Rekenkamer Almere

Samen voor de jeugd van Almere

Evaluatie van de kwaliteit van de jeugdhulp in Almere

Versie

16 september 2021

Rekenkamer Almere

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Grote inzet en positieve voorbeelden, maar jeugdhulp als geheel draagt onvoldoende bij aan veiligheid en gezondheid van kinderen

Rekenkamer Almere

De gemeente Almere is vanaf 2015 verantwoordelijk voor de jeugdhulp in de stad. Sinds die tijd heeft de gemeente consistent de ambitie gehad om kinderen veilig en gezond te helpen opgroeien. Door in te zetten op vroegtijdige, laagdrempelige preventie waar mogelijk en passende, samenhangende hulp waar nodig.

De Rekenkamer heeft samen met een leergroep van zorgaanbieders, ervaringsdeskundigen, ambtenaren en raadsleden onderzocht of deze ambitie wordt waargemaakt in de praktijk. We hebben documenten bekeken, meer dan 45 betrokkenen gesproken en meermaals met de leergroep perspectieven uitgewisseld. De focus lag steeds op de jeugdhulp als geheel; het beoogde samenspel tussen gemeente, professionals en cliënten.

We concluderen dat de huidige inrichting van het systeem onvoldoende bijdraagt aan de veiligheid en gezondheid van kinderen in Almere. Dit komt niet door een gebrek aan inzet vanuit individuele aanbieders, ambtenaren of professionals. En op specifieke plekken werken gemeente en professionals soepel samen. Maar het systeem als geheel stimuleert en faciliteert de beoogde samenwerking onvoldoende.

Vooral kinderen en gezinnen met meer complexe hulpvragen krijgen te maken met doorverwijzingen en moeten vaak lang wachten op hulp. Omdat professionals de diverse hulptrajecten niet op elkaar af kunnen stemmen is de hulp vaak niet integraal of samenhangend. De gemeente heeft te weinig zicht en regie op de kwaliteit van de jeugdhulp als geheel. Wel hebben de gemeente en aanbieders recent belangrijke verbeteracties ingezet. Op basis van dit onderzoekt voegt de Rekenkamer daar gericht aanbevelingen aan toe.

Beleid op papier: Consistente ambitie sinds decentralisatie

Sinds 2015 is de gemeente verantwoordelijk voor het jeugdhulpbeleid, net als voor het beleid voor werk, inkomen en langdurige zorg (Wmo en participatie). Op hoofdlijnen is de beleidsambitie al jaren consisent. In de opeenvolgende beleidskaders zet de gemeente in op preventie van problemen waar mogelijk en passende, samenhangende hulp waar nodig.

Hierbij is het de bedoeling dat alle zorgaanbieders voortdurend samenwerken rond de specifieke hulpvraag van het kind en het gezin. De gemeente is daarbij verantwoordelijk voor het beleid op hoofdlijnen en geeft veel ruimte en vertrouwen aan de aanbieders. De geboden hulp moet effectief zijn, maar ook zo licht, kort en dichtbij als mogelijk. Het einddoel is dat de kinderen van Almere gezond en veilig opgroeien.

Deze hoofdlijnen zijn al jaren hetzelfde en zijn ook in potentie een waardevol perspectief. Wel is de afgelopen jaren de discussie toegenomen over een meer actieve regierol van de gemeente ten opzichte van de jeugdhulp en aanbieders. En is er debat over de hoeveelheid aanbieders en onderaannemers die actief zijn.

Als geheel steunt de beleidsinsteek van Almere op drie cruciale aannames: Om de beoogde resultaten te behalen moet het aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals en zorgaanbieders om (1) te investeren in preventie en vroegsignalering, (2) voor elk kind een passend, integraal en samenhangend aanbod samen te stellen en (3) om onderling flexibel samen te werken. We hebben onderzocht of dit in de praktijk het geval is.

Beleidsambitie gericht op preventie en integrale hulp waar nodig, met samenwerking en afstemming tussen professionals rondom gezin

Rekenkamer Almere

Beoogde werkwijze van jeugdhulp

Voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen → Organiseren passende, integrale, samenhangende hulp om problemen aan te pakken → Effectieve hulp bij problemen, zo licht, zo kort en zo dicht mogelijk bij huis → Kinderen in Almere groeien gezond en veilig op

- Mobiliseren hulp vanuit eigen kracht waar mogelijk
- Inzetten professionele hulp waar nodig
- Afschalen of beëindigen hulp waar mogelijk
- Samenbrengen hulp in één plan, één gezin, één aanpak

Beoogde inrichting van jeugdhulp

Kind/systeem staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgen de vraag + Partners werken samen aan een passend, integraal, samenhangend aanbod + Kosten jeugdhulp blijven binnen de kaders van de beschikbare middelen

Om beleidsambities waar te maken, moeten preventie, integrale hulp en samenwerking aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals

Rekenkamer Almere

Voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen → Organiseren passende en samenhangende hulp om problemen aan te pakken → Effectieve hulp bij problemen, zo licht, zo kort en zo dicht mogelijk bij huis → Kinderen in Almere groeien gezond en veilig op

- Mobilisieren hulp vanuit eigen kracht waar mogelijk
- nele hulp
- ndigen hulp waar mogelijk
- Samen plan,

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om te investeren in preventie en vroegsignalering.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om passende, integrale en samenhangend hulp aan te bieden

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om samen te werken

Kind staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgen de vraag + Partners werken samen aan een integraal, samen-hangend, passend aanbod + Kosten jeugdhulp kunnen gedekt worden vanuit beschikbare middelen

Preventie in praktijk: Project laat zien dat beleid kan werken, maar ook dat huidige inrichting van jeugdhulp problemen oplevert

Rekenkamer Almere

Het project Sterk in de Wijk is een voorbeeld van hoe Almere haar jeugdhulp wil organiseren. De gemeente financiert een jeugdverpleegkundige en jeugdhulpverlener om een paar uur per week aanwezig te zijn op reguliere basisscholen in de stad. Ouders en leerkrachten kunnen hen laagdrempelig benaderen met vragen en zorgen over kinderen, de verschillende professionals kunnen makkelijk en snel met elkaar afstemmen.

Ouders en professionals zijn zeer te spreken over de werkwijze van Sterk in de Wijk. Ouders zijn blij met de goede ondersteuning die ze krijgen en hebben het gevoel regie te houden over hun hulpvraag. Zij beoordelen trajecten van Sterk in de Wijk gemiddeld met een 8+.[1] De betrokken professionals zijn erg blij met de mogelijkheid om open contact te leggen met de ouders en onderling snel met elkaar af te kunnen stemmen.

Sterk in de Wijk laat zien dat de ambities rond preventie en samenwerking echt in praktijk gebracht kunnen worden. En dat gezinnen dit soort jeugdhulp waarderen. Het project toont ook de problemen van de huidige inrichting van de jeugdhulp als geheel. Professionals op school hebben bijvoorbeeld moeite met het bespreken van kindermishandeling en weten niet de verbinding te leggen met de experts verderop in het veld.

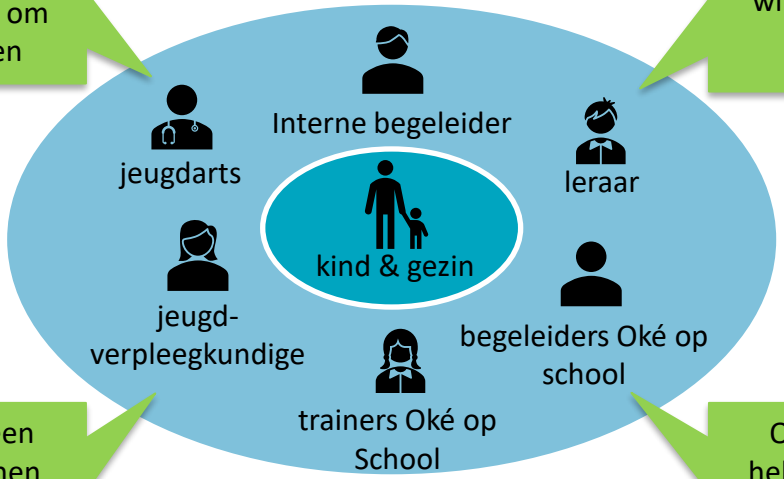
Als gezinnen bij complexere hulpvragen worden doorverwezen, stuiten ze op een complex systeem. Voor veel ouders is het aanbod onoverzichtelijk en kan het lang duren voordat hulp daadwerkelijk op gang komt. De school weet vaak niet welke hulptrajecten lopen in een gezin. Informatie mag namelijk niet worden gedeeld zonder toestemming van ouders of hulpverleners hebben geen tijd voor afstemming met de school.

1. Zie Casus 1: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen

Op enkele plekken wordt de beoogde aanpak gerealiseerd …

Project Sterk in de Wijk: de gemeente financiert dat een jeugdverpleegkundige en jeugdhulpverlener een paar uur per week op reguliere basisscholen zijn om laagdrempelig vragen op te pakken

Door structureel dichtbij te zijn kunnen professionals het vertrouwen winnen van ouders die anders niet met vragen zouden komen



Professionals vertellen dat ze op een makkelijke manier met elkaar kunnen afstemmen over de hulpvragen van ouders en kinderen, elk vanuit hun eigen perspectief en expertise

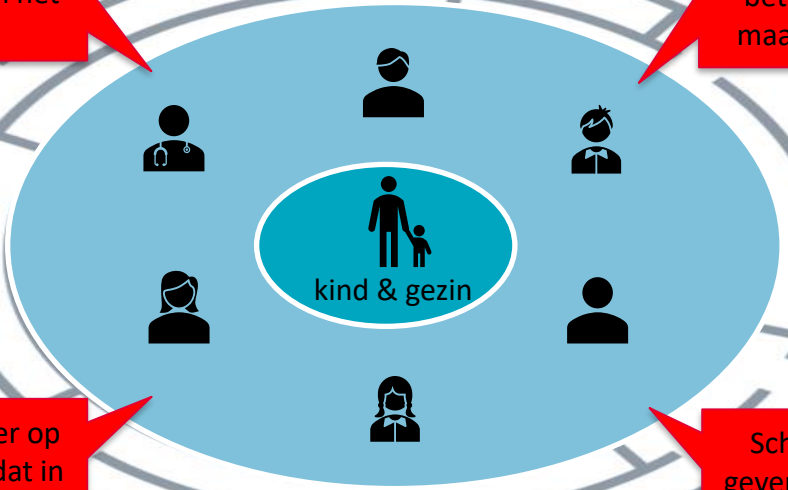
Ouders zijn zeer tevreden, want hebben het gevoel regie te houden over hun vraag en het proces en beoordelen de trajecten gemiddeld met een 8+

… maar bredere systeem maakt verdere hulp moeilijk

Rekenkamer Almere

Bij complexe vragen moeten kinderen worden doorverwezen. Kinderen en gezinnen vinden moeilijk hun weg in het systeem van keuzes en regels

Zodra gezinnen complexe hulpvragen hebben, stapelen de wachttijden van de verschillende betrokken aanbieders zich op, waardoor het maanden kan duren voordat hulp echt begint



Ouders en professionals stellen dat er op papier veel keus is in aanbod, maar dat in praktijk middelen en plekken beperkt zijn

Scholen, maar bijvoorbeeld ook huisartsen, geven aan geen of zeer beperkt zicht te hebben op welke hulptrajecten lopen bij gezinnen

"De enige reden waarom ik de juiste hulp kon vinden is omdat mijn moeder zelf maatschappelijk werker is"
Ervaringsdeskundige

Integrale hulp in praktijk: Systeem kent vele schotten, waardoor integrale en samenhangende hulptrajecten zeer schaars zijn

Rekenkamer Almere

De ambitie van Almere is om verschillende problemen integraal en in samenhang op te pakken, waarbij aanbieders hulp samenbrengen in één plan voor het hele gezin. In de praktijk komt dit nauwelijks tot stand.

Hoewel individuele professionals gaten dichtlopen om verschillende trajecten voor een gezin aan elkaar te knopen, hebben zij doorgaans beperkt zicht op lopende hulptrajecten in het gezin en het mogelijke aanbod voor eventuele andere hulpvragen. Slechts in 5,4% van de gevallen waar jeugdhulp wordt aangeboden, is er ook Wmo ondersteuning (begeleiding, dagbesteding) voor ouders. Terwijl de problemen van kinderen vaak voortkomen of versterkt worden door problemen van ouders.

