



Onderzoeksopzet

Jeugdhulp in Raalte

19 december 2018
Rekenkamercommissie Raalte

1. Aanleiding en achtergrond

2.1 Onderwerpkeuze

In 2019 gaat de Rekenkamercommissie een onderzoek doen naar de **jeugdhulp** in Raalte. Uit een enquête onder raadsleden en tijdens een bijeenkomst met de rekencommissie op 18 oktober 2018 bleek dat er veel behoefte is bij de raad om de jeugdhulp te laten onderzoeken. 80% van de raadsleden gaf aan dat binnen het sociaal domein onderzoek van de jeugdzorg (wij gebruiken verder de term jeugdhulp conform de jeugdwet) een hogere prioriteit heeft dan het onderzoeken van de Wmo of de Participatiewet.

Het onderwerp voldoet aan meerdere van de selectiecriteria, die de rekenkamercommissie hanteert bij de onderwerpkeuze:

- het onderwerp heeft een duidelijk maatschappelijk, politiek en/of financieel belang;
- er is sprake van een beredeneerde twijfel over het (al dan niet aanwezige) beleid;
- er is sprake van een risico: een gebrekkige uitvoering heeft relatief ernstige financiële of maatschappelijke gevolgen;
- de meerwaarde van een onderzoek door de rekenkamercommissie moet duidelijk zijn;
- het onderwerp moet voor de rekenkamercommissie haalbaar zijn en passen binnen haar financiële en organisatorische mogelijkheden.

2.1 Achtergrond

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Daarbij zijn verantwoordelijkheden en (financiële) middelen m.b.t. jeugdhulp vanuit het Rijk, Provincie en zorgverzekeraars overgedragen naar de gemeente. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet stelt het Rijk, dat het uitgangspunt van de stelselwijziging is, dat “jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden”. Dit met als uiteindelijk doel “het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving”. Enerzijds zou dit gerealiseerd moeten worden door het scheppen van de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden bij gemeenten (de transitie). Anderzijds door een omslag (transformatie) in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen naar:

- Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht)
- Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren (o.a. door versterken van opvoedkundig klimaat in wijken en scholen)
- Eerder de juiste hulp op maat te bieden, om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen
- Betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, door ontschotting van budgetten
- Betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en hun kracht weten te benutten

De concrete verantwoordelijkheden die de gemeenten daarbij hebben gekregen zijn:

- het opstellen van een beleidsplan voor preventie, jeugdhulp en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- de jeugdhulpplicht: een plicht om een voorziening op het gebied van jeugdhulp te treffen bij problemen met het opgroeien, de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en een plicht om een voorziening kortdurend verblijf te treffen.

Naast de transitie en transformatie kreeg de gemeenten ook een bezuinigingsopgave. Deze stond technisch gezien los van de decentralisatie, maar is door de gelijktijdige invoering niet los te zien. Op een naar gemeenten over te hevelen macrobudget van €3,5 miljard in 2015 werd tegelijk met de invoering van de Jeugdwet 450 miljoen bezuinigd. De overheveling van gelden pakt ook per gemeente verschillend uit. Gelden worden verdeeld gebaseerd op objectieve criteria, zoals aantal jongeren en aantal eenoudergezinnen, niet gebaseerd op werkelijke kosten in het verleden.

2. Vraagstelling, afbakening en normenkader

2.1 Vraagstelling

De Rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek naar de jeugdhulp de volgende **doelstelling** geformuleerd:

De Rekenkamercommissie wil met het onderzoek de raad inzicht en handvaten geven om haar kaderstellende rol en controlerende rol in te vullen. Daarbij zullen het beleid, de kaderstelling, de inrichting en uitvoering van de Jeugdhulp nader worden onderzocht

De Rekenkamercommissie heeft daarbij de volgende **algemene vraagstelling**:

Is er jeugdhulpbeleid, hoe is de jeugdhulp georganiseerd, is er zicht op de doeltreffendheid en kan de raad sturen op het jeugdhulpbeleid?

De algemene vraagstelling is uitgewerkt in onderstaande **deelvragen**:

Beleid

1. Welk beleid heeft de gemeente ten aanzien van jeugdhulp geformuleerd?
2. Welke kaders heeft de raad bij dit beleid ten aanzien van jeugdhulp meegegeven?
3. Hoe heeft de gemeente in haar beleid ten aanzien van jeugdhulp invulling gegeven aan de doelstelling van de Jeugdwet?

Organisatie

4. Hoe is de toegang tot de jeugdhulp georganiseerd?
5. Hoe wordt invulling gegeven aan het preventief jeugdbeleid?
6. Met welke partners en op welke wijze werkt de gemeente samen in het kader van jeugdhulp?
7. Hoe ziet de regionale samenwerking rond inkoop eruit? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?

Doeltreffendheid

8. Hoe heeft de gemeente zicht op de wijze van uitvoering en de behaalde resultaten van de jeugdhulp?
9. Op welke wijze wordt het beleid ten aanzien van jeugdhulp geëvalueerd?

Sturen raad

10. Hoe wordt de raad over de uitvoering van de taken op het gebied van jeugdhulp geïnformeerd?
11. Welke middelen heeft de raad om te sturen op de jeugdhulp?

2.2 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het beleid ten aanzien van de toepassing van de Jeugdwet, de uitvoering ervan en de ervaringen ermee in de periode 2015-2018. We onderzoeken de wijze waarop de gemeente de opdracht van de Jeugdwet heeft opgepakt en lokaal vorm heeft gegeven aan het jeugdhulpbeleid. Wij spreken vanaf hier over '*jeugdhulp*', de gangbare term voor zowel maatwerk- als algemene voorzieningen voor de jeugd sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015.

Met dit rekenkameronderzoek willen we een goed beeld krijgen van de jeugdhulp in de gemeente Raalte en de wijze waarop de raad een controlerende en kaderstellende rol kan invullen. Om het volledige beeld met betrekking tot het jeugdhulpbeleid te geven, is het van belang om verschillende perspectieven en relevante stakeholders in het jeugdveld een plek te geven in het onderzoek. Dat betekent dat we niet alleen spreken met professionals, die werkzaam zijn voor de gemeente, zoals de portefeuillehouder, beleidsmakers en toegangsprofessionals. We gaan aanvullend juist ook met externe partners in gesprek, zoals jeugdhulpaanbieders en aanbieders in het voorliggende (preventieve) veld. Cliëntervaringen zullen in kaart worden gebracht door middel van cliëntonderzoeken en een focusgroep van ouders en jongeren.

Tijdens de raadsbijeenkomst bleek dat het college volgend voorjaar komt met een analyse en aanpak met betrekking tot de financiën van het jeugdhulpbeleid. Daarom leggen we in dit onderzoek niet de nadruk op de financiering van het jeugdhulpbeleid.

2.3 Normenkader

Het normenkader is een belangrijk middel bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek. Met het normenkader wordt scherp waar de focus van het onderzoek ligt. Het is een middel om te komen tot gerichte interviewvragen en een rapportage, die antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Wij vinden het belangrijk het normenkader te gebruiken als leidraad voor de uitvoering van het onderzoek en de rapportage over de bevindingen (als analysekader). We gebruiken het normenkader niet in strikte zin waarbij we vaststellen of de gemeente wel of niet aan de norm voldoet. Dit omdat onze ervaring leert dat een op deze manier opgestelde nota van bevindingen niet altijd goed antwoord geeft op de onderzoeksvragen en dat het tijdens het hoor en wederhoor leidt tot onnodige weerstand.

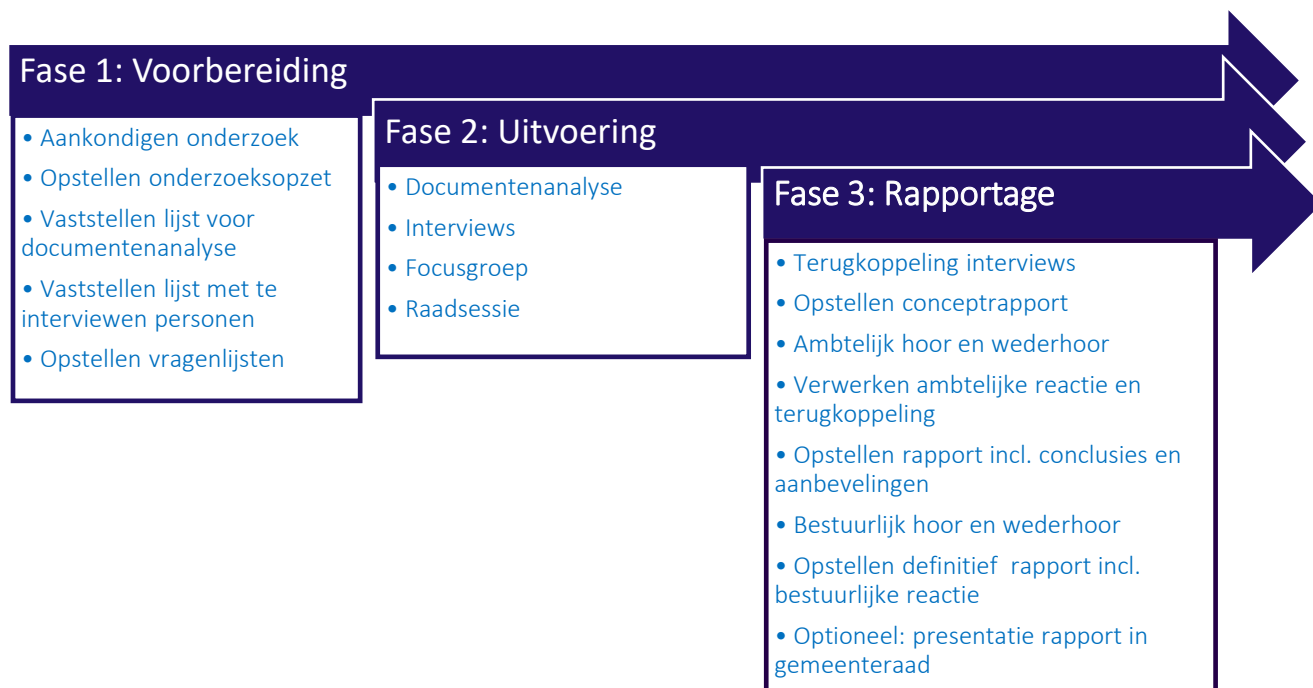
De Rekenkamercommissie heeft voor het onderzoek de volgende normen geformuleerd. De normen -en ook de deelvragen- kunnen in de loop van het onderzoek nog aangescherpt worden. Vanwege de exploratieve aard van de deelvragen 4, 5, 6 en 7 werken wij bij het beantwoorden van deze deelvragen niet met normen.

| Deelvraag | Norm |
|-----------------------------------|---|
| Beleid | |
| 1. Beleid | De gemeente heeft beleid geformuleerd ten aanzien van jeugdhulp en dit beleid voldoet aan de eisen van de wet. |
| 2. Kaders | De raad heeft kaders geformuleerd bij het beleid met betrekking tot jeugdhulp. |
| 3. Doelstelling | De doelstellingen van het jeugdhulpbeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd. |
| Doeltreffendheid | |
| 8. Zicht op uitvoer en resultaten | <ul style="list-style-type: none"> -De gemeente monitort de toegang tot jeugdhulp. -De gemeente heeft inzicht in de behoefte aan jeugdhulp. -De gemeente heeft inzicht in de verstrekte jeugdhulp. |
| 9. Evaluatie | De beleidsevaluatiecyclus is inzichtelijk: de gemeente meet de resultaten en effecten van het beleid ten aanzien van jeugdhulp en op basis hiervan kan het beleid aangepast worden. |
| Sturen raad | |
| 10. Informatie | De raad wordt op zodanige wijze geïnformeerd over de wijze van uitvoering en de behaalde resultaten van de jeugdhulp, dat de raad daarop indien nodig kan bijsturen. |
| 11. Middelen om te sturen | De raad maakt gebruik van de instrumenten, die zij heeft om te sturen. |

3. Aanpak, organisatie en planning

3.1 De aanpak van het onderzoek

Onderstaand schema geeft een overzicht van de onderzoeksfasen en de bijbehorende activiteiten.



Fase 1: Voorbereiding

In de voorbereidingsfase van het onderzoek doen we een voorzet voor:

- Een lijst van te bestuderen documenten en data;
- Een lijst van te interviewen personen;
- De interviewvragen;
- Het concept normenkader.

Fase 2: Uitvoering van het onderzoek

In deze onderzoeksfase verrichten we de dataverzameling en voeren wij onze analyse uit.

Documentenanalyse

Met een documentenanalyse brengen we het beleid en de uitvoering hiervan in de gemeente in beeld. We bestuderen onder andere beleidsplannen, uitvoeringsagenda's, college- en raadsstukken, jaarstukken en managementrapportages van de gemeente. We bekijken cliënttevredenheidsonderzoeken en vergaren via www.waarstaatjegemeente.nl relevante kengetallen van de gemeente.

Interviews

Respondenten krijgen ter voorbereiding op het gesprek de vragenlijsten toegestuurd. Van ieder gesprek maken we een beknopt verslag, dat ter goedkeuring aan de respondenten wordt gestuurd. In het geval van feitelijke onjuistheden passen we het gespreksverslag aan.

We willen met de volgende personen of groepen spreken:

- Portefeuillehouder + beleidsmedewerker
- Uitvoerders + coördinator sociaal wijkteam (groepsgesprek)
- Huisarts (via een telefonisch interview)
- 4 jeugdhulpaanbieders en voorliggende voorzieningen (via telefonische interviews)
- Focusgroep ouders en jongeren
- Gemeenteraad (groepsgesprek)

We willen via het sociaal wijkteam en de arts in contact komen met ouders en jongeren, die deel willen nemen in onze focusgroep.

Fase 3: Rapportage

Op basis van de door ons verzamelde en geanalyseerde gegevens en de door respondenten geverifieerde interviewverslagen, beantwoorden wij de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen in het conceptrapport. Het conceptrapport wordt vervolgens voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Indien er feitelijke onjuistheden worden geconstateerd, passen wij het rapport hierop aan. Tot slot geven wij conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen hebben geen afrekenkarakter maar worden geformuleerd met het oog op verbeteringen. De reactie hierop van het College, het bestuurlijk wederhoor, wordt integraal in het eindrapport opgenomen.

3.2 De organisatie

Het onderzoek wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Rekenkamercommissie Raalte. De Rekenkamercommissie bestaat uit: de heer B.A. Wissink (voorzitter), mevrouw O.P. Wertheim-Davygora en de heer D. Hoek, allen extern lid. Bij de uitvoering van dit onderzoek zal de Rekenkamercommissie ondersteund worden door het bureau RadarAdvies.

Aanspreekpunt voor de Rekenkamercommissie bij dit onderzoek is de heer Dick Hoek als onderzoekcoördinator. Vanuit RadarAdvies zullen Bob de Levita (onderzoeker en projectleider) en Charlot Profijt (onderzoeker) het onderzoek uitvoeren.

Voor aanvang van dit onderzoek zijn de relevante betrokkenen ingelicht over het onderzoek. Voorts ontvangen betrokkenen deze onderzoeksopzet. In beginsel communiceert de Rekenkamercommissie tijdens de uitvoering van het onderzoek en het opstellen van de rapportage niet over de voortgang van het onderzoek, noch over de tussentijdse bevindingen.

3.3 De planning

De start van het onderzoek is gepland in december 2018. Onder voorbehoud van de beschikbaarheid van de noodzakelijke documenten en de beschikbaarheid van gesprekspartners gaat de Rekenkamercommissie er in de planning vanuit, dat het onderzoek uiterlijk in het najaar van 2019 kan worden behandeld en aangeboden aan de raad.

De face-to-face interviews zullen verdeeld over twee dagen plaatsvinden. Op dag 1 zullen de portefeuillehouder, beleidsmedewerker en de uitvoerders en coördinator van het sociaal wijkteam geïnterviewd worden. Op dag 2 zal de focusgroep en de raadssessie plaatsvinden.

De gedetailleerde planning van de verschillende fases ziet er als volgt uit:

| Periode | Activiteiten |
|---------------------------|--|
| December - januari | <ul style="list-style-type: none"> - Opstellen van onderzoeksvragen, normenkader en aanpak - Onderzoeksoptzet vaststellen en verspreiden - Voorbereiden dataverzameling (inplannen interviews, opstellen itemlijst, uitvraag kwantitatieve gegevens) - Documentanalyse |
| Februari - maart | <ul style="list-style-type: none"> - Documentenanalyse - Interviews, focusgroep, raadsessie |
| April | <ul style="list-style-type: none"> - Opstellen concept rapport |
| Mei | <ul style="list-style-type: none"> - Ambtelijk wederhoor |
| Juni | <ul style="list-style-type: none"> - Verwerking ambtelijke reactie - Formuleren conclusies en aanbevelingen |
| Juli- augustus | <ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijk wederhoor |
| September | <ul style="list-style-type: none"> - Opstellen definitieve rapport |
| Oktober | <ul style="list-style-type: none"> - Aanbieding en presentatie eindrapport aan de raad |