

# Nota van de rekenkamer bij het rapport “Tussenstand uitvoering jeugdhulp Hilversum”

## Inleiding

De Rekenkamer Hilversum heeft onderzoek gedaan naar de stand van zaken van jeugdhulp in Hilversum.

De rekenkamer vroeg zich af of de jeugdhulp in Hilversum in 2018 – drie jaar na de transitie – zoals beoogd beter en goedkoper is geworden; krijgen jeugdigen tijdig en adequate hulp, die zij nodig hebben tegen verantwoorde kosten?

In dit onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Wat wil de gemeente Hilversum met de jeugdhulp bereiken? In hoeverre is de gemeente daarin geslaagd?
2. Hoe is de toegang tot jeugdhulp in Hilversum georganiseerd en weten jongeren en hun ouders deze toegang te vinden?
3. Wat zijn de budgetten van 2015 tot 2017 die door het Rijk beschikbaar zijn gesteld? Draagt de gemeente daar nog extra aan bij?
4. Hoe hoog zijn de uitvoeringskosten van 2015 tot en met 2017? In hoeverre wijken deze af van de budgetten zoals beschikbaar gesteld door het Rijk en zoals vastgesteld door de gemeente?
5. Op welke manier worden de effectiviteit, tevredenheid en vermindering van specialistische hulpverlening gemonitord, welke ontwikkelingen zijn hierin zichtbaar en hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?

Het onderzoek is uitgevoerd door RadarAdvies, bureau voor sociale vraagstukken. Het heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport "Tussenstand uitvoering jeugdhulp Hilversum", bijlage bij deze nota van de rekenkamer

In deze nota trekt de rekenkamer conclusies en doet zij aanbevelingen op basis van het onderzoek.

## Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gebaseerd op documentenstudie en interviews met vele betrokkenen. Onder deze betrokkenen waren professionals van de gemeente Hilversum en hulpverlenende instellingen, gemeenteraadsleden, de portefeuillehouder Jeugd, regionale instellingen en organisaties, adviesraden, vertegenwoordigers van onderwijs, een huisarts en vele anderen, waaronder ook ouders en jeugdigen die gebruik maken van jeugdhulp<sup>1</sup>.

Het onderzoek geeft op basis van een dossierstudie informatie over cijfers, doelstellingen, visie en de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd en verloopt. Deze informatie geeft een ‘droog’, feitelijk beeld over de stand van zaken. Echter, daarmee wordt nog niet duidelijk hoe jeugdigen en hun ouders die stand van zaken in de jeugdhulp ervaren. Daarom hebben de onderzoekers ook met een aantal van hen gesproken. In de analyse van de onderzoeksresultaten heeft de rekenkamer gekeken waar het ‘droge’, feitelijke beeld en de informatie uit de interviews met jeugdigen en ouders elkaar versterken of juist tegenspreken, waar er sprake is van een discrepantie tussen de systeemwereld en de beleefde werkelijkheid.

---

<sup>1</sup> Zie voor een volledige lijst bijlage III van het onderzoeksrapport.

## Algemene indruk

De algemene indruk van de rekenkamer is, dat de transitie (overgang) van de jeugdhulp in Hilversum goed is verlopen. Er zijn geen (grote) incidenten geweest en de bestaande hulp is gecontinueerd, waardoor een zachte landing is gerealiseerd. De transformatie (andere manier van werken) moet echter nog op gang komen. Daar ziet de rekenkamer mogelijkheden voor verbeteringen.

De belangrijkste mogelijkheid tot verbetering ziet de rekenkamer op dit moment in het creëren van inzicht in en overzicht van het werkveld voor alle betrokkenen (denk bijvoorbeeld aan een voor iedereen toegankelijke zorgkaart). Het werkveld van jeugdhulp is erg complex. De veelheid van belangen en partijen die met elkaar (lokaal, regionaal en bovenregionaal) moeten samenwerken, vraagt van alle betrokkenen dat ze een goed overzicht hebben van dit veld. Dat overzicht is op dit moment niet aanwezig bij raadsleden, maar ook niet bij partners in het veld, zoals hulpaanbieders, huisartsen, scholen en ouders en kinderen. Daarnaast ziet de rekenkamer als belangrijk aandachtspunt dat de mogelijkheden voor (bij)sturing door de raad, verbeteren.

Hieronder gaat de rekenkamer nader in op haar conclusies en mogelijkheden voor verbetering.

## Conclusies

De rekenkamer komt tot de volgende conclusies:

### Beleid

#### Conclusie 1

Hilversum mist een – met betrokken partners gedeelde – lokale visie op wat Hilversum wil bereiken met jeugdhulp.

De rekenkamer heeft in de veelheid aan (beleids-)documenten, die zij voor dit onderzoek heeft bestudeerd, geen lokaal beleidsplan aangetroffen. Het ontbreekt in Hilversum aan één document waarin duidelijk verwoord is wat Hilversum met jeugdzorg wil bereiken (doelstellingen), wat Hilversum daarvoor gaat doen (acties), wat dat gaat opleveren (resultaten), wanneer deze acties gaan plaatsvinden (planning) en wat dat mag kosten (budget). Bij gebrek aan een gemeentelijk beleidsplan leunt de gemeente Hilversum erg op de beleidsontwikkeling en innovatie die vanuit de regio Gooi en Vechtstreek geïnitieerd wordt. De vertaling van regionale inzichten naar de lokale situatie – *de couleur locale* – wordt daarbij gemist door zowel de gemeenteraad van Hilversum als de Adviesraad Sociaal Domein.

Zowel de Adviesraad Sociaal Domein als de gemeenteraad missen de verbinding met de regio Gooi en Vechtstreek in het regionale beleidsontwikkelingsproces. Zo geeft de Adviesraad Sociaal Domein aan (te) laat betrokken te zijn bij het opstellen van het Regionaal Transformatieplan Jeugd (oktober 2018). Ook raadsleden van de gemeente Hilversum geven aan dat het Regionaal Transformatieplan Jeugd buiten hen om is gegaan en ervaren de beleidsontwikkeling in de regio als een *'black box'*.

Gebrek aan continuïteit in de personele invulling van de functie beleidsmedewerker Jeugd heeft eraan bijgedragen dat Hilversum erg 'leunde' op de regio. Sinds de zomer van 2018 wordt de functie van beleidsmedewerker Jeugd weer ingevuld door twee medewerkers in vaste dienst van de gemeente Hilversum. Door het college van burgemeester en wethouders is inmiddels aan de gemeenteraad een lokaal Transformatieplan Jeugd in september 2019 toegezegd.

## Toegang

### Conclusie 2

De toegang voor jeugdhulp in Hilversum is professioneel en centraal ingericht. Op enkele punten zijn verbeteringen mogelijk.

De toegang tot jeugdhulp in Hilversum is onderdeel van het Sociaal Plein en wordt gerealiseerd door één centraal team *Jeugd en Regie*. In dit team is expertise naar de voorkant van het systeem gebracht met de inzet van hoogopgeleide SKJ<sup>2</sup>-geregistreerde jeugdconsulenten die gespecialiseerd zijn in vraagverkenning, om vervolgens de vraag aan het aanbod te koppelen.

Het team draagt zorg voor de toeleiding naar jeugdhulp en voert zelf geen hulp uit. Met de toevoeging van regisseurs aan het team is in de inrichting ook rekening gehouden met een integrale aanpak van (multi)problematiek. Deze centrale bundeling van kennis en ervaring wordt door iedereen als een sterk punt ervaren.

De ouders en jeugdigen die voor het onderzoek zijn geïnterviewd geven aan dat de toegang tot jeugdhulp via het Sociaal Plein goed te vinden is en dat er snel wordt gewerkt, met een prettige bejegening.

Enkele kanttekeningen:

- De toegankelijkheid van jeugdhulp voor niet-westerse migranten is niet optimaal.
- De mate waarin multiprobleemgezinnen (MPG) de toegang tot jeugdhulp vinden, is niet inzichtelijk.

### Conclusie 3

De koppeling van de vraag aan het aanbod is lastig door de veelheid aan jeugdhulpaanbieders en omdat er geen overzicht is van alle aanbieders, expertise en kwaliteit.

Sinds de transitie is door de gemeente Hilversum hard gewerkt om een sterke toegang neer te zetten, waarin veel geïnvesteerd wordt aan de voorkant van het proces om de vraag van de inwoner zo goed mogelijk in beeld te brengen. Ouders en kinderen die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn, geven aan deze inzet van de gemeente buitengewoon te waarderen. Is de vraag eenmaal in beeld gebracht, dan blijkt het vaak een hele zoektocht om tot een goed aanbod te komen.

Ouders, scholen en huisartsen weten niet welke hulp allemaal mogelijk is. Jeugdconsulenten hebben meer inzicht en overzicht, maar ook voor hen is het een uitdaging om een goede match tussen vraag en aanbod te bewerkstelligen. Hulpaanbieders onderling hebben ook niet het overzicht wie er allemaal 'op de markt' is, welke expertise en kwaliteiten hun collega's hebben en hoe ze elkaar kunnen versterken. Sommige jeugdhulpaanbieders geven op hun beurt aan ook de gemeente en/of de regio niet te kennen en dat de inkoopprocedure een papieren exercitie is, waarbij er niet geïnvesteerd wordt in wederzijdse *face-to-face* kennismaking.

Sinds 2018 heeft de gemeente Hilversum, via de regio, met maar liefst 113 jeugdhulpaanbieders een contract afgesloten op basis van een *Open House* constructie. De idee achter deze vorm van inkoop is dat niet de gemeente, maar de cliënt de uiteindelijke keuze voor een bepaalde aanbieder maakt. De gemeente stelt slechts de randvoorwaarden of eisen waaraan die aanbieders moeten voldoen. Door de gebruikers zelfstandig de keuze te laten maken, worden aanbieders gestimuleerd om zich kwalitatief te ontwikkelen en te onderscheiden. Hierbij is wel van belang dat de doelgroep in staat moet zijn om een weloverwogen keuze te maken. Voordeel van Open House is dat er veel

---

<sup>2</sup> Stichting Kwaliteitsregister Jeugd.

(maatwerk) mogelijk is voor de cliënt. Nadeel van een Open House constructie kan zijn dat het zorglandschap versnipperd.

De veelheid aan aanbieders (als gevolg van de Open House inkoopprocedure) en het ontbreken van een overzichtelijke, voor iedereen toegankelijke zorgkaart, maakt dat de koppeling van vraag en aanbod moeizaam verloopt. Voor ouders en jeugdigen vergt het doorzettingsvermogen, assertiviteit en veel eigen kracht om een goede vorm van jeugdhulp te vinden. Niet iedereen is daartoe in staat.

## Financiën

### Conclusie 4

Financiële sturing is door de complexiteit van de financiering, het gebrek aan managementinformatie, en het feit dat sprake is van een open-einde financiering, niet mogelijk.

De financiering van jeugdhulp is complex en niet inzichtelijk. Inkomsten en uitgaven voor jeugdhulp en Wmo worden vaak niet apart in de administratie vastgelegd, waardoor het lastig is inzicht te krijgen in de cijfers van jeugdhulp alleen. Daarnaast worden begrotingscijfers gedurende het jaar (na akkoord van de gemeenteraad) regelmatig aangepast, verandert de landelijke systematiek telkens en moet er ook nog begrotingservaring worden opgedaan. Hierdoor is het lastig, zo niet onmogelijk voor de raad, om een goed beeld van de cijfers te krijgen. De ambtelijke organisatie probeert raadsleden op dit vlak te ondersteunen door het organiseren van een technische toelichting voor raadsleden.

De financiële werkelijkheid is dus complex. Daarbij sluit de inrichting van de financiële administratie niet altijd aan op vragen die leven in de raad. Dit geldt ook voor de systemen waarin de aanvragen van de inwoners worden afgehandeld. De vastlegging daarin gebeurt op detailniveau, terwijl sturing om informatie op een hoger aggregatieniveau vraagt. Het ontbreekt daardoor aan adequate managementinformatie. Ook het maken van betrouwbare prognoses is daarom moeilijk.

De open-einde systematiek betekent dat de gemeente moet betalen wat er wordt gevraagd. In Hilversum verloopt ongeveer de helft van de jeugdhulp via de huisarts. Hoewel de gemeente geen directe invloed heeft op het verwijzingsproces door de huisarts, moet de gemeente de jeugdhulp waarnaar is doorverwezen wel betalen.

### Conclusie 5

In 2015 en 2016 werd in totaal € 2,8 miljoen minder uitgegeven dan de Rijksbijdrage. In 2017 was dat juist € 1,5 miljoen meer.

De hoogte van de Rijksbijdrage varieerde in de periode 2015 t/m 2018 licht van € 15,1 tot € 15,6 miljoen. Overschotten (€ 2,8 miljoen over 2015 en 2016) en tekorten (€ 1,5 miljoen over 2017) moesten worden verrekend met de algemene reserve.<sup>3</sup> Dat is nu eenmaal de consequentie van het feit dat het hier gaat om een open-einde regeling.

## Monitoring en informatie aan de raad

### Conclusie 6

---

<sup>3</sup> De cijfers over 2018 waren tijdens het rekenkameronderzoek nog niet bekend.

Er is via verschillende bronnen informatie (cijfermatig en kwalitatief) over jeugdhulp beschikbaar, die een beeld kan geven over (onderdelen van) jeugdhulp, maar dit geeft geen integraal, volledig beeld.

Een integrale monitor op basis van aan Hilversums jeugdbeleid gekoppelde indicatoren ontbreekt. Wel is informatie over de jeugdhulp in Hilversum beschikbaar via:

- de monitor sociaal domein van de gemeente Hilversum;
- de verplichte beleidsindicatoren in de P&C-stukken;
- de verplichte landelijke monitor van jeugdhulp uitgevoerd door het CBS;
- dialooggesprekken die in het kader van de regionale cliëntervaringsonderzoeken worden gevoerd.

### **Conclusie 7**

Het is onduidelijk welke informatie de raad nodig heeft om te kunnen (bij)sturen op het gebied van jeugdhulp.

Raadsleden geven aan niet goed inzicht te hebben in (gemeentelijke) beleidsdoelen en de mate waarin deze gerealiseerd worden/zijn. Ook ontbreekt het aan inzicht bij raadsleden in hoeverre de transformatie op schema ligt. Een eerdere poging van de raad om zijn informatiebehoefte (in de vorm van een dashboard) te definiëren, is mislukt. Er is bij de raad dan ook geen (gezamenlijk) beeld van wat nodig is om inhoudelijk te kunnen sturen. Wel geven raadsleden aan behoefte te hebben aan structurele voortgangsrapportages in heldere taal en aan de hand van indicatoren. Daarbij zouden de indicatoren ook iets moeten zeggen over de ontwikkeling van de transitie en de transformatie.

## **Resultaten**

### **Conclusie 8**

De raad heeft onvoldoende mogelijkheden om (bij) te sturen op de resultaten die Hilversum op het gebied van jeugdhulp wil behalen.

Deze conclusie volgt uit de vorige conclusies, namelijk dat het ontbreekt aan een lokaal beleidsplan, een gerichte integrale monitoring en inzicht in de informatiebehoefte van de raad. Hierdoor is het niet mogelijk om op basis van dit onderzoek conclusies te trekken over de behaalde resultaten op het gebied van jeugdhulp.

Wel valt de rekenkamer een aantal zaken op:

- Een zeer ruime meerderheid van de gebruikers van jeugdhulp in Hilversum is zowel positief over de toegang tot jeugdhulp als over de hulpverlening zelf;
- De geïnterviewde ouders en zorgaanbieders zijn minder positief over de personeelwisselingen bij het Sociaal Plein. Het principe van één gezin, één plan, één (gezins)regisseur wordt nog niet altijd zo ervaren;
- Volgens het jaaroverzicht vertrouwenswerk 2018 toegang jeugdhulp gemeente Hilversum van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) zijn in 2018 geen bijzonderheden gemeld of signalen afgegeven over de toegang jeugdhulp van de gemeente Hilversum;
- Aansluiting tussen regulier onderwijs en jeugdhulp kan beter volgens geïnterviewde ouders en hulpaanbieders. Bovendien zou een verbeterde aansluiting met het (regulier) onderwijs ook bijdragen aan vroegsignalering en preventie;
- Zowel ouders als hulpaanbieders ervaren nog een hoge regeldruk;

- De vanaf het begin gewenste vermindering van specialistische jeugdhulp is niet gerealiseerd. Na een flinke stijging tussen 2015 en 2016, lijkt sinds 2016 het aantal jeugdigen met een hulpvraag zich in Hilversum te stabiliseren;
- Familiegroepsplannen zouden meer (dan nu het geval is) ingezet kunnen worden in het kader van eigen kracht;
- Hulpaanbieders ervaren administratieve schotten tussen Jeugd en Wmo en vinden dit zorgelijk. Sinds oktober 2018 is een ambtelijke werkgroep actief om de overgang van kind (18-) naar volwassene (18+) te versoepelen.

## Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor gepresenteerde conclusies komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

### Beleid

#### Aanbeveling 1: aan raad

Grijp het toegezegde lokale transformatieplan jeugd aan om, samen met partners uit het veld, duidelijk te maken wat Hilversum wil bereiken en wat daarvoor nodig is.

Het Regionaal Transformatieplan Jeugd is door de colleges van de regiogemeenten vastgesteld en wordt niet als 'eigen' ervaren door de gemeenteraad van Hilversum en de Adviesraad Sociaal Domein. Grijp het lokale transformatieplan aan om de regionale inzichten te vertalen naar de lokale situatie. Het gaat daarbij vooral om een concrete formulering van beoogde resultaten voor Hilversum, inclusief termijnen (wanneer moet welk resultaat behaald zijn) en waar mogelijk bedragen (welk deel van het budget wordt voor welk doel ingezet). Betrek in dit proces zoveel mogelijk de partners uit het veld en de Adviesraad Sociaal Domein. Zorg ervoor dat het plan wordt ervaren als een gezamenlijke lokale visie op wat nodig is in Hilversum.

### Toegang

#### Aanbeveling 2: aan college

Handhaaf voor de toegang tot jeugdhulp de huidige centrale inrichting.

De centrale inrichting van de toegang tot jeugdhulp in Hilversum is bijzonder. Hierin onderscheidt de gemeente Hilversum zich van twee derde van de overige gemeenten in Nederland (Movisie, 2017) waar is gekozen voor een generalistisch wijk- of sociaal team dat behalve de toegang tot jeugdhulp ook zelf hulpverlening uitvoert. De inrichting wordt zeer positief gewaardeerd door ouders en jeugdigen die gebruik maken van jeugdhulp en verdient daarom volgens de rekenkamer voortzetting.

Op dit moment vinden in Hilversum experimenten plaats in het kader van het uitvoeringsplan 'Ontmoeting en ondersteuning in de wijken'. Deze experimenten richten zich in eerste instantie op de Wmo. Betrek in eventuele overwegingen om deze experimenten uit te breiden met jeugdhulp, hoe de kracht van het huidige model (centraal gebundelde expertise in de toegang tot jeugdhulp) geborgd kan blijven.

#### Aanbeveling 3: aan college

Besteed extra aandacht aan gezinnen met een migratieachtergrond en multiprobleemgezinnen.

Uit het onderzoek blijkt dat de toegang van jeugdhulp voor gezinnen met een migratieachtergrond nog niet optimaal is en dat onduidelijk is in hoeverre multiprobleemgezinnen in beeld zijn. Dit zou kunnen verbeteren door bijvoorbeeld:

- Via personeelsbeleid te sturen op meer diversiteit onder jeugdconsulenten.
- Meer op diversiteit georiënteerd te werken, bijvoorbeeld door het instellen van meer laagdrempelige ingangen om opvoeders met een migratieachtergrond te bereiken: zijn er zelforganisaties of (migranten-)moeder- of vadergroepen in Hilversum met wie (beter) samengewerkt kan worden? Zijn alle ingangen in beeld en worden deze voldoende benut?

- De regisseurs die verbonden zijn aan het team Jeugd en Regie nog meer dan nu het geval is multiproblematiek te laten signaleren en een nog sterkere verbinding tussen het veiligheids- en het sociaal domein te laten leggen dan nu het geval is.

#### **Aanbeveling 4: aan college**

Maak in samenwerking met de regio Gooi en Vechtstreek een voor alle betrokkenen goed toegankelijke zorgkaart, waarmee duidelijk wordt wie er allemaal bijdragen aan de jeugdhulp.

Bij veel mensen en organisaties die bijdragen aan jeugdhulp of zelf jeugdhulp krijgen, is onvoldoende duidelijk hoe het totale speelveld in elkaar zit en waarop een beroep kan worden gedaan. Een dergelijk overzicht zou de duidelijkheid vergroten, komt de matching tussen vraag en aanbod ten goede en daarmee ook de doelmatigheid en doeltreffendheid van de jeugdhulp.

Voorkom dat de kwaliteit van de hulpaanbieders slechts op papier geborgd is via de inkoopprocedure. Investeer in een echte kennismaking met de hulpaanbieders. Bevorder ook dat hulpaanbieders elkaar (kunnen) leren kennen.

## **Financiën**

#### **Aanbeveling 5: aan college**

Maak de geautomatiseerde systemen geschikt voor het leveren van actuele managementinformatie.

Daarmee worden de nu gemiste sturing op gewenste resultaten en het maken van goede prognoses mogelijk.

#### **Aanbeveling 6: aan college**

Overleg met huisartsen over hoe de gemeente meer inzicht en grip kan krijgen op kosten voor jeugdhulp die ontstaan door verwijzingen van die huisartsen.

Laat het team *Jeugd en Regie* de samenwerking met huisartsen intensiveren om als gemeente meer zicht te krijgen op de verwijzingsstroom door huisartsen. Ongeveer de helft van de jeugdhulp verloopt immers via de huisarts.

## **Monitoring en informatie aan de raad**

#### **Aanbeveling 7: aan raad**

Maak uw informatiebehoefte expliciet.

De ontwikkeling van het Lokaal Transformatieplan kan tevens aangegrepen worden om de informatiebehoefte van de raad expliciet te maken. Benoem met elkaar welke informatie nodig is om de voortgang van het plan te kunnen volgen. Koppel indicatoren aan de doelstellingen in het plan. Verzoek het college vervolgens om op basis van deze indicatoren een monitor te ontwikkelen.

Naast kwantitatieve informatie is het voor de raad ook belangrijk om het verhaal áchter de cijfers te horen ('tellen en vertellen'). Ontmoetingen met de doelgroep en werkbezoeken bij hulpaanbieders kunnen in deze vorm van informatiebehoefte voorzien.

In onderstaande cyclus is uiteengezet hoe de raad zijn aandacht over een jaar kan verdelen:



- Eerste periode van vier maanden: informatie over het afgelopen jaar, analyse van rapportages en cijfers, nieuwe trends en ontwikkelingen;
- Tweede periode van vier maanden: meningsvorming door gesprekken en ontmoetingen met de doelgroep en hulpverleners;
- Laatste periode van vier maanden: (bijstelling) besluitvorming inhoudelijke en financiële kaders jeugdhulp.

## Resultaten

### **Aanbeveling 8: aan raad**

#### Verbeter de inhoudelijke sturing.

Aanbevelingen 1, 5, 6 en 7 zijn alle nodig om een betere sturing door de raad op het gebied van jeugdhulp mogelijk te maken. Wanneer een betere sturing is bereikt, wordt ook inzichtelijker welke resultaten behaald zijn. Zoals verwoord bij de conclusies kan de rekenkamer nu geen conclusies trekken over de behaalde resultaten. Dat wil overigens niet zeggen dat er sinds de transitie geen goede dingen zijn gedaan/bereikt. Onder conclusie 8 noemt de rekenkamer daarom een aantal punten dat opvalt in positieve zin en een aantal punten waarop verbetering mogelijk is. Van deze verbeterpunten vindt de rekenkamer de aansluiting tussen (regulier) onderwijs en jeugdhulp het meest urgent.