

Uitvoering jeugdhulp op koers?

**Een onderzoek naar de jeugdhulp in Ede
van de RKC Ede**

Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De samenstelling van de commissie was in 2019 als volgt:

Leden:

- Michel Bergshoef;
- Jos van Kroonenburg;
- Albert Swinkels
- Corry-Anne van der Tang-Everse;
- Lydia Zwier-Kentie

Secretaris/onderzoeker:

- Sjoerd de Jong

Tweede onderzoeker:

- Jorine Koenders

Contactgegevens:

Secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Ede:
Sjoerd de Jong
Postbus 9022
6710 HK Ede

Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	5
1. Samenvatting bevindingen	5
2. De context van dit onderzoek	9
3 Conclusies	10
4. Aanbevelingen	13
5. Bestuurlijke reactie college	15
6. Nawoord Rekenkamer-commissie	17
Nota van bevindingen	18
1. Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Doel en vraagstelling	19
1.3 Onderzoeksaanpak	21
1.4 Leeswijzer	21
2 Beleid Jeugdhulp	22
2.1 Kaders vanuit het rijk	22
2.2 Doelen en uitgangspunten gemeente Ede	23
2.3 Partners	25
2.4 Budget	27
3. Praktijk in Ede	31
3.1 Organisatie jeugdhulp	31
3.2 Meten van effect	42
3.3 Financiële sturing	45
4. Rol van de raad	51
4.1 Informatie aan de raad	51
5 Bijlagen	54
5.1 Overzicht geïnterviewden	54
5.2 Overzicht bestudeerde documenten	54
5.3 Normenkader	55

Bestuurlijke nota

1. Samenvatting bevindingen

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Bereikt de gemeente Ede de gestelde doelen op het gebied van jeugdhulp op een effectieve en efficiënte wijze?

De hoofdvraag is uitgewerkt in deelvragen die in categorieën zijn ingedeeld (kaders, uitvoering, effectiviteit, efficiëntie en de rol van de raad). Hieronder geven we per categorie een samenvatting van de bevindingen.

Kaders: Vertaling naar doelen en budgetten

Met de Jeugdwet uit 2015 wilde het Rijk: “de jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau laten regelen”. Het idee daarbij was dat “de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving wordt versterkt”. Hierdoor is minder inzet van specialistische zorg nodig. De belangrijkste pijlers/doelen m.b.t. de jeugdhulp in Ede worden geformuleerd in het Beleidsplan Jeugd van de Gemeente Ede (2013), namelijk:

1. Versterken pedagogische civil society
2. Aansluiting met (passend) onderwijs
3. Centrum voor Jeugd en Gezin [CJG] en Sociaal Team [ST] vullen elkaar aan in zorg voor gezinnen
4. Organisatie van zorg gericht op voorkomen, signaleren en vroeg interveniëren
5. Waarborgen voor de veiligheid van jeugdigen
6. Eén gezin, één plan, één regisseur

Aan deze pijlers zijn weinig concrete indicatoren en streefwaarden gekoppeld. Bij de decentralisaties is vanuit het Rijk bepaald dat gemeenten moeten gaan samenwerken in grotere jeugdhulpregio's. Gemeente Ede werkt samen in de Regio Foodvalley. Daarnaast zijn de jeugdhulpaanbieders belangrijke regionale partners.

Lokaal zijn voor preventie en laagdrempelige ondersteuning onder andere Malkander (jeugdwerk) en Opella (maatschappelijk werk) belangrijke partners. Het budget voor jeugdhulp is verdeeld in de percelen ambulante, verblijf, veiligheid, landelijk ingekochte hulp en PGB (persoonsgebonden budget). Vanaf 2019 begroot en monitort de gemeente ook op dit perceelniveau. De gemeente probeert op dit moment verder, op basis van data-analyse, de kosten van de uitvoering van de jeugdzorg beter in kaart te krijgen en voorspellen. De onderdelen ambulante en verblijf kosten het meest en de kostenstijgingen doen zich in de periode 2015 t/m 2018 met name bij deze twee onderdelen voor. Bij het overgangsjaar 2015 was er sprake van een overschot van zo'n € 3,2 miljoen. Voor de jaren hierna is er sprake van een tekort. Het overschot is ten gunste gekomen van de algemene middelen en de tekorten zijn ten laste gekomen van de algemene middelen. De gemeente verwacht de komende jaren tekorten.

Uitvoering jeugdhulp

Bij de jeugdhulp maakt de gemeente Ede onderscheid tussen:

- Vrij toegankelijke preventie zoals jeugd en jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en de voorlichting en cursussen van het CJG (interventieniveaus 1 t/m 2¹).
- Lichte ondersteuning zoals tijdelijke gezinsbegeleiding bij opvoeding, via bijvoorbeeld de netwerkorganisaties van het CJG (interventieniveaus 3).
- Specialistische ondersteuning waarvoor een beschikking of verwijzing nodig is via huisarts, Sociaal Team of een gecertificeerde instelling, zoals Jeugdbescherming Gelderland (interventieniveaus 4 t/m 7).

Op het niveau van specialistische jeugdhulp (interventieniveaus 4 t/m 7) is er voldoende aanbod en keuzemogelijkheid. 'Lager' in de keten, namelijk bij vrij toegankelijke preventie en lichte ondersteuning, is er onvoldoende aanbod waar specialistische aanbieders naar kunnen afschalen. Een lokale visie op de jeugd(hulp) als geheel, waarbij ook specifiek aandacht is voor samenwerking met en inkoop van laagdrempelig (lokaal) aanbod is nog onvoldoende aanwezig.

Het Sociaal Team werkt vanuit het integrale principe één gezin, één regisseur, één plan. De uitwerking daarvan in de praktijk hangt van veel factoren af, waaronder de bereidheid van samenwerkingspartners om de regiefunctie van de Sociaal Team medewerkers te accepteren. Dit gebeurt nog niet altijd. Doordat veel casuïstiek (2/3 van de verwijzingen) buiten het Sociaal Team omgaat is de mate van integraliteit ook zeer afhankelijk van de jeugdhulpaanbieder en in hoeverre zij een integrale aanpak hanteren. Door het gebrek aan (inzichtelijke) metingen is lastig te zeggen of jeugdigen daadwerkelijk op adequate wijze ondersteuning ontvangen. Uit het cliëntervaringsonderzoek bij het Sociaal Team blijkt wel dat de jeugdigen en ouders grotendeels tevreden waren over de ontvangen ondersteuning. Dit onderzoek had echter een lage respons en ging slechts over het Sociaal Team, niet over de inzet van andere hulp en ondersteuning. Het lijkt er in ieder geval op dat wannéér jongeren hulp nodig hebben ze deze ook daadwerkelijk krijgen. Uit gesprekken en documenten komen geen signalen naar voren dat kinderen geen zorg hebben ontvangen wanneer dit wel nodig was.

Effectiviteit – meten en realiseren van doelen

Er zijn weinig duidelijke doelen en streefwaarden opgesteld die getoetst kunnen worden. Cijfers over indicaties en financiën kunnen dus niet goed afgezet worden tegen gestelde doelen. Daarnaast worden er nog onvoldoende metingen verricht met betrekking tot de effectiviteit van de ingezette hulp (de effecten die het heeft op jeugdigen). Er zijn verschillende activiteiten die de Gemeente Ede (deels in de samenwerking in Regio Foodvalley-verband) momenteel onderneemt om dit te verbeteren, zoals het werken met de outcome monitor (deze meet wél het resultaat van de hulp voor de jeugdige).

Door het grotendeels ontbreken van concrete doelen of streefwaarden legt de Rekenkamercommissie haar bevindingen naast de breed geformuleerde pijlers uit het Beleidsplan Jeugd van de gemeente Ede (uit 2013).

1. Versterken pedagogische civil society²:

De gemeente wil de pedagogische civil society vooral via het CJG versterken. Het CJG werkt inmiddels vindplaatsgericht, waarbij CJG medewerkers bijv. onderdeel uitmaken van de ondersteuningsteams op scholen. Daarnaast uit deze versterking van de civil society zich ook in activiteiten zoals 'Moeders informeren Moeders' en initiatieven die nu van

1 De gemeente Ede heeft de verschillende typen ondersteuning opgedeeld in interventieniveaus, die o.m. in de verordening terugkomen

2 De civil society wordt getypeerd als 'het normale leven' waar idealiter zoveel mogelijk van de eventuele problematiek al op laagdrempelige wijze en zo vroeg mogelijk wordt opgepakt.

de grond komen, zoals een burgerdenktank³. Veel geïnterviewden geven aan dat het CJG hier ontzettend hard aan heeft gewerkt, steeds beter de verbinding tussen mensen weet te leggen en daarbij (preventieve) ondersteuning biedt binnen de 'normale' leefwereld.

2. Aansluiting met (passend) onderwijs:

Deels is de aansluiting met onderwijs al goed ontwikkeld: CJG medewerkers vormen een belangrijke schakel tussen gemeenten en scholen. Anderzijds is dit een pijler waar momenteel veel actie op zit. De gemeente is nu in gesprek met scholen, aan de hand van een matching tussen cijfers van onderwijs en jeugdhulp. Samen wordt bekeken hoe door meer te investeren in de pedagogische context rondom kinderen problemen eerder voorkomen kunnen worden.

3. CJG en Sociaal Team vullen elkaar aan in zorg voor gezinnen:

Vanaf 2019 is er naast het CJG en het Sociaal Team ook het Toegangsteam Jeugd bijgekomen in Ede. Deze teams hebben in principe andere, op elkaar aansluitende, opdrachten. Voor de teams zelf is het echter nog onvoldoende duidelijk wat hun nieuwe rol precies is in de nieuwe constructie en op welke wijze ze samen zullen werken. Daarnaast loopt momenteel slechts 1/3 deel van de verwijzingen naar specialistische jeugdhulp via het Sociaal Team. De 'toegang' als geheel lijkt daarom nog onvoldoende grip te hebben op de jeugdhulp binnen gemeente Ede.

4. Organisatie van zorg gericht op voorkomen, signaleren en vroeg interveniëren:

De toegang tot de jeugdhulp is dusdanig ingericht dat de CJG's vindplaatsgericht werken en daarmee een belangrijke signalerende rol kunnen vervullen. Ook zetten zij gericht in op preventie, waarbij ze als succesverhaal de samenwerking met partners in de wijk noemen omtrent het thema seksualiteit en opvoeden. Zowel CJG medewerkers als algemene voorzieningen⁴ geven echter aan dat preventie momenteel onvoldoende prioriteit krijgt en dat er geen duidelijke gedeelde visie m.b.t. het voorliggend veld is. Beheersmaatregelen van de gemeente wat betreft jeugdhulp zijn momenteel inderdaad ook met name gericht op (afbouw van) specialistische jeugdhulp, maar niet op (doorontwikkeling van) laagdrempelige ondersteuning.

5. Waarborgen voor de veiligheid van jeugdigen:

Voor veiligheid wordt de wettelijke meldcode gevolgd. Uit de gesprekken en documenten zijn geen signalen gekomen die erop duiden dat er knelpunten zijn wat betreft de (aanpak van) veiligheid bij jeugdigen.

6. Eén gezin, één plan, één regisseur:

Wanneer een casus via het Sociaal Team loopt wordt er zoveel mogelijk via dit principe gewerkt. Daarbij is de Sociaal Team medewerker wel afhankelijk van de bereidheid tot samenwerken van relevante partners. Omdat er echter ook nog veel casuïstiek buiten het Sociaal Team omgaat is niet te zeggen of daar de integrale aanpak wordt gehanteerd. Op alle pijlers worden goede stappen gezet, maar is verbetering nodig. Daarbij blijkt vooral het grip krijgen op de toegang nog een belangrijk struikelblok.

3 Dit zijn initiatieven waarbij inwoners aan elkaar gekoppeld worden (of dat zelf doen), zodat ze met elkaar ervaringen kunnen uitwisselen en samen oplossingen kunnen zoeken en oppakken voor eventuele problemen

4 Organisaties die laagdrempelige ondersteuning bieden, zoals stichting Malkander

Efficiëntie – Kosten en behalen van gestelde doelen binnen de vastgestelde financiële kaders

De gemeente Ede heeft tekorten, er is een overschrijding van het budget. Deze norm is dus onvoldoende behaald. De oorzaak van de overschrijding is divers en het krijgen van grip op de uitgaven is een complexe operatie. Redenen voor de overschrijdingen die vaak worden genoemd zijn o.a.:

- Dankzij de decentralisaties zijn er simpelweg meer jeugdigen die jeugdhulp nodig hebben in beeld;
- Aanbod van hulp en huidige maatschappelijke trends creëren meer vraag naar jeugdhulp;
- Er is te weinig laagdrempelig aanbod aan algemene voorzieningen beschikbaar, waardoor jongeren langer dan nodig dure zorg krijgen (er kan niet voldoende 'afgeschaald' worden);
- Er is te weinig grip op (samenwerkingspartners in) de toegang. Zo gaan nog veel van de verwijzingen naar jeugdhulp via huisartsen, maar is ook lastig grip te krijgen op de rol van scholen, die een verantwoordelijkheid hebben voor passende ondersteuning aan hun leerlingen. In hoeverre zij die verantwoordelijkheid pakken is de vraag.

De gemeente heeft op veel van deze factoren een geringe directe invloed, terwijl de jeugdhulp wel een open einde regeling is. De norm dat de gemeentelijke aanpak tot lagere uitvoeringskosten leidt (bij dezelfde kwaliteit of hoger van jeugdhulp) wordt momenteel dan ook onvoldoende behaald, in ieder geval wat de kosten betreft (die stijgen juist). Of de kwaliteit hetzelfde is gebleven of is gestegen is op basis van de huidige metingen niet te zeggen. Beoordeling van de norm dat de bijsturingmaatregelen adequaat zijn is nu nog onvoldoende mogelijk. De bijbehorende acties zijn nog te kort geleden van start gegaan. Echter, er zijn belangrijke kanttekeningen genoemd bij de effectiviteit van sommige maatregelen. Waarbij met name de wijzigingen in de toegangsstructuur vanaf 1 januari 2019 en de geringe investering in algemene voorzieningen mogelijk negatief zullen uitpakken.

Rol en informatie raad

Uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat het jeugdhulpbeleid op de agenda van de raad staat als er beleidsstukken en verordeningen moeten worden vastgesteld, als er onderzoeken (de Sociale Monitor, cliënttevredenheid) beschikbaar zijn en als de programmarekening wordt vastgesteld. Ook zijn er meerdere raadsinformatie-bijeenkomsten geweest, zoals een sessie over het tekort op het budget van jeugdhulp in het najaar van 2018, is er in de vorige collegeperiode een Raadswerkgroep sociaal domein geweest en een werkgroep voor de Sociale Monitor.

De raad krijgt nog onvoldoende volledige en tijdige verantwoordingsinformatie. Het jeugdhulpveld is complex en de raad zoekt nog naar hoe hij geïnformeerd wil worden en wat daarin de juiste wijze is. De raad wil in ieder geval als geheel betrokken worden (niet slechts een commissie), zelf bijsturen en niet aan de zijlijn staan of reactief zijn. Om dit te bereiken wil de raad dat de informatievoorziening sneller en meer gestructureerd wordt (vooraf inplannen). De raad wil ook betrokken zijn bij tussentijdse signalen. De raad wil inzicht en overzicht: wat speelt er (inhoud/trends), wat zijn de effecten van het beleid op inwoners/cliënten (voelen zij zich echt geholpen) en hoe en waarover communiceert de gemeente?

Op basis van deze bevindingen heeft de Rekenkamercommissie vier hoofdconclusies en daarop gebaseerd vijf aanbevelingen geformuleerd. Voor de contextuele duiding van deze conclusies en aanbevelingen geeft de commissie u vooraf het volgende mee.

2. De context van dit onderzoek

Door de overdracht van taken in het sociale domein is er in de gemeente Ede, en eigenlijk in alle Nederlandse gemeenten, veel in beweging gekomen. De beweging van transitie naar transformatie is in Ede volop gaande; de transformatie van de jeugdhulp in Ede is nog niet afgerond. Dit is de eerste conclusie van de commissie. Dit onderzoek vond plaats gedurende deze dynamiek. Dat heeft effect gehad op het verloop van het onderzoek én op het resultaat.

De commissie illustreert aan de hand van twee concrete voorbeelden hoe de context van het onderzoek het onderzoekverloop heeft beïnvloed. Het eerste voorbeeld betreft de trage gang van zaken in de startfase van dit onderzoek en dan met name de verzameling van documenten en de totstandkoming van een lijst met te interviewen personen. Normaliter zijn dit snel te nemen hordes, maar ditmaal heeft het enkele weken geduurd. Het tweede voorbeeld is de diversiteit van meningen en inschattingen, die u in het rapport aantreft. Zelden was die diversiteit zo groot als in dit geval. U zult ook meningen van direct betrokkenen aantreffen, waarvan het de vraag is of die overeenkomstig het laatste beleid van de gemeente zijn.

De Rekenkamercommissie geeft u expliciet deze context van verandering mee, omdat die onmisbaar is voor een goede contextuele duiding van de onderstaande conclusies en aanbevelingen.

Dit rapport verschijnt naar verwachting - de gebruikelijke planning van hoor- en wederhoor volgend - vlak voor de besluitvormende vergadering over de transformatie en ombuigingen in het sociaal domein. Uit het voorgaande blijkt dat de commissie graag had gewild dat het onderzoek en het rapport eerder waren afgerond.

Bij de behandeling van het onderwerp transformatie en ombuigingen in het sociaal domein wordt u, de gemeenteraad van Ede, het memo Omdenken in het sociaal domein en zes leidende principes ter kennisgeving c.q. ter vaststelling voorgelegd. Verder wordt aan u gevraagd het college opdracht te geven de ombuigingsmaatregelen verder te verkennen. Later in dit jaar zult u over de uitkomsten van deze verkenning, namelijk bij de behandeling van de perspectiefnota en de programmabegroting, besluiten nemen.

De commissie beveelt u aan het college opdracht te geven de conclusies en de aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport mee te nemen in zijn verkenning. Daarnaast beveelt zij u aan om in uw definitieve besluitvorming over de transformatie en ombuigingen in het sociaal domein nadrukkelijk rekening te houden met de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport.

3 Conclusies

Met de Jeugdwet heeft de gemeente Ede de mogelijkheid hebben gekregen om de zorg voor haar jeugd beter en goedkoper te organiseren. Dat is een grote uitdaging. De keuzes de gemeente op het vlak van de transformatie van de jeugdhulp maakt, hebben (op den duur) veel effect op haar inwoners. De Rekenkamercommissie concludeert dat er grote stappen zijn/worden genomen om tot betere en ook (op termijn) betaalbare ondersteuning te komen. Gezien de grootte en complexiteit van de uitdagingen heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol echter onvoldoende uit kunnen voeren. De uitvoering van de Jeugdwet is complex. De gemeente moet een weg zien te vinden in samenwerken in de regio, goede samenwerkingsrelaties opbouwen met partners, keuzevrijheid voor ouders en kinderen behouden, investeren in preventie, integraal werken, omgaan met de rol van scholen en huisartsen. En dat alles met een budget, dat lager was dan voorafgaand aan de transformatie.

De Rekenkamercommissie concludeert op basis van haar onderzoek dat de gemeente Ede de door haar gestelde doelen op het gebied van jeugdhulp - op dit moment - niet op een effectieve en efficiënte wijze bereikt. Zie verder hieronder de toelichting op de vier conclusies.