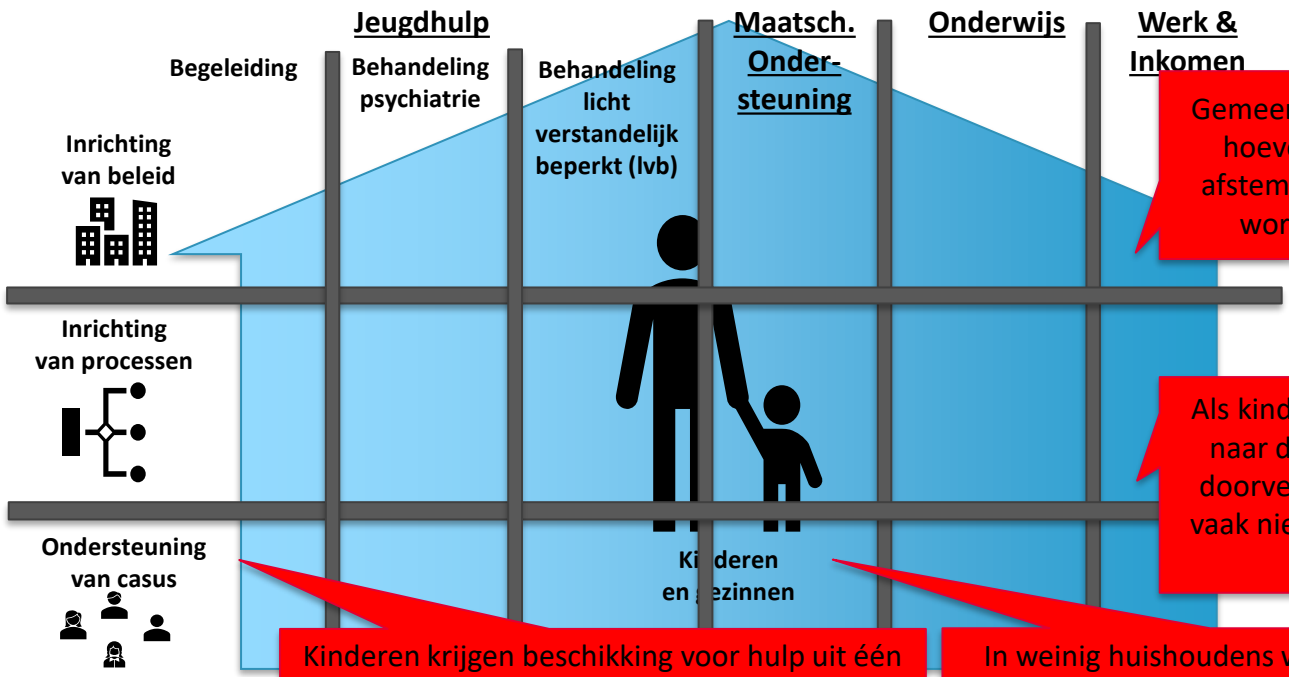
De inrichting van het systeem wordt gekenmerkt door schotten. Binnen de jeugdhulp is er al onderscheid tussen begeleiding, behandeling psychiatrie en licht verstandelijk beperkt. Professionals geven aan hierdoor moeilijk een overzicht te krijgen van het jeugdhulpaanbod, al probeert de gemeente wel het overzicht te creëren, en hebben ervaren professionals wel het overzicht. Binnen de gemeente zijn ook schotten tussen jeugdhulp, Wmo en participatie, waardoor de JGZ niet kan zien welke andere trajecten lopen in een gezin.

De verschillende niveaus sluiten niet goed op elkaar aan. In een gezin zijn problemen met elkaar verweven, maar de toekenningsprocessen voor Wmo, jeugdhulp en participatie zijn van elkaar gescheiden. Het beleid is gericht op het stimuleren van samenwerking tussen professionals. Vanuit het belang van keuzeruimte is echter zo’n grote hoeveelheid onderaannemers toegelaten, dat professionals elkaar niet kunnen leren kennen.

1. Zie Casus 2: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp

Jeugdhulp wordt gehinderd door schotten beleidsdomeinen, maar ook door de afstand tussen beleid, processen en casusbegeleiding

Rekenkamer Almere



Gemeente wil samenwerking, maar hoeveelheid aanbieders maakt afstemming moeilijk en maatwerk wordt beperkt gestimuleerd

Als kind en gezin zijn doorverwezen naar de zorgaanbieder, weten de doorverwijzers (JGZ, huisarts, etc.) vaak niet wanneer de hulpverlening daadwerkelijk start

Kinderen krijgen beschikking voor hulp uit één perceel Behandeling, als hulp uit het ander perceel Behandeling nodig blijkt, is een nieuwe beschikking nodig

In weinig huishoudens worden kinderen én ouders tegelijkertijd geholpen. Slechts in 5,4%[1] van de gezinnen waar een jeugdhulp liep in 2020, liep ook een Wmo-traject.

1. Zie hoofdstuk 5: Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp

Samenwerking in praktijk: Wil tot samenwerking, maar gemeente heeft niet positie om regie te voeren op samenwerking en kwaliteit

Rekenkamer Almere

De partners staan positief tegenover samenwerking en gezamenlijke kwaliteitsverbetering. Zij delen informatie, zoeken de gemeente op bij vragen en werken mee aan verbeteracties in de vorm van werksessies, onderzoeken en pilots. Tegelijkertijd komt de samenwerking niet structureel van de grond.

De gemeente heeft onvoldoende informatie om regie te voeren op de samenwerking. In het beleid is gekozen voor 'vertrouwen in de professional', waardoor de gemeente niet bijhoudt wat de hulpvragen zijn, of hulp op tijd is gestart en hoe cliënten de hulp ervaren. De informatie richting de raad gaat over de kosten en de productiecijfers - de gegevens die wel bekend zijn - waardoor ook de raad onvoldoende kan sturen op kwaliteit.

In het beleid is ook gekozen voor 'keuzeruimte', waardoor niet alleen 43 hoofdaanbieders actief zijn, maar ook nog een groot aantal onderaannemers. De gemeente kan moeilijk zicht krijgen op de kwaliteit van al die actoren, al wordt het contractmanagement nu versterkt. Daarbij zijn de financiële prikkels voor samenwerking beperkt. Aanbieders kunnen afstemmingstijd wel boeken als indirecte kosten, maar in praktijk stimuleert de *p x q* financiering organisaties vooral hun 'eigen stuk' te leveren.

Binnen specifieke projecten, zoals in dit rapport 'Sterk in de Wijk', wordt de beoogde samenwerking wel gerealiseerd, mede dankzij de inzet en regie vanuit de gemeente. Wel geven aanbieders aan dat de gemeente goedlopende initiatieven en pilots niet structureel volgt en voor de lange termijn financiert, waardoor nieuwe werkwijzen en inzichten weer verloren gaan.

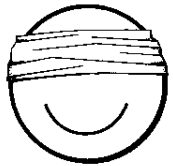
Almere koos voor vertrouwen en vrijheid voor de professional, maar geïnformeerde regie is nodig om kwaliteit te verbeteren

Rekenkamer Almere

In 2015 lag de nadruk op het terugdringen van regeldruk voor professionals, met een keuze voor vertrouwen in plaats van controle

Wel steunen van uitvoerders

Niet monitoren wat speelt in uitvoering



Blind vertrouwen

Wel monitoren wat speelt in uitvoering

Geïnformeerde regie

Als de gemeente de kwaliteit en samenwerking wil verbeteren heeft ze inzicht nodig, om zo professionals aan te kunnen spreken én te steunen

Informatie gaat vooral over kostenoverschrijdingen en incidenten, het structurele gesprek over kwaliteit is dan niet mogelijk

Niet steunen van uitvoerders

Inzichtloze incidentenpolitiek

Meedogenloze controle

Inhoudelijk gemotiveerde professionals willen en mogen aangesproken worden op de kwaliteit van hulp, als de opgevraagde indicatoren maar relevant zijn

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Aanbevelingen om het systeem te richten op het stimuleren van samenwerking en zo de kwaliteit voor kinderen te verbeteren

Rekenkamer Almere

"Het systeem werkt jullie tegen? Maar jullie zijn toch het systeem?"
Jonge ervaringsdeskundige tegen groep ambtenaren en bestuurders

Aanbeveling 1: Versterk de regierol van de gemeenteraad, college en gemeentelijke organisatie

De gemeente heeft een regierol binnen de jeugdhulp. Zoals college en raad zelf eerder al hebben aangegeven, moet de gemeente de taken die horen bij deze rol krachtiger invullen. Dat is een absolute randvoorwaarde voor verbetering en vraagt inzet van zowel de gemeenteraad, het college als de ambtelijke organisatie. Specifiek moet de gemeente invulling geven aan de volgende regietaken die nodig zijn voor betere samenwerking in het veld:

a. **Samenbrengen.** Om gezamenlijk problemen op te lossen, moet de regisseur regelmatig de partners vanuit de verschillende domeinen, lagen, aanbieders en cliënten samenbrengen. Binnen het college en de gemeentelijke organisatie moeten Jeugd, Wmo en onderwijs consistent samen optrekken. De raad heeft baat bij structurele ontmoetingen met aanbieders en ervaringsdeskundigen om zicht te krijgen op kwaliteit.
b. **Regels handhaven.** De gemeente wil een prettige en flexibele samenwerking bewerkstelligen, maar moet als regisseur de regels die er wél zijn strak handhaven. Afspraken over berichtenverkeer en het leveren van integrale hulp zijn niet vrijblijvend. Dit vraagt scherp contractmanagement vanuit de organisatie.
c. **Conflict beslechten.** Het is onvermijdelijk dat er strijd ontstaat rondom de jeugdhulp. De gemeente hoeft niet alle conflicten te voorkomen, maar moet ze wel goed uitspelen. De raad moet zich bijvoorbeeld niet laten verleiden vanuit één kant te kijken naar problemen te kijken (bijv. alleen vanuit kosten of keuzevrijheid of administratiedruk). Ze moet steeds de verschillende dimensies met elkaar verbinden en deze afwegen.
d. **Doorpakken.** Het is goed om veel te overleggen en af te stemmen met alle belanghebbenden, maar als regisseur en beleidsmaker is het aan de gemeente om knopen door te hakken over langslepende vragen en te zorgen dat partners gaan lopen voor de gekozen richting.

Aanbeveling 2: Verbinden en concretiseren ambities

Rekenkamer Almere

Als Almere de kwaliteit van de jeugdhulp wil verbeteren moet ze scherper stellen wat ze precies bedoelt met kwaliteit. De bedoeling is niet om een meetbaar target te formuleren, maar wel om meer kaders te geven aan de discussie over de jeugdhulp, zodat raadsleden, wethouders, ambtenaren en professionals kunnen teruggrijpen op de grote lijnen als ze specifieke keuzes moeten maken. Concreet zijn er vier dingen nodig:

a. **Verbinden.** Op papier zijn er brede doelen geformuleerd voor het hele Sociaal Domein, met voor kinderen specifiek de ambitie om ze ‘gezond en veilig te laten opgroeien’. Om écht de verbinding te maken moeten de doelstellingen van de jeugdhulp verbonden worden met doelstellingen die ook voor de andere domeinen (Wmo, onderwijs, etc.) relevant zijn, zoals ‘persoonlijke ontwikkeling’ en ‘welzijn hele gezin’.
b. **Concretiseren.** Termen als gezondheid en veiligheid zijn 'holle termen’ en hebben weinig om het lijf als ze niet worden geconcretiseerd. In de nieuwe beleidskaders, inkoopstrategie en afspraken met aanbieders moet verduidelijkt worden wat de gemeente en haar partners verstaan onder deze woorden. Daarbij is er vanuit aanbieders op deelonderwerpen behoefte aan een specifieke visie voor Almere, zoals bij kindermishandeling, chronische problematiek en laag frequente zorg.
c. **Expliciteren rol van kosten.** Het gaat steeds over geld, maar in de beleidskaders staat niet expliciet geformuleerd welke ambitie de gemeente heeft als het gaat om de kosten. Geef expliciet aan welke rol geld moet spelen in de afwegingen in het jeugdhulpbeleid.
d. **Gezamenlijk en continu aanscherpen**. Het opstellen van de ambities vraagt om een gezamenlijk en continu gesprek tussen gemeente, aanbieders en cliënten. Gezamenlijk kunnen de partners grote doelen concreet maken en door periodiek aan te scherpen blijven de doelen relevant en levend.

