

# Tussenstand uitvoering jeugdhulp

REKENKAMERCOMMISSIE ALKMAAR

**Rekenkamercommissie Gemeente Alkmaar**  
**Samenstelling**

*Leden:*

J. du Marchie Sarvaas  
M. van der Meer  
V. Lieferring (plaatsvervangend voorzitter)  
D. Stapel (voorzitter)  
F. de Vries

*Secretaris:*

J.F. Ningen

Postadres: Postbus 53, 1800 BC Alkmaar  
Telefoon: 14072  
Email: [jningen@alkmaar.nl](mailto:jningen@alkmaar.nl)  
Website: [www.gemeenteraad.alkmaar.nl](http://www.gemeenteraad.alkmaar.nl)

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
2. Algemene conclusie .....	3
3. Budget .....	4
4. Bureaucratie en werkdruk .....	4
5. Sturing door de gemeenteraad .....	4
6. Vier aanbevelingen .....	5

### **Bijlagen:**

1. Impressies dossieronderzoek Jeugdhulp
2. Infographic Tussenstand uitvoering jeugdhulp
3. Rapport Radar Advies
4. Ambtelijk wederhoor en reactie op ambtelijk wederhoor
5. Bestuurlijk wederhoor

## 1. Inleiding

Sinds de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 zijn er twee jaar verstreken. Reden voor de Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Alkmaar om de peilstok te steken in het reilen en zeilen van de jeugdhulp in Alkmaar. In deze notitie vindt u het verslag daarvan.

De centrale vraag die aan het totale onderzoek ten grondslag lag, is uiteraard de vraag of de jeugdhulp in de gemeente Alkmaar goed geregeld is. Dat wil zeggen of de kinderen die hulp behoeven deze hulp ook daadwerkelijk op een adequate wijze ontvangen en, in het verlengde daarvan, of de doelen van de Jeugdwet daadwerkelijk worden behaald. Slaagt de gemeente Alkmaar er in de haar opgedragen gedecentraliseerde verantwoordelijkheden waar te maken? Om deze vragen te beantwoorden heeft de RKC twee onderzoeken gedaan.

1. Een dossieronderzoek naar de transitie en de keuzes die zijn gemaakt hoe de jeugdhulp vorm te geven en hoe daar sturing aan te geven, met als specifiek aandachtspunt de vraag of de gemeenteraad daarin voldoende positie kon en kan innemen.
2. Daarnaast heeft zij het onderzoeksbureau Radar Advies gevraagd een studie te doen naar het veld, met als vraagstelling:

*In hoeverre zijn de doelen zoals beoogd met de decentralisatie jeugdhulp bereikt en wat zijn de effecten van het gekozen beleid en de maakte keuzes?*

Op basis van deze centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Ontvangen de kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze?
2. Worden de maatschappelijke doelen, zoals die in de Jeugdwet zijn verwoord, ook bereikt?
3. Slaagt de gemeente Alkmaar er in de haar opgedragen gedecentraliseerde verantwoordelijkheden waar te maken?
4. Hoe houdt de raad grip en sturing op complexe processen?
5. Hoe gaat het met de uitvoering van de jeugdhulp in de praktijk?

Tussentijds zijn de bevindingen van het dossieronderzoek besproken in een consultatieronde met de portefeuillehouder, de ambtelijke organisatie en een delegatie vanuit de gemeenteraad. Het rapport van Radar Advies is zonder conclusies en aanbevelingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor.

In de bijlagen treft u de impressies uit het dossieronderzoek aan, alsmede een infographic, het rapport van Radar Advies inclusief conclusies en aanbevelingen, alsmede het ambtelijk wederhoor met de reactie op het ambtelijk wederhoor en het bestuurlijk wederhoor.

## 2. Algemene conclusie

Net als in andere gemeenten wordt ook in Alkmaar gesproken van een zachte landing: kinderen zijn sinds de transitie niet verstoken van hulp. Bovendien zijn de lijnen korter tussen hulpverlening en de lokale samenleving, ontstaan er meer natuurlijke samenwerkingsverbanden en is ontschotting tussen de verschillende beleidsdomeinen van jeugdhulp, participatie en Wmo in volle gang. De gemeente is er bovendien op een aantal fronten in geslaagd om vernieuwing tot stand te brengen. Wij noemen bijvoorbeeld de positionering van de JenG Coaches en de 18-/18+ aanpak.

De gemeente is bij uitstek de bestuurslaag waar jeugdhulp thuishoort, omdat het ook de gemeente is die uitkeringen verstrekt en schuldhulpverlening aanbiedt. Op deze manier kan het credo *één gezin één plan* gerealiseerd worden. De kosten en baten van gepleegde interventies in gezinnen liggen nu in één hand: die van de gemeente. Er is echter wel een keerzijde. De gemeente heeft een en ander moeten doen op basis van een van te voren door het rijk opgelegde budgetkorting, die voelbaar is in het werkveld.

Het onderzoek van Radar Advies levert een indringende momentopname op van de Jeugdhulp die op dit moment wordt aangeboden in Alkmaar. Op basis hiervan heeft bureau Radar conclusies en aanbevelingen gedaan voor verbetering. Wij denken dat de gemeente Alkmaar hier bij de doorontwikkeling van de Jeugdhulp haar voordeel mee kan doen. Wij nemen de conclusies en aanbevelingen uit het rapport dus onverkort over.

In het vervolg van deze notitie willen wij raad en college van Alkmaar deelgenoot maken van enkele overkoepelende bevindingen en de aanbevelingen van de RKC op het dossier jeugdhulp. Daarbij gaat onze bijzondere aandacht ook uit naar de wijze waarop de gemeenteraad heeft kunnen en willen sturen op het decentralisatieproces.

### 3. Budget

Uit het onderzoek van Radar advies blijkt dat genoemde bezuiniging van rijkswege negatieve consequenties heeft gehad voor de kwaliteit en intensiteit van geleverde zorg. Een uitdrukkelijk herbezinning op het beschikbare budget is daarom in onze ogen randvoorwaardelijk bij een verdere discussie over de verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Alkmaar. Wij denken dat de gemeenteraad op dit terrein nadrukkelijke keuzes moet maken. De aanstaande nieuwe collegeperiode biedt daartoe een gepast politiek-bestuurlijk moment.

### 4. Bureaucratie en werkdruk

Een tweede constatering uit het rapport is dat op tal van fronten de last van bureaucratische beperkingen wordt ervaren. Die last is voelbaar in het onvermogen om binnen de bestaande ICT structuur informatie uit te wisselen, maar ook in de complexiteit van de formulieren waarmee ouders aanvragen voor jeugdhulpverlening moeten indienen. De administratieve en praktische werkdruk die het veld ervaart is groot. Het lijkt er op dat de betrokken organisaties en professionals aan den lijve de krapte van de budgettaire kaders ervaren. Er ligt dan ook een logische wens om tot reële tarieven te komen. Thans leidt het strakke financiële keurslijf er toe dat op een aantal terreinen niet direct sprake kan zijn van adequate hulpverlening door bijvoorbeeld de J&G coaches. Een en ander zorgt op verschillende terreinen (bijvoorbeeld bij Veilig thuis of de GGD) tot ongewenste wachtlijsten. Duidelijk is dat dit gegeven de snelheid van handelen onder druk zet en de ruimte voor preventie vanuit tweedelijns voorzieningen beperkt. In het verlengde hiervan stellen wij ook vast dat de besluitvorming op regionaal niveau vatbaar is voor verdere verbetering en stroomlijning. Door het ontbreken van de noodzakelijke mandaten verloopt de besluitvorming nodeloos omslachtig. Er is daarmee onvoldoende vermogen om snel en adequaat in te spelen op veranderende omstandigheden.

### 5. Sturing door de gemeenteraad

Uit het door ons uitgevoerde dossieronderzoek doemde een zorgwekkend beeld op waar het gaat om sturing door de gemeenteraad. Wij hebben moeten constateren dat de gemeenteraad bij de invoering van de decentralisaties in (te) beperkte mate zelf aan het stuur heeft gezeten. Wij vinden dat om twee redenen betreurenswaardig.

Ten eerste dient zo'n majeure verschuiving in verantwoordelijkheden richting het lokaal bestuur nauwgezet vorm te worden gegeven door, of ten minste in nauwe samenwerking met, het hoogste orgaan binnen het gemeentelijk domein. En dat lijkt onvoldoende gebeurd. Gedeeltelijk ligt de verklaring voor het ontbreken hiervan in keuzes en beleidsafwegingen die elders zijn gemaakt. Pregnant voorbeeld hiervan is uiteraard de door het rijk verplicht voorgeschreven samenwerking in regionaal verband. Het college van B&W is in dit verband vanuit de gegeven bevoegdheden het meest zichtbaar aan het stuur. Fundamentele keuzes en afwegingen zijn nauwelijks in de vorm van duidelijk afweegbare alternatieven aan de raad van Alkmaar voorgelegd.

De tweede reden om op dit punt kritisch over te zijn, is terug te voeren op het door de RKC in 2014 uitgevoerde onderzoek naar de positionering van de raad bij de invoering en toepassing van de Wmo. De hierin verwoorde aanbevelingen zijn door de gemeenteraad slechts mondjesmaat opgepakt en uitgevoerd. In de genoemde consultatieronde kwam naar voren dat de leden van de gemeenteraad deze constatering ook delen. Wij willen de raad van Alkmaar aanbevelen in de nieuwe raadsperiode nadrukkelijk aandacht te besteden aan de leereffecten van verricht onderzoek. Het kan in onze ogen bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van besluitvorming in de gemeente Alkmaar.

## 6. Vier aanbevelingen

Op basis van ons dossieronderzoek en het door Radar uitgevoerde onderzoek geven wij raad en college van Alkmaar de volgende aanbevelingen mee.

1. Gebruik de door het onderzoek van Radar aangeleverde 'foto' als aanleiding om de jeugdhulp met de in het rapport vervatte aanbevelingen te verbeteren. De jeugd van Alkmaar is het stellig waard!
2. Probeer waar mogelijk de geconstateerde administratieve en technische belemmeringen (ICT) weg te nemen. Doe dat op een baanbrekende en vernieuwende manier. Alkmaar zou de ambitie moeten hebben hierin voorop te willen lopen.
3. Breng in kaart waar de geldende budgettaire kaders daadwerkelijk knellen en wees helder over de consequenties van financiële overwegingen. Voor een 'dubbeltje op de eerste rang' willen zitten is geen keuze.
4. Maak heldere werk- en procedureafspraken tussen raad en college over de implementatie van majeure politiek-bestuurlijke operaties (bv decentralisatie) zoals deze. Wellicht dat de komst van de Omgevingswet hiertoe een eerste aanleiding biedt.



## **Impressies dossieronderzoek Jeugdhulp**

**Vastgesteld in de vergadering van 22 mei 2017**



## 1. Aanleiding voor het onderzoek

De decentralisaties in het sociale domein zijn indringend en omvangrijk. De maatschappelijke betekenis van deze transitie is groot. Alleen al dat gegeven rechtvaardigt een terugblik op de voorbije jaren. Hoe heeft de gemeente Alkmaar dit proces aangepakt? Welke keuzes zijn er uiteindelijk gemaakt? Is de raad van Alkmaar afdoende betrokken geweest en hoe loopt de uitvoering van het beleid? Een dergelijk onderzoek is (te) omvangrijk. Het onderzoek richt zich daarom in het bijzonder tot de Jeugdhulp.

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle zorg voor minderjarigen. Naast opvoedondersteuning (CJG) zijn dat (gesloten) jeugdhulp, Jeugd-GGZ, zorg voor licht verstandelijk beperkten, jeugdbescherming en reclassering. Achterliggende gedachte is dat gemeenten de zorg dichterbij de inwoners kunnen organiseren, maar ook eenvoudiger en goedkoper. Gemeenten stonden daarmee voor de opgave om goede (betere) jeugdhulp te leveren tegen lagere kosten. De nieuwe organisatie van de jeugdhulp is vastgelegd in de Jeugdwet.

Enkele doelen van de Jeugdwet zijn:

- Gebruik maken van de eigen kracht van jeugdigen, ouders en hun sociale netwerk. Het is belangrijk dat zij de regie blijven houden over hun leven. En dat ze samen met hun eigen omgeving en professionele hulpverleners naar oplossingen zoeken;
- Minder snel medicijnen voorschrijven en de zorgvraag terugbrengen;
- Eerder (jeugd)hulp bieden op maat voor kwetsbare kinderen;
- Samenhangende hulp voor gezinnen: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur;
- Meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk bij hun werk

Concreet geeft de Jeugdwet gemeenten een aantal geheel nieuwe taken. Zoals de taken van de verschillende Bureaus Jeugdzorg (waaronder jeugdbescherming en jeugdreclassering) welke van de provincies naar de gemeenten zijn overgeheveld. Andere nieuwe taken voor gemeenten zijn de gesloten jeugdzorg (ook jeugdzorgplus genoemd), de jeugd geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. De afstemming met het reguliere onderwijs over het Passende Onderwijs is tot slot ook toegevoegd als een nieuwe verantwoordelijkheid voor gemeenten.

## 2. De situatie in Alkmaar

Elke gemeente maakt binnen het door de wetgever vastgestelde kader eigen keuzes. Dat geldt ook voor de gemeente Alkmaar. De RKC heeft besloten om in de loop van 2017 terug te kijken op de wijze waarop de gemeente Alkmaar haar taak op het terrein van de jeugdhulp heeft opgepakt. Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de (beleids-) voorbereiding op dit terrein heeft plaatsgevonden, welke fasen in het besluitvormingsproces zijn aangebracht, welke keuzes op het terrein van budgettering zijn gemaakt en hoe de gemeente Alkmaar uiteindelijk invulling heeft gegeven aan de noodzakelijke regionale samenwerking.

Het onderzoek poogt een helder beeld te krijgen van de positie die actoren in dit proces (raad, college, ambtelijke organisatie, regionale partners) hebben ingenomen. De RKC acht een dergelijke 'terugblik' op dit majeure traject van groot belang. Hoe staat de vlag van de jeugdhulp er in Alkmaar voor in 2017?

## 3. Onderzoek in drie delen

De RKC heeft er voor gekozen het onderzoek te faseren. De RKC onderscheidt 3 fasen, te weten

- a) het dossieronderzoek,
- b) de consultatieronde
- c) het inhoudelijke deel.

Dit is een bewuste keuze. Deze werkwijze stelt de RKC in staat om het onderzoek gedeeltelijk zelf, dat wil zeggen zonder extern bureau, uit te voeren. Op basis van de resultaten van de deelfasen kan in overleg met betrokken raadsleden, portefeuillehouders en ambtelijke organisatie gerichter de vraagstelling voor de volgende fase worden opgesteld. Tussentijdse sturing door de gemeenteraad op de richting van het onderzoek is hierdoor mogelijk. Dit leidt naar verwachting tot een verhoogde actualiteitswaarde van het onderzoek en ontstaat er een grote(re) betrokkenheid van de

gemeenteraad en ambtelijke organisatie. De RKC vervult in de beide eerste fasen van het onderzoek een actieve rol. De door de RKC voorziene fasen kunnen overigens in elkaar overlopen (zie fase 1 en 2) en vertonen uiteraard grote onderlinge samenhang.

#### **a. Opzet dossieronderzoek**

Het dossieronderzoek heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats biedt het ruimte om het besluitvormingsproces zoals zich dat heeft voltrokken goed in kaart te brengen. Op welke momenten heeft besluitvorming plaatsgevonden? Heeft die besluitvorming plaatsgevonden volgens vooraf, door de gemeenteraad, gestelde doelen/criteria en op welke wijze heeft de gemeenteraad hieraan deelgenomen? Het onderzoek is niet louter gericht op het 'boven water halen' van documenten en relevante besluitmomenten, maar beoogt ook kwalitatieve aspecten van de besluitvorming rondom het dossier jeugdhulp in kaart te brengen.

Uitvoering van dit deel van het onderzoek vindt plaats door/richt zich op:

1. Inventarisatie van besluitmomenten en daarmee verbonden dossiers. Deze geschiedt in samenwerking tussen de RKC, griffie en ambtelijke organisatie. Doel hiervan is een eensluidend beeld te verkrijgen van de besluitvorming rondom dossiers met betrekking tot de jeugdhulp. Het bestaande overzicht 'documenten sociaal domein' dient als vertrekpunt.
2. Inventarisatie c.q. beschrijving van 'sleutelmomenten'. Op welke momenten zijn besluiten genomen over: a) cruciale beleidskeuzes, b) de allocatie van budgetten, c.) vormen van (regionale) samenwerking en d) inkoop of aanbesteding van de uitvoering van de jeugdhulp? Wie heeft daartoe besloten en waarom zijn deze keuzes uiteindelijk zo gemaakt? Voor welke mogelijkheden is uiteindelijk niet gekozen? We vragen de ambtelijke organisatie om deze momenten in kaart te brengen. Als dat is gebeurd, voeren we hierover een gesprek met de betrokken portefeuillehouders en ambtelijke organisatie. Aldus ontstaat een beeld van de afwegingen die ambtelijk/bestuurlijk zijn gemaakt.
3. De resultaten van de onder 1 en 2 genoemde onderdelen vormen de basis voor een terugblik door de RKC op het besluitvormingsproces rondom het dossier jeugdhulp. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar de momenten waarop de raad in staat is gesteld besluiten te nemen. Heeft het college de raad in staat gesteld met de juiste informatie en op de geëigende momenten een positie in te nemen? En heeft de raad die positie ook werkelijk gebruikt? Hoe heeft het hulpaanbod integraal vorm gekregen? Hoe is dat georganiseerd? Op welke (regionale) schaal? Hoe is omgegaan met vraagverheldering en diagnostiek? Hoe is de beoordeling en toeleiding geregeld? Wie is waarvoor verantwoordelijk en heeft welk mandaat? Is de bekostiging geregeld? Hoe worden kostenoverschrijdingen voorkomen? Hoe vindt de samenwerking plaats met ketenpartners (onderwijs, veiligheid, gezondheidszorg e.d.)? De RKC presenteert in deze fase een 'tussentijds rapport', waarin vooral de besluitvormingsprocedure en het gehanteerde afwegingskader centraal staat. Dit 'tussentijds rapport' volgt hierna

#### **b. Consultatieronde**

Deze fase heeft vooral tot doel het materiaal dat in de eerste fase is opgehaald te bespreken. Ruis op de lijn over stukken, afspraken en /of procedures verdwijnt daarmee. Deze fase is betrekkelijk kort en kan bijvoorbeeld handen en voeten worden gegeven in een sessie met de raadsdelegatie, betrokken wethouders en ambtelijke organisatie. Daar geven we een toelichting op de informatie zoals die er ligt en wordt aan de hand van deze informatie gevraagd om input voor de onderzoeksvragen. De RKC voorziet deze fase aan het einde van de 1<sup>ste</sup> fase. Deze consultatieronde wordt door de RKC tevens gebruikt als input voor het tussentijdse rapport uit fase 1.

#### **c. Inhoudelijk deel**

Het inhoudelijk deel van het onderzoek is vooral bedoeld om onderzoek te doen of de doelen zoals beoogd met de decentralisatie jeugdhulp zijn bereikt, alsmede naar de effecten van het gekozen beleid en de gemaakte keuzes. Zijn de doelen bereikt? Leiden de gemaakte keuzes ook tot een effectief beleid ten aanzien van jeugdhulp? Leiden de gemaakte keuzes er toe dat de doelgroep van beleid snel(ler) bereikt wordt? Zijn betrokken instanties in staat effectief invulling te geven aan hun taken en opdrachten? Leveren de organisaties die werk via aanbesteding hebben aangenomen 'waar' voor hun geld?

Dit deel van het onderzoek laten we uitvoeren door een extern bureau. Dat heeft de beschikking over de resultaten uit de beide eerdere fasen. We gaan er in eerste instantie vooral vanuit dat het bureau zich in hoofdzaak zal richten op gesprekken met externe organisaties die op het terrein van de jeugdhulp werkzaam zijn en met de bestuurlijke, regionale partners waarmee de gemeente Alkmaar het beleid rondom jeugdhulp op heeft gezet en uitvoert. Mogelijke knelpunten in de wijze waarop de gemeente Alkmaar de verantwoordelijkheden op het terrein van de jeugdhulp uitvoert, of laat uitvoeren komen in dit deel van het onderzoek boven water.

#### **4. Eindresultaat**

Het totale onderzoek leidt idealiter tot een drietal 'resultaten'.

In de eerste plaats ontstaat een helder beeld van de wijze waarop de gemeente Alkmaar de nieuwe taken en verantwoordelijkheden heeft opgepakt. Zijn de geformuleerde doelen bereikt en is de raad in staat geweest kaders te stellen en bij te sturen? Het besluitvormingsproces is in de eerste fase ontleed en wordt waar nodig van kritische kanttekeningen voorzien. Dat levert 'leermomenten' op voor de handelwijze van en rolverdeling tussen betrokkenen (ambtelijke organisatie, college en raad) bij dergelijke omvangrijke invoeringstrajecten. Een dergelijke 'spiegel' biedt dus democratische meerwaarde.

De tweede betekenis van dit onderzoek is specifiek gelegen in de rol en rolopvatting van de gemeenteraad van Alkmaar. Is de raad als hoofd van de gemeentelijke huishouding er daadwerkelijk in geslaagd die rol waar te maken?

En tot slot leidt het onderzoek tot een beeld van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering. Waar staat Alkmaar? Zijn de doelen bereikt? Leiden de gemaakte keuzes ook tot een effectief beleid ten aanzien van jeugdhulp? Leiden de gemaakte keuzes er toe dat de doelgroep van beleid snel(ler) bereikt wordt? Zijn betrokken instanties in staat effectief invulling te geven aan hun taken en opdrachten? Leveren de organisaties die werk via aanbesteding hebben aangenomen 'waar' voor hun geld?

# Dossieronderzoek: een tussentijdse impressie

## 1. Inleiding

Centrale vraag die aan het totale onderzoek ten grondslag ligt is uiteraard de vraag of de Jeugdhulp in de gemeente Alkmaar goed geregeld is. Dat wil zeggen of de kinderen die hulp behoeven deze hulp ook daadwerkelijk op een adequate wijze ontvangen en in het verlengde daarvan of de hierboven genoemde doelen van de Jeugdwet daadwerkelijk worden behaald. Slaagt de gemeente Alkmaar er in de haar opgedragen i.e. gedecentraliseerde verantwoordelijkheden waar te maken?

Dit zijn stuk voor stuk indringende vragen die raken aan de geloofwaardigheid van de overheid, het organisatorische vermogen van gemeenten en de positie van instellingen en hulpverleners in de zorg. En wat belangrijker is: het gaat hier om een kwetsbare groep mensen in de samenleving voor wie veel afhangt van het nieuwe stelsel van jeugdhulp.

Met deze tussentijdse impressie kunnen wij (nog) geen sluitende antwoorden geven op de zojuist genoemde vragen. Daarvoor is zoals beschreven verder onderzoek noodzakelijk. Wat wel zichtbaar wordt in dit deel van het onderzoek is hoe de gemeente Alkmaar haar taak en verantwoordelijkheid heeft opgepakt. Welke stappen heeft de gemeente zoal gezet? En welke beleidsinhoudelijke keuzes en afwegingen zijn daarbij gemaakt? Zijn er alternatieven in beeld gebracht en waarom hebben die alternatieven uiteindelijk de bestuurlijke eindstreep niet gehaald? Niet onbelangrijk is ook de vraag door wie en waar fundamentele keuzes nu uiteindelijk zijn gemaakt. Deze tussentijdse impressie beoogt hierover zoveel mogelijk helderheid te verschaffen. Doel is immers om in deze fase een min of meer eensluidend beeld te verkrijgen over de wijze waarop de besluitvorming inzake de organisatie van de jeugdhulp van 2013 tot heden heeft plaatsgevonden. Die aanpak helpt om de onderzoeksvragen en onderzoeksmethode voor de volgende fase zo scherp mogelijk te maken.

## 2. Werkwijze

Het onderzoek is begonnen via een zogeheten 'startbijeenkomst'. Deze vond plaats op maandag 6 februari 2017. Daarbij aanwezig waren de wethouders Konijn en Van de Ven namens het college; mevrouw Falke en de heren Kempers en Bouwers namens de ambtelijke organisatie en vanuit de rekenkamercommissie mevrouw Ningen (secretaris), mevrouw Van der Burght en de heer De Vries (voorzitter). De startbijeenkomst is gebruikt om een toelichting te geven op de inhoud van het onderzoek en de onderzoeksopzet. Tijdens de bijeenkomst zijn eerste werkafspraken gemaakt. De secretaris van de rekenkamer heeft vervolgens een overzicht gemaakt van de dossiers en besluitvormingsmomenten die de raad ter kennisname, opiniërende bespreking of besluitvormend is voorgelegd. Dit overzicht is opgenomen als bijlage 1. De hiermee samenhangende dossiers en stukken zijn vervolgens in afstemming met mevrouw Falke verzameld en gebundeld. Onderdeel van het dossier vormt ook de website <http://www.waarstaatjegemeente.nl/home>. De voorzitter van de RKC heeft als (voorlopige) projectleider van het onderzoek deze dossiers bestudeerd. Op 27 februari 2017 vond er een overleg plaats van de voorzitter en de secretaris van de rekenkamercommissie met mevrouw Falke. In dit overleg is het hierboven genoemde overzicht besproken en gezamenlijk een selectie gemaakt van ontbrekende documenten. Deze zijn in de week daarna door mevrouw Falke aangeleverd. In dit overleg is tevens de afspraak gemaakt dat mevrouw Falke namens de organisatie een eigenstandige blik zou werpen op het besluitvormingsproces met betrekking tot de jeugdhulp en daarbij in beeld zou brengen op welke momenten hierin fundamentele keuzes zijn gemaakt, alternatieven op tafel hebben gelegen, respectievelijk politiek-bestuurlijke 'wissels' zijn omgezet. Afgesproken is dat het resultaat van deze 'zelfreflectie' uiterlijk 28 maart 2017 voor de RKC beschikbaar is. De RKC heeft het resultaat van de werkzaamheden van mevrouw Falke op 24 maart ontvangen. Zie bijlage 2.

Op 4 april 2017 heeft de RKC gesproken met de wethouders Konijn en Van de Ven. Bij dit gesprek was tevens de bestuursadviseur van wethouder Konijn aanwezig. Op 5 april 2017 vond een gesprek plaats met mevrouw Falke en de heren Bouwers en Kempers vanuit de ambtelijke organisatie. **Op maandag 10 april heeft de RKC gesproken met vertegenwoordigers van de raadsfracties. Op een na waren alle fracties hierbij vertegenwoordigd.** De RKC heeft deze gesprekken vooral gebruikt om de beschreven impressie aan te scherpen dan wel bij te stellen. In deze versie is het resultaat van deze gesprekken verwerkt. De RKC draagt de volle verantwoordelijkheid voor de wijze waarop dat is gebeurd..

### **3. Indringende thema's en vraagstukken**

Bij bestudering van de gevonden en gerangschikte dossiers kwam een aantal vraagstukken prominent naar voren. Die aspecten worden hieronder elk afzonderlijk besproken door middel van (eerste) indrukken en enkele (voorlopige) conclusies.

Achtereenvolgens worden hier genoemd:

- Start proces
- Regionale samenwerking en de inrichting daarvan
- Het belang van lokale keuzes
- De rol en positie van de gemeenteraad
- Inhoudelijke afwegingen en kaders
- Keuzemomenten, risico's en alternatieven

#### **a. Start proces**

De gemeente Alkmaar heeft niet zelf de keuze gemaakt om de nieuwe verantwoordelijkheden in het sociaal domein op zich te nemen. Er is op dit terrein sprake van afwegingen die op rijksniveau zijn gemaakt. Wij constateren dat dit gegeven op een tamelijk dominante wijze de handelwijzen en keuzes van de gemeente Alkmaar heeft bepaald. In andere gemeenten is dat overigens niet anders. Een en ander maakt de start van het proces rondom de uitvoering van de jeugdwet nogal reactief. Er was voortdurend sprake van reacties op uitgangspunten die elders, bijvoorbeeld in het overleg tussen het Rijk en de VNG, zijn bepaald. Daar komt bij dat de gemeente bij de formulering van de bestuurlijke opdracht (dd 6 november 2013) terecht constateert dat goede voorbeelden ontbreken. Er is sprake van een bestuurlijk experiment met alle risico's en kansen die daarmee samenhangen. De gemeente heeft dit gegeven in beperkte mate kunnen opvangen door in regionaal verband tijdig en gezamenlijk de voorbereiding van de 3D's ter hand te nemen.

Het college van B&W heeft door middel van de besluitvorming over de B&W Nota 31 januari 2012 ingestemd met de in regionaal verband vastgestelde uitgangspunten (zie collegebesluit Regionaal Transitieplan Jeugd regio Alkmaar dd 31 januari 2012). Deze nota schetst een 7-tal uitgangspunten waaraan veranderingen in de jeugdzorg zouden moeten voldoen (Top 7). Daarnaast formuleert de nota een 12-tal uitgangspunten voor het aanstaande transitieproces. De RKC constateert dat deze startnotitie belangwekkende uitgangspunten schetst voor de toekomstige organisatie voor de hulpverlening aan jongeren. Deze notitie vormt in onze ogen een bruikbare 'kapstok' voor het vervolg van dit onderzoek. Wij merken hier reeds op dat wij niet hebben kunnen constateren dat de raad van Alkmaar zich expliciet heeft uitgesproken over de inhoud van deze startnotitie. Wij hebben een en ander in de gevoerde gesprekken ook niet kunnen achterhalen.

De hier genoemde startnotitie markeert het begin van een langdurig en indringend proces. In de daarop volgende jaren tot aan de daadwerkelijke overgangsdatum van 1 januari 2015 hebben verschillende factoren en omstandigheden de handelwijze van de gemeente Alkmaar nader bepaald en ingekleurd. Zo voltrok zich in deze jaren een fusieproces met de gemeenten Schermer en Graft-De Rijk en werden allengs de financiële kaders waarbinnen het nieuwe stelsel van jeugdhulp zich zou moeten begeven helder. Ook groeide het inzicht in de complexiteit van de transitie zelf. Aldus kwam het accent veeleer te liggen op een soepele overgang dan op het formuleren van en sturen op nieuwe inhoudelijke ambities. Deze keuze vloeit ook min of meer voort uit het coalitieakkoord dat in 2014 werd gesloten. De RKC heeft er begrip voor dat 'transitie' voor op werd gesteld en 'transformatie' later aan de orde zou zijn. De vraag is natuurlijk wel of de transitieperiode niet ook gebruikt is om op wezenlijke onderdelen inhoudelijke keuzes te maken en daarmee in wezen te transformeren. De RKC tekent aan dat door deze gang van zaken stilzwijgend afstand lijkt te zijn gedaan van eerder vastgelegde uitgangspunten. Wellicht dat de 5 kaders die zijn benoemd in de monitor Jeugdhulp (???) beoogd zijn als zodanig te dienen. Wij hebben dat niet kunnen vaststellen. Al met al lijkt een helder moment van afweging en besluitvorming over de nieuw te hanteren vertrekpunten, te ontbreken.

#### **b. Inrichting van de regionale samenwerking**

Het decentralisatieproces is omgeven door tegenstrijdigheden. Aan de ene kant is er de uitdrukkelijke wens om de organisatie en inrichting van het sociale domein voorwerp te laten zijn van lokale keuzes. Dit vanuit de overtuiging dat gemeenten als eerste bestuurslaag het best in staat zouden zijn maatwerk te leveren dat aansluit bij lokale noden en behoeften. In die zin zou de decentralisatie een

niet te onderschatten bijdrage moeten leveren aan de slagkracht van lokale democratische besluitvorming. Haaks hierop staat de door het rijk voorgeschreven regionale samenwerking, die kennelijk gebaseerd is op de gedachte dat het gemeenten in algemene zin aan organisatorisch vermogen ontbreekt. De gemeente Alkmaar heeft met dit gegeven moeten werken. Wij kunnen ons goed voorstellen dat in dit opzicht aansluiting is gezocht bij bestaande vormen van regionale samenwerking. Tegelijkertijd heeft deze keuze ook verhinderd dat met een 'open mind' gekeken is naar een andere inrichting van die samenwerking. Alkmaar had in dit opzicht als centrumgemeente het voortouw kunnen nemen. Wij hebben niet kunnen waarnemen dat op dit punt überhaupt sprake is geweest van verkenning van nieuwe richtingen of alternatieven. Ons is tevens opgevallen dat er gedurende het proces op een aantal momenten sprake is geweest van onhelderheid over de positie van de omliggende gemeenten waarmee Alkmaar samenwerkt. Wij hebben de indruk dat de principiële discussie hierover niet of zeer beperkt gevoerd is door de gemeenteraad. Door enkele fracties is op zekere momenten aandacht gevraagd voor de consequenties van samenwerking voor de positie van de raad of voor de inrichting van de samenwerking. Een ordentelijk en logisch debat hierover hebben wij niet kunnen waarnemen. Op enig moment is ook de gemeente Uitgeest aangehaakt bij de bestaande samenwerking in regionaal verband. Wij hebben de indruk dat dit besluit, hoewel inhoudelijk goed verdedigbaar, min of meer stilzwijgend is genomen. Voorover wij hebben kunnen vaststellen heeft de raad van Alkmaar hierover geen oordeel over geveld, of besluit over genomen.

Opvallend is in onze ogen ook dat pas tijdens de inrichting van de samenwerking werd geconstateerd dat de voor de decentralisatie gekozen schaal en vorm van samenwerking niet overal spoorde met samenwerkingsverbanden op andere terreinen zoals het onderwijs. Wij denken dat hieraan risico's verbonden zijn voor een effectieve samenhang tussen onderwijs en jeugdhulp. Of deze risico's zich daadwerkelijk voordoen, of hebben voorgedaan kunnen wij op dit moment niet beoordelen.

Vanzelfsprekend is dit een thema dat in het vervolgonderzoek aan de orde zal komen.

Een laatste opmerking die wij hier willen maken heeft betrekking op de gemeentelijke herindeling waarvan in dezelfde periode als de voorbereiding van de decentralisatie sprake was. In de startbijeenkomst van 6 februari 2017 is van de zijde van het college aangegeven dat dit gegeven op een aantal momenten van betekenis is geweest voor de voortgang van het dossier rondom de 3D's. De beperkte ambtelijke slagkracht van de gemeenten Graft-De Rijp en Schermer, ook in het sociale domein, was uiteraard een belangrijke drijfveer voor het fusieproces van de drie betrokken gemeenten. Gevolg is wel geweest dat er in de aanloop naar de herindeling sprake is geweest van een met de herindeling samenhangende 'beleidsvrije overgangssituatie'. In de door ons bestudeerde dossiers hebben wij geen verwijzing naar deze specifieke situatie waargenomen. De lopende gemeentelijke herindeling is niet als een majeur bestuurlijk risico geduid. Of dit risico in andere documenten wel is benoemd, hebben wij niet kunnen vaststellen.

### **c. De rol en de positie van de gemeenteraad**

We hebben hierboven reeds opgemerkt dat de decentralisaties van gemeenten veel hebben gevraagd. Het was bij de invoering ervan soms pionieren en experimenteren. Dat geldt uiteraard ook voor de wijze waarop de gemeenteraad betrokken is geweest. Een aanknopingspunt in dit verband is het onderzoek van de RKC naar de sturing op de WMO (zie bijlage 3). De RKC heeft een handreiking willen bieden voor een effectieve(re) sturing op dit type vraagstukken. De RKC had het logisch en vanzelfsprekend gevonden dat de raad deze handreiking had aangewend bij de positiebepaling rondom de invoering van het nieuwe stelsel van jeugdhulp.

We hebben de indruk dat de gemeenteraad niet met deze handreiking gewerkt heeft. Deze indruk is bevestigd tijdens het door ons gevoerde gesprek met de raadsfracties. Het is veeleer het college van B&W geweest dat het initiatief heeft genomen om de aanbevelingen van de RKC te implementeren. De RKC waardeert dit keuze van het college positief, maar ziet het ontbreken van positiebepaling door de raad wel als een gemiste kans. Het heeft mede hierdoor ontbroken aan een indringende en zelfstandige reflectie door de gemeenteraad van Alkmaar op de uitgangspunten die de gemeente bij de implementatie ter hand had willen of kunnen nemen. De gemeenteraad is in dit proces nauwelijks zichtbaar is geweest.

Ook de gemeenteraad van Alkmaar heeft de spanning tussen de voorgeschreven regionale samenwerking en de wenselijkheid van lokaal maatwerk voor Alkmaar in volle omvang ervaren. We hebben gezien dat de griffiers van de betrokken gemeenten uitdrukkelijk het initiatief hebben genomen om de betrokkenheid van de gezamenlijke gemeenteraden vorm te geven. Dit heeft geleid tot een serie van regionale bijeenkomsten. Wij hebben (nog) niet kunnen vaststellen hoe groot de betrokkenheid van de gemeenteraad van Alkmaar en haar leden bij deze bijeenkomsten was. Over

het eventuele succes van deze momenten hebben wij dan ook (nog) geen oordeel. Wij hebben evenmin kunnen vaststellen of een wat principiëlere discussie over deze vorm van betrokkenheid heeft plaatsgevonden. De positie van de betrokken raden is eveneens mede vorm gegeven door de opname van een van de griffiers in het zogeheten 'bestuurlijk team' (B&W Nota dd 19 november 2013). Verder hebben wij kunnen waarnemen dat alle wezenlijke besluitvormingsprincipes stelselmatig zijn bekrachtigd door de gemeenteraad van Alkmaar. Verdere informatievoorziening richting de gemeenteraad vond plaats door middel van de reguliere terugkoppeling uit de regionale (portefeuillehouders overleg regio Alkmaar) en in de vorm van zogeheten 'nieuwsbrieven'. Een dergelijke enigszins 'luchtige' vorm van informatieverstrekking heeft in onze ogen niet louter positieve effecten. Zij zorgen niet vanzelf tot in onze ogen wenselijke vormen van informatie delen, waarbij verstrekte informatie kan worden getoetst en mogelijk van kanttekeningen kan worden voorzien. Wij hebben ook gezien dat de gemeenteraad wat betreft de verstrekking van informatie soms gelijk wordt gesteld aan andere betrokken partners, zoals maatschappelijke instellingen. In onze ogen doet dit weinig recht aan de positie van de gemeenteraad zelf. De raad heeft intussen vanaf 2015 op gezette tijden wel aangegeven het contact met de betrokken wethouder(s) als de primaire bron van informatie te beschouwen. Wij hebben begrepen dat aan deze door de raad gekoesterde wens in de praktijk consequent invulling wordt gegeven. Hierboven hebben wij al enkele voorbeelden genoemd van momenten waarop vanuit de gemeenteraad met een kritische blik werd gekeken naar de positie van de raad zelf. In een enkel geval verzocht de raad met succes om uitdrukkelijke positionering. Dat was onder meer het geval in juni 2016 bij de vaststelling van 'de beleidskaders Jeugdhulp'. Deze momenten ten spijt, is de indruk van de RKC dat de raad van Alkmaar niet 'voorop de bok' heeft gezeten bij de introductie van het nieuwe stelsel van jeugdhulp. De raad heeft er stilzwijgend voor gekozen om het college uitdrukkelijk het voortouw te laten nemen. Die keuze is op zichzelf legitiem en wellicht ook verklaarbaar gelet op de complexiteit van de materie zelf. In onze ogen is de kaderstellende rol van de raad hiermee echter wel onvoldoende uit de verf gekomen.

#### **d.      *Inhoudelijke afwegingen en kaders***

Kernvraag van het onderzoek naar de staat van de Jeugdhulp is natuurlijk of de gemeente er in is geslaagd dit terrein zodanig vorm te geven dat de geboden zorg ook effectief is en terecht komt bij de doelgroep. Zoals gezegd komen we in een latere fase van het onderzoek uiteraard op deze vraag terug. In de voorbereiding is op een aantal momenten gesproken over de kaders waarbinnen de gemeente Alkmaar zich wilde begeven. Gedeeltelijk vloeien deze kaders voort uit de vastgestelde landelijke contouren zoals de budgettaire afspraken die op rijksniveau zijn gemaakt als ook het simpele gegeven dat de Jeugdzorg tot de 'overname' een verantwoordelijkheid was van het provinciebestuur. De gemeente Alkmaar nam hier, zoals zij terecht constateerde, een bestaande 'boedel' over. Andere uitgangspunten die werden geformuleerd waren onder meer de wenselijkheid van een zogeheten 'zachte landing' en de zoektocht naar experimenteerruimte en lokaal maatwerk. Dit zijn even logische als begrijpelijke uitgangspunten, die echter wel wat technisch van aard zijn. Wij hebben in de dossiers die wij hebben bestudeerd maar heel spaarzaam momenten aangetroffen waarop de gemeente Alkmaar getuigt van een vernieuwende visie op het terrein van de Jeugdhulp. Daartegenover staat dat de gemeente wel uitdrukkelijk vroegtijdig het belang heeft erkend van een sluitende aanpak tussen het '18- en 18+ beleid. Al met al lijkt de gemeente Alkmaar vooral te hebben gekozen voor voorzichtigheid in plaats van ambitie. Zoals wij hierboven reeds opmerkten kan zulks een gevolg zijn geweest van een met de tijd groeiend besef dat in eerste instantie gewerkt zou moeten worden aan een soepele en risicovrije overgang van het oude naar het nieuwe stelsel (transitie) en dat pas daarna ruimte gaat ontstaan voor vernieuwing en verbetering (transformatie). Die keuze is even voorstelbaar als legitiem, maar roept wel vragen op. De RKC heeft een min of meer uitdrukkelijke keuze hiervoor niet kunnen traceren. Een helder beeld hierover hebben wij evenmin verkregen in de door ons gevoerde gesprekken met de portefeuillehouders, de betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en de raadsfracties. Belangrijker nog is de vraag of daarmee de door in de wet gestelde doelen (zie par 1) wel tijdig en effectief worden behaald. Wij hebben inmiddels begrepen dat met ingang van 2018 de wetgever belangrijke nieuwe kaders zal scheppen voor de bekostiging van de jeugdzorg. Deze kaders kunnen in belangrijke mate bijdragen aan verhoging van de effectiviteit van de gemeentelijke sturing op het terrein van de jeugdhulp.

#### **e.      *Keuzemomenten en alternatieven***

De decentralisaties hebben veel gevraagd van de gemeente Alkmaar. Er is de afgelopen jaren veel werk verricht. Wij willen in dit onderzoek ook aandacht besteden aan de vraag of in het hele proces sprake is geweest van momenten waarop uitdrukkelijke keuzes zijn of alternatieven in beeld zijn gebracht. Wij hebben de ambtelijke organisatie gevraagd hier zelf op terug te blikken. Het resultaat hiervan is terug te vinden in bijlage 3.

Onze indruk is dat in het hele proces maar mondjesmaat sprake is geweest van heldere keuzemomenten en weging van alternatieven. En voor zover wij dit type afweging terug hebben kunnen vinden, bleven deze beperkt tot de bestuurlijke tafel van het college. Wij kunnen in dit verband wijzen op de B&W nota van 19 november 2013 waarin een schets wordt gegeven van mogelijke alternatieven bij de besluitvorming rondom de 3D's. Een tweede voorbeeld betreft de discussie omtrent dekking van regionale kosten zoals weergegeven in een memo voor het college van 23 april 2015. Er lag een tweetal varianten voor. Het college koos uiteindelijk voor de variant waarin de gemeenteraad uiteindelijk geen rol hoefde te spelen. Zie hiervoor de B&W nota van 28 april 2015 waarin werd voorgesteld de kosten te dekken uit de bestaande reserve voor het sociaal domein. Niet helder is of de gemeenteraad gekend is in deze keuze.

#### **f. Risico's, voortgang en monitoring**

Uit de managementletters van de accountant over de jaren 2015 en 2016 komt een beeld naar voren van een gemeentelijke organisatie die hard werkt aan het in de greep krijgen van de jeugdzorg. Dat valt niet mee, omdat het gaat om het vormgeven van nieuwe werkprocessen op verschillende aspecten (kwaliteitszorg, prestatie-indicatoren, aanbestede, regionale samenwerking én een financiële taakstelling realiseren. Door de accountant is daarbij opgemerkt dat het landelijk beeld is dat niet één gemeente erin geslaagd is om de 3D-operatie in control te hebben.

In de managementletter naar aanleiding van de interim-controle van 6 december 2016 heeft de accountant aangegeven dat de processen van jeugdzorg en Wmo nog steeds niet op orde zijn. In het kader van de jaarrekening 2016 zal nog veel werk verzet moeten worden voor het vaststellen van de getrouwheid en rechtmatigheid van de lasten. In de aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad van 11 januari 2017 wordt door het college deze constatering onderkent en wordt de verwachting uitgesproken dat op terreinen als het sociaal domein en de financiële tussentijdse afsluiting ook volgend jaar nog beperkte progressie te zien zal zijn. *'Dit ligt zeker niet aan de inzet van de organisatie, maar aan de keuzes die wij maken en soms ook aan de complexiteit van de problematiek. Op het terrein van het sociaal domein zullen wij de komende twee jaar nog nodig hebben om hier de processen goed in te richten'.*

Voor een overzicht uit de managementletter over de eerste negen maanden van 2016 met de bestuurlijke aandachtspunten en de reactie van het college hierop: zie bijlage 4.

De beschreven risico's zijn zoals tevens geconstateerd door de accountant niet uniek voor de gemeente Alkmaar. Op grond van onderhavig dossieronderzoek constateren wij dat de risico's in elk geval zijn benoemd. Wij hebben echter (nog) niet kunnen constateren dat de gemeente Alkmaar een helder, vooraf vastgesteld sturingsinstrumentarium heeft ontwikkeld. Het ontbreken daarvan is gelet op de grillige en gevoelige aspecten verbonden aan het dossier Jeugdhulp in de ogen van de RKC kwetsbaar.



## Bijlage 1

### Besluitvorming Jeugdhulp in de tijd

#### 2012

31 januari 2012            Collegebesluit transitieplan Jeugd Regio Alkmaar (startnotitie decentralisatie Jeugdzorg (lijst ingekomen stukken algemene raadscommissie 23 februari 2012)

#### 2013

13 juni 2013            Raadsbesluit reactie decentralisatie Plasterk (collegebesluit ontbreekt)

2 juli 2013             Collegebesluit programmaplan decentralisatie sociaal domein regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie 9 september 2013)

2 september 2013      Regionaal transitie arrangement (lijst ingekomen stukken commissie 3 oktober 2013)

17 oktober 2013        Motie transitiearrangementen,, outcome criteria, nieuwe aanbieders, innovatie& evidence-based zorg – motie is ingetrokken

21 november 2013      Raadsbesluit regionaal transitie arrangement (collegebesluit 29 oktober 2013, commissiebehandeling 20 november 2013)

28 november 2013      Eindrapportage implementatie 1Gezin1Plan regio Alkmaar – lijst ingekomen stukken commissie

28 november 2013      Eindrapportage regionale transitiearrangementen transitiecommissie stelselherziening Jeugd – lijst ingekomen stukken commissie

19 december 2013      Raadsbesluit bestuurlijke besluitvorming 3 D's in Alkmaar (collegebesluit 19 november 2013, commissiebehandeling 12 december 2013)

#### 2014

9 januari 2014            Memo budget decentralisatie jeugdzorg (lijst ingekomen stukken commissie)

30 januari 2014          Raadsbesluit regionaal beleidskader (collegebesluit 10 december 2013, commissiebehandeling 9 januari 2014)

30 januari 2014          Motie transitiearrangement – Balkenende-norm – motie is verworpen

3 februari 2014          Raadsbesluit uitwerking congruent samenwerkingsverband 3 D's (collegebesluit 17 december 2013, commissiebehandeling 23 januari 2014)

6 februari 2014          Brief college inzake sociale wijkteams (lijst ingekomen stukken commissie)

6 februari 2014          Fasering congruent samenwerkingsverband regio Alkmaar – opiniërende bespreking in commissie (collegebesluit 21 januari 2014)

11 maart 2014            Collegebesluit opdracht GGD tot uitvoeren businesscase AMHK

27 maart 2014            Collegebesluit ondersteuningsplannen passend onderwijs PO Vo/VSO (lijst ingekomen stukken commissie 27 maart 2014)

10 april 2014            Brief college aan min. BZK inzake congruent samenwerkingsverband (lijst ingekomen stukken commissie)

10 april 2014            Brief VNG inzake inkoop jeugd GGZ (lijst ingekomen stukken commissie)

15 april 2014	Collegebesluit lokale uitvoeringsagenda transitie sociaal domein (lijst ingekomen stukken commissie 22 mei 2014)
22 mei 2014	Memo 14 april 2014 inzake passend onderwijs (lijst ingekomen stukken commissie)
22 mei 2014	Brief VNG 16 april 2014 inzake modelverordening Jeugdhulp (lijst ingekomen stukken commissie)
19 juni 2014	Memo naar aanleiding van artikel Binnenlands Bestuur (lijst ingekomen stukken commissie)
8 juli 2014	Beantwoording raadvragen PvdA inzake aanpak 3 decentralisaties
21 augustus 2014	Voortgangsinformatie transitie sociaal domein (lijst ingekomen stukken commissie)
1 september 2014	Collegebesluit inkoop jeugdhulp 2015 (lijst ingekomen stukken commissie 23 oktober 2014)
23 september 2014	Collegebesluit toegang sociaal domein (lijst ingekomen stukken commissie 23 oktober 2014)
7 oktober 2014	Collegebesluit Veilig Thuis AMHK (lijst ingekomen stukken commissie 2 december 2014)
9 oktober 2014	Raadsbesluit regiovisie huiselijk geweld (AMHK)
9 oktober 2014	Raadsbesluit beleidsplan voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet in regio Alkmaar 2014 (collegebesluit 1 september 2014, commissiebehandeling 18 september 2014)
9 oktober 2014	Raadsbesluit Verordening Jeugdhulp (collegebesluit 1 september 2014, commissiebehandeling 18 september 2014)
9 oktober 2014	Motie afspraken aanmelden en verwijzen bij regionale inkoop en toegang tot voorziening jeugdhulp – motie is verworpen
9 oktober 2014	Memo risicoanalyse 3 D's (lijst ingekomen stukken commissie 2 december 2014)
23 oktober 2014	Nieuwsbrief transitie sociaal domein nr, 11 september 2014 (lijst ingekomen stukken commissie)
4 november 2014	Collegebesluit personeel BJZ met werkgarantie onderbrengen bij MEE
11 november 2014	Collegebesluit nadere regels jeugdhulp (lijst ingekomen stukken commissie 2 december 2014))
18 november 2014	Collegebesluit regionaal team jeugd & gezinscoaches VO/MBO (lijst ingekomen stukken commissie 2 december 2014)
25 november 2014	Collegebesluit beleidsuitwerking gedwongen kader jeugd, inclusief samenwerkingsprotocollen (lijst ingekomen stukken commissie 17 februari 2015)
2 december 2014	Raadsinformatie voortgang inkoopcontracten jeugdhulp regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie)
2 december 2014	Nieuwsbrief transitie sociaal domein nummer 3, 16 oktober 2014 (lijst ingekomen stukken commissie)
16 december 2015	Collegebesluit organisatieplan 3 D's deel 1 transitie
<b>2015</b>	
22 januari 2015	Lokale informatiebijeenkomst toegang sociaal domein

17 februari 2015	Nieuwsbrief transitie sociaal domein, nr. 5 november 2014 (lijst ingekomen stukken commissie)
17 februari 2015	Nieuwsbrief transitie sociaal domein, nr. 6 november 2014 (lijst ingekomen Stukken commissie)
24 februari 2015	Collegebesluit programmabegroting 2015-2018
3 maart 2015	Mijlpalen Wmo en Jeugd – opiniërende bespreking in commissie (collegebesluit 17 februari 2015)
5 maart 2017	Raadsbesluit rapport rekenkamercommissie “Sturen op de Wmo” (commissiebehandeling 17 februari 2015)
17 maart 2015	Nieuwsbrief transitie sociaal domein, nr. 7 februari 2015 (lijst ingekomen stukken commissie)
21 april 2015	Lokale informatiebijeenkomst jeugd
28 april 2015	Collegebesluit regionale inkoop en transformatie jeugd (vertrouwelijk)
28 april 2015	Collegebesluit bovenregionale samenwerking jeugdhulp
28 april 2015	Collegebesluit regionale samenwerking inkoop en transformatie Wmo en jeugdhulp
21 mei 2015	Lokale informatiebijeenkomst denkrichtingen Wmo en Jeugd
26 mei 2015	Collegebesluit bovenregionale samenwerking jeugdhulp
29 mei 2015	Marktconsultatiedocument: speerpunten van jeugdhulp in de regio Alkmaar
16 juni 2015	Monitor 2D, 1 <sup>e</sup> kwartaal 2015 (lijst ingekomen stukken commissie)
23 juni 2015	Collegebesluit samenwerkings- en uitvoeringsovereenkomst regionale netwerkorganisatie jeugdhulp, Wmo en beschermd wonen
30 juni 2015	Collegebesluit inkoopdocumenten jeugdhulp 2016 (vertrouwelijk)
2 juli 2015	Raadsbesluit beleidskader Jeugdhulp 2015-2018 (collegebesluit 2 juni 2015, commissiebehandeling 16 juni 2015)
28 juli 2015	Collegebesluit bedrijfsvoering sociaal domein
18 augustus 2015	Jaarbericht 2014 Jeugd & Gezinsbeschermers (lijst ingekomen stukken commissie)
18 augustus 2015	Memo aanbesteding jeugdhulp regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie)
18 augustus 2015	Memo stand van zaken reserve sociaal domein (lijst ingekomen stukken commissie)
3 september 2015	Lokale informatiebijeenkomst jeugdhulp en Wmo
24 september 2015	Lokale informatiebijeenkomst jeugd
29 september 2015	Memo regio inzake update productie cijfers jeugdhulp (lijst ingekomen stukken commissie)
15 oktober 2015	Lokale informatiebijeenkomst jeugdhulp en Wmo
27 oktober 2015	Monitor jeugdzorg, 2 <sup>e</sup> kwartaal 2015 (lijst ingekomen stukken commissie)
27 oktober 2015	Memo inzet reserve sociaal domein t.b.v. jongerencoaching (lijst ingekomen stukken commissie)

10 november 2015	Collegebesluit digitale cliëntparticipatie jeugd regio Alkmaar
10 november 2015	Collegebesluit prioriteitstelling beleid huiselijk geweld en kindermishandeling
10 november 2015	Collegebesluit Inkoop jeugdhulp 2016
17 november 2015	Lokale informatiebijeenkomst jeugdhulp
24 november 2015	Jeugdhulp cijfers en inzichten om van te leren regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie)
8 december 2015	Collegebesluit overeenkomsten Wmo begeleiding en beschermd wonen 2016
<b>2016</b>	
5 januari 2016	Collegebesluit Wachtlijst Veilig Thuis
26 januari 2016	Collegebesluit inzake nadere regels jeugdhulp 2016 en financieel besluit (lijst ingekomen stukken commissie 15 maart 2016)
2 februari 2016	Memo budgetten 3 D's 2016 (lijst ingekomen stukken commissie)
2 februari 2016	Monitor jeugdhulp en Wmo 3 <sup>e</sup> kwartaal 2015 (lijst ingekomen stukken commissie)
2 februari 2016	Memo overzichten budgetten jeugd en jognerenwerk (lijst ingekomen stukken commissie)
1 maart 2016	Collegebesluit resultaten bestuurlijke conferentie jeugd en Wmo (lijst ingekomen stukken commissie 12 april 2016)
10 maart 2016	Lokale informatiebijeenkomst jeugdhulp
14 april 2016	Monitor 2D Wmo en Jeugdhulp 4 <sup>e</sup> kwartaal 2015 (lijst ingekomen stukken commissie)
26 april 2016	Collegebesluit inkoopstrategie jeugdhulp 2017-2020 (lijst ingekomen stukken commissie 24 mei 2016)
26 april 2016	Collegebesluit transformatieagenda jeugdhulp regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie 24 mei 2016)
3 mei 2016	Beantwoording raadvragen GL inzake Wmo en Jeugdhulp
3 mei 2016	Collegebesluit projectvoorstel aansluiting 18-/18+ Niemand tussen wal en schip regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie 24 mei 2016)
12 mei 2016	Raadsbesluit Harmonisatie voorstel Regiovisie Huiselijk Geweld
17 mei 2016	Collegebesluit monitor 2D, 1 <sup>e</sup> kwartaal 2016 (lijst ingekomen stukken commissie 13 september 2016)
19 mei 2016	Lokale informatiebijeenkomst Jeugdhulp en passend onderwijs
14 juni 2016	Collegebesluit werkinrichting J&G coaches
21 juni 2016	Collegebesluit regionaal team J&G coaches
23 juni 2016	Raadsbesluit voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp (collegebesluit 3 mei 2016, commissiebehandeling 24 mei 2016)
6 september 2016	Collegebesluit monitor 2D's, 2 <sup>e</sup> kwartaal 2016 (lijst ingekomen stukken commissie 25 oktober 2016)
13 oktober 2016	Lokale informatiebijeenkomst jeugdhulp: cliëntenparticipatieplatform

18 oktober 2016	Collegebesluit startnotitie integrale crisisdienst
7 november 2016	Collegebesluit aansluiting J&G coaches op primair onderwijs
11 november 2016	Collegebesluit persoonsgebonden budget Jeugd, regionale tarieven 2017 en afwegingskader (lijst ingekomen stukken commissie 8 december 2016)
22 november 2016	Collegebesluit verlengen contract crisisdienst jeugd
29 november 2016	Collegebesluit bovenregionale transformatie-agenda specialistische jeugdhulp
6 december 2016	Collegebesluit opdracht integrale crisisfunctie
8 december 2016	Cliëntervaringen jongeren en ouders over jeugdhulp (lijst ingekomen stukken commissie)
<b>2017</b>	
11 april 2017	Monitor 2D WMO en Jeugdhulp 3 <sup>e</sup> en 4 <sup>e</sup> kwartaal 2017 (lijst ingekomen stukken commissie Sociaal)

## Bijlage 2

### Top 10 'sleutelmomenten' in de besluitvorming Jeugdhulp

#### **21 december 2011      Collegeadvies transitieplan Jeugd regio Alkmaar (NB: *nieuw stuk*)**

Dit is eigenlijk de start van het proces en vormt de inhoudelijke leidraad voor de invoering van de transitie Jeugdhulp.

#### **13 juni 2013      Raadsbesluit reactie decentralisatie Plasterk (collegebesluit ontbreekt)**

Hier is besloten om regionaal met de (toen nog) 8 gemeenten te gaan samenwerken op de 3D's. Uitgeest is in de loop van 2014 aangehaakt via een mandaat en volmacht regeling. In theorie was er misschien de mogelijkheid om niet samen te werken of op een ander schaalniveau, in de praktijk was dit alternatief er eigenlijk niet. Vanuit het Rijk werd flinke druk gelegd om regionaal samen te werken. De regio Alkmaar was een natuurlijke keuze vanuit de afweging dat a) de schaalgrootte voldoende groot was; b) we op meerdere vlakken binnen het sociaal domein al op regio Alkmaar-niveau samenwerkten; c) de samenwerking met andere regio's zoals West-Friesland en de Kop van Noord-Holland echt nog in de kinderschoenen stond en daarmee eigenlijk geen reële optie vormde. Dit besluit is het 'startsein' geweest voor een aantal andere raadsbesluiten en opiniërende besprekingen. Zo is hier op volgend het raadsbesluit genomen om het bekrachtigingsmodel te gebruiken voor de besluitvorming (dd 19 december 2013) en hoe het 'congruent samenwerkingsverband 3D's' vormgegeven zou worden. Op 6 februari 2014 is het voorstel 'fasering congruent samenwerkingsverband regio Alkmaar' opiniërend in de commissie besproken. Op 15 april 2014 is het collegebesluit over de lokale uitvoeringsagenda gedeeld, waarin nader gespecificeerd staat wat we lokaal oppakken en wat regionaal. Uitgangspunt was steeds 'lokaal wat kan, regionaal wat moet'. Een alternatief was om de regionale samenwerking intensiever/verregaander vorm te geven, bijvoorbeeld door het oprichten van een gezamenlijke Gemeenschappelijke Regeling. Het is een bestuurlijke afweging geweest om dit niet te doen.

#### **30 januari 2014      Raadsbesluit regionaal beleidskader (collegebesluit 10 december 2013, commissiebehandeling 9 januari 2014)**

Dit beleidskader vormde de opmaat voor het latere raadsbesluit over de invoering van de nieuwe jeugdwet (dd 9 oktober 2014). Qua inhoudelijke speerpunten was er in het hele land eigenlijk redelijk consensus: meer maatwerk, meer lokaal, meer focus op gezond en veilig opgroeien en preventie. Wel worden in dit beleidskader een aantal financiële kaders vastgelegd, namelijk om niet aan risicodeling te doen in de regio en dat de budgetten die we overgeheveld kregen, leidend zijn. Alternatieven zijn om wel (een vorm van) risicodeling toe te passen en om eigen budget toe te voegen aan het overgehevelde budget uit het Rijk. Het is een bestuurlijke afweging geweest om dit niet te doen.

#### **1 september 2014      Collegebesluit inkoop jeugdhulp 2015 (lijst ingekomen stukken commissie 23 oktober 2014)**

Hier is de wijze van aanbesteden voor 2015 vastgelegd en de programma's van eisen. Uitgangspunten waren bestuurlijk aanbesteden (zoveel mogelijk in samenwerking met de instellingen) en het oude systeem voorlopig intact laten. Alternatief was geweest om vanaf begin af aan al veranderingen in het systeem aan te brengen (bijvoorbeeld op het vlak van bekostiging). Hier is niet voor gekozen in het kader van de 'zachte landing', maar ook vanwege de tijdsdruk.

#### **23 september 2014      Collegebesluit toegang sociaal domein (lijst ingekomen stukken commissie 23 oktober 2014)**

Hier is definitief besloten (na een aantal pilots) om het 'rotondemodel' te hanteren voor de toegang. Een alternatief was geweest om bijvoorbeeld te werken met integrale wijkteams. Hier is niet voor gekozen, omdat er twijfels waren omtrent privacy en of de wijkteams voldoende specifieke expertise in huis hadden om de drie verschillende wetten.

**3 maart 2015**                    **Mijlpalen Wmo en Jeugd – opiniërende bespreking in commissie (collegebesluit 17 februari 2015)**

Begin 2015 was er een regionale bestuurlijke conferentie waar de wethouders met elkaar hebben afgesproken welke inhoudelijke uitgangspunten (de mijlpalen/piketpalen) de regiogemeenten met elkaar willen hanteren voor de inkoop en transformatie van de jeugdhulp. De commissie kreeg in deze opiniërende bespreking de gelegenheid om te reageren, vragen te stellen en aan te vullen. Deze mijlpalen zijn nog steeds van kracht.

**28 april 2015**                    **Collegebesluit regionale samenwerking inkoop en transformatie Wmo en Jeugdhulp**

Hier is besloten om de regionale samenwerking op inkoop, die aangegaan was voor de transitie per 1-1-2015, voort te zetten voor de inkoop van jeugdhulp voor 2016. Besloten is om het inkoopproces regionaal te vorm te geven en hiervoor ook een regionaal contractmanagement in te richten, maar het daadwerkelijk afsluiten van contracten blijft een lokale verantwoordelijkheid. Een alternatief was om de regionale samenwerking intensiever/verregaander vorm te geven, bijvoorbeeld door het oprichten van een gezamenlijke Gemeenschappelijke Regeling. Het is een bestuurlijke afweging geweest om dit niet te doen.

**2 juli 2015**                    **Raadsbesluit beleidskader Jeugdhulp 2015-2018 (collegebesluit 2 juni 2015, commissiebehandeling 16 juni 2015)**

De raad heeft hier een lokaal beleidskader vastgesteld dat als inhoudelijk kader heeft gediend en nog steeds dient. Deze is eigenlijk in de plaats gekomen van het regionaal beleidskader dat in oktober 2014 was vastgesteld. Alternatief was geweest om dit regionale beleidskader van kracht te houden, maar het was een expliciet verzoek van de raad om een lokaal kader op te stellen.

**26 april 2016**                    **Collegebesluit inkoopstrategie jeugdhulp 2017-2020 (lijst ingekomen stukken commissie 24 mei 2016)**

**26 april 2016**                    **Collegebesluit transformatieagenda jeugdhulp regio Alkmaar (lijst ingekomen stukken commissie 24 mei 2016)**

Dit zijn twee losse besluiten maar eigenlijk zijn de stukken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze schetsen namelijk de inkoopstrategie maar ook de inhoudelijke transformatie die de gemeenten in de regio beogen voor de jeugdhulp. Hiermee is eigenlijk vastgelegd dat de gemeenten in ieder geval tot en met 2020 met elkaar blijven samenwerken voor de jeugdhulp. Ook hier weer als alternatieve afweging: met wie werk je samen en hoe intensief? Er is eigenlijk nooit echt aanleiding geweest om het samenwerkingsverband te verkleinen (bijv. naar alleen HAL) omdat er binnen de huidige samenwerking voldoende ruimte is om op onderdelen een lokale afweging te maken. Op sommige onderdelen wordt de schaal van samenwerking zelfs vergroot (zie toelichting bij het volgende besluit). Het is een bestuurlijke afweging geweest om de regionale samenwerking niet intensiever/verregaander vorm te geven, bijvoorbeeld door het oprichten van een gezamenlijke Gemeenschappelijke Regeling.

**23 juni 2016**                    **Raadsbesluit voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp**

Nadat de raad in 2015 de kaders heeft vastgelegd, is in juni 2016 de eerste voortgangsrapportage vastgesteld. De centrale boodschap was: "er zijn toppen bereikt, maar ook nog bergen te verzetten". Met andere woorden: de "zachte landing" in de transitie is geslaagd, nu kunnen we stappen gaan zetten in de transformatie.

**29 november 2016**                **Collegebesluit bovenregionale transformatie-agenda specialistische jeugdhulp**

Hier is besloten dat de 18 gemeenten in Noord-Holland Noord samen gaan werken aan het verbeteren en beschikbaar houden van specialistische jeugdhulp. Het gaat hier om vormen van jeugdhulp die zodanig specialistisch zijn, dat maar relatief weinig kinderen er gebruik van maken, maar waarbij de behandeling wel veel geld kost door het benodigde specialisme. We hebben hierbij te maken met een klein aantal grote aanbieders die veelal bijna de hele provincie bedienen. Door het

benodigde specialisme is er weinig onderlinge concurrentie. Ondanks deze monopolypositie staat dit type zorg onder druk, omdat deze aanbieders te maken hebben met heel veel gemeenten die allemaal iets anders willen. Tegelijkertijd krijgen gemeenten deze grote aanbieders maar lastig in beweging, gezien hun machtspositie.

Dit is dan ook de afweging geweest om voor dit type jeugdhulp samen te werken met de gemeenten uit de regio's West-Friesland en Kop van Noord-Holland, om voldoende 'slagkracht' te organiseren. Buiten onze eigen regio zijn dit de twee regio's waar we van oudsher meestal mee samenwerken (bijvoorbeeld ook in de Arbeidsmarktregio) in Noord-Holland Noord. Ook op dit punt is bestuurlijke druk vanuit het Rijk om bovenregionaal samen te werken.



### Bijlage 3

In 2014 heeft de RKC gepoogd de raad te ondersteunen met een handreiking, om de raad over de juiste informatie te laten beschikken waardoor zij kan sturen en controleren op de hoofdlijnen van het nieuwe Wmo-beleid. **Alkmaar Sturen op de Wmo, 2014 (vervolg op RKC-onderzoek 2011.)**

De handreiking onderscheidt een zestal hoofdindicatoren, respectievelijk:

- (1) de wettelijke vereisten,
- (2) inputindicatoren die samenhangen met de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente,
- (3) throughputindicatoren die refereren aan de wijze waarop cliënttrajecten worden uitgevoerd,
- (4) outputindicatoren die ingaan op de gewenste resultaten bij (groepen) cliënten,
- (5) outcome-indicatoren die duiden op de gewenste maatschappelijke effecten van de nieuwe Wmo
- (6) budgetindicatoren die samenhangen met beschikbare budgetten en gedane uitgaven, inclusief risicomanagement.

Deze hoofdindicatoren vormen even zovele ingangen die (al dan niet gecombineerd) kunnen worden gebruikt om het gesprek met het college aan te gaan over de opzet, de uitvoering en de resultaten van de Wmo. De indicatoren krijgen echter pas betekenis als zij:

- a. gekoppeld worden aan beleidsambities en beleidsdoelen;
- b. voorzien worden van casuïstiek, die de beleidsdoelen en -prestaties een gezicht geven.

De raad kan onmogelijk op alle hoofd- en subindicatoren in de handreiking sturen. De toenmalige RKC heeft daarom voorgesteld in de 1<sup>e</sup> helft van 2015 met name aandacht te besteden aan de positie van de cliënt in het nieuwe Wmo-beleid (beleidsprioriteiten) en dan met name te sturen langs de lijnen van de wettelijke vereisten, de systeemverantwoordelijkheid van de gemeente en de werkprocessen van de sociale netwerken en het Burgerplein. Per sturingslijn heeft de RKC een aantal vragen voorgesteld, die na beantwoording de positie van de cliënt moet verduidelijken voor de raad.

## Bijlage 4

Uit de managementletter over de eerste negen maanden van 2016

Bestuurlijke aandachtspunten accountant	Reactie college
<p data-bbox="180 342 770 374"><b>Decentralisaties (Wmo en Jeugdwet)</b></p> <p data-bbox="180 374 770 678">Parallel aan de jaarrekeningcontrole 2015, welke tot medio 2016 heeft doorgelopen, heeft de organisatie initiatieven ontplooid om de beheersing van de gedecentraliseerde taken te versterken. De focus heeft echter ook sterk gelegen op reparatie werkzaamheden voor boekjaar 2015. Door het late moment zijn deze initiatieven hierdoor niet voldoende dekkend om de interene beheersing over 2016 als voldoende te beschouwen.</p> <p data-bbox="180 710 770 898">Hoewel de focus op de implementatie van het berichtenverkeer ligt, draagt deze hoofdzakelijk bij aan de financiële verantwoording en in mindere mate aan de rechtmatigheid van de geleverde zorg en het vaststellen of de prestatie is geleverd.</p> <p data-bbox="180 929 770 1601">Uw gemeente heeft in dit kader inmiddels een concept controleplan opgesteld dat reeds met ons besproken is en binnenkort definitief wordt gemaakt. In hoofdlijnen zal de gemeente (in aanvulling op de afstemming via het gegevensknooppunt) een mix van de volgende werkzaamheden ten aanzien van de getrouwheid en rechtmatigheid gaan uitvoeren: * uitvoeren van procescontroles ten aanzien van het toekennen van zorg; * controleprotocollen verstrekken aan zorgaanbieders met het doel gebruik te maken van gecontroleerde productieverantwoordingen; * klachtenregistraties beoordelen; * gebruik maken van herindicaties om de levering van zorg vast te stellen; * beoordeling van klanttevredenheidsonderzoeken; * een steekproef uitvoeren om vast te stellen dat de zorg daadwerkelijk geleverd is; * eigen bijdragen beoordelen in relatie tot de verstrekte zorg.</p> <p data-bbox="180 1632 770 1740">Wij merken op dat momenteel nog wel relatief veel werk ter zake verzet dient te worden en achten het van groot belang dat hier hoge prioriteit aan wordt gegeven.</p>	<p data-bbox="793 374 1375 468">Het college hecht er belang aan dat cliënten de zorg/ondersteuning krijgen die men daadwerkelijk nodig heeft.</p> <p data-bbox="793 468 1375 831">Daarom vinden herindicaties plaats. Niet om de rechtmatigheid te toetsen, maar om (opnieuw) vast te stellen of de inwoner (nog steeds) de juiste ondersteuning krijgt. Situaties kunnen namelijk veranderen, verbeteren of verslechteren. En aanbod kan veranderen. Meer of minder passend, afhankelijk van de situatie. Daartoe dienen herindicaties om te zorgen dat de cliënten de meest passende zorg blijven behouden. Afgeleide van herindicaties kan verder zijn het vaststellen welke zorg verleend is.</p> <p data-bbox="793 862 1375 1140">Voor 2016 heeft het college opdracht gegeven om steekproefsgewijs circa 100 cliënten (ZIN en PGB) telefonisch te enquêteren om vast te stellen of de geïndiceerde zorg/ondersteuning daadwerkelijk geleverd is. Onder andere hiermee wordt de rechtmatigheid van de geleverde zorg voor het jaar 2016 aangetoond. Een en ander is opgenomen in het Sociaal Controleplan</p> <p data-bbox="793 1171 1375 1265">Voor 2017 wordt deze monitoring vormgegeven door middel van telefonische enquête en/of huisbezoeken van cliënten.</p>

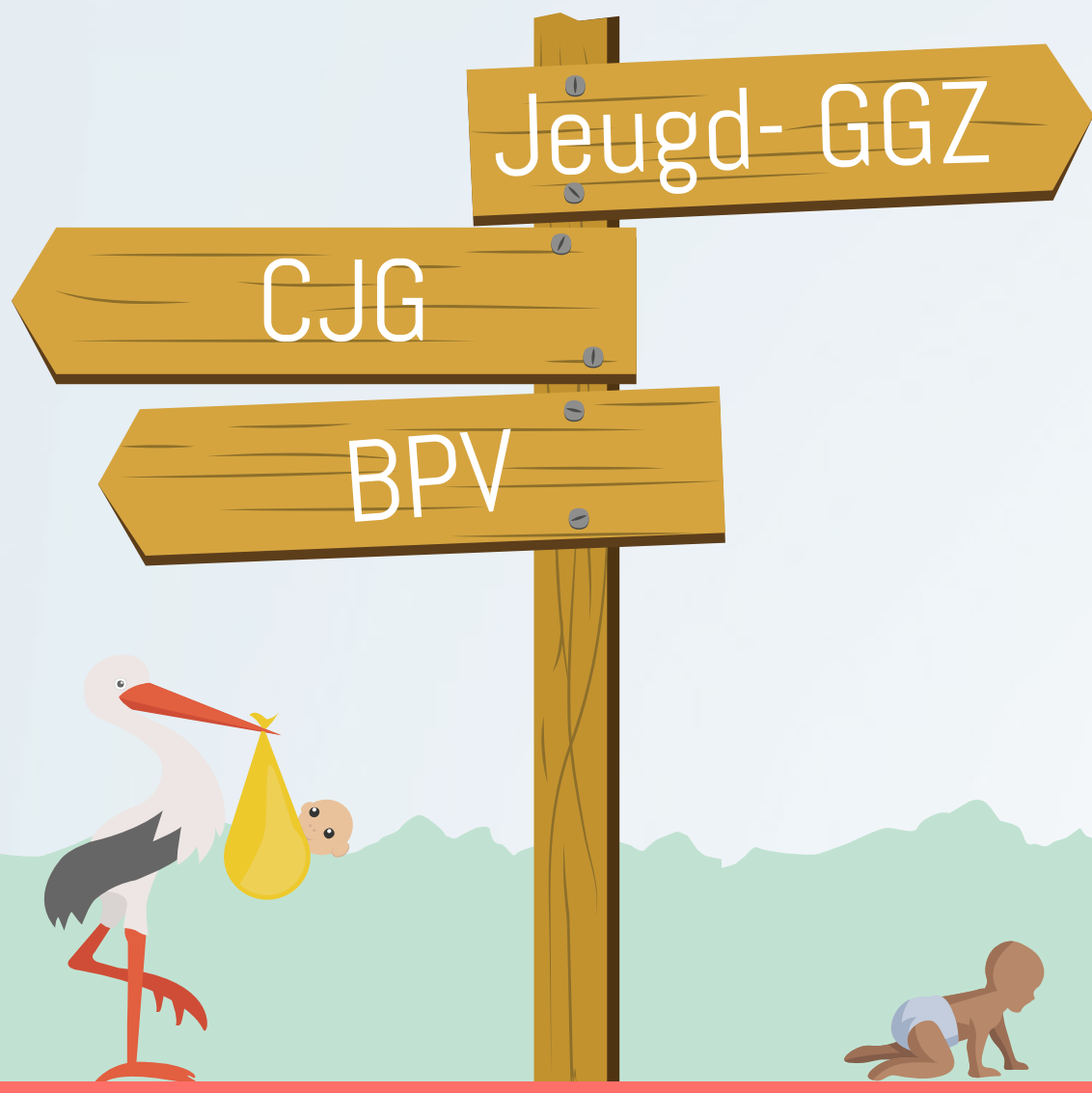
## Bijlage 5

### Overzicht tijdpad onderzoek Jeugdhulp rekenkamercommissie Alkmaar

<b>Startbijeenkomst</b>	1 <sup>e</sup> week februari	rkc, ph, ambtelijk
<b>Fase 1</b>		
In kaart brengen dossiers	1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> week februari	griffie, ambtelijk
Selectie sleutelmomenten	februari-maart	ambtelijk, rkc
Bespreking sleutelmomenten	3 <sup>de</sup> week maart	rkc, ambtelijk
Gesprek portefeuillehouders/ambt.	4 <sup>de</sup> week maart	rkc
<b>Fase 2</b>		
Sessie met raadsdelegatie, ph en ambtelijk (concept- tussenrapportage)	1 <sup>e</sup> week april	rkc, raad, ph, ambtelijk
Definitieve tussenrapportage rkc	2 <sup>de</sup> week april	rkc (voltallig)
Opstellen definitieve onderzoeks- Vragen fase 3	2 <sup>de</sup> week april	rkc
Uitvraag offerte	2 <sup>de</sup> week april	rkc
Gesprekken offerte	4 <sup>e</sup> week april	rkc, bureaus
Besluit offerte	4 <sup>e</sup> week april	rkc (voltallig)
<b>Fase 3</b>		
Onderzoek extern bureau	mei- augustus	bureau, rkc
Concept rapportage	1 <sup>e</sup> week september	bureau
Bespreking concept	3 <sup>de</sup> week september	rkc (voltallig)
Ambtelijke wederhoor	4 <sup>de</sup> week september	ambtelijk
Bespreking rkc	4 <sup>de</sup> week oktober	rkc (voltallig)
Bestuurlijk wederhoor	4 <sup>de</sup> week november	college
Vaststelling rapport rkc	1 <sup>e</sup> week december	
Aanbieding raad	2 <sup>de</sup> week december	

## BIJLAGE 2

# Tussenstand uitvoering jeugdhulp



108.000 inwoners 94% van jeugdigen maakt gebruik van jeugdhulp

## AANPAK



## BEVINDINGEN

### BEREIK

75% van gezinnen weet dat gemeenten sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp.

Positief dat J&G coaches te vinden zijn op plekken waar kinderen al zijn. Zoals school en kinderopvang.

Toegankelijkheid en bereikbaarheid J&G coaches is niet optimaal.

Inzet social media en outreachend werken kan de toegankelijkheid van jeugdhulp nog verder doen toenemen.

### BELEID

Jeugdigen met jeugdhulp hebben na **2015** de zorg gekregen die ze eerder ook kregen.

**18-18+** team is een good practice waarmee één gezin, één plan, één regisseur in de praktijk wordt gebracht.

Aansluiting jeugd en **WMO** is verbeterd.

Vertegenwoordigers van **JEUGDHULP** roepen de gemeente op om reële tarieven te hanteren voor de inkoop.

Administratieve **LASTENDRUK** wordt unaniem als te hoog ervaren.

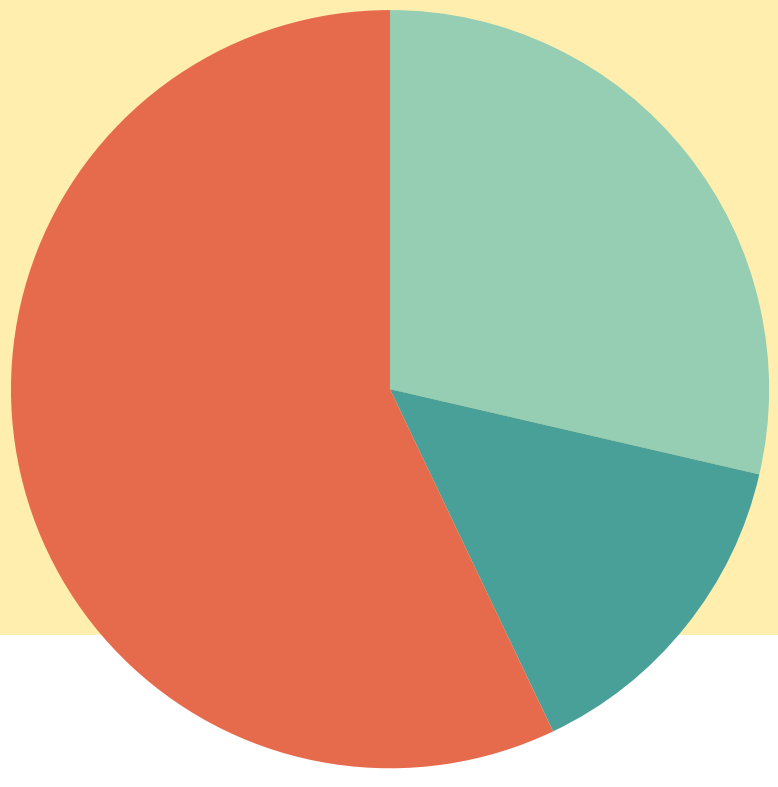
### VERANTWOORDELIJKHEID

Een regionaal en lokaal incidenten- en calamiteitenprotocol

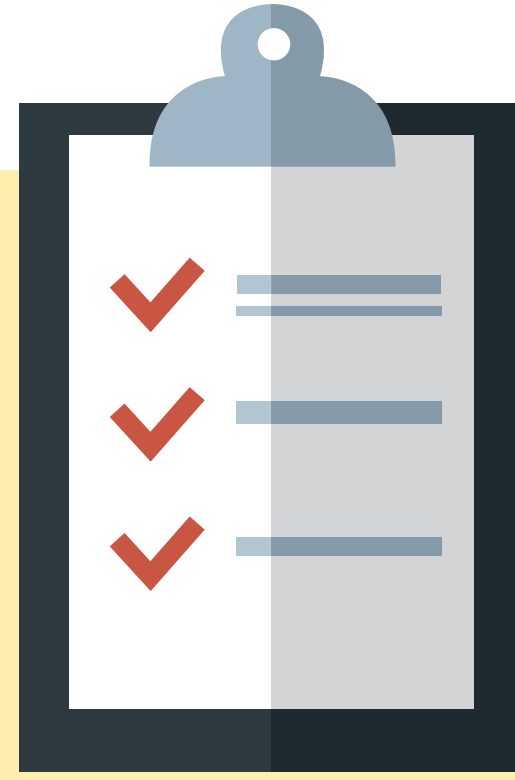
GI's hebben meer contact met gemeentelijke organisatie dan voor 2015

Samenwerking met Veilig Thuis is soms lastig vanwege de wachtlijst

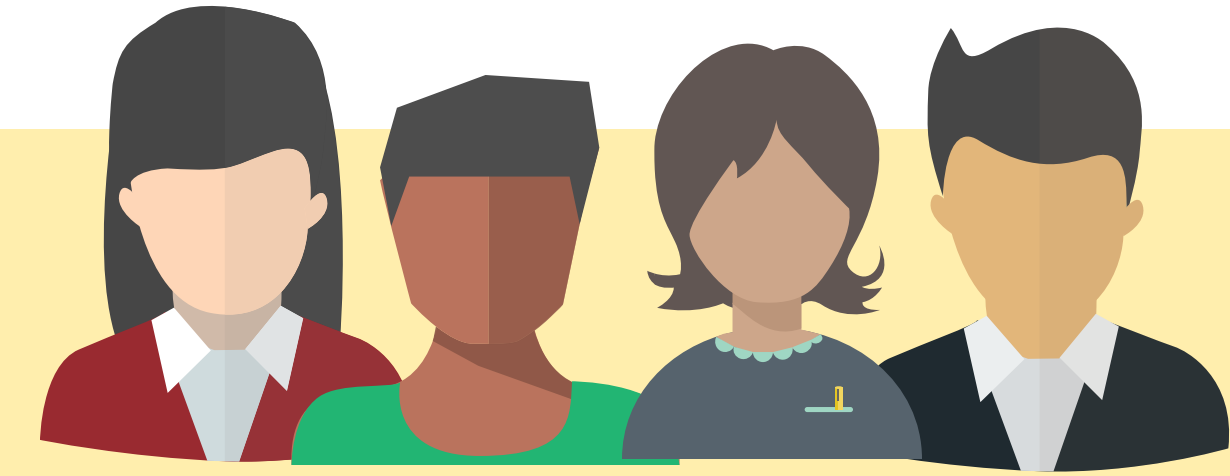
# STURING



57% van de raadsleden die reageerden op de enquête geeft aan behoefte te hebben aan meer sturingsmogelijkheden om hun controlerende taak ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren.



Ten tijde van het onderzoek is er een nieuwe monitor voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp ontwikkeld.



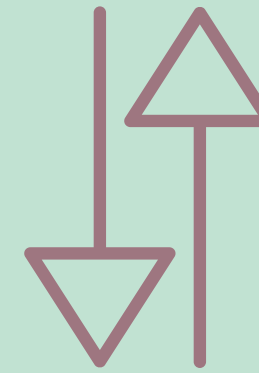
Voor jeugdhulpprofessionals is het niet zichtbaar hoe de gemeenteraad opereert.

Aan vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders is gevraagd naar de mate waarin zij vinden dat de transitie en transformatie geslaagd zijn. Daarnaast is om een rapportcijfer gevraagd per type jeugdhulp.



Met betrekking tot de transitie is men positief over de samenwerking met de gemeente. Maar, wordt er ook gezegd:

*"we zijn er nog niet"*



Met de afbouw van residentiële plaatsen is niet evenredig geïnvesteerd in de versterking van ambulante hulp en collectieve voorzieningen om zwaardere vragen te kunnen beantwoorden.

# WAAR VALT WINST TE BEHALEN?



Organiseer de toegang laagdrempelig en dicht bij de burger



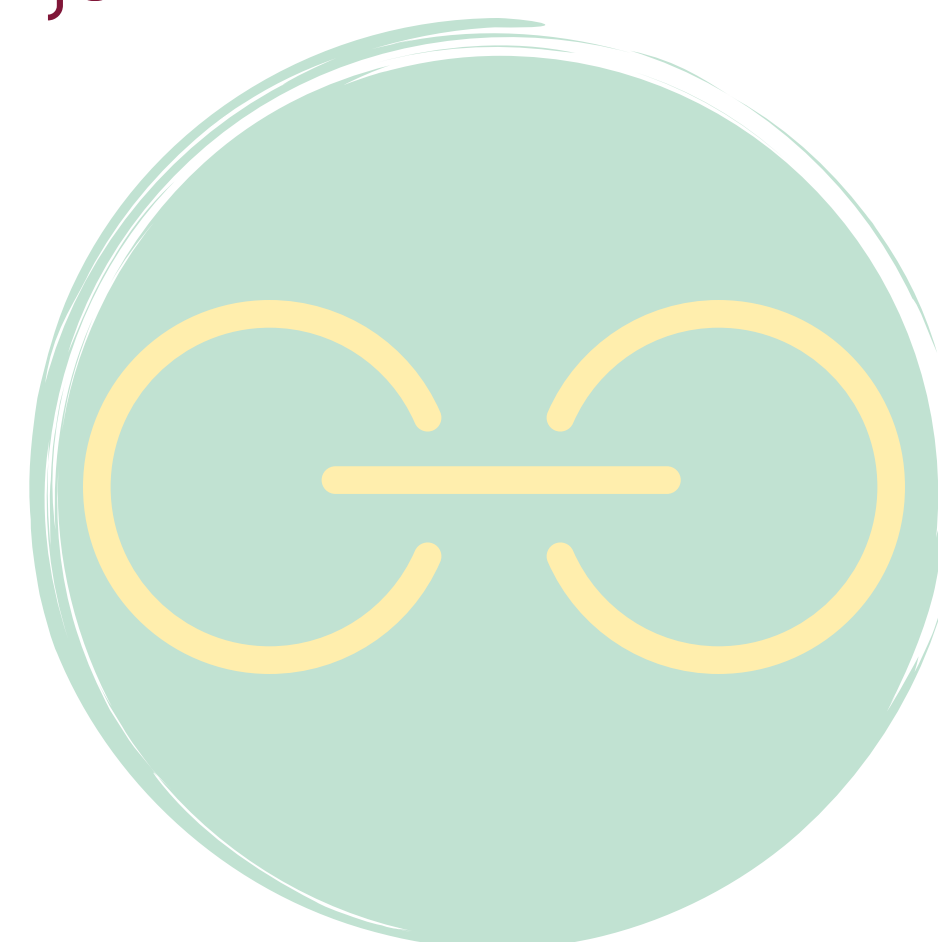
Investeer in meer samenhang Wmo, Participatie, Jeugdhulp en Onderwijs



Zorg dat Veilig Thuis doet wat nodig is



Stuur als gemeenteraad transparant op basis van herleidbare consultatie van het werkveld



Wees alert op zwakke schakels in de jeugdhulp keten



## Tussenstand uitvoering jeugdhulp Alkmaar Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar



Opdrachtgever: Gemeente Alkmaar  
T.a.v. Frank de Vries  
Langestraat 97  
1811 JD Alkmaar

Datum: 28 oktober 2017  
Versienummer III

Contactpersoon: Mirte Loeffen  
Merel van Kessel en Marcella van Room  
m.loeffen@radaradvies.nl | 06-12520948  
Onze referentie: alkuitje17

RadarAdvies  
Veemarkt 83, 1019 DB Amsterdam  
T (020) 463 50 50 | www.radaradvies.nl



## Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Aanpak	7
2.1 Voorbereidingsfase	8
2.2 Uitvoeringsfase	8
2.3 Rapportagefase	8
3 Het jeugdhulp palet in Alkmaar	10
3.1 De wieken	10
3.2 Het beleidsplan	10
3.3 Inrichting	11
3.4 Opbouw	11
3.5 Inkoop	12
4 Bereik	14
4.1 Bereik in cijfers	14
4.2 Toegankelijkheid	15
5 Beleid	18
5.1 Eén gezin, één plan, één regisseur	19
5.2 Preventie en vroegsignalering	22
5.3 Eigen kracht	22
5.4 Meer vrij toegankelijk groepsaanbod	23
5.5 Ontschotter bekostiging	24
5.6 Regelluwte	25
6 Verantwoordelijkheid	27
6.1 Calamiteiten	27
6.2 Gezamenlijke verantwoordelijkheid	27
6.3 Voorkómen van onveiligheid	28
7 Sturing	30
7.1 Sturingsmogelijkheden, instrumentarium en stijl	31
7.2 Zichtbaarheid	32
7.3 Informatievoorziening gemeenteraad	32
8 Uitvoering	34
8.1 Cliënttevredenheid	34
8.2 Afname problematiek	35
8.3 Doelrealisatie	35
8.4 Waardering jeugdhulp spectrum	40

9	Conclusies	44
9.1	Bereik	44
9.2	Beleid	44
9.3	Verantwoordelijkheid	45
9.4	Sturing	45
9.5	Uitvoering	46
10	Aanbevelingen	49
10.1	Bereik	49
10.2	Beleid	49
10.3	Verantwoordelijkheid	50
10.4	Sturing	51
10.5	Uitvoering	51
11	Tot slot	52

## Samenvatting

Dit rapport betreft een tussenstand van de uitvoering van de jeugdhulp in Alkmaar. Informatie is verkregen via groepsinterviews met professionals, ouders en jeugdigen, telefonische interviews met managers van de verschillende typen jeugdhulp en een digitale enquête. Er zijn vragen gesteld over het bereik van jeugdhulp, het beleid, de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van jeugdigen, de sturing door de gemeenteraad en de uitvoering.

Wat betreft het bereik is duidelijk geworden dat dit vergelijkbaar is met situatie in heel Nederland. In Alkmaar wordt in ongeveer dezelfde mate gebruik gemaakt van Jeugdhulp zonder verblijf, Jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering (11,4%) als in de rest van het land (12,9%). Er zijn veel positieve geluiden over het feit dat Jeugd en Gezinscoaches (J&G coaches) te vinden zijn op plekken waar kinderen al zijn, zoals op school en op de kinder- en peuteropvang. Kritiek is er op het vele noodzakelijke papierwerk: de formulieren die ouders in moeten vullen zijn complex en er is sprake van een slechte telefonische bereikbaarheid. Ook worden niet-westerse migranten en MPG gezinnen nog niet optimaal bereikt.

Ten aanzien van het beleid valt te constateren dat jeugdigen na 2015 de zorg gekregen die ze eerder ook kregen. In dat opzicht is sprake van een zachte landing van de decentralisatie. Anderzijds spreken ouders en jeugdigen van een stoelendans van hulpverleners tijdens de overgang van provinciaal naar lokaal georganiseerde jeugdhulp, waardoor er een knip in bestaande jeugdhulptrajecten is ervaren. Op veel fronten ervaren betrokkenen bij jeugdhulp dat met het gemeentelijke beleid daadwerkelijk een transformatie is ingezet. Het principe één gezin, één plan, één regisseur is gemakkelijker gemaakt met de J&G coaches die vanuit het CJG als spin in het web opereren. Ze kunnen daardoor systeemgericht en integraler werken. Dit wil zeggen dat ze oog hebben voor alle levensdomeinen (gezin, school/werk en vrije tijd) in hun samenhang. Daarbij helpt de soepele informatie-uitwisseling die tot stand komt, omdat mensen elkaar kennen via een breed netwerk van organisaties. Domein-overstijgend werken is gemakkelijker geworden na de transitie, doordat er meer ruimte is voor creatieve oplossingen, omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor huisvesting, uitkeringen, en schulden. Verschillende vertegenwoordigers van de gemeente zijn trots op de wijze waarop in Alkmaar de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs in de praktijk is gelegd. Er worden stappen gezet in een betere aansluiting tussen jeugdhulp en Wmo. De aansluiting tussen jeugdhulp en Participatie staat nog in de kinderschoenen.

De verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp wordt door de gemeente Alkmaar waargemaakt. Alkmaar hanteert een regionaal vastgesteld incidenten- en calamiteitenprotocol. Daarnaast is er ook een lokaal calamiteitenprotocol. Er is een lokale piketdienst die de wethouders en de burgemeester afwisselend bemensen. Sinds 1

januari 2015 hebben zich geen calamiteiten voor gedaan. In Alkmaar is men goed voorbereid op het hanteren van calamiteiten.

De sturing op de jeugdhulp door de gemeenteraad is mogelijk gemaakt via participatiesessies met de raad, raadsinformatie-avonden en werkbezoeken. In 2015 heeft de raad elk kwartaal een rapportage ontvangen over de vijf prestatie-indicatoren Klanttevredenheid, Kwaliteit, Gebruik, Snelheid en Budget. Er is inmiddels door de wethouder met jeugdhulp in portefeuille samen met vertegenwoordigers van Groen Links, D66 en de Seniorenpartij (SPA) een nieuwe monitor voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp ontwikkeld. Deze monitor zal driemaandelijks, half jaarlijks en jaarlijks worden uitgevoerd, met eens per jaar een factsheet. Een meerderheid van de raadsleden (64%) zou graag meer tijd ter beschikking hebben om sturing te geven aan de jeugdhulp. Meer dan de helft van de gemeenteraadsleden geeft aan behoefte te hebben aan scholing om zijn/haar controlerende taak als raadslid ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren. 35% van de respondenten vindt dat raadsleden op basis van een sturingsinstrumentarium ten aanzien van de besteding van jeugdhulpmiddelen goed kunnen volgen hoe het gaat met de besteding van publieke middelen aan de jeugdhulp. Opvallend is dat voor de jeugdhulpprofessionals niet zichtbaar is hoe de gemeenteraad opereert.

Ten aanzien van de uitvoering is bekend dat 89% van de ouders en jeugdigen zich met respect behandeld voelt door de hulpverleners. Het CJG wordt zeer gewaardeerd. Genoemde pluspunten zijn dat het CJG een verbindende werking heeft (het CJG slaat een brug tussen organisaties), het een goed team betreft en dat de ambtenaar die het CJG in portefeuille heeft een stuwende kracht is. Ook de contacten van het CJG met scholen wordt gewaardeerd. J&G coaches zelf zijn teleurgesteld in de mate waarin ze tijd en aandacht kunnen besteden aan preventie en wijkgericht werken. Het collectief opvoeden en opgroeiaanbod is goed, maar organisatie opereren los van elkaar, waardoor het aanbod niet voldoende bekend is bij gezinnen en professionals. Tijdens de afbouw van residentiële plaatsen is niet evenredig geïnvesteerd in de versterking van ambulante hulp en collectieve voorzieningen om zwaardere vragen te kunnen beantwoorden. Het lukt daarom niet om jeugdigen die eerder van residentiële zorg gebruik maakten optimaal te helpen.

Gemiddeld wordt de transitie door de respondenten met een 5,9 gewaardeerd. Positieve elementen die worden genoemd zijn dat de samenwerking met de gemeente gestaag beter gaat, omdat de verschillende partijen elkaars taal steeds beter leren spreken. Ook wordt de wijze waarop de J&G coaches zijn neergezet positief ervaren; de verschillende partijen zijn goed bij dit nieuwe fenomeen betrokken. Negatief wordt de administratieve last genoemd.

Gemiddeld geven de respondenten de transformatie in Alkmaar een 7. Er wordt een groei ervaren in de samenwerking en samenhang om gezamenlijke doelen te behalen. Sommige respondenten geven aan dat er teveel vanuit de maakbaarheidsgedachte wordt geredeneerd, ook wanneer er sprake is van chronische problemen.

## 1 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden.

Deze omslag vraagt zowel een herinrichting van systemen (een transitie) als een inhoudelijke verandering van focus en werkwijze (een transformatie). De transformatie betekent niet langer werken op basis van *recht op zorg* maar uitgaan van de *eigen mogelijkheden* van inwoners, de inzet van de *sociale omgeving* met een *focus op preventie* en een *integrale aanpak*. Dit houdt ook een nieuwe manier van denken en doen in met daarbij veel ruimte voor de professional.

Elke gemeente maakt, binnen het door de wetgever vastgestelde kader, eigen keuzes. Dat geldt ook voor de gemeente Alkmaar. De Rekenkamercommissie (RKC) heeft besloten om in de loop van 2017 terug te blikken op de wijze waarop de gemeente Alkmaar haar taak op het terrein van de jeugdhulp heeft opgepakt: ontvangen de kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze? Met andere woorden: worden de kinderen die hulp nodig hebben goed bereikt?

De RKC heeft er voor gekozen om het antwoord op deze vraag te verkrijgen door een onderzoek dat bestaat uit drie fasen:

- a) Een dossieronderzoek
- b) Een consultatieronde
- c) Een inhoudelijk deel

De eerste twee fasen zijn door de RKC zelf uitgevoerd met een tussentijdse impressie als resultaat. Op basis van deze impressie is een gerichte vraagstelling voor de laatste fase van het onderzoek (het inhoudelijk deel) opgesteld. Deze luidt:  
*In hoeverre zijn de doelen zoals beoogd met de decentralisatie jeugdhulp bereikt en wat zijn de effecten van het gekozen beleid en de gemaakte keuzes?*

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Ontvangen de kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze?
2. Worden de maatschappelijke doelen, zoals die in de Jeugdwet zijn verwoord<sup>1</sup>, ook bereikt?

---

<sup>1</sup> Zie [www.nji.nl/transformatie](http://www.nji.nl/transformatie) jeugdhulp/jeugdwet/uitgangspunten

De jeugdzorg is overgeheveld naar de gemeenten die zich in hun beleid moeten richten op het inschakelen, herstellen en versterken van het probleemoplossend vermogen van kinderen en jongeren, hun ouders en sociale omgeving, het bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders en de sociale omgeving, preventie en vroegsignalering, het tijdig bieden van de juiste hulp op maat en effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.

3. Slaagt de gemeente Alkmaar er in de haar opgedragen gedecentraliseerde verantwoordelijkheden waar te maken?
4. Hoe houdt de raad grip en sturing op complexe processen?
5. Hoe gaat het met de uitvoering van de jeugdhulp in de praktijk?

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 1 januari 2015 tot heden (najaar 2017).

## 2 Aanpak

Het beantwoorden van de deelvragen en de hoofdvraag is in drie fases opgepakt:

- De voorbereidingsfase
- De uitvoeringsfase
- De rapportagefase

Daarbij is gekozen voor een combinatie van *tellen* en *vertellen*.

Wat betreft *tellen* is er een digitale enquête uitgezet onder raadsleden en zijn kwantitatieve onderzoeken bestudeerd tijdens de deskresearch.

Wat betreft *vertellen* is gekozen voor interviews; zowel telefonisch als in groepen. Om recht te doen aan de kracht van verhalen zijn door de tekst heen citaten ingevoegd. Deze dienen ter illustratie van de bevindingen. Met het oog op de privacy van de respondenten zijn de namen van de geïnterviewde personen niet als bijlage opgenomen in dit rapport. Ze zijn bij de RKC bekend.

Voor een weging van de informatie die tijdens het onderzoek is gevonden is onderstaand normenkader opgesteld.

Deelvraag	Norm
1 Bereik	Het proces volgens welke jeugdhulp wordt toegewezen garandeert dat kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze ontvangen.
2 Beleid	De resultante van beleid is dat maatschappelijke doelen zoals in de Jeugdwet verwoord ook daadwerkelijk worden bereikt.
3 Verantwoordelijkheid	Er is in samenhang aandacht voor zorg en veiligheid in de vorm van gedegen beleid en een concreet handelingsprotocol waardoor de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor het welzijn en de veiligheid van kinderen met opgroei- en of opvoedproblemen optimaal is gegarandeerd.
4 Sturing	De raad houdt optimaal grip en sturing op de uitvoering van de Jeugdwet.
5 Uitvoering	De uitvoering van de jeugdhulp is te kwalificeren als ten minste voldoende geoperationaliseerd in een 6 op een schaal van 0 tot 10 gerelateerd aan de indicatoren cliënttevredenheid, afname problematiek en doelrealisatie.

Er is geen financiële analyse uitgevoerd. In de interviews is de financiering van de jeugdhulp zijdelings aan de orde geweest<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> In 2016 zou 1,6 miljoen euro zijn overgehouden, de tarieven staan onder druk en bewonersondernemingen blijken *outreached* jongerenwerk in te kopen op een wijze waar professionals tevreden over zijn.

Hierna staat beschreven welke activiteiten per fase zijn ondernomen.

## **2.1 Voorbereidingsfase**

Tijdens de voorbereidingsfase is een documentenanalyse (deskresearch) uitgevoerd (zie bijlage I voor de literatuurlijst) en is een startbijeenkomst gehouden in het stadhuis met vertegenwoordigers van de gemeente voor informatie over de grote lijn van het onderzoek. Daarnaast heeft een startbijeenkomst plaats gevonden met de onderzoekers en de RKC om tot concrete afspraken te komen over de inrichting van het onderzoek.

## **2.2 Uitvoeringsfase**

Tijdens de uitvoeringsfase zijn er *face-to-face*-interviews afgenomen bij de voor jeugdhulp verantwoordelijke wethouder en de ambtenaren met jeugdhulp in de portefeuille. Ook zijn er telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van de belangrijkste collectieve voorzieningen (nulde lijn), een coördinator van het CJG en managers van uitvoerende jeugdhulpaanbieders werkzaam in Jeugd en Opvoedhulp (J&O), Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen (J-GGZ) en Zorg voor jeugdigen met een beperking (Zjb). Groepsinterviews zijn gehouden met zowel ouders, als jeugdigen die gebruik maken van jeugdhulp. Ook is een groepsinterview afgenomen bij jeugdhulpprofessionals waarbij zorg is gedragen voor een evenredige verdeling tussen professionals werkzaam in het voorveld (collectieve voorzieningen), het CJG en de gespecialiseerde jeugdhulp. Wat betreft gespecialiseerde jeugdhulp is gesproken met professionals uit de Jeugd en Opvoedhulp (J&O), de Geestelijke Gezondheidszorg voor jeugdigen (J-GGZ) en de Zorg voor jeugdigen met een beperking (Zjb).

De gemeenteraad tot slot, is een digitale vragenlijst voorgelegd. Bij de formulering van de vragen is gebruik gemaakt van de bevindingen van de RKC uit het door hen voorafgaand aan dit inhoudelijk onderzoek uitgevoerde dossieronderzoek en de consultatieronde.

## **2.3 Rapportagefase**

In de rapportagefase zijn de bevindingen uit bovenstaande activiteiten bijeen gebracht in het voorliggende onderzoeksverslag en samenvattend weergegeven in de vorm van een infographic (zie bijlage II). De bevindingen zijn geïllustreerd met uitspraken van de geïnterviewde vertegenwoordigers van de gemeente (ambtenaren en wethouder) jeugdhulpverleners, professionals ouders en jeugdigen. De mate waarin deze uitspraken representatief zijn voor de inwoners van Alkmaar zal aanvullend onderzoek aan moeten tonen. Mogelijk kan deze tussenstand als nul-meting worden beschouwd. In dat geval kan op basis van de uitkomsten van dit onderzoek het jaarlijks terugkerende cliënttevredenheidsonderzoek aangevuld worden met vragen die zicht geven op de mate



waarin de aandachtspunten die in dit onderzoek zijn gevonden door een breed publiek worden gedeeld.

### 3 Het jeugdhulp palet in Alkmaar

De gemeente Alkmaar is met zo'n 108.000 inwoners de vijfde gemeente in de provincie Noord-Holland. De gemeente Alkmaar is per 1 januari 2015 ontstaan uit een fusie tussen de voormalige gemeenten Alkmaar, Schermer en Graft-De Rijk.

#### 3.1 De wieken



Figuur 1: de wieken van de jeugdhulp in Alkmaar (bron: Beleidskader jeugdhulp Alkmaar 2015-2018)

In Alkmaar is gekozen om de jeugdhulp in drie velden onder te verdelen, “wieken” genoemd conform de afbeelding hier naast. Wiek 1 betreft de algemene voorzieningen en preventie, wiek 2 ondersteuning thuis: toegang en maatwerkvoorzieningen en wiek 3 ondersteuning en verblijf: bijzondere doelgroepen en voorzieningen (JeugdzorgPlus, Jeugdbescherming & Jeugdreclassering, Veilig Thuis). De wieken en het wolkje met de frisse wind symboliseert de beweging die de gemeente wil maken in de Jeugdhulp.

#### 3.2 Het beleidsplan

Uit het beleidsplan Kansen voor de jeugd (Alkmaar, 2014) blijkt dat er tijdens het vormgeven van de decentralisatie jeugdzorg steeds vanuit een overkoepelend doel is gewerkt, te weten: *Alle jeugd in onze gemeenten groeit gezond en veilig op tot zelfstandige burgers die naar vermogen actief deelnemen aan de samenleving. Belangrijk daarbij is dat het gezin centraal staat, de gemeente ondersteunt wanneer nodig en de ondersteuning is gericht op het (weer) verkrijgen en behouden van zelfredzaamheid*<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Kansen voor Jeugd, Beleidsplan voor de invoering van de nieuwe jeugdwet in regio Alkmaar in 2015, versie 25-08-2014.

In het beleidskader Jeugdhulp 2015-2018 valt te lezen dat de gemeente het belangrijk vindt om hulp aan jongeren zoveel mogelijk *op maat* te verzorgen<sup>4</sup>.

### 3.3 Inrichting

Algemeen toegankelijke voorzieningen zoals sportverenigingen, scouting of naschoolse activiteiten vormen het fundament voor gezond opvoeden en opgroeien (de zogenaamde nulde lijn).

In Alkmaar kunnen inwoners voor eenvoudige opvoed- en opgroevragen terecht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), de zogenaamde eerste lijn. Het CJG kan ondersteunen bij vraagstukken als *hoe kan ik beter omgaan met emoties van mijn kind?* Meer ingewikkelde opvoedvragen worden aangepakt door de jeugd- en gezinscoaches die opereren vanuit het CJG. Bewoners kunnen hiervoor zelf contact opnemen via telefoon/mail of via school, kinderopvang of huisarts. De jeugd- en gezinscoach maakt samen met de bewoner een plan van aanpak. Vervolgens begeleidt de coach hierin, of geeft hij/zij een beschikking af voor specialistische hulp (tweede lijns zorg). Het CJG werkt vanuit de volgende principes: de vraag is leidend, ondersteuning dichtbij en één contactpersoon voor gezinnen.

### 3.4 Opbouw

In de onderstaande figuur is de opbouw van opvoed- en opgroeihulp naar de nulde, eerste en tweede lijn beeldend weergegeven.



Figuur 1: ondersteuningspiramide (bron: RadarAdvies)

<sup>4</sup> <http://www.alkmaarverandering2015.nl/artikel/cjg-de-toegang-tot-jeugdhulp>.

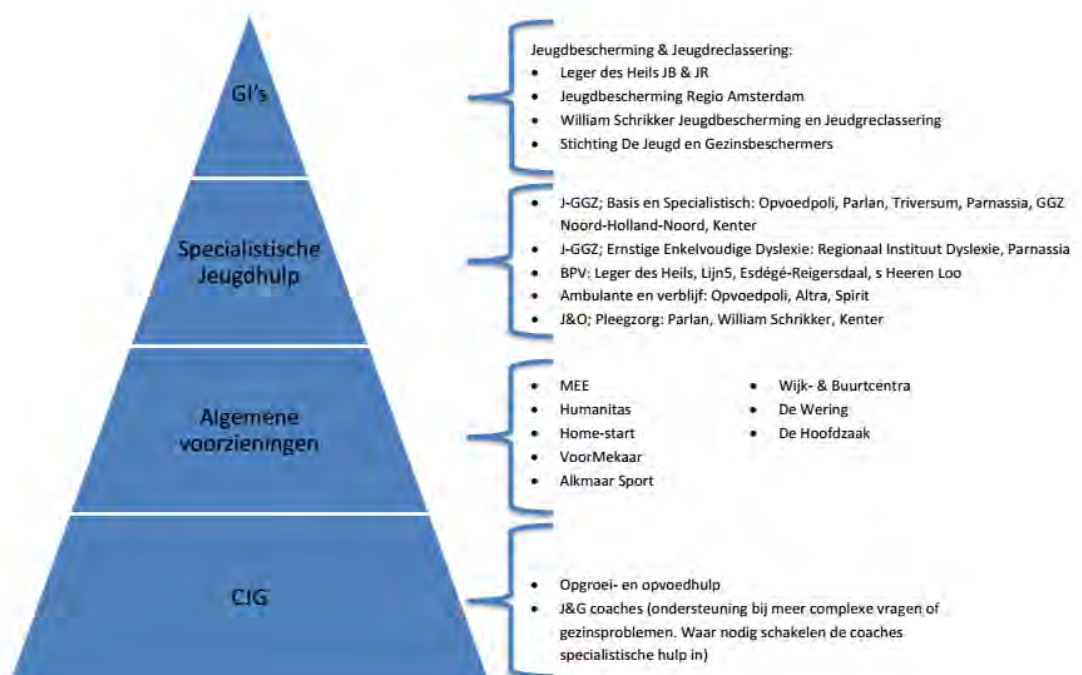
### 3.5 Inkoop

De gemeente Alkmaar koopt collectief met de gemeenten Bergen, Castricum, Heerhugowaard, Heiloo, Langedijk en Uitgeest tweede lijns jeugdhulp in vanuit de Netwerkorganisatie Regio Alkmaar. Door gezamenlijk contracten met jeugdhulpinstellingen af te sluiten zetten zij menskracht en middelen zo efficiënt mogelijk in. Door bundeling van kennis en expertise willen zij de kwaliteit van de zorg verhogen, vernieuwingen doorvoeren en zorgen voor eenduidigheid naar aanbieders.

Er is in dit verband jeugdhulp ingekocht die valt onder zeven zorggroepen waar gelijke typen jeugdhulp onder vallen. Het gaat om de volgende groepen:

- Jeugd-GGZ;
- Jeugd-GGZ: ernstige enkelvoudige dyslexie;
- Begeleiding, Persoonlijke verzorging en Verblijf (BPV; voormalig AWBZ 18-)
- Jeugd en Opvoedhulp (J&O); ambulante gezinsondersteuning en jeugdhulp met verblijf;
- Jeugd en Opvoedhulp (J&O); pleegzorg;
- Jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- Innovatie (echtscheidingsproblematiek en integrale behandeling met J-GGZ en J&O).

In onderstaande figuur zijn de soort instellingen weergegeven bij wie door de gemeente Alkmaar de bovenstaande genoemde verschillende typen jeugdhulp worden ingekocht.



Figuur 2: aanbieders bij wie jeugdhulp is aangekocht naar type (bron: Beleidskader jeugdhulp Alkmaar 2015-2018)

## 4 Bereik

In dit hoofdstuk is aandacht voor de eerste onderzoeksvraag die luidt:

*Ontvangen de kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze?*

Deze vraag is in het normenkader naar de volgende norm vertaald:

*Het proces volgens welke jeugdhulp wordt toegewezen garandeert dat kinderen die hulp behoeven deze ook daadwerkelijk op adequate wijze ontvangen.*

Met andere woorden: worden in Alkmaar de kinderen met een hulpvraag bereikt? Om hier inzicht in te krijgen, presenteren we eerst de cijfers zoals bekend uit de bestudeerde documenten. Vervolgens staan we stil bij *toegankelijkheid* in termen van J&G coaches op school en kinderopvang, J&G coaches op het stadhuis, niet-westerse migranten, digitale toegankelijkheid en *outreaching* werken.

### 4.1 Bereik in cijfers

Het percentage jeugdigen van 0-19 jaar in Alkmaar in 2016 bedraagt 21,5 %. In heel Nederland is dat 22,5%. Het percentage jeugdigen dat in 2016 gebruik maakte van jeugdhulp bedraagt 9,4%. In Nederland is dit iets hoger; 10,7%<sup>5</sup>.

In 2015 waren er 2.022 aanvragen voor jeugdhulp. In 2016 waren dit er 2.195, een stijging van 9%. Een mogelijke verklaring voor deze stijging is dat mensen beter de weg vinden. Ook is het mogelijk dat met het lokale werken er meer problemen worden gezien. Een andere hypothese is dat de inzet van het succesvolle Alkmaarse team 18-/18+ tot meer beschikkingen verlengde jeugdhulp leidt. Tot slot kunnen mensen afwachtend zijn geweest vanwege de nieuwe situatie.

De verdeling van het percentage gebruik van jeugdhulp door Alkmaarse jeugdigen ten opzichte van jeugdigen in heel Nederland is te zien in onderstaande tabel<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13/>

<sup>6</sup> <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13/>

Onderwerp	Alkmaar	Nederland
Jongeren met jeugdhulp zonder verblijf	9,1%	10,4%
Jongeren met jeugdhulp met verblijf	1,2%	1,3%
Jongeren met jeugdbescherming	1,1%	1,2%

Tabel 1. Percentage jeugdigen dat van jeugdhulp gebruik maakte in 2016 per type

Het percentage dat de verschillende type jeugdhulp in 2016 uitmaakten van het totaal aantal jeugdhulptrajecten is weergegeven in onderstaande tabel<sup>7</sup>.

Onderwerp	Alkmaar	Nederland
Jeugdhulp zonder verblijf	78,0%	79,8%
Jeugdhulp met verblijf	11,0%	10,0%
Jeugdbescherming	9,2%	8,3%
Jeugdreclassering	1,8%	1,9%

Tabel 2. Percentage gebruik verschillende typen jeugdhulp ten opzichte van het totaal gebruik van jeugdhulp in 2016

75% van de bevroegde gezinnen in Alkmaar weet dat dat sinds 1 januari 2015 de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp. Landelijk is dat 85%<sup>8</sup>. Duidelijk wordt uit deze cijfers dat de situatie in Alkmaar wat betreft het type jeugdhulp dat wordt ingezet en hoe vaak het wordt ingezet niet wezenlijk afwijkt van die in heel Nederland.

## 4.2 Toegankelijkheid

De mate waarin jeugdigen die hulp behoeven worden bereikt hangt in belangrijke mate af van de toegankelijkheid ervan. De aspecten van toegankelijkheid die tijdens de interviews aan de orde kwamen zijn: *Jeugd en Gezins (J&G) coaches op school/kinderopvang en op*

<sup>7</sup> <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13>.

<sup>8</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

*het stadskantoor, toegankelijkheid voor niet-westerse migranten en Multi Probleem Gezinnen (MPG), digitale toegankelijkheid en outreachend werken.* Onderstaand komen deze aspecten aan de orde.

#### *J&G coaches op school en kinderopvang*

Er zijn veel positieve geluiden over het feit dat J&G coaches te vinden zijn op plekken waar kinderen al zijn, zoals op school en op de kinder- en peuteropvang. Er is in Alkmaar bewust gekozen voor een apart jeugdteam dat qua kennis en expertise een brede samenstelling kent; van jeugdmaatschappelijk werk tot voorheen bureau jeugdzorg. Er wordt op alle manieren geprobeerd kinderen te bereiken, zo geeft een geïnterviewde ambtenaar aan. Deze is zich er tegelijkertijd van bewust dat er ook nog een groep ouders met problemen is die niet wordt bereikt, echter: *dat is niet wezenlijk anders dan voor de transitie.*

#### *J&G coaches in het stadskantoor*

De gemeente Alkmaar heeft laagdrempeligheid als belangrijk uitgangspunt genomen bij het opstellen van jeugdbeleid, zo geven vertegenwoordigers van de gemeente aan. In de praktijk blijkt dit volgens enkele geïnterviewde professionals en ouders niet optimaal uit te pakken.

In de woorden van een ouder:

*De toegankelijkheid van J&G coaches bij de gemeente heeft iets Kafkaësk; je moet wel van goede huize komen om de weg te vinden. Zelfs voor mij zijn heel veel formulieren onduidelijk en dan te bedenken dat ik nog wel HBO geschoold ben.* Ook de telefonische bereikbaarheid van J&G coaches kan beter volgens zowel professionals als ouders.

#### *Niet-westerse migranten*

De J&G coaches worden getraind in cultuursensitief werken om ook ouders met een niet-Westerse migratie-achtergrond te bereiken. Dit lukt niet bij vluchtelingen die de taal nog niet goed spreken, omdat een tolk niet wordt gefinancierd vanuit de gemeente wanneer mensen langer dan een jaar in Nederland verblijven.

#### *Multi Probleem Gezinnen (MPG)*

Het bereiken van ouders die het het meest nodig hebben (de MPG gezinnen) blijft moeilijk, zo geven meerdere professionals aan. Zij wensen meer spreekuren en voorlichting op scholen om meer MPG gezinnen te bereiken. De gemeente is van zins om een nieuwe methodiek te ontwikkelen waarbij jeugdhulp, Wmo en HalteWerk samen optrekken. Er zou een multidisciplinair casuoverleg georganiseerd worden met Jeugd & Gezinscoaches, klantmanagers van de Wmo, consultants van HalteWerk en leerplichtambtenaren. Het overleg zou bedoeld zijn voor zeer complexe cases waar een onorthodoxe oplossing nodig is<sup>9</sup>.

#### *Digitale toegankelijkheid*

---

<sup>9</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.



De meningen verschillen over de digitale toegankelijkheid van het CJG en de jeugdhulpaanbieders. Terwijl bijvoorbeeld medewerkers van het CJG aangeven dat hun facebook pagina veel wordt bezocht, geven ketenpartners aan dat werken met *social media* op interactieve wijze tijdens hulpverleningstrajecten beter kan, bijvoorbeeld door het gebruik van *Instagram* en *Whatsapp*. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor het doen toenemen van de digitale toegankelijkheid van het CJG de gemeente aan zet is, terwijl voor het beter toepassen van digitale mogelijkheden in de tweede lijns jeugdhulp, activiteiten vereist zijn van de jeugdhulpaanbieders. De gemeente kan vervolgens in voortgangsgesprekken met jeugdhulpaanbieders vragen naar de mate waarin het lukt om digitale mogelijkheden optimaal in te zetten.

#### *Outreachend werken*

De mogelijkheid om *outreachend* te werken (dat wil zeggen op de plek waar jeugdigen met een hulpvraag zich bevinden) is een groot winstpunt van de transitie, maar gebeurt nog te weinig, zo ervaren verschillende professionals. Dit vraagt namelijk om een cultuuromslag bij jeugdhulpverleners waardoor ze zich veel meer in de leefwereld van jeugdigen met problemen gaan begeven. In de woorden van een professional: *Als een telefoonabonnement van een jongere is afgesloten moet je het dossier niet sluiten, maar juist naar het huisadres van de jongere gaan en de communicatie herstellen!*

#### *Overall*

De aparte jeugdteams die de gemeente Alkmaar inzet komen de toegankelijkheid van jeugdhulp ten goede, vooral omdat ze opereren op de plekken waar kinderen komen, zoals de school en de kinderopvang. Terwijl in de uitvoering de J&G coaches toegankelijk zijn, is de manier waarop via formele wijze jeugdhulp kan worden verkregen (via telefonisch contact of aanvraagformulieren) nodeloos omslachtig en ingewikkeld. Voor niet-westerse migranten en MPG gezinnen kan de toegankelijkheid nog verder worden verbeterd. Een nog gerichtere inzet van *social media* en *outreachend* werken kan de toegankelijkheid van jeugdhulp in Alkmaar nog verder doen toenemen.

## 5 Beleid

In het beleidsplan 'Kansen voor de Jeugd' (Alkmaar, 2014) staat:

*Bij het vormgeven van deze decentralisatie hebben we steeds dit overkoepelende doel voor ogen gehad: Alle jeugd in onze gemeenten groeit gezond en veilig op tot zelfstandige burgers die naar vermogen actief deelnemen aan de samenleving.*

Samengevat bestaat de visie van de gemeente op de jeugdhulp uit de volgende elementen:

- Het gezin staat centraal, ouders/opvoeders zijn primair verantwoordelijk voor het bieden van een veilig en gezond opvoedklimaat.
- De gemeente ondersteunt wanneer nodig en ondersteuning is gericht op het (weer) verkrijgen en behouden van zelfredzaamheid.
- Voor het veilig en gezond opgroeien en ontwikkelen van kinderen is de pedagogische omgeving essentieel.
- Waar ondersteuning nodig is, wordt dat dichtbij en samen met het gezin vormgegeven.

In dit hoofdstuk is aandacht voor de tweede onderzoeksvraag die luidt:

*Worden de maatschappelijke doelen, zoals die in de Jeugdwet zijn verwoord, ook bereikt?*

Deze vraag is in het normenkader naar de volgende norm vertaald:

*De resultante van beleid is dat maatschappelijke doelen zoals in de Jeugdwet verwoord ook daadwerkelijk worden bereikt.*

Deze maatschappelijke doelen betreffen:

- Eén gezin, één plan, één regisseur
- Preventie en vroegsignalering
- Eigen kracht
- Meer vrij toegankelijk groepsaanbod<sup>10</sup>
- Ontschotter bekostiging
- Regelluwte

In dit hoofdstuk staan we stil bij de mate waarin deze maatschappelijke doelen zijn gerealiseerd.

---

<sup>10</sup> Zogenaamde (goedkope) collectieve voorzieningen ter vervanging van (duur) individueel aanbod.

## 5.1 Eén gezin, één plan, één regisseur

### *Zachte landing*

*Alle jeugdigen die dit nodig hebben, krijgen de ondersteuning die bij hen past. Dit aanbod kan bestaan uit zowel algemene, vrij toegankelijke voorzieningen als Jeugdhulp* staat in de voortgangsrapportage van 2016 (Alkmaar, 2016).

De wethouder belast met jeugdhulp is er trots op dat het is gelukt om een zachte landing te realiseren door de wijze waarop invulling is gegeven aan de transitie. Jeugdigen met jeugdhulp hebben na 2015 de zorg gekregen die ze eerder ook kregen. Bij het oplossen van knelpunten prevaleert het gezond verstand, zo geeft de wethouder aan.

Terwijl de wethouder in termen van voldoende geleverde producten redeneert, interpreteren professionals, ouders en jeugdigen een zachte landing als continuïteit in dienstverlening voor en na de transitie. In dat opzicht was in hun ogen geen sprake van een zachte landing, omdat zij hebben ervaren dat er voor en na 2015 sprake was van nieuwe hulpverleners in bestaande hulpverleningstrajecten. Van één gezin, één plan, één regisseur was daarom tijdens de overgang van 2014 naar 2015 geen sprake in hun ogen. Mogelijk kan de gemeente in haar jaarlijks uitgevoerde cliënttevredenheidsonderzoek een vraag opnemen in welke mate gezinnen tevreden zijn met de continuïteit in hulpverleners waar ze mee te maken kregen.

### *Domein overstijgend werken*

De gemeente Alkmaar heeft integraal werken als beleidsdoel expliciet genoemd in de voortgangsrapportage van 2016:

*... de verschillen in vormen van hulpverlening en manieren van financieren tussen de Jeugd-GGZ, Jeugd-Begeleiding, Persoonlijke Verzorging en Behandeling en Jeugd & Opvoedhulp laten we los. Zo krijgen kinderen en jongeren met een hulpvraag die niet precies binnen een van die domeinen past betere hulp* (Alkmaar, 2016).

Vertegenwoordigers van het CJG geven aan dat ze sinds 2015 nog meer de spin in het web zijn geworden dan voorheen en daarmee systeemgericht en dus integraler kunnen werken. Dit wil zeggen dat ze oog hebben voor alle levensdomeinen (gezin, school/werk en vrije tijd) in hun samenhang. Daarbij helpt de soepele informatie-uitwisseling die tot stand komt, omdat mensen elkaar kennen via een breed netwerk van organisaties.

Mensen weten elkaar steeds beter te vinden. Ook vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders vinden dat domein-overstijgend werken gemakkelijker is geworden door de transitie. Er is meer ruimte voor creatieve oplossingen, omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor huisvesting, uitkeringen, en schulden.

Alle bevroegde partijen dragen het 18- 18+ team aan als een doortastend en innovatief team. De gemeente laat daarmee de 'harde' grens van 18 jaar los<sup>11</sup>. Ingezette trajecten kunnen (tijdelijk) doorlopen in de Wmo, maar ook kunnen er onorthodoxe maatregelen worden getroffen. Hiervoor is een casusoverleg 18-/18+ gestart met daarin een

---

<sup>11</sup> Met 18 jaar houdt jeugdhulp op, tenzij er gebruik wordt gemaakt van *verlengde* jeugdhulp die kan duren tot het drieëntwintigste levensjaar.

vertegenwoordiging van Wmo klantmanagers, J&G coaches, leerplichtambtenaren en HalteWerk-consulenten. Dit casusoverleg is bedoeld voor jongeren met een complexe hulpvraag die zich op het grensvlak van de verschillende wetten bevindt en om een onorthodoxe aanpak vraagt, zoals het opkopen van schulden en het realiseren van woningen voor jeugdigen die uitstromen uit de jeugdhulp<sup>12</sup>. Professionals die bij het project betrokken zijn geven aan dat er een goede ambtelijke trekker aan het initiatief is verbonden, die mensen bij elkaar weet te brengen, verschillende talen weet te verenigen en vertrouwen uitstraalt.

De aansluiting tussen Jeugdhulp en Wmo is verbeterd na 2015, omdat de lijnen korter zijn geworden. Er is wel nog sprake van *work in progress*.

De samenhang tussen Jeugdhulp en de Participatiewet die gaat over werk en inkomen (HalteWerk) blijkt ingewikkeld. Omdat Halte werk regionaal is georganiseerd en jeugdhulp lokaal, is het lastig om op lokaal niveau tot afstemming te komen als er in een gezin jeugdhulp wordt geboden, maar er ook problemen zijn met werk en inkomen.

Met huisartsen is afgesproken dat ze voor een verwijzing eerst een gezin met een hulpvraag in gesprek laten gaan met de praktijkondersteuner (POH-er). Op deze manier wordt geprobeerd de stroom verwijzingen via de huisarts terug te dringen. J&G coaches zelf stellen een nauwere samenwerking met huisartsen via de POH op prijs.

Soms past de complexe problematiek van een jeugdige die uit huis geplaatst moet worden niet duidelijk bij de doelgroep van één instelling. In dat geval wijzen instellingen soms naar elkaar en kan de jeugdige niet (of te laat) geplaatst worden. Met een instellingenberaad wordt beoogd in één bespreking met de instellingen gezamenlijk de jeugdige een geschikte plek te bieden op korte termijn<sup>13</sup>.

De gemeenten in de regio Alkmaar hebben in de inkoop voor 2016 een perceel geopend voor zogenoemd "perceeloverstijgend aanbod". Het doel hiervan is dat aanbieders experimenteren met integrale jeugdhulp. Aanbieders kunnen hier op inschrijven met "hulp op maat" voor doelgroepen die domeinoverstijgend zijn. Voor kinderen en gezinnen is dit een verbetering, omdat zij kunnen rekenen op integrale hulpverlening. Aanbieders worden hierbij getoetst op werkvorm en de mogelijke besparing die het de gemeente oplevert.

In 2016 viel het aantal en de kwaliteit van de inschrijvingen tegen. De gemeenten uit de regio Alkmaar zijn dit jaar in gesprek gegaan met de jeugdhulpaanbieders over de vraag hoe meer perceeloverstijgend aanbod gerealiseerd kan worden<sup>14</sup>.

#### *Integraal beleid onderwijs en jeugdhulp*

De gemeente wil een sluitende samenwerking tussen de jeugdgezondheidszorg, J&G coaches, leerplichtambtenaren en zorgcoördinatoren op de scholen voor voortgezet onderwijs bewerkstelligen. Dit doet zij, zoals verwoord in de voortgangsrapportage 2016,

---

<sup>12</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

<sup>13</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

<sup>14</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

door een gezamenlijk leerprogramma van het NJi voor deze partijen (handelingsgericht werken en themabijeenkomsten) en procesbegeleiding op de samenwerking. Vertegenwoordigers van de gemeente zijn blij met de stappen die zijn gezet in de verbinding tussen onderwijs en jeugdhulp. Als voorbeeld wordt een pilot in het secundair onderwijs voor thuiszitters genoemd, waarbij in samenspraak tussen onderwijs en jeugdhulp een oplossing wordt gezocht. Professionals waarderen in het primair onderwijs de samenwerking tussen het CJG en het onderwijs in de ouderkamers waar het CJG vraaggericht voorlichting geeft over problematiek en mogelijke ingangen tot jeugdhulp. Vertegenwoordigers van het CJG ervaren dat er sinds 2015 integraler en levensbreed wordt gekeken naar wat gezinnen nodig hebben volgens het principe *één gezin, één plan*. Dit wordt zichtbaar tijdens de Multi-Disciplinaire Overleggen (MDO's) die voor kinderen met problemen zowel in het primair, als in het secundair onderwijs worden georganiseerd. Ook ouders en kinderen zijn bij deze overleggen aanwezig.

J&G coaches op school merken wel dat er bij schoolbesturen hele hoge verwachtingen zijn van hun inzet. Zij worden door schoolbesturen geacht direct zaken op te lossen, zoals grote financiële problemen. Gezien de beperkte tijd die J&G coaches beschikbaar hebben, lukt dit lang niet altijd en dat is voor alle partijen frustrerend.

#### *Overall*

Het principe *één gezin, één plan, één regisseur* is gemakkelijker gemaakt met de J&G coaches die vanuit het CJG als spin in het web opereren. Domein-overstijgend werken is gemakkelijker geworden na de transitie doordat er meer ruimte is voor creatieve oplossingen, omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor huisvesting, uitkeringen, en schulden. Het 18- 18+ team is een voorbeeld van een good practice waarmee *één gezin, één plan, één regisseur* in de praktijk wordt gebracht. Ook met het instellingenberaad wordt gewerkt aan het voorkomen dat jeugdigen tussen de wal en het schip vallen als hun problematiek niet duidelijk tot één domein behoort. Er worden stappen gezet in een betere aansluiting tussen jeugdhulp en Wmo. De aansluiting tussen jeugdhulp en Participatie is minder ver. Een aandachtspunt wat betreft het realiseren van het principe *één gezin, één plan, één regisseur* is de werkdruk van de J&G coaches op school en het gebrek aan reëel verwachtingenmanagement van de schoolbesturen over wat J&G coaches wel en niet in de hun beschikbare tijd kunnen realiseren.

De wethouder belast met jeugdhulp is er trots op dat het is gelukt om een zachte landing te realiseren door de wijze waarop invulling is gegeven aan de transitie. Jeugdigen met jeugdhulp hebben na 2015 de zorg gekregen die ze eerder ook kregen. Professionals, ouders en jeugdigen geven in de individuele, en groepsinterviews aan een grote stoelendans van hulpverleners te hebben ervaren sinds de transitie, waardoor vertrouwde samenwerkingsrelaties zijn verbroken.

## 5.2 Preventie en vroegsignalering

Het is de gemeente Alkmaar gelukt om de 'voorkant' van de jeugdhulp, dat wil zeggen waar ouders en jeugdigen toegang hebben tot jeugdhulp, goed overeind te houden. Dit is terug te zien in de waardering van de ketenpartners voor het CJG. Gemiddeld krijgt het CJG een rapportcijfer 7,8 voor de kwaliteit die het levert.

Een frustratie van de GGD die opereert onder de vlag van het CJG is dat er teveel gezinnen niet direct geholpen kunnen worden na doorverwijzing van de GGD vanwege wachtlijsten. Vroegsignalering wordt dan vanzelf weer laatsignalering.

Veel jeugdhulpaanbieders vinden dat de J&G coaches niet genoeg ruimte hebben om preventief te werken. Er zou meer formatie nodig zijn. Anderen vermoeden dat preventie te weinig aandacht krijgt omdat het credo *eigen verantwoordelijkheid* te hoog in het vaandel staat. J&G coaches zelf zijn teleurgesteld in de mate waarin ze tijd en aandacht kunnen besteden aan preventie en wijkgericht werken:

*Je dacht dat je er van was, maar je komt er niet aan toe. Je rent van het één naar het ander, bent continu brandjes aan het blussen en aan het pappen en nathouden.*

Wijkgericht werken is volgens verschillende geïnterviewde professionals een belangrijke manier om preventief te werken en aan vroegsignalering te doen. De gemeente zou wijkgericht werken beter kunnen faciliteren, zo is de opvatting van verschillende professionals. Werkplekken in de wijk zijn schaars en het tempo waarop de gemeente wijkgericht werken faciliteert zou te laag zijn.

## 5.3 Eigen kracht

De gemeente Alkmaar heeft als beleidsdoelstelling van algemene voorzieningen en preventie:

*problemen in het opvoeden en opgroeien voorkomen en het versterken van de eigen kracht.*<sup>15</sup> De gemeente Alkmaar vindt werken op basis van Eigen Kracht van groot belang. Er heeft veel scholing plaats gevonden van professionals gericht op Eigen Kracht. Voor nieuwe medewerkers is een dergelijke scholing randvoorwaardelijk om aangenomen te worden. Daarnaast zijn er Eigen Kracht conferenties (EK-c's)<sup>16</sup> ingekocht, maar ze worden te weinig ingezet, constateren medewerkers van het CJG. Uit informatie van de gemeente blijkt echter dat er recent sprake is een stijging van de inzet van Eigen Kracht conferenties (EK-c's) en soortgelijke werkwijzen (als verzamelterm wordt familienetwerkberaad gebruikt) om tot een familiegroepsplan te komen. Terwijl er in 2015 nog geen enkel familienetwerkberaad werd geregistreerd, is dit er in 2016 één, maar zijn dit er in 2017 maar liefst veertig.

---

<sup>15</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

<sup>16</sup> Tijdens een EK-c maken familieleden en bekenden samen met een gezin met hulpvragen een plan voor de toekomst. Een onafhankelijke vrijwilliger coacht het proces om tot een EK-c te komen.

Toch zijn er verschillende professionals die aangegeven dat er nog meer gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden binnen het sociale netwerk van gezinnen met problemen dan nu gebeurt. Het niet optimaal benutten van het sociale netwerk heeft te maken met het feit dat in de huidige ervaren werkdruk door uitvoerend hulpverleners de ruimte niet wordt ervaren om tot een goede netwerkanalyse te komen. Daarmee lijkt op korte termijn tijd gewonnen door het even snel zelf te doen, maar wordt tegelijkertijd op lange termijn niet gewerkt aan mogelijkheid tot duurzame oplossingen in de eigen omgeving van mensen.

Tegelijkertijd waarschuwen verschillende vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders voor een overschatting van eigen kracht, waardoor het belang van jeugdigen waarbij sprake is van een beperking ondergesneeuwd zou raken. Een beperking wil zeggen niet te verhelpen, maar enkel te accepteren belemmeringen in dagelijks functioneren, bijvoorbeeld ten gevolge van een Licht Verstandelijke Beperking/LVB. De noodzaak tot compensatie van mensen met een beperking zou door de nadruk op eigen kracht over het hoofd kunnen worden gezien.

Er is in de praktijk sprake van een dilemma tussen enerzijds het belang dat wordt gehecht aan werken op basis van Eigen Kracht en anderzijds de noodzaak tot bemoeizorg bij gezinnen waar beperkingen en/of chronische problematiek aan de orde is.

#### **5.4 Meer vrij toegankelijk groepsaanbod**

De uitvoering van de Jeugdwet zou er toe bij dragen dat meer aandacht ontstaat voor het opzetten en gebruiken van (relatief goedkoop) collectief aanbod, ten koste van relatief duur individueel aanbod (de zogenaamde maatwerkvoorzieningen). De gemeente *heeft als doel ten aanzien van vrij toegankelijk groepsaanbod:*

*De gemeente versterkt en ondersteunt de buurten en de basisvoorzieningen, zodat zij: a. daar waar mogelijk hulpvragen kunnen afvangen b. vroeg hulpvragen kunnen signaleren, zodat de juiste hulp snel geregeld kan worden, in belang van de veiligheid van het kind. De J&G coaches sluiten goed aan op de basisvoorzieningen, investeren in deze contacten en zijn dichtbij de voorzieningen gehuisvest. Hierdoor wordt de benodigde hulp eerder ingezet en/of wordt de inzet van zwaardere hulp voorkomen. Ook krijgen de basisvoorzieningen meer deskundigheid in het signaleren en verhelpen van problemen<sup>17</sup>.*

Collectieve voorzieningen zijn nog te onbekend bij het grote publiek vinden verschillende ketenpartners. Er zijn te veel losse organisaties die te weinig duidelijk maken dat ze er zijn en wat ze doen. Ontmoetingsgroepen (collectief aanbod) opzetten blijkt moeilijker dan gedacht. Aandacht voor individuele problematiek slokt de aandacht op, waarmee niet voldoende tijd over blijft voor het opzetten en bemensen van collectief aanbod.

Verschillende vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders geven aan dat op- (van collectief naar maatwerk) en afschaling (van maatwerk naar collectief aanbod) van zorg een aandachtspunt is. Daarvoor is werkelijk vanuit de klant denken noodzakelijk. Dit vraagt een cultuuromslag die nog niet is voltooid, zo geven deze professionals aan.

---

<sup>17</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

Kortom: om de ambitie van de gemeente te realiseren dat in het benutten van basisvoorzieningen zwaardere hulp wordt voorkomen, is zowel meer collectief aanbod nodig, als een duidelijkere oriëntatie van professionals op de mogelijkheid tot af- en opschalen als dit aanbod eenmaal op orde is.

## 5.5 Ontschotte bekostiging

In 2018 zal een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd worden volgens een zogenaamde *open house* constructie. Deze systematiek is in samenspraak met aanbieders ontworpen. Dit betekent dat alle aanbieders mee mogen doen met de aanbesteding en door het hele jaar heen in kunnen schrijven. De gemeente Alkmaar zal beginnen om alle ambulante hulp op deze manier in te kopen. Residentiële jeugdhulp volgt later. Er zal een knip gemaakt worden tussen zorg en verblijf. Bij deze aanbesteding wordt gebruik gemaakt van de VNG systematiek. De VNG heeft in 2017 een uitgebreide nieuwe handreiking uitgebracht<sup>18</sup>.

De verwachting is dat deze systematiek het ontschotten van financieringsstromen gaat versnellen. Daarnaast blijft er in Alkmaar, net als voorheen, een potje 'onorthodoxe maatregelen' bestaan, waardoor bij onduidelijkheid over onder welk post een uitgave valt, deze toch kan worden betaald.

Verschillende vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders roepen de gemeente op om reële tarieven te hanteren voor de inkoop. In de Jeugd GGZ heeft de daling van tarieven tot een kaalslag geleid, aldus een respondent:

*Personeel dat tien jaar lang intern was opgeleid moest vertrekken. We zijn daar nu net doorheen en beginnen weer aan de opbouwende fase, maar er blijft gedoe met tarieven. Het is tot dusver nog niet gelukt om met de gemeente iets te bedenken over hoe het te regelen valt...*

Ook vertegenwoordigers van instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp (J&O) winden zich op over de tarieven:

*Soms lijkt het alsof de gemeente voor een dubbeltje op de eerste rang wil zitten. Zo wil de gemeente de tarieven verlagen en gaan de instellingen daarom op steeds meer plekken MBO-ers inzetten. Dat is heel kwetsbaar; er staat heel veel druk op professionals en het is echt heel moeilijk werk. Je moet er goed geschoold voor zijn.*

Het Persoons Gebonden Budget (PGB) is een beleidsinstrument waarmee ontschotte bekostiging mogelijk is. Met een PGB hebben budgethouders maximale keuzevrijheid ten aanzien van de hulp die wordt ingezet. Bij de toegang wordt de inzet van een PGB ontmoedigd, omdat is gebleken dat PGB houders soms moeite hebben om zelf te sturen op de kwaliteit van de zorg.

---

<sup>18</sup> Handreiking Aanbesteden Wmo 2015 en Jeugdwet (PIANOo e.a., oktober 2017).



Ouders constateren dat het PGB als fenomeen na de transitie op de achtergrond is geraakt. Verschillende ouders met een PGB ervaren dat de hulpverleners die ze inzetten (vaak ZZPers) laat worden betaald. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is hier debet aan, want verantwoordelijk voor de uitbetaling van het PGB aan de hulpverleners die door gezinnen met een PGB worden ingezet. De late uitbetaling levert stress op voor zowel de budgethouders, als voor de ingezette hulpverleners. In de woorden van een ouder: *Ik schaamde me gewoon rot tegenover haar dat ze niet betaald kreeg.* Al met al is ontschotter bekostiging *work in progress*. Steeds opnieuw worden maatregelen ingezet om een stap verder te komen in het ontschotten van budgetten. Van een volledige ontschotting is nog geen sprake.

## 5.6 Regelluwte

Met het onder één dak brengen van de jeugdhulp was de bedoeling dat er regelluwte zou ontstaan. Ouders die van hulp uit meerdere domeinen gebruik maken zouden daar niets van merken en instellingen zouden een heldere opdrachtnemersrol verwerven met de gemeente in zijn rol als opdrachtgever.

In de voortgangsrapportage van de jeugdhulp uit 2016 is te lezen:

*Er wordt uitgegaan van de eigen kracht, een duidelijke hulpvraag en vertrouwen in de afweging van de professional. Ook hoeft er niet altijd meer een diagnose ten grondslag te liggen aan de hulpverlening.*<sup>19</sup>

Alle partijen (zowel ambtenaren, als vertegenwoordigers van instellingen en ouders) zijn het er over eens dat er veel wordt gevraagd van medewerkers wat betreft bedrijfsvoering en berichtenverkeer, maar ook van ouders wat betreft het invullen van formulieren. De administratieve lastendruk is te hoog. Unaniem is de uitspraak: *dat kan beter*.

Een ouder:

*Ik ben van de zomer zelf helemaal ingestort. Ik trek dit niet meer, ik weet niet meer waar en hoe. De meeste ouders die ik spreek die hulp nodig hebben, vragen het niet eens aan omdat ze geen energie meer hebben voor het proces en al het gedoe. Ik heb HBO gedaan, maar ik moet mensen vragen om me te helpen de formulieren in te vullen. Ik ben zo onzeker geworden, dat ik het gewoon niet meer zie.*

Een professional:

*Minimale regeldruk en regelarme verantwoordingscycli? Dat is absoluut niet gelukt. De bureaucratie is verschrikkelijk. De systemen werken niet, waardoor er heel veel tijd verloren gaat aan administratie die ik anders aan de klant zou kunnen besteden. Ik heb het idee dat het alleen maar meer wordt. Nu moeten we ook nog gaan tijdschrijven...*

---

<sup>19</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

Zowel ouders met een PGB, als professionals geven aan dat het verantwoord van wat is ingezet aan hulp heel ingewikkeld is.

*Elke keuze die een professional maakt brengt een berg aan administratieve rompslomp met zich mee. Alles is dichtgetimmerd met beschikkingen. De beschikkingen die ik aanvraag worden door ambtenaren in twijfel getrokken. Er is geen vrije ruimte meer waardoor preventief handelen, vroegtijdig aansluiten en signaleren in het gedrang komen. Ik ervaar een extreme controle-dwang vanuit de gemeente; je kan pas handelen als je akkoord hebt voor elke stap die je zet, wat een zware administratieve last tot gevolg heeft.*

Vertegenwoordigers van de gemeente geven aan er ook op regionaal niveau een gebrek aan regelluwte is. De regionale besluitvorming op bestuurlijk niveau zou te omslachtig zijn, omdat een mandaat voor een bestuurlijk regionaal inkoopteam niet van de grond is gekomen. Nu moet een beleidsvoorstel eerst langs de beleidsteams van de afzonderlijke gemeenten in de regio, dan langs het Regionaal Directie Team (RDT), het bestuurlijk Inkoop team, het Portefeuillehoudersoverleg Regio Alkmaar (PORA) en dan nog eens langs de afzonderlijke colleges van de afzonderlijke gemeenten. Dit geeft een doorlooptijd van acht weken voor besluitvorming, waarmee een besluitvormingsproces rondom regionaal gefinancierde jeugdhulp uitermate stroperig is.

Professionals geven aan dat ze het meeste last hebben van het feit dat doordat de nadruk ligt op het tot op de komma verantwoord van elke actie die je doet, je vergeet wat in grote lijnen de bedoeling van je inzet als professionals is (lange termijn beleid).

## 6 Verantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk is aandacht voor de derde onderzoeksvraag die luidt:

*Slaagt de gemeente Alkmaar er in de haar opgedragen gedecentraliseerde verantwoordelijkheden waar te maken?*

Deze vraag is in het normenkader naar de volgende norm vertaald:

*Er is in samenhang aandacht voor zorg en veiligheid in de vorm van gedegen beleid en een concreet handelingsprotocol waardoor de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor het welzijn en de veiligheid van kinderen met opgroei- en of opvoedproblemen optimaal is gegarandeerd.*

We staan stil bij calamiteiten, gezamenlijke verantwoordelijkheid en veiligheid, elementen die de verantwoordelijkheid zijn van de gemeente sinds de transitie.

### 6.1 Calamiteiten

Omdat vanaf 1 januari 2015 jeugdhulp onder de verantwoordelijkheid van de gemeente valt, is het ook de gemeente die wanneer calamiteiten zich voordoen een zorgvuldige afwikkeling ervan moet realiseren. Alkmaar hanteert een regionaal vastgesteld incidenten- en calamiteitenprotocol. Op basis van dit protocol heeft er een regionale calamiteitenoefening met raadsleden en collegeleden, jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen plaats gevonden<sup>20</sup>.

Daarnaast is er ook een lokaal calamiteitenprotocol. De wethouder met jeugdhulp in portefeuille geeft aan dat er daarnaast lokaal een piketdienst is ingesteld die de wethouders en de burgemeester afwisselend bemensen. Er zit ook altijd iemand van jeugdhulp in de piketdienst. Als er iets gebeurt met een jeugdige onder de 18, dan wordt degene die verantwoordelijk is voor jeugdhulp ingeschakeld. Calamiteiten in een instelling voor jeugdhulp worden altijd gemeld aan de wethouder. Sinds 1 januari 2015 hebben zich geen calamiteiten voorgedaan. In Alkmaar is men goed voorbereid op het hanteren van calamiteiten.

### 6.2 Gezamenlijke verantwoordelijkheid

Vertegenwoordigers van de Gecertificeerde Instelling (GI) geven aan dat ze veel meer contact hebben met gemeentelijke organisaties dan voor 2015. Voor 2015 waren de gemeente en de jeugdbescherming gescheiden werelden.

---

<sup>20</sup> [http://www.regioalkmaar.nl/media/raadsinfo\\_2015/Crisis\\_en\\_calamiteiten\\_07012014.pdf](http://www.regioalkmaar.nl/media/raadsinfo_2015/Crisis_en_calamiteiten_07012014.pdf)  
informatieavond in de raad over calamiteiten.

In de woorden van een jeugdbeschermer:

*Je hebt elkaar meer dan ooit nodig. De 1+1=3 gedachte is sterk aanwezig in Alkmaar.*

Een vertegenwoordigers van *outreaching* jongerenwerk geeft aan dat de gemeente zich sinds de transitie verantwoordelijk voelt voor kwetsbare hangjongeren met een kans op dakloosheid: *Vroeger kende de gemeente ze niet en waren ze een nummer. Nu hebben ze een naam.*

### 6.3 Voorkómen van onveiligheid

De Beschermingstafel waar ouders, GI en betrokken professionals samen tot het al dan niet verzoeken van een kindbeschermingsmaatregel bij de kinderrechter besluiten, wordt positief geëvalueerd door ouders en professionals. Er is in Alkmaar een beweging van dwang naar drang ingezet. Er is een pilot Modulair Drangtraject gestart. Hierbij kan een J&Gcoach zelf een drangtraject uitvoeren en waar nodig ondersteuning van een GI vragen op onderdelen. Het voordeel voor het gezin is dat zij minder gezichten zien, omdat zij door de J&Gcoach kunnen blijven worden begeleid.

Het gebruik van de Meldcode en Verwijsindex is door de gemeente Alkmaar als voorwaarde opgenomen in contracten en subsidiebeschikkingen. Voor de risicotaxatie op veiligheid gebruiken de J&G coaches een gestandaardiseerd meetinstrument: LIRIK<sup>21</sup>. De J&G coaches werken ook met Signs of Safety (SoS)<sup>22</sup>. Dit is een werkwijze waarbij op een oplossingsgerichte manier een veiligheidsplan wordt gemaakt samen met de gezinsleden die zich in een onveilige gezinssituatie bevinden. De jeugdwet heeft tot gevolg dat er meer signalen binnen komen via meer kanalen, maar het blijft een vraag voor de gemeente of alle gezinnen met problemen in beeld zijn. J&G coaches in het onderwijs hebben een belangrijke rol in het signaleren van mogelijk verborgen problematiek en onveilige situaties.

De wethouder met jeugdhulp in portefeuille geeft aan dat er een lokale verantwoordelijkheid ligt voor veiligheid, terwijl de veiligheid regionaal is georganiseerd en je daarmee niet lokaal stuurt. Veilig Thuis (VT) is belegd bij de GGD, maar er zijn wachttijden en VT komt niet uit met het toegewezen budget. De wethouder troost zich met de gedachte dat er zich sinds de transitie geen calamiteiten hebben voor gedaan. Een ambtenaar belast met jeugdhulp ziet dat voor J&G coaches de samenwerking met VT soms lastig is vanwege de wachtlijst. Daardoor blijven VT waardige zaken (dit wil zeggen waar onderzoek naar de veiligheid van kinderen noodzakelijk is) bij het lokaal team liggen, waardoor J&G coaches genoodzaakt zijn om met relatief zware gezinssituaties aan de gang te gaan. Als deze situaties wél door VT opgepakt zouden worden is het niet ondenkbaar dat er een kindbeschermingsmaatregel uit voort zou vloeien wat tot gedwongen hulpverlening leidt. Aangezien VT niet aan deze zaken toekomt, werken J&G coaches op vrijwillige basis in gezinnen die eigenlijk baat zouden hebben bij een

---

<sup>21</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

<sup>22</sup> Zie Turnell, A. en S. Edwards (2009). *Veilig opgroeien. De oplossingsgerichte aanpak Signs of Safety in jeugdzorg en jeugdbescherming*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

kinderbeschermingsmaatregel. Anderzijds zijn er ook mooie voorbeelden van hoe J&G coaches mensen met relatief zware problemen op vrijwillige basis gezinnen motiveren om aan het werk te gaan met hun problemen.

Bemoeizorg draagt in belangrijke mate bij aan de veiligheid van kinderen, omdat er gezinnen zijn waar VT onvoldoende actief *outreaching* op af gaat, maar die ook zelf niet aankloppen bij de gemeente. Sommige vertegenwoordigers van instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp (J&O) zijn ongerust over de nadruk die gelegd wordt op Eigen Kracht waardoor bemoeizorg in een kwaad daglicht zou komen te staan. Ook vinden ze de aansluiting tussen de veiligheidsketen (VT en justitie) en instellingen voor Jeugd en Opvoedhulp (J&O) nog niet optimaal. Niet altijd is er een duidelijke lijn bekend van hoe civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen in samenhang worden in gezet om kindermishandeling aan te pakken.

Al met al verdient de samenwerking tussen J&G coaches en VT blijvend aandacht om optimaal te kunnen reageren op onveilige gezinssituaties.

## 7 Sturing

In dit hoofdstuk is aandacht voor de vierde onderzoeksvraag die luidt:  
*Hoe houdt de raad grip en sturing op complexe processen?*

Deze vraag is in het normenkader naar de volgende norm vertaald:  
*De raad houdt optimaal grip en sturing op de uitvoering van de Jeugdwet.*

In het onderzoek dat door de RKC is uitgevoerd in de eerste helft van 2017<sup>23</sup> is een inventarisatie gemaakt van de besluitmomenten van de transitie en de daarmee verbonden dossiers. In dit onderzoek is gerefereerd aan een handreiking<sup>24</sup> die de RKC Alkmaar in 2014 heeft opgesteld om de gemeenteraad te ondersteunen bij het sturen en controleren op de hoofdlijnen van het toen nieuwe Wmo-beleid. De RKC had het logisch en vanzelfsprekend gevonden als de gemeenteraad deze handreiking had aangewend bij de positiebepaling ten opzichte van de invoering van het nieuwe stelsel van jeugdhulp. Er is inmiddels door de wethouder met jeugdhulp in portefeuille samen met vertegenwoordigers van Groen Links, D66 en de Seniorenpartij (SPA) een nieuwe monitor voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp ontwikkeld. Deze monitor zal drie-maandelijks, half jaarlijks en jaarlijks worden uitgevoerd, met eens per jaar een *factsheet*. De voorwaarde voor invoering van een de nieuwe wijze van monitoring is dat die gedragen wordt door de hele gemeenteraad.

In de voortgangsrapportage 2016 wordt ook teruggeblikt op de manier waarop de raad is meegenomen in de totstandkoming van het beleidskader 2015-2018. Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidskader door de raad, zijn participatiesessies georganiseerd met de raad. Ook na vaststelling van het beleidskader zijn in 2015 en 2016 nog drie raadsinformatieavonden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten zijn de raadsleden geïnformeerd over deelonderwerpen uit het beleidskader. In september 2015 is de raad geïnformeerd over de zorginkoop voor 2016. Op 17 november 2015 was er een raadsinformatieavond over innovatie. Op 10 maart 2016 is de raad meegenomen in wat de gemeente tot nu toe heeft bereikt in de uitvoering van het beleidskader, maar ook wat de gemeente nog te doen staat. Gemiddeld waren er tussen de 7 á 9 raadsleden aanwezig bij de informatieavonden<sup>25</sup>.

De input voor dit hoofdstuk van dit onderzoek is verkregen via een online enquête onder raadsleden en fractie-assistenten. Deze gegevens zijn aangevuld met informatie uit interviews met vertegenwoordigers van de gemeente, jeugdhulpaanbieders en ouders en jeugdigen.

---

<sup>23</sup> Impressies dossieronderzoek Jeugdhulp, rekenkamercommissie Alkmaar, april 2017.

<sup>24</sup> Alkmaar sturen op de Wmo, rekenkamercommissie Alkmaar, 2014.

<sup>25</sup> Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp mei 2016.

In dit hoofdstuk staan we achtereenvolgens stil bij de stijl van sturing geven van de gemeenteraad, de zichtbaarheid van de gemeenteraad en de informatievoorziening.

## 7.1 Sturingsmogelijkheden, instrumentarium en stijl

De raad heeft in 2015 elk kwartaal een rapportage ontvangen over de vijf prestatie-indicatoren *Klanttevredenheid, Kwaliteit, Gebruik, Snelheid* en *Budget*. In de voortgangrapportage 2016 staat beschreven dat dit een lastig proces was, doordat de systemen van de aanbieders, de gemeente en andere partijen zoals de SVB en het CAK nog niet goed op elkaar aansloten.

De meerderheid (57%) van de raadsleden die reageerde op de enquête geeft aan behoefte te hebben aan meer sturingsmogelijkheden om hun controlerende taak ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren. Ook een meerderheid van de raadsleden (64%) zou graag meer tijd ter beschikking hebben om sturing te geven aan de jeugdhulp en meer dan de helft van de respondenten geeft aan behoefte te hebben aan scholing om zijn/haar controlerende taak als raadslid ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren.

Wat betreft sturingsinstrumentarium zijn de raadsleden minder positief. Maar 35% van de respondenten vindt dat zij als raadslid op basis van een sturingsinstrumentarium ten aanzien van de besteding van jeugdhulpmiddelen goed volgen kan hoe het gaat met de besteding van publieke middelen aan de jeugdhulp.

Raadsleden zijn positief over de indicatoren waarmee de inzicht in de voortgang van de transitie wordt geboden. Over het kunnen volgen van vorderingen ten aanzien van de transformatie zijn raadsleden minder positief. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat er door het College voorafgaand aan de formulering van beleid heldere indicatoren vastgesteld zijn voor het waarderen van de voortgang van de *transitie* van de jeugdhulp in Alkmaar. 42% geeft aan dat er geen heldere indicatoren zijn vastgesteld door het college voor het waarderen van de voortgang van de *transformatie*.

Raadsleden zijn positief over de mate waarin Alkmaar als centrumgemeente het voortouw neemt in de regionale samenwerking aangaande de inrichting en uitvoering van jeugdhulp.

De ambtenaren belast met jeugdhulp ervaren dat de gemeenteraad sterk casuïstiek georiënteerd is. Gemeenteraadsleden zouden de focus leggen op details, maar de grote lijnen laten liggen;

*Vaak beginnen raadsragen met de zinsnede: 'is de wethouder bekend met...?' en dan komt er een individueel geval.*

Daarnaast zijn wachtlijsten en doorlooptijden terugkerende onderwerpen in de gemeenteraad. Daarbij is steeds de discussie of de gemeente er debet aan is of de partner-gemeenten. Met de managementrapportages die steeds beter worden nemen deze discussies af.

Ervaren wordt dat in de loop der tijd de gemeenteraad zich steeds (constructief) kritischer opstelt, bijvoorbeeld naar aanleiding van een kamerbrief over suïcidale kinderen<sup>26</sup>, waar direct raadsvragen over zijn gesteld.

De verwachting van de ambtenaren is dat het voorliggend rapport de gemeenteraad mogelijk kan helpen om haar rol nader in te vullen. Ook de nieuwe vorm van monitoring die op dit moment wordt ontwikkeld door een aantal fracties in samenwerking met ambtenaren en de wethouder zal hiertoe bijdragen.

## 7.2 Zichtbaarheid

Wat betreft de zichtbaarheid van de wijze waarop de gemeenteraad (bij) sturing geeft aan jeugdbeleid valt op dat geen van de geïnterviewde professionals<sup>27</sup> aangeeft hier zicht op te hebben (*geen flauw idee*) met uitzondering van één *outreaching* jongerenwerker die bij een werkbezoek van de gemeenteraad aan buurthuizen was. In haar woorden: *In mijn ogen geven ze sturing door werkbezoeken en door in buurthuizen met ouders en jongeren te praten: zo hoort het. Wij willen laten zien hoe we de transformatie handen en voeten geven.*

Kennelijk is voor de jeugdhulpprofessionals niet zichtbaar hoe de gemeenteraad opereert. Het is de vraag of op deze wijze er voldoende dynamiek plaats vindt tussen de uitvoering en de politiek; zijn genomen besluiten wel voldoende gefundeerd op basis van de uitvoeringspraktijk?

## 7.3 Informatievoorziening gemeenteraad

Op het gebied van de informatievoorziening zijn de raadsleden overwegend positief. De meerderheid van de respondenten zegt dat het hen mogelijk is gemaakt om zich expliciet uit te spreken over de startnotitie Transitieplan Jeugd regio Alkmaar op 31 januari 2012. Tevens is niemand het oneens met de stellingen 'Op 15 april 2014 is er een collegebesluit genomen over de lokale uitvoeringsagenda van de transitie van het sociaal domein. Ik heb mij als raadslid expliciet uit kunnen spreken over de inhoud van deze lokale uitvoeringsagenda' en 'Het College koos in 2015 voor een manier om de regionale kosten te dekken (uit de reserve Sociaal Domein) waarbij de gemeenteraad geen rol hoefde te spelen. Ik ben als gemeenteraadslid gekend in deze keuze'.

De gemeenteraad, wordt behalve via de monitor, ook geïnformeerd door werkbezoeken waar ook de wethouder met jeugdhulp in de portefeuille aan deel neemt. Daarnaast vinden er raadsinformatiebijeenkomsten plaats met als doel het verhaal achter de cijfers te vertellen.

---

<sup>26</sup> Commissiebrief Tweede Kamer acute Jeugd GGZ, 20 juni 2017. Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

<sup>27</sup> Vertegenwoordigers van het CJG, Parlan, MEE, Lijn5 en Triversum.





## 8 Uitvoering

In dit hoofdstuk is aandacht voor de vijfde onderzoeksvraag die luidt:  
*Hoe gaat het met de uitvoering van de jeugdhulp in de praktijk?*

Deze vraag is in het normenkader naar de volgende norm vertaald:  
*De uitvoering van de jeugdhulp is te kwalificeren als ten minste voldoende geoperationaliseerd in een 6 op een schaal van 0 tot 10 gerelateerd aan de indicatoren cliënttevredenheid, afname problematiek en doelrealisatie.*

In dit hoofdstuk komen de elementen *cliënttevredenheid*, *afname problematiek* en *doelrealisatie* achtereenvolgens aan bod. Het hoofdstuk sluit met een waardering in de vorm van een rapportcijfer per type jeugdhulp dat door de gemeente Alkmaar wordt ingekocht.

### 8.1 Cliënttevredenheid

Jaarlijks voert de gemeente Alkmaar een klanttevredenheidsonderzoek<sup>28</sup> uit. Het onderzoek uit 2016 wijst uit dat veel inwoners weten waar ze heen moeten met hun hulpvraag en 89% voelt zich met respect behandeld door de hulpverleners.<sup>29</sup>

In het derde en vierde kwartaal van 2016 zijn acht klachten ingediend over het bereik van jeugdhulp in de gemeente Alkmaar. Er zijn er zes opgelost. Twee klachten uit het vierde kwartaal van 2016 zijn nog in behandeling. Er zijn ten aanzien van Jeugdhulp geen bezwaren ingediend.<sup>30</sup>

Onderzoek van de Kinderombudsman over de transitie van de Jeugdhulp wijst uit dat 74% van de ouders heel tevreden is over hun invloed bij het bepalen van de soort hulp, bij de jongeren zelf is dat 56%.<sup>31</sup>

In de voortgangsrapportage van het beleidskader Jeugdhulp uit mei 2016 blijkt dat de tijd tussen het eerste gesprek en het moment dat er daadwerkelijk hulp werd gegeven door 35% van de gezinnen als te lang werd ervaren.

De jongeren die zijn gesproken ervaren teveel wisselingen in hulpverleners. Eén geïnterviewd meisje van net 18 telde er 45 sinds haar geboorte. De jongeren geven aan

---

<sup>28</sup> Voor dit klanttevredenheidsonderzoek zijn in totaal zijn 804 ouders van kinderen van 9 maanden tot 18 jaar aangeschreven. Daarnaast zijn 493 jongeren tussen de 12 en 23 jaar die jeugdhulp ontvangen aangeschreven. In totaal hebben 203 jongeren en ouders deelgenomen aan dit onderzoek door een (online) vragenlijst in te vullen. Dat is een respons van 16%. De resultaten van dit onderzoek zijn op basis van deze respons indicatief, dus niet representatief (Voortgangsrapportage beleidskader Jeugdhulp, Alkmaar, 2016).

<sup>29</sup> Monitor 2D Q3 en Q4 2016.

<sup>30</sup> Monitor 2D Q3 en Q4 2016.

<sup>31</sup> Monitor 2D Q3 en Q4 2016.

dat vertrouwen en een band op kunnen bouwen heel belangrijk is om samen iets te bereiken.

Net als de gesproken jongeren zijn ook ouders ontevreden over wisselingen in professionals. Zij benadrukken het belang van continuïteit in de mensen met wie je te maken hebt. Aangezien het al een klus is om de weg te vinden in jeugdhulpland, is een wisseling van hulpverleners een extra stressor. In de woorden van een moeder: *Je wordt zo tegengewerkt keer op keer om zelf iets te vinden. Begin dit jaar was er een consulent die goed was en die was plotseling weg.*

Jongeren die hun achttiende levensjaar bereiken, maar ook ouders zijn erg tevreden met het 18- 18+ team in Alkmaar. Een jongere gaf aan:

*Doordat mijn schulden nu zijn opgekocht kan ik weer aan mijn toekomst werken.*

## 8.2 Afname problematiek

De geïnterviewde professionals vinden het lastig om aan te geven of er sprake is van een duidelijke afname van problematiek sinds de invoering van de Jeugdwet, omdat ze ervaren dat de caseload zwaarder is geworden sinds de transitie. Er lijken meer Multiprobleem gezinnen (MPG) op te duiken, ook al bestaat ook de indruk dat er nog steeds zorg mijdende gezinnen die niet worden bereikt. Daarnaast wordt er door professionals meer drugsgebruik en schuldenproblematiek gesignaleerd. Of dit te maken heeft met een feitelijke toename van problematiek of met het feit dat door de lokale aanpak we gewoonweg meer zien, is de respondenten niet duidelijk.

## 8.3 Doelrealisatie

### *Inzicht behoefte*

Om de doelen die met jeugdhulp worden beoogd te bereiken, is inzicht in de behoefte van gezinnen naar hulp essentieel. Zonder uitzondering geven alle geïnterviewde professionals aan dat ze goed zicht hebben op de behoefte aan hulp van gezinnen en jeugdigen in Alkmaar.

Die behoefte zou liggen in pleegzorg, woningen voor jeugdigen die uitstromen uit jeugdhulp en *outreaching* (wanneer nodig) langdurige hulp met een vaste hulpverlener. In en uit het systeem kunnen stappen gedurende de tijd dat kinderen opgroeien in een Multiprobleemgezin (MPG) zou tot de mogelijkheden moeten behoren.

### *Ontschotting*

De wethouder met jeugdhulp in de portefeuille geeft aan dat de ontschotting nog niet optimaal is met het oog op een optimale doelrealisatie met jeugdhulp.

Een vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat voor een optimale doelrealisatie van hulpvragen integraal werken van groot belang is. Het feit dat er in Alkmaar gewerkt wordt met afzonderlijke teams die zich bezig houden met jeugdhulp en Wmo bemoeilijkt

dit. Deze extra uitdaging weegt echter niet op tegen het voordeel van een afzonderlijk team dat de expertise heeft op jeugd. Een misschien nog wel belangrijkere belemmering voor integraal werken blijkt de hoge werkdruk, geven zowel professionals als vertegenwoordigers van de gemeente aan.

Zowel vertegenwoordigers van de gemeente als professionals geven aan, dat ze zien dat er nog steeds kinderen zijn die 'rondgepompt' worden in het systeem. Alle expertise naar het kind brengen, dwars door nog bestaande schotten heen, in plaats van het kind naar de experts blijft een uitdaging.

#### *Preventie*

Sommige vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders vinden dat er te weinig wordt ingestoken op preventie om doelrealisatie te behalen. Ze hadden verwacht dat ze als tweede lijnsvoorzieningen meer bij preventieve activiteiten zouden worden betrokken, zoals trainingen op school of bij de politie. Aangezien er geen beschikingsvrije budgettaire ruimte is, kunnen tweede lijnsvoorzieningen geen bijdrage aan preventie leveren; *we worden vastgezet in bureaucratie.*

#### *Beschikkingen*

Verschillende professionals vinden dat de beschikkingen voor te korte periodes worden afgegeven om werkelijk de doelen te kunnen behalen die met jeugdhulp zijn gesteld. Dit wordt met name storend gevonden bij jeugdigen die een beperking hebben die niet over gaat, zoals autisme of ADHD.

In de woorden van een ouder:

*Beschikkingen voor langere periodes uitschrijven zou veel rust geven. Nu is er iedere keer opnieuw stress als je je realiseert dat er weer opnieuw allerlei formulieren ingevuld moeten worden om de beschikking te verlengen. Wat zou het fijn zijn als je niet steeds hoeft te smeken bij de gemeente, maar als de gemeente ook zelf contact met je opneemt om te vragen hoe het met je gaat en of ze je nog ergens mee van dienst kunnen zijn.*

#### *ICT*

Voor het realiseren van doelen is een goed ICT systeem randvoorwaardelijk dat een minimale inspanning kost in het gebruik. Zonder uitzondering klagen professionals over administratieve rompslomp die sinds 2015 in sterke mate zou zijn toegenomen; *We zijn meer administratiekantoren geworden dan ooit tevoren. Er is gedoe over tarieven, codes en indexatie. Ik heb nog wel de hoop dat het beter wordt.*

Daarbij zou het format van dossiervorming niet aansluiten bij wat medewerkers nodig hebben om hun werk goed te doen. Met de Jeugdwet is beoogd een bijdrage te leveren aan het komen tot het realiseren van het credo één gezin, één plan, één regisseur. Op het moment dat gezinnen in meerdere leefdomeinen problemen ervaren is het zaak dat de hulpverleners die in verschillende leefdomeinen actief zijn relevante informatie uitwisselen om tot een eenduidige aanpak in samenhang te komen. Onder het mom van privacy zijn veel hulpverleners kopschuw om informatie te delen. Vergeten wordt dat als niet *over* het gezin, maar *met* het gezin wordt gesproken het privacy vraagstuk verdwijnt. Volgens deze werkwijze kunnen ouders zelf aangeven dat ze toestemming geven om met

het oog op goede resultaten van de hulpverlening informatie tussen hulpverleners uit te wisselen.

Ook als ouders *geen* toestemming geven is het mogelijk met een beroep op doelbinding specifieke informatie te delen die bijdraagt aan het welzijn van kinderen. Hiermee kan een beroep worden gedaan op de Wet op de publieke gezondheid (Wpg), volgens welke de gezondheid van haar inwoners de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Er kan in zo'n geval gesproken worden over een conflict van plichten; de plicht van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) enerzijds en de Wpg anderzijds.

Ook wanneer hulpverleners niet handelingsverlegen zijn wat betreft het uitwisselen van informatie en met het oog op het realiseren van één gezin, één plan graag informatie willen delen, blijkt dit met de huidige ICT systemen niet mogelijk.

#### *Sociale netwerk strategieën (SNS)*

Sommige respondenten geven aan dat SNS standaard zijn; vóór en na 2015.

Een J&G coach die voorheen in de jeugdpsychiatrie werkte heeft wel een duidelijke verandering gemerkt na 2015:

*Ik heb na 2015 vaker oplossingen gezocht in het netwerk dan vóór de transitie; echte succesverhalen van kinderen die bij hun familie gingen wonen in plaats van in een instelling.*

Een aantal vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders en de GI geven aan dat er nog veel onbenut potentieel ligt aan mogelijkheden tot ondersteuning in de netwerken van mensen met problemen. Al heeft er in het verleden de nodige deskundigheidsbevordering op dit terrein plaats gevonden, toch zou het samen blijvend leren hoe netwerken te detecteren, verrijken dan wel op te bouwen idealiter vanuit de gemeente worden gefaciliteerd. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat gezinnen waarbij sprake is van een beperking en/of chronische problematiek niet overschat mogen worden onder het mom van eigen kracht. Bij dergelijke gezinnen is bemoeizorg met een compenserend karakter noodzakelijk.

#### *Collectieve voorzieningen*

Een verrijking en innovatie van collectieve voorzieningen zou bij moeten dragen aan jeugdhulp die op een laagdrempelige (en goedkope) manier leidt tot doelrealisatie. Bij de gemeente Alkmaar is men in dit opzicht trots op het nieuwe aanbod met de naam *Vakantiefun*. Het betreft vakantieopvang voor kinderen met een GGZ indicatie met veel aandacht voor sport. *Vakantiefun* heeft een duur van vier weken tijdens welke drie dagen per week activiteiten plaats vinden. In de zomer van 2016 is gestart in Alkmaar en in de zomer van 2017 is het uitgerold over de hele regio.

Professionals die werkzaam zijn in Alkmaar hebben de indruk dat het collectief opvoed- en opgroeiaanbod goed is, maar ook dat er teveel organisatie te los van elkaar opereren waardoor het aanbod niet voldoende bekend is bij gezinnen en professionals.

Daarnaast wordt opgemerkt het doel van de jeugdhulp, dat met de inzet van collectief aanbod de jeugdhulp ook goedkoper gerealiseerd zou kunnen worden niet is uitgekomen. De verwachting van deze professionals is dat de kosten alleen maar toe zullen nemen

samen met de vraag, omdat we door de decentralisatie kinderen eerder en beter zien dan voorheen. Jeugd en jongerenwerk is weggesaneerd, maar wordt nu via bewonersondernemingen<sup>32</sup> weer ingekocht. Professionals zijn tevreden over deze constructie.

#### *Wijkgericht werken*

De J&G coaches zien de meerwaarde van wijkgericht werken met het oog op doelrealisatie. Ze geven aan dat er mooie ervaringen mee zijn opgedaan in 2014 in pilots vooruitlopend op de transitie. Na 2015 heeft er een geweldige schaalvergroting plaatsgevonden wat betreft de *span of control* van een team, zo constateren ze. Daardoor zou de meerwaarde van wijkgericht werken verdwijnen, omdat J&G coaches dan een te groot gebied zouden moeten bestrijken.

#### *Ambulantisering*

Een vertegenwoordiger van de gemeente ziet kansen om ambulantisering verder door te voeren. Zo is door de gemeente geen plafond gesteld aan intensieve gezinsondersteuning, maar tot dusver wordt dit type hulp nog te weinig in gezet. Deze respondent ziet ook mogelijkheden om meer integrale teams te formeren voor tweede lijns zorg à la de FACT<sup>33</sup> teams, om daarmee de grenzen van wat ambulant kan op te rekken. Mogelijk zouden hierdoor ook bijvoorbeeld de jeugdzorgplus-instellingen kunnen slinken.

#### *Match vraag en aanbod*

Een ambtenaar is van mening dat de behandeling van gezinnen en jeugdigen soms niet zwaar genoeg wordt ingestoken waardoor er een gevaar van *blijven aanmodderen* ontstaat. In plaats van *stepped care* (gradueel opvoeren van de intensiteit van hulp) zou er meer volgens het principe van *matched care* gewerkt kunnen worden (hulp direct in de juiste intensiteit, ook als dit heel dure intensieve zorg is).

Sommige professionals hebben in dezelfde lijn behoefte aan een duidelijker gemeenschappelijk kader over wat de juiste condities zijn om af-, dan wel op te schalen tijdens een jeugdhulptraject.

J&G coaches signaleren een algeheel tekort aan aanbod waardoor de match tussen vraag en aanbod niet optimaal is. In de woorden van een J&G coach:

---

<sup>32</sup> Een bewonersonderneming is een wijk of buurtgerichte organisatie, door bewoners gestuurd, die zich richt op de instandhouding en verbetering van het sociale klimaat én de economie van de buurt of wijk. Bewonersondernemingen ontvangen hiervoor subsidie van de gemeente.

<sup>33</sup> FACT staat voor *Flexible Assertive Community Treatment*. Het gaat hierbij om een behandeling en begeleiding van mensen met een ernstige psychiatrische aandoening (EPA). Naast problemen op psychiatrisch gebied is er veelal sprake van problemen op meerdere levensdomeinen. Begeleiding kan zich richten op alle levensdomeinen. Een F-ACT team bestaat uit een psychiater, een psycholoog, een maatschappelijk werker, een trajectbegeleider, een (Sociaal psychiatrisch) verpleegkundigen (SPV), een casemanager, ervarings-, verslavings- en rehabilitatiedeskundigen.

*Officieel mogen er geen wachtlijsten zijn, dus hebben we een tijdje persoonlijke wachtlijsten gehad die niet zichtbaar waren voor de buitenwacht: wachtlijsten off the record dus.*

Een belangrijke factor voor de match tussen vraag en aanbod is de match tussen gezin/jeugdige en hulpverlener. Een geïnterviewde jongere zei hier over: *Hulpverleners die voor je door het vuur gaan zie ik als mijn ouders. X stond 's nachts opeens naast mijn ziekenhuisbed toen ik een epileptische aanval had. Hij heeft ook geregeld dat ik verlof kreeg uit de gesloten instelling waar ik zat, zodat ik hun bruidsmisje kon zijn.*

De gesproken jongeren worden blij van hulpverleners die lang met ze op lopen: *Het voelt als familie, want die weten wat ik allemaal heb meegemaakt.*

Ervaringsdeskundigheid vinden jongeren ook belangrijk voor de match. Hulpverleners die zelf ook problemen hebben gehad. Ook wordt het voorbeeld genoemd van een hulpverlener die een jongere uit bed haalde om naar school te brengen. De jongeren geven aan dat het van twee kanten moet klikken, alsof het een dating proces is. De gesproken jongeren vinden dat er meer tijd moet worden besteed aan een goede match en dat bij een wisseling van een hulpverlener er een zorgvuldige overdracht plaats moet vinden. De gesproken jongeren hebben meerder keren ervaren dat er van de ene op de andere dag een nieuwe hulpverlener was, aan wie het hele verhaal opnieuw moest worden verteld.

De gemeente is voornemens om een digitaal platform op te richten waarbij ouders en/of jongeren zelf hun hulpverlener kunnen kiezen. De ontwikkeling van dit instrument zou starten in 2017<sup>34</sup>.

#### *Innovatief vermogen*

Een vertegenwoordiger van de gemeente geeft aan dat we met elkaar soms te veel bezig zijn met de systeemwereld en meerjarige projecten die een cultuuromslag vragen. Dat zou ten koste gaan van de meer kleinschalige *bottom up* innovaties. Anderzijds heeft de gemeente heel pragmatisch een transitiebudget ingesteld waardoor *out of the box* oplossingen gefinancierd kunnen worden. Als een gezin op straat komt te staan en er is geen plek in de maatschappelijke opvang, dan betaalt de gemeente een hotel. Moeder en kind blijven dan bij elkaar en het kind gaat gewoon naar dezelfde school.

Verschillende respondenten vinden dat professionals de gemeente ouders en jongeren veel meer met elkaar *out of the box* moeten gaan doen en denken:

*We hebben flexibiliteit nodig, maar dat botst met de cultuur van de gemeente en de bureaucratie. Het moet simpeler.*

Het project Jongeren Op Gezond Gewicht (JOGG) wordt door twee verschillende partijen genoemd als een voorbeeld voor een mooie intersectorale innovatie.

---

<sup>34</sup> Voortgangsrapportage jeugdhulp Alkmaar, 2016.

Een andere partij noemt het project voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's) als *good practice*. De gemeente Alkmaar zou als centrumgemeente een duidelijke rol hebben gepakt samen met de woningbouwvereniging.

#### *Aansluiting jeugdhulp onderwijs*

Verschillende vertegenwoordigers van de gemeente zijn trots op de wijze waarop in Alkmaar de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs in de praktijk is gelegd:

*Waar ik trots op ben is dat we een onderwijsagenda hebben gemaakt met nadrukkelijke linken naar jeugdhulp op het gebied van versterking van preventie in de vorm van bijvoorbeeld Voor en Vroegschoolse Educatie (VVE) en het Integraal Kindcentrum (IKC) dat we hebben gerealiseerd.*

De wethouder met jeugdhulp in portefeuille is trots op de pilot thuiszitters waarin jeugdhulp en passend onderwijs de krachten bundelen. Een vertegenwoordiger van een jeugdhulpinstelling ziet ook nog kansen voor verbetering van de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs. Het zou mooi zijn als de *school2care* formule in Alkmaar geïmplementeerd zou worden en als er nog meer werk gemaakt zou worden van de signalering van kindermishandeling in het onderwijs, aldus deze professional. Daarnaast zouden J&G coaches nog meer op het MBO zichtbaar kunnen zijn.

#### *Overall*

Er is in Alkmaar een goed zicht op de behoefte van ouders en jeugdigen aan hulp. Ontschotting blijft *work in progress*. De situatie is nog niet ideaal. Preventie komt in de verdrukking door een te hoge werkdruk mede veroorzaakt door een te grote administratieve last en een niet optimale formule voor dossiervorming. Ook het feit dat beschikkingen voor korte periodes worden afgegeven (ook wanneer ze hulp bij chronische problematiek betreffen) draagt bij aan de administratieve last. Er is bij professionals behoefte om blijvend met elkaar te leren hoe sociale netwerk strategieën in te zetten om de positieve ervaringen die er mee op worden gedaan uit te breiden. Meer investeren in collectieve voorzieningen en wijkgericht werken in combinatie met ambulante werken verder professionaliseren en *matched care* dragen in de ogen van de respondenten bij aan een betere doelrealisatie. Kleinschalige *bottom up* innovaties zijn een belangrijke katalysator voor vernieuwing en verdienen voldoende aandacht naast grootschalige projecten. Wat betreft de aansluiting tussen onderwijs en jeugdhulp zijn belangrijke stappen gezet. Een volgende stap die door professionals wordt geambieerd is de implementatie van *school2care* in Alkmaar en een sterkere aanwezigheid van J&G coaches in het MBO.

## **8.4 Waardering jeugdhulp spectrum**

Aan de vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders is gevraagd naar de mate waarin zij vinden dat de transitie en transformatie geslaagd zijn. Daarnaast is om een rapportcijfer gevraagd per type jeugdhulp onderscheiden naar Collectieve voorzieningen, CJG, residentiële jeugdhulp, pleegzorg, Jeugd-GGZ, Jeugd-GGZ dyslexie behandeling,



Begeleiding, Persoonlijke verzorging en Verblijf (voorheen AWBZ), ambulante jeugdhulp en de Gecertificeerde Instelling (GI).

De onderstaande tabel laat de waardering per type jeugdhulp zien. Vervolgens wordt nader op de afzonderlijke waarderingen ingegaan.

Jeugdhulpaspect/type	Waardering
Transitie	5,9
Transformatie	7
Collectieve voorzieningen	7,1
CJG	7,8
Residentiële jeugdhulp	6,3
Pleegzorg	7
Jeugd-GGZ	6,3
Jeugd-GGZ dyslexie behandeling	?
Begeleiding, Persoonlijke verzorging en Verblijf (voorheen AWBZ)	6,6
Ambulante jeugdhulp	6,4
De Gecertificeerde Instelling (GI)	6,8

#### *Transitie*

Positieve elementen die worden genoemd zijn dat de samenwerking met de gemeente gestaag beter gaat, omdat de verschillende partijen elkaars taal steeds beter leren spreken, maar ook gevolgd door de uitspraak: *we zijn er nog niet!*

Ook wordt de wijze waarop de J&G coaches zijn neergezet positief ervaren; de verschillende partijen zijn goed bij dit nieuwe fenomeen betrokken.

Over het organisatorische aspect zijn de respondenten minder tevreden.

In de woorden van een vertegenwoordiger van een tweede-lijns jeugdhulpaanbieder:

*De visie op de inhoud is goed, maar het organisatorisch inregelen komt niet uit de verf.*

Een jongere verwoordt het als volgt:

*Door de transitie zijn heel veel hulpverleners gehusseld. Ik heb daar heel veel problemen door gehad.*

Ook professionals ervaren teveel wisselingen en een gebrek aan continuïteit om zaken goed in te regelen. Gemiddeld wordt de transitie door de respondenten met een 5,9 gewaardeerd.

#### *Transformatie*

De bevraagde partijen zijn positiever over de transformatie dan over de transitie.

Gemiddeld geven de respondenten de transformatie in Alkmaar een 7.

Er wordt een groei ervaren in de samenwerking en samenhang, om gezamenlijke doelen te behalen. Het netwerk dat is opgebouwd in de loop der jaren is in de huidige constructie van de J&G coaches goed behouden.

Kritische geluiden zijn er ook. Sommige respondenten geven aan dat er teveel vanuit de maakbaarheidsgedachte wordt geredeneerd, terwijl er sprake is van chronische problemen. Met andere woorden; niet alles is oplosbaar.

### *Collectieve voorzieningen*

Collectieve voorzieningen bieden groepsgewijs activiteiten aan voor mensen die ondersteuning behoeven. Denk aan een lotgenotengroep van mensen met een partner met dementie, of een opvoedcursus. De collectieve voorzieningen worden gemiddeld met een 7,1 beoordeeld, alhoewel er vooral kritische geluiden zijn ten aanzien van dit type aanbod. Teveel van elkaar onafhankelijk opererende organisaties zouden met elkaar aanbod leveren dat te weinig zichtbaar zou zijn. De onderlinge samenhang zou beter kunnen.

### *CJG*

Het CJG wordt het hoogste beoordeeld met een 7,8. Genoemde pluspunten zijn dat het CJG een verbindende werking heeft (*het CJG slaat een brug tussen organisaties*), het een goed team betreft en dat de ambtenaar die het CJG in portefeuille heeft een stuwende kracht is. Ook de contacten van het CJG met scholen wordt gewaardeerd.

### *Residentiële jeugdhulp*

Een 6,3 is de gemiddelde waardering voor de residentiële jeugdhulp die beschikbaar is voor de jeugdigen in Alkmaar. Vertegenwoordigers van de Gecertificeerde Instelling (GI) en jeugdhulpaanbieders geven aan dat met de afbouw van residentiële jeugdzorgplaatsen (een zogenaamde maatwerkvoorziening) er een tekort aan dit type jeugdhulp is ontstaan, waardoor jeugdbeschermers zich genoodzaakt zien om jeugdigen uit Alkmaar buiten de regio te plaatsen<sup>35</sup>. De afbouw van residentiële plaatsen heeft al een aanvang genomen in de jaren '90 van de vorige eeuw toen steeds meer mogelijkheden werden gezien in het bieden van Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT). Deze trend is met het inwerking treden van de Jeugdwet in 2015 verder door gezet. Met de afbouw van residentiële plaatsen zou niet evenredig geïnvesteerd zijn in de versterking van ambulante hulp en collectieve voorzieningen om zwaardere vragen te kunnen beantwoorden. Nu blijkt er een tekort aan residentiële plekken, omdat ambulante hulp en collectieve voorzieningen niet voldoende opgetuigd blijken te zijn om deze kinderen te helpen.

### *Pleegzorg*

Het gemiddelde cijfer dat aan de pleegzorg in Alkmaar wordt toegedicht is een 7. Het blijft volgens de respondenten moeilijk om kinderen een pleeggezin te bieden. Meer

---

<sup>35</sup> Het aantal buitenregionale plaatsingen in 2015 en 2016 is niet mogelijk gebleken te achterhalen. Wel was er in de periode van 15 mei tot 1 juli 2017 een opnamestop bij Triversum (raadsinformatiememo wachtlijsten Triversum.pdf).

capaciteit zou mogelijk gecreëerd kunnen worden door de eerder ingezette verbetertafels met pleegouders te continueren. Pleegkinderen die 18 worden vallen vaak in een gat, omdat te weinig gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid tot verlengde jeugdhulp. Tieners in een gezin plaatsen zou hen helpen om hun leven gemakkelijker op de rit te krijgen, dan vanuit een residentiële plek. Opvallend is dat een heel aantal respondenten aangeeft geen zicht te hebben op de pleegzorg, terwijl dat wel van belang lijkt met het oog op de mogelijkheid tot het doorverwijzen van jeugdigen naar dit type hulp.

#### *Jeugd-GGZ*

De Jeugd-GGZ in Alkmaar ontvangt gemiddeld een 6,3 van de respondenten. Als positief wordt ervaren dat de Jeugd-GGZ pro-actiever geworden is sinds de transitie en meer toenadering zoekt tot ketenpartners.

*Eenmaal binnen is organisatie prima, maar de wachtlijsten zijn lang en de drempel om binnen te komen hoog, verzucht een professional.*

#### *Jeugd-GGZ dyslexie behandeling*

Geen enkele respondent heeft een rapportcijfer kunnen geven voor dit type jeugdhulp. Allen geven aan weinig zicht te hebben op Jeugd-GGZ dyslexie. Er lijkt hier sprake van een black box, terwijl er ook behoorlijke bedragen in omgaan. Het betreft in 2015 €459.230,- en in 2016 €518.659,-. Dit is zo'n 2% à 3% van het totale jeugdhulpbudget van Alkmaar.

#### *Begeleiding, Persoonlijke verzorging en Verblijf (voorheen AWBZ)*

Begeleiding, Persoonlijke verzorging en Verblijf wordt gemiddeld beoordeeld met een 6,6. Niet alle respondenten hebben zicht op dit type hulp.

#### *Ambulante jeugdhulp*

Een 6,4 is het gemiddelde cijfer dat door de respondenten is gegeven aan de ambulante jeugdhulp in Alkmaar. Als positief wordt ervaren dat ambulante jeugdwerkers hun professionele ruimte pakken, doortastend optreden en met goed oog voor veiligheid zouden werken. Wel zou er wat effectiever gewerkt kunnen worden en op een zakelijker basis.

#### *De Gecertificeerde Instelling (GI)*

Een 6,8 is het gemiddelde cijfer dat gegeven is aan de GI waar jeugdbescherming en jeugdreclassering gesitueerd zijn.

Verskillende respondenten vinden dat er teveel jonge mensen met te weinig ervaring rondlopen bij de GI met een te hoge caseload, terwijl ervaren personeel elders gaat werken. De reden daarvoor zou zijn dat het werk de meest zware problematiek betreft, terwijl de beloning lager zou zijn dan die van J&G coaches. De uitdaging is het volgens verschillende respondenten om dit werk ook in de toekomst aantrekkelijk te houden.

## 9 Conclusies

### 9.1 Bereik

- Wat betreft het type jeugdhulp dat wordt ingezet en hoe vaak het wordt ingezet, wijkt de situatie in Alkmaar niet wezenlijk af van die in heel Nederland.
- Er zijn veel positieve geluiden over het feit dat Jeugd en Gezinscoaches (J&G coaches) te vinden zijn op plekken waar kinderen al zijn, zoals op school en op de kinder- en peuteropvang.
- Er is veel papierwerk noodzakelijk, formulieren die ouders in moeten vullen zijn complex en er is sprake van een slechte telefonische bereikbaarheid.
- Niet-westerse migranten en MPG gezinnen worden nog niet goed bereikt.
- De inzet van *social media* en *outreaching* werken is suboptimaal.

### 9.2 Beleid

- Jeugdigen met jeugdhulp hebben na 2015 de zorg gekregen die ze eerder ook kregen.
- Het principe één gezin, één plan, één regisseur is gemakkelijker gemaakt met de J&G coaches die vanuit het CJG als spin in het web opereren. Ze kunnen daardoor systeemgericht en integraler werken. Dit wil zeggen dat ze oog hebben voor alle levensdomeinen (gezin, school/werk en vrije tijd) in hun samenhang. Daarbij helpt de soepele informatie-uitwisseling die tot stand komt, omdat mensen elkaar kennen via een breed netwerk van organisaties.
- Domein-overstijgend werken is gemakkelijker geworden na de transitie, doordat er meer ruimte is voor creatieve oplossingen, omdat de gemeente ook verantwoordelijk is voor huisvesting, uitkeringen, en schulden.
- Met het instellingenberaad wordt gewerkt aan het voorkomen dat jeugdigen tussen de wal en het schip vallen als hun problematiek niet duidelijk tot één domein behoort.
- Er worden stappen gezet in een betere aansluiting tussen jeugdhulp en Wmo.
- De aansluiting tussen jeugdhulp en Participatie staat nog in de kinderschoenen.
- Verschillende vertegenwoordigers van de gemeente zijn trots op de wijze waarop in Alkmaar de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs in de praktijk is gelegd.
- De werkdruk van de J&G coaches op school is te groot, waardoor gesignaleerde problematiek niet direct opgepakt kan worden.
- Ouders en jeugdigen hebben een stoelendans van hulpverleners ervaren sinds de transitie, waardoor vertrouwde samenwerkingsrelaties zijn verbroken. Van één gezin, één plan, één regisseur was daarom tijdens de overgang van 2014 naar 2015 geen sprake.
- J&G coaches stellen een nauwere samenwerking met huisartsen via de POH op prijs.
- De gemeenten in de regio Alkmaar hebben in de inkoop voor 2016 een perceel geopend voor zogenoemd “perceeloverstijgend aanbod”. Voor kinderen en gezinnen

is dit een verbetering, omdat zij kunnen rekenen op integrale hulpverlening. In 2016 viel het aantal en de kwaliteit van de inschrijvingen tegen.

- In 2018 zal een nieuwe bekostigingssystematiek ingevoerd worden volgens een zogenaamde open house constructie. Deze systematiek is in samenspraak met aanbieders ontworpen. Dit betekent dat alle aanbieders mee mogen doen met de aanbesteding en door het hele jaar heen in kunnen schrijven. De gemeente Alkmaar zal beginnen om alle ambulante hulp op deze manier in te kopen. Residentiële jeugdhulp volgt later.
- Verschillende vertegenwoordigers van jeugdhulpaanbieders roepen de gemeente op om reële tarieven te hanteren voor de inkoop.
- Bij de toegang wordt de inzet van een PGB door de gemeente ontmoedigd, omdat is gebleken dat PGB houders soms moeite hebben om zelf te sturen op de kwaliteit van de zorg.
- De administratieve lastendruk is te hoog.
- De regionale besluitvorming op bestuurlijk niveau is omslachtig, omdat er geen mandaat voor een bestuurlijk regionaal inkoopteam is.

### **9.3 Verantwoordelijkheid**

- Alkmaar hanteert een regionaal vastgesteld incidenten- en calamiteitenprotocol. Daarnaast is er ook een lokaal calamiteitenprotocol.
- Er is een lokale piketdienst die de wethouders en de burgemeester afwisselend bemensen.
- Sinds 1 januari 2015 hebben zich geen calamiteiten voor gedaan.
- In Alkmaar is men goed voorbereid op het hanteren van calamiteiten.
- De Beschermingstafel waar ouders, GI en betrokken professionals samen tot het al dan niet verzoeken van een kindbeschermingsmaatregel bij de kinderrechter besluiten, wordt positief geëvalueerd door ouders en professionals.
- Vertegenwoordigers van de Gecertificeerde Instelling (GI) geven aan dat ze veel meer contact hebben met gemeentelijke organisaties dan voor 2015.
- Het gebruik van de Meldcode en Verwijsindex is door de gemeente Alkmaar als voorwaarde opgenomen in contracten en subsidiebeschikkingen.
- Niet altijd is er een duidelijke lijn bekend van hoe civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen in samenhang worden in gezet om kindermishandeling aan te pakken.
- De samenwerking tussen J&G coaches en Veilig Thuis (VT) is lastig vanwege de wachtlijst voor onderzoeken bij VT.

### **9.4 Sturing**

- Er is inmiddels door de wethouder met jeugdhulp in portefeuille samen met vertegenwoordigers van Groen Links, D66 en de Seniorenpartij (SPA) een nieuwe monitor voor de transitie en transformatie van de jeugdhulp ontwikkeld. Deze

monitor zal driemaandelijks, half jaarlijks en jaarlijks worden uitgevoerd, met eens per jaar een *factsheet*.

- Op het gebied van de informatievoorziening zijn de raadsleden overwegend positief. De gemeenteraad, wordt behalve via de monitor, ook geïnformeerd door werkbezoeken waar ook de wethouder met jeugdhulp in de portefeuille aan deel neemt. Daarnaast vinden er raadsinformatiebijeenkomsten plaats met als doel het verhaal achter de cijfers te vertellen.
- Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidskader door de raad, zijn participatiesessies georganiseerd met de raad.
- Na vaststelling van het beleidskader zijn in 2015 en 2016 nog drie raadsinformatie-avonden georganiseerd.
- De raad heeft in 2015 elk kwartaal een rapportage ontvangen over de vijf prestatie-indicatoren Klanttevredenheid, Kwaliteit, Gebruik, Snelheid en Budget.
- De meerderheid (57%) van de raadsleden die reageerde op de enquête geeft aan behoefte te hebben aan meer sturingsmogelijkheden om hun controlerende taak ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren.
- Een meerderheid van de raadsleden (64%) zou graag meer tijd ter beschikking hebben om sturing te geven aan de jeugdhulp.
- Meer dan de helft van de gemeenteraadsleden geeft aan behoefte te hebben aan scholing om zijn/haar controlerende taak als raadslid ten aanzien van jeugdhulp optimaal uit te kunnen voeren.
- 35% van de respondenten vindt dat raadsleden op basis van een sturingsinstrumentarium ten aanzien van de besteding van jeugdhulpmiddelen goed kunnen volgen hoe het gaat met de besteding van publieke middelen aan de jeugdhulp.
- Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat er door het College voorafgaand aan de formulering van beleid heldere indicatoren vastgesteld zijn voor het waarden van de voortgang van de transitie van de jeugdhulp in Alkmaar.
- 42% geeft aan dat er geen heldere indicatoren zijn vastgesteld door het college voor het waarden van de voortgang van de transformatie.
- Raadsleden zijn positief over de mate waarin Alkmaar als centrumgemeente het voortouw neemt in de regionale samenwerking aangaande de inrichting en uitvoering van jeugdhulp.
- De ambtenaren belast met jeugdhulp ervaren dat de gemeenteraad sterk casuïstiek georiënteerd is. Gemeenteraadsleden zouden de focus leggen op details, maar de grote lijnen laten liggen.
- Voor de jeugdhulpprofessionals is niet zichtbaar hoe de gemeenteraad opereert.

## 9.5 Uitvoering

- Het klanttevredenheidsonderzoek uit 2016 wijst uit dat veel inwoners weten waar ze heen moeten met hun hulpvraag.

- 89% van de ouders en jeugdigen voelt zich met respect behandeld door de hulpverleners.
- Het 18-/18+ team wordt door alle bevroegde partijen ervaren als een doortastend en innovatief team, waarmee het principe één gezin, één plan, één regisseur in de praktijk wordt gebracht.
- De gemeente is voornemens om een digitaal platform op te richten waarbij ouders en/of jongeren zelf hun hulpverlener kunnen kiezen. De ontwikkeling van dit instrument zou starten in 2017.
- Het is de gemeente Alkmaar gelukt om de 'voorkant' van de jeugdhulp, dat wil zeggen waar ouders en jeugdigen toegang hebben tot jeugdhulp, goed overeind te houden.
- Een frustratie van de GGD die opereert onder de vlag van het CJG is dat er teveel gezinnen niet direct geholpen kunnen worden na doorverwijzing van de GGD vanwege wachtlijsten. Vroegsignalering wordt dan vanzelf weer laatsignalering.
- J&G coaches zelf zijn teleurgesteld in de mate waarin ze tijd en aandacht kunnen besteden aan preventie en wijkgericht werken.
- Er kan meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden binnen het sociale netwerk van gezinnen. Door de ervaren werkdruk van uitvoerend hulpverleners wordt de ruimte niet genomen om tot een goede netwerkanalyse te komen.
- Door een te groot vertrouwen in Eigen Kracht ontberen sommige gezinnen met beperkingen en/of chronische problematiek noodzakelijke bemoezorg.
- Individuele problematiek slokt de aandacht van hulpverleners op, waarmee niet voldoende tijd over blijft voor het opzetten en bemensen van collectief aanbod.
- Opschaling (van collectief naar maatwerk) en afschaling (van maatwerk naar collectief aanbod) is een aandachtspunt, omdat voor veel hulpverleners de criteria en mogelijkheden hiertoe niet duidelijk zijn.
- Na 2015 heeft er een schaalvergroting plaatsgevonden wat betreft de span of control van een team. Daardoor zou de meerwaarde van wijkgericht werken verdwijnen, omdat J&G coaches een te groot gebied moeten bestrijken.
- De jeugdhulpprofessionals hebben zicht op de behoefte aan hulp van gezinnen en jeugdigen in Alkmaar. Die behoefte zou liggen in pleegzorg, woningen voor jeugdigen die uitstromen uit jeugdhulp en *outreaching* (wanneer nodig) langdurige hulp met een vaste hulpverlener.
- Zowel vertegenwoordigers van de gemeente als professionals geven aan dat ze zien dat er nog steeds kinderen zijn die 'rondgepompt' worden in het systeem. Alle expertise naar het kind brengen, dwars door nog bestaande schotten heen, in plaats van het kind naar de experts, blijft een uitdaging.
- Aangezien er geen beschikingsvrije budgettaire ruimte is, kunnen tweede lijnsvoorzieningen geen bijdrage aan preventie leveren.
- Het realiseren van één gezin, één plan in relatie tot het uitwisselen van informatie blijkt met de huidige ICT systemen niet mogelijk.
- Het collectief opvoed- en opgroeiaanbod is goed, maar organisatie opereren los van elkaar, waardoor het aanbod niet voldoende bekend is bij gezinnen en professionals.

- Tijdens de afbouw van residentiële plaatsen is niet evenredig geïnvesteerd in de versterking van ambulante hulp en collectieve voorzieningen om zwaardere vragen te kunnen beantwoorden.
- Een aantal respondenten geeft aan geen zicht te hebben op de pleegzorg, terwijl dat wel van belang lijkt met het oog op de mogelijkheid tot het doorverwijzen van jeugdigen naar dit type hulp.
- De Jeugd-GGZ is pro-actiever geworden sinds de transitie en zoekt meer toenadering tot ketenpartners.
- Jeugdhulpprofessionals hebben weinig zicht op Jeugd-GGZ dyslexie. Er lijkt hier sprake van een black box, terwijl er ook behoorlijke bedragen in omgaan.
- Het CJG wordt zeer gewaardeerd. Genoemde pluspunten zijn dat het CJG een verbindende werking heeft (het CJG slaat een brug tussen organisaties), het een goed team betreft en dat de ambtenaar die het CJG in portefeuille heeft een stuwende kracht is. Ook de contacten van het CJG met scholen wordt gewaardeerd.
- Verschillende respondenten vinden dat er bij de GI's teveel jonge mensen met te weinig ervaring rondlopen, met een te hoge caseload, terwijl ervaren personeel elders gaat werken.
- Gemiddeld wordt de transitie door de respondenten met een 5,9 gewaardeerd. Positieve elementen die worden genoemd zijn dat de samenwerking met de gemeente gestaag beter gaat, omdat de verschillende partijen elkaars taal steeds beter leren spreken. Ook wordt de wijze waarop de J&G coaches zijn neergezet positief ervaren; de verschillende partijen zijn goed bij dit nieuwe fenomeen betrokken. Negatief wordt de administratieve last genoemd.
- Gemiddeld geven de respondenten de transformatie in Alkmaar een 7. Er wordt een groei ervaren in de samenwerking en samenhang om gezamenlijke doelen te behalen. Sommige respondenten geven aan dat er teveel vanuit de maakbaarheidsgedachte wordt geredeneerd, ook wanneer er sprake is van chronische problemen.



## 10 Aanbevelingen

### *Algemeen*

Dit onderzoek naar de tussenstand van de uitvoering van de jeugdhulp kan als nulmeting worden beschouwd en als zodanig gebruikt worden voor periodieke evaluaties van de stand van zaken (bijvoorbeeld één keer per jaar).

### 10.1 Bereik

#### *Organiseer de toegang laagdrempelig en dicht bij de burger*

- Vereenvoudig de formulieren die door ouders ingevuld moeten worden om voor jeugdhulp in aanmerking te komen.
- Verbeter de telefonische bereikbaarheid van hulpverleners in het algemeen en J&G coaches in het bijzonder door mensen met een mobiel nummer te laten werken.
- Zet als gemeente ruimhartiger tolken in om snel meedoen van vluchtelingen te faciliteren.
- Initieer als centrumgemeente een regionaal sociaal lab Multi Probleem Gezinnen (MPG). Dit is in de toekomst mogelijk te lieren aan een landelijk initiatief in die richting van het Ministerie van J&V.
- De gemeente is aan zet om de digitale toegankelijkheid van het CJG te verbeteren.
- Voor het beter toepassen van digitale mogelijkheden in de tweedelijns jeugdhulp zijn activiteiten vereist van de jeugdhulpaanbieders. De gemeente kan vervolgens in voortgangsgesprekken met jeugdhulpaanbieders vragen naar de mate waarin het lukt om digitale mogelijkheden optimaal in te zetten.
- De gemeente kan in haar rol als opdrachtgever nog meer dan nu het geval is aansturen op outreachend werken. Dit wil zeggen: op straat en bij de mensen thuis.

### 10.2 Beleid

#### *Investeer in meer samenhang tussen Jeugd, Wmo, Participatie en onderwijs.*

- Domein overstijgend werken verdient blijvend aandacht. Ook al zijn er in de aansluiting tussen Jeugdhulp en Wmo belangrijke stappen gezet, verbeteringen zijn nog mogelijk.
- De aansluiting tussen Jeugdhulp en de Participatiewet staat nog in de kinderschoenen. Hier is nog veel investering nodig. Aangezien het gebrek aan inkomen een grote stressor is van invloed op het opvoedklimaat, is de aansluiting tussen Jeugdhulp en Participatiewet van groot belang.
- De aansluiting tussen jeugdhulp en onderwijs is in Alkmaar gemaakt doordat J&G coaches onder andere opereren vanuit de school. Aangezien de school bij uitstek een plek is voor vroegsignalering, is het aan te bevelen dat de gemeente de J&G coaches op scholen meer tijd beschikbaar stelt om problematiek direct op te pakken.

- Investeer in beleid gericht op de signalering van kindermishandeling in het onderwijs.
- Geef J&G coaches de ruimte om ook op het MBO actief te zijn.
- Implementeer de school2care formule in Alkmaar.
- Breng als gemeente het collectief aanbod voor zover dit nog niet is gebeurd in kaart, ga na of er sprake is van dubbelingen en/of hiaten, zet hier een ontwikkelplan ter verbetering van de onderlinge samenhang en zichtbaarheid en stel een PR plan op om informatie over het huidige aanbod met gezinnen en professionals te delen.
- Formuleer beleid dat er toe bijdraagt dat ambulante werken een dusdanige kwaliteitsimpuls krijgt dat ook zwaardere problematiek die eerder via residentiële hulpvormen werd behandeld in de thuissituatie aangepakt kan worden.
- Richt als gemeente een Inhuis platform op dat bestaat uit ketenpartners in de jeugdhulp die met elkaar werken aan meer plaatsingen van kinderen in gezinnen (gezinshuizen, pleeggezinnen of met inzet van steungezinnen bij hun eigen ouders thuis).
- Ontwikkel als gemeente samen met het werkveld een meerjaren ontwikkelplan ten aanzien van wijkgericht werken en voer dit iteratief uit. Dit wil zeggen dat werkenderwijs op basis van voortschrijdend inzicht de aanpak wordt aangepast aan wat actueel nodig is om wijkgericht werken tot een succes te maken.
- Formuleer als gemeente een standpunt betreffende de al dan niet gewenste inzet van tweedelijns voorzieningen met het oog op preventie en communiceer dit standpunt vervolgens met het werkveld.
- Pas het huidige beleid dusdanig aan dat voor chronische problematiek beschikkingen voor meerdere jaren mogelijk zijn.
- Periodieke voorlichtingsbijeenkomsten over de voor- en nadelen van een PGB zouden er toe bij kunnen dragen dat ouders bewuster een keuze kunnen maken tussen een PGB en Zorg In Natura (ZIN).
- Maak als gemeente inzichtelijk welke bedragen er omgaan in Jeugd-GGZ dyslexie en ontwikkel een systematiek om deze kosten beheersbaar te houden.
- Om administratieve lastendruk terug te brengen wordt idealiter een taskforce regelluwte ingericht.
- Ga in co-creatie met jongeren ouders en professionals beleid vormen aangaande jeugdhulp.

### 10.3 Verantwoordelijkheid

*Zorg dat Veilig Thuis doet wat nodig is.*

- De samenwerking tussen J&G coaches en VT verdient blijvend aandacht om optimaal te kunnen reageren op onveilige gezinssituaties. Dit wil zeggen dat in samenspraak met J&G coaches dusdanige doorleidingscriteria naar VT worden gemaakt dat wachtlijsten verdwijnen en er geen VT waardige zaken bij de J&G coaches blijven hangen.

## 10.4 Sturing

*Stuur als gemeenteraad transparant op basis van herleidbare consultatie van het werkveld.*

- Gemeenteraadsleden kunnen hun voordeel doen met dit rapport door er zaken uit te halen waar ze op willen sturen.
- Aan te bevelen is dat de gemeenteraad werkt aan zichtbaarheid voor jeugdhulpprofessionals. Te denken valt aan het gericht uitnodigen van ouders en jeugdigen die gebruik maken van jeugdhulp en jeugdhulpprofessionals tijdens commissievergaderingen die over jeugdhulp gaan en/of een betere PR rondom afgelegde werkbezoeken.

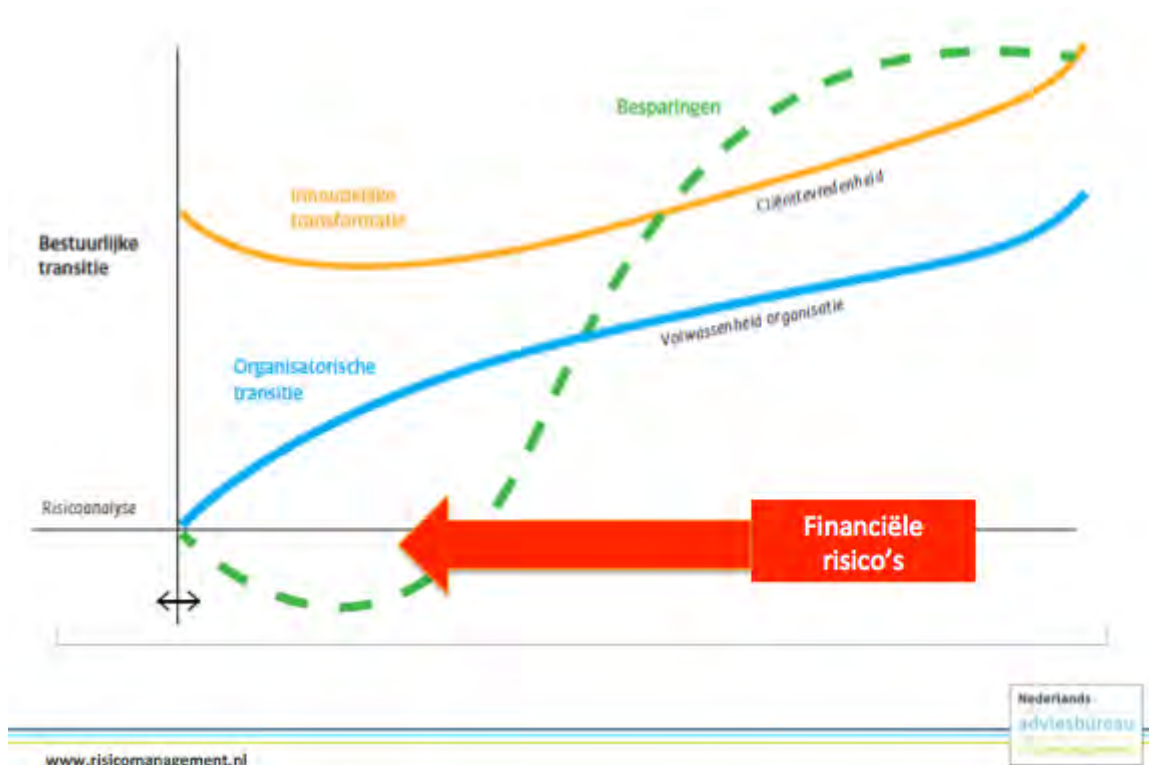
## 10.5 Uitvoering

*Wees alert op zwakke schakels in de jeugdhulpketen.*

- De GI is een cruciale schakel in de jeugdhulpketen. Op dit moment is het ook een zwakke schakel door veel personeelwisselingen en een grote mate aan onervaren werkers. Voor de gemeente ligt een belangrijke taak in het versterken van de positie van de jeugdbeschermers om een sterke keten in de jeugdhulp te behouden.
- De continuïteit in hulpverleners blijkt een belangrijke factor voor het slagen van een jeugdhulptraject. Mogelijk kan de gemeente in haar jaarlijks uitgevoerde cliënttevredenheidsonderzoek een vraag opnemen in welke mate continuïteit wordt ervaren.
- Blijf als gemeente in de opdrachtgeverrol het bieden van perceeloverstijgend aanbod stimuleren, omdat een sterke jeugdhulpketen hiermee gemakkelijker te realiseren is. Aantrekkelijke incentives zijn hier mogelijk stimulerend in.
- Om basisvoorzieningen meer te benutten zodat zwaardere hulp wordt voorkomen, is zowel meer collectief aanbod nodig, als een duidelijkere oriëntatie van professionals op de mogelijkheid tot af- en opschalen als dit aanbod eenmaal op orde is.
- Alle betrokkenen bij jeugdhulp dienen blijvend een inspanning te leveren om ontschotting te realiseren waarmee expertise naar het kind wordt gebracht in plaats van andersom.
- Al heeft er in het verleden de nodige deskundigheidsbevordering plaats gevonden wat betreft het benutten van het sociale netwerk, toch zou het samen blijven leren hoe netwerken te detecteren, verrijken dan wel op te bouwen idealiter vanuit de gemeente worden gefaciliteerd.
- In plaats van *stepped care* (gradueel opvoeren van de intensiteit van hulp) zou er meer volgens het principe van *matched care* gewerkt kunnen worden (hulp direct in de juiste intensiteit, ook als dit heel dure intensieve zorg is).

## 11 Tot slot

In Alkmaar lijkt sprake te zijn van een transitiecurve zoals ook elders in het land wordt gezien. Deze transitiecurve wil zeggen dat direct na een grote verandering kosten toenemen en de cliënttevredenheid tijdelijk terugloopt. In onderstaand beeld van het Nederlands bureau risicomanagement is dit principe visueel weergegeven.



Uitspraken van respondenten bevestigen dit beeld:

*We hebben tien stappen achteruit moeten zetten om er zes naar voren te komen, of:  
We bereiken nu langzaam het kwaliteitsniveau van waar we op 1 januari 2015 gebleven waren.*

Tegelijkertijd ligt bij alle partijen de ambitie er om datgene te doen wat de jeugdhulp op een hoger plan brengt.

In de woorden van de wethouder met jeugdhulp in portefeuille:

*Het gezond verstand prevaleert in Alkmaar; als ik alles wat we doen in het 8 uur journaal kan uitleggen en voor de spiegel, dan ben ik blij.*

Waarom de inspanning om te blijven werken aan verbetering van de jeugdhulp zo belangrijk is hielp een uitspraak van een geïnterviewde jongere ons herinneren:  
*Hulpverlening is één van de belangrijkste dingen die je helpen om je leven op de rit te krijgen. Een hulpverlener kan het verschil maken tussen wel of niet in de goot belanden.*

## **BIJLAGE I**

### **Literatuur**

De volgende documenten zijn bestudeerd:

- Startnotitie decentralisatie Jeugdzorg (31 jan. 2012).
- Programmaplan decentralisatie sociaal domein regio Alkmaar (9 sep. 2013).
- Regionaal transitiearrangement (2 sep 2013).
- Eindrapportage implementatie 1 Gezin, 1Plan regio Alkmaar (28 nov. 2013)
- Bestuurlijke besluitvorming 3D's in Alkmaar (19 dec. 2013)
- Regionaal beleidskader (30 jan. 2014).
- Lokale uitvoeringsagenda transitie sociaal domein (22 mei 2014).
- Beleidsplan voor de invoering van de nieuwe Jeugdwet in de regio Alkmaar 2014 (9 okt 2014).
- Organisatieplan 3D's deel 1 transitie (16 dec 2014).
- Collegebesluit regionale inkoop en transformatie jeugd (vertrouwelijk 28 april en 26 mei 2015).
- Collegebesluit bovenregionale samenwerking jeugdhulp (28 Mei 2015).
- Collegebesluit regionale samenwerking inkoop en transformatie Wmo en jeugdhulp (28 april 2015).
- Beleidskader jeugdhulp 2015-2018 (2 juli 2015).
- Jeugdhulp cijfers en inzichten om van te leren regio Alkmaar (24 nov 2015).
- Voortgangsrapportage beleidskader jeugdhulp (23 juni 2016).
- Clientervaringen jongeren en ouders over jeugdhulp (8 dec 2016).
- Monitor 2D Wmo en Jeugdhulp 3e n 4e kwartaal 2016 (11 april 2017).
- Impressies dossieronderzoek jeugdhulp (strikt vertrouwelijk, april 2017).
- Presentatie cijfers en inzichten jeugdhulp ([www.regioalkmaar.nl](http://www.regioalkmaar.nl), 2016).
- Overzicht Juni 2017 - Gevalideerd met Jeugdregio (I-Sociaal Domein, juni 2017) .
- Memorandum Uitkomsten Cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp en Wmo (13 oktober 2016).
- Presentatie 'Raadsinformatieavond Specialistische jeugdhulp' (30 mei 2017).
- Jaarstukken 2016 (30 mei 2017).
- Voorjaarsnota 2018 – 2021
- Memorandum Raadsinformatiememo wachtlijsten Triversum (10 mei 2017).  
Netwerkorganisatie regio Alkmaar, Bekendmaking over de inkoop van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering voor contractperiode 2018-2020.



Aan de Rekenkamercommissie

Uw kenmerk  
2017/010

Uw brief d.d.  
08-11-2017

Onderwerp  
Ambtelijke wederhoor onderzoek  
"Tussenstand uitvoering jeugdhulp Alkmaar"

Ons kenmerk  
2017-01

Behandeld door  
J. Falke-Koesen

Toestelnummer  
0655464752

Bijlagen

Datum  
15.11.2017

Geachte rekenkamercommissie,

Op 8 november jongstleden hebben wij uw concept-rapport mogen ontvangen over de tussenstand van de uitvoering van de jeugdhulp Alkmaar voor ambtelijke wederhoor. Via deze brief willen wij daar graag op reageren.

Vooropgesteld: wij willen onze waardering uitspreken voor het feit dat in het rapport een aantal duidelijke kernpunten benoemd worden. Ook geeft de vergelijking met de landelijke cijfers een helder beeld. Wij zullen verder geen inhoudelijke reactie geven op het rapport (die hoort bij de bestuurlijke reactie) of op de uitspraken die door de geïnterviewde personen zijn gedaan. Niet alle uitspraken zijn voor ons herkenbaar, maar wij waren niet bij de interviews aanwezig dus wij kunnen daar geen oordeel over vellen. Wij zullen ons daarom beperken tot de feitelijkheden in het rapport.

In onze reactie maken wij onderscheid tussen algemene opmerkingen over het totale rapport en details.

### Algemeen

Een aantal zaken uit het rapport vraagt om een verheldering of nadere duiding. Dat gaat om de volgende punten:

- Op p. 17 staat dat aanbieders waarschuwen voor een overschatting van de eigen kracht. Tegelijkertijd staat op p. 32 dat aanbieders kansen zien om meer gebruik te maken van het sociale netwerk van mensen. Dit lijkt tegenstrijdig.
- Op p.32 onder het kopje "ICT" staat dat het idee was dat mensen gemakkelijk dossiers van collega's zouden kunnen raadplegen. Wij vragen ons af of dit klopt en hoe dat zich verhoudt tot de privacywetgeving? Misschien kunt u hierover in de tekst wat verduidelijking geven.
- Op p.38 staat dat respondenten vinden dat er te weinig mensen worden bereikt met de BPV-hulp. Uit de tekst is niet op te maken hoe dit beeld is ontstaan, dus misschien kunt u de tekst hierop aanvullen/aanpassen.

Wat volgens ons verder ontbreekt in het rapport, is een duidelijk onderscheid tussen waar de gemeente verantwoordelijk voor is en invloed op heeft en waarvoor niet. Hierdoor ontstaat de indruk dat de gemeente voor alles verantwoordelijk is. Dit is feitelijk onjuist. Het risico bestaat daarmee dat er straks aanbevelingen uit het rapport komen of vanuit de gemeenteraad waar het college geen invloed op heeft.

Wij geven u in overweging om dit onderscheid nadrukkelijker in het rapport een prominente plek te geven.

\* bezoekadres

MALLEGATSPLEIN 10

\* Postadres

POSTBUS 53

1800 BC ALKMAAR

\* bank

NL65BNGH0285027573

\* [www.alkmaar.nl](http://www.alkmaar.nl)

\* telefoon

14 072

\* telefax

(072) 548 87 77



Vervolg brief d.d. 15.11.2017  
(blz. 2 )

Het gaat dan bijvoorbeeld om het volgende:

- Op p.12 wordt ingegaan op de digitale toegankelijkheid van de jeugdhulp. Er wordt hier onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de digitale toegankelijkheid van de toeleiding naar de jeugdhulp (de verantwoordelijkheid van de gemeente) en de inzet van digitale middelen in de jeugdhulpverlening zelf (de verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieders).
- Op p.14 wordt ingegaan op de zachte landing en de wisseling van jeugdhulpverleners in bestaande hulpverleningstrajecten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen dat er voldoende jeugdhulp is ingekocht. Dit is ook gebeurd voor 2015. Hoezeer de wisseling in hulpverleners ook te betreuren valt, dit is een bedrijfsvoeringskwestie van de aanbieders.
- Op p.19 wordt de late betaling van hulpverleners via een PGB aangestipt. Hier staat niet bij vermeld dat dit de verantwoordelijkheid is van de SVB.
- Op p.37 wordt ingegaan op de afbouw van residentiële jeugdhulp. Hier wordt niet bij vermeld dat dit een ontwikkeling is die al een aantal jaar voor de transitie is ingezet.

Daarnaast worden in het verslag vooral veel meningen geventileerd. We hebben hierboven al aangegeven dat we de uitspraken niet (kunnen) betwisten, maar dat ze niet allemaal voor ons herkenbaar zijn. De vraag rijst dan hoe representatief deze meningen zijn en of het dan wel verstandig is om de tekst te larderen met dergelijke "losse uitspraken" als die tot een vertekend beeld zouden kunnen leiden? We willen u dit in overweging geven.

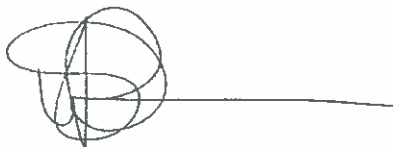
Tot slot: de interviews met de uitvoerenden vanuit de gemeente zijn gehouden in een ongelukkige periode met veel personele wisselingen. Dit is natuurlijk een issue van de gemeente zelf. Echter, met de suggesties van een van de geïnterviewden om met de nieuwe teamleider of unitmanager van de uitvoering te praten, is niets gedaan. Daardoor bestaat de indruk dat er niet zoveel mensen uit de uitvoering van de gemeente zelf zijn gesproken. Of dit de resultaten van het rapport beïnvloed zou hebben, valt natuurlijk niet te achterhalen.

#### Details

- Op p.5 in het rapport wordt gesproken over de "manager van het CJG", dit moet de coördinator zijn.
- P. 7: de jeugd- en gezinscoaches zijn niet van het CJG, maar opereren vanuit het CJG.
- P. 8: het schema is niet compleet. Vraag aan de rekenkamercommissie is in hoeverre het wenselijk is om dit schema aan te vullen, aangezien de gemeente met meer dan 70 aanbieders contracten heeft.
- Op p.11 staat dat het jeugdteam is samengesteld uit mensen van de GGD tot voorheen Bureau Jeugdzorg. Dit moet zijn Jeugdmaatschappelijk werk in plaats van de GGD.
- P. 15: de gemeenten zijn voor 2017 in gesprek gegaan met de aanbieders over de vraag hoe meer perceeloverstijgend aanbod gerealiseerd kan worden. In de tekst staat 2018.
- P. 18: de tarieven voor ambulante hulp zullen stijgen en die voor residentiële hulp dalen. Dit is onjuist.
- P.20 : het Portefeuillehoudersoverleg (POH) moet zijn het PORA.
- P.22: de gemeente Alkmaar heeft ook een lokaal calamiteitenprotocol en piketdienst voor de jeugdhulp.

Wij gaan ervan uit u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,  
Namens de directie,



W.J. Pelk

# Tussenstand uitvoering jeugdhulp Alkmaar

## Reactie op ambtelijk wederhoor



Rekenkamercommissie Alkmaar  
T.a.v. mevrouw J.F. Ningen  
Langestraat 97  
1811 JD Alkmaar

Datum: 29 november 2017

Contactpersoon: Mirte Loeffen  
m.loeffen@radaradvies.nl | 06- 12520948  
Onze referentie: alkuitje17

RadarAdvies  
Veemarkt 83, 1019 DB Amsterdam  
T (020) 463 50 50 | [www.radaradvies.nl](http://www.radaradvies.nl)



## Reactie op ambtelijk wederhoor

De rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Alkmaar heeft de concept-rapportage van het onderzoek naar de tussenstand van de uitvoering van jeugdhulp in Alkmaar op 8 november 2017 aangeboden voor ambtelijk wederhoor. Op 15 november ontving de RKC de volgende reactie:

Vooropgesteld: Wij willen onze waardering uitspreken voor het feit dat in het rapport een aantal duidelijke kernpunten worden benoemd. Ook geeft de vergelijking met landelijk cijfers een duidelijk beeld. Wij zullen verder geen inhoudelijke reactie geven op het rapport (die hoort in de bestuurlijke reactie) of op de uitspraken die door de geïnterviewde personen zijn gedaan. Niet alle uitspraken zijn voor ons herkenbaar, maar wij waren niet bij de interviews aanwezig dus kunnen we daar geen oordeel over vellen. Wij zullen ons daarom beperken tot de feitelijkheden in het rapport. In onze reactie maken wij onderscheid tussen algemene opmerkingen over het totale rapport en details.

### Algemeen

Een aantal zaken uit het rapport vraagt om een verheldering of nadere duiding. Dat gaat om de volgende punten:

Op p. 17 staat dat aanbieders waarschuwen voor een overschatting van de eigen kracht. Tegelijkertijd staat op p. 32 dat aanbieders kansen zien om meer gebruik te maken van het sociale netwerk van mensen. Dit lijkt tegenstrijdig.

Op p.32 onder het kopje "ICT" staat dat het idee was dat mensen gemakkelijk dossiers van collega's zouden kunnen raadplegen. Wij vragen ons af of dit klopt en hoe dat zich verhoudt tot de privacywetgeving? Misschien kunt u hierover in de tekst wat verduidelijking geven.

Op p. 38 staat dat respondenten vinden dat er te weinig mensen worden bereikt met de BPV-hulp. Uit de tekst is niet op te maken hoe dit beeld is ontstaan, dus misschien kunt u de tekst hierop aanvullen/aanpassen.

Wat volgens ons verder ontbreekt in het rapport is een duidelijk onderscheid tussen waar de gemeente verantwoordelijk voor is en invloed op heeft en waarvoor niet. Hierdoor ontstaat de indruk dat de gemeente voor alles verantwoordelijk is. Dit is feitelijk onjuist. Het risico bestaat daarmee dat er straks aanbevelingen uit het rapport komen of vanuit de gemeenteraad waar het college geen invloed op heeft.

Wij geven u in overweging om dit onderscheid nadrukkelijker in het rapport een prominente plek te geven.

Het gaat dan bijvoorbeeld om het volgende:

Op p. 12 wordt ingegaan op de digitale toegankelijkheid van de jeugdhulp. Er wordt hier onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de digitale toegankelijkheid van de toeleiding naar de jeugdhulp (de verantwoordelijkheid van de gemeente) en de inzet van digitale



middelen in de jeugdhulpverlening zelf (de verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieders).

Op p. 14 wordt ingegaan op de zachte landing en de wisseling van jeugdhulpverleners in bestaande hulpverleningstrajecten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te zorgen dat er voldoende jeugdhulp is in gekocht. Dit is ook gebeurd voor 2015.

Hoezeer de wisseling in de hulpverleners ook te betreuren valt, dit is een bedrijfsvoeringskwestie van de aanbieders.

Op p. 19 wordt de late betaling van de hulpverlener via een PGB aangestipt. Hierbij wordt niet vermeld dat dit de verantwoordelijkheid is van de SVB.

Op p. 37 wordt ingegaan op de afbouw van residentiele jeugdhulp. Hier wordt niet bij vermeld dat dit een ontwikkeling is die al een aantal jaar voor de transitie is ingezet.

Daarnaast worden in het verslag vooral veel meningen geventileerd. We hebben hierover al aangegeven dat we de uitspraken niet (kunnen) betwisten, maar dat ze voor ons niet allemaal herkenbaar zijn. De vraag rijst dan hoe representatief deze meningen zijn en of het dan wel verstandig is om de tekst te larderen met dergelijke “lossen uitspraken” als die tot een vertekend beeld zouden kunnen leiden? We willen u dit in overweging geven.

Tot slot: de interviews met de uitvoerenden vanuit de gemeente zijn gehouden in een ongelukkige periode met veel personele wisselingen. Dit is natuurlijk een issue van de gemeente zelf. Echter, met de suggestie van een van de geïnterviewden om met de nieuwe teamleider of unitmanager van de uitvoering te praten, is niets gedaan. Daardoor bestaat de indruk dat er niet zoveel mensen uit de uitvoering van de gemeen zelf zijn gesproken. Of dit de resultaten van het rapport beïnvloed zou hebben, valt natuurlijk niet te achterhalen.

#### **Details**

Op p. 5 in het rapport wordt gesproken over de “manager van het CJG”, dit moet de coördinator zijn.

P. 7: de jeugd- en gezinscoaches zijn niet van het CJG, maar opereren vanuit het CJG.

P. 8: het schema is niet compleet. Vraag aan de RKC is in hoeverre het wenselijk is om dit schema aan te vullen, aangezien de gemeenten met meer dan 70 aanbieders contracten heeft.

Op p. 11 staat dat het jeugdteam is samengesteld uit mensen van de GGD tot voorheen BJZ. Dit moet zijn Jeugdmaatschappelijk werk in plaats van de GGD.

P. 15: de gemeenten zijn voor 2017 in gesprek gegaan met de aanbieders over de vraag hoe meer perceeloverstijgend aanbod gerealiseerd kan worden. In de tekst staat 2018.

P. 18: de tarieven voor ambulante hulp zullen stijgen en die voor residentiele hulp dalen. Dit is onjuist.

P. 20: Het portefeuillehoudersoverleg (POH) moet zijn het PORA.

P. 22: de gemeente Alkmaar heeft ook een lokaal calamiteitenprotocol en piketdienst voor de jeugdhulp.



## Reactie op het ambtelijk wederhoor

Het ambtelijk wederhoor heeft in diverse suggesties voor aanpassing van de bevindingen geresulteerd. De meeste suggesties zijn verwerkt in het rapport. Niet alle opmerkingen vormden aanleiding voor het aanpassen van de rapportage. Hieronder volgt een overzicht van het effect per suggestie op de rapportage:

### Algemeen

- P. 17 Met betrekking tot enerzijds de overschatting van eigen kracht en anderzijds p. 32 het niet optimaal benutten van het sociale netwerk van mensen; dit zijn beide zaken die in de praktijk worden ervaren. Als verduidelijking van deze op het eerste gezicht tegenstrijdige ervaringen zal in het rapport worden toegevoegd dat een overschatting van eigen kracht er toe kan leiden dat de noodzaak tot compensatie van mensen die beperkingen hebben over het hoofd wordt gezien. Een beperking wil zeggen niet te verhelpen, maar enkel te accepteren belemmeringen in dagelijks functioneren, bijvoorbeeld ten gevolge van een Licht Verstandelijke Beperking/LVB. Het niet optimaal benutten van het sociale netwerk heeft te maken met het feit dat in de huidige ervaren werkdruk door uitvoerend hulpverleners de ruimte niet wordt ervaren om tot een goede netwerkanalyse te komen. Daarmee lijkt op korte termijn tijd gewonnen door het even snel zelf te doen, maar wordt tegelijkertijd op lange termijn niet gewerkt aan mogelijkheid tot duurzame oplossingen in de eigen omgeving van mensen.
- P. 32 Met de Jeugdwet is beoogd een bijdrage te leveren aan het komen tot het realiseren van het credo één gezin, één plan, één regisseur. Op het moment dat gezinnen in meerdere leefdomeinen problemen ervaren is het zaak dat de hulpverleners die in verschillende leefdomeinen actief zijn relevante informatie uitwisselen om tot een eenduidige aanpak in samenhang te komen. Onder het mom van privacy zijn veel hulpverleners kopschuw om informatie te delen. Vergeten wordt dat als niet *over* het gezin, maar *met* het gezin wordt gesproken het privacy vraagstuk verdwijnt. Volgens deze werkwijze kunnen ouders zelf aangeven dat ze toestemming geven om met het oog op goede resultaten van de hulpverlening informatie tussen hulpverleners uit te wisselen. Ook als ouders geen toestemming geven is het mogelijk met een beroep op doelbinding specifieke informatie te delen die bijdraagt aan het welzijn van kinderen. Hiermee kan een beroep worden gedaan op de Wet op de publieke gezondheid (Wpg), volgens welke de gezondheid van haar inwoners de verantwoordelijkheid is van de gemeente. Er kan in zo'n geval gesproken worden over een conflict van plichten; de plicht van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) enerzijds en de Wpg anderzijds. Deze verduidelijking zal opgenomen worden in het rapport.
- P. 38 Het feit dat te weinig mensen bereikt zouden worden met BPV-hulp is met de beschikbare documenten niet te staven. We zullen deze conclusie dan ook verwijderen.
- Onderscheid verantwoordelijkheid gemeente en jeugdhulpaanbieders algemeen: de gemeente is verantwoordelijk voor deugdelijke jeugdhulp. Als



jeugdhulpaanbieders dit (deels) niet waar kunnen maken dient de gemeente in haar rol als opdrachtgever jeugdhulpaanbieders hiertoe aan te sporen. Wij kunnen het wel eens zijn met een duidelijker onderscheid tussen directe verantwoordelijkheid en een afgeleide verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van jeugdhulp door de door de gemeente gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Om beide type verantwoordelijkheden optimaal te kunnen nemen is het ons inziens van belang dat de gemeente zicht heeft op wat er goed gaat en beter kan in de gemeente, maar ook wat er goed gaat en beter kan bij de jeugdhulpaanbieders.

- Onderscheid verantwoordelijkheid gemeente en jeugdhulpaanbieders specifiek: Op p. 12 zal een onderscheid worden gemaakt naar de directe verantwoordelijkheid van de gemeente voor de digitale toegankelijkheid van de toeleiding naar jeugdhulp en de inzet van digitale middelen door jeugdhulpaanbieders zelf als factor voor het realiseren van een goede uitvoering van jeugdhulp.
- Onderscheid verantwoordelijkheid gemeente en jeugdhulpaanbieders specifiek: Op p. 14 zal aangegeven worden dat de wisseling van jeugdhulpverleners na 2015 een ongewenst neveneffect is geweest van de transitie. Een aanbeveling die aan dit feit gekoppeld zal worden is dat instellingen alles doen wat in hun vermogen ligt om continuïteit in hulpverleners te bevorderen en dat de gemeente op basis van het jaarlijks terugkerende cliënttevredenheidsonderzoek na gaat in welke mate dit ook lukt.
- Onderscheid verantwoordelijkheid gemeente en jeugdhulpaanbieders specifiek: Op p. 19 zal aangegeven worden dat een late betaling van hulpverleners via een PGB de verantwoordelijkheid is van de SVB. Een aanbeveling die aan dit feit gekoppeld zal worden is dat er meer aandacht door de gemeente wordt besteed aan voorlichting voor inwoners over de mogelijkheden en beperkingen van een PGB.
- Op p. 37 zal vermeld worden dat de afbouw van residentiele jeugdhulp al in de jaren '90 van de vorige eeuw met een toenemende aandacht voor Intensieve Pedagogische Thuishulp (IPT) een aanvang heeft genomen.
- Mening in het verslag zijn opgenomen als illustratie van wat als resultaat van het onderzoek wordt gepresenteerd. De mate waarin dergelijke uitspraken representatief zijn voor de inwoners van Alkmaar zou aanvullend onderzoek aan moeten tonen. Dit zal in de leeswijzer van het rapport vermeld worden. Een aanbeveling die hier aan gekoppeld zal worden is om deze tussenstand als nulmeting te beschouwen en op basis van de uitkomsten van dit onderzoek de jaarlijks terugkerende klanttevredenheidspeiling aan te vullen met vragen die zicht geven op de mate waarin de aandachtspunten die in dit onderzoek zijn gevonden door een breed publiek worden gedeeld.
- Ten tijde van de suggestie om de nieuwe teamleider of unitmanager aanvullend te interviewen was er nog geen sprake van het vertrek van één van de respondenten. Na een afweging onzerzijds hebben we toen de inschatting gemaakt dat we voldoende informatie vanuit de gemeente hadden om een compleet beeld te schetsen.



## Details

- P. 5: Term “manager CJG” zal vervangen worden door coördinator.
- P. 7: Verbeterd zal worden dat jeugd- en gezinscoaches niet van het CJG zijn, maar opereren vanuit het CJG.
- P. 8: Schema p. 8 is niet compleet. Het betreft hier informatie uit het beleidskader, waarin de soort instellingen wordt weergegeven met een aantal voorbeelden.
- P. 11: GGD zal vervangen worden door Jeugdmaatschappelijk werk.
- P. 15: Het jaartal 2018 wat is genoemd voor het moment waarop in gesprek zal worden gegaan over perceeloverstijgend aanbod heeft al in 2017 plaatsgevonden. Dit jaartal zal worden gewijzigd.
- P. 18: De zinsnede *de tarieven voor ambulante hulp zullen stijgen en die voor residentiele hulp dalen* zal worden verwijderd.
- P. 20: Het portefeuillehoudersoverleg regio Alkmaar is het PORA en niet het POH. Dit zal in de tekst aangepast worden.
- P. 22: Toegevoegd zal worden dat er behalve een regionaal, ook een lokaal calamiteitenprotocol is.







## Rekenkamercommissie van de gemeente Alkmaar

Uw kenmerk  
2017/011

Uw brief d d  
06.12.2017

Onderwerp  
Bestuurlijke wederhoor tussenstand  
invoering jeugdhulp Alkmaar

Ons kenmerk  
-

Behandeld door  
J. Falke - Koesen

Toestelnummer  
06 554 6752

Bijlagen  
-

Datum  
19.12.2017

Geachte rekenkamercommissie,

Op 6 december jongstleden hebben wij uw concept-rapport ontvangen over de tussenstand van de uitvoering van de jeugdhulp Alkmaar voor bestuurlijke wederhoor. Via deze brief willen wij daar graag op reageren.

### Algemene conclusie

Allereerst willen wij u hartelijk bedanken voor het rapport. Het geeft een duidelijk beeld van wat voor majeure operatie de transitie en transformatie van de jeugdhulp is. Zorgen voor zorgcontinuïteit enerzijds en het realiseren van de ambities uit de transformatie anderzijds kost tijd, capaciteit en geld. "We zijn er nog niet," staat in het rapport. Of, zoals we zelf in de voortgangsrapportage 2016 al stelden: we hebben toppen bereikt, maar ook nog bergen te verzetten. Het college blijft zich hier dan ook onverkort voor inzetten.

Wij zijn blij dat het beleid waar wij als gemeente het meest direct invloed op hebben, namelijk de inrichting van onze eigen toegang, als positief element uit het rapport komt. De rol van het CJG en van de J&G coaches en het innovatieve 18-/18+ team worden duidelijk gewaardeerd door het hele veld.

Het geschetste beeld in het rapport is grotendeels herkenbaar, maar wel duidelijk een foto van 2015 en 2016. In die jaren heeft de focus sterk gelegen op het overnemen van het stelsel en het bieden van zorgcontinuïteit. In 2017 is de transformatie goed op gang gekomen. Veel van de aanbevelingen uit het rapport van Radar zijn in de loop van 2017 al opgepakt. Een aantal voorbeelden (niet limitatief):

- De gemeente werkt samen met Haltewerk aan een betere aansluiting van de jeugdhulp en de participatiewet;
- In 2017 is een pilot gestart voor een nog betere aansluiting van de J&G coaches op het primair onderwijs;
- We onderzoeken momenteel de mogelijke invoering van het school2care-concept in de regio;
- Er is een werkgroep dyslexie actief bestaande uit vertegenwoordigers van de gemeente, het onderwijs en de dyslexie-aanbieders;

### Budget

U concludeert dat de bezuiniging van rijkswege negatieve consequenties heeft gehad voor de kwaliteit en intensiteit van geleverde zorg.

* bezoadres	* bank	* telefoon
LANGESTRAAT 97	POSTBANK 116121	(072) 548 88 88
* postadres	BNG 28.50.00.179	* telefax
POSTBUS 53		(072) 548 87 77
1800 BC ALKMAAR	* www.alkmaar.nl	

(blz. 2 )

We hechten eraan dat in Alkmaar niet is bezuinigd op de jeugdhulp. Zo hanteert de gemeente geen budgetplafond: alle benodigde hulp wordt geleverd. Van de door u geconstateerde wachtlijsten zijn de oorzaken divers en niet alleen financieel van aard: er is onder andere een tekort aan gekwalificeerd personeel.

De huidige discussie tussen de gemeente en de aanbieders over tarieven gaat niet over een bezuiniging, maar onze inzet is erop gericht dat zoveel mogelijk geld naar de zorg voor het kind gaat en niet naar de overhead. Het college is dan ook van mening dat er niet zozeer geld bij hoeft, maar dat vooral de administratieve druk moet worden verminderd. Dáár zijn onze inspanningen ook op gericht, zodat het geld ook daadwerkelijk naar de hulp kan gaan en niet naar administratie.

### **Bureaucratie en werkdruk**

U constateert dat op tal van fronten de last van bureaucratische beperkingen wordt ervaren. Uiteraard kan de gemeente een steentje bijdragen om de overhead te verlagen door de administratieve druk vanuit ons op de aanbieders zo laag mogelijk te houden. Dit doen we onder andere door het invoeren van de vernieuwde bekostiging op de ambulante jeugdhulp per 1-1-2018. De vernieuwde bekostiging draagt bij aan het verlichten van de administratieve lastendruk doordat:

- Aanbieders niet meer hoeven te declareren op allerlei verschillende producten, maar op één overkoepelend product "integrale ambulante jeugdhulp";
- Aanbieders bij een kleine wijziging in het hulplan niet meer een nieuw product en een nieuwe beschikking hoeven aan te vragen bij de gemeente, maar zelf regie voeren op het te behalen resultaat;
- Aanbieders gemakkelijker onderling kunnen samenwerken omdat we de schotten tussen de oude sectoren in de ambulante jeugdhulp grotendeels loslaten.

Ook bij de huidige inkoop van jeugdhulp voor 2018 hebben we gelet op zo min mogelijk bureaucratie en administratieve druk. Zo is bijvoorbeeld voor de kleinere zorgaanbieders een versimpelde inkoopprocedure doorlopen.

Daarnaast hebben we ook geïnvesteerd in een verlichting van de werkdruk en administratieve druk bij onze eigen toegang. In oktober 2017 is de "jeugdhulpdesk" gestart. De jeugdhulpdesk-medewerkers zorgen voor goede doorverwijzingen en beschikkingen. Hierdoor neemt de administratieve druk bij de J&G coaches af, waardoor zij weer meer tijd voor het kind hebben en de kwaliteit en intensiteit van de hulp toeneemt. Ook is de capaciteit van de J&G coaches uitgebreid. De ervaring van de gemeente is dan ook eerder dat de druk op de coaches toeneemt door wachtlijsten bij andere partijen, waardoor gezinnen niet doorverwezen kunnen worden, dan andersom. Ook verwachtingenmanagement bij andere partijen over wat de J&G coaches wel en niet kunnen doen, blijft belangrijk. Wij merken bijvoorbeeld dat scholen zodanig enthousiast zijn over de J&G coaches, dat de scholen de coaches graag voor meer willen inzetten dan eigenlijk vanuit de gemeente is beoogd.

### **Sturing door de gemeenteraad**

U constateert dat het college wellicht de gemeenteraad te weinig heeft betrokken bij het maken van keuzes en beleidsafwegingen, maar dat de raad zelf ook te weinig initiatief heeft genomen.

De gemeenteraad heeft een bewuste keuze gemaakt voor zorgcontinuïteit, gezien de omvang en de snelheid waarmee de transitie moest plaatsvinden. Een zachte landing voor onze inwoners die jeugdhulp ontvangen, dat was het eerste uitgangspunt. Het college heeft dit uitgangspunt ter harte genomen en de focus gelegd op het soepel overnemen van het oude systeem met zo min mogelijk verandering en gedoe voor onze inwoners. Het ontwikkelen van fundamentele alternatieven paste daar – in dat stadium - niet bij, dus zijn er inderdaad minder voorstellen aan de raad voorgelegd. Nu de zachte landing is gerealiseerd, zoals u zelf ook constateert, komen we in een nieuwe fase van transformatie waar meer ruimte is voor alternatieven. Daarvoor zullen we regelmatig bij de raad terugkomen.

(blz. 3 )

### **Aanbevelingen**

Op basis van het onderzoek geeft u de raad en het college een aantal aanbevelingen mee.

*Ten aanzien van de budgettaire kaders:*

De gemeenteraad is op 6 december jongstleden geïnformeerd dat de gemeente in het eerste kwartaal van 2018 een tarievenonderzoek gaat doen onder alle aanbieders van ambulante jeugdhulp. Daarmee brengen we in kaart of de financiële kaders inderdaad knellen, en zo ja, waar. Mocht dit het geval zijn, dan zullen we de raad daar uiteraard over informeren, maar wel met het uitgangspunt: het geld moet naar de hulp en niet naar de administratie.

*Ten aanzien van de administratie en bureaucratie:*

Wij helpen de aanbieders om de administratieve druk te verlichten met onder andere de vernieuwde bekostiging en de jeugdhulpdesk. We zullen onze inspanningen hierop in 2018 voortzetten.

*Ten aanzien van de sturing door de gemeenteraad*

Het college gaat graag met de agendacommissie van de raad in gesprek om een aantal momenten in te plannen op de bestuurlijke kalender.

*Ten aanzien van de aanbevelingen van Radar:*

Het college zal de aanbevelingen van Radar meenemen en zijn voordeel doen met de door Radar aangeleverde 'foto' om de jeugdhulp in 2018 verder te verbeteren.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,



F.M. Bruinooge, burgemeester.



W. van Twuijver, secretaris.