1. De gemeente Ede is nog volop aan het transformeren

De transitie in de gemeente Ede, het inregelen van structuren en systemen om de taken behorende bij de Jeugdwet uit te voeren, is voortvarend opgepakt. De gemeente Ede heeft (samen met de regio) veel geïnvesteerd in specialistische jeugdhulp: jeugdhulpaanbieders zijn tevreden over de samenwerking (echt 'partnerschap') en de inrichting van de 'systeemwereld' (indicaties, facturatie) is goed op orde. Zo is er voor zover bekend geen kind tussen wal en schip gekomen. Wat betreft de toegang tot de jeugdhulp en het samenwerken met preventieve en laagdrempelige voorzieningen lijkt de gemeente nog zoekende. Enerzijds heeft het CJG veel geïnvesteerd in outreachend werken⁵ en zijn geïnterviewden veelal blij met de samenwerking met het Sociaal Team over de afgelopen jaren. Anderzijds is de inrichting van de gemeentelijke toegang een aantal keer veranderd. Na het eerste opstartjaar – 2015 – zijn de rollen van het CJG en het Sociaal Team aangepast. Vanaf 1 januari 2019 is er nu weer een nieuwe structuur, waarbij ook een Toegangsteam Jeugd is opgericht. Ook op andere terreinen lopen er nog volop acties. Zo zijn er gesprekken met scholen gaande gebaseerd op data vanuit de jeugdhulp en lopen er pilots voor verbeterde samenwerking met huisartsen. Ede is – gebaseerd op data en opgedane ervaringen – dus nog drukdoende het jeugdhulplandschap door te ontwikkelen. Daarbij ligt de focus met name op acties m.b.t. specialistische jeugdhulp. Een duidelijke visie op en actiegerichtheid m.b.t. (samenwerking rond) preventie en laagdrempelige ondersteuning ontbreekt. De transformatie is een project dat een lange adem vergt. In het onderzoek is gebleken dat er nog veel verschillen van inzicht zijn tussen betrokkenen bij beleid en praktijk. Dat is verklaarbaar gezien de fase in het transformatieproces, waarin veel zaken nog niet voldoende uitgediscussieerd zijn en er nog onvoldoende vaste werkwijzen en routines in de praktijk ontwikkeld zijn. Daardoor is het draagvlak voor veranderingen niet altijd optimaal, getuige bijvoorbeeld de meningsverschillen t.a.v. wijzigingen in de toegangsregie.

2. Nog weinig grip op de toegang en op regie

Een derde van de verwijzingen naar jeugdhulp loopt momenteel via de gemeente. Een groot deel van de overige verwijzingen loopt via de huisarts of – in het geval van jeugdhulp met verblijf – via Gecertificeerde Instellingen (GI's). Het aandeel verwijzingen via deze andere partijen is relatief groot in vergelijking met de rest van Nederland en ook in vergelijking met de andere gemeenten in de regio Foodvalley. Dit zorgt niet alleen voor een gebrek aan grip op verwijsgedrag, maar ook voor een gebrek aan regie voor de gemeente. Het Sociaal Team krijgt niet automatisch een signaal wanneer een indicatie voor een jeugdige of zijn/haar gezinsleden wordt afgegeven. Wanneer huisartsen of GI's niet zelf dat contact leggen met het Sociaal Team is er geen (totaal)beeld van inzet van hulp en kan er door de gemeente niet gewerkt worden vanuit 'één gezin, één plan, één regisseur'. Ook wanneer een jeugdige of gezin wél in beeld is bij het Sociaal Team hangt de mate waarin zij regie kunnen voeren alsnog af van de bereidheid tot samenwerking van relevante partners. Een eenduidige verklaring voor het grote aandeel verwijzingen vanuit huisartsen en GI's is moeilijk. Geïnterviewden opperen dat dit komt doordat mensen het idee hebben dat de route via de huisarts sneller is. Een andere verklaring is dat door de wijzigingen in de toegang zowel inwoners als andere partners onvoldoende idee hebben waar ze terecht kunnen. In ieder geval is dit een niet eenvoudig op te lossen vraagstuk, omdat ook huisartsen en GI's wettelijke verwijzers zijn. De gemeente kan hen stimuleren om samen te werken, maar niets afdwingen. Ede zet hier stappen in, onder meer door een pilot met specialistische ondersteuners bij huisartsen. Vooralsnog is grip op de toegang en op het voeren van regie echter nog een belangrijk vraagstuk voor de gemeente Ede.

3. De gemeente zet stappen in datagedreven werken, zeker wat betreft specialistische jeugdhulp. Systematisch evalueren, gekoppeld aan concrete doelen, gebeurt echter onvoldoende.

De gemeente heeft zeker wat betreft indicaties en financiën veel geïnvesteerd in het op orde krijgen van de data. Dat heeft ervoor gezorgd dat ze nu trends kunnen herkennen, zoals de grote opkomst van indicaties voor BSO+ of de spreiding van inzet van jeugdhulp over scholen. Gekoppeld aan deze inzichten worden nu gericht stappen ondernomen. Ook op het gebied van kwaliteitsmetingen gaat Ede nu aan de slag, door outcome indicatoren op te vragen bij aanbieders. Dan is er niet alleen inzicht over wát wordt ingezet (zoals nu het geval is), maar ook in hoeverre die inzet adequaat is. Dit zijn waardevolle ontwikkelingen. Het datagedreven werken gebeurt echter met name op het gebied van specialistische jeugdhulp. In beleidsstukken en raadsdocumenten wordt weinig inzicht gegeven in trajecten en projecten vanuit het CJG, het Sociaal Team (los van de indicaties) en algemene voorzieningen. Waar in de Sociale Monitor 2018 bijv. uitgebreide cijfers en tabellen staan over de inzet van specialistische hulp is er relatief veel minder inzicht in wat er gebeurt qua preventieve en laagdrempelige ondersteuning. Ook het (systematisch) evalueren van beleidskeuzes (gekoppeld aan concrete doelen) gebeurt nog weinig in Ede. Data wordt nu 'reactief' gebruikt (trends destilleren uit verzamelde data) in plaats van proactief, door gekoppeld aan concrete doelen en streefwaarden data te verzamelen en gericht te evalueren. Ook het evalueren met m.n. lokale partijen gebeurt nog onvoldoende. Waar jeugdhulpaanbieders betrokken worden bij monitoring van zowel inzet als kwaliteit wordt er met het CJG, het ST en eventueel algemene voorzieningen nog niet op die manier gewerkt.

4. De controlerende rol van de gemeenteraad t.a.v. het jeugdhulpbeleid is (nog) beperkt

De raad heeft tot dusverre veel gedaan aan kaderstelling maar nog onvoldoende zijn controlerende rol gepakt of kunnen pakken t.a.v. het jeugdhulpbeleid. In de voormalige raads werkgroep Sociaal Domein is er wel samengewerkt met een vertegenwoordiging van de raadsleden, met als voornaamste opbrengst de Sociale Monitor. Deze kan een belangrijke bijdrage leveren aan de controlerende rol, maar wordt tot dusverre onvoldoende op die wijze gebruikt. Doordat er in beleidsnotities als Het is Mensenwerk en het Beleidsplan Jeugd (beide 2013) weinig concrete doelen, streefwaarden en bijbehorende acties worden genoemd is het lastig voor de raad om grip te krijgen op 1) waar Ede precies naartoe wil wat betreft jeugdhulp 2) hoe beoogd wordt die doelstelling(en) te bereiken. De kaders die er nu liggen zijn met name financieel en bieden de praktijk onvoldoende richting en houvast. Doordat de monitoring tot dusverre ook voornamelijk op financiën gebeurt en er geen structurele evaluaties plaatsvinden van bijvoorbeeld de toegang heeft de raad daarnaast te weinig voeding om zijn controlerende taak voldoende invulling te geven.

4. Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Verplaats de focus naar de 0-de lijn en naar preventie.

Enkele belangrijke onderdelen van de transformatie zijn nog te weinig uit de verf gekomen, namelijk de totstandkoming van een “pedagogische civil society” en de uitbouw van de 0-de en 1e lijn op een zodanige manier dat afschaling van specialistische hulp naar meer informele vormen van hulp mogelijk wordt.

Aanbeveling 2: Voer een onderzoek uit naar de toegang

Wat betreft de toegang naar jeugdhulp vallen in Ede twee dingen op: het grote aantal verwijzingen via de huisarts en de vele wisselingen in de structuur van de gemeentelijke toegang. Het grote aantal verwijzingen via de huisarts leidt ertoe dat de gemeente veel minder grip heeft. Ook wordt er bij een verwijzing via de huisarts minder gekeken naar vragen als: kan er volstaan worden met een lichtere vorm van ondersteuning, wellicht binnen iemands eigen netwerk? Welke andere ondersteuning is er in het gezin en kan door regie het beroep op de jeugdhulp worden verminderd? Om daadwerkelijk te transformeren is het echter belangrijk dat deze vragen wel gesteld worden. Het is nu niet duidelijk waarom in Ede in meerderheid wordt gekozen voor de toegang via huisartsen, in plaats van de gemeentelijke toegang. Daarom bevelen wij een breed onderzoek naar de toegang aan, waarin dit wordt onderzocht. Vanuit welke overwegingen maken inwoners de keuze voor een bepaalde toegang? Waarom wordt daarbij veelal de huisarts verkozen? In hoeverre hebben de wisselingen in de gemeentelijke toegang hier invloed op? En wat is het effect van de nieuwe toegangsstructuur? Wanneer deze analyse is afgerond kan een actieplan worden opgezet om het aandeel van verwijzingen via de gemeentelijke toegang te vergroten.

Aanbeveling 3: Zorg dat de kosten van de jeugdzorg beter beheerst worden.

Maak voor de raad inzichtelijk hoe het budget in Ede wordt verdeeld. Vraag als raad naar risico's en scenario's en daarbij behorende maatregelen ter bijsturing. Benader de beschikkingsverlening met een kritische blik.

Aanbeveling 4: Versterk de systematische evaluaties en het datagedreven werken

In de afgelopen jaren is er al veel tot stand gekomen op het vlak van meting van acties en trends en is een begin gemaakt met kwaliteitsmetingen via outcome indicatoren. Het is gewenst om voortvarend op deze weg voort te gaan, omdat dit inzicht kan bieden in de effectiviteit van alle ingezette hulp, niet alleen in het specialistische vlak, maar ook in de preventieve en laagdrempelige ondersteuning van de 0-de en 1-e lijn. Maak als raad afspraken over terugkerende evaluaties waarin deze metingen worden gepresenteerd en plan frequente bijstelmomenten.

Aanbeveling 5: Geef concreter richting aan het jeugdhulpbeleid

De gemeente bouwt aan een lokaal stelsel. De jeugdhulp is een soort van open einde regeling. Deze twee zaken vragen van de raad een andere kaderstelling dan zij traditioneel gewend is. Kaders stellen vraagt, in dit proces van transformatie, naast financiële kaders en goedkeuren van beleid ook richting geven aan het nieuwe jeugdhulpstelsel. Het gaat daarbij om het maken van inhoudelijke keuzes, die gaan over “wat werkt er wel en wat werkt er niet in de Edese praktijk”. Ook is het van belang als raad procesafspraken te maken en daarop te controleren. Focus daarbij op inzicht in de resultaten

van de middelen die worden ingezet. Maak afspraken over hoe één gezin, één plan, één regievoerder beter kan worden gerealiseerd, waarbij een definitie van regie kan helpen.

Stel als college concrete doelen en hang hier concrete acties en streefwaarden aan. Maak keuzes die verdere transformatie ondersteunen, zoals meer aandacht voor preventie. Verwerk de visie in de voorwaarden voor de zorgaanbieders. Zorg dat de medewerkers in de uitvoering op de hoogte zijn van de (financiële) kaders, zodat het draagvlak voor de transformatie verder versterkt wordt.

5. Bestuurlijke reactie college

Geachte leden van de rekenkamer,

Van u ontvingen wij het rapport "Een onderzoek naar de jeugdhulp in Ede". In het kader van bestuurlijk wederhoor reageren wij op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

We danken de commissie voor het rapport en zijn blij met de conclusie van de onderzoekers dat er geen kind tussen wal en schip terecht is gekomen. Het rapport maakt ook duidelijk dat er nog veel te doen is. Als college onderschrijven we dan ook de vier conclusies van uw onderzoek. Uw onderzoek was gericht op de periode 2015 t/m de eerste helft van 2018 en is uitgevoerd in een dynamische periode van veranderingen binnen het sociaal domein. We hebben dan ook de behoefte om vanuit die veranderende context een korte reactie te geven op de conclusies.

1. De gemeente Ede is nog volop aan het transformeren

Met u constateren we dat het is gelukt om de transitie tot een succes te maken. Het was een hele opgave om zo'n grote transitie met vooraf zoveel onduidelijkheden te volbrengen. Met inzet van velen en dankzij een prettige en goede samenwerking met zes andere gemeenten binnen FoodValley is het gelukt. De transformatie is echter weerbarstiger. De conclusie dat we als gemeente Ede nog volop aan het transformeren zijn delen wij dan ook. Dit is de reden geweest waarom we halverwege 2018 een regionaal gedragen visie (Ons verhaal) en transformatie programma hebben vastgesteld. Op basis van deze visie is in samenspraak met lokale en regionale partners (aanbieders, jongeren, huisartsen, lokale team, gemeenten) een transformatieprogramma vastgesteld. Deze visie en regionaal programma vormt een integraal onderdeel van het nieuwe lokale Jeugdbeleidsplan. Lokaal zijn we vanaf oktober 2018 namelijk ook bezig om in dialoog met alle betrokken partijen een nieuw Jeugdbeleidsplan op te stellen. We hopen het nieuwe Jeugdbeleidsplan in juni 2019 voor te leggen aan de Raad.

2. Nog weinig grip op de toegang en op regie

U constateert dat er nog weinig grip is op de toegang en op regie. In de Jeugdwet is wettelijk vastgelegd dat (huis)artsen en gecertificeerde instellingen jeugdigen toe kunnen leiden naar jeugdhulp. Ook wij constateren dat het aandeel van deze verwijzers relatief groot is en er hierdoor onvoldoende grip is op toegang en regie. Uw conclusie delen we dan ook. Vier ingezette maatregelen om deze toegang en de regie hierop te verbeteren willen wij hier noemen: Ten eerste hebben wij sinds 2016 Specialistische Ondersteuners Huisartsen gepositioneerd binnen de huisartsenpraktijken in Ede. Het resultaat daarvan is dat de kwaliteit van deze semi-gemeentelijke toegang tot jeugd GGZ flink is toegenomen. Echter, ook wij vinden dit nog altijd niet voldoende. Ten tweede is in de voorstellen, in het kader van de door ons als college vastgestelde leidende principes, opgenomen om als gemeente "meer aan zet" te komen en de eisen aan de jeugdhulp vanuit medische verwijzers aan te scherpen en hier ook meer op toe te gaan zien. Als derde maatregel neemt de gemeente Ede sinds februari 2019 deel aan de landelijke pilot Jeugdbescherming Dichterbij. Een belangrijke doelstelling van deze pilot is het verbeteren van de veiligheidsketen. Tot slot is vanaf 1 januari 2019 de scope van de Sociaal Teams aangepast waardoor deze teams meer tijd en ruimte krijgen om actief regie te voeren op complexe casussen binnen de jeugdhulp. Het nieuw ingerichte Toegangsteam Jeugd is een meer passievere vorm van regie gaan voeren op jeugdcasussen.

3. De gemeente zet stappen in data gedreven werken, zeker wat betreft specialistische jeugdhulp. Systematisch evalueren, gekoppeld aan concrete doelen, gebeurt echter onvoldoende.

Als college onderschrijven we deze conclusie. Er is in de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het op orde krijgen van de data en het systematisch uitvragen van outcome-indicatoren. We zijn trots op wat bereikt is. De volgende stap moet zijn om de data nog meer proactief te gebruiken. De doelen die we stellen vanuit het regionale transformatieplan in het nieuwe Jeugdbeleidsplan zullen daarbij leidend zijn.

4. De controlerende rol van de gemeenteraad t.a.v. het jeugdhulpbeleid is (nog) beperkt

Deze conclusie betreft vooral de Raad. We gaan er van uit dat het regionale transformatieplan en het nieuwe Jeugdbeleidsplan voldoende concrete doelen, streefwaarden en acties bevatten voor de Raad om een meer controlerende rol te kunnen gaan pakken.

Hieronder reageren wij op de door u aangegeven aanbevelingen die aan ons als college zijn gericht. Bredere discussie kan als dat nodig is plaatsvinden bij de behandeling van het rapport in de raad.

Aanbeveling 1: Verplaats de focus naar de o-de lijn en naar preventie

Wij onderschrijven deze aanbeveling. Vanuit aangescherpte leidende principes zullen wij hier de komende jaren meer uitvoering aan gaan geven.

Aanbeveling 2: Voer een onderzoek uit naar de toegang.

Vanuit landelijk onderzoek en eigen data hebben wij voldoende zicht op de wijze waarop jeugdigen naar specialistische jeugdhulp worden verwezen. Er is op dit moment voldoende zicht op mogelijkheden en maatregelen om hier meer grip op te krijgen. We zullen in eerste instantie deze maatregelen uit gaan voeren en hebben er vertrouwen in dat er hierdoor voldoende grip en regie gevoerd kan worden. Een nieuw onderzoek gaat ons op dit moment niet verder helpen en ondersteunen deze aanbeveling dan ook niet.

Aanbeveling 3: Zorg dat de kosten van de jeugdzorg beter beheerst worden

Deze aanbeveling richt zich vooral op de raad. In algemene zin ondersteunen we als college deze aanbeveling en zijn al onze ingezette maatregelen, naast een kwalitatieve verbetering van het stelsel, ook gericht op beheersing van kosten.

Aanbeveling 4: Versterk de systematische evaluaties en het datagedreven werken

Wij ondersteunen deze aanbeveling.

Aanbeveling 5: Geef concreter richting aan het jeugdbeleid

Met het nieuwe Jeugdbeleidsplan stellen we concrete doelen vast. We nemen deze aanbeveling mee bij het verder concretiseren van dit nieuwe beleid in concrete acties en streefwaarden.

Tot zover onze reactie.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders,

drs. P.C.M. van Elteren
secretaris

mr. L.J. (René) Verhulst
burgemeester

6. Nawoord Rekenkamer- commissie

De rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie en constateert dat het college de conclusies van de commissie deelt en een groot deel van haar aanbevelingen onderschrijft.

Het college geeft in zijn bestuurlijke reactie aan blij te zijn met de conclusie “dat er geen kind tussen wal en schip is gekomen”. Volgens de commissie hebben de onderzoekers van RadarAdvies dit echter niet geconcludeerd. De onderzoekers hebben tijdens het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat er in Ede kinderen tussen wal en schip terecht zijn gekomen. Dat is een niet onbelangrijke nuance.

Het college van B en W reageert op de tweede conclusie met een beschrijving van de maatregelen die reeds zijn genomen om de regie op de toegang te verbeteren en wijst ook op de landelijke pilot waarin de gemeente sinds kort participeert. Deze stand van zaken leidt er volgens het college toe dat er geen noodzaak is voor een nieuw onderzoek naar toegang en regie, zoals de commissie in haar tweede aanbeveling voorstelt. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om de ontwikkelingen op dit vlak nauwkeurig te volgen en te evalueren op consequenties voor beleid en uitvoering.

De derde aanbeveling vertaalt het college naar een verantwoordelijkheid voor de gemeenteraad. De rekenkamercommissie merkt op dat het college verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering en het voor de gemeenteraad inzichtelijk maken van de budgettering en resultaten.

De commissie ziet met belangstelling uit naar alle toekomstige ontwikkelingen in dit complexe en gevoelige beleidsveld.

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Vanaf dat moment is de gemeente Ede bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de hulp aan minderjarigen. Het idee achter de Jeugdwet is dat gemeenten de jeugdhulp beter en goedkoper kunnen uitvoeren dan provincies en het Rijk. Gemeenten zouden, als eerste bestuurslaag, het beste in staat zijn om maatwerk te leveren dat aansluit bij wat lokaal nodig is.

Deze omslag vraagt zowel een herinrichting van systemen (een transitie) als een inhoudelijke verandering van de 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.

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het sturen op de beoogde maatschappelijke effecten/doelen van de Jeugdwet en dient te controleren of het door het college voorgestelde beleid hieraan bijdraagt. Om deze taak goed te kunnen uitvoeren hebben gemeenteraadsleden behoefte aan gedegen informatie. Wat zijn bijvoorbeeld de partners met wie gemeente Ede haar jeugdhulpbeleid realiseert? Wat is het beschikbare budget voor jeugdhulp? Hoe verloopt de uitvoering van de jeugdhulp? En lukt het bijvoorbeeld om de druk op de gespecialiseerde hulp te laten afnemen en meer jongeren in hun eigen leefomgeving te ondersteunen? Krijgen (toegangs)professionals het voor elkaar om de eigen kracht en het sociale netwerk rondom jeugdigen effectief in te zetten? Wordt beginnende problematiek in een vroeg stadium gesignaleerd en sluit de preventie aan bij de behoeften van jeugdigen met een hulpvraag? Deze vraagstukken hangen samen met de vraag of de gemeente de Jeugdhulp effectief en met de beschikbare middelen kan uitvoeren. Inzicht in deze vragen is noodzakelijk voor raadsleden om hun kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen.

1.2 Doel en vraagstelling

Doelstelling

De rekenkamercommissie wil met het onderzoek naar het jeugdhulpbeleid van de gemeente Ede, haar burgers en de gemeenteraad inzicht bieden in:

- Welke beleidsdoelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten de gemeente op dit gebied heeft geformuleerd.
- Hoe zij de jeugdhulp heeft georganiseerd en vormgegeven.
- Of het jeugdhulpbeleid, en de uitvoering hiervan, effectief en efficiënt zijn.

Vraagstelling

De rekenkamer heeft daarbij de volgende vraagstelling geformuleerd: Bereikt de gemeente Ede de gestelde doelen op het gebied van jeugdhulp op een effectieve en efficiënte wijze?

De algemene vraagstelling is uitgewerkt in verschillende deelvragen die betrekking hebben op de periode 2015 t/m de eerste helft van 2018.

Kaders jeugdhulp

1. Vertaling jeugdhulp naar doelen en budgetten:
 - a) Welke doelen heeft het Rijk op het gebied van de jeugdhulp geformuleerd?
 - b) Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten heeft de gemeente op het gebied van de jeugdhulp geformuleerd?
 - c) Met welke partners wil de gemeente de doelen voor haar jeugdhulp realiseren?
 - d) Wat is het budget van de gemeente voor jeugdhulp en uit welke deelbudgetten is dit opgebouwd?

Uitvoering jeugdhulp

2. Uitvoering - algemeen
 - a) Hoe heeft de gemeente de jeugdhulp georganiseerd c.q. vormgegeven (denk hierbij onder meer aan de rol en taak van het Sociaal Team, het CJG, de inkoop van de specialistische jeugdhulp en de samenwerking met de maatschappelijke partners)?
 - b) Sluit de vraag naar jeugdhulp - voor de verschillende vormen van jeugdhulp - aan op het aanbod? Of is er bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van knelpunten?
- Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treft de gemeente?
 - c) In hoeverre is bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van een integrale aanpak?
 - d) Ontvangen kinderen die hulp nodig hebben deze ook daadwerkelijk op adequate wijze?
3. Uitvoering - effectiviteit
 - a) Hoe meet de gemeente de effectiviteit van haar jeugdhulp? Voert zij metingen uit om te controleren of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt?
 - b) In hoeverre realiseert de gemeente haar doelen op het gebied van jeugdhulp?
 - c) Hoe en wanneer informeert het college de gemeenteraad over de (voortgang van de) realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid?
 - d) Wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over de (voortgang van de) realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid?
4. Uitvoering - efficiëntie
 - a) Wat zijn de belangrijkste kostenposten van het jeugdhulpbeleid?
 - b) Realiseert de gemeente de gestelde doelen binnen de vastgestelde financiële kaders?
 - I. Zijn er budgetoverschrijdingen c.q. -knelpunten?
 - II. Zo ja, hoe worden die veroorzaakt?
 - III. Leidt de aanpak van de gemeente tot lagere uitvoeringskosten (bij dezelfde kwaliteit of hogere kwaliteit van de jeugdhulp)?
 - IV. Treft de gemeente adequate bijsturingsmaatregelen om overschrijdingen/financiële knelpunten (in de toekomst) te voorkomen?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de deelvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende activiteiten ondernomen. Zo hebben we de beschikbare documenten geanalyseerd, interviews afgenomen, dossiers geanalyseerd en zijn we aanwezig geweest bij een casuïstiekbespreking van het Sociaal Team. Hieronder is weergegeven welke deelvragen beantwoord worden met welke activiteit.

Activiteit	Deelvragen
Documentstudie	Doelen 1a t/m d
Interview portefeuillehouder en beleidsadviseurs	Doelen en uitvoering 2a, d en e en 3a t/m d
Interview inkoper of contractmanager	Uitvoering 2b & c
Interview financieel controller	Efficiëntie 4a & b
Interview toegangsprofessionals	Uitvoering en effectiviteit 2a t/m e en 3a en b
Interview vertegenwoordigers jeugdhulpaanbieders	Uitvoering 2a t/m e
Interview vertegenwoordigers lokale partners (algemene voorzieningen)	Uitvoering 2a t/m e
Interview raadsleden en fractievolgers	Effectiviteit 3c en d
Analyse MPG casuïstiek + bijwonen casuïstiekbespreking*	Uitvoering en effectiviteit 2d (maar ook 2a, b en e) en 3b
Aanvullende analyse casuïstiek*	Efficiëntie 4bIII
Interview raadsleden en fractievolgers	Effectiviteit 3c en d

* De analyse van casuïstiek is gedaan op basis van dossieranalyse van de gegevens van de gemeente. Daarvoor zijn uit zowel de gemeentelijke financiële administratie als het administratieve systeem van het Sociaal Team steekproefsgewijs respectievelijk 10 en 15 casussen geselecteerd. Uit deze selectie bleken 7 casussen geschikt voor analyse (bij de grote selectie zaten ook casussen waarbij het geen jeugdhulp betrof of waar de jeugdigen niet bekend waren bij het Sociaal Team, die zijn er uitgehaald).

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we allereerst in op het jeugdhulpbeleid in Ede. Daarmee beantwoorden we deelvraag 1. Dit kader toetsen wij vervolgens aan de praktijk in hoofdstuk 3, waarmee deelvragen 2, 3 en 4 (grotendeels) worden beantwoord. Tot slot gaan we in hoofdstuk 4 in op de informatievoorziening aan de raad. Dit beantwoordt deelvragen 3c en 3d.

2 Beleid Jeugdhulp

2.1 Kaders vanuit het rijk

Welke doelen heeft het Rijk op het gebied van jeugdhulp geformuleerd? Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Daarbij zijn verantwoordelijkheden en (financiële) middelen met betrekking tot jeugdhulp vanuit het Rijk, de Provincie en zorgverzekeraars overgedragen naar de gemeenten. In de memorie van toelichting op de Jeugdwet stelt het Rijk dat het uitgangspunt van de stelselwijziging is dat 'jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden'. Met als uiteindelijk doel 'het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving'. Enerzijds wordt dit beoogd door het scheppen van de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden bij gemeenten (de transitie). Aanvullend dient ook een omslag (transformatie) plaats te vinden in de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen naar:

1. Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht).
2. Demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren (onder andere door het versterken van het opvoedkundige klimaat in wijken en scholen).
3. Eerder de juiste hulp op maat te bieden, om het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
4. Een betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, door ontschotting van budgetten.
5. Betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en hun kracht weten te benutten.

De concrete verantwoordelijkheden die gemeenten daarbij hebben gekregen zijn:

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

De nieuwe taken die de gemeenten erbij kregen zijn ook gepaard gegaan met een bezuinigingsopgave. Deze stond technisch gezien los van de decentralisatie maar is door de gelijktijdige invoering hiervan niet los te zien. Op een naar gemeenten over te hevelen macrobudget van € 3,5 miljard in 2015 werd tegelijk met de invoering van de Jeugdwet 450 miljoen bezuinigd⁵. De overheveling van gelden pakt ook per gemeente verschillend uit. Gelden worden verdeeld, gebaseerd op objectieve criteria als het aantal jongeren en aantal eenoudergezinnen, niet gebaseerd op werkelijke kosten in het verleden.

2.2 Doelen en uitgangspunten gemeente Ede

Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten heeft de gemeente op het gebied van jeugdhulp geformuleerd?

De gemeente Ede zet in verschillende beleidsdocumenten haar visie op het gebied van Jeugdhulp uiteen. De basisdocumenten zijn de sociaal domein-brede nota Het is Mensenwerk (2013), Beleidsplan Jeugd (2013) en ons verhaal (2018). In Het is Mensenwerk (pagina 4) wordt de basis gelegd voor de decentralisaties in het algemeen:

*Ede kiest voor anders **doen**. Voor de noodzakelijke veranderingen in het sociale domein is het vooral van belang dat we dingen anders gaan doen in plaats van dat we ze anders gaan structureren. Het gaat op de eerste plaats om gedragsverandering: een focus op wat mensen kunnen, ondersteunen door te redeneren vanuit mogelijkheden, en "zorgen dat..." in plaats van "zorgen voor..."*

In het beleidsplan jeugd wordt de sociaal brede nota vertaald naar doelen of 'pijlers' specifiek gericht op jeugd:

1. Versterken pedagogische civil society:

De civil society wordt getypeerd als 'het normale leven' waar idealiter zoveel mogelijk van de eventuele problematiek al op laagdrempelige wijze en zo vroeg mogelijk wordt opgepakt. De gemeente Ede ziet hier een belangrijke rol voor het CJG die een preventieve rol dient in te nemen in het jeugdstelsel. Bijbehorende activiteiten zijn bijvoorbeeld het stimuleren van ontmoetingen en pedagogische uitwisseling tussen ouders.

2. Aansluiting bij (passend) onderwijs:

Onderwijs is een belangrijke vindplaats voor jeugdhulp. Daarnaast zijn scholen met de Wet passend onderwijs ook verantwoordelijk geworden voor de benodigde extra ondersteuning aan jongeren. Om hierin zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken, geeft de gemeente aan samen met scholen deze thema's verder te zullen uitwerken.

3. CJG en sociaal team vullen elkaar aan in zorg voor gezinnen:

De gemeente kiest er voor om (enkelvoudige) problematiek bij het CJG te beleggen, waarbij de professional doorschakelt naar het sociale team wanneer er sprake is van (meervoudige) gezinsproblematiek. Het CJG heeft een expliciete focus op opvoeden, opgroeien en het opbouwen van de pedagogische civil society.

4. Organisatie van zorg gericht op voorkomen, signaleren en vroeg interveniëren:

Voor een goede en vroegtijdige signalering bij kinderen met opgroei- en opvoedingsproblemen en/of die risico lopen op psychische problemen en stoornissen zegt de gemeente meer in te gaan zetten op de coördinatie van signalen; "waardoor goed ingeschat kan worden wat hiervan de aard en de ernst is." Er dient snel en eenvoudig een beroep gedaan te kunnen worden op specialistische expertise om juist te kunnen diagnosticeren en zo de inzet van verkeerde hulpverlening te voorkomen.

5. Waarborgen voor de veiligheid van jeugdigen:

Wat betreft veiligheid volgt de gemeente de wettelijke meldcode en ziet zij toe op de uitvoering daarvan. Aanvullend voegt ze toe dat veiligheid een 'issue' is voor elke (beroeps of vrijwillige) kracht.

6. Eén gezin, één plan, één regisseur:

De hulp (bij meervoudige problematiek) dient zoveel mogelijk vanuit de samenhang tussen de diverse partijen opgepakt worden. De regiefunctie legt de gemeente bij de gezinsregisseur van het sociale team, die daarmee ook het aanspreekpunt voor het gezin is. Vanuit de omschrijving van deze pijler destilleert de gemeente een aantal voorwaarden waaraan de uitvoering moet voldoen:

- De jeugdige en de opvoeder staan centraal
- Eigen kracht versterkend
- Uitnodigend (hoog bereik)
- Vroegtijdig
- Vasthoudend
- Effectief en efficiënt
- Samenwerkend
- Gemotiveerde en competente werkers
- Bestuurlijk draagvlak
- Lerende organisatie

Bij de uitgangspunten zijn weinig concrete indicatoren of streefwaarden genoemd waaraan voldaan moet worden. Het concreetst is de vuistregel bij vroegtijdig. Die stelt dat 'diegene die risico's of problemen signaleert zo is toegerust dat hij of zij in 80% van de gevallen ook afdoende ondersteuning kan bieden'.

Qua indicatoren wordt voornamelijk gefocust op indicatoren om de kwaliteit van de zorg te waarborgen. Algemeen geldt daarbij dat de gemeente stelt dat ze inzetten 'op doelmatige bijdragen en bewezen effectieve methodieken' en dat deze getoetst en gemonitord zullen worden. De drie indicatoren die daarbij meegenomen zullen worden zijn:

1. De kwaliteit van de geboden zorg en dienstverlening en het kwaliteitsbeleid van de zorgaanbieders.
2. De competentie en het opleidingsniveau van de professional en de manier waarop daarop gestuurd wordt.
3. De mate waarin de zorgaanbieder stuurt op blijvend vernieuwen.

In de programmabegroting 2016-2019 (pagina 42) verwoordt de gemeente het maatschappelijk effect dat ze beoogt met jeugdhulpbeleid als volgt: "Alle jeugdigen groeien op in een veilige en stimulerende opvoed- en opgroeicontext."

Hierbij wordt één indicator genoemd om dit effect te meten, namelijk een daling van het aantal jeugdigen waarbij sprake is van jeugdbeschermingsmaatregelen. De gestelde streefwaarde daarvoor is 110 jeugdigen, waarbij het gaat om een jaarlijkse meting. In latere stukken komt deze indicator niet als zodanig terug. In de programmabegroting 2018-2021 wordt in de digitale versie⁶ het 'percentage jongeren met jeugdhulp (tot 18 jaar)' als indicator genoemd bij het programma 'individuele ondersteuning'. Hier wordt echter geen streefwaarde bij benoemd, alleen de daadwerkelijke realisatie (8.5% in 2016 en 8.8% in 2017). Bij het programma 'preventieve ondersteuning' staan een aantal aanvullende jeugdgerelateerde indicatoren zoals het aantal meldingen van kindermishandeling bij Veilig Thuis. Ook bij deze indicatoren wordt echter geen streefwaarde genoemd, enkel de realisatie (bij meldingen van kindermishandeling: 63 in 2014, 58 in 2015 en 60 in 2016).

Om concrete invulling te geven aan de genoemde visie en uitgangspunten zien we in de beleidsstukken (zowel lokaal als regionaal) een aantal handvatten en ordeningsprincipes terug die daarvoor de basis vormen. Een belangrijke indeling is die in interventieniveaus⁷. Bij de niveaus loopt de zwaarte aan ondersteuning op.

6 <https://ede.begroting-2018.nl/p2351/indicatoren>

7 Verordening Jeugdhulp Ede 2018

Het gaat om:

- **Interventieniveau 1.** Universele preventie: lezingen/voorlichting, folders, welzijn nieuwe stijl, vrijwilligerscircuit.
- **Interventieniveau 2.** Selectieve preventie: zelfhulpgroepen, themagroepen, ouderavonden, jongerenwerk, een gesprek, telefonisch advies.
- **Interventieniveau 3.** Lichte ondersteuning: vraagverheldering- toeleiding naar ondersteuning, aantal gesprekken (ongeveer 5) + follow up na 5 maanden, korte individuele training en andere kortdurende interventies, langdurige ondersteuning door vrijwilligers, generalistische training voor groepen ouders, generalistische training voor groepen jeugdigen.
- **Interventieniveau 4.** Intensieve ondersteuning: gespecialiseerde (gezins) interventies of trainingen, respijtzorg, kinderopvang plus, persoonlijke verzorging, vervoer (gekoppeld aan extramuraal begeleiding en kortdurend verblijf).
- **Interventieniveau 5.** Specialistische ondersteuning: diagnostiek uitgebreid, crisishulp, gespecialiseerde training, maatregelhulp in het kader van jeugdbescherming, maatregelhulp in het kader van jeugdreclassering.
- **Interventieniveau 6.** Specialistische intensieve ondersteuning: multiprobleem interventies, traumabehandeling in het kader van kindermishandeling en/of huiselijk geweld.
- **Interventieniveau 7.** Excluderende vormen van ondersteuning: dagbehandeling, gezinsbehandeling, pleegzorg, gezinshuis, residentiële zorg, JeugdzorgPlus, behandeling psychiatrie, verblijf psychiatrie.

De verantwoordelijkheid voor interventieniveau 1 t/m 3 ligt op lokaal niveau. De ondersteuning voor interventieniveaus 4 t/m 7 wordt geregeld via de regionale inkoop van de jeugdhulp.

De gemeenten in Regio Foodvalley⁸ waar Ede onderdeel van is, hebben de volgende doelen afgesproken:

- De interventieniveaus worden als ordeningsprincipe voor de jeugdhulpketen gebruikt.
- De wens is de generalistische interventies in aantal te laten toenemen. De aanname daarbij is dat het aantal specialistische interventies afneemt.
- Het aantal jeugdigen dat is aangewezen op het aanbod uit interventieniveaus 4 t/m 7 dient teruggedrongen te worden door hen vroegtijdig en indien passend, te voorzien van lichtere vormen van ondersteuning en/of begeleiding.
- De gemeenten in Regio Foodvalley formuleren vooraf verwachtingen ten aanzien van het volume waarin vormen van zorg, (dag)behandeling en gespecialiseerde zorg beschikbaar zijn. Van de zorgaanbieders wordt verwacht dat zij aangeven hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van jeugdhulp die valt onder de hogere interventieniveaus.

2.3 Partners

Met welke partners wil de gemeente de doelen van haar jeugdhulp realiseren?

Regionaal

Bij de decentralisaties is vanuit het Rijk bepaald dat gemeenten moeten gaan samenwerken in grotere jeugdhulpregio's. Gemeente Ede werkt samen in de eerder genoemde Regio Foodvalley. Naast Ede gaat het daarbij om de gemeenten Barneveld, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel en Veenendaal. De visie van deze gemeenten op de jeugdhulp was vastgelegd in het document *Elke jeugdige telt en doet mee* (2013). Dit document vormde de basis voor regionale samenwerking, aanvullend heeft elke gemeente zijn eigen lokale visie.

8 Regionale visie 2013

Regionale uitgangspunten ⁹:

- Alle kinderen zijn normaal
- Een kind is een gezin
- We doen wat echt nodig is
- Een kind hoort thuis
- Voorkomen is beter dan genezen
- Onze jeugdhulpverleners zijn helden!
- We werken met aanbieders die onze visie uitvoeren
- We blijven leren
- Cijfers zeggen niet alles

Belangrijke regionale partners zijn de jeugdhulpaanbieders. Overleg met de (ingekochte) aanbieders vindt plaats via fysieke en digitale overlegtafels. Daarnaast is er een website waarop informatie te vinden is over Regio Foodvalley en de regionale inkoop van de jeugdhulp. Deze is publiek toegankelijk. Voor de inkoop van de specialistische jeugdhulp is er gekozen voor bestuurlijk aanbesteden. Bestuurlijk aanbesteden is geen aanbestedingsprocedure maar een methodiek voor opdrachtgeverschap. Uitgangspunt van bestuurlijk aanbesteden is de volledige keuzevrijheid van cliënten. Zij kunnen voor elke aanbieder kiezen om zorg te krijgen, mits deze aanbieder voldoet aan de gestelde voorwaarden en akkoord gaat met het vastgestelde tarief. In Regio Foodvalley zijn op die wijze ruim 200 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd. Tussentijds toe- en uittreden is mogelijk¹⁰. Een ander uitgangspunt is dat er voortdurend interactie plaatsvindt met aanbieders en, bij voorkeur, cliënten. Daarbij selecteert de gemeente op basis van objectieve criteria een deel van het zorglandschap aan een fysieke tafel. De aanbieders die hieraan deelnemen komen eens in de zoveel maanden bij elkaar rondom specifieke thema's. Alle andere geïnteresseerden kunnen invloed uitoefenen via een digitale tafel, waarbij ze per mail reacties en aanbevelingen kunnen sturen. Deze worden vervolgens ook gepubliceerd via de website van Regio Foodvalley¹¹.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente de aanbieders als partner ziet en het belangrijk vindt dat er veel verschillend aanbod is zodat de ouders en kinderen keuzevrijheid hebben. Een zorgaanbieder gaf aan: *"Bij andere regio's is er soms meer het idee van 'de betaler bepaalt', met Ede en Regio Foodvalley voelt het meer als een partnerschap."*

Lokaal

Op lokaal niveau noemt de gemeente verschillende partners met wie nauw samengewerkt dient te worden. Er wordt geen concrete lijst genoemd maar uit het beleidsplan jeugd¹² zijn in ieder geval de volgende partners te destilleren: jeugdhulpaanbieders, jeugdgezondheidszorg, ouders, opvoeders en jeugdigen, onderwijs, huisartsen en vrijwilligers(organisaties)¹³. Meer algemeen gezegd gaat het hierbij om partners in zowel de nulde-, eerste- als tweede lijn: het normale leven (met daarin gezin, school, kinderdagverblijf et cetera), laagdrempelige ondersteuning in de eerste lijn (zoals het CJG of het Sociaal Team) en uiteindelijk de specialistische jeugdhulpaanbieders in de tweede lijn. De gemeente geeft aan bij deze verschillende partners te moeten schakelen tussen verschillende rollen: *"Waar zij opdrachtgever en budgethouder is, moet zij soms op de stoel van de centrale speler gaan zitten (zij bepaalt wat er gebeurt), maar gaat het om de ontwikkeling van een brede visie en beweging in het sociale domein, dan is zij afhankelijk van draagvlak bij meerdere partijen en doet zij er beter aan zich als medespeler in een netwerk op te stellen"* ¹⁴.

9 Visiedocument "Ons verhaal" - Jeugdhulp Regio Foodvalley (2018)

10 Alleen bij ambulante, niet bij verblijf / Veiligheid

11 Tim Robbe op sociaal web

12 Beleidsplan Jeugd, gemeente Ede, december 2013

13 Beleidsplan Jeugd Gemeente Ede, december 2013

14 Nota "Het is Mensenwerk – Toegang en sturing in het sociaal domein" – Gemeente Ede, 2013

Voor preventie en laagdrempelige ondersteuning zijn onder andere Malkander (jeugdwerk) en Opella (maatschappelijk werk) belangrijke partners. Deze partijen zijn (over het algemeen) ingekocht via subsidierelaties met de gemeente. Een deel van de geïnterviewde geeft aan het jammer te vinden dat de gesprekken die zij voeren met de gemeente veelal over geld gaan en weinig over de inhoud (bijvoorbeeld over het waarom en hoe van de activiteiten die ze verzorgen). Allen geven ze aan dat er momenteel onvoldoende visie is op samenwerking in de keten, dus de samenwerking rondom jeugdigen en gezinnen. Eén geïnterviewde formuleert het als volgt: *“Het lijkt alsof er geen regie op de projecten is, maar dat alles los van elkaar wordt ingehuurd. Meer clusteren en bewaken van kwaliteit is nodig. Samen sta je sterker. Je kan het preventieve voorveld meer body geven.”*

Een andere lokale partner onderschrijft dit punt en voegt toe dat er binnen de gemeente *“Geen onderzoekende houding is hoe we met elkaar een meerwaarde creëren voor ouders en kinderen.”* Hierdoor werken de verschillende partijen (zowel in de nulde, eerste als tweede lijn) vaak los van elkaar, in plaats van in een netwerk. Om dat voor elkaar te krijgen, oppert de geïnterviewde van de derde algemene voorziening: *“Is er bestuurlijk een duidelijke koers nodig, waar management uitvoering geeft. Om dit te bewerkstelligen moet een koers uitgezet worden met een aantal belangrijke spelers. Bijvoorbeeld lokaal ingebedde partijen bij elkaar brengen en samen een meerjarenplan maken met gedeelde visie.”*

Vanuit dit gesprek over inhoud willen de lokale partijen dan ook graag het gesprek over financiering voeren. Zo geeft één van hen aan: *“Er is nu veel minder geld beschikbaar op jeugdgebied (door de tekorten) dus er moeten keuzes worden gemaakt. Dit bemoeilijkt wel de cultuuromslag die in het zorgveld dient plaats te vinden, namelijk het meer outreachend en preventief werken. Omdat dit niet op korte termijn resultaat laat zien wordt daar minder in geïnvesteerd, terwijl dit wel nodig is om die omslag te bereiken.”*

Ook de andere algemene, laagdrempelige voorzieningen geven aan dat de middelen momenteel (te) beperkt zijn om echt voldoende te investeren in de gezinnen en/of projecten waar ze mee aan de slag zijn.

2.4 Budget

Wat is het budget van de gemeente voor jeugdhulp en uit welke deelbudgetten is dit opgebouwd?

In de gemeentelijke boekhouding zijn voor de uitvoering van de jeugdzorg de onderstaande begrote en gerealiseerde kosten voor de boekjaren 2015 t/m 2017/15 opgenomen (zie hieronder het overzicht). Ten aanzien van het overzicht moet het volgende worden opgemerkt:

De zorgkosten zijn niet altijd in het boekjaar verantwoord waarop ze daadwerkelijk betrekking hebben, omdat:

- er zorgaanbieders waren die de geleverde zorg nogal eens met een forse vertraging bij de gemeente in rekening brachten. Soms betrof de vertraging zelfs enkele jaren. Zorgaanbieders waren traag met factureren, omdat zij, net als de gemeente zelf, in verband met de decentralisatie van de jeugdhulp o.a. hun financiële systemen opnieuw moesten inregelen/inrichten.
- de gemeente was in de eerste jaren na de decentralisatie van de jeugdhulp niet goed in staat om de (verwachte) kosten van de jeugdhulp degelijk te begroten/te prognosticeren, omdat goede historische informatie bij de overgang ontbrak.

15 De definitieve gerealiseerde kosten van het boekjaar 2018 waren ten tijde van het schrijven van deze nota nog niet beschikbaar.

Het was voor de gemeente eind 2014 bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel middelen zij voor de uitvoering van de jeugdhulp vanuit het Rijk zou ontvangen. Deze middelen fluctueerden vervolgens van jaar op jaar.

- De gemeente werd in de beginperiode met verschillende bekostigingssystemen geconfronteerd¹⁶.
- Ten slotte moet bedacht worden dat de gemeente slechts voor een deel grip en zicht heeft op de toegang tot de jeugdhulp en dat het voor haar lastig is om het aantal cliënten jeugdzorg juist in te schatten¹⁷.

De uitvoerings- en zorgkosten van de jeugdhulp worden voor een belangrijk deel gedekt uit de integratie-uitkering jeugd-sociaal domein. Voor de boekjaren 2016 en 2017 geldt dat er sprake is van een tekort op de integratie-uitkering jeugd. De gemeente dekt dit tekort vanuit de algemene middelen.

Overzicht begrote en gerealiseerde uitvoerings- en zorgkosten jeugdhulp gepresenteerd naar boekjaar:

Betreft	Boekjaar 2015 (bedrag x € 1.000,-)	Boekjaar 2016 (bedrag x € 1.000,-)	Boekjaar 2017 (bedrag x € 1.000,-)
Begrote kosten product 40.09 (Jeugdzorg preventief)	5.131	5.480	3.360 ¹⁸
Begrote kosten product 40.10 (Jeugdzorg)	25.918	23.405	25.606
Totaal begrote kosten	31.049	28.885	28.966
Gerealiseerde kosten product 40.09 (Jeugdzorg preventief)	4.514	5.238	3.230
Gerealiseerde kosten product 40.10 (Jeugdzorg)	23.706	23.661	28.063
Totaal gerealiseerde kosten	28.220	28.899	31.293
Overschot/tekort (+/-)	2.829	-14	-2.327

In het overzicht hierna zijn de begrote en gerealiseerde uitvoerings- en zorgkosten aan het zorgjaar toegerekend waarop zij betrekking hebben; d.w.z. het jaar waarin de zorg daadwerkelijk is geleverd. Het betreft een extra-comptabel overzicht van de zorgjaren 2015 t/m 2018 en heeft alleen betrekking op het product 40.10 (Jeugdzorg). Uit het overzicht is op te maken dat bij het zorgjaar 2015 sprake is van een overschot van zo'n € 3,2 miljoen. Voor de jaren hierna is er sprake van een tekort. Het overschot en de tekorten zijn respectievelijk ten gunste c.q. ten laste gekomen van de algemene middelen¹⁹.

16 Elke financier van de jeugdzorg, de provincie, de zorgverzekeraar en het zorgkantoor, hanteerde een eigen bekostigingssysteem (bijvoorbeeld lumpsumsubsidie, prijs maal hoeveelheid (pxq) en DiagnoseBehandelCombinatie (DBC).

17 Uit ambtelijke wederhoor bleken de volgende aantallen: 2015: 2268, 2016: 2721, 2017: 2995 en 2018: 3032

18 De begrote (en de werkelijke) kosten van dit product zijn in het boekjaar 2017 lager dan in 2015 en 2016, omdat de kosten van de sociale teams en praktische gezinsondersteuning vanaf 2017 zijn begroot en verantwoord op een andere activiteit (respectievelijk de activiteit Lokale teams en de activiteit Thuisbegeleiding). Verdere is de doorbelasting van de loonkosten naar dit product met ingang van 2017 aangepast.

19 De gemeenteraad van Ede heeft deze verrekening bij de actualisatie van de Programmabegroting 2017-2020 (in november 2016), de Perspectiefnota 2018-2021 (juli 2017) en de Meerjarenbegroting 2019-2022 (juli 2018) goedgekeurd.

Overzicht begrote en gerealiseerde uitvoerings- en zorgkosten gepresenteerd naar zorgjaar:

Betreft	Zorgjaar 2015 (bedrag x € 1.000,-)	Zorgjaar 2016 (bedrag x € 1.000,-)	Zorgjaar 2017 (bedrag x € 1.000,-)	Zorgjaar 2018 (bedrag x € 1.000,-)
Begrote kosten product 40.10 (Jeugdzorg)	24.778	22.981	24.690	27.870
Gerealiseerde kosten product 4010 (Jeugdzorg)	21.585	23.482	27.736	30.953 ²⁰
Overschot/tekort (+/-)	3.193	-501	-3.046	-3.083
Verrekend met algemene middelen	-3.193	501	3.046	3.083

De gemeente verwacht de komende jaren de volgende tekorten op het product Jeugdzorg (zie het overzicht hieronder). Het tekort wordt gedekt uit de algemene middelen.

Betreft	2018 (bedrag x € 1.000,-)	2019 (bedrag x € 1.000,-)	2020 (bedrag x € 1.000,-)	2021 (bedrag x € 1.000,-)	2022 (bedrag x € 1.000,-)
Verwacht tekort product 40.10 (Jeugdzorg)	-8.903	-7.170	-5.700	-4.575	-4.575

Het budget voor jeugdhulp is verdeeld in de percelen ambulant, verblijf, veiligheid, landelijk ingekochte hulp en PGB. Vanaf 2019 begroot en monitort de gemeente op dit perceelniveau. De gemeente probeert op dit moment verder, op basis van data-analyse, de kosten van de uitvoering van de jeugdzorg beter te prognosticeren.

Toelichting op de percelen

Ambulant betekent daarbij 'niet plaatsgebonden zorg', waarbij de hulpverlener en/of de hulpvrager zich naar elkaar toe bewegen voor het ondersteuningsaanbod (bijvoorbeeld voor gesprekken of dagbesteding). Bij verblijf gaat het om zorg waarbij de jeugdige (tijdelijk) op een locatie verblijft waar hulp wordt verleend, bijvoorbeeld in een gezinshuis of instelling. Veiligheid betreft de casuïstiek waar bijvoorbeeld ondersteuning vanuit de jeugdbescherming of jeugdreclassering ingezet dient te worden. Landelijk ingekochte hulp is hulp die dusdanig specialistisch is en zo'n klein volume heeft dat dit vanuit de VNG via landelijke raamcontracten wordt ingekocht. Ten slotte kan er bij jeugdhulp een persoonsgebonden budget worden afgegeven om als jeugdige of gezin zelf (informele) ondersteuning in te kopen.

In het onderstaande overzicht zijn de gerealiseerde kosten van de onderdelen ambulant, verblijf, veiligheid, landelijk ingekochte hulp en PGB voor de jaren 2015 t/m 2018 weergegeven. Uit het overzicht blijkt dat de meeste kosten gemoeid zijn met de onderdelen ambulant en verblijf en dat de kostenstijgingen zich in de periode 2015 t/m 2018 bij deze twee onderdelen voordoen.

20 De gerealiseerde kosten betreffen een prognose c.q. zijn nog niet definitief.

Betreft	Gerealiseerde kosten 2015 (bedrag x € 1.000,-)	Gerealiseerde kosten 2016 (bedrag x € 1.000,-)	Gerealiseerde kosten 2017 (bedrag x € 1.000,-)	Gerealiseerde kosten 2018 (bedrag x € 1.000,-)
Ambulant	8.346	9.858	13.054	15.915
Verblijf	7.277	9.237	10.676	10.825
Veiligheid	2.832	2.226	1.936	1.881
Landelijk	386	315	431	708
PGB	2.744	1.846	1.639	1.624
Totaal	21.585	23.482	27.736	30.953

3. Praktijk in Ede

3.1 Organisatie jeugdhulp

a) Hoe heeft de gemeente de jeugdhulp georganiseerd c.q. vormgegeven (denk hierbij onder meer aan de rol en de taak van het sociaal team, het CJG, de inkoop van de specialistische jeugdhulp en de samenwerking met de maatschappelijke partners)?

Bij de jeugdhulp maakt de gemeente Ede onderscheid tussen²¹:

- Vrij toegankelijke preventie zoals jeugd en jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en de voorlichting en cursussen van het CJG (interventieniveaus 1 t/m 2).
- Lichte ondersteuning zoals tijdelijke gezinsbegeleiding bij opvoeding via bijvoorbeeld de netwerkorganisaties van het CJG (interventieniveau 3).
- Ondersteuning waarvoor een beschikking of verwijzing nodig is via huisarts, Sociaal Team of een gecertificeerde instelling, zoals Jeugdbescherming Gelderland (interventieniveaus 4 t/m 7).

De organisatie van de jeugdhulp gebeurt deels op lokaal niveau en deels in een regionale samenwerking. In dit stuk zullen wij allereerst ingaan op de lokale inrichting.

Zoals gesteld in het beleidsplan jeugd is één van de pijlers van Gemeente Ede dat het Centrum voor Jeugd en Gezin [CJG] en het Sociaal Team [ST] elkaar aanvullen in de zorg voor gezinnen. De opdracht die ze daartoe hebben gekregen is van 2015 tot heden een aantal keer aangepast. We zullen bij de beantwoording van deze vraag daarom eerst het historisch verloop van het lokale veld toelichten, waarna we ingaan op de huidige situatie op zowel lokaal als regionaal niveau.

3.3.1 Historisch verloop inrichting CJG en sociaal team

Bij het opstarten van het Sociaal Team bestond de pilot initieel uit twee teams. Dit zijn inmiddels vier teams. Sociale Teams voeren zowel de Wmo als de Jeugdwet uit. Ze werken integraal voor alle leeftijden: '0-100'. Met de start van de decentralisaties is een deel van de verantwoordelijkheden voor (de toegang tot) de jeugdhulp bij het CJG belegd, dat dit naast hun - al bestaande - preventieve rol oppakte. De opdracht van het Sociaal Team was zich richten op complexe, meervoudige problematiek. Gedurende het eerste jaar van de decentralisaties bleek echter dat het CJG door deze rolverdeling bijna uitsluitend bezig was met jeugdhulp en daardoor niet meer voldoende toekwam aan preventie. Om het CJG te ontlasten is de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp overgeheveld naar het Sociaal Team, dat daarmee verantwoordelijk werd voor zowel lichte als zware problematiek. Ook daar groeide de caseload echter zo hard dat de teams het niet meer voldoende konden bijbenen en daarmee minder ruimte hadden voor regie van zwaardere problematiek.

21 Sociale Monitor 2018

Daarover geven de toegangsprofessionals van het Sociaal Team aan:
"Het aantal Fte zou voldoende moeten zijn. Er werken echter twee dingen belemmerend met betrekking tot de caseload en werkdruk. Allereerst zijn er pieken en dalen in hoe het gaat met gezinnen. De opdracht van het Sociaal Team is in principe eruit te stappen wanneer een gezin in rustig vaarwater zit. Terwijl het juist heel zinvol is wel contact te houden tijdens deze periode, zodat je eventuele latere problemen beter en sneller op kan vangen. Dergelijke lichte regie drukt dan wel op je caseload.

Ten tweede zijn er veel wisselingen in het Sociaal Team geweest wat betreft medewerkers. Hierdoor zijn er effectief gemiddeld minder Fte aan de slag dan er zijn. Dit komt voor het grootste deel mede door de constructie met detacheringen. De bedrijfsvoering bij moederorganisaties heeft veel effect op de samenstelling van het Sociaal Team. Er wordt al jarenlang aangegeven dat continuïteit en stabiliteit nodig is."

Vanaf 1 januari 2019 is een nieuwe wijziging ingevoerd, waarbij de focus van het Sociaal Team weer op zware casuïstiek ligt en het 'Toegangsteam Jeugd' is geïntroduceerd, die de lichte, enkelvoudige problematiek op zich neemt.

3.1.2 Inrichting lokale jeugdhulpveld

Toegang: De toegang tot de jeugdhulp vindt allereerst plaats op 'vindplaatsen'. Dit zijn plekken waar kinderen en ouders sowieso al (veelvuldig) komen. Voorbeelden zijn scholen, kinderopvang en huisartsen.

CJG: Het CJG werkt dan ook met 'vindplaatsgerichte' teams. Concreet houdt dit in dat op (bijna) elke vindplaats iemand van het CJG te vinden is, via wie de toegang op laagdrempelige wijze kan verlopen. Dit is in 2013 ontwikkeld waarbij een rondgang is geweest langs alle potentiële vindplaatsen. Per plek is vervolgens 'op maat' een wijze van samenwerken gevonden. Het CJG bestaat uit drie mensen die in dienst zijn van de gemeente (coördinator, secretaresse, gedragswetenschapper), de rest is gedetacheerd vanuit verschillende organisaties als Opella (jeugdmaatschappelijk werkers), Stichting MEE en de Jeugdgezondheidszorg VGGM. Het CJG is intern georganiseerd in subteams, gebaseerd op leeftijd en deels op focus (speciaal onderwijs, wijkteams). Hun opdracht is de inzet op preventie, voor de doelgroep van 9 maanden tot 23 jaar. Daarbij gaat het om laagdrempelige ondersteuning aan kinderen, jongeren en ouders (individuele, lichte hulp) en het opzetten en/of uitvoeren van collectief preventief aanbod, zoals trainingen.

Toegangsteam Jeugd: Het Toegangsteam Jeugd is gestart op 1 januari 2019. Hun opdracht is te fungeren als brede toegang en ondersteuning voor lichtere casuïstiek. De mensen die in het Toegangsteam Jeugd werken zijn in dienst van de gemeente, vergelijkbaar met Wmo-consulenten. De aanname die hier onder andere aan ten grondslag ligt, is dat dit het makkelijker maakt voor de gemeente om te kunnen sturen op de toegang. De medewerkers van dit team zullen weinig tot geen actieve regie voeren op casuïstiek. Deze consulenten voeren passieve regie en beleggen coördinerende taken bij een aanbieder. De actieve regie ligt in dit geval bij de jeugdhulpaanbieder.

Sociaal Team: Het Sociaal Team is er ten slotte voor de meervoudige, complexe casuïstiek. Hier voeren zij de actieve regie, onder andere vanuit het idee dat dit zal leiden tot een meer integrale en goedkopere aanpak. Als stelregel pakken zij 30% van de casuïstiek op die voor 70% van de kosten zorgt. De professionals in de Sociale Teams zijn gedetacheerd vanuit moederorganisaties. De coördinatoren en twee van de vier gedragswetenschappers zijn in dienst van de gemeente.

Het Sociaal Team is vanaf 2019 geen eerste toegang meer, dat gebeurt nu vanuit vindplaatsen, het CJG en het Toegangsteam Jeugd. Een jeugdhulpaanbieder geeft daarbij wel aan: "De keten is weer alleen maar langer geworden. Daar maak ik me wel veel zorgen om." Eénzelfde geluid horen wij ook vanuit andere aanbieders en de Sociale Teams zelf.

Met de wijziging wil de gemeente de volgende knelpunten oplossen:

- personele issues: kwaliteit(sbewaking), wisselingen, werving niet in 1 hand, loyaliteit, verschillende cao's, dubbelingen
- onduidelijkheid als gevolg van gescheiden functionele en hiërarchische aansturing: detachingsconstructie onder druk
- Aansturing: administratieve werkdruk/verantwoordelijkheid en innovatie/transformatie blijft achter.

De beleidsambtenaren gaven aan dat de voornaamste reden voor deze wijziging het streven was om zo actief mogelijk regie te kunnen voeren op complexe casuïstiek vanuit de Sociale Teams. Door de grote werkdruk kwamen ze hier tot dusverre onvoldoende aan toe, terwijl het bij dit soort casuïstiek zowel inhoudelijk belangrijk is om sterke regie te voeren als financieel: het gaat hierbij vaak om de duurste zorgtrajecten. De wethouder beaamt het belang van de sterke regiefunctie van het Sociaal Team in de keuze voor de nieuwe constructie en voegt daar nog het argument van vermindering van het aantal detacheringen aan toe:

"Wij werken bij het Sociaal Team en het CJG met detacheringen, de medewerkers van het Toegangsteam hebben we in dienst. Dat laatste heeft de voorkeur. Met detacheren heb je minder grip, dubbele registratie en veel doorloop."

Door geïnterviewden van andere organisaties worden weer andere argumenten genoemd. Zo noemt één jeugdhulpaanbieder ook het verminderen van detacheringen als argument, maar dan vanuit de redentatie dat dit "onafhankelijkheid van indicaties waarborgt". Een andere jeugdhulpaanbieder noemt dat de Sociale Teams "financieel onhoudbaar" werden. Bij de Sociale Teams zelf wordt aangegeven dat ze niet goed weten waarom de wijziging plaatsvindt. De verschillende medewerkers waarmee is gesproken, voelen zich niet meegenomen in de beslissing en zijn nog zoekende in waarom ze een nieuwe rol hebben gekregen en wat die nieuwe rol nu precies is.

Naast de genoemde vormen van toegang (CJG en Toegangsteam Jeugd) is in de verordening²², conform de Jeugdwet, opgenomen dat toegang tot de jeugdhulp ook mogelijk is na een verwijzing door de huisarts, medisch specialist of jeugdarts. Sommige huisartsen worden inmiddels vanuit een pilot ondersteund door een specialistische ondersteuner huisartsen (SOH). Een SOH biedt huisartsen hulp in de vorm van consultatie en inzet van specialistische ondersteuning (SO). De SOH, veelal een ervaren GZ-psycholoog, brengt snel en doeltreffend de aard en ernst van de klachten in kaart, behandelt waar nodig kortdurend en geeft een gedegen advies aan kind en ouders.

Veel geïnterviewden zijn enthousiast over deze pilot. Een jeugdhulpaanbieder geeft ook aan het fijn te vinden als de pilot breder getrokken wordt, nu is deze namelijk specifiek "GGZ gericht" (de SOH is iemand met expertise in de Geestelijke Gezondheidszorg). Zo iemand "kijkt namelijk ook (voornamelijk) met een GGZ bril". Vanwege de positieve ervaringen met de pilot is daarom de aanbeveling om SOH'ers met een bredere expertise in te zetten.

Preventieve en lichte ondersteuning: Naast de organisaties die een meer directe relatie tot en aansturing vanuit de gemeente hebben zijn er

verschillende organisaties die middels subsidieovereenkomsten zorg dragen voor preventieve activiteiten en laagdrempelige ondersteuning. Voorbeelden van activiteiten zijn (school-)maatschappelijk werk, jeugdwerk, Moeders Informeren Moeders²³ en Kamers met Kansen²⁴. Dergelijke activiteiten worden onder andere uitgevoerd door Opella en Malkander.

3.1.3 Regionale inkoop jeugdhulp

Op regionaal niveau wordt de meer specialistische hulp en ondersteuning ingekocht. Daarbij wordt samengewerkt in Regio Foodvalley op het gebied van inkoop, bedrijfsvoering en monitoring (zoals beschreven in hoofdstuk 2). 2015 was wat betreft inkoop vooral een jaar van “verbandjes leggen”. Het hoofddoel was ervoor zorgen dat het eerste transitiejaar goed verliep en er geen kinderen tussen wal en schip vielen. Sinds 2016 wordt gewerkt met open house inkoop (bestuurlijk aanbesteden). Bij het aanbesteden wordt input van de gemeenten opgehaald (beleidsmedewerkers, (coördinatoren van de) lokale teams) om gezamenlijk te bepalen aan welke criteria aanbieders moeten voldoen om toegelaten te worden tot het inkoopnetwerk (ze mogen dan de jeugdhulp leveren waarvoor ze de expertise hebben, op basis van een behandelplan). Periodieke evaluatie en bijstelling vindt plaats via onder andere fysieke adviestafels, regionaal beleidsoverleg en andere afstemmingsmomenten met de gemeenten. Bij een aantal overleggen (zoals de adviestafel) en regionale werkgroepen worden ook de jeugdhulpaanbieders actief betrokken.

b) Sluit de vraag naar jeugdhulp - voor de verschillende vormen van jeugdhulp - aan op het aanbod? Is er bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van knelpunten? Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treft de gemeente?

Wat betreft de specialistische jeugdhulp sluit het aanbod aan op de vraag. Allereerst zijn er (ruim) 200 jeugdhulpaanbieders ingekocht, om de keuzevrijheid en mogelijkheid tot maatwerk zoveel mogelijk te garanderen. Dit was een uitdrukkelijke wens vanuit de raad, zo geeft de wethouder aan: *“Het is belangrijk dat er keuzevrijheid blijft. Ook op basis van geloofsovertuiging.”* Mocht er onverhoopt een hulpvraag zijn waar géén aanbod voor is ingekocht dan kan dit worden toegevoegd als product (bij een bestaande aanbieder), ingekocht worden als light-contract (specifiek contract op cliëntniveau) of kan met de desbetreffende aanbieder alsnog een regulier contract aangegaan worden. Op die manier is de inzet van specialistische ondersteuning altijd dekkend voor hulpvragen.

Wat betreft meer laagdrempelige ondersteuning is het aanbod minder dekkend. Jeugdhulpaanbieders geven aan dat zij nog niet altijd goed kunnen afschalen (een cliënt doorverwijzen naar een laagdrempeligere vorm van ondersteuning) wanneer de zwaarte van hun inzet niet meer nodig is. Zo geeft een jeugdhulpaanbieder aan: *“Het afschalen is een verantwoordelijkheid van de jeugdhulpaanbieders. Ouders willen echter niet graag naar alternatieven en er zijn ook weinig alternatieven. Hierop moet regie gepakt worden. De gemeente heeft hier een belangrijke rol.”*

23 Ervaren moeders bieden opvoedondersteuning, gezondheidsvoorlichting en een steuntje in de rug aan andere moeders

24 Een woonvoorziening voor jongeren waarbij ze in een grotendeels zelfstandige woonsituatie passende ondersteuning ontvangen om uiteindelijk geheel zelfstandig te kunnen wonen

Een andere aanbieder geeft aan dat de jongeren die zij hulp biedt vaak nog te zware problematiek hebben om (terug) te verwijzen naar het Sociaal Team wanneer zij zelf de hulp hebben afgerond. Ook zijn er onvoldoende algemene voorzieningen bij lokale partners waar dit type cliënten naar overgedragen kan worden. Doordat jongeren langer dan nodig bij hen in de hulp blijven ontstaan er wachtlijsten voor instroom van nieuwe cliënten.

Ook andere organisaties benoemen deze doorstroom als knelpunt. Een organisatie in de eerste lijn geeft aan dat zij ook moeite heeft om af te schalen naar nulde lijn (laagdrempelige organisaties, zoals stichtingen met maatjesprojecten of inloopmomenten), waar bijvoorbeeld een maatje laagdrempelige ondersteuning kan bieden. Doordat de nulde lijn echter met veel vrijwilligers werkt blijft het een constante zoektocht wat je precies van dergelijke vrijwilligers kan verwachten. Wanneer het niet mogelijk blijkt de benodigde inzet in de nulde lijn te vinden stopt de doorstroom daar ook. Een aanbieder gaf aan: *“Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in algemene voorzieningen voor bijvoorbeeld autistische jongeren (waar de juiste kennis in huis is). Er zijn wel initiatieven, zoals bijvoorbeeld een ouder die een speciale sportclub op heeft gezet. Maar als de ouder het dan niet meer trekt, valt dat uit elkaar.”*

Norm: De vraag naar jeugdhulp sluit aan op het aanbod

Deze norm is **grotendeels behaald**. Op het niveau van specialistische jeugdhulp is er namelijk voldoende aanbod en keuzemogelijkheid. Bij interventieniveaus 1 t/m 3 (lokaal) is echter nog onvoldoende aanbod waar specialistische aanbieders naar kunnen afschalen. Wat betreft adequate bijsturingmaatregelen wordt deze norm nog onvoldoende behaald. Een lokale visie op de jeugd(hulp) als geheel, waarbij ook specifiek aandacht is voor samenwerking met en inkoop van laagdrempelig (lokaal) aanbod (gekoppeld aan concrete doelen en streefwaarden) is nog onvoldoende aanwezig. Dit kan ertoe bijdragen dat de laatste ‘gaten’ in het aanbod worden gedicht. Uit de gesprekken en documenten is niet gebleken dat de gemeente voornemens is hier mee aan de slag te gaan.

c) In hoeverre is bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van een integrale aanpak?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden dient allereerst een definitie van ‘integraliteit’ vastgesteld te worden. In het beleidsplan en de verordening jeugd vinden we geen specifieke definitie van integraliteit of integrale aanpak, maar wel een duidelijke context waarin deze termen gehanteerd worden:

“Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur²⁵.”

“Deze afspraken zullen verder ook ingaan op hoe de artsen en de gemeentelijke toegang goed van elkaar op de hoogte zijn van de doorverwijzing of behandeling van een kind, zodat de integrale benadering rond het kind en het principe van één gezin, één plan, één regisseur, met name bij multiproblematiek, kan worden geborgd en er geen nieuwe ‘verkokering’ zal plaatsvinden, waarbij professionals niet goed van elkaar weten dat zij bij het gezin betrokken zijn.”²⁶

Integraliteit gaat dus om goede samenwerking tussen professionals die allemaal op één of andere manier betrokken zijn bij een gezin. Daarbij voert één professional regie namens deze partijen en draagt er zorg voor dat er voor het héle gezin één gezinsplan is, waar alle professionals vanuit hun eigen expertise een stukje aan bijdragen.

25 Beleidsplan Jeugd Gemeente Ede 2013

26 Verordening Jeugdhulp Ede 2018

Uit de gesprekken komt een gemengd beeld naar voren van in hoeverre het al lukt om op deze manier te werken. Wat betreft de samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders, het CJG en het Sociaal Team zijn de verschillende partijen allemaal (gematigd) positief. Voornamelijk wanneer medewerkers vanuit de verschillende organisaties elkaar kennen zijn de lijntjes kort en loopt samenwerking soepel.

Er worden echter ook verschillende knelpunten benoemd m.b.t. integraal werken:

1) De regiefunctie is niet altijd duidelijk

Verschillende geïnterviewden geven aan dat het rondom casuïstiek vaak nog zoeken is bij welke functionaris de regie hoort te liggen en wat die regie dan precies inhoudt. Sociaal Team medewerkers geven aan:

“Wat betreft regie ben je als Sociaal Team-medewerker deels afhankelijk van wat je daarin gegund wordt vanuit je samenwerkingspartners. Als regisseur ben je degene die ervoor moet zorgen dat alle verschillende betrokken partijen dezelfde stip op de horizon proberen te bereiken, maar die andere partijen moeten zich daar ook in laten sturen. In hoeverre ze daarin meewerken wisselt.”

In deze en andere gesprekken wordt aangehaald dat de definitie van regie ook nog niet duidelijk genoeg omschreven is. Een geïnterviewde jeugdhulpaanbieder geeft echter aan:

“Op papier zijn de definities van regie en de verschillende rollen wel duidelijk genoeg neergezet. De praktijk is echter anders. Bijvoorbeeld wat is hulpverlening, wat is casemanagement, wat zijn daar de verschillen in? Daarin zou iets als gezamenlijke intervisie of gezamenlijke casuïstiekbespreking kunnen helpen. Dan breng je een stuk theorie naar de praktijk. Op die manier kun je leren van elkaar en de neuzen dezelfde kant op krijgen.”

De huidige onduidelijkheid over inhoud en verantwoordelijkheden met betrekking tot de regie zorgen echter wel voor een knelpunt in het (integraal) samenwerken rondom een casus.

2) Integraliteit krijgt onvoldoende prioriteit

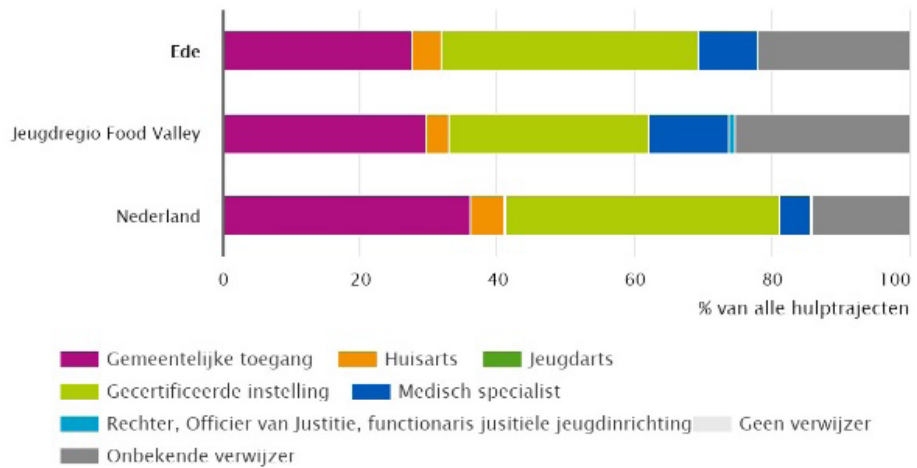
Eén van de jeugdhulpaanbieders noemt specifiek dat *“In de regio niet echt focus op integraliteit heeft gelegen. De gemeente is daar ook niet genoeg mee bezig geweest, dus samenwerkingen zijn nog onvoldoende vormgegeven”*. Om samenwerking rondom een klant heen te verbeteren oppert één van de geïnterviewde lokale partners om een netwerk te vormen van organisaties, van preventief voorveld tot en met de tweede lijn. Deze kunnen dan samen een meerjarenplan maken, op basis van een gedeelde visie.

3) Toegang verloopt veelal via andere partijen

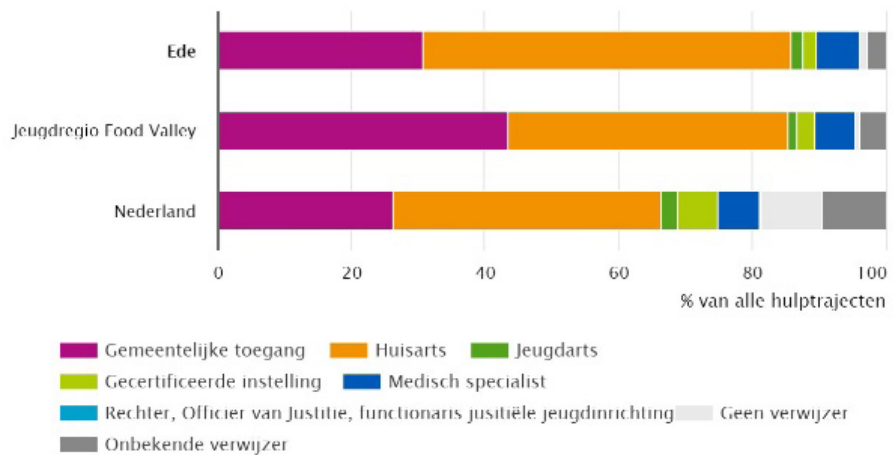
Momenteel wordt een derde van de verwijzingen gedaan vanuit de gemeentelijke toegang. Twee derde loopt via andere partijen, zoals huisartsen en gecertificeerde instellingen. Zoals de medewerkers van het Sociaal Team aangeven: *“Idealiter doe je veel meer in de samenwerking met deze partijen, zeker met huisartsen. Het zou heel goed zijn als er echt goede afspraken worden gemaakt met huisartsen, dat zij je vooraf consulteren en zo nodig achteraf informeren over een casus of een verwijzing of betrekken waar nodig.”*

Dit kan echter niet afgedwongen worden. Wanneer een Sociaal Team niet betrokken wordt is het dus heel lastig om grip te krijgen op in hoeverre er integraal wordt gewerkt.

Aantal hulptrajecten met verblijf naar verwijzer



Aantal hulptrajecten zonder verblijf naar verwijzer



Cijfers van benchmark onderzoek van het CBS in 2017²⁷ (zie de figuren onder) laten zien dat Gemeente Ede ook in de vergelijking met andere gemeenten binnen Regio Foodvalley en in vergelijking met de rest van Nederland relatief veel verwijzingen via de huisartsen (indicaties zonder verblijf) en via Gecertificeerde Instellingen (indicaties met verblijf) heeft lopen. Een nuancering daarbij is dat dit ook komt door het grote aantal instellingen voor gesloten jeugdzorg binnen gemeente Weesp, waar veel verwijzingen van Gecertificeerde Instellingen naartoe gaan (daarbij hoeft het dus ook niet direct om Edense jeugd te gaan).

3.1.4 Integraliteit in de casusanalyse

Naast gesprekken over integraliteit met de geïnterviewden heeft de commissie ook in de casusanalyse (zoals beschreven in de onderzoeksrapportage) een speciale focus gehad op het adagium 'één gezin, één plan, één regisseur'. Eén van deze casussen wordt hieronder omschreven om een beeld te krijgen van de inhoud ervan en de mate waarin de integrale aanpak gehanteerd werd. Hier en daar zijn (niet-inhoudelijke) details aangepast om de casusbeschrijving anoniem te maken. Aan de gekozen aanpak van professionals is niets veranderd. De reden om deze casus uit te lichten is dat er hier duidelijk een gezinssituatie is waarbij sprake is van problematiek op meerdere levensgebieden en bij meerdere gezinsleden. Bij uitstek een situatie waarbij het belangrijk is om volgens 'één gezin, één plan, één regisseur' te werken. In hoeverre deze casus (evenals de andere uitgewerkte casussen) representatief is, kan niet gezegd worden. Daarvoor is het aantal geanalyseerde casussen (zeven) te klein.

27 <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/benchmark-jeugdzorg#ede>

De rode lijnen die er uit zijn gehaald zijn echter wel teruggelegd aan een medewerker van het Sociaal Team, voor wie ze herkenbaar waren.

Illustratieve casus (NB: deze casus is gebaseerd op een echte casus, waarin verschillende details zijn aangepast om deze niet herleidbaar te maken naar specifieke personen)

Vader en dochter (bijna 18) wonen samen in Ede. Voor het meisje loopt langere tijd individuele begeleiding vanuit de jeugdhulp, ook is het Sociaal Team betrokken. In de mailwisseling tussen de jeugdhulpverlener en het Sociaal Team haalt de hulpverlener verschillende punten aan, waaronder:

- De gezinssituatie. Er spelen zaken in de privésfeer van het gezin. Daarnaast is er nog een jonger zusje aanwezig dat ook ondersteuning ontvangt vanuit de Jeugdwet.
- De andere trajecten – naast de ondersteuning vanuit de Jeugdwet – die voor het meisje (gaan) lopen. Daarbij gaat het onder andere om trajecten vanuit de Participatiewet (beroepsonderwijs, aanvraag voor een uitkering, opname in het doelgroepregister) en een eventuele toekomstige behoefte aan een vorm van begeleid wonen.