Aanbeveling 3: Definiëren betekenisvolle informatie

Vanuit duidelijkere ambities kan de gemeente samen met de aanbieders, professionals en ervaringsdeskundigen vaststellen welke informatie cruciaal en betekenisvol is om te registreren en te delen.

a. **Meer zicht op kwaliteit.** De indicatoren die de gemeente verzamelt geven vooral zicht op de kosten en productie. Dit zegt weinig over de kwaliteit zoals ervaren door de gezinnen en professionals. Verzamel en gebruik meer kwaliteitsdata, met cijfers en kwalitatieve gegevens over cliënttevredenheid, ervaringen van professionals, integraliteit van hulp en lange termijn impact op cliënten. Bouw voort op de informatie die aanbieders zelf al verzamelen, inzichten uit pilots gericht op samenwerking en suggesties van het Nji.

b. **Betekenisvolle verantwoording.** Streef niet naar ‘zo min mogelijk administratiedruk’ voor professionals en aanbieders, maar naar ‘betekenisvolle verantwoording’. Hedendaagse professionals begrijpen dat ze onderdeel zijn van een samenwerking en door transparant te zijn naar collega’s, cliënten en financiers beter worden in hun eigen werk. De gemeentelijke organisatie, aanbieders, professionals en cliënten moeten samen vaststellen welke informatie betekenisvol is en voortdurend blijven aanscherpen welke informatie op welke manier kan worden opgehaald.

c. **Combineer doorlopende monitoring met periodieke verkenningen.** Raad, college, ambtelijke organisaties en aanbieders kunnen op basis van de kwaliteitsgegevens regelmatig gezamenlijk bespreken hoe de hulp als geheel verloopt. Dit kan periodiek gecombineerd worden met diepgaande, gezamenlijke onderzoeken naar bijvoorbeeld ‘wacht- en doorlooptijden’ of ‘aanpak kindermishandeling in Almere’.

Aanbeveling 4: Versterk wat werkt in het systeem

Zoals het onderzoek van Sterk in de Wijk laat zien, lukt het op verschillende plekken al wel om de type jeugdhulp te bieden waar Almere naar streeft. Daar komen professionals en cliënten echt samen. In plaats van veel energie te steken in het bedenken van nieuwe samenwerkingsvormen, kan de gemeente samen met haar partners ook vooral versterken en vasthouden wat al goed gaat.

a. **Identificeer waar de samenwerking al loopt en integrale hulp wordt geleverd.** Hierbij gaat het niet omde kwaliteit van individuele aanbieders, maar juist om een goed samenspel tussen verschillende professionals rondom moeilijke vragen. Uiteindelijk zit de kracht in voorbeelden waar het goed gaat. Daar kennen mensen elkaar en is het netwerkgevoel aanwezig dat Almere verder hoopt te versterken.
b. **Steun en versterk de geïdentificeerde werkzame praktijken.** Door samen met de betrokken professionals en partners te analyseren waardoor het werkt, te verkennen wat nodig is om deze praktijk verder te verspreiden en mogelijke barrières binnen het systeem te beslechten.
c. **Geef lange termijn steun en zekerheid.** Het is niet nodig om steeds nieuwe projecten op te starten, maar om voortdurend te blijven sleutelen aan projecten en processen te sleutelen zodat het steeds beter gaat. Praktisch gezien betekent dit dat projecten die zich zelf bewezen hebben, duidelijkheid krijgen over meerjarige financiering, waarbij de gemeente en aanbieders altijd in gesprek blijven over de kwaliteit en tussentijdse aanpassingen.

"Gelukkig zie je dat alles waarvan we bang zijn dat het helemaal niet gebeurt, ook ergens *wel* gebeurt."
Manager / onderwijsprofessional

Aanbeveling 5: Richt inkoopbeleid meer op samenwerking

Rekenkamer Almere

De gemeente Almere is bezig met het opstellen van de kaders voor het inkoopbeleid jeugdhulp 2023. Vanuit de bevindingen uit dit rapport kunnen enkele uitgangspunten worden meegegeven.

A. **Duurzame relaties.** Om haar ambities te vervullen heeft Almere aanbieders nodig die niet 'even hun stukje' doen, maar die gericht zijn op het gezamenlijk bieden van integrale hulp. Dit kan worden afgedwongen met afspraken. Maar vraagt vooral dat de gemeente partners selecteert die echt ingericht zijn op samenwerking, professionals en aanbieders de tijd krijgen elkaar te leren kennen en de gemeente zich zelf ook duurzaam committeert aan het steunen van samenwerkingsinitiatieven.

B. **Direct zicht op kwaliteit.** Om zicht te krijgen op de kwaliteit heeft de gemeente meer informatie nodig van de aanbieders. Dit vraagt acceptatie vanuit aanbieders en professionals dat verantwoording niet altijd een last is, maar onderdeel van het verlenen van goede hulp. De gemeente moet daarbij ook direct zicht hebben op de kwaliteit van de hulp. Het werken met onderaannemers, die een groot veld vormen op afstand van de gemeente, is daarvoor niet bevorderlijk.

C. **Financiële ruimte gekoppeld aan inzicht.** De huidige *p x q* financiering stimuleert slechts beperkt dat organisaties maatwerk leveren of samenwerken. Het beleid kan zich meer richten op *lump sum* uitbetalingen of netwerkfinanciering, maar moet dan ook weer scherp zijn op inefficiëntie. Elke vorm van financiering vereist dat de gemeente inzicht blijft houden in de kwaliteit en werkprocessen.

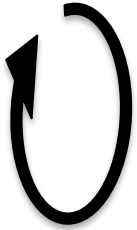
D. **Ruimte voor experimenten.** Een goed jeugdhulpbeleid opbouwen kost decennia. Welke dingen wil Almere de komende vijf jaar proberen, waar we over tien jaar veel aan kunnen hebben? Hoe bouwen we ruimte in voor tussentijds aanpassingen? Welke risico's nemen we bij de inrichting van het beleid?

Aanbeveling 6: Kijk regelmatig terug met alle partners

Dit Rekenkameronderzoek is tot stand gekomen dankzij de regelmatige bijdrage van een leergroep bestaande uit professionals, managers, ambtenaren, raadsleden en ervaringsdeskundigen. Een dergelijke werkvorm zorgt er voor dat alle perspectieven op tafel komen en samenkomen.

a. **Houd elkaar vast.** In lijn met de sterkere invulling van de regierol kunnen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie zelf een gezamenlijke werkgroep organiseren die periodiek grote vragen rondom jeugdhulp bespreekt.
b. **Kijk terug op dit rapport.** De Rekenkamer stelt zelf voor om een jaar na publicatie van dit onderzoek met de leergroep terug te kijken op wat er in de tussentijd is veranderd. Dit is ook een goede manier om de nieuwe raad mee te nemen in de lange termijn ontwikkeling van de jeugdhulp. Als externe speler kan de Rekenkamer daarbij van te voren op neutrale wijze beelden verzamelen onder de partners.
c. **Versterk de leergroep.** De leergroep, voor zowel de gemeente als de Rekenkamer, kan daarbij nog verder versterkt worden. Vanuit de gemeente zelf moeten de relevante afdelingen en teams betrokken worden, het Breed Overleg+ en de Adviesraad Sociaal Domein zijn logische partners en wellicht kunnen ook de Ombudsman en accountant van de raad aansluiten.

Leergroep vanuit de gemeente, aanbieders en ervaringsdeskundigen



Onderzoeksteam vanuit de Rekenkamer Almere

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Onderzoek gericht op kwaliteit van jeugdhulp

- Sinds 2015 is de gemeente Almere verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulp, met de ambitie om daarbij effectiever en efficiënter te werken
- Meer dan vijf jaar later is de praktijk dat Almere, net als veel andere gemeenten, worstelt met het zicht krijgen op de kwaliteit van de geleverde hulp en het beheersen van de kosten
- AEF en Bureau Peers hebben gekeken naar de kostenbeheersing in de jeugdhulp, met o.a. het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kijkt de gemeente naar betere instrumenten voor sturing op kwaliteit
- De gemeente en aanbieders hebben daarnaast de behoefte om inhoudelijk te kijken naar de ambities van de jeugdhulp en te onderzoeken in hoeverre die worden waargemaakt
- Het onderzoek kan de gemeente en uitvoeringspartners helpen gezamenlijk te constateren wat goed gaat en wat verbeterd kan worden

Onderzoek naar vertalen van beleidsambities naar praktijkcasussen

Het onderzoek richt zich op de kwaliteit van de jeugdhulp. De focus ligt op de uitgangspunten en ambities van het beleid (de theorie) en in hoeverre die worden waargemaakt (de praktijk).

Onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de centrale uitgangspunten en ambities van de jeugdhulp in Almere?
2. In hoeverre worden deze uitgangspunten en ambities waargemaakt?
3. Hoe kan de invulling van de uitgangspunten en ambities versterkt worden?

De uitdaging is om zicht te krijgen op het functioneren van de jeugdhulp als systeem, maar ook aan te sluiten bij de persoonlijke ervaringen van professionals, gezinnen en cliënten. Daarom richt het onderzoek zich op drie specifieke casussen (preventie op school, jeugdhulp zonder verblijf en kindermishandeling) die gezamenlijk een concreet en representatief beeld van het beleid geven.

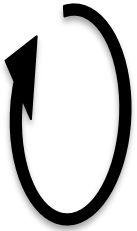
Noodzakelijk en waardevol om samen met veld onderzoek te doen

Het beantwoorden van de onderzoeksvragen vereist een gezamenlijk onderzoeksproces met actieve bijdragen vanuit gemeente, aanbieders en ervaringsdeskundigen.

De uitgangspunten van het beleid zijn deels terug te vinden in beleidsstukken, maar zitten ook ‘in de hoofden’ van mensen. Om zicht te krijgen op de kwaliteit van het beleid in de praktijk is informatie nodig vanuit alle betrokken partners. Ook het identificeren van relevante en uitvoerbare verbeteringen vraagt om inbreng en afstemming met uitvoeringsorganisaties

De Rekenkamer kiest voor de methode van een *lerende evaluatie* [1], met voortdurende interactie tussen de Rekenkamer en partners**.** Om de onafhankelijkheid te waarborgen is de Rekenkamer de auteur van het eindrapport. Om de kwaliteit te borgen krijgen de partners wel de kans om het rapport op onjuistheden te checken.

Leergroep vanuit de gemeente, gemeenteraad, uitvoeringsorganisaties



Onderzoeksteam vanuit de Rekenkamer Almere

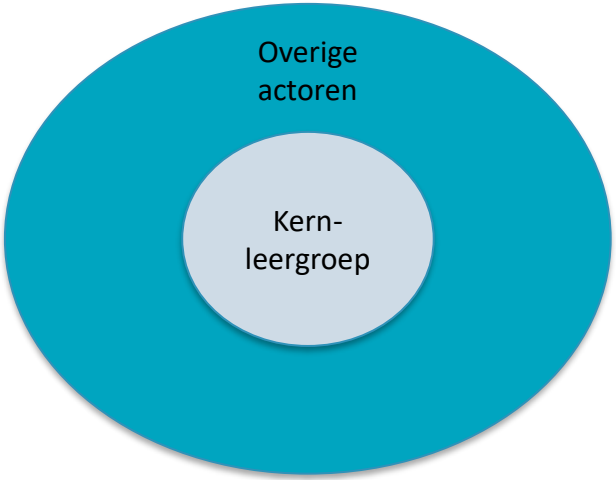
1. Edelenbos, J., & van Buuren, A. (2005). Evalueren als leerproces: een nadere kennismaking met de'lerende evaluatie'. Bestuurskunde, 14(6), 2-12.

Wie betrekken we in het onderzoek?

Om de benodigde informatie te verzamelen is het actief betrekken van alle relevante partijen nodig, maar het gehele veld van de jeugdhulp is te groot en divers om steeds te betrekken. We maken onderscheid tussen een kernleergroep die regelmatig samenkomt, met vertegenwoordigers van de verschillende partners en overige actoren die we interviewen.

