



betrokken

Zwolle

Rapportage Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg

Uitgebreide probleemanalyse inclusief relevante contextuele ontwikkelingen
rondom Jeugdzorg

Management samenvatting

In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zowel de Jeugdwet, de Wmo als de Participatiewet. Het doel hiervan was om met integraal en lokaal beleid te komen tot inclusie, maatwerk te leveren via passende ondersteuning en meer benutting van eigen netwerk en kracht. Daarmee was ook een landelijke besparingsopgave meegegeven voor gemeenten binnen het sociale domein. In Zwolle is vanaf de invoering van de decentralisatie meteen ingezet op vernieuwing, waaronder in de sociale wijkteams.

Vanaf 2018 waren in Zwolle steeds meer zorgen over de tekorten binnen het Sociale Domein. In reactie daarop heeft de gemeente interventie maatregelen ingezet, met de bedoeling de inhoudelijk gewenste veranderingen te versterken en tevens besparingen te realiseren. Voor deze besparingsopgave is de Hervormingsagenda Sociaal Domein opgesteld, die een systeemhervorming beoogt en daarmee besparingen voorziet. Gedeeltelijk zijn deze besparingsopgaven gerealiseerd met behulp van interventie maatregelen, en voor een ander gedeelte vindt de hervorming momenteel nog plaats.

Over 2020 is gebleken dat de lasten met betrekking tot jeugdzorg hoger zijn dan begroot waardoor een nadelig resultaat werd gerealiseerd van € 3 miljoen. In plaats van de begrote daling van de uitgaven voor jeugdhulp zijn de werkelijke uitgaven in 2020 dus gestegen. De uitbraak van het coronavirus heeft de bestaande problematiek binnen jeugdzorg meer aan de oppervlakte gebracht. Door de hectiek van het afgelopen en huidige jaar zijn de verwachte besparingen niet gerealiseerd. Omdat dit landelijke ontwikkelingen waren, stelde het Rijk in 2020 en 2021 extra

financiële middelen beschikbaar voor de acute problematiek in de Jeugdzorg als gevolg van corona en de financiële druk die hiermee gemoeid is.

De erkenning van de weerbarstigheid en de extra middelen die worden verkregen nemen niet weg dat de gemeente Zwolle de sturingsinformatie voor jeugdzorg sterk dient te verbeteren. Ondanks verschillende initiatieven die afgelopen jaren binnen gemeente Zwolle zijn opgezet om de sturingsinformatie rondom Jeugdzorg te verbeteren blijkt dit nog niet op gewenst niveau. Daardoor zijn de effecten van beleidsinterventies niet altijd voldoende cijfermatig aan te tonen. En zijn verwachte effecten van voorgenomen hervormingen ook niet altijd cijfermatig robuust te onderbouwen. Ook ontbreekt het aan harde en overzichtelijke gegevens om bijvoorbeeld het college en de gemeenteraad op gezette tijden een beeld op hoofdlijnen te geven van trends en ontwikkelingen rond jeugdhulp en de gewenste transformatie. Het feit dat de overschrijding van de begroting 2020 met € 3 miljoen pas in de loop van februari 2021 werd gesignaleerd, was een duidelijk symptoom van bovenstaand probleem. Deze late signalering verkleinde de in het complexe jeugddomein toch al geringe mogelijkheden om bij te sturen en in te grijpen.

Naar aanleiding hiervan heeft de Directeur Sociaal Domein van gemeente Zwolle opdracht gegeven een analyse te maken van de huidige bedrijfsvoering binnen het Sociaal Domein in het kader van de 'Doorontwikkeling organisatie en sturing op het thema Jeugd'. De onderliggende vraag is in hoeverre de bedrijfsvoering rondom Jeugdzorg 'in control' is. De opdrachtgever heeft de vraagstelling als volgt geformuleerd:

'Stel een uitgebreide probleemanalyse op inclusief de contextuele ontwikkelingen voor Jeugdzorg binnen gemeente Zwolle in afstemming met het 'kernteam Jeugd', breng in kaart welke informatie en technische behoeften er zijn voor sturingsinformatie rondom jeugdzorg en formuleer een gewenst sturingsmodel om de bedrijfsvoering ervan 'in control' te brengen.'

De belangrijkste observaties van deze probleemanalyse zijn (per thema):

1. Cultuur: de groei en schaalvergroting van de gemeente Zwolle leidt voor de gemeentelijke organisatie tot organisatiekeuzes. Voor het verkrijgen van inzicht, begrip en grip op jeugdzorg is dit van onmiskenbaar belang. Zorginhoudelijke, organisatorische en bestuurlijke keuzes moeten meer in samenhang met elkaar worden ontwikkeld. Kiezen en prioriteren op bestuurlijk-ambtelijk niveau en integraal management verdient meer aandacht.
2. Inkoop: per 2022 zal binnen de RSJ met een nieuwe regionale visie en een nieuw inkoopmodel gewerkt worden. Belangrijke thema's zijn het versterken van de positie van de ouders en jeugdige, het versterken van het lerende vermogen en de bovenregionale samenwerking. De effecten van het nieuwe inkoopmodel worden gemonitord met een nieuw beheersingsplan. Doel is om inzicht in uitvoering van jeugdhulp te vergroten en vanuit daar trends en ontwikkelingen te volgen om jeugdhulp efficiënter en effectiever te maken. Zorg ervoor dat regionale en lokale sturingsvormen elkaar versterken, ook richting de jeugdhulpaanbieder.

3. Verwijzingen: regelmatig wordt te hoog toegewezen, waardoor een onzuiver beeld ontstaat van de kosten van de jeugdzorg. Daarom is het verstandig om meer sturing te geven aan het proces van toewijzen. Belangrijk gegeven is dat naast het SWT ook andere wettelijke verwijzers toegang tot jeugdhulp kunnen geven zoals de GI's, de huisarts, kinderarts en jeugdarts. Zorg voor grip op verwijzingen want dit betekent grip op jeugdhulp kosten.
4. Informatievoorziening: goede en betrouwbare informatie is de basis voor leren en transformeren. Datagedreven werken bestaat uit een combinatie van data op orde (berichtenverkeer, systemen in de front- en backoffice), datakwaliteit (juiste, tijdige en volledige vastlegging, met name bij de toewijzingen) en data op de goede plek ontsluiten op duurzame en toegankelijke wijze. Enerzijds gaat het om de juiste tools voor het leveren van sturingsinformatie, en anderzijds om het goed kunnen signaleren en duiden van de informatie in een lerende (gemeentelijke) organisatie.

Samenvattend kan op basis van deze probleemanalyse worden gesteld dat 'in control' zijn rondom jeugdzorg een belangrijk streven is, dat beperkt haalbaar is door onder meer de open-einde regeling. Daarom stellen we voor dit in stappen te doen:

1. Het begint bij inzicht: weten wat er (cijfermatig) gebeurt, weten wat je wilt weten, dat vervolgens in beeld brengen en dat ook overzichtelijk met vaste regelmaat gebruiken in rapportages voor het bestuur, inwoners en raad.
2. Vervolgens hoort daar ook begrip bij: duiding van dat inzicht. Wat betekenen toenames en afnames van specifieke vormen van hulp en bepaalde kostenposten? En hoe zijn ze te relateren aan maatschappelijke trends en aan beleidsinterventies?
3. Daarna kan het gaan over grip of 'in control': als je weet wat er gebeurt en begrijpt wat dat betekent en hoe het komt, dan kun je invloed gaan uitoefenen. En dan kun je ook uitleggen en accepteren waar je géén invloed op kunt uitoefenen.

Voor het ondersteunen van deze stappen is het van belang dat wij data op duurzame en toegankelijke manier kunnen ontsluiten. Dat zorgt voor continuïteit, verbinding en focus.

De basis voor leren en transformeren vormt goede en betrouwbare sturingsinformatie. Enerzijds gaat het om de juiste tools voor het leveren van juiste, tijdige en volledige informatie, en anderzijds om het goed kunnen signaleren en duiden van de informatie. Duiden betekent grip krijgen op het verhaal achter de cijfers en dit interdisciplinair met elkaar delen op een lerende manier. Alleen op basis van betrouwbare sturingsinformatie en goede analyse kunnen de juiste besluiten worden genomen. Voor nu en in de toekomst.



Inhoudsopgave

1	Introductie, reikwijdte en benadering	5
2	Observaties & analyse	9
2.1	Cultuur & slagkracht	10
2.2	Regionaal inkoopmodel	12
2.3	Toegang	13
2.4	Informatievoorziening	15
3	Schets van de informatie- en technische behoeften	17
4	Inventarisatie van het gewenste sturingsmodel	21
5	Conclusie	24
6	Bijlagen	26



1. Introductie, reikwijdte en benadering

1. Introductie, reikwijdte en benadering

Aanleiding

In 2015 werden gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van zowel de Jeugdwet, de Wmo als de Participatiewet. Het doel hiervan was om met integraal en lokaal beleid te komen tot inclusie, maatwerk te leveren via passende ondersteuning en meer benutting van eigen netwerk en kracht. Daarmee was ook een landelijke besparingsopgave meegegeven voor gemeenten binnen het sociale domein. In Zwolle is vanaf de invoering van de decentralisatie meteen ingezet op vernieuwing, waaronder in de sociale wijkteams.

Vanaf 2018 waren in Zwolle steeds meer zorgen over de tekorten binnen het Sociale Domein. In reactie daarop heeft de gemeente interventie maatregelen ingezet en een hervormingsagenda opgesteld, met de bedoeling de inhoudelijk gewenste veranderingen te versterken en tevens besparingen te realiseren. Voor deze besparingsopgave is de Hervormingsagenda Sociaal Domein opgesteld, die een systeemhervorming beoogt en daarmee besparingen voorziet. Gedeeltelijk zijn deze besparingsopgaven gerealiseerd met behulp van interventie maatregelen, en voor een ander gedeelte vindt de hervorming momenteel nog plaats. Deze probleemanalyse inzake sturingsinformatie heeft uitsluitend betrekking op spoor 3 van de Hervormingsagenda Sociaal Domein, Jeugd: Herstel in het gewone leven.

Over 2020 is gebleken dat de lasten met betrekking tot jeugdzorg hoger zijn dan begroot waardoor een nadelig resultaat werd gerealiseerd van € 3 miljoen. In plaats van de begrote daling van de uitgaven voor jeugdhulp zijn de werkelijke uitgaven in 2020 dus gestegen. De uitbraak van het coronavirus heeft de bestaande problematiek

binnen jeugdzorg meer aan de oppervlakte gebracht. De wereldwijde pandemie heeft vanaf maart 2020 tot forse beperkende maatregelen geleid die impact hadden en hebben op de gehele maatschappij. Met name in het najaar leidde de pandemie en de beperkende maatregelen bij met name tieners tot verergering van bestaande problemen en werd een toenemend beroep op jeugdhulp gedaan. Daarnaast vormden de beperkende maatregelen voor zowel de hervormingen als voor de hulpverlening een sterk belemmerende factor. De prioriteit lag vanzelfsprekend bij het zo goed mogelijk continueren van de hulpverlening, de nieuwe acute hulpvragen en het met spoed organiseren van noodopvang wegens de sluiting van de scholen en de kinderopvang. Het samen met onder meer de aanbieders en het Sociaal Wijkteam werken aan beleidshervormingen is daardoor op de achtergrond gekomen. Door dit alles zijn de verwachte besparingen niet gerealiseerd. Daarnaast hebben de coronamaatregelen ertoe geleid dat de hulpvragen in de tweede helft van 2020 zwaarder zijn geworden. Er waren meer lichtere hulpvragen en de zwaardere hulpvragen werden vooral heftiger en vroegen om intensievere hulp. Omdat dit landelijke ontwikkelingen waren, stelde het Rijk in 2020 en 2021 extra geld beschikbaar voor de acute problematiek in de Jeugdzorg als gevolg van corona en de financiële druk die hiermee gemoeid is.

Naast dat de ontwikkelingen vanwege het coronavirus een stijging van de jeugdzorgkosten veroorzaakten, kampen nagenoeg alle gemeenten in Nederland in toenemende mate met een stijging van jeugdhulpgebruik die in het huidige jeugdstelsel niet voldoende om te buigen is. In opdracht van Rijk en VNG deed AEF daar onderzoek naar en becijferde in het rapport 'Stelsel in Groei' dat gemeenten

landelijk jaarlijks € 1,7 miljard meer kosten maken dan zij voor de uitvoering van de Jeugdwet ontvangen van het Rijk. Naar aanleiding daarvan heeft een landelijke stuurgroep (onder leiding van Marjanne Sint) extra maatregelen in kaart gebracht die genomen zouden kunnen worden om het jeugdstelsel op lange termijn houdbaar te maken. Het kabinet maakte eind april € 613 miljoen vrij voor 2021 vanwege de acute problemen in de jeugdzorg. En via een arbitrageprocedure, aangespannen door de VNG, heeft het Rijk uiteindelijk besloten om in 2022 € 1,314 miljard extra beschikbaar te stellen aan gemeenten vanwege de jeugdzorgtekorten. Daarnaast wordt direct gestart met het opstellen van een landelijke Hervormingsagenda 2022 - 2028 met structurele verbeteringen van het jeugdstelsel, om het toekomstbestendig te maken. Verdere besluitvorming is overgelaten aan het nieuwe kabinet. Dit alles onderstreept dat het gestegen jeugdhulpgebruik en de jeugdzorgkosten niet louter een Zwols probleem is, maar een landelijk en weerbarstig probleem.

De erkenning van de weerbarstigheid en de extra middelen die worden verkregen nemen niet weg dat de gemeente Zwolle de sturingsinformatie voor jeugdzorg sterk dient te verbeteren. Ondanks verschillende initiatieven die afgelopen jaren binnen gemeente Zwolle zijn opgezet om de sturingsinformatie rondom Jeugdzorg te verbeteren blijkt dit nog niet op gewenst niveau. Daardoor zijn de effecten van beleidsinterventies niet altijd voldoende cijfermatig aan te tonen. En zijn verwachte effecten van voorgenomen hervormingen ook niet altijd cijfermatig robuust te onderbouwen. Ook ontbreekt het aan harde en overzichtelijke gegevens om bijvoorbeeld het college en de gemeenteraad op

gezette tijden een beeld op hoofdlijnen te geven van trends en ontwikkelingen rond jeugdhulp en de gewenste transformatie. Het feit dat de overschrijding van de begroting 2020 met € 3 miljoen pas in de loop van februari 2021 werd signaleerd, was een duidelijk symptoom van bovenstaand probleem. Deze late signalering verkleinde de in het complexe jeugddomein toch al geringe mogelijkheden om bij te sturen en in te grijpen. Naar aanleiding hiervan heeft de Directeur Sociaal Domein van gemeente Zwolle opdracht gegeven een analyse te maken van de huidige bedrijfsvoering binnen het Sociaal Domein in het kader van de 'Doorontwikkeling organisatie en sturing op het thema Jeugd'. De onderliggende vraag is in hoeverre de bedrijfsvoering rondom Jeugdzorg 'in control' is.

Vraagstelling en doelstelling

De opdrachtgever heeft de vraagstelling vanuit de 'Doorontwikkeling organisatie en sturing op het thema Jeugd' als volgt geformuleerd:

'Stel een uitgebreide probleemanalyse op inclusief de contextuele ontwikkelingen voor Jeugdzorg binnen gemeente Zwolle in afstemming met het 'kernteam Jeugd', breng in kaart welke informatie en technische behoeften er zijn voor sturingsinformatie rondom jeugdzorg en formuleer een gewenst sturingsmodel om de bedrijfsvoering ervan 'in control' te brengen.'

Zoals ook in de opdrachtformulering inherent wordt bedoeld is het belangrijk dat hier met name de volgende aspecten in naar voren komen:

- Informatie/ technologie behoeften van sturingsinformatie
- Sturingsmodel rondom sturingsinformatie (bijv. 'Driehoeksmodel')
- Juiste, tijdige en volledige bronregistratie en vastlegging van toewijzingen

- Reële prognoses voor de strategische opgaven (Hervormingsagenda)
- In- en uitstroomcijfers
- Koppelingen tussen RIJM, Gidso en andere systemen
- Behoeftes aan realtime/ day-to-day informatie

Reikwijdte

Sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Hoe breed deze verantwoordelijkheid gedragen moet worden is niet duidelijk. Gemeenten hebben een jeugdhulpplicht maar de Jeugdwet geeft beperkt handvatten voor een afbakening. Dit blijkt onder meer uit het rapport van [Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet](#) van de landelijke stuurgroep onder leiding van mevrouw Sint¹. Het Rijk erkent dat het van groot belang is om de beheersbaarheid van het jeugdstelsel ingrijpend te vergroten. Zowel door meer effectieve en doelmatige sturing door (samenwerkende) gemeenten als door aanpassingen in het jeugdstelsel. Dat wordt onderschreven door met name het AEF-onderzoek 'Stelsel in Groei' en het rapport 'Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet'. Ook gemeente Zwolle loopt aan tegen de weerbarstige dynamiek binnen de jeugdzorg waardoor onvoldoende grip is op de cijfers en de uitgaven voor jeugdzorg. In Zwolle ontvangt ongeveer 10 procent van de jongeren jeugdhulp.

Deze probleemanalyse richt zich primair op de financiële beheersbaarheid van jeugdzorg binnen de gemeente Zwolle, waarvoor goede sturingsinformatie een essentiële voorwaarde is. Een korte rondgang door de organisatie laat meerdere oorzaken zien van de weerbarstige beheersing rondom jeugdzorg. Er is geen eenduidige sturingsinformatie voor de afzonderlijke afdelingen (zoals Sociaal Wijkteam,

Maatschappelijke Ontwikkeling, Financiën, Concern Control) voorhanden. De wil is er zeker om meer te sturen 'aan de voorkant', maar dan moet er wel inzicht en begrip bestaan. Daarnaast is er geen periodieke afstemming tussen beleid, uitvoering en financiën, waardoor problemen vaak ad-hoc worden gesignaleerd en opgelost (onder meer veroorzaakt door personele wisselingen). Rollen en verantwoordelijkheden zijn niet altijd even duidelijk en inzet op lokaal versus regionale sturing (via RSJ) wordt niet altijd eenduidig uitgedragen. Elke medewerker voert zijn of haar eigen werk met grote betrokkenheid en inzet uit, maar de onderlinge samenhang is beperkt en er wordt nog niet voldoende gewerkt vanuit 'het grote plaatje'.

Deze probleemanalyse geeft een uitgebreide beschrijving van de contextuele ontwikkelingen rondom jeugdzorg binnen gemeente Zwolle, en richt zich daarna op:

- de informatiebehoefte: welke informatie hebben wij nodig om grip te krijgen?
- de technische behoefte: hoe gaan wij deze informatie op duurzame en toegankelijke wijze ontsluiten?
- het sturingsmodel: met wie en op welke wijze gaan wij deze informatie delen en hoe komen wij tot goed onderbouwde besluitvorming binnen gemeente Zwolle en in relatie met de jeugdzorgaanbieders?

Dat betekent tegelijkertijd dat uitdagingen van beleidsmatige aard en rondom de uitvoering ervan niet primair binnen de reikwijdte van deze rapportage vallen, maar wel een belangrijk onderdeel vormen van de contextuele ontwikkelingen.

¹ Bijlage bij Kamerstukken 31839, nr. 775

Proces

De opdracht wordt door opdrachtnemer in afstemming met het 'kernteam Jeugd' uitgevoerd worden. Dit kernteam bestaat uit sleutelfiguren van verschillende betrokken afdelingen, zijnde:

- Allet Dopmeijer (Directeur Sociaal Domein, tevens opdrachtgever)
- Olivia van Dorth (Business Controller Sociaal Domein, tevens opdrachtnemer)
- Marjolein Jenster – van Zon (MTZ Secretariaat Dopmeijer, tevens procesbegeleider)
- Geraldine IJzerman (Teammanager SWT)
- Ronald Buitenhuis (Senior Beleidsadviseur Jeugdhulp MO)
- Robin van Riel (Adviseur Bedrijfsvoering SWT)
- Rolf van Pijkeren (Senior Adviseur P&C)
- Ina van Zwol (Projectleider Jeugd Hervormingsagenda)
- Janine Meijerink (Onderzoeker IV)

Voor de probleemanalyse zijn bestaande documenten bestudeerd en verkennende gesprekken gevoerd met belanghebbenden binnen en buiten de gemeente Zwolle. Op basis daarvan zijn vier kernthema's benoemd die een goed beeld geven van de contextuele ontwikkelingen rondom Jeugdzorg binnen de gemeente Zwolle. Deze thema's zijn cultuur & wendbaarheid, regionaal inkoopmodel, toewijzingen en informatievoorziening (zie tabel).

De beschrijving van de gewenste informatiebehoefte, technische behoefte en het sturingsmodel zijn een resultante van de observaties van de probleemanalyse en semigestructureerde groeps gesprekken die over deze onderwerpen zijn gevoerd binnen het kernteam. Hiervoor is ook de kennis en expertise van gemeente Kampen (op basis van een best-practice voor sturingsinformatie binnen jeugdzorg) en Topicus (als leverancier van Gidso en Gidso Inzicht, ICT-producten die de gemeente Zwolle gebruikt) gedeeld binnen het kernteam. In het tweede deel van

deze rapportage wordt een beschrijving gegeven van de observaties en aanbevelingen.

De conclusie gaat in op de vraag hoe vanaf wij van de observaties in deze rapportage komen tot inzicht, begrip en grip zodat jeugdzorg binnen gemeente Zwolle op duurzame en toegankelijke wijze beheersbaar zal blijven. Nu en in de toekomst. Deze rapportage is opgesteld door het interdisciplinaire kernteam.

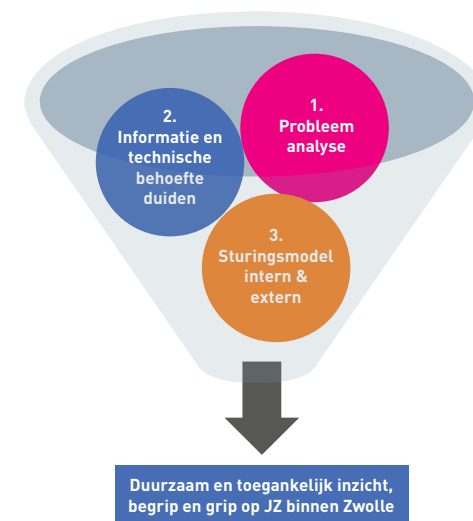
Reikwijdte per thema van de probleemstelling

Thema	Subthema
Cultuur & wendbaarheid	• 'Zwolse olifantenpaadjes' tussen organogram en sociogram • Keuzes maken tussen bestuurlijk en ambtelijk samenspel
Regionaal inkoopmodel	• Nieuwe regionale inkoopvisie en –model per 2022 • Governance van nieuwe beheersmodel
Toewijzingen	• Inzicht in de systematiek van het toewijzen • Toewerken naar normalisering en duurzame oplossingen • Hoge toekenningen vanuit GI-instellingen • Lastige monitoring van toewijzingen door beperkte datakwaliteit
Informatievoorziening	• Rijp en groen aan verschillende informatiesystemen en gebruikers • Aan wie moet welke sturingsinformatie wanneer beschikbaar worden gesteld?

Leeswijzer

In de tabel zijn de relevante thema's en subthema's van de probleemanalyse weergegeven. In het volgende hoofdstuk zullen de observaties en analyse per thema worden beschreven. In het tweede deel van deze rapportage worden de gewenste informatie- en technische behoeften alsook het sturingsmodel beschreven.

Deze eindrapportage geeft richting aan een lerend en iteratief proces om tot betere sturingsinformatie rondom jeugdzorg te komen. Hierbij is zoveel mogelijk afstemming gezocht met andere relevante projecten binnen gemeente Zwolle die raakvlakken hebben met dit thema, zodat duurzame en multidisciplinaire resultaten kunnen worden bereikt en geborgd. De aanbevelingen zullen nader worden uitgewerkt in een concrete werkagenda, gekoppeld aan Spoor 3 van de Hervormingsagenda, Jeugd: Herstel in het gewone leven.





2. Observaties en analyse

2.1 Observaties en analyse

Cultuur & wendbaarheid

Gemeente Zwolle groeit en bloeit. De grotere schaal van de stad Zwolle en de omliggende regio hebben geleid tot erkenning en waardering. Ook leidt deze meewind tot nieuwe vraagstukken voor de organisatie. Voor het verkrijgen van inzicht, begrip en grip op de jeugdzorg speelt de cultuur en wendbaarheid van de gemeente Zwolle een onmiskenbare rol. Vandaar de eerste plek voor dit thema binnen de probleemanalyse. De belangrijkste observaties, risico's en aanbevelingen op dit thema zijn in kaart gebracht op basis van relevante documentatie en gevoerde gesprekken met betrokken personen. De aanbevelingen per thema worden doorlopend genummerd om de herkenbaarheid te vergroten.

Observatie en risico's

De Zwolse dynamiek tussen organogram en sociogram zorgt ook rondom jeugdzorg voor de nodige uitdagingen. De medewerkers zijn inhoudelijk deskundig en weten elkaar goed te vinden, maar werken daarbij te weinig op basis van heldere werkafspraken en vooraf gestelde doelen. Dit heeft met name gevolgen voor de noodzakelijke slagkracht, de snelheid van besluitvorming en het durven maken van heldere keuzes. De complexe systematiek van jeugdzorg en de dynamiek in het werkveld vragen soms om gedurfde besluiten. Hoe wordt hiervoor draagvlak verkregen? En wie krijgt er buikpijn als het misgaat? Dit levert risico's op:

- Risico van te trage besluitvorming of 'van uitstel komt afstel'
- Risico dat veel verbetertrajecten worden opgestart maar niet worden afgerond en geborgd binnen de organisatie.

Aanbevelingen

1. Breng de verschillende waardensystemen tussen bestuur en organisatie in evenwicht. De afstemming tussen de bestuurlijke agenda (ambities, wensen en resultaten) en de organisatie agenda (inhoud, capaciteit en mijlpalen) kan verbeterd worden en vaker periodiek afgestemd.
2. Niet kiezen is verliezen. Kiezen en prioriteren op bestuurlijk-ambtelijk niveau verdient meer aandacht. Als er geen keuzes worden gemaakt door het bestuur of hogere managementlaag, zullen medewerkers dat zelf gaan doen zonder integrale en lange termijn afweging. Betrouwbare sturingsinformatie zal absoluut bijdragen aan de kwaliteit en slagkracht van besluitvorming.

Observatie en risico's

Keuzes maken tussen bestuurlijk en ambtelijk samenspel. Het zijn van een gemeentelijke organisatie brengt ook een spanning met zich mee. De vierjarige bestuurlijke cyclus met een sterk dominante jaarlijkse cyclus maakt een lange termijn aanpak moeilijker te realiseren. De huidige werkwijze leidt tot de volgende risico's:

- Risico dat lange en korte termijn doelstellingen met elkaar botsen en/ of lastig te realiseren zijn
- Risico voor wederzijds onbegrip tussen bestuurders en ambtelijke organisatie

Aanbevelingen

3. Een meerjarige aanpak is nodig om een transformatieopgave zoals de opgave voor jeugd goed uit te voeren. Het samenspel tussen bestuurlijke (politieke) lijn en de ambtelijke organisatie zal hier versterkt

moeten worden om een hier een passende aanpak voor te realiseren.

4. Zorg voor een gezamenlijk optrekken van bestuurlijke ambities en (meerjarige) realisaties van de strategische opgaven. Betrek de raad bij het verkennen van meerjarige inzet en zorg voor duidelijke samenhang, prioritering en programmering (uitvoeringsagenda) van verschillende opgaven binnen het jeugddomein, zoals sturing op jeugdzorg en de Hervormingsagenda.
5. Erken dat de afhankelijkheid van het sociaalhistorische vermogen kwetsbaarheid veroorzaakt. De sterke familiecultuur kan ervoor zorgen dat de informele organisatie sterker en belangrijker is dan de formele. Het bewustzijn en breed erkennen vormt een eerste stap voor het oplossen van de onderliggende uitdaging.
6. Houd bij uitvoering van projecten zowel rekening met 'zachte' kanten (team leadership en verbindend vermogen) als 'harde' aspecten (heldere en transparante vastlegging van behaalde mijlpalen in lijn met de gekozen ambitie).
7. Durf keuzes te maken vanuit hoofddoelen; niet alles tegelijk. Pas bij nieuwe beleidsvoorstellen een uitvoeringstoets toe met uitvoering en beleid.
8. Vergroot het verandervermogen van de medewerkers (deskundigheidsbevordering en rolopvatting) en sluit hierbij aan bij de ontwikkeling van de lerende en gemeentelijke organisatie.

2.2 Observaties en analyse Regionaal inkoopmodel

De gemeente Zwolle werkt samen in de Jeugdregio IJsselland. Het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ) is op basis van een gemeenschappelijke regeling het regionale samenwerkingsverband van de regio. Jeugdhulpaanbieders sluiten contracten met het RSJ. De elf gemeenten voeren de inkoop dus gezamenlijk uit. De afzonderlijke gemeenten kunnen aanvullend lokale afspraken te maken.

Per 2022 werkt de regio met een nieuwe regionale visie en een nieuw inkoopmodel. Belangrijke thema's zijn het versterken van de positie van de ouders en jeugdige, het versterken van het lerende vermogen en de bovenregionale samenwerking. De effecten van het nieuwe inkoopmodel worden gemonitord met een nieuw beheersingsplan. Doel is om inzicht in uitvoering van jeugdhulp te vergroten en vanuit daar trends en ontwikkelingen te volgen om jeugdhulp efficiënter en effectiever te maken. Met behulp van doorontwikkeling van Regionale IJssellandse Monitor (RIJM) kunnen jeugdzorgkosten in de regio goed in beeld worden gebracht, en kan op basis daarvan sturing en verantwoording plaatsvinden.

Observatie en risico's

Momenteel zetten we jeugdhulp in op basis van inspanningsgerichte bekostiging (PxQ, het huidige topsegment) en output/resultaatgerichte bekostiging (vast bedrag per toewijzing, het huidige middensegment). De belangrijkste wijziging in het nieuwe inkoopmodel is een volledig inspanningsgerichte bekostiging op basis van resultaatgerichte toewijzingen, met individuele



keuzebudgetten voor ambulante jeugdhulp. De overgang van het huidige naar het nieuwe inkoopmodel en vervolgens het optimaal werken vanuit de doelen achter dat inkoopmodel zal praktisch extra aandacht en inzet vragen van met name het Sociaal Wijkteam (SWT) en de jeugdhulpaanbieders. Omdat in het nieuwe inkoopmodel meer gestuurd wordt op de kwaliteit van de jeugdhulp, wordt meer gevraagd van het contractmanagement van het RSJ én van het relatiemanagement vanuit de gemeente Zwolle. Daarbij wordt het ook belangrijker dat de uitvoering van beide functies goed op elkaar worden afgestemd, waarbij ook de bevindingen van het SWT worden benut.

- Risico van onzorgvuldigheden en leerfouten bij het verstrekken van toewijzingen per 2022 omdat leertijd bij invoering van nieuwe systematiek nodig is.
- Risico dat contractmanagement RSJ, relatiemanagement Zwolle en SWT Zwolle langs elkaar heen werken en aanbieders niet werken zoals we dat van hen vragen en daardoor de kwaliteit van de jeugdhulp en het zicht daarop minder wordt.

Aanbevelingen

9. Organiseer periodieke gesprekken met jeugdhulpaanbieders, gemeenten (relatiemanagement plus SWT) en regionaal contractmanagement. Maak de driehoek rond. Om dit uitvoerbaar te houden: zorg dat bij iedere aanbieder naast regionaal contractmanagement altijd één gemeente aanwezig is. (Verdeelsleutel naar grootte gemeente toepassen)

10. Ook intern/ lokaal moet de driehoek rond zijn als voorbereiding voor de externe driehoeksoverleggen (zie punt hierboven). Hierbij sluiten aan: SWT, MO en Financiën/ Concern Control. Doel is om een eenduidig en volledig beeld te krijgen van de jeugdhulp(aanbieders): het verhaal achter de cijfers op basis van betrouwbare informatievoorziening voor besluitvorming en informatieplicht. Ga hiervoor uit van de eerdergenoemde werkagenda waarmee beleid, toegang en partners samen aan dezelfde opdracht werken.
11. Bereid SWT-medewerkers, medewerkers van GI en jeugdhulpaanbieders grondig en consistent voor op de wijzingen van het inkoopmodel met ingang van 2022. Voer casusregie aan de basis, bespreek prestatie-verificatie tijdens interviews.
12. Sluit sturingsinformatie binnen gemeente Zwolle aan op de vier pijlers van het nieuwe regionale beheersingsplan van het RSJ: kosten, kwaliteit, contractvoorwaarden en continuïteit.

Observatie en risico's

- In het nieuwe beheersingsplan van het RSJ is gelaagdheid aangebracht om te kunnen handhaven van waarschuwing tot boete en van goed gesprek tot beëindiging contract. Deze middelen kunnen ingezet worden bij jeugdhulpaanbieders die niet conform contractafspraken leveren (of in geval van signalen van fraude, dubieuze debiteuren etc.)
- Risico bestaat dat de governance van het beheersingsplan vertragende en/ of conflicterende effecten heeft door deelname van 11 gemeenten. Denk aan verschillen op het vlak van grootte, slagkracht, informatievoorziening.

Aanbevelingen

13. RSJ is momenteel bezig met het verder ontwikkelen van de governance van jeugdzorg binnen de regio en komt met een voorstel binnen het regionale ambtelijk overleg (AO). Zorg voor Zwolse input om de uitvoerbaarheid van dit governance model te waarborgen.
14. Versterk lokaal en regionaal contractmanagement door eenduidig datagedreven te werken, waarbij signaleren en duiden plaatsvindt op een lerende en multidisciplinaire wijze.
15. Maak informatie beschikbaar op toegankelijke wijze en maak duidelijk wie via welk systeem of platform welke informatie gaat delen.



2.3 Observaties en analyse Toewijzingen

Om meer inzicht, begrip en grip te krijgen op de kosten voor jeugdzorg, is het essentieel dat uitgegaan wordt van cijfers die kloppen en dat duidelijk is wat ze betekenen. Uit gesprekken met het SWT is gebleken dat er in 2019 voor ruim € 2 miljoen meer is toegewezen dan uiteindelijk werd gedeclareerd, waardoor een onzuiver beeld van de verplichtingen voor jeugdzorg is ontstaan. De behoefte aan meer sturing op het proces van toewijzen is evident en wordt ook erkend bij het SWT. Belangrijk gegeven is dat naast het SWT ook andere wettelijke verwijzers toegang tot jeugdhulp kunnen geven, zoals de gecertificeerde instellingen (GI's), de huisarts, kinderarts en jeugdarts. Dat betekent dat gemeente Zwolle en het SWT niet altijd invloed kunnen uitoefenen op de start van specialistische jeugdhulp. De belangrijkste observaties en risico's worden hieronder uiteengezet.

Observatie en risico's

Ongeveer 31 procent van alle verwijzingen loopt via de huisarts of medisch specialist. Bij deze verwijzingen bepalen aanbieders feitelijk zelf de omvang van de in te zetten jeugdhulp. Veel medewerkers van het SWT en bij de GI hebben nog onvoldoende inzicht in de systematiek van het toewijzen, waardoor soms veel te hoge of te late toewijzingen worden gedaan.

- Risico van te hoge of te late toewijzingen waardoor de toewijzingen jeugdzorg een vertekend beeld geven.
- Administratieve lasten voor de medewerkers van SWT en GI zijn hoog.

Aanbevelingen

16. Bereid jeugdhulpprofessionals zorgvuldig voor op de wijzingen van het inkoopmodel met ingang van 2022 zodat de juiste toewijzingen afgegeven zullen worden. Dit borgen, volgen en blijven faciliteren.
17. Organiseer intervisie-/ bijspijkersessies voor de medewerkers van het SWT en de GI. Eventueel samen met jeugdhulpprofessionals en jeugdhulpaanbieders. Kennis en inzicht uit de dagelijkse praktijk (casuïstiek) nog meer delen en hier ruimte voor claimen om deze inzichten beter te benutten in de beleidsvorming en bij de uitvoering.
18. Ontwerp een strategie om met alle verwijzers tot afspraken te komen. Good practice: samenwerkingsafspraken projectgroep gedwongen kader, waarbij jeugdhulp bij een GI-casus nooit zonder overleg met SWT wordt ingezet.

Observatie en risico's

Er wordt nog te weinig toegewerkt naar normalisering, duurzame oplossingen en oplossingen in het voorliggend veld en met het onderwijs. Ontbreken van eenduidig afwegingskader (lokaal standpunt) wat jeugdhulp is en wat in de sociale basis verzorgd kan worden. Het RSJ koopt ook lichte jeugdhulp in die in de eerste lijn kan worden opgepakt. Medewerkers van het SWT worden op inhoud





vaak in aanwezigheid van gezinnen onder druk gezet door jeugdhulpaanbieders om toch echt jeugdhulp toe te wijzen.

- Risico dat er zorgafhankelijkheid in de relatie tussen de jeugdhulpprofessionals en de jeugdigen zal bestaan.
- Risico op hogere toekenningen jeugdhulp dan nodig.
- Risico op grotere instroom jeugdhulp, bij problemen die ook in de sociale basis en eerste lijn kunnen worden opgelost of via andere voorliggende wetten (Wmo, Wlz, Zvw).
- Risico dat uitstroom uit jeugdhulp niet voldoende zal plaatsvinden.

Aanbevelingen

19. Stel een Zwolse visie op over de afbakening tussen specialistische jeugdhulp en voorliggende oplossingen (preventie, sociale basis, andere wettelijke kaders). Borg een gezamenlijke visie tussen uitvoering en beleid, maak afspraken over toetsing hiervan en zorg voor beleidscapaciteit hiervoor.
20. Zorg dat binnen het SWT alle medewerkers (niet alleen jeugd) vaardig zijn in het werken vanuit versterken eigen netwerk en durven loslaten.
21. Stuur vanuit de eenduidige visie op gedragsverandering bij aanbieders: zet een verbetercyclus op met periodieke gesprekken gekoppeld aan het interne sturingsmodel.

22. Organiseer intervisiebijeenkomsten vanuit casuïstiek. Train jeugdhulpprofessionals in het samenspel met SWT en andere betrokkenen rondom jeugdigen. Help deze professionals hun expertise hierin aanvullend te laten zijn.

23. Maak scherpe keuzes en stuur daarop. Doelgericht en afgestemd beleid vraagt een herijking van de huidige bezetting op jeugdbeleid en de inrichting van het relatiemanagement (taakopvatting en capaciteit).

Observatie en risico's

Verwijzingen vanuit GI's worden vaak uit voorzorg te hoog toegekend omdat alleen informatie wordt opgevraagd bij de jeugdhulpaanbieder en niet ook bij SWT.

- Risico van te hoge toewijzingen waardoor de kosten van jeugdzorg een vertekend beeld geven of te hoog worden.

Aanbevelingen

24. Implementeren van afspraken die zijn gemaakt met de partners binnen het gedwongen kader om bij complexe casuïstiek op elk schakelmoment in de keten om tafel te gaan met het gezin en andere betrokkenen. De inzet van jeugdhulp is een van deze schakelmomenten. Hiermee wordt gezamenlijk verantwoordelijkheid genomen voor het beschikbaar stellen van passende hulp, waarmee ook een besparing gerealiseerd kan worden.

2.4 Observaties en analyse Informatievoorziening

Goede en betrouwbare informatie is de basis voor leren en transformeren. Datagedreven werken bestaat uit een combinatie van data op orde (berichtenverkeer, systemen in de front- en backoffice), datakwaliteit (juiste, tijdige en volledige bronregistratie, met name bij de toewijzingen) en data op de goede plek ontsluiten op duurzame en toegankelijke wijze. Enerzijds gaat het om de juiste tools voor het leveren van sturingsinformatie, en anderzijds om het goed kunnen signaleren en duiden van de informatie. Duiden gaat over (bel)grip krijgen op het verhaal achter de cijfers en dit multidisciplinair met elkaar delen op een lerende manier. Alleen op basis van betrouwbare sturingsinformatie en goede analyse kunnen de juiste besluiten worden gemaakt. Voor nu en in de toekomst. Dit betekent ook het kunnen maken van reële prognoses voor de strategische opgaven. Binnen de regio is het belangrijk dat lokaal en regionaal elkaar kan vinden en versterken, met name op het gebied van contractmanagement en relatiemanagement richting de jeugdhulpaanbieder.

Observaties en risico's

Door een technisch probleem in Gidso in de informatiestroom tussen GI's en SWT wordt vaak geen verwijzer ingevuld bij de toewijzing, waardoor monitoring lastig is. Toewijzingen in topsegment worden nog regelmatig afgegeven zonder einddatum. Dit zou regelmatig gecheckt moeten worden.

- Risico van onvolledig en onjuist inzicht in de verwijzingen.



Aanbevelingen

25. Leid back-office medewerkers van het SWT expliciet op in het belang van een juiste, tijdige en volledige administratie van de toewijzingenadministratie.
26. Geef de backoffice-medewerkers van het SWT ruimte om te sparren en hun vragen voor te leggen aan iemand die goed op de hoogte is van het totale proces.
27. Breng periodiek de toewijzingen, declaraties, uitnutting van toegewezen budget, in- en uitstroomcijfers en de ontwikkeling daarin in beeld, en geef daar duiding aan. Grip op verwijzingen betekent grip op jeugdhulp kosten.

Observatie en risico's

Er bestaan verschillende informatiesystemen met verschillende eindgebruikers. Dit zijn RIJM, Gidso en Qlickview die gebruikt worden door SWT, MO en Financiën/Concern Control. Onsystematische sturingsinformatie zorgt voor veel discussies rondom de juistheid en volledigheid van de informatievoorziening. Daarnaast is informatie niet altijd tijdig en/ of volledig beschikbaar, zoals in het geval van RIJM (momenteel: maandelijkse verversing van de data).

- Risico van verkeerde besluitvorming doordat informatievoorziening niet betrouwbaar is en een verkeerde weergave van feiten geeft.
- Risico van te late besluitvorming door veelheid aan tijdrovende discussies.

Aanbevelingen

28. Zorg voor een One Single Point of Truth met day-to-day kwantitatieve informatievoorziening. Binnen gemeente Zwolle wordt geïnventariseerd in hoeverre deze aspecten van sturingsinformatie in één toegankelijke tool vastgesteld kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan aantal cliënten per ingekochte vorm van hulp/ ondersteuning, in- en uitstroom per kwartaal, reden voor einde van zorg en verwijzer – voor zowel het gehele jeugdzorgstelsel als per jeugdhulpaanbieder.
29. Sturingsinformatie sluit zoveel mogelijk aan op het beheersingsplan van het RSJ zodat informatieverzameling op eenduidige manier plaatsvindt voor lokale en regionale doeleinden. Dit betekent dus op basis van de vier pijlers van het nieuwe beheersingsplan van het RSJ: kosten, kwaliteit, contractvoorwaarden en continuïteit.
30. Sturen en verantwoorden gaat niet alleen over het afvinken van prestatie-indicatoren maar vooral om het realiseren van de strategische opgaven binnen de afgesproken kaders. Dit betekent voor jeugdbeleid met name afstemming van de sturingsinformatie op de Hervormingsagenda, zodat strategische opgaven binnen afgesproken kaders worden gerealiseerd. Naast inrichting gaat het ook om goed gebruik van het sturingsinstrument door beleid en uitvoering en aansluiting bij de ontwikkeling van de lerende (gemeentelijke) organisatie. De verdere ontwikkeling van de lerende gemeente is

noodzakelijk en geeft mogelijkheden om zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk de benodigde opgaven te realiseren.

31. Kwartaalgesprekken zorgen ervoor dat kwantitatieve sturingsinformatie, kwalitatieve sturingsinformatie (interviews, focusgroepen) en casuïstiek bij elkaar komen om sturingsinformatie te duiden en ervan te leren. Blijven we binnen de kaders? Worden leidende principes nog toegepast? Werken wij naar onze ambitie? Waar kunnen we nog met elkaar leren en verbeteren?

Observatie en risico's

Sturingsinformatie binnen gemeente Zwolle wordt niet op eenduidige wijze beschikbaar gesteld aan de gebruikers waardoor niet duidelijk is voor wie de sturingsinformatie beschikbaar zou moeten zijn en op welke manier (vertrouwelijk of openbaar).

- Risico dat sturingsinformatie bij de verkeerde eindgebruiker terecht komt of vertrouwelijke informatie openbaar wordt gemaakt.

Aanbevelingen

32. Zorg dat vooraf helder wordt bepaald met welke eindgebruikers welke sturingsinformatie wordt gedeeld. Dit kan variëren van de ambtelijke organisatie, wethouder & college en gemeenteraad en inwoners. Eventueel kan een openbaar toegankelijk dashboard worden afgeleid van uitgebreidere vertrouwelijke informatie.



3. Schets van de informatie- en technische behoeften

3. Schets van de informatie- en technische behoeften

Gewenste informatie- en technische behoeften voor meer inzicht en begrip rondom jeugdzorg

In het voorgaande deel van deze rapportage is ingegaan op de probleemanalyse en de contextuele ontwikkelingen inzake de sturingsinformatie jeugdzorg binnen de gemeente Zwolle. In het tweede deel van deze rapportage wordt ingegaan op de gewenste informatiebehoefte (welke informatie hebben wij nodig om grip te krijgen) en de technische behoefte (hoe gaan wij deze informatie op duurzame en toegankelijke wijze ontsluiten). Hierna wordt in het derde deel van deze rapportage ingegaan op het sturingsmodel. Het is belangrijk aan te geven dat er sprake is van een gewenste denkrichting voor het verkrijgen van méér grip dan er op dit moment is, en dat het een lerend en iteratief proces betreft.

Doelstelling

Gemeente Zwolle wil meer grip op de cijfers van jeugdzorg binnen de weerbarstige en landelijk erkende dynamiek van de sector. Er is een dringende behoefte de effecten van beleidsinterventies beter cijfermatig te onderbouwen, evenals de verwachte effecten van voorgenomen hervormingen. Daarnaast willen wij de raad en het college op gezette tijden een globaal beeld kunnen geven van de trends in de ontwikkelingen rond jeugdzorg en de gewenste transformatie met feitelijke en overzichtelijke gegevens. Tot slot wil het management van betrokken afdelingen betere signalering om eventueel te kunnen bijsturen en ingrijpen, hoewel deze mogelijkheden in het complexe jeugddomein soms gering zijn. Dat betekent dat gemeente Zwolle de sturingsinformatie rondom jeugdzorg sterk dient te verbeteren.

Ontwerp en benadering

Voor duurzame verandering is tijd, geduld en een continu adaptief en lerend vermogen binnen de organisatie nodig. Verandering gaat stap voor stap. In de probleemanalyse zijn aanbevelingen gegeven voor onder meer de gewenste informatie- en technische behoeften voor het verkrijgen van meer inzicht en begrip rondom jeugdzorg. Om vanaf nu naar de gewenste situatie te komen, zal een uitvoerig tijdspad met verschillende mijlpalen moeten worden opgesteld. Dit valt buiten de opdracht voor deze rapportage. Binnen deze rapportage is een begin gemaakt met dit proces, en worden meerdere aanbeveling gedaan om een vervolg te geven aan de ingeslagen route. Binnen het kernteam is gekozen om te beginnen met het inzichtelijk maken van de huidige IT-infrastructuur en de mogelijkheden van sturingsinformatie.

Strategische beweging faciliteren met sturingsinformatie

In samenhang met de Hervormingsagenda Sociaal Domein is binnen de afdeling MO een hoofddoel opgesteld voor het Zwolse jeugdhulpbeleid, op basis waarvan beleidsinterventies, strategieën en prioriteiten kunnen worden bepaald. Dit hoofddoel is als volgt (in concept) geformuleerd:

“Inwoners vinden vaker de hulp die nodig is in duurzame oplossingen thuis, op school en in de wijk (sociale basis). Hierdoor hebben inwoners minder specialistische jeugdhulp nodig.”

Vanuit dit hoofddoel en de daarop gebaseerde strategische opgaven worden de indicatoren voor sturingsinformatie geformuleerd, om de uitvoering ervan inzichtelijk en meetbaar te maken. In deze rapportage richten we ons op de financiële indicatoren, waarmee de kwalitatieve indicatoren uiteraard wel sterk verbonden zijn. De kwalitatieve indicatoren zullen nader moeten worden uitgewerkt in samenspraak met de uitwerking van de strategische opgaven in concrete beleidsinterventies.

Reëel begroten en prognosticeren voor cijfermatig inzicht, begrip en grip richting de toekomst

Waar het uitgebreide prognosemodel in RIJM van het RSJ leidend is voor het begroten van de jeugdzorg uitgaven, zal de gemeente Zwolle controleren in hoeverre de RIJM-prognose in lijn is met de ingezette koers van de organisatie. In het verleden werd deze controle door Financiën/ Concern Control uitgevoerd, waar nu een voorstel wordt gedaan voor een bredere aanpak in samenspraak met beleid (MO) en uitvoering (SWT). Reëel begroten gekoppeld aan de strategische opgaven is hierbij leidend. Concreet betekent dit dat aannames voor de begroting binnen de gemeente Zwolle worden afgestemd tussen de afdelingen financiën, beleid en uitvoering. Dat betekent meer draagvlak en beter reëel begroten. Belangrijke voorwaarden voor reëel begroten vormen tijdig inzicht in de prijsontwikkelingen, sociale en demografische ontwikkelingen (eventueel per gebied of wijk binnen Zwolle), regionale ontwikkelingen en landelijke ontwikkelingen.

De prognose voor het lopende jaar willen wij niet meer slechts, zoals in het verleden, baseren op de declaratiegegevens maar ook op de verplichtingenadministratie. Dat betekent dat bronregistratie (m.n. toewijzingen) op juiste, tijdige en volledige wijze moet zijn vastgelegd. Dit vormt onderdeel van een verbetertraject binnen het SWT. Gedurende dit jaar zullen meerdere methodieken voor prognosticeren (via declaraties, verwijzingen, Gidso, Qlickview) toegepast worden om zodoende een best-practice binnen de gemeente Zwolle te ontwikkelen. De aannames voor de prognoses zullen periodiek besproken moeten worden en indien nodig bijgesteld worden in samenspraak tussen financiën, beleid en uitvoering.

Financiële indicatoren gebruiken om begrip, inzicht en grip te krijgen op de cijfers rondom jeugdzorg

Voor het periodiek interdisciplinair monitoren (per kwartaal) van de verplichtingen en declaraties wordt aangeraden te starten op niveau van zorgproducten, top 15 jeugdhulpaanbieders, toewijzingen en de gemiddelde kosten. Ook de prognose zal per kwartaal monitoren en bijstellen indien nodig op basis van verzilvering van het budget en ontwikkelingen in het veld. Aan de hand van deze sturingsinformatie kunnen periodieke gesprekken/ 'driehoeksoverleggen' worden georganiseerd, die verder worden beschreven in het onderdeel 'sturingsmodel'. Deze sturingsinformatie duidt de volgende vragen:

- Hoe laten de ontwikkelingen zich verklaren?
- Zijn deze ontwikkelingen wenselijk?
- Is bijsturen noodzakelijk?
- Past het binnen onze ingezette koers?

Hiermee is sprake van een quick-win ontwikkeling: deze eerste stap is relatief eenvoudig, waardoor de gemeente Zwolle een beter (cijfermatig) inzicht krijgt in de belangrijkste ontwikkelingen rondom de jeugdzorg uitgaven.



Analyse van huidige en gewenste IT-infrastructuur

Momenteel zijn de systemen RIJM (via het RSJ), Gidso Inzicht, en Qlickview beschikbaar, waarbij bij alle drie de systemen 'haken en ogen' van toepassing zijn. Vanuit pragmatiek heeft het kernteam ervoor gekozen eerst te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn binnen de huidige IT-infrastructuur. Dat is gedaan door meerdere leersessies waarin verschillende gebruikers de beschikbare informatie hebben gedeeld met elkaar, best-practices voor sturingsinformatie van een andere gemeente (gemeente Kampen) zijn gedeeld, en een eerste quickscan van de mogelijkheden binnen de markt. Binnen het kernteam bestaat de behoefte eerst te inventariseren welke informatie in de huidige systemen beschikbaar is en deze indien nodig te optimaliseren. Indien over enkele maanden blijkt dat dit onvoldoende werkt in de praktijk, kan in samenspraak met de afdeling Informatievoorziening worden verkend of een ander systeem

gewenst is (zoals bijv. het integreren van financiële en kwalitatieve indicatoren in een dashboard en/ of het creëren van One Single Point of Truth).

Randvoorwaarden

Randvoorwaarden voor informatiebehoefte (welke informatie hebben wij nodig om grip te krijgen) en technische behoefte (hoe gaan wij deze informatie op duurzame en toegankelijke wijze ontsluiten) vormen een minimale vereiste voor het laten 'slagen' van sturingsinformatie voor het verkrijgen van inzicht, begrip en grip op de jeugdzorg uitgaven. Deze randvoorwaarden zijn:

33. Sturen en verantwoorden gaat niet alleen over het afvinken van prestatie-indicatoren maar vooral om het realiseren van de strategische opgaven binnen de afgesproken kaders. Dit betekent voor jeugdbeleid met

name afstemming van de sturingsinformatie op de Hervormingsagenda, zodat strategische opgaven binnen afgesproken kaders worden gerealiseerd. Naast inrichting gaat het ook om goed gebruik van het sturingsinstrument door beleid en uitvoering en aansluiting bij de ontwikkeling van de lerende (gemeentelijke) organisatie. De verdere ontwikkeling van de lerende gemeente is noodzakelijk en geeft mogelijkheden om zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk de benodigde opgaven te realiseren.

34. Bepaal vooraf helder met welke eindgebruikers welke sturingsinformatie zal worden gedeeld. Dit kan variëren van de ambtelijke organisatie, wethouder & college en gemeenteraad en inwoners, waarbij we onderscheid kunnen maken tussen interne en publieke informatie.
35. Sluit sturingsinformatie binnen de gemeente Zwolle aan op de vier pijlers van het nieuwe regionale beheersingsplan van het RSJ: kosten, kwaliteit, contractvoorwaarden en continuïteit.
36. Bereid jeugdhulpprofessionals zorgvuldig voor op de wijzingen van het inkoopmodel, zodat de juiste toewijzingen afgegeven zullen worden. Dit borgen, volgen en blijven faciliteren en zorgen voor adequate vastlegging ervan voor de verplichtingenadministratie.

37. Breng periodiek de toewijzingen, declaraties, uitnutting van toegewezen budget, in- en uitstroomcijfers en de ontwikkeling daarin in beeld, voorzien van duiding daarvan. Grip op verwijzingen betekent grip op jeugdhulp kosten.
38. Bespreek in het najaar of nader onderzoek nodig is naar een One Single Point of Truth voor informatievoorziening. Denk bijvoorbeeld aan het integreren van kwalitatieve en kwantitatieve sturingsinformatie.
39. Durf keuzes te maken vanuit hoofddoelen en probeer niet alles tegelijk te doen. Zorg voor een heldere focus. Kiezen betekent leren verliezen.

Samenvatting

In de probleemanalyse zijn aanbevelingen gegeven voor de gewenste informatie- en technische behoeften voor het verkrijgen van meer inzicht en begrip rondom jeugdzorg. Om vanaf de huidige naar de gewenste situatie te komen is tijd nodig. Binnen dit project is een begin gemaakt met het lerende proces en zijn meerdere aanbevelingen gedaan om een vervolg te geven aan de ingeslagen route:

- Sturingsinformatie faciliteert een of meerdere strategische opgave(n). Zorg dat de strategische opgaven helder zijn geformuleerd en goed meetbaar kunnen worden gemaakt. In dit rapport wordt de scope beperkt tot financiële indicatoren. De kwalitatieve indicatoren zullen

nader moeten worden uitgewerkt in samenspraak met de uitwerking van de strategische opgaven in concrete beleidsinterventies. Dit wordt belegd binnen Spoor Jeugd van de Hervormingsagenda..

- Reëel begroten met draagvlak, door afstemming met beleid en uitvoering in het begrotings- en prognoseproces.
- Reëel begroten met meer nauwkeurigheid door optimaliseren en gebruiken toewijzingenadministratie in plaats van declaratiegedrag van jeugdhulpaanbieders.
- Meer inzicht en begrip door rapportage van financiële sturingsinformatie op kwartaalbasis, en afstemming met driehoeken (zie volgende paragraaf).
- Betere benutting van huidige technische mogelijkheden aan de hand van best-practices en leerproces in interne driehoek. Indien gaandeweg blijkt dat dit onvoldoende toereikend is kan in samenspraak met Informatievoorziening worden verkend of een ander systeem gewenst is.



4. Inventarisatie van het gewenste sturingsmodel

4. Inventarisatie van het gewenste sturingsmodel

Gewenst sturingsmodel voor meer begrip en grip rondom jeugdzorg

In het derde deel van deze rapportage gaan we in op het sturingsmodel: met wie en op welke wijze gaan wij deze informatie delen en hoe komen wij tot goed onderbouwde besluitvorming binnen gemeente Zwolle en in relatie met de jeugdzorgaanbieders.

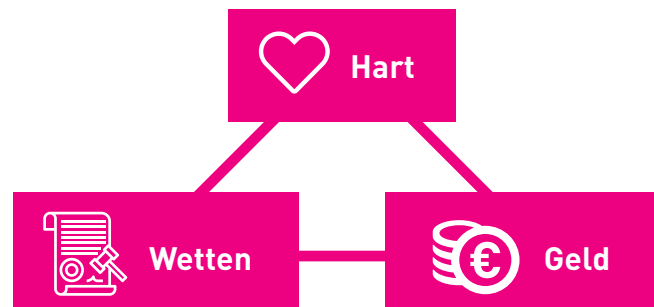
Doelstelling

Zoals uit de probleemanalyse blijkt is er behoefte aan eenduidige sturingsinformatie voor de verschillende afdelingen (zoals SWT, MO, Financiën en Concern Control). Managers geven aan cijfers paraat te willen hebben, waarmee inzicht en begrip bestaat om meer te sturen 'aan de voorkant'. Daarnaast bestaat de wens voor periodieke afstemming tussen beleid, uitvoering en financiën, waardoor problemen beter worden gesignaleerd en opgelost. Rollen en verantwoordelijkheden moeten duidelijker zijn en de inzet op lokaal versus regionale sturing (via RSJ) moet eenduidiger worden uitgedragen. Elke medewerker voert zijn of haar eigen werk met grote betrokkenheid en inzet uit, maar de onderlinge samenhang moet versterkt worden en er moet samen worden gewerkt vanuit 'het grote plaatje'.

Ontwerp & benadering

Binnen het kernteam zijn best-practices rondom sturingsmodellen besproken vanuit andere gemeenten. Een voorbeeld vormt het 'Utrechts model' waarin is gewerkt aan een sturingsfilosofie die in alle lagen van de organisatie en

in verbinding met de partners in het sociaal domein centraal staat. Zij hebben een aantal pakkende leidende principes vastgesteld die de basis vormen voor het sturingsmodel. Er wordt een goede verbinding gemaakt tussen hart (uitvoering), wetten (beleid) en euro's (financiën en control). Ook een



quick-scan bij gemeente Kampen en gemeente Deventer laten een vergelijkbaar sturingsmodel zien. Binnen het kernteam bestaat draagvlak om volgens een soortgelijk sturingsmodel te gaan werken, en hier een start mee te maken. Daarnaast kan een externe driehoek worden gemaakt met de gemeente, de jeugdhulpaanbieders en het RSJ. Deze twee sturingsmodellen worden hieronder verder uitgewerkt, waarbij het streven bestaat om de driehoek rond te maken: cyclisch werken en de interne en externe driehoek aan elkaar spiegelen.

Intern driehoeksoverleg

In het tweede deel van deze rapportage is de behoefte beschreven om sturingsinformatie per kwartaal inzichtelijk te maken voor jeugdzorg. Het advies is om deze sturingsinformatie per kwartaal te bespreken in kwartaalgesprekken met de driehoek beleid (MO), uitvoering (SWT) en financiën (Financiën & Concern Control). Doel is om een eenduidig en volledig beeld te krijgen van de jeugdzorg: het verhaal achter de cijfers op basis de betrouwbare informatievoorziening voor besluitvorming en informatieplicht. Ga hiervoor uit van een werkagenda waarmee beleid, toegang en partners samen aan dezelfde opdracht werken.

Kwantitatieve sturingsinformatie, kwalitatieve sturingsinformatie (interviews, focusgroepen) en casuïstiek kunnen bij elkaar komen om sturingsinformatie te duiden en ervan te leren. Blijven we binnen de kaders? Worden leidende principes nog toegepast? Werken wij naar onze ambitie? Hoe laten de ontwikkelingen zich verklaren? Zijn deze ontwikkelingen wenselijk? Is bijsturen noodzakelijk? Waar kunnen we nog met elkaar leren en verbeteren? Driehoeksoverleggen op intern/ lokaal niveau dienen als voorbereiding voor de externe driehoeksoverleggen (zie volgende pagina).

Extern driehoeksoverleg

Ook extern is het advies om de driehoek rond te maken. Organiseer periodieke gesprekken met jeugdhulpaanbieders, gemeenten (relatiemanagement plus SWT) en regionaal contractmanagement. Om dit uitvoerbaar te houden: zorg bij iedere aanbieder dat naast regionaal contractmanagement altijd één gemeente aanwezig is. De verdeelsleutel kan naar grootte van de gemeenten toegepast worden. Van belang is om de externe driehoek goed met het RSJ af te stemmen en een duidelijke rolverdeling te hebben voor de regionale contractmanager en de gemeentelijke relatiemanager.

Wie waarvoor verantwoordelijk wordt gesteld binnen zowel het interne als externe driehoeksoverleg dient bij uitwerking ervan duidelijk belegd te worden binnen de (ambtelijke) organisatie.

Randvoorwaarden

40. Alle medewerkers van het SWT (niet alleen jeugd) gaan werken vanuit versterken eigen netwerk en durven loslaten, waardoor het vinden van oplossingen in de sociale basis en binnen meerdere wettelijke kaders steeds vanzelfsprekender en makkelijker wordt. Vanuit deze visie ook sturen op gedragsverandering bij aanbieders: opzetten verbetercyclus vanuit kwartaalgesprekken gekoppeld aan interne sturingsmodel.
41. Bij het MO is het van belang dat er onderscheid wordt gemaakt in het strategisch en het tactisch-operationeel vermogen, waarbij een uitvoeringstoets van nieuwe beleidsinterventies een onlosmakelijk onderdeel vormen. Zorg dat je van tevoren duidelijk weet hoe je beleidsinterventies gaat meten.
42. De rol van de relatie-/ contractmanager kan versterkt worden op lokaal niveau. Relatiemanagement vormt een

spil in het rond maken van de driehoeken op intern en extern niveau. Zakelijk als het moet, en zacht als het kan.

43. Strategische bewegingen die worden bedacht in de interne driehoeksoverleggen moeten tijdig voorgelegd worden aan afdelingshoofden, zodat zij beter zicht hebben in de strategische opgaven die er liggen en adequate afweging/ besluitvorming kan plaatsvinden.
44. Houding en gedrag in de driehoeksoverleggen zijn belangrijk. Keep it simple is het devies, de materie is al ingewikkeld genoeg. Ga uit van vertrouwen, lerend en adaptief vermogen en schakel pas controle in als het echt niet anders kan.
45. Betrek de afdeling Informatievoorziening (IV) bij het creëren van het juiste landschap voor IT-infrastructuur om te kunnen voorzien in effectieve en efficiënte sturingsinformatie voor de driehoeksoverleggen.





5. Conclusie

5. Conclusie

Eindsamenvatting

‘Stel een uitgebreide probleemanalyse op inclusief de contextuele ontwikkelingen voor Jeugdzorg binnen gemeente Zwolle in afstemming met het ‘kernteam Jeugd’, breng in kaart welke informatie en technische behoeften er zijn voor sturingsinformatie rondom jeugdzorg en formuleer een gewenst sturingsmodel om de bedrijfsvoering ervan ‘in control’ te brengen.’

De belangrijkste observaties van deze probleemanalyse zijn (per thema):

1. Cultuur: de groei en schaalvergroting van de gemeente Zwolle leidt voor de gemeentelijke organisatie tot organisatiekeuzes. Voor het verkrijgen van inzicht, begrip en grip op jeugdzorg is dit van onmiskenbaar belang. Zorginhoudelijke, organisatorische en bestuurlijke keuzes moeten meer in samenhang met elkaar worden ontwikkeld. Kiezen en prioriteren op bestuurlijk-ambtelijk niveau en integraal management verdient meer aandacht.
2. Inkoop: per 2022 zal binnen de RSJ met een nieuwe regionale visie en een nieuw inkoopmodel gewerkt worden. Belangrijke thema's zijn het versterken van de positie van de ouders en jeugdige, het versterken van het lerende vermogen en de bovenregionale samenwerking. De effecten van het nieuwe inkoopmodel worden gemonitord met een nieuw beheersingsplan. Doel is om inzicht in uitvoering van jeugdhulp te vergroten en vanuit daar trends en ontwikkelingen te volgen om jeugdhulp efficiënter en effectiever te maken. Zorg ervoor dat regionale en lokale sturingsvormen elkaar versterken, ook richting de jeugdhulpaanbieder.

3. Verwijzingen: regelmatig wordt te hoog toegewezen, waardoor een onzuiver beeld ontstaat van de kosten van de jeugdzorg. Daarom is het verstandig om meer sturing te geven aan het proces van toewijzen. Belangrijk gegeven is dat naast het SWT ook andere wettelijke verwijzers toegang tot jeugdhulp kunnen geven zoals de GI's, de huisarts, kinderarts en jeugdarts. Zorg voor grip op verwijzingen want dit betekent grip op jeugdhulp kosten.
4. Informatievoorziening: goede en betrouwbare informatie is de basis voor leren en transformeren. Datagedreven werken bestaat uit een combinatie van data op orde (berichtenverkeer, systemen in de front- en backoffice), datakwaliteit (juiste, tijdige en volledige vastlegging, met name bij de toewijzingen) en data op de goede plek ontsluiten op duurzame en toegankelijke wijze. Enerzijds gaat het om de juiste tools voor het leveren van sturingsinformatie, en anderzijds om het goed kunnen signaleren en duiden van de informatie. Duiden gaat over grip krijgen op het verhaal achter de cijfers en dit multidisciplinair met elkaar delen op een lerende manier. Alleen op basis van betrouwbare sturingsinformatie en goede analyse kunnen de juiste besluiten worden gemaakt. Voor nu en in de toekomst.

De basis voor leren en transformeren vormt goede en betrouwbare sturingsinformatie. Om te kunnen analyseren en te duiden. Voor nu en in de toekomst.

Samenvattend kan op basis van deze probleemanalyse worden gesteld dat 'in control' zijn rondom jeugdzorg een belangrijk streven is, dat beperkt haalbaar is door onder meer de open-einde regeling. Daarom stellen we voor dit in stappen te doen:

1. Het begint bij inzicht: weten wat er (cijfermatig) gebeurt, weten wat je wilt weten, dat vervolgens in beeld brengen en dat ook overzichtelijk met vaste regelmaat gebruiken in rapportages voor het bestuur, inwoners en raad.
2. Vervolgens hoort daar ook begrip bij: duiding van dat inzicht. Wat betekenen toenames en afnames van specifieke vormen van hulp en bepaalde kostenposten? En hoe zijn ze te relateren aan maatschappelijke trends en aan beleidsinterventies?
3. Daarna kan het gaan over grip of in control: als je weet wat er gebeurt en begrijpt wat dat betekent en hoe het komt, dan kun je invloed gaan uitoefenen. En dan kun je ook uitleggen en accepteren waar je géén invloed op kunt uitoefenen.

Voor het ondersteunen van deze stappen is het van belang dat wij data op duurzame en toegankelijke manier kunnen ontsluiten. Dat zorgt voor continuïteit, verbinding en focus.

De basis voor leren en transformeren vormt goede en betrouwbare informatie. Enerzijds gaat het om de juiste tools voor het leveren van sturingsinformatie en anderzijds om het goed kunnen signaleren en duiden van de informatie. Duiden betekent grip krijgen op het verhaal achter de cijfers en dit interdisciplinair met elkaar delen op een lerende manier. Alleen op basis van betrouwbare sturingsinformatie en goede analyse kunnen de juiste besluiten worden genomen. Voor nu en in de toekomst. Zodat kinderen binnen de gemeente Zwolle zich kunnen ontplooiën en kunnen uitgroeien tot zelfredzame volwassenen.



Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht kernteam

Naam & Functie

- Allet Dopmeijer (Directeur Sociaal Domein, tevens opdrachtgever)
- Olivia van Dorth (Business Controller Sociaal Domein, tevens opdrachtnemer)
- Marjolein Jenster – van Zon (MTZ Secretariaat Dopmeijer, tevens procesbegeleider)
- Geraldine IJzerman (Teammanager SWT)
- Ronald Buitenhuis (Senior Beleidsadviseur Jeugdhulp MO)
- Robin van Riel (Adviseur Bedrijfsvoering SWT)
- Rolf van Pijkeren (Senior Adviseur P&C)
- Ina van Zwol (Projectleider Jeugd Hervormingsagenda)
- Janine Meijerink (Onderzoeker IV)

Bijlage 2

Overzicht geïnterviewde personen en geraadpleegde documentatie

Functies

- Directeur Sociaal Domein
- Beleidsmedewerker
- Jeugd en gezinswerkers Sociaal Wijkteam
- Kwartiermaker Datagedreven Werken MO
- Projectleider Hervormingsagenda Sociaal Domein
- Adviseur Concern Control
- Contractmanager RSJ
- Business controller gemeente Kampen
- Business controller gemeente Deventer

Documenten

- Rapportage Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet
- Eindrapportage Eigenwijs transformeren – Instituut Verweij Jonker

- Stelsel in Groei – AEF
- Quick Scan Hervormingsagenda Sociaal Domein Zwolle - KPMG
- RSJ Kadernota 2022 - 7 april 2021
- Informatiesessie Utrechts Model
- Informatie op waarstaatsjeggemeente.nl

Bijlage 3

Overzicht van uitwerking bovenstaande aanbevelingen in HVA Jeugd dd juli 2021

De doorontwikkeling HVA Jeugd is tijdens het verschijnen van deze analyse nog niet afgerond. De plannen zijn per 8 juli 2021 als volgt (in concept) verwoord:

Binnen de HVA Jeugd werken we langs drie strategische lijnen aan de volgende ambitie: “Inwoners vinden vaker de hulp die nodig is in duurzame oplossingen thuis, op school en in de wijk (sociale basis). Hierdoor hebben inwoners minder specialistische jeugdhulp nodig.” Deze ambitie wordt vanuit een nulmeting (t.a.v. ‘vaker’ en ‘minder’) in de eerste interne kwartaalrapportages gemonitord aan de hand van de sturingsinformatie, die ook leidend is voor de dashboards per strategische lijn.

Strategische lijnen om de ambitie waar te maken:

1. We stellen het SWT in staat ambulante hulp in gezin, school en de wijk te bieden, samen met de sociale basis en een flexibele schil van specialisten.
2. Dashboard: minder herhaling/terugval, teruglopen wachtlijsten, afname overbruggingszorg, afname jeugdhulp met verblijf, minder stapelingen, kortere trajecten.
3. We ontwikkelen een leer- en verbetercyclus met opdrachtnemers op basis van sturingsinformatie en

een Zwolse samenspelvisie. (Onderdelen strategie: gesprekscyclus met de 5 grootste aanbieders en synchroniseren lokale en regionale transformatie.) Dashboard: #clients, doorstroom, uitstroom en zie strategische lijn 1.

4. We stimuleren en bouwen coalities en netwerken in de wijken, van waaruit preventie ondersteunend is aan het normaliseren en vinden en bieden van hulp in de wijk.

Dashboard: outcome criteria, ervaringen jeugd & context: opgroeien, zelfbewustzijn, participatie, zelfvertrouwen.

Uit de herijking van Hervormingsagenda Spoor 3 Jeugd, te verschijnen 1 september 2021, volgen een aantal onderdelen voor de werkagenda sturingsinformatie:

1. Vaststellen visie (augustus 2021) en samenwerkingsafspraken rondom verwijzingen en afbakening jeugdhulp.
2. Sturen op gedragsverandering middels verbetercycli met aanbieders (o.a. driehoek gesprekken), gespiegeld aan interne kwartaalrapportages, gebaseerd op visie en sturingsinformatie.
3. Afstemmen lokaal en regionaal contractmanagement.