Om een en ander te bespreken stelt de jeugdhulpverlener een MDO (multidisciplinair overleg) voor, liefst met vader en dochter erbij. Wat volgt zijn mailwisselingen tussen verschillende personen, zowel van het Sociaal Team, de afdeling Werk & Inkomen van de gemeente als wederom de individueel begeleider. De optie van een MDO wordt nog een aantal keer geopperd maar deze heeft, voor zover in het dossier te zien is, niet daadwerkelijk plaatsgevonden. Een aantal punten komt uit de mailwisseling naar boven:

- Bij veel van de partijen in de mailwisseling is niet alle informatie bekend. Gaandeweg krijgen de betrokkenen verschillende stukjes van de puzzel van elkaar, waarbij ze aangeven dat het jammer is dat die niet eerder bekend waren.
- Eén van de dingen die gaandeweg bekend wordt is dat de dochter inmiddels in een andere gemeente woont. Doordat het Sociaal Team van Ede actief betrokken is bij de casus willen ze het gezin eigenlijk nog een tijd blijven begeleiden. Wanneer iemand feitelijk niet in de Gemeente Ede woont hoeft Ede echter niet voor aanvullende ondersteuning zoals jeugdhulp of een uitkering te betalen. Er wordt daarom met elkaar gespard of er niet beter al direct een warme overdracht naar het Sociaal Team in de andere gemeente plaats kan vinden, waar ook direct een uitkering en dergelijke aangevraagd kan worden.

Het uiteindelijke resultaat is dat de casus in Ede wordt afgesloten en volledig overgedragen naar de andere gemeente.

Wat valt op in deze casus met betrekking tot één gezin, één plan, één regisseur?

Er zijn veel verschillende disciplines betrokken: zowel Sociaal Team, jeugdhulpverlener en Werk & Inkomen denken actief met elkaar mee.

Ondersteuning wordt geboden vanuit zowel de Jeugdwet, de Participatiewet als de Wmo. Er wordt daarnaast systeemgericht gewerkt: de betrokkenen kijken allemaal naar het hele gezin en hun leefomgeving. Ook het struikelblok 18-/18+ (de overgang naar volwassenheid, waardoor jongeren in principe niet meer onder de Jeugdwet vallen) wordt door de partijen tijdig opgemerkt, door nu al in te gaan op toekomstige woonbehoeften.

Ondanks dat er veel verschillende mensen en organisaties met elkaar in gesprek zijn gaat er veel tijd overheen om elkaar (voldoende) te informeren. Er komt geen duidelijke regisseur naar voren uit de mailwisseling en naast lange mails kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat daadwerkelijk een MDO heeft plaatsgevonden. Daarnaast bestaat dit dossier in principe enkel uit één lange mailwisseling rondom een specifieke vraag over één van de

kinderen. Een totaaloverzicht van de inzet die er is voor het gezin, wanneer dat is gestart, door wie en wat er eventueel in het verleden al is gebeurd wordt niet gegeven. Of er een plan is voor het hele gezin (los van het feit dat de verschillende betrokkenen wel degelijk naar systeem kijken) wordt daarbij ook niet duidelijk.

Naast deze uitgebreide casusomschrijving zullen we nog kort drie andere casussen toelichten, om een beeld te schetsen van de diversiteit van jeugdhulpvragen waar het Sociaal Team mee te maken krijgt.

(NB: ook deze casussen zijn gebaseerd op echte casuïstiek, waarin verschillende details zijn aangepast om deze niet herleidbaar te maken naar specifieke personen)

Casus 1:

Een jong meisje heeft lichamelijke beperkingen. Om die reden wordt een speciaal vervoersmiddel voor haar aangevraagd, zodat ze wel mee kan met reguliere gezinsactiviteiten. Dit hulpmiddel wordt aangevraagd bij de Wmo-consulent en toegekend (vanuit Wmo-gelden). Opvallend is dat in het dossier kort gehint wordt naar het feit dat het meisje naar een medisch kinderdagverblijf gaat (dat is ondersteuning die vanuit de Jeugdwet wordt ingezet), maar daar wordt geen vervolg aan gegeven in het dossier. Afgaande op het dossier kan ook niet met zekerheid worden gesteld dat er afstemming is geweest tussen degene die de indicatie voor het medisch kinderdagverblijf heeft afgegeven en degene die het hulpmiddel heeft toegekend.

Casus 2:

Een gezin dat is geïmmigreerd naar Nederland is recent in Ede komen wonen. Ze komen met het Sociaal Team in aanraking omdat ze nog niet de weg weten in de instanties en verschillende hulpvragen hebben als gezin. Vanuit het Sociaal Team en Werk, Participatie en Inkomen worden de ouders begeleid bij onder andere het aanvragen van een minima-regeling en het zoeken naar werk. Ook wordt het gezin actief geholpen bij de ondersteuning van één van hun kinderen, dat kampt met een aantal beperkingen. De medewerker van het Sociaal Team helpt actief bij het zoeken naar een passende school (speciaal onderwijs), speciaal leerlingenvervoer, medische ondersteuning en een aantal hulpmiddelen vanuit de Wmo. Na deze inspanningen wordt het dossier afgesloten met de boodschap dat moeder aangeeft dat het met haar kind een stuk beter gaat. Voor een aantal aanvullende vragen verwijst de Sociaal Team-medewerker moeder naar een vrijwilligersnetwerk en een gemeentelijke consulent. Hierna sluit de medewerker het dossier af.

Casus 3:

Op aandringen van school hebben ouders hun kind aangemeld voor ambulante begeleiding bij een kindtherapeut om onder andere te werken aan communicatie. Het dossier dat wij hebben ontvangen gaat over de verlenging van de begeleiding omdat de eerste resultaten worden geboekt maar de doelen nog niet volledig bereikt zijn. Deze verlenging wordt toegekend door het Sociaal Team. Daarbij geven ze aan graag met de therapeut en de docent en een eindevaluatie te doen bij afronding van het traject. In de verslaglegging van de eindevaluatie staat dat zowel in de communicatie met ouders als op school het kind flinke stappen heeft gemaakt.

Naar aanleiding van de analyse van deze vier en drie andere casussen, komt evenals uit de interviews en het bijwonen van het casuoverleg, een gemengd beeld naar boven van de vraag in hoeverre bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake is van een integrale aanpak. Aan de ene kant zien we namelijk dat:

- In de verschillende casusbeschrijvingen de ondersteuning niet beperkt blijft tot de Jeugdwet en/of ondersteuning vanuit één enkele partij. Zowel

consulenten vanuit de Wmo en Werk, Participatie en Inkomen worden betrokken, als jeugdhulpaanbieders, onderwijs en natuurlijk het Sociaal Team zelf.

- Het (gezins)systeem en de eigen leefomgeving in elk dossier betrokken worden en waar nodig ook een eigen vorm van ondersteuning ontvangen.
- In een aantal casussen (in ieder geval bij 2 en 3) duidelijk uit het dossier blijkt dat de betrokken Sociaal Team-medewerker actieve regie voert op de casus.
- Ook in het casusoverleg is terug te zien dat de Sociaal Team-medewerkers systeemgericht denken en werken. In elk van de drie (individuele) casussen die daar worden besproken wordt er uitvoerig stil gestaan bij het 'systeem' om het individu heen, van ouders tot oma tot gezinsvriend. De 'kracht' (of het gebrek daaraan) van dit systeem vormt ook een afwegingskader om over te gaan tot het toekennen van hulp. Bij de toelichting van een keuze voor specialistische inzet bij een casus benoemt iemand bijvoorbeeld: "Deze situatie zou voor ons al zwaar zijn, laat staan voor dit systeem." Naast dat er veel naar het systeem wordt gekeken, wordt ook in de vormen van ondersteuning breed gekeken: zowel wat er aan algemene voorzieningen ingezet kan worden als bij jeugdhulpaanbieders, als in het netwerk zelf. Ook de regievraag komt bij elke besproken casus op tafel: wie is in dit geval de verantwoordelijke regisseur?
- Deze punten onderschrijven het adagium één gezin, één regisseur, één plan.
- Aan de andere kant zien we ook een aantal dingen terug in de casussen die minder lijken te duiden op een integrale aanpak:
- In de uitgebreidere eerste casusomschrijving lijkt de communicatie tussen de verschillende betrokkenen niet goed te verlopen, aangezien er geen gezamenlijk totaalbeeld is van de situatie. Verschillende betrokkenen krijgen pas gaandeweg de gesprekken stukjes informatie mee. Ook lijkt er in deze casus geen actieve regie gevoerd te worden door één persoon.
- Uit geen van de dossiers komt een duidelijk gezinsplan naar boven. Enkel bij de casus van de geïmmigreerde familie zit er één document in het dossier waarbij voor alle gezinsleden de ondersteuningsbehoeften in één overzicht staan. Wanneer we dit checken bij een medewerker van het Sociaal Team blijkt dat dit beeld klopt. Er wordt altijd gepoogd een gezinsplan te maken zegt ze, maar soms heeft bijvoorbeeld het gezin daar geen oren naar of is er al een heel voortraject geweest voordat een gezin bij het Sociaal Team komt, dan wil je niet weer van vooraf aan beginnen. En soms wordt het plan simpelweg niet in het dossier opgenomen.
- Uit de dossiers blijkt dat er soms voor de desbetreffende jongere (zoals bij casus nummer 1) of in het desbetreffende gezin (zoals bij casus nummer 2 en de uitgebreide casus) aanvullende ondersteuning is, die niet in het desbetreffende dossier genoemd staat. Bij andere dossiers zien we dat ook terug. Dit maakt het lastig om een totaaloverzicht te hebben van alle ondersteuning voor één gezin, laat staan voor één jeugdige. Een Sociaal Team-medewerker erkent dit probleem en geeft aan dat zij en veel andere Sociaal Team-medewerkers daarom zelf met pragmatische oplossingen komen. Zo maakt ze zelf een tabel met een aantal standaard onderdelen waar ze alle informatie (hulpvragen, eventuele ondersteuning vanuit het verleden, huidige ondersteuning et cetera) van de gezinsleden in zet. Dit is echter een tijdrovende klus. Het systeem Mens Centraal werkt, zo zegt ze, "niet ondersteunend" aan het creëren van een goed overzicht voor elk gezin.

Norm: De integrale aanpak wordt gehanteerd.

De norm dat er volgens de integrale aanpak gewerkt wordt, wordt nog onvoldoende behaald. Verbetering is onder meer mogelijk door meer van de (zwaardere) casuïstiek naar de Sociale Teams toe te leiden en door duidelijkere afspraken te maken met Sociaal Team medewerkers en jeugdhulpaanbieders rondom de regierol van het Sociaal Team. De mate waarin er integraal wordt gewerkt binnen de jeugdhulp lijkt per casus te

verschillen, of niet op die wijze gerapporteerd te worden. Ook zal het afhangen van de betrokken personen. Het casusoverleg van het Sociaal Team laat in ieder geval wel zien dat in de manier van denken en spreken er duidelijk vanuit het principe één gezin, één regisseur, één plan wordt geredeneerd. De uitwerking in de praktijk hangt echter van veel factoren af, waaronder de bereidheid van samenwerkingspartners om de regiefunctie van de Sociaal Team medewerkers te accepteren. Dit gebeurt nog niet altijd. Doordat veel casuïstiek buiten het Sociaal Team omgaat is de mate van integraliteit daarnaast ook zeer afhankelijk van de jeugdhulpaanbieder, in hoeverre zij een integrale aanpak hanteren.

d) Ontvangen kinderen die hulp nodig hebben deze ook daadwerkelijk op adequate wijze?

Uit het onderzoek van de landelijke ombudsman²⁸ blijkt dat de overgang van de jeugdhulp naar Gemeente Ede in 2015 goed is verlopen. De cliënten (steekproef van 70) waren tevreden. Op bijna alle punten scoorde Ede net iets beter dan gemiddeld.

De gemeente heeft in 2018 een cliëntervaringsonderzoek opgezet onder cliënten van het Sociaal Team om vast te stellen of kinderen daar ook daadwerkelijk hulp op adequate wijze krijgen. De respons van jongeren en hun ouders lag op 27% (76 ingevulde vragenlijsten). De respons is daarmee representatief, maar niet hoog. De resultaten hieronder hoeven daarom niet persé breed gedragen te worden:

- 71% van de cliënten heeft binnen 2 weken een afspraak met het Sociaal Team
- Cliënten zijn overwegend positief over de intake. Zo geeft 84% van de respondenten aan dat de regisseur goed snapte waar de cliënt mee zat. Ook over het contact met de Sociaal Team-medewerkers zijn de cliënten grotendeels positief.
- Minder positief zijn cliënten onder andere over de personele wisselingen in het Sociaal Team en de mate waarin de opdracht en ideeën van het Sociaal Team aansluiten bij de hulpvraag (zoals inzetten van eigen netwerk)
- Cliënten zijn ten slotte positief over de gekozen oplossing. 79% denkt dat deze oplossing hen verder zal helpen.

Uit dit cliëntervaringsonderzoek komt dus het beeld naar boven dat de door het Sociaal Team geboden hulp adequaat is. Cliënten geven aan hier grotendeels tevreden over te zijn.

Norm: Het proces volgens welke jeugdhulp wordt toegewezen garandeert dat kinderen die hulp nodig hebben deze ook daadwerkelijk op adequate wijze ontvangen.

Door het gebrek aan (inzichtelijke) metingen is lastig te zeggen of jeugdigen daadwerkelijk op adequate wijze ondersteuning ontvangen. Uit het cliëntervaringsonderzoek bij het Sociaal Team blijkt wel dat de jeugdigen en ouders grotendeels tevreden waren over de ontvangen ondersteuning. Dit onderzoek had echter wel een lage respons en ging slechts over het Sociaal Team, niet over de inzet van andere hulp en ondersteuning. Het lijkt er echter wel op dat wannéér jongeren hulp nodig hebben ze deze ook daadwerkelijk krijgen. Uit gesprekken en documenten komen geen signalen naar voren dat kinderen geen zorg hebben ontvangen wanneer dit wel nodig was.

3.2 Meten van effect

a) Hoe meet de gemeente de effectiviteit van haar jeugdhulp? Voert zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt?

Verschillende geïnterviewden benadrukken de grote focus die Gemeente Ede op data heeft gelegd sinds de start van de transitie.

Het gaat dan met name over de inrichting van de digitale communicatie volgens de standaarden voor informatie uitwisseling van 'I-Sociaal Domein' (een vanuit de VNG opgestelde groep). Binnen een daartoe bestemd 'elektronisch berichtenverkeer' vindt digitale communicatie plaats tussen met name jeugdhulpaanbieders en de gemeente, over zorgtoewijzingen die afgegeven worden en de facturatie die daaraan gekoppeld is. Wanneer dit systeem goed op orde is kan facturering juist en tijdig verlopen en heeft de gemeente een totaaloverzicht van alle specialistische jeugdhulp die wordt ingezet. Het goed inrichten van dit systeem vergt veel inzet van zowel gemeenten als jeugdhulpaanbieders. Binnen de Regio Foodvalley is hier vanaf 2015 veel energie ingestoken, waardoor ze landelijk gezien al snel een 'koploper-positie' hadden.

Dat werpt nu zijn vruchten af: meerdere geïnterviewden benadrukken trots te zijn dat de informatievoorziening zo goed op orde is. Daardoor kunnen onder andere cijfermatige trends gezien worden, bijvoorbeeld bij welke typen hulp is een stijging te zien, waar zien we een daling, bij welke aanbieders zitten jeugdigen structureel in dure en/of lange trajecten? Op basis van deze cijfers en trends gaat de gemeente nu in gesprek met partners, zoals specifieke jeugdhulpaanbieders of het onderwijs.

In bijvoorbeeld het gesprek met scholen kan dan naar oorzaken van de cijfers en uiteindelijk naar oplossingen gekeken worden, bijvoorbeeld hoe van individuele hulpvragen collectief aanbod gecreëerd kan worden of hoe inzet van bepaalde specialisten op scholen doorverwijzingen naar jeugdhulpaanbieders kan voorkomen.

Hoewel deze data dus de basis vormen voor gesprekken over trends en ontwikkelingen, zeggen deze cijfers zelf niet direct iets over effectiviteit van de jeugdhulp op inhoudelijk vlak. Ze laten enkel zien wát wordt ingezet, hoeveel, hoe lang en waar (de 'output'). Ze laten echter niet zien of een jongere hierdoor bijvoorbeeld zelfredzamer is geworden, of de samenwerking tussen verschillende betrokkenen goed was en of het 'probleem' waar de jongere mee kampte echt is opgelost door de geboden hulp (de 'outcome'). Om dat te meten zijn er verschillende andere metingen die de gemeente gaat doen of al heeft gedaan:

- **Cliëntervaringsonderzoeken (lokaal):** In 2017 heeft de gemeente een kwalitatief onderzoek gedaan onder gezinnen die ondersteuning ontvingen. In 2018 is er een korte vragenlijst uitgezet vanuit de Sociale Teams, waarmee de ervaring met de toegang is gemeten.
- **Outcome indicatoren (regionaal):** De jeugdhulpaanbieders in Regio Foodvalley worden sinds 2018 verwacht data aan te leveren over de door hen geboden hulp, om meer inhoudelijk te meten of de inzet adequaat is geweest. Het gaat om een landelijk ontwikkelde outcome monitor waarin onder meer wordt gevraagd naar doelrealisatie en verloop van het traject van een cliënt. Zoals in de Sociale Monitor 2018 is gesteld is 2018 hiervoor een pilot jaar en zou deze informatie vanaf 1 januari 2019 op orde zijn. Van de aanbieders begrijpen we echter dat dit proces nog moeizaam verloopt, maar dat wel wordt verwacht dat de informatie beschikbaar is in de loop van (het voorjaar van) 2019. Ook geeft in ieder geval één aanbieder aan blij te zijn dat Regio Foodvalley belang hecht aan deze informatie, weinig andere regio's blijken dat al te doen.

Een jeugdhulpaanbieder geeft aan: *"Foodvalley is als één van de weinige*

regio's wel bezig met kwaliteit. Ze vragen de outcome monitor uit en zijn daar ook echt mee bezig. De wijze waarop dit gebeurt kan nog wel beter."

Norm: Metingen van de gestelde doelen en streefwaarden.

Op basis van de huidige situatie is deze norm onvoldoende behaald. Allereerst zijn er weinig duidelijke doelen en streefwaarden opgesteld die getoetst kunnen worden. Cijfers over indicaties en financiën kunnen dus niet goed afgezet worden tegen gestelde doelen. Daarnaast worden er nog onvoldoende metingen verricht met betrekking tot de effectiviteit van de ingezette hulp (de effecten die het heeft op jeugdigen). Daardoor is het lastig om de gegevens met betrekking tot de (aantallen) indicaties te koppelen aan behaalde resultaten. Er zijn echter verschillende activiteiten die de Gemeente Ede (deels in de samenwerking in Regio Foodvalley-verband) momenteel onderneemt om dit te verbeteren, zoals het werken met de outcome monitor. Waarschijnlijk zal in de toekomst daarom aan deze norm beter voldaan worden.

b) In hoeverre realiseert de gemeente haar doelen op het gebied van jeugdhulp?

De jeugdhulp is in 2015 overgekomen naar de gemeente (transitie) en is nog volop in beweging (transformatie). Toen de jeugdhulp overkwam was de informatie maar ook de bereidheid bij verschillende partijen om samen te werken met de gemeente Ede beperkt. Zo zegt de wethouder:

"De decentralisatie van de Jeugdwet was eigenlijk als het geven van een rijdende bus zonder reservewiel. Bij de start hadden we onbetrouwbare cijfers en wilden de jeugdaanbieders niet graag met ons samenwerken. Ons CJG draaide niet goed. Voor ons was belangrijk dat ondanks deze start er geen kind tussen wal en schip zou vallen."

Dat laatste lijkt gelukt. Er zijn geen signalen uit interviews of documenten gekomen die erop wijzen dat kinderen vanwege de decentralisaties tussen wal en schip zijn gevallen.

Omdat de gemeente weinig concrete doelen heeft geformuleerd leggen wij onze bevindingen naast de breed geformuleerde pijlers uit het Beleidsplan Jeugd van de gemeente Ede (uit 2013).

1. Versterken pedagogische civil society:

Veel geïnterviewden geven aan dat het CJG hieraan ontzettend hard heeft gewerkt en steeds beter de verbinding tussen mensen weet te leggen en daarbij (preventieve) ondersteuning biedt binnen de 'normale' leefwereld. Zo werkt het CJG inmiddels vindplaatsgericht, waarbij CJG medewerkers bijv. onderdeel uitmaken van de ondersteuningsteams op scholen. Daarnaast uit deze versterking van de civil society zich ook in activiteiten zoals 'Moeders informeren Moeders' en initiatieven die nu van de grond komen, zoals een burgerdenktank.

2. Aansluiting met (passend) onderwijs:

Eenzijds is de aansluiting met onderwijs al goed ontwikkeld: CJG-medewerkers vormen een belangrijke schakel tussen gemeenten en scholen. Anderzijds is dit een pijler waar momenteel veel actie op ondernomen wordt. De gemeente is nu in gesprek met scholen, aan de hand van een matching tussen cijfers van onderwijs en jeugdhulp. Samen wordt bekeken hoe door meer te investeren in de pedagogische context rondom kinderen problemen eerder voorkomen kunnen worden.

3. CJG en Sociaal Team vullen elkaar aan in zorg voor gezinnen:

Vanaf 2019 is er naast het CJG en het Sociaal Team ook het Toegangsteam Jeugd bijgekomen in Ede. Deze hebben in principe andere, op elkaar aansluitende, opdrachten. Voor de teams zelf is het echter nog onvoldoende duidelijk wat hun nieuwe rol precies is in de nieuwe constructie en op welke wijze ze samen zullen werken. Daarnaast loopt momenteel slechts een derde van de verwijzingen naar specialistische

jeugdhulp via het Sociaal Team. De toegang als geheel lijkt daarom nog onvoldoende grip te hebben op de jeugdhulp binnen gemeente Ede.

4. Organisatie van zorg gericht op voorkomen, signaleren en vroeg interveniëren:

De toegang tot de jeugdhulp is dusdanig ingericht dat de CJG's vindplaatsgericht werken en daarmee een belangrijke signalerende rol kunnen vervullen. Ook zetten zij gericht in op preventie, waarbij ze als succesverhaal de samenwerking met partners in de wijk noemen omtrent het thema seksualiteit en opvoeden. Zowel CJG-medewerkers als lokale partners geven echter aan dat preventie momenteel onvoldoende prioriteit krijgt en dat er geen duidelijke gedeelde visie met betrekking tot het voorliggend veld is. Beheersmaatregelen van de gemeente wat betreft jeugdhulp zijn momenteel inderdaad ook met name gericht op (afbouw van) hulp en ondersteuning in de eerste en met name de tweede lijn.

5. Waarborgen voor de veiligheid van jongeren:

Voor veiligheid wordt de wettelijke meldcode gevolgd. Uit de gesprekken en documenten zijn geen signalen gekomen die erop duiden dat er knelpunten zijn wat betreft de (aanpak van) veiligheid bij jongeren.

6. Eén gezin, één plan, één regisseur:

Wanneer een casus via het Sociaal Team loopt wordt er zoveel mogelijk via dit principe gewerkt. Daarbij is de Sociaal Team-medewerker wel afhankelijk van de bereidheid tot samenwerken van relevante partners. Omdat er echter ook nog veel casuïstiek buiten het Sociaal Team omgaat is niet te zeggen of daar de integrale aanpak wordt gehanteerd.

De gemeente heeft wat alle pijlers betreft waardevolle stappen gezet, maar ook bij elke pijler nog een weg te gaan om te voldoen aan de doelstelling. Het onderliggende doel van de nieuwe aanpak, meer preventie en minder zware zorg, is daarmee nog niet bereikt. Vanuit de gesprekken komen verschillende knelpunten naar boven die dit kunnen verklaren. De meest genoemde zijn:

- De gemeente heeft maar beperkte grip op de toegang. Ook huisartsen, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen mogen verwijzen naar specialistische jeugdhulp. Slechts een derde van de verwijzingen verloopt momenteel via de gemeente. Het vereist veel 'masseerwerk' om ook andere verwijzers mee te krijgen in de transformatiegedachte.
- Volgens de gesproken toegangsprofessionals mag de inkoop kritischer. Er zijn nu 200 jeugdhulpaanbieders gecontracteerd, waardoor men door de bomen het bos niet meer ziet. Ook deelt niet iedere partij de gemeentelijke visie. Zo zegt een medewerker van het Sociaal Team: "Aanbieders die de visie van de transformatie en het werken vanuit eigen kracht onderschrijven dienen toegelaten te worden, aanbieders die dat niet doen niet. Ook aanbieders die een goed beleid voeren op eventuele wachttijden dienen toegelaten te worden. Anderen, bij wie dit ontbreekt niet. Nu zijn er zoveel aanbieders. Het is heel lastig daar grip op te houden."
- Het is nog veel zoeken in samenwerkingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het voeren van regie (zie ook de deelvraag met betrekking tot integraliteit).
- Verschillende geïnterviewden, waaronder het CJG en lokale partners, geven aan dat door de tekorten op jeugdhulp er momenteel weinig wordt geïnvesteerd in preventie.
- Met de overgang naar een nieuwe toegangsstructuur vanaf 2019 zijn verschillende geïnterviewden bang dat de situatie er daardoor slechter op wordt. Zo geven medewerkers van het Sociaal Team aan dat ze bang zijn dat casuïstiek te laat bij hen terecht komt (als de problemen al zo groot zijn dat een kleine interventie niet meer werkt) en dat inwoners over te veel schijven moeten op die manier. Ze vraagt een medewerker zich dan ook af: "Op welke manier gaat de burger hier beter van worden? Er wordt alleen maar meer bureaucratie opgetuigd."

- Transformatie heeft tijd nodig: veel geïnterviewden geven aan dat, los van eventuele knelpunten die ze zien, transformeren ook simpelweg tijd kost. Die tijd moet dan ook gegund worden.

Norm: De gestelde doelen en streefwaarden

Toetsing aan de pijlers van de gemeente levert het beeld op dat deze norm momenteel nog onvoldoende behaald wordt. Op alle pijlers worden goede stappen gezet, maar is verbetering nodig. Met name de structurele en gecoördineerde aandacht voor preventie is onvoldoende (behorend bij pijler 4 'organisatie van zorg gericht op voorkomen, signaleren en vroeg interveniëren'). Daarnaast hebben de recente wisselingen in de toegang voor onrust en onduidelijkheid gezorgd (behorend bij pijler 3 'CJG en Sociaal Team vullen elkaar aan in zorg voor gezinnen'). Ook is de gemeentelijke toegang daarmee complexer geworden dan bij veel andere gemeenten het geval is, waar vaak sprake is van een of maximaal twee gemeentelijke 'lagen'. Ten slotte behoeft de integrale aanpak, zoals toegelicht de deelvraag over integraliteit, extra aandacht (behorend bij pijler 6 'één gezin – één plan – één regisseur'). Ook kan er kritischer gekeken worden naar de wijze van aanbesteden. Kan er via de aanbesteding meer gestuurd worden op integraliteit en samenwerking met preventie, kan er gedifferentieerd worden ingekocht, kan het aantal aanbieders worden teruggebracht? De aanbesteding moet bijdragen aan het realiseren van de doelen.

3.3 Financiële sturing

a) Wat zijn de belangrijkste kostenposten van het jeugdhulpbeleid?

X 1000	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Ambulant	8.346	9.858	13.054
Verblijf	7.277	9.237	10.676
Veiligheid	2.832	2.226	1.936
Landelijk	388	315	431
PGB	2.744	1.846	1.639
Totaal	21.585	23.482	27.736

Uit bovenstaande tabel is duidelijk af te lezen dat ambulante hulp en verblijf de grote kostenposten zijn binnen de jeugdhulp, waarbij ambulante ondersteuning de grootste stijger is sinds 2015. De kosten voor deze vorm van hulp zijn bijna verdubbeld sinds 2015. Nadere toelichting en mogelijke verklaringen hierop volgen in deel 3.3.b.

b) Realiseert de gemeente de gestelde doelen binnen de vastgestelde financiële kaders? Zijn er budgetoverschrijdingen c.q. -knelpunten? Zo ja, hoe worden die veroorzaakt?

De gemeente Ede heeft, net als veel gemeenten in Nederland, te maken met budgetoverschrijdingen op de jeugdhulp. Het totale knelpunt in het sociaal domein van Ede werd in september 2018²⁹ geschat op 9 á 11 miljoen euro, waarvan het merendeel te wijten is aan overschrijdingen op de jeugdhulp. Zowel de kosten van sommige vormen van jeugdhulp zijn gestegen als het totaal aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt.

29 Memo t.a.v. raad – Financiële situatie en proces ombuigingen sociaal domein, 18 september 2018

Uitgesplitst naar vormen van jeugdhulp worden de volgende grote stijgers genoemd:

- **Ambulante begeleiding en behandeling** (zoals in de vorige tabel te zien zijn de kosten hiervoor bijna verdubbeld sinds 2015). De producten die onder deze categorie vallen zijn samen goed voor de helft van de totale kosten binnen de jeugdhulp.
- **BSO+**, een vorm van buitenschoolse opvang waarbij extra ondersteuning wordt geboden. Dit valt onder ambulante begeleiding, waarbij BSO+ goed is voor ruim 6 ton van de totale kosten van ambulante ondersteuning³⁰.
- Specialistische GGZ, waarbij het aantal cliënten licht is gedaald, maar de kosten per cliënt zijn gestegen (wellicht vanwege complexiteit van de hulpvragen). Bij GGZ basis is zowel een stijging van kosten als van aantal cliënten te zien als gevolg van o.a. afschaling vanuit de s-GGZ.
- **Toename van het aantal jeugdigen in zware en extra zware verblijfsvormen** (zoals JeugdzorgPlus en Gezinshuizen). Dit zijn zeer prijzige trajecten. De kosten voor cliënten die binnen de categorieën Residentieel, JeugdzorgPlus of Landelijke zorg zitten zorgen gezamenlijk voor 32% van de totale uitgave binnen de jeugdhulp, terwijl dit 7% van alle klanten betreft (gemiddeld 32K per cliënt)³¹. Een belangrijke nuancering hierbij is dat de grootste instroom in JeugdzorgPlus geen Edense jeugdigen betreft. Hier heeft gemeente Ede dan ook geen invloed op. Voor deze instroom krijgt de gemeente wel financiële compensatie.

De genoemde oorzaken van deze stijgingen verschillen. Een aantal zijn heel concreet, gericht op een bepaald type product. Andere genoemde oorzaken liggen meer op systeem- of maatschappelijk niveau. Hieronder worden de belangrijkste genoemd:

- **Omzetting van Ondertoezichtstellingen** (OTS) naar instellingsvoogdij (in 2015/2016): door het grote aantal residentiële voorzieningen in de gemeente Ede heeft deze omzetting voor een forse stijging in uitgaven gezorgd. Met deze omzetting is namelijk het woonplaatsbeginsel voor veel jongeren in deze voorzieningen (en daarmee de verplichting om de kosten voor de desbetreffende jeugdigen te betalen) bij de gemeente Ede komen liggen.
- Vermoed wordt dat door de sterke inzet (vanuit de gemeente) op **afbouw van dagbehandeling** het eerder genoemde BSO+ als alternatief is opgekomen. De beleidsambtenaren geven aan dat deze ontwikkeling niet alleen vanuit kostenperspectief jammer is, maar *“dat het ook niet bij de visie past van kinderen in een zo ‘normaal’ mogelijke omgeving ondersteuning bieden, in plaats van in een aparte groep.”* Hierbij kan ook een stuk marktwerking meespelen: jeugdhulpaanbieders zijn commerciële organisaties met een winstoogmerk, wat volgens geïnterviewde ambtenaren ook kan zorgen voor ‘perverse prikkels’ in het systeem. Een gemeente kan er daarom niet vanuit gaan dat jeugdhulpaanbieders vanuit exact dezelfde visie handelen.
- **Groeiende complexiteit bij scholen:** docenten en andere onderwijs-professionals hebben, onder meer met de invoering van de Wet passend onderwijs, steeds meer een signalerende en (licht) ondersteunende rol gekregen met betrekking tot ondersteuningsbehoeften van hun leerlingen. De beleidsadviseur geeft aan dat uit gesprekken met het onderwijs naar voren komt dat docenten zich geconfronteerd zien met veel zorgvragen en toenemende complexiteit. Niet elke docent of team van leerkrachten kan daarop een antwoord geven, waardoor er een verwijzing plaatsvindt of om extra ondersteuning in de klas wordt verzocht vanuit de jeugdhulp. Hierover gaan de beleidsadviseurs nu in gesprek met onderwijsinstellingen.

30 Managementrapportage cijfers jeugd Q3 2018, datum onbekend (ontvangen op 10 januari 2019)

31 Managementrapportage cijfers jeugd Q3 2018, datum onbekend (ontvangen op 10 januari 2019)

- **Onvoldoende mogelijkheden tot afschalen:** Verschillende jeugdhulpaanbieders benoemen als knelpunt dat er niet altijd voldoende mogelijkheden zijn tot het inzetten van meer laagdrempelige ondersteuning zodra een traject bij henzelf eigenlijk niet meer nodig is. Idealiter zouden ze een cliënt doorverwijzen naar het Sociaal Team en/of naar jeugdhulpaanbieders die bijvoorbeeld nog een stuk ambulante ondersteuning kunnen bieden. Bij het Sociaal Team is dit echter niet altijd mogelijk, onder andere doordat teams soms niet de juiste capaciteiten in huis hebben om de zwaarte of de inhoud van de casuïstiek op te kunnen pakken. Andere genoemde redenen zijn de hoge caseload bij de teams (waardoor ze te vol zitten) of dat jeugdhulpverleners en Sociaal Team-medewerkers niet altijd op één lijn zitten over wat het beste is voor de jeugdige. Ook afschalen naar andere vormen van (ambulante) ondersteuning is niet altijd mogelijk, omdat het aanbod er niet (voldoende) is of omdat er lange wachtlijsten zijn. Resultaat is dan vaak dat de jongere langer bij de dure jeugdhulpverlener in een traject blijft dan dat hulpverlener zelf nodig acht. Belangrijk hierbij te vermelden is dat niet alle jeugdhulpaanbieders dit knelpunt benoemen, velen geven aan juist wel goed te kunnen afschalen naar het Sociaal Team of andere partijen. De partijen die het benoemen zijn degenen waar trajecten vaak het duurst en het zwaarst zijn. Wanneer de doorstroom daar stopt kan dit zowel voor de kosten (die zullen hoger uitvallen) als de jongeren (die langer in heel zware zorg zitten) negatieve consequenties hebben.
- **Meer jongeren in beeld:** Door de inzet op outreachend werken (onder andere door het CJG) zijn zeer waarschijnlijk ook meer jongeren met ondersteuningsbehoeften in beeld gekomen bij de gemeente. Geïnterviewden benoemen dat dit in wezen natuurlijk een positieve ontwikkeling is, maar het zorgt wel voor een stijging in kosten.
- **Aanbod creëert vraag:** Door het grote aanbod aan (verschillende vormen van) jeugdhulp komt er ook meer vraag, zo zeggen bijvoorbeeld de geïnterviewde professionals van het Sociaal Team. Een voorbeeld is het delen van positieve ervaringen met zorgboerderijen in het eigen netwerk waardoor meer ouders dat willen voor hun kind. Een ander voorbeeld is de actieve promotie die voor BSO+ wordt gedaan op scholen en onderwijsmarkten.
- **Maatschappelijke cultuur/trends:** In verschillende gesprekken wordt aangehaald dat in de huidige samenleving er hoge verwachtingen zijn van kinderen. Er is veel prestatiedruk en er heerst een maakbaarheidsgedachte: iedereen zou volledig gelukkig en 'normaal' moeten (kunnen) zijn. Medewerkers van het CJG observeren dat ze mensen daarom ook wel eens moeten "terugzetten in hun kracht". Dat wil zeggen: mensen geruststellen dat bepaalde dingen gewoon en volledig normaal zijn. Deze maatschappelijke trend zorgt er echter wel voor dat er veel vraag is naar ondersteuning. Het is als professional dan niet altijd makkelijk om bij (veelal mondige) ouders een dergelijk verzoek af te wijzen.
- **De transformatie is een project van de lange adem:** Zowel toegangsprofessionals, jeugdhulpaanbieders en ambtenaren benoemen dit punt. Er zijn al veel successen geboekt de afgelopen jaren, zoals het ontwikkelen van de preventieve taak van het CJG en het outreachend werken. Inzet op preventie is echter iets dat niet direct (financieel) rendeert. Daarnaast is met de transformatie een enorme cultuurverandering gevraagd van professionals, organisaties en de maatschappij als geheel. Dat heeft tijd nodig. Een geïnterviewde van een algemene voorziening formuleert het als volgt: *"Zowel de inwoner als de professional moeten aan die nieuwe cultuur wennen. Vanuit inwonerperspectief leeft nog het idee: 'de maatschappij moet deze problemen oplossen, ik heb daar recht op'. En de professional moet nog leren loslaten."* De medewerkers van het Sociaal Team benoemen dat ze nu steeds meer een transformatie in de samenleving beginnen te zien, onder andere het besef dat 'dingen nu eenmaal geld kosten'.

Een aanvullend punt dat vaak in deze context (van de stijgingen van de kosten van de jeugdhulp) wordt genoemd is het feit dat de gemeente geen concrete grip heeft op de verwijzingen naar de jeugdhulp, omdat er naast de gemeentelijke toegang verschillende andere wettelijke verwijzers bestaan. De belangrijkste hierbij zijn de huisartsen. Uit de factsheet³² van de VNG over de verwijzing via de huisarts blijkt: "Bij de behandeling van de Jeugdwet in het parlement is duidelijk gemaakt dat de gemeente de naar de mening van de jeugdhulpaanbieder benodigde jeugdhulp niet kan weigeren als deze in overeenstemming is met de professionele standaarden en binnen het gemeentelijke aanbod en de contractafspraken valt. Als er een besluit van de gemeente volgt luidt dit dus in beginsel overeenkomstig het oordeel van de jeugdhulpaanbieder."

Dus alleen in uitzonderlijke gevallen kan de gemeente ervoor kiezen niet mee te gaan met het voorstel voor de aanbieder en het in te zetten traject.

Norm: De (deel)budgetten

De norm was of er overschrijvingen zijn bij de deelbudgetten. De gemeente Ede heeft tekorten, er is een overschrijding van het budget. Deze norm is dus onvoldoende behaald. De oorzaak van de overschrijding is divers en het krijgen van grip op de uitgaven is een complexe operatie. De jeugdhulp is een open einde regeling waarbij de gemeente ook geen invloed heeft op grote delen van de geboden zorg.

c) Leidt de aanpak van de gemeente tot lagere kosten (bij dezelfde kwaliteit of hogere kwaliteit jeugdhulp)?

Tot dusverre leidt de aanpak van de gemeente nog niet tot lagere kosten bij de uitvoering van de jeugdhulp. De kosten zijn sinds 2015 zelfs alleen maar gestegen. Daar moet wel bij herhaald worden dat met de decentralisatie van de Jeugdwet gelijktijdig een bezuiniging is doorgevoerd. Of de kwaliteit hetzelfde is gebleven of is verhoogd is helaas niet te zeggen. Ten eerste omdat er geen goede vergelijking gemaakt kan worden met de eerdere situatie (vóór 2015) omdat daar niet de benodigde informatie voor is. Ten tweede heeft de gemeente Ede in de afgelopen jaren ook nog weinig nadruk gelegd op het meten van kwaliteit van de jeugdhulp, zoals we al zagen in het stuk over 'Meten van effect'. Nu er vanaf 2018/2019 gewerkt gaat worden met een kwaliteitsmonitor en in 2018 het eerste cliëntervaringsonderzoek bij het Sociaal Team is uitgevoerd, kunnen die onderzoeken wel dienen als nulmeting. Over een aantal jaar kunnen deze resultaten naast de financiële ontwikkelingen gelegd worden om te zien of met de doorontwikkeling van het jeugdhulplandschap in Ede daadwerkelijk de kwaliteit stijgt en kosten dalen.

Norm: Aanpak van de gemeente leidt bij dezelfde kwaliteit of zelfs betere jeugdhulp (dan voorheen) tot lagere uitvoeringskosten

De norm dat de gemeentelijke aanpak tot lagere uitvoeringskosten leidt (bij dezelfde kwaliteit of hoger van jeugdhulp) wordt momenteel nog onvoldoende behaald, in ieder geval wat betreft de kosten (die stijgen juist). Of de kwaliteit hetzelfde is gebleven of is gestegen is op basis van de huidige metingen niet te zeggen. Daarvoor zouden structurele kwaliteitsmetingen gedaan moeten worden, met een nulmeting als start.

d) Treft de gemeente adequate bijstuuringsmaatregelen om overschrijdingen/financiële knelpunten (in de toekomst) te voorkomen?

Nadat bleek dat er tekorten ontstonden heeft de gemeente Ede onderzocht waar zij op stuurde en wat daarbij beter kan³³.

32 Factsheet VNG Besluit gemeente na verwijzing door huisarts? 2015

33 Notitie sturing op jeugd 2017

Dit heeft geresulteerd in de notitie Sturing op jeugd. In de notitie worden de huidige cliëntstromen en de sturingsmogelijkheden binnen jeugd in beeld gebracht en worden aanbevelingen gedaan voor een verbetering daarvan. Op basis van deze analyse concludeert de gemeente dat het accent van de sturing moet liggen op de toegang en de regievoering, onder meer door het aanscherpen van de opdracht van de Sociale Teams.

Om de kosten beheersbaar te krijgen en verder te transformeren onderneemt de gemeente Ede verschillende acties. Voorbeelden daarvan zijn een scherpe tariefstelling voor jeugdhulpproducten en regelmatige contractgesprekken met de grootste aanbieders en aanbieders die de grootste stijging laten zien. In september 2018 zijn daarnaast de volgende verbeteracties aan de raad gepresenteerd³⁴:

- Minder residentiële hulpverlening door afschalen en voorkomen van opschalen.
- Minder GGZ door anders en beter samen te werken met en op school.
- Minder uithuisplaatsing na een crisis.
- Begeleiding van jeugdigen van 18- naar 18+ (overgang naar volwassenheid, waarmee jongeren niet meer onder de Jeugdwet vallen; bijvoorbeeld verblijf met zorg vanuit de Wmo regelen).
- Doorontwikkeling regiefunctie (daarom onder meer oprichting Toegangsteam Jeugd en herijking opdracht Sociaal Team).
- Afbouw begeleiding/behandeling/groep (BSO+).

Deze projecten komen voort uit het Regionale Transformatieplan³⁵. Doordat deze acties recent gestart zijn, is het nu nog moeilijk uitspraken te doen over in hoeverre dit adequate maatregelen zijn. Uit de interviews bleken echter wel een aantal zorgen te leven:

- Bij onder andere jeugdhulpaanbieders en het Sociaal Team zijn er zorgen over de veranderingen met betrekking tot de toegang. Jeugdhulpaanbieders vragen zich af hoe de samenwerking zal zijn in de nieuwe structuur en of de samenwerking met het Sociaal Team nog steeds prettig zal verlopen. Ook weten ze niet zeker of ze nog wel voldoende zullen kunnen afschalen naar het Sociaal Team. Wanneer dit niet lukt bestaat het risico dat de keten 'verstopt'. Bij het Sociaal Team bestaan er zorgen of de integraliteit niet in het geding komt omdat veel van hun lichtere casuïstiek bij het Toegangsteam Jeugd komt te liggen.
- Verschillende aanbieders geven aan dat de tarieven in Regio Foodvalley erg scherp zijn gesteld in vergelijking met andere regio's. Eén aanbieder formuleert het als volgt: *"In de regio zitten ze heel strak in de leer wat financiën betreft. Het risico daarvan is dat aanbieders op een gegeven moment niet meer mee doen."* Een nuancering hierbij is dat niet alle aanbieders dit aangaven en dat dit een zorg is die werd uitgesproken, hier is geen financiële onderbouwing voor gegeven door de geïnterviewden.
- Verschillende partijen in het voorliggend veld (algemene voorzieningen, het CJG) vinden het jammer dat door de bezuinigingen er niet (meer) wordt geïnvesteerd in preventie. Zo zeggen CJG medewerkers: *"We zouden graag nog meer dingen collectief doen. Een belemmering daarbij is het financieel tekort op jeugdhulp, waardoor het heel lastig is om bij de gemeente nog gehoor te vinden voor geld voor preventieve, collectieve voorzieningen. Ons pleidooi is dat er meer geld in preventie gestoken moet worden, want dat levert op lange termijn veel op. Maar de gemeente zit soms meer op de korte dan lange termijn. Preventie heeft veel geduld nodig, iets als een pedagogische civil society is echt een cultuurverschuiving (van individueel opvoeden naar mede-opvoeder zijn met elkaar)."*

34 Presentatie Raadsessie sociaal domein 27-9-2018

35 Transformatieplan Jeugdhulpregio FoodValley sept. '18

- Ten slotte geven medewerkers van het Sociaal Team aan dat ze het lastig vinden grip te krijgen op de kosten, onder andere omdat ze geen duidelijke informatie krijgen over hoeveel er uitgegeven mag worden, maar wel te horen krijgen dat het telkens teveel is. Wanneer ze dan bij een complexe en potentieel dure casus deze aan de gemeente voorleggen voor akkoord, volgt er altijd groen licht, 'omdat de professional bepaalt'. Deze dubbele boodschap wekt verwarring.

Norm: Adequate bijsturingmaatregelen

Beoordelen of de norm behaald is dat de bijsturingmaatregelen adequaat zijn kan nog niet, omdat de bijbehorende acties nog te kort geleden van start zijn gegaan. Echter, er zijn belangrijke kanttekeningen genoemd bij de verwachte effectiviteit van sommige maatregelen. Waarbij met name de wijzigingen in de toegangsstructuur vanaf 1 januari 2019 en de geringe investering in algemene voorzieningen mogelijk negatief zullen uitpakken.

4. Rol van de raad

4.1 Informatie aan de raad

a) Hoe en wanneer informeert het college de gemeenteraad over de (voortgang van de) realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid?

Uit het raadsinformatiesysteem blijkt dat het jeugdhulpbeleid op de agenda van de raad staat als er beleidsstukken en verordeningen moeten worden vastgesteld, als er onderzoeken (de Sociale Monitor, cliënttevredenheid) beschikbaar zijn en als de programmarekening wordt vastgesteld. Ook zijn er meerdere raadsinformatie-bijeenkomsten geweest, zoals een sessie over het tekort op het budget van jeugdhulp in het najaar van 2018, is er in de vorige collegeperiode een Raadswerkgroep sociaal domein geweest en een werkgroep voor de Sociale Monitor.

Een raadslid gaf aan: *“Vanuit het college wordt gepoogd goed te informeren. In maart (2018) is ook een heel uitgebreide bijeenkomst georganiseerd over het jeugdbeleid. Dat was een zeer interactieve sessie. Die sessie hielp heel erg om een goed beeld te krijgen.”*

Veel informatie over de keuze/mogelijkheden, voortgang en resultaten zijn gedeeld in bijeenkomsten van de Raadswerkgroep sociaal domein. Na de verkiezingen van maart 2018 is gekozen deze werkgroep niet opnieuw in te richten. Er werd aangegeven dat het sociaal domein een dergelijk groot onderwerp is dat de hele raad hiervan op hoogte moet zijn en moet kunnen meedenken.

De raad heeft in coproductie met bestuur en ambtenaren nagedacht over wat ze wilden hebben als informatie. Dit is vastgelegd in de Sociale Monitor. De monitor is ingevuld en besproken. Een geïnterviewde gaf aan: *“In de Sociale Monitor zijn geld en inhoud nu meer aan elkaar gekoppeld. Dit is een eerste stap naar meer inzicht voor de raad, dan krijgen ze er gevoel bij. Vervolgens wordt dit in informatiesessies met de raad verder uitgediept. In de raad zijn positieve eerste reacties op de monitor!”*

De rekenkamercommissie heeft in het kader van haar onderzoek naar beleidsondersteunende informatievoorziening en ICT³⁶ de Sociale Monitor als casus genomen. Zij constateerde: *“Eigenlijk komt de raad nu tot het inzicht dat de beleidsondersteunende informatievoorziening nog niet op orde is en de informatievraag onvoldoende helder is gesteld. Het is de vraag of de organisatie de raad niet eerder tot dit inzicht had kunnen laten komen. Om de Sociale Monitor anders te gebruiken zal de raad, in plaats van te kiezen uit beschikbare indicatoren, moeten aangeven wat hij belangrijk vindt en welke informatievraag beantwoord moet worden.”*

Om een indicatie te krijgen van de aandacht vanuit de raad voor de jeugdhulp, hebben we uit het raadsinformatiesysteem de raadvragen, moties en amendementen geanalyseerd. Onderstaande tabel geeft de aantallen per jaar weer.

36 Rekenkamercommissie 2017, ICT met beleid

Jaren	Raadvragen	Moties/ amendementen
2015	1	0
2016	0	0
2017	2	2
2018	3	1

Uit deze analyse blijkt dat de aandacht van de raad toenam nadat bleek dat er grote tekorten waren (2017). Gebaseerd op deze tabel, lijkt de aandacht echter nog steeds beperkt, zeker gezien de tekorten. Een belangrijke nuancering hierbij is echter dat er tot het voorjaar van 2018 een Raadswerkgroep sociaal domein was waarin waarschijnlijk al veel thema's gerelateerd aan Jeugd zijn besproken.

Uit de interviews blijkt dat de uitvoering (Sociaal Team en CJG) en aanbieders het belangrijk vinden dat de raadsleden ook op werkbezoek gaan. Juist rond jeugdhulp is het belangrijk zicht te krijgen op wat er gebeurt en waarom?

Ambtenaren gaven daarnaast aan: *"De raad vliegt niet in de paniekstand en dat is heel goed. Ze gaan mee in de beweging van concreet sturen en geven vertrouwen. In Ede is er een positieve ervaring met de raad tot dusverre. Ze zijn heel geïnteresseerd en constructief, heel positief!"* Uit de raadssessie bleek dat dit wederzijds was.

Ambtenaren gaven aan over de rol van de raad:

- Laat als raad zien dat je de visie structureel onderschrijft en ondersteunt en wijk daar niet per casus van af.
- Ambtenaren en de raad moeten regelmatig in gesprek zijn met elkaar om de achterliggende ideeën van het beleid te bespreken.
- Er is experimenteerruimte nodig: tijd en de acceptatie dat het ook kan mislukken.

Uit het interview met raadsleden (13 december 2018) bleek dat de raad zelf zoekende is naar de rol. Een kaderstelling voor jeugdhulp is meer dan een financieel kader. Wat het dan wel is, is voor de raadsleden nog niet helder.

Een raadslid gaf aan: *"De verschillende financiële kaders zijn nu telkens overschreden. Er zijn open einde regelingen, dus dan kun je ook geen echte kaders stellen. Het is met elkaar zoeken hoe je de kosten nou in de hand houdt. Het college lijkt daarin ook nog ontzettend zoekend te zijn. In feite is dit dus een gezamenlijke zoektocht van zowel raad als college."*

b) Wordt de gemeenteraad over de (voortgang van de) realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid adequaat geïnformeerd?

In 2017 heeft de raad de motie Meer grip op budgetten sociaal domein aangenomen. Daarin stelt de raad dat hij onvoldoende informatie had om zijn controlerende rol goed in te vullen. Dit is opgepakt. Uit de memo Invulling grip op het sociaal domein blijkt:

- De ontwikkelingen in het sociaal domein gaan snel.
- De raad heeft het gevoel steeds verrast te worden (vooral financieel).
- Gebeurtenissen in het sociaal domein lijken de raad te 'overkomen', het ontbreekt aan grip.
- De raad staat nog te vaak aan het einde van het proces.
- Er is geen Raadswerkgroep meer. Blijft er soms wat liggen?

De raad heeft nu aangegeven dat hij wil dat alle raadsleden/fractievoelers worden betrokken (niet alleen een klein clubje). De raad wil zelf bijsturen en niet aan de zijlijn staan of reactief zijn. Daarvoor wil de raad dat de informatievoorziening sneller en meer gestructureerd wordt (vooraf inplannen). De raad wil ook betrokken zijn bij tussentijdse signalen. De raad

wil inzicht en overzicht: wat speelt er (inhoud/trends), wat zijn de effecten van het beleid op inwoners/cliënten (voelen zij zich echt geholpen) en hoe en waarover communiceert de gemeente?

De Sociale Monitor is een belangrijk meet- en weetinstrument. De raad wil dat twee keer per jaar bespreken. Hierbij is het ook goed te weten hoe Ede het doet ten opzichte van andere gemeenten.

Norm: Tijdigheid, volledigheid en juistheid van verantwoordingsinformatie

De raad krijgt nog onvoldoende volledige en tijdige verantwoordingsinformatie. Het jeugdhulpveld is complex en de raad zoekt nog naar hoe hij geïnformeerd wil worden en wat daarin de juiste wijze is. De raad is nu nog onvoldoende tevreden over de tijdigheid, juistheid en volledigheid van verantwoordingsinformatie.

5 Bijlagen

5.1 Overzicht geïnterviewden

Functie	Organisatie
Beleidsadviseur Jeugd Beleidsadviseur Onderwijs Financieel Controller Contractmanager Portefeuillehouder Jeugd	Gemeente Ede
Coördinator Medewerkers (2x)	Centrum voor Jeugd en Gezin
Coördinator Medewerkers (2x)	Sociaal Team
Raadslid voor één van de volgende partijen: CDA (2x), EdeNU, GemeenteBelangen (2x), Burgerbelangen, VVD (2x), SGP, PvdA, ChristenUnie (2x), GroenLinks	Gemeenteraad Gemeente Ede
Jeugdhulpaanbieders	
Accountmanager	Pluryn-Intermetzo
Teamleider Regionaal stafmedewerker zorg	Jeugdbescherming Gelderland
Gebiedsmanager	Lindhout
Directeur	Stichting ROOZ
Zorgmanager jeugd Senior controller	Pro Persona
Algemene voorzieningen	
Manager Welzijn	Stichting Malkander
Hoofd maatschappelijke dienstverlening	Stichting Opella
Coördinator	Home-Start

5.2 Overzicht bestudeerde documenten

Bestudeerde documenten

Gemeente Ede – Lokaal

- Lokaal beleidsplan jeugd – Dec. '13
- Factsheet gemeente Ede – Onderzoek Kinderombudsman naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie: Resultaten kwantitatief onderzoeksdeel – April '15
- Onderzoek preventieve jeugdhulp – April '16
- Sociale Monitor Ede 2016
- Programmabegroting 2016-2019
- Notitie sturing op Jeugd 28 aug. '17
- Memo aan raad - Advies ASDE en concept-reactie college m.b.t. de verordeningen
- Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugdhulp 14 nov. '17
- Nota Het is mensenwerk - Toegang en sturing in het sociaal domein dec '17
- Sociale Monitor Ede 2017

- Programmabegroting 2018-2021
- Eindverslag monitoring pilot preventieve inzet SMW – Juni '18
- Persbericht Jongeren en ouders positief over samenwerking met Sociaal Team gemeente Ede – Sept. '18
- Presentatie Informatieve Raadsessie - Grip op het sociaal domein – Sept. '18
- Rapport Cliëntervaringsonderzoek Jeugd Gemeente Ede – Sept. '18
- Memo aan raad - Financiële situatie en proces ombuigingen sociaal domein – Sept. '18
- Memo aan raad - Visiedocument en transformatieplan jeugdhulpregio Foodvalley – Sept. '18
- Concept notitie Doorontwikkeling van de Sociale Teams en omringde zorgstructuur Versie 1.6 – 2018
- Sociale Monitor Ede – 2018
- Verordening Jeugdhulp Gemeente Ede – 2018

Regio Foodvalley – Regionaal

- Regionale Visie 'Elke jeugdige telt en doet mee' – Onbekend, 2013
- Transitiearrangement Jeugdzorg Regio Food Valley – Okt. '13
- Concept Regionaal Beleidsplan Foodvalley 2015-2018 – Okt. '13
- Karakter Academie en Regio Foodvalley – Update 10e evaluatie SOH Foodvalley – December 2017
- Presentatie Taskforce Wachtlijsten – Resultaten inventarisatie onder aanbieders – Mei '18
- Transformatieplan Jeugdhulpregio FoodValley – Sept '18
- Factsheet enquête "BSO voor meer kinderen" – Sept. '18
- Regionale agenda Jeugdhulpregio Foodvalley – Nov. '18

Overig

- Het Rijk – Jeugdwet en Memorie van Toelichting op de Jeugdwet
- ZonMw – Eerste evaluatie Jeugdwet – Jan. '18
- Adviesraad Sociaal Domein - Advies n.a.v. het Cliëntervaringsonderzoek 'Op waarde(n) geschat' en het Projectplan 'Op waarde(n) gedreven' – Mei '17
- Adviesraad Sociaal Domein – Advies ontwerp verordeningen Wmo en Jeugdhulp 2018 – Nov. '17
- I-Sociaal domein – Ranking jeugdhulpregio's implementatie i-standaarden – Juni 2017
- Jaarverslag Adviesraad Sociaal Domein Ede 2017
- Factsheet VNG Besluit gemeente na verwijzing door huisarts? 2015

5.3 Normenkader

Deelvraag	Norm
1. Kaders jeugdhulpbeleid	Beschrijvend
a. Welke doelen heeft het Rijk op het gebied van jeugdhulpbeleid geformuleerd?	Beschrijvend
b. Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten heeft de gemeente op het gebied van jeugdhulpbeleid geformuleerd?	Beschrijvend
c. Met welke partners wil zij de doelen van haar jeugdhulpbeleid realiseren?	Beschrijvend
d. Wat is het budget voor jeugdhulpbeleid en -zorg en uit welke deelbudgetten is dit opgebouwd?	Beschrijvend
2. Uitvoering – algemeen	
a. Hoe heeft de gemeente de jeugdhulp georganiseerd en vormgegeven?	Beschrijvend

b. Sluit de vraag naar jeugdhulp - voor de verschillende vormen van jeugdhulp - aan op het aanbod? Of is er bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van knelpunten? Zo ja, welke bijsturingmaatregelen treft de gemeente?	De vraag naar jeugdhulp sluit aan op het aanbod.
c. In hoeverre is bij de uitvoering van de jeugdhulp sprake van een integrale aanpak?	De integrale aanpak wordt gehanteerd.
d. Ontvangen kinderen die hulp nodig hebben deze op adequate wijze?	Het proces volgens welke jeugdhulp wordt toegewezen garandeert dat kinderen die hulp nodig hebben deze ook daadwerkelijk op adequate wijze ontvangen.
3. Uitvoering – effectiviteit	
a. Hoe meet de gemeente de effectiviteit van haar jeugdhulpbeleid? Voert zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt?	Metingen van de gestelde doelen en streefwaarden.
b. In hoeverre realiseert de gemeente de eigen en de door het Rijk gestelde doelen op het gebied van jeugdhulpbeleid?	Gestelde doelen en streefwaarden
c. Hoe en wanneer informeert het college de gemeenteraad over de (voortgang van de) realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid?	Beschrijvend
d. Wordt de gemeenteraad over de (voortgang van de realisatie van de doelen van het jeugdhulpbeleid adequaat geïnformeerd?	Tijdigheid, volledigheid en juistheid van verantwoordingsinformatie.
4. Uitvoering – efficiency	
a. Wat zijn de belangrijkste kostenposten van de jeugdhulp?	Beschrijvend
b. Realiseert de gemeente de gestelde doelen binnen de vastgestelde financiële kaders? Onderstaand de subvragen:	-
Zijn er budgetoverschrijdingen?	De (deel)budgetten
Zo ja, hoe worden die veroorzaakt?	Beschrijvend
Leidt de aanpak van de gemeente tot lagere uitvoeringskosten?	Aanpak van de gemeente leidt bij dezelfde kwaliteit of zelfs betere jeugdzorg (dan voorheen) tot lagere uitvoeringskosten.
Welke bijsturingmaatregelen treft de gemeente?	Adequate bijsturingmaatregelen