Actoren onderdeel leergroep:

- Rekenkamer (regie)
- Afdeling jeugdhulp
- ExPex (ervaringsdeskundigen)
- Gemeenteraad
- GGZ Centraal
- Huisartsenzorg
- JGZ
- Ondersteuningsteam Zorg vd Jeugd
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Almere
- Samen Veilig Midden Nederland
- Triade-Vitree
- Veilig Thuis
- Wijkteams



Actoren gesproken in interviews:

- Ambtenaren gemeente Almere (Wmo, jeugd en gezin, contract- en leveranciermanagement, ICTAR, etc.) en wethouder jeugdhulp
- Professionals (jeugdverpleegkundigen, jeugdhulpverleners, interne begeleiders, scholen, raadsonderzoeker, gedragswetenschappers, JGZ-medewerkers, huisarts, praktijkondersteuners, hulpverleners begeleiding en behandeling psychiatrie, onderaannemer, politieagent)
- Ervaringsdeskundigen (jongeren, ouders)
- Adviesraad Sociaal Domein
- Breed Overleg +

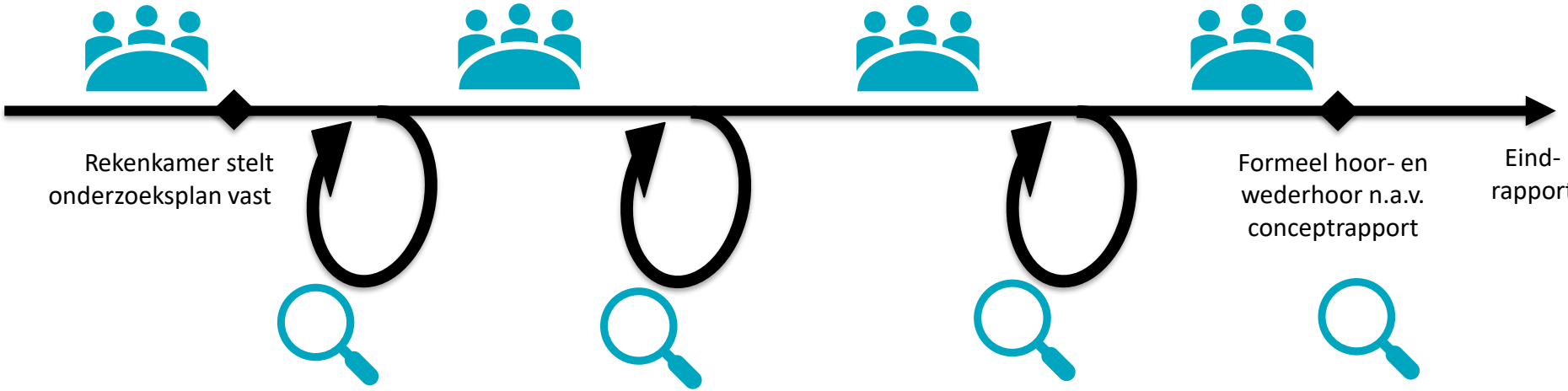
Verloop van het onderzoeksproces

Stap 0 (dec ’20)
Vaststellen onderzoeksproces
Opstellen beleidslogica

Stap 1 (maart ’21)
Toetsen aannames in beleid
Duiden verzamelde informatie

Stap 2 (mei ’21)
Identificeren sterktes en zwaktes in logica en praktijk

Stap 3 (juli ’21)
Wegen mogelijke verbeteringen



Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Beleid is sinds 2015 grotendeels consistent, hoewel steeds zoekend naar concrete invulling, met afhankelijkheid van cruciale aannames

Rekenkamer Almere

Almere heeft sinds de decentralisatie in 2015 een op hoofdlijnen consistente benadering van de jeugdhulp. Het beleid wil preventie en vroegsignalering van problemen combineren met passende en integrale hulp. De hulp moet effectief zijn, maar ook zo licht, kort en dicht bij huis als mogelijk. Het einddoel is dat kinderen gezond en veilig opgroeien. Voor de betrokken organisaties moeten de kinderen en hun systeem centraal staan, waarbij alle partners voortdurend samenwerken en de kosten binnen de budgetten blijven.

Binnen deze consistente beleidsbenadering hebben enkele accentverschuivingen plaatsgevonden. Zo is de discussie toegenomen over de regierol die de gemeente zou moeten spelen en hoe haalbaar het is om volledige keuzeruimte voor alle hulpvragen te kunnen bieden. In de stukken wordt het beheersen van de kosten niet als doel neergezet, maar dit onderwerp krijgt wel de meeste aandacht in debatten.

De beleidsaanpak steunt op enkele cruciale aannames: (1) Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om te investeren in preventie en vroegsignalering. (2) Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om voor elk kind een passend aanbod samen te stellen, ongeacht de aanmeldroute, organisatiestructuur of bekostigingssystematiek. (3) Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om flexibel samen te werken. De vraag is of deze aannames in de praktijk worden gerealiseerd.

Beleidsinzet draait om preventie, passende hulp en samenwerking

Rekenkamer Almere

Beoogde werkwijze van jeugdhulp

Voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen → Organiseren passende, integrale, samenhangende hulp om problemen aan te pakken → Effectieve hulp bij problemen, zo licht, zo kort en zo dicht mogelijk bij huis → Kinderen in Almere groeien gezond en veilig op

- Mobiliseren hulp vanuit eigen kracht waar mogelijk
- Inzetten professionele hulp waar nodig
- Afschalen of beëindigen hulp waar mogelijk
- Samenbrengen hulp in één plan, één gezin, één aanpak

Beoogde inrichting van jeugdhulp

Kind/systeem staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgen de vraag + Partners werken samen aan een passend, integraal, samenhangend aanbod + Kosten jeugdhulp blijven binnen de kaders van de beschikbare middelen

Drie randvoorwaarden vormen fundament van beleidsbenadering

Rekenkamer Almere

Voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen → Organiseren passende en samenhangende hulp om problemen aan te pakken → Effectieve hulp bij problemen, zo licht, zo kort en zo dicht mogelijk bij huis → Kinderen in Almere groeien gezond en veilig op

- Mobiliseren hulp vanuit
- hulp
- Afschalen of beëindigen hulp waar mogelijk
- Sa
pla

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om te investeren in preventie en vroegsignalering.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om voor elk kind een passend aanbod samen te stellen, ongeacht aanmeldroute, organisatiestructuur of bekostigingssystematiek.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om samen te werken

Kind staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgen de vraag + Partners werken samen aan een integraal, samen-hangend, passend aanbod + Kosten jeugdhulp kunnen gedekt worden vanuit beschikbare middelen

Realiseren randvoorwaarden vraagt veel van partners

Rekenkamer Almere

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om problemen vroeg te signaleren en preventief op te pakken[1]

- ☐ Goed zicht op belangrijkste vraagstukken die spelen in de wijk, op school en diverse gemeenschappen
- ☐ Kennis en kunde bij professionals om gepaste, onderbouwde preventieve interventies in te kunnen zetten
- ☐ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak
- ☐ Stelsel van bekostiging en regels dat preventie mogelijk maakt en stimuleert
- ☐ Bestuurlijke steun voor preventie, naast aandacht voor urgente gevallen

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om voor elk kind een passend, samenhangend aanbod samen te stellen[2]

- ☐ Volledig zicht op problematiek van kind en systeem, gezamenlijk perspectief op gewenste oplossing en situatie
- ☐ Kennis en kunde bij verwijzers en professionals over welke, goed onderbouwde, interventies passen
- ☐ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak
- ☐ Stelsel van bekostiging en regels dat maatwerk mogelijk maakt en stimuleert
- ☐ Actieve bestuurlijke steun als maatwerk en samenhang niet dreigt te lukken

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om samen te werken[3]

- ☐ Organisaties voelen urgentie en zien gedeelde belang van samenwerking
- ☐ Beperkt aantal, maar wel heldere regels die samenwerking structureren
- ☐ Processen om gezamenlijk vertrouwen te bouwen, complexiteit te verkennen, successen te vieren
- ☐ Faciliterend leiderschap en regie; door bijeenbrengen van partners, bewaken van regels, bemiddelen bij conflicten en doorpakken op acties

1. Tuenter e.a. (2021). Effectiviteit van preventie in het jeugdveld. NJI. 2, Gaboury e.a. (2009). Interprofessional collaboration within Canadian integrative healthcare clinics. *Social science & medicine*. 3. Douglas e.a. (2020). Pathways to collaborative performance. Policy & Society.

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp

- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Samenvatting casus preventie

Ambitie - De ambitie van het jeugdhulpbeleid in Almere is dat kinderen gezond en veilig opgroeien. Om dit waar te maken wordt onder andere veel aandacht besteed aan preventie en vroegsignalering. Dit houdt in dat professionals signalen vroegtijdig herkennen en kinderen laagdrempelig hulp krijgen, bijvoorbeeld door het aanbieden van opvoedadvies op school.

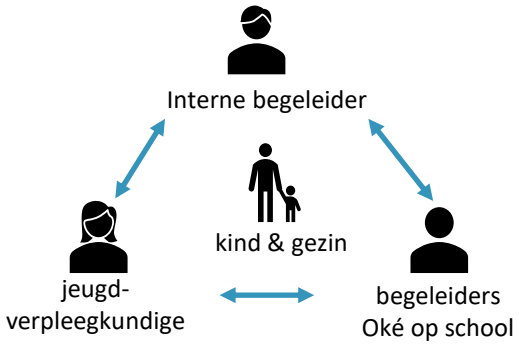
Perspectief van casus - In deze casus staat de leefwereld van de kinderen en gezinnen centraal; de school als natuurlijke plek voor het combineren van lichte jeugdzorg, zorg en onderwijs. Er lopen diverse projecten en programma's om preventie te stimuleren op reguliere en speciale scholen, maar de focus is hier niet zozeer op de programma's en de systemen, maar op hoe het samenkomt rond de kinderen.

Onderzoeksmethode - De casus verzamelt informatie over hoe de samenwerking in de preventieve aanpak verloopt tussen de verschillende professionals en ouders op en rondom school. We onderzoeken verschillende reguliere basisscholen die gezamenlijk een afspiegeling vormen van de verschillende scholen in Almere. We hebben de relevante beleidsdocumenten geraadpleegd en over 7 scholen verspreid gesproken met interne begeleiders, jeugdverpleegkundigen, jeugdhulpbegeleiders en ouders.

Bevindingen - De betrokkenen zijn over het algemeen te spreken over de preventieve jeugdhulp in Almere op scholen zoals vormgegeven door Sterk in de Wijk. Sterk in de Wijk heeft dit een positieve impuls gegeven en heeft ervoor gezorgd dat formeel is geregeld dat professionals met elkaar in contact komen en elkaar weten te vinden, ook op informele manieren. De hulp die wordt geboden heeft als uitgangspunt maatwerk en krijgt zijn vorm in samenspraak met ouders. Wel stellen hulpverleners, jeugdverpleegkundigen en intern begeleiders dat ze soms niet alle hulp kunnen bieden die ze voor ogen hebben door een beperkt aanbod of beperkte middelen. Ook geven ze aan dat het contact stroever verloopt wanneer het gaat om zwaardere problematiek en dus meer hulp/aanbod nodig is die buiten de school moet worden gezocht. Ook ouders geven aan het idee te hebben dat het aanbod niet altijd toereikend is.

‘Sterk in de wijk’ leidende aanpak voor preventie op school

Laagdrempelig zorg, samenspel tussen school, jeugdgezondheidzorg en jeugdhulp
De Sterk in de Wijk pilot is 3 jaar geleden gestart en is momenteel actief op 49 basisscholen (waarvan 5 in west). Vanaf september zal het volledig zijn uitgerold op alle (65) basisscholen in de 5 stadsdelen van Almere. Doel is om op een laagdrempelige manier te zorgen dat ouders en kinderen zo vroeg mogelijk ondersteuning krijgen.
Concreet krijgt de interne begeleider van de school ondersteuning van de jeugdverpleegkundige van de JGZ op preventieve zorgvragen. En er is een begeleider Oké op School werkzaam in de school. Daarnaast heeft elke school een vaste jeugdhulptrainer per wijk.



De interne begeleider en jeugdverpleegkundige schatten in een gezamenlijk gesprek met de ouders de vraag in. Waar nodig kunnen ze via Oké op School snel individuele trajecten starten.

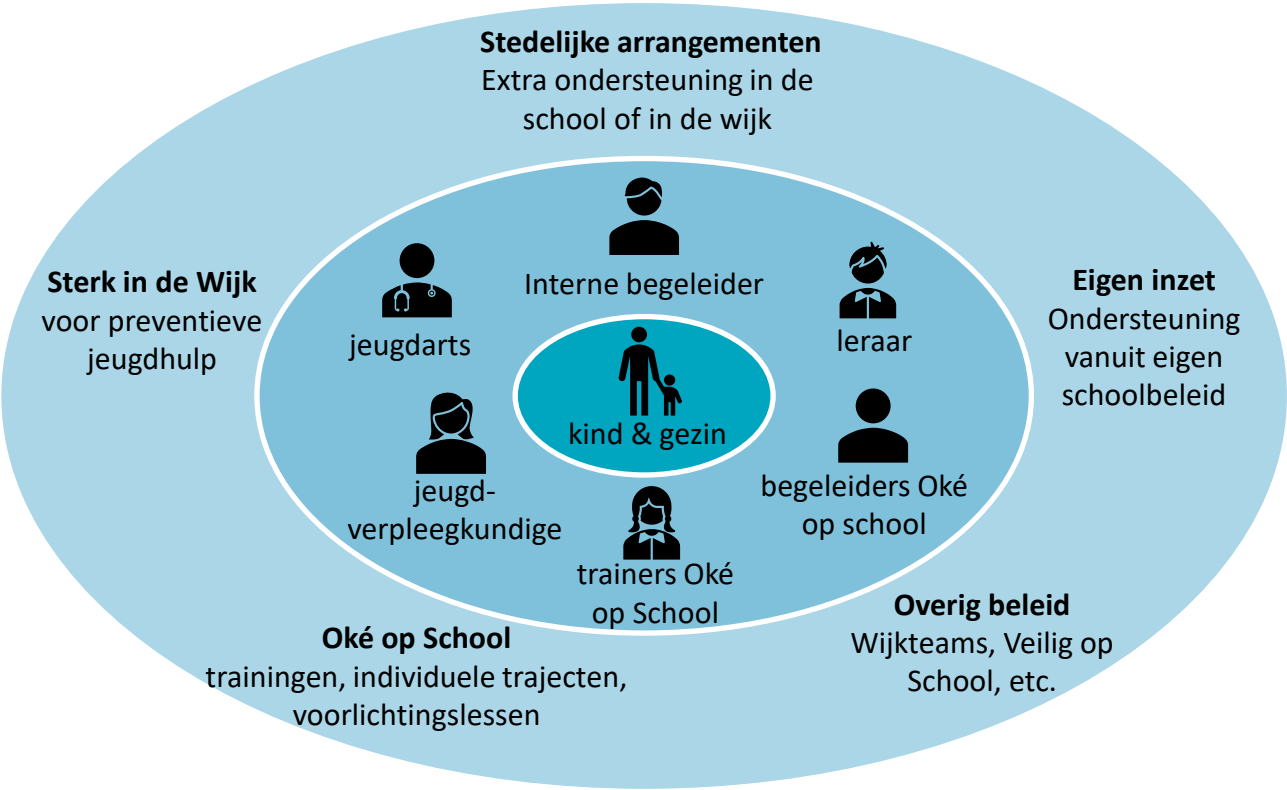
Hulpvragen vanuit school en ouders vooral gericht op gedrag, leren en opvoeden

Vanuit school:
1. Gedrag (51-71%)
2. Leren (15-54%)
3. Gezondheid (10-30%)

Vanuit ouders:
1. Gedrag (38-64%)
2. Opvoedkundig (26-56%)
3. Relationeel (14-41%)
4. Gezondheid (8-27%)

Aanbod
Beschikbare uren per school (kan per school en wijk iets afwijken):
- Jeugdverpleegkundige 3 uur per twee weken
- Jeugdhulpverlener zo’n 4 tot 9 uur per week, afhankelijk van de grootte van de school
- Plaats voor 620 leerlingen voor trainingen (± 9 leerlingen per school) en 330 voor leertrajecten (± 7 leerlingen per school)

Verschillende professionals actief op school rondom kind en gezin



Aanpak creëert sterke verbindingen tussen professionals en ouders

Rekenkamer Almere

Sterke samenwerking, goede communicatie, heldere rolverdeling.- *S, H*[1]

Scholen vinden het vaak lastig om complexe gesprekken te voeren met ouders over zwaardere problemen zoals mishandeling.- *H, O*

Er wordt vertrouwen gewonnen door het opbouwen van een goede relatie met ouders. Deze staan hierdoor ook vaker open voor extra hulp later.- *H, O*

Ouders zijn middelpunt van samenwerking, worden meegenomen in overleg adviesteam, houden zo regie en inzicht in proces. - S, *H*

Sommige ouders zijn wantrouwend of terughoudend, versterkt tijdens Corona. - *S, H*

1. S = school (ib'er), H = hulpverlener (begeleider of jv'er), O = ouder

Aanbod gericht op laagdrempelig contact, afstemming en maatwerk

Rekenkamer Almere

Signaleren

- Specifieke hulpvraag aangedragen door ouders, leerkracht, intern begeleider of jeugdverpleegkundige
- Elk kind wordt preventief onderzocht in groep 2 en groep 7
- Veel voorkomende problemen zijn: onzekerheid, boosheid, weerbaarheid, angst, en taalachterstanden

Aanpak kiezen

- In gesprek met ouders, intern begeleider en jeugdverpleegkundige worden signalen en de casuïstiek besproken
- Kiezen aanpak in samenspraak met de betrokkenen, focus op laagdrempelige aanpak, maatwerk waar nodig
- Doorverwijzing volgens een vast regime door jeugdverpleegkundige of jeugdarts

Uitvoer

- Uitvoering van hulp of begeleiding verschilt per situatie
- Vaak via bestaand aanbod of begeleiding op school
- Aanpak wordt door de hulpverleners aangepast naar de specifieke behoeften van het kind

Afronding en vervolg

- Terugkoppeling is per situatie en betrokkene verschillend, geen standaardevaluatie
- Deur staat altijd open voor vervolgvragen ouders en de school.
- Ouders ook bij afronding en vervolg zoveel mogelijk zelf ‘in control’

Realiseren van lichte hulp verloopt soepel, maar ondervindt ook last van knelpunten elders in de keten en gebrekkige integratie systemen

Rekenkamer Almere

Signaleren

- Hulpvraag door ouders, leerkr… b…
- … iede… school en p… gezondheidsonderzoek in groep 2 en 7.
- Veel voorkomende problemen zijn onzekerheid, weerbaarheid, angsten, boos…, en … problematiek voor.

+ Door Sterk in de Wijk veel aandacht voor preventie - *S, H*[1]

± Grote rol IB'er, hiermee staat of valt vaak inzet van jeugdhulp/preventie - *H*

Aanpak kiezen

- Aanpak in samenspraak met d… b… bes…
- Kijken … de beste (laagdrempelige) aanpak voor kind, maatwerk.
- Doorverwijzing verloopt volgens een vast regime, wordt gedaan door jeugdverpleegkundige of …

+ De hulpverlener helpt de hulpvraag beter in beeld te krijgen - *H*

+ Op papier brede keuze in aanbod van verdere jeugdhulp - *S, H*

Uitvoer

- Uitvoer verschilt per situati… … beho… …kind.
- Afhankelijk van het traject vindt na afloop een evaluatie plaats.

± Geen gezamenlijke administratie, documentatie op meerdere plekken, school en hulpverleners missen informatie - *H, S*

- In praktijk beperkt aanbod, als gevolg wachtlijsten - *S, H*

Afronding en vervolg

- Ter… si… v… st…
- Deur st… voor de ou…rs en de school.

+ Traject heeft positief effect en sluit aan op behoeften van het kind - *O*

+ Hoge tevredenheid bij ouders, beoordelen Oké op School met een 8+ - *H, O*

- School heeft vaak geen inzicht in de trajecten die lopen buiten school - *H, S*

1. S = school (ib'er), H = hulpverlener (begeleider of jv'er), O = ouder

Perspectief kind: Laagdrempelige, samenhangende hulp is dichtbij georganiseerd, vervolgaanbod blijkt wel moeilijk

Leerkrachten en ouders kunnen op school laagdrempelig terecht met vragen over kinderen, waarbij niet op alle scholen de verbinding met de interne begeleiding en de aandacht voor signalering even sterk is. Kinderen en ouders krijgen **laagdrempelige en specifiek toegesneden hulp** aangereikt.

Ouders hebben veel regie in het proces, door middel van open, laagdrempelige en regelmatige gesprekken. Waar nodig worden ouders door de juiste personen bij de hand genomen. **Ouders zijn doorgaans zeer tevreden over het hulpaanbod op school zelf.**

Bij meer complexe vragen worden kinderen doorverwezen vanuit het project Sterk in de Wijk. **Op papier is er veel keuzeruimte**, van bestaande trajecten tot specifiek maatwerk, in praktijk is er binnen het aanbod **op school beperkt plaats** en krijgen kinderen te maken met **wachtlijsten bij doorverwijzing**.

Indien nodig en gewenst vindt er een evaluatie en terugkoppeling plaats, maar er is geen standaardterugkoppeling of administratie waardoor **school vaak niet weet welke vervolgtrajecten lopen bij kinderen** en gezinnen.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals problemen vroeg te signaleren en preventief op te pakken

Aanname in praktijk: Preventie op school aantrekkelijk en lichte hulp is mogelijk, maar vraagt onderhoud

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	**Aanwezigheid van randvoorwaarden voor jeugdhulp beleid in de praktijk**
☐ Goed zicht op belangrijkste vraagstukken die spelen in wijk, school en diverse gemeenschappen	✓ Er is goed zicht op sociale kaart en problemen in de wijk. Hulpvragen en problemen worden doorgaans goed herkend door professionals.
☐ Kennis en kunde bij professionals om gepaste, onderbouwde preventieve interventies in te kunnen zetten	✓ Juiste kennis en kunde doorgaans aanwezig bij de betrokkenen. Iedere situatie vraagt om maatwerk die is 'op te halen' bij collega's dichtbij op school. × Soms worden signalen op school niet (op tijd) herkend waardoor interventie uitblijft en vinden scholen gesprekken over zware problemen moeilijk.
☐ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	✓ Er vindt doorgaans constant afstemming plaats tussen professionals, school en ouders om tot een aanpak te komen én deze uit te voeren. ✓ Er wordt op een formele manier gezorgd dat informeel contact kan plaatsvinden. × Er worden verschillende administratiesystemen gebruikt, soms wordt langs elkaar heen gewerkt.
☐ Stelsel van bekostiging en regels dat preventie mogelijk maakt en stimuleert	✓ Er is op papier veel mogelijk (veel keuze in aanbod). × In de praktijk is capaciteit van trajecten niet altijd toereikend voor alle kinderen, met wachtlijsten tot gevolg.
☐ Bestuurlijke steun voor preventie, i.p.v. enkel aandacht voor urgente gevallen	✓ Belang van preventie en jeugdhulp wordt ervaren door gemeente, scholen en besturen, dus er is sprake van brede steun. × Door werkdruk en Corona wordt lichtere problematiek soms niet gezien.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals problemen vroeg te signaleren en preventief op te pakken

Versterken beleid: Meer investering in training, verbinding van systemen en groter aanbod

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	Suggesties en verzoeken vanuit professionals en managers
☐ Goed zicht op belangrijkste vraagstukken die spelen in wijk, school en diverse gemeenschappen	- Plaats de juiste mensen op de juiste plek, zet specifieke professionals in op basis van hulpvragen van school en expertise van professionals.
☐ Kennis en kunde bij professionals om gepaste, onderbouwde preventieve interventies in te kunnen zetten	- Geef de leerkrachten en intern begeleiders op school training in het (vroegtijdig) signaleren van problemen en het voeren van lastige gesprekken om verergering te voorkomen.
☐ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	- Zorg voor betere afstemming en samenwerking tussen de verschillende vormen van jeugdhulp, zowel op school als daarbuiten. - Zorg met elkaar voor een gezamenlijke manier van registeren en deel informatie onderling wanneer dit mogelijk is. Op deze manier kunnen gebrek aan informatie op de juiste plaats en dubbeling in aanbod worden voorkomen.
☐ Stelsel van bekostiging en regels dat preventie mogelijk maakt en stimuleert	- Meer middelen beschikbaar stellen voor uitbreiding (kwantitatief) aanbod. - Verdeling van middelen op basis van vraag, niet op basis van aantallen zoals leerlingenaantal.
☐ Bestuurlijke steun voor preventie, i.p.v. enkel aandacht voor urgente gevallen	- Breng het belang van en de mogelijkheden voor preventieve jeugdhulp bij bestuurders onder de aandacht, vooral ook in tijden van Corona. - Ga door met de huidige aanpak, zet goed werkende pilots door en blijf deze (langere tijd) ondersteunen, houd het vast!

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp

- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Samenvatting casus gedragsproblematiek (1)

Rekenkamer Almere

Ambities Almere - De Almeerse jeugdhulpambities zijn gericht op het organiseren van passende, integrale en samenhangende hulp die wordt samengebracht in één plan, één gezin en één aanpak. Waarbij het kind/systeem centraal staat in de aanpak en het aanbod de vraag opvolgt. Om effectieve hulp bij problemen in te zetten is het belangrijk dat het aantrekkelijk is om samen te werken aan een integraal aanbod.

Perspectief casus: Deze casus volgt het proces van hulpvragen binnen jeugdhulp zonder verblijf, waarbij crisissituaties niet worden meegenomen. Er wordt met name gekeken naar het verloop van het proces van de hulpvraag van kind/ouders, verwijzing door huisarts en JGZ[1], start hulpverlening door aanbieder(s) tot aan de beëindiging, het afschalen of de continuering van het hulptraject.

Onderzoeksmethode: Er zijn cijfers opgevraagd, een documentatiestudie verricht en interviews geweest met:
Gemeente: *a*dviseurs jeugdhulp, sociaal domein, contract- en leveranciermanager en data-analist, *6 personen.*
Toegang doorverwijzing: medewerkers JGZ, huisarts, praktijkondersteuner huisarts/POH, *4 personen.*
Zorgaanbieders/hulpverleners: hoofd- en onderaannemer (begeleiding), hoofdaannemer (behandeling psychiatrie), *4 personen.*

1. Gecertificeerde instellingen (bijvoorbeeld SAVE) en (gezins)voogden verwijzen ook rechtstreeks door naar aanbieders jeugdhulp zonder verblijf, maar zijn niet meegenomen in deze casus.

Samenvatting casus gedragsproblematiek (2)

Rekenkamer Almere

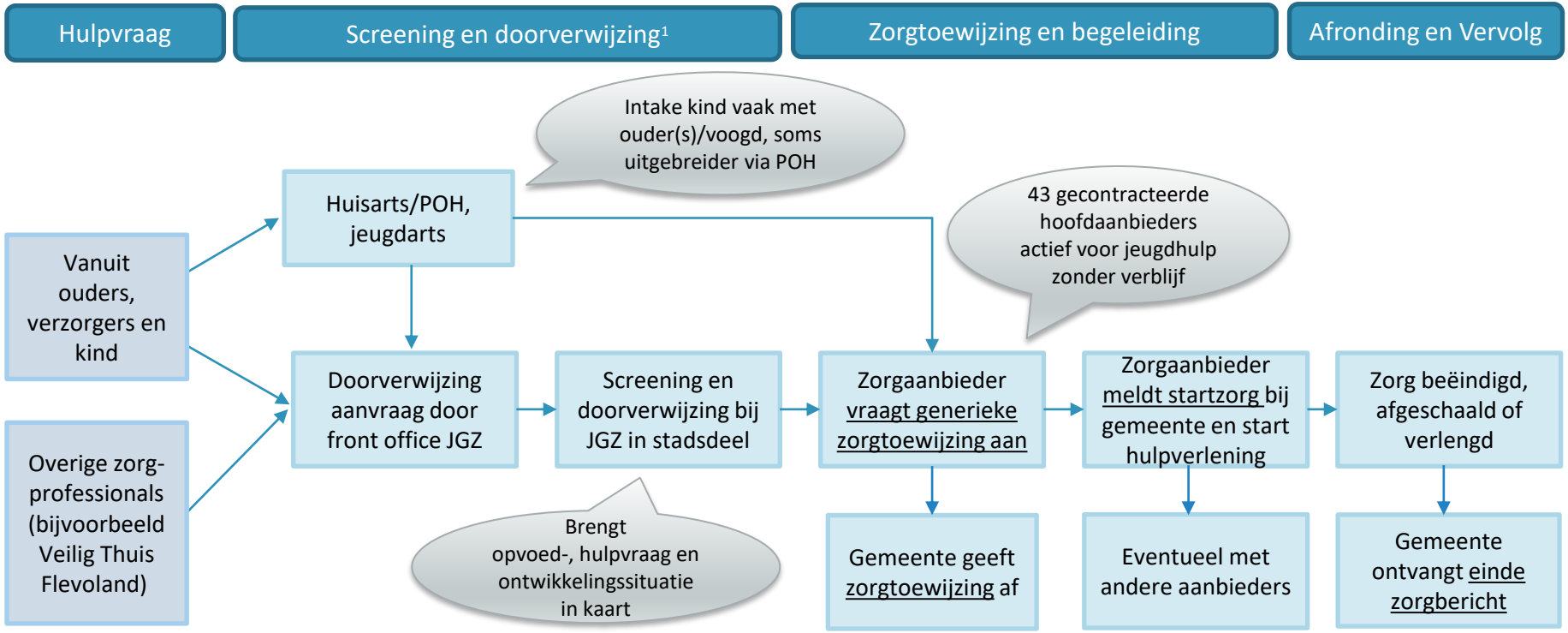
Bevindingen: Het systeem maakt passende, integrale en samenhangende hulp moeilijk. Het jeugdhulpaanbod is versnipperd door de hoeveelheid aanbieders, er ontbreekt een totaaloverzicht van al het aanbod en een centrale toegang en doorverwijzing naar de verschillende type jeugdhulpaanbieders (begeleiding, behandeling psychiatrie, behandeling licht verstandelijk beperkt). Wettelijk gezien mogen bijvoorbeeld huisartsen en gecertificeerde instellingen rechtstreeks doorgeleiden naar jeugdhulp. Echter wil de gemeente jeugdhulp zoveel mogelijk doorverwijzen via de JGZ. Het doorgeleiden naar andere hulp voor ouders, zoals bijvoorbeeld Wmo of verslavingszorg loopt weer via aparte toegangspoorten en regelingen.

Door de verschillende toegangspoorten, doorgeleidingen en de huidige financiering van zorg is er weinig ruimte om verbinding te leggen, samen te werken en af te stemmen. Hulp komt niet samen in één plan, één gezin en één aanpak. Iedereen werkt goed samen binnen zijn eigen processen en kaders[1], maar er is onvoldoende afstemming tussen de processen, wat het moeilijk maakt om meer als een netwerk vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid samen te werken.

Gemeente heeft bewust gekozen voor een aspecifieke inrichting van het berichtenverkeer en administratief luw werken. Er is geen controle op type zorg, ingezette producten en interventie dat wordt aangevraagd en er is weinig zicht op wachtlijsten.

1. Keten: eigen onderdeel van de zorgketen (bijvoorbeeld JGZ toegang en doorverwijzing, of behandeling psychiatrie, maar ook bijvoorbeeld Wmo begeleiding). Hiermee wordt bedoeld dat er vooral wordt gekeken vanuit het eigen perspectief en bijbehorende verantwoordelijkheid voor allen het eigen 'stuk', i.p.v. het grotere geheel en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Proces hulpvragen Jeugdhulp zonder Verblijf



1. Gecertificeerde instellingen (bijvoorbeeld SAVE) en medische specialisten verwijzen ook rechtstreeks door naar zorgaanbieders, maar zijn niet meegenomen in deze casus.

Toegang en doorverwijzing hulp opgeknipt en weinig afstemming

Rekenkamer Almere

Hulpvraag	Screening en doorverwijzing	Zorgtoewijzing en begeleiding	Afronding en Vervolg

Doorverwijzing

- Gemeente wil grip en regie op toegang en doorverwijzing via JGZ regelen, echter is de huidige capaciteit ontoereikend
- Huisartsen[1] mogen wettelijk direct doorverwijzen naar zorgaanbieders
- 33 procent[2] van de doorverwijzingen in 2020 loopt via de huisarts, zij verwijzen vooral door naar behandeling psychiatrie
- Huisarts/POH verwijst begeleiding en behandeling licht verstandelijk beperkt veelal door via de JGZ
- Vaak geen inhoudelijke afstemming en terugkoppeling tussen huisarts/POH en JGZ
- Op casusniveau is er weleens contact tussen POH en JGZ, dit is persoons- en wijkafhankelijk

Zorgtoewijzing

- Werkrelatie tussen JGZ en zorgaanbieder begeleiding wordt positief omschreven
- Werkrelatie tussen huisarts/POH en zorgaanbieder behandeling psychiatrie wordt positief omschreven
- Kwaliteit screening JGZ/POH is persoonsafhankelijk
- Zorgaanbieder bepaalt passende interventie bij hulpvraag
- Geen eenduidige afspraken over delen van informatie en terugkoppeling van lopende of eerdere hulptrajecten tussen doorverwijzers en zorgaanbieders
- Door privacywetgeving is het zorgveld afhankelijk van de goedkeurig van het gezin of informatie onderling gedeeld mag worden

1. Naast huisartsen mogen ook gecertificeerde instellingen en medisch specialisten rechtstreeks doorverwijzen naar zorgaanbieders
2. Cijfers ICTAR, gemeente Almere

Hulptraject start zonder wachtlijsten binnen 2 a 3 maanden

Rekenkamer Almere

Hulpvraag

- Kind/gezin heeft bij elke intake te maken met wachttijden[1]
- Via huisarts vaak sneller een doorverwijzing, maar komt op dezelfde wachtlijst als bij een doorverwijzing via JGZ
- Extra intake en vaak uitgebreider als huisarts doorverwijst naar JGZ
- Huisarts mag maar voor een kortere duur een beschikking afgeven dan JGZ en kunnen niet alle producten beschikken[2]

Screening en doorverwijzing

Huisarts/POH, jeugdarts

Doorverwijzing aanvraag door front office JGZ → Screening en doorverwijzing bij JGZ in stadsdeel → Zorgaanbieder vraagt generieke zorgtoewijzing aan → Zorgaanbieder meldt startzorg bij gemeente en start hulpverlening

Binnen 5 dagen contact gezin voor een afspraak

6 weken voor screening en doorverwijzing

Binnen 5 dagen contact gezin voor een afspraak

10 dagen na contact gezin start hulpverlening

Zorgtoewijzing en begeleiding

- Behandeling psychiatrie en begeleiding moeten onderlinge doorverwijzing laten lopen via de JGZ[3]
- Zorgaanbieder verlengt beschikking via huisarts bij overschrijding behandelduur normenkader via JGZ: extra administratie, instantie en wachttijd voor kind/gezin
- Zorgaanbieder: een hulpverleningsplan binnen 2 weken afronden is tekort, staat wettelijk 6 weken voor; gevolg aanvraag verlenging beschikking
- Instantie waar kind is aangemeld moet overbruggingszorg leveren, door gebrek aan capaciteit gebeurt dit niet altijd[4]

Afronding en Vervolg

1. Wachtlijsten ontstaan als er meer vraag naar jeugdhulp is dan aanbod. Wachttijden zijn de wettelijk normen dat iemand mogelijk moet wachten, voordat een intake of hulp op gang komt.
2. Het normenkader schrijft voor dat huisartsen maar voor beperkte duur een beschikking mogen afgeven, om te stimuleren zoveel mogelijk doorverwijzingen via de JGZ te laten lopen. Idee is dat de aanbieder met verwijzing van de huisarts een passend hulpverleningsplan op kan stellen. Sommige producten zijn na verwijzing door huisarts alleen inzetbaar na herbeoordeling JGZ.
3. Door een regelwijziging mogen zorgaanbieders begeleiding en behandeling psychiatrie wel (tijdelijk) direct naar elkaar doorverwijzen.
4. Verantwoordelijkheid voor overbruggingszorg heeft de gemeente contractueel vastgelegd om daarmee te voorkomen dat jeugdigen die zijn aangewezen op jeugdhulp als gevolg van wachtlijsten geen enkele hulp krijgen, uit beeld raken, met mogelijke verergering van de problematiek als gevolg.

Passende, integrale en samenhangende hulp loopt moeizaam

Rekenkamer Almere

Hulpvraag

- 22,5% van de cliënten kreeg in 2020 minimaal 2 type jeugdhulp-trajecten[1]
- In 2020 had 25 procent van de jeugdigen tussen 2017 en 2020 al eerder een jeugdhulptraject doorlopen[2]
- 5,4% van de huishoudens had in 2020 zowel een jeugdhulp- als Wmo-traject (begeleiding, dagbesteding) lopen[3]

Toegang

- Behoefte aan betere onderlinge afstemming tussen doorverwijzers
- Netwerkkennis is persoonsafhankelijk, als die er is draagt het bij aan betere afstemming in het zorgveld
- Geen samenwerkings-afspraken met andere domeinen (bijv. Wmo, onderwijs, participatie, volwassenenzorg)
- Pilot gezinsbegeleiding mogelijk goede weg naar integrale hulpverlening

Begeleiding

- Onvoldoende financiële ruimte voor onderlinge afstemming en samenwerking
- Grijze gebied durven opzoeken om kind centraal te stellen
- Contractafspraken staan boven directe hulp verlenen aan het kind
- Netwerk- en wijkkennis persoonsafhankelijk, als die kennis aanwezig is korte lijntjes om hulp in samenhang op te pakken

Afschalen

- Hogere instroom cliënten dan uitstroom; resultaat onvoldoende plekken
- Zorg wordt soms te zwaar verlengd door gebrek aan aanbod laag frequente zorg
- Gebrek aan een visie op langdurige zorgtrajecten en laag frequente zorg
- Standaard duur van verschillende beschikkingen zijn standaard te kort

1. Cijfers ICTAR, gemeente Almere: 1236 (cliënten met meer dan een type jeugdhulptraject in 2020)/5473 (totaal cliënten) = 22,5 procent
2. Cijfers ICTAR, gemeente Almere: 1660 (cliënten die al eerder een jeugdhulptraject hebben doorlopen tussen 2017 en 2020)/6582 (totaal cliënten)x100 = 25 procent
3. Cijfers ICTAR, gemeente Almere: 236 (aantal adressen Wmo begeleiding/dagbesteding en jeugdhulp 2020)/4334 (aantal adressen in 2020 met jeugdhulp)x100 = 5,44 procent

Gemeente heeft onvoldoende zicht op type hulpvragen en wachtlijsten

1. In 2021 heeft de JGZ volgens de gemeente voor het eerst te maken met langere wachtlijsten.

Jeugdhulp zonder verblijf is groeiende stroom, maar gemeente heeft bewust gekozen voor geen specifiek inzicht in problematiek en hulp

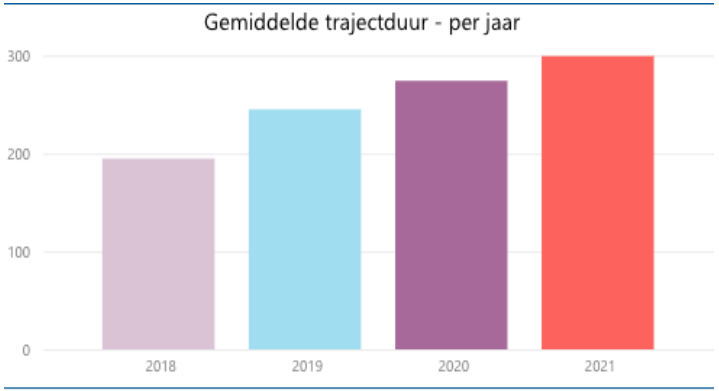
Rekenkamer Almere

Almere heeft gekozen om ‘administratief luw’ te werken om de administratiedruk te verlichten en te vertrouwen op de aanbieder. Uit het berichtenverkeer is daarom geen informatie te herleiden over de meest voorkomende hulpvragen of specifiek aangevraagde zorgtrajecten. In de praktijk komt het voor dat er een traject jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf gelijktijdig worden ingezet, terwijl dit niet altijd is toegestaan. Omdat er hierdoor twee keer betaald kan worden voor dezelfde dienst.

Er is een toename van het totaal aantal gedeclareerde cliënten, de trajectduur loopt op, de instroom is toegenomen en de uitstroom afgenomen. Hierdoor ontstaan wachtlijsten. Professionals zeggen dat dit mede komt door een tekort aan afschaalmogelijkheden van laag frequente zorg en een gebrek aan visie op langdurige/chronische zorg.

De gemeente geeft aan dat een deel waarnaar afgeschaald kan worden, onvoldoende in beeld is bij de professionals en aanbieders onvoldoende een integraal aanbod hebben ontwikkeld. Professionals geven aan dat met name begeleidingsvormen ontbreken voor laag frequente zorg.

Daarnaast werken aanbieders nog veelal specialistisch terwijl de bedoeling is dat behandelaars ook begeleiding kunnen bieden. Als afschalen een probleem vormt zijn er te weinig plekken door beperkte uitstroom, ook verhoogd het risico dat cliënten op een later moment weer instromen.



Perspectief kind/gezin: Een wirwar van verwijzers, opeenvolging van wachttijden, weinig passende en samenhangende hulp

Rekenkamer Almere

Meeste kinderen zijn vaak al bekend in het voorveld (school, consultatiebureau), maar worden bijvoorbeeld doorverwezen omdat de capaciteit in het voorveld ontoereikend is of zwaardere hulp nodig is.

Kinderen en ouders kunnen via verschillende toegangspoorten doorverwezen worden, huisarts/POH verwijst kind door naar J-GGZ, bij behandeling licht verstandelijk beperkt, begeleiding en, of complexere problematiek wordt veelal doorverwezen naar de JGZ. De JGZ verwijst door naar alle aanbieders.

Kind en ouders hebben **vaak meerdere intakegesprekken voordat hulp wordt geboden.** Als er geen wachtlijsten zijn start een hulpverlengingstraject gemiddeld na 2 a 3 maanden.

Elk nieuw contact (doorverwijzers en aanbieders) heeft een wachttijd. Bij complexe problematiek neemt het aantal doorverwijzingen vaak toe. Het is afhankelijk waar kind is aangemeld hoe de overbruggingszorg is geregeld.

Als er meerdere hulpvragen spelen in een gezin, wordt hulp voor het kind vaak al gestart, voor dat de hulp op gang komt voor bijvoorbeeld ouders, om de thuissituatie te verbeteren.

Kind/ouders zijn zelf verantwoordelijk om doorverwijzers te informeren over het verloop van het proces, of te informeren over lopende of eerdere hulptrajecten. Dit heeft onder andere te maken met de privacywetgeving.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om voor elk kind een passend aanbod samen te stellen

‘Systeem dwingt soms dat gewenst gedrag wordt ingeperkt’

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	**Aanwezigheid van randvoorwaarden voor jeugdhulp beleid in de praktijk**
= Volledig zicht op problematiek van kind en systeem, gezamenlijk perspectief op gewenste oplossing en situatie	Er is nog onvoldoende afstemming en informatiedeling tussen het voorveld en het lokale jeugdhulpveld, onderling in de lokale ‘jeugdhulpketen’ en met andere domeinen. JGZ brengt hulpvraag, opvoed- en ontwikkelingssituatie in kaart. Huisarts/POH is afhankelijk van de situatie hoe hulpvraag in kaart wordt gebracht. Informatie over lopende en, of eerdere hulptrajecten moet vaak via het gezin zelf komen.
✓ Kennis en kunde bij verwijzers en professionals over welke, goed onderbouwde, interventies passen	JGZ verwijst door naar alle aanbieders. Huisarts verwijst vooral door naar behandeling psychiatrie. Aanbieder bepaalt interventie en die moeten aan bepaalde normen voldoen (evidenced based) bij gecontracteerde aanbieders (hoofdaannemers). De hoofdaannemer is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de interventie van onderaannemers.
✗ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	Elk domein heeft zijn eigen toegang/mandatering/regeling. Hierdoor is onvoldoende afstemming tussen professionals uit diverse domeinen. Er is ook weinig afstemming tussen verschillende doorverwijzers en jeugdhulpaanbieders. Tenzij professional veel netwerkkennis heeft.
✗ Stelsel van bekostiging en regels dat maatwerk mogelijk maakt en stimuleert	Contractafspraken dragen niet bij aan het centraal stellen kind/gezin. Beschikkingen (vast aantal uur en tarief) nodigt niet uit om samen te werken, af te stemmen, want is onvoldoende ingecalculeerd. Hulp kan niet starten zonder beschikking of contract.
= Actieve bestuurlijke steun als maatwerk en samenhang niet dreigt te lukken	Bij een goede relatie biedt de gemeente een luisterend oor en frisse blik. Professionals die meer op afstand staan ervaren weinig bestuurlijke steun en geven aan dat er al snel naar elkaar wordt doorverwezen. Op bestuurlijk niveau is er soms domeindiscussie en onvoldoende afstemming. Daarnaast heeft de gemeente weinig interventiemogelijkheden.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om samen te werken

Individueel kan iedereen prachtig zingen, maar als koor blijft het applaus uit

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	**Aanwezigheid van randvoorwaarden voor jeugdhulp beleid in de praktijk**
✓ Organisaties voelen urgentie en zien gedeelde belang van samenwerking	De intentie, wil en gevoelde urgentie om beter samen te werken is er.
× Beperkt aantal, maar heldere regels die samenwerking structureren	Er zijn weinig uniforme samenwerkingsafspraken, of onderling contact om samenwerking te structuren. Er gelden verschillende regels en (contract)afspraken, tussen aanbieders (hoofd- en onderaannemers), per perceel (begeleiding, behandeling psychiatrie, behandeling lvb) en er is ook nog een verschil tussen lokale, regionale en landelijke regels.
= Processen om gezamenlijk vertrouwen te bouwen, complexiteit te verkennen, successen te vieren	Er zijn (te)veel onderzoeken, projecten en interventies. Mooie initiatieven stranden vaak door tekort aan capaciteit, goede randvoorwaarden vooraf, slagingstijd en er wordt onvoldoende gereflecteerd en te snel gestart met iets nieuws. Behoefte: minder initiatieven en versterk wat goed gaat en zet vanuit daar realistisch stapjes.
× Faciliterend leiderschap en regie, door bijeenbrengen van partners, bewaken regels, bemiddelen conflicten en doorpakken op acties	Geen enkele speler heeft zicht op het functioneren van het jeugdzorgveld als geheel. Er wordt teveel gewerkt vanuit het eigen perspectief en verantwoordelijkheid i.p.v. vanuit een netwerkgedachte met gedeelde verantwoordelijkheid. Gemeente stimuleert dat men conflicten onderling oplost. Zorgprofessionals geven aan dat zij een 'brandpuntfunctionaris' missen die doorzettingsmacht heeft als er echt actie ondernomen moet worden. De gemeente heeft een brandpuntfunctionaris, maar deze is blijkbaar bij de zorgprofessionals nog onvoldoende bekend. Ook het gemeentelijk interventieteam heeft het mandaat om zonder ruggespraak oplossingen te forceren en beslissingen te nemen.

Samen versterken beleid: meer duidelijkheid, betere afstemming, actieve en gestage bestuurlijke ondersteuning

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid

Volledig zicht op problematiek van kind en systeem, gezamenlijk perspectief op gewenste oplossing en situatie	• Uitgebreidere analyse (triage) aan de voorkant, meer inzet multidisciplinaire teams om extra doorverwijzingen te voorkomen en jeugdige direct goed door te verwijzen. • Investeer in onderlinge afstemming/afspraken doorverwijzing, informatievoorziening en samenwerking tussen jeugdhulpaanbieders, maar ook domeinoverstijgend (Wmo, onderwijs).
Kennis en kunde bij verwijzers en professionals over welke goed onderbouwde interventies passen	• Verklein het aantal aanbieders. • Ontwikkel een overzichtelijk systeem waar alle verwijsmogelijkheden voor doorverwijzers (incl. aanbod/capaciteit/ contactgegevens) en trajecten in staan. • Creëer een gezamenlijke visie chronische problematiek en laag frequente zorg.
Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	• Samen met het veld een systeemgerichte aanpak ontwikkelen in plaats van te focussen op: kind > probleem > diagnose > behandeling/begeleiding. • Stem met het (voor)veld af welke interventiemethodiek wordt gebruikt bij hulptraject(en), zodat kind/gezin niet met verschillende ‘modellen/methodes’ hoeven te werken.
Stelsel van bekostiging en regels dat maatwerk mogelijk maakt en stimuleert	• Reflecteer op contractafspraken en normenkaders, of ze bijdragen aan de bedoeling. • Gebruik eenduidige definities en maak samenwerkingsafspraken hoe maatwerk invulling kan krijgen. • Focus niet alleen op kosten, dit beperkt namelijk investeren in innovatie en samenwerking.
Actieve bestuurlijke steun als maatwerk en samenhang dreigt te mislukken	• Zorg dat op bestuurlijk niveau niet teveel domeindiscussie ontstaat en tegengestelde belangen zijn. • Behoud wat goed gaat en ga stap voor stap samen verbeteren, niet steeds nieuwe regels of projecten opstarten die onuitvoerbaar blijken of geen kans krijgen om te slagen.

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Samenvatting van bevindingen casus kindermishandeling

Ambitie Almere - De ambitie van het jeugdhulpbeleid in Almere is dat kinderen gezond en veilig opgroeien. Het snel en accuraat handelen als er sprake is van kindermishandeling is dan de meest concrete uitwerking van dit beleid, waarbij ook effectieve samenwerking van belang is.

Perspectief casus - We richten ons op de meldingen die bij Veilig Thuis Flevoland worden gedaan. Allereerst kijken we terug: bij welke instanties waren deze kinderen/gezinnen al bekend op het moment dat de melding werd gedaan. Vervolgens kijken we vooruit: wat gebeurt er nadat er een melding wordt gedaan bij Veilig Thuis. Hoe snel wordt een melding opgepakt en komt de hulpverlening vervolgens op gang?

Onderzoeksmethode - Door het opvragen van cijfers, bestuderen van documentatie en het afnemen van acht interviews met diverse partners uit de keten is er data verzameld over het onderwerp.

Bevindingen –De preventie en signalering van kindermishandeling is niet geheel op orde. Hulp staat onder druk door de hoeveelheid meldingen en de zware problematiek. Dat leidt er toe dat, ook al willen de professionals wel, ze voortdurend aan het watertrappelen zijn. Er is geen rust en ruimte om de samenwerking goed vorm te geven en de problemen binnen de gezinnen integraal op te pakken. Er zijn zorgen over de snelheid en wachttijden. Ook zou de gemeente meer de regie mogen pakken.

Onderdelen van het systeem op hoofdlijnen[1]

Rekenkamer Almere

Circa 850 meldingen kindermishandeling p.j. per 100.000 inwoners in Almere, meer dan 2x Nederlandse gemiddelde[2]

Het systeem staat onder druk: meldingen zijn ernstiger en complexer dan voor de coronacrisis

Signaleren en Melden

- Verplicht gebruik van de landelijk meldcode voor professionals
- Meldingen komen binnen bij Veilig Thuis Flevoland (VTF)

Wettelijke wachttijd max. 5 dagen

Veiligheidsboordeling

- Binnen 5 werkdagen Veilig Thuis veiligheids-beoordeling
- Veilig Thuis start een onderzoek
- Of leidt toe naar hulp in het lokale veld

Wachttijd afhankelijk van vervolgtraject

Passende hulp

- Doorverwijzing naar hulptrajecten in het lokale veld via JGZ, wijkteam, BlijfGroep of SAVE voor integrale en passende hulp

Wachttijd afhankelijk van vervolgtraject

1. Er zijn specifieke protocollen ontwikkeld over hoe al deze processen lopen
2. www.waarstaatjegemeente.nl

Onderdelen van het systeem op hoofdlijnen

Rekenkamer Almere

Signaleren en Melden

- Verplicht gebruik van de landelijk meldcode voor professionals
- Meldingen komen binnen bij Veilig Thuis Flevoland (VTF)

Zorgen over signalering en melding van kindermishandeling

Veiligheidsboordeling

- Binnen 5 werkdagen Veilig Thuis veiligheids-beoordeling
- Veilig Thuis start een onderzoek
- Of leidt toe naar hulp in het lokale veld

Ondanks grote inzet, lange wachttijden in de keten

Integrale en passend hulp

- Doorverwijzing naar hulptrajecten in het lokale veld via JGZ, wijkteam, BlijfGroep of SAVE voor integrale en passende hulp

Geen rust en ruimte om integrale hulp te bieden

Zorgen over signalering en melding van kindermishandeling

Rekenkamer Almere

Signaleren en Melden

Professionals geven aan dat veel zorgen niet gemeld worden, hetzij door capaciteitsgebrek en werkdruk bij wijkteams en JGZ, of door handelingsverlegenheid binnen onderwijs, kinderopvang en zorg.

- Beleidsmedewerkers geven aan dat in de praktijk de wijkteams en JGZ met capaciteitsgebrek en werkdruk kampen, waardoor outreachende, preventieve en signalerende activiteiten in het gedrang komen[1].
- In het onderwijs en de kinderopvang blijft het signaleren en melden van kindermishandeling ingewikkeld, het aantal meldingen vanuit deze organisaties blijft achter. Oorzaken kunnen zijn de vertrouwensband die de professionals met de ouders hebben en handelingsverlegenheid.
- Ook in de zorg geven verschillende organisaties aan dat een deel van de zorgprofessionals het moeilijk vindt om het gesprek met ouders aan te gaan over kindermishandeling.
- Professionals geven aan dat er sprake is van een hoog aantal hermeldingen als het gaat om kindermishandeling in Almere. Uit het rapport van Regioplan blijkt dat in 2018 Veilig Thuis 3-7 keer eerder betrokken is geweest bij 25% van de meldingen in Flevoland (huiselijk geweld en kindermishandeling)[2].

1. Regioplan 'Een hardnekkig probleem. Onderzoek n.a.v. de relatief hoge caseload van Veilig Thuis Flevoland', p.13
2. Regioplan 'Een hardnekkig probleem. Onderzoek n.a.v. de relatief hoge caseload van Veilig Thuis Flevoland', p.1

Ondanks grote inzet, lange wachttijden in de keten

Veiligheidsbeoordeling, Onderzoek, toeleiding hulp

Al voor de Coronacrisis stond de keten onder druk. Nu zijn er wachttijden in de hele keten, bij Veilig Thuis, instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming, maar ook als gezinnen moeten worden doorverwezen naar jeugdhulp met verblijf.

- Wettelijk gezien moet Veilig Thuis binnen vijf dagen na een melding een beoordeling uitvoeren. In 2018 lukte Veilig Thuis de veiligheidsbeoordeling gemiddeld binnen 2,87 dagen uit te voeren[1] in 2020 (tijdens corona) werd slechts 54% van de beoordelingen binnen 5 werkdagen uitgevoerd[2].
- Als het besluit is dat Veilig Thuis bemoeienis uitoefent middels een Voorwaarden & Vervolg (V&V)[3] of onderzoekstraject dan is de wettelijke termijn 10 weken vanaf de veiligheidsbeoordeling voordat het afgerond moet zijn. In Almere staat de wachtlijst begin juli 2021 op 91 zaken met een gemiddelde wachttijd van ongeveer 3 maanden.
- Er zijn wachttijden bij de toegangsorganisaties ontstaan, zoals JGZ (begin juli 2021, gemiddeld 2 maanden). En er zijn wachttijden bij de aanbieders, na doorverwijzing door toegangsorganisatie(s).
- De afgelopen jaren was er een hoge instroom bij de Raad voor de Kinderbescherming (in vergelijking met het landelijk gemiddelde), waardoor wachtlijsten oplopen. Sinds de zomer 2020 had de RvdK de formatie op orde en verminderden de wachttijden. Sinds begin 2021 lopen deze echter opnieuw op.
- Professionals geven aan dat het voorkomt dat er geen of onvoldoende overbruggingszorg wordt geleverd, met als mogelijk gevolg dat het geweld escaleert en opnieuw wordt gemeld bij Veilig Thuis.

1. Regioplan 'Een hardnekkig probleem. Onderzoek n.a.v. de relatief hoge caseload van Veilig Thuis Flevoland', p.29
2. Kwartaalrapportage Veilig Thuis Flevoland, vierde kwartaal 2020, p.10
3. Doelen van een V&V zijn het organiseren van directe veiligheid voor alle direct betrokkenen en inzetten van vervolghulp gericht op stabiele veiligheid en herstel van en door de directbetrokkenen opgelopen schade.

Geen rust en ruimte om integrale hulp te bieden

Rekenkamer Almere

Integrale en passende hulp

Professionals geven aan dat niet altijd wordt gekeken naar het hele plaatje, naar wat de achterliggende oorzaak is van de problematiek en de hulp ook niet integraal georganiseerd wordt.

- Toegang (Wmo en jeugdhulp) is belegd bij verschillende organisaties. JGZ is de toegang tot jeugdhulp, maar kan niet verwijzen naar andere vormen van hulp voor ouders, zoals verslavingszorg, schulden, etc. Er wordt weinig multidisciplinair gewerkt, de pilot teams gezinsbegeleiding geeft hier hopelijk een antwoord op.

- De bevlogenheid onder professionals is aanwezig en professionals geven aan dat de lijnen in veel gevallen kort zijn. Er wordt niet altijd samengewerkt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook wordt er door diverse organisaties aangegeven dat professionals niet goed op de hoogte zijn van elkaars werkzaamheden (wat weet iemand en hoe handelt degene).

- Door organisaties wordt aangegeven dat er (met name bij hulpvragen die niet vaak voorkomen) sprake is van ‘niemandsland’ in de keten, waarbij niet duidelijk is wie verantwoordelijk is. Door de hoge werkdruk en de wachtlijsten worden deze gaten niet altijd dicht gelopen. De mogelijkheid om vaker casusregie te kunnen voeren door de JGZ en het wijkteam/de BlijfGroep gaat hier hopelijk helpend bij zijn.

1. Regioplan 'Een hardnekkig probleem. Onderzoek n.a.v. de relatief hoge caseload van Veilig Thuis Flevoland', p.25-26.

Gemeente zou meer de regie mogen pakken

Regie vanuit gemeente

Professionals willen meer, en meer eenduidige regie vanuit de gemeente op de aanpak van kindermishandeling

Professionals geven aan dat het goed zou zijn als de gemeente het integrale gesprek zou voeren/organiseren als er nieuwe afspraken worden gemaakt (over de domeinen veiligheid, Wmo en jeugdhulp heen).

Organisaties en professionals hebben nu verschillende aanspreekpunten doordat Kindermishandeling/ huiselijk geweld is belegd bij twee wethouders en bij verschillende afdelingen, bij Wmo (huiselijk geweld) en bij jeugdhulp (kindermishandeling).

Professionals willen ook meer sturing op afspraken die met partijen zijn gemaakt in het kader van opdrachtgeverschap, bijvoorbeeld als het gaat om overbruggingszorg, crisishulp en stagnatie in de keten.

Er is een landelijk toekomstscenario kind- en gezinsbescherming uitgebracht (maart 2021 naar de Tweede Kamer gestuurd), waarin adviezen staan om de jeugdbescherming effectiever en slimmer te organiseren. Paralel hieraan is er ook een advies voor Flevoland opgesteld.

Meerdere professionals geven aan dat er geen duidelijke (Almeerse) visie is onder de partners in Almere op de aanpak van kindermishandeling

Perspectief kind & gezin: Meldingen normaliter snel opgepakt, maar lang wachten op echte hulp en integraliteit mist regelmatig

Als het besluit is dat Veilig Thuis bemoeienis uitoefent middels een Voorwaarden & Vervolg (V&V) of onderzoekstraject dan is de wettelijke termijn 10 weken vanaf de veiligheidsbeoordeling voordat het afgerond moet zijn. In Almere staan op de wachtlijst voor V&V/onderzoek begin juli 91 zaken met een gemiddelde wachttijd van ongeveer 3 maanden. **Voor gezinnen betekent dit dat ze lang moeten wachten voordat duidelijk is wat er met de melding wordt gedaan en er hulpverlening ingezet kan worden.**

Kinderen & gezinnen moeten vaak lang wachten totdat er daadwerkelijk hulp opgestart wordt, door de wachttijden in de keten. Dit is een van de oorzaken waardoor de problematiek zwaarder is geworden.

Kind en ouders moeten vaak meerdere keren hetzelfde verhaal vertellen aan verschillende organisaties, voordat hulp wordt geboden.

Hulp wordt vaak ingezet voor het kind (vaak gericht op de opvoedsituatie) en niet voor de ouders, terwijl daar ook regelmatig de oorzaak ligt.

Als er verschillende hulpverleners zijn in het gezin, komt het voor dat ze niet alle informatie met elkaar (mogen) uitwisselen.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor professionals om voor elk kind een passend aanbod samen te stellen

Aanname in praktijk: Gebrek aan capaciteit en samenspel maakt leveren passende hulp onmogelijk

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	**Aanwezigheid van randvoorwaarden voor jeugdhulp beleid in de praktijk**
☐ Volledig zicht op problematiek van kind en systeem, gezamenlijk perspectief op gewenste oplossing en situatie	× Een goede analyse is belangrijk om te beoordelen welke hulp ingezet moet worden. Hierbij moet gekeken worden naar het hele gezin. Dit is nu vaak alleen gericht op het kind.
☐ Kennis en kunde bij verwijzers en professionals over welke, goed onderbouwde, interventies passen	= Er is sprake van een redelijk groot verloop bij een aantal betrokken organisaties en het is lastig om goed personeel te vinden.
☐ Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	× De afstemming tussen de professionals uit de domeinen Wmo en jeugdhulp is niet constant aanwezig. Het komt voor dat hulp binnen het gezin daardoor niet op elkaar is afgestemd.
☐ Stelsel van bekostiging en regels dat maatwerk mogelijk maakt en stimuleert	= Richtlijnen zijn belangrijk. Om maatwerk te leveren en het voor het gezin zo ‘normaal mogelijk’ te houden, kan de ruimte iets vaker opgezocht worden.
☐ Actieve bestuurlijke steun als maatwerk en samenhang niet dreigt te lukken	= Bestuurlijke steun wordt gevoeld maar eerder voor aanpak van mishandeling dan preventiewerk.

Het moet aantrekkelijk en mogelijk zijn voor de betrokken organisaties om samen te werken

Aanname in praktijk: Organisaties zien belang, maar onvoldoende regels en regie voor samenwerking

Rekenkamer Almere

Randvoorwaarden voