Sociaal Domein Fryslân
Wietze Veenstra	Accountmanager Sociaal Domein Fryslân

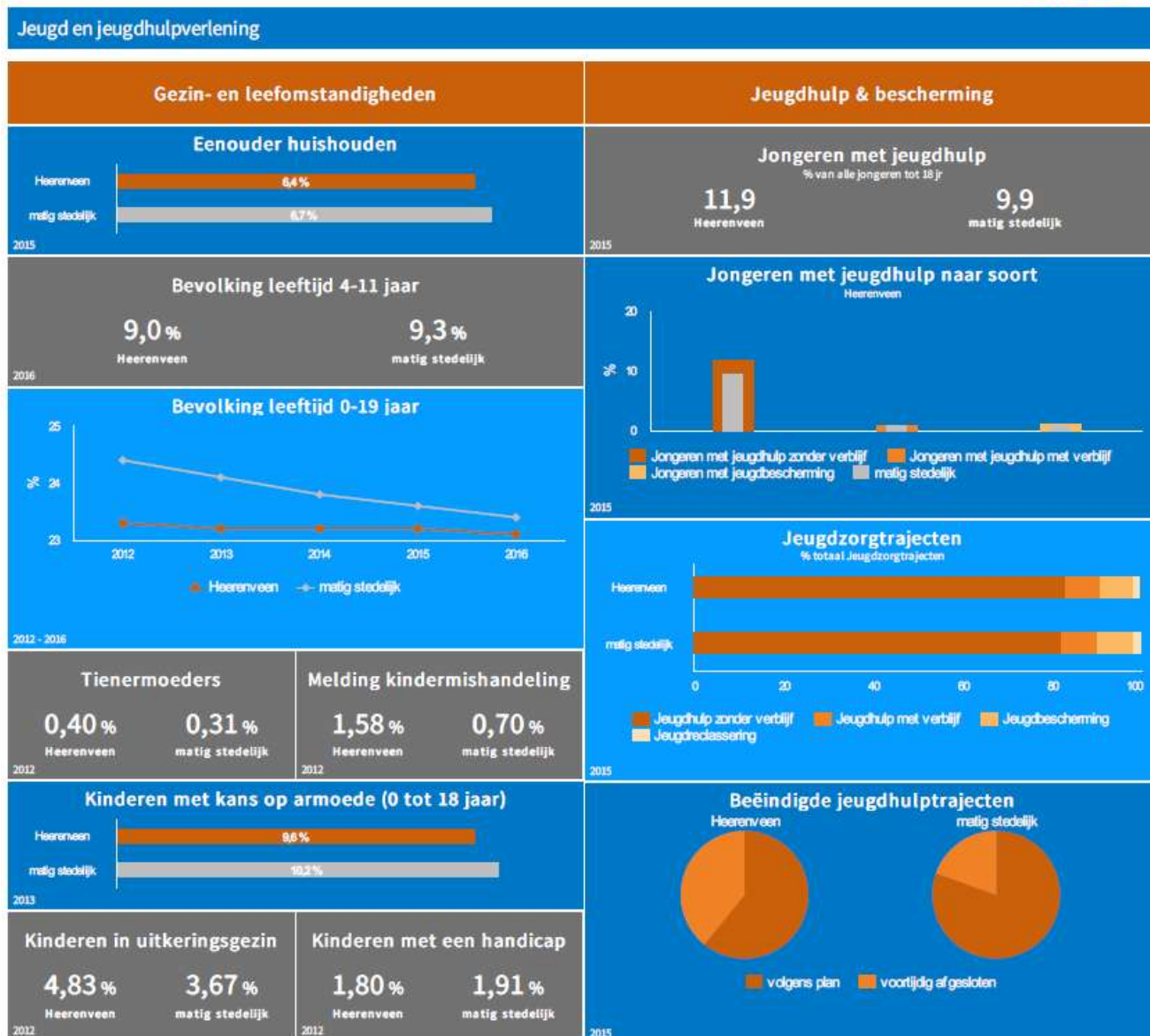
Clëntenraden:

Henderika van der Woude Cliëntvertrouwenspersoon jeugdhulp bij Zorgbelang Fryslân
Een vertegenwoordiging van de Jeugdraad Smallingerland
Een vertegenwoordiging van de cliëntenraad Jeugdhulp Friesland

Bijlage D: Vergelijking Heerenveen met andere gemeenten

De gegevens hieronder zijn op 28 november 2016 van de website www.waarstaatjegemeenten.nl overgenomen. De gemeente Heerenveen is hierin vergeleken andere matig stedelijke gemeenten. Matig stedelijke gemeenten zijn gemeenten met tussen de 1.000 en 1.500 adressen per vierkante kilometer.

Waarstaatjegemeente.nl





Bijlage E: Reactie op ambtelijk wederhoor



Aan Rekenkamercommissie Heerenveen
Afzender Seinstravandelaar | Arno Seinstra, Mirjam van der Bent en Judith Gunnink
Datum 14 april 2017
Betreft Afdoeningsvoorstel ambtelijk wederhoor onderzoek jeugdzorg

Opmerking ambtelijke organisatie Heerenveen	Wijze waarop we deze verwerkt hebben in het rapport
Wij hebben waardering voor de zorgvuldige formulering in de rapportage en herkennen ons grotendeels in de inhoud.	Dank
Niet helemaal duidelijk is over welke periode het onderzoek zich strekt. Ik mis diverse ontwikkelingen, maar dat houdt misschien verband met de doorlooptijd van het onderzoek. Ik noem deze ontwikkelingen wel; het is aan u of u ze wel of niet meeneemt.	De doorlooptijd van het onderzoek is van juli tot en met november 2016 (zie paragraaf 1.3). Uit oogpunt van relevantie van dit onderzoek voor raadsleden hebben we waar mogelijk recente ontwikkelingen in de rapportage verwerkt.

Pagina 7

- Hier wordt gesproken over het feit dat de gemeente nog geen beleidsbijstellingen heeft gedaan. Bijstelling van de kaders niet. Wel uitwerking van deze kaders in:
 - Preventieplan jeugd (2015)
 - Doorontwikkeling en integratie Toegang (Koersen) (2015)
 - Strategie regionale inkoop Jeugd (2016)
 - Er wordt gesproken dat de gemeente geen jaarlijks uitvoeringsplan heeft opgesteld voor de jeugd. Letterlijk klopt dit. Echter jaarlijks wordt een afdelingsplan opgesteld met alle in dat jaar te behalen resultaten en activiteiten op basis van de beleidsplannen en nadere uitwerkingen hiervan. Hierin zit dus ook het uitvoeringsplan jeugd verwerkt (naast WMO, Werk en Inkomen, Accommodaties sport en onderwijs, cultuur en Integrale Veiligheid).
 - Pagina 7; hier staat dat de bedrijfsmatige transitie relatief laat op gang is gekomen. Naar eigen zeggen van de gemeente is deze kant van de decentralisatie onderschat. Hier zou ik graag nuance willen aanbrengen. Er zijn diverse oorzaken; belangrijkste is wel dat het onduidelijk was wat SDF/MO zaak zou doen en wat de gemeente zou doen. De gemeente kreeg meer taken dan verwacht. In de praktijk komt alle uitval bij de gemeente terecht; daar was bij de aanvang geen rekening mee gehouden. Daarnaast was er al jarenlang een
- Aangepast in rapport. De volgende zin is nu opgenomen: "Wel zijn de beleidskaders uitgewerkt in de volgende documenten: het Preventieplan Jeugd (2015), Doorontwikkeling en integratie toegang, 'Koersen' (2015) en Strategie regionale inkoop Jeugd (2016). Daarnaast [...]."
- Aangepast in rapport. De volgende zin is nu opgenomen: "Het uitvoeringsplan is volgens de gemeente verwerkt in het jaarlijkse afdelingsplan dat – op basis van de beleidsplannen en nadere uitwerkingen – de te behalen resultaten en activiteiten bevat. Hier heeft binnen dit onderzoek geen beoordeling van plaatsgevonden."
- Aangepast. Deze zin toegevoegd: "Voor een belangrijk deel als gevolg van meer administratieve taken dan vooraf verwacht op basis van afspraken tussen de gemeenten en Sociaal Domein Fryslân (hierna: SDF) en MO-zaak."

formatietekort bij WIMO en afdeling waar ICT onder valt; de raad is gewezen op het risico dat dit vormde voor de 3 Decentralisaties. We hebben dit opgevangen door veel extra tijdelijke inzet.

- In de voorbereiding mis ik het raadsbesluit: integrale afweging beleid en budgetten sociaal domein van 11 september 2014. Hierin wordt aangegeven wat de sturingsmogelijkheden zijn van de raad. En hoe deze maximaal kunnen en moeten worden benut om de opdracht van de raad te realiseren, namelijk binnen de rijksbudgetten de 3D taken uitvoeren. Dit voorstel bevat maatregelen gericht op minder uitgaven en minder kosten en beleidsombuigingen. (later zie ik dat hier wel naar verwezen wordt).

In paragraaf 3.4 de eerste zin van de tweede alinea als volgt aangepast: "In het beleidsplan – en tevens ook in de Notitie integrale afweging 2015 van september 2014 – zijn sturingsmogelijkheden (van de raad) benoemd:"

Pagina 8

- Risicomanagement: wel risico's maar geen beheersmaatregelen. We hebben een nieuw proces risicomanagement met ondersteunend systeem NARIS. Deze wordt minimaal 2 keer per jaar aangepast. Inclusief beheersmaatregelen. In aanvang waren zowel risico's als beheersmaatregelen wellicht nog wat algemeen benoemd, maar wordt steeds concreter. En belangrijk risicomanagement is geborgd binnen de organisatie en vormt de basis voor het vaststellen van het benodigde weerstandsvermogen. Lijkt me belangrijke aanvulling.

Deze ontwikkeling heeft betrekking op de periode na het onderzoek. Gezien het belang van dit punt hebben wij het als volgt verwerkt: "Inmiddels zijn op dit punt door de gemeente stappen ondernomen." Daarbij in een voetnoot: "In het ambtelijk wederhoor van dit onderzoek (maart 2017) is door de gemeente aangegeven dat er gewerkt wordt met een nieuw risicomanagementproces met ondersteunend systeem NARIS, dat minimaal twee keer per jaar wordt herijkt, inclusief de beheersmaatregelen. De uitkomsten hiervan vormen de basis voor het vaststellen van het benodigde weerstandsvermogen."

Pagina's 9/10

- De Praktijk, niet alle risico's hebben zich voorgedaan, financiële resultaten binnen de begroting gebleven. Er staat: In de praktijk is in 2016 een aantal sturingsmogelijkheden ingezet. Dit moet zijn vanaf 2015. Over deze sturingsmogelijkheden is door de raad besloten bij de integrale afweging op 11 september 2014.
- Wachlijsten als gevolg van het door SDF met aanbieders overeengekomen budgetplafond. Niet helder is waar deze feitelijke constatering op gebaseerd is. Het begrip wachtlijst is een formeel begrip tussen SDF en aanbieders en die mogen eigenlijk niet voorkomen. Wij hebben geen signalen dat die er wél geweest zijn. Er is vanwege de budgetplafonds wél sprake geweest van:
 - a. cliëntenstops bij een aantal aanbieders, en van:
 - b. vertraging in de zorgtoeleiding in een aantal individuele cases.Als de wachtlijst-opmerking gebaseerd is op gesprekken met ons, zou ik de tekst in deze zin aangepast willen zien. Anders graag een toelichting op de herkomst/onderbouwing van de constatering van wachtlijsten
- Cijfers Jeugd zijn tot en met 2015. We hebben inmiddels ook 2016 beschikbaar. Ook in 2016 is sprake van een overschot op het budget Jeugd van € 1,9 miljoen. Tevens is een balanspost opgenomen voor het onderhanden werk. Dit overschot verdampt overigens vanaf

De woorden 'in 2016' zijn aangepast in 'vanaf 2015'.

Als volgt aangepast: "Daarnaast hebben zich als gevolg van de regionaal afgesproken budgetplafonds bij een aantal aanbieders cliëntenstops voorgedaan en was tevens sprake van vertraging in de zorgtoeleiding in een aantal individuele cases. Van formele wachtlijsten is geen sprake geweest." Met hierbij in een voetnoot: "Zie paragraaf 3.5 onder 'budgetplafonds' voor de reactie van de gemeente hierop."

De zin "Of de jeugdzorguitgaven daadwerkelijk binnen de marges zijn gebleven, is ten tijde van dit onderzoek niet met zekerheid te stellen." is aangevuld met de

2017.

volgende voetnoot: "Uit het ambtelijk wederhoor op de onderzoeksrapportage (maart 2017) is bij dit onderzoek bekend geworden dat in 2015 sprake was van een overschot op het budget Jeugd. Ook in 2016 is hier sprake van; dit betreft een overschot van € 1,9 miljoen."

- Ik mis in het verslag dat wij als gemeente een deelbegroting sociaal domein hebben waarin de tekorten en overschotten integraal worden opgevangen en weer kunnen worden ingezet via de Reserve Sociaal Domein; ik las wel dat deze is gemaximeerd tot € 6,5 miljoen; dat is correct.
- Pag. 9 /10: er wordt gesteld dat vooraf ingeschatte maatschappelijke risico van een beperkte transformatie zich inderdaad heeft voorgedaan. Nu is transformatie wel een heel breed begrip. Het zou goed zijn als de opstellers van het rapport aangeven op welk van de transformatiedoelstellingen zich die beperkte realisatie heeft voorgedaan. Overigens is hierbij wel de vraag wat een reële realisatietermijn van de transformatiedoelstellingen is. Welk effect had zich in anderhalf jaar tijd al kunnen aftekenen?

De volgende aanvulling is gedaan: "Via deze reserve sociaal domein worden tekorten en overschotten in de deelbegroting sociaal domein opgevangen."

Naar aanleiding van deze opmerking is een voetnoot opgenomen waarin verwezen wordt naar paragraaf 3.5. In deze paragraaf worden de bevindingen ten aanzien van de stand van de transformatie toegelicht.

Pagina 13

- Toewerken naar integrale toegang; gemeente doelt inderdaad niet op 1 organisatorische eenheid hoewel we dat ook niet uitsluiten. Met integrale toegang bedoelen wij dat bij de vraagverheldering breed sociaal domein breed wordt gekeken wat de behoefte is aan ondersteuning. En dat daarbij maatwerkarrangementen worden aangeboden waarbij oplossingen niet alleen maatwerkoplossingen (sociaal domein breed) betreffen maar ook oplossingen in het eigen netwerk of via preventieve inzet. Wij zijn in 2016 gestart met een 2-tal werkplaatsen om tot doorontwikkeling toegang te komen mede op basis van het rapport Koersen. Deze doorontwikkeling richt zich enerzijds op de versterking van preventie aan de voorkant en anderzijds op het professionaliseren van het gemeentebrede ondersteuningsteam. Het borgen van de veiligheid en het op- en afschalen waren hierbij resultaten die geformuleerd en geïmplementeerd moesten worden.
- Eind 2016 is besloten om de preventiewerkers en lichte hulpverleners niet meer organisatorisch onder de Toegang te laten vallen, maar naar voren te halen en gebiedsgericht in te zetten onder aansturing van de kernpartner per 2017.

Paragraaf 3.2 onder het kopje: "Professionals uit het gebiedsteam doorverwijzing jeugd leveren eerstelijns ondersteuning; aansluiting op volwassenentoeegang, tijdige doorverwijzing en de borging van expertise zijn aandachtspunten." De eerste bullet beschrijft inderdaad dat de toegang niet één organisatorische eenheid hoeft te zijn. Dit is aangevuld met de volgende zinsnede: "al zijn er in 2016 wel twee werkplaatsen over dit thema gestart".

Het als vierde genoemde aandachtspunt ten aanzien van de toegang is aangevuld met de volgende voetnoot: "In het ambtelijk wederhoor op de onderzoeksrapportage (maart 2017) is aangegeven dat eind 2016 besloten is om de preventiewerkers en lichte hulpverleners niet meer organisatorisch onder de Toegang te laten vallen, maar naar voren te halen en gebiedsgericht in te zetten onder aansturing van de kernpartner per 2017."

- Tevens is eind 2016 besloten om per 2017 het sociaal team te integreren in de gemeentelijke Toegang.
- Pag. 13: 'In Heerenveen is een apart gebiedsteam doorverwijzing Jeugd'. Het woord doorverwijzing suggereert alsof het Ondersteuningsteam Jeugd zich toelegt op doorverwijzing, dat is echter niet juist, het team biedt zelf ook ondersteuning. Verzoek is om het woord doorverwijzing hier weg te laten. Wij spreken zelf overigens over toeleiding.

Aangevuld in de rapportage. Aangezien de term 'sociaal team' bij ons niet bekend is, hebben we aangenomen dat hiermee bedoeld wordt 'het gebiedsteam jeugd' en dit als zodanig in de rapportage verwoord.

Verzoek overgenomen. Het woord 'doorverwijzing' is weggelaten. Ook in de rest van het rapport is indien van toepassing het woord 'doorverwijzing' vervangen door 'toeleiding'. De term 'gebiedsteam doorverwijzing jeugd' is vervangen door 'gebiedsteam jeugd'.

Pagina's 14/15

- In de gemeente Heerenveen is ook gestart met dialoogtafels met aanbieders in 2016. Zowel op gebied van WMO en Jeugd. Omdat Jeugd via de regio wordt doorontwikkeld zowel de transformatie als de inkoop, wordt dit lokaal vooral beperkt tot WMO. Een van de dialoogtafels was 18-/18+. Inmiddels is deze opgeheven en zijn we aangehaakt bij de provinciale dialoogtafel 18-/18+ onder regie van Jeugdhulp.
- Pag. 15: alleen het Regiecentrum Bescherming & Veiligheid wordt genoemd als Gecertificeerde Instelling, echter ook het Leger des Heils en de Willem Schrikkergroep zijn actief in Friesland.

In paragraaf 3.3 is de volgende zinsnede toegevoegd: "Tevens is Heerenveen in 2016 gestart met dialoogtafels met aanbieders. Ten aanzien van het thema jeugd vinden deze bijeenkomsten vooral op regionale schaal plaats, zoals de provinciale dialoogtafel 18-/18+."

Waar verwezen werd naar de gecertificeerde instellingen zijn ook het Leger des Heils en de William Schrikker Groep opgenomen.

Pagina 16

- Het gemeentebrede ondersteuningsteam Jeugd is niet ondergebracht bij de afdeling Samenleving maar bij de afdeling Wimo. Het afdelingshoofd Wimo is tevens Toegangsmanager. Via prestatie-afspraken worden de normen voor de uitvoering vastgelegd tussen de afdelingen Samenleving en Wimo. Desgewenst kunnen wij deze alsnog aan u toesturen.

Aangepast in rapport. De volgende zin is nu opgenomen: "Het gebiedsteam jeugd is ondergebracht onder Wimo. Via prestatie-afspraken zijn normen voor de uitvoering vastgelegd tussen de afdelingen Samenleving en Wimo."

Pagina 17

- Aanbieders factureren inmiddels voor 99% via het reguliere systeem. Nuance dit geldt voor de lokale inkoop Jeugd Awbz. Dit geldt niet voor de overige inkoop via SDF waarvan de administratie tot en met 2016 door MO zaak werd gevoerd. Hier is de verwerking van facturen via het reguliere systeem erg laag.
- Tweede alinea eerste bullit: In reactie hierop heeft de gemeente in specifieke situaties voor een aparte financieringsstroom gezorgd. Dit is een onjuiste constatering. De zin kan weggelaten worden. Of een alternatieve tekst opnemen: In reactie hierop heeft de gemeente van SDF gestanddoening gevraagd van haar eigen zorgtoewijzingen, ook bij overschrijding van het provinciale budget.

In een voetnoot is de volgende zin opgenomen: "Dit geldt niet voor de inkoop via SDF van voormalig Awbz-gefinancierde jeugdhulp, waarvan de administratie tot en met 2016 door MO-zaak werd gevoerd. Hier is de verwerking van facturen via het reguliere systeem erg laag."

Voorgestelde zinsnede overgenomen.

Pagina 18

- Integrale benadering moet nog verder vorm krijgen. Er wordt wel verwezen naar Koersen maar niet naar de werkplaatsen die hiertoe in 2016 zijn opgezet. Zie ook opmerking bij pagina 13.

Verzoek overgenomen. De zinsnede is nu: "De gemeente heeft met de hiervoor ingerichte werkplaatsen en het adviesrapport 'Koersen' een basis voor de doorontwikkeling van een integrale toegang voor volwassenen en jeugd."

Pagina 19

- Cliëntbetrokkenheid. Met de raad is afgesproken dat wij op gebied van kwaliteit het volgende gaan ontwikkelen:
 - Jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken op alle leefdomeinen; die van Jeugd is inmiddels binnen en wordt binnenkort aan de raad verzonden.
 - We hebben continue klanttevredenheidsonderzoeken ingevoerd. De eerste resultaten volgen in het 2e kwartaal van 2017.
 - We hebben een onafhankelijke klachtenregeling waarbij ook de kernpartners uit de Toegang zijn aangesloten.
 - We hebben contractmanagement en dialoogtafels. Dit alles biedt input over de kwaliteit van de dienstverlening van de Toegang en kwaliteit van de geleverde zorg.
 - Met nieuwe inkoop vanaf 2018 zal er meer transformatieproof worden ingekocht.

Deze ontwikkelingen over cliëntbetrokkenheid en -tevredenheid hebben betrekking op de periode na het onderzoek. Althans, dit vermoeden wij, omdat we hier gedurende het onderzoek niets over gehoord hebben. We hebben in paragraaf 4.6 de volgende zinnen opgenomen: "Wel is duidelijk geworden dat de gemeente jaarlijkse tevredenheidsonderzoeken op alle leefdomeinen gaat ontwikkelen. [voetnoot: Of het tevredenheidsonderzoek jeugd hetzelfde is als het cliëntervaringsonderzoek jeugd is binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet bekend geworden.] In aanvulling daarop heeft de gemeente continue klanttevredenheidsonderzoeken ingevoerd. [voetnoot: De eerste resultaten hiervan worden verwacht in het tweede kwartaal van 2017.] Tevens beschikt de gemeente over een onafhankelijke klachtenregeling, waarbij ook de kernpartners uit de toegang zijn aangesloten."

Pagina 30

- Toevoegen aan de lijst van gesprekspartners: Jeannette Bruinsma, financieel adviseur Sociaal Domein
- Afdelingshoofd Wimo en tevens Toegangsmanager is René Roossien
- Wietske Jager is Teamleider Toegang Jeugd

Aanpassingen overgenomen in rapport.

Meer informatie over deze rapportage of onze dienstverlening?

SeinstravandeLaar B.V.

Organisatieadviseurs voor de publieke sector
Postbus 450, 4100 AL Culemborg

www.seinstravandelaar.nl
@Seinstra_vdLaar

Arno Seinstra

partner

a.seinstra@seinstravandelaar.nl
06 13 53 96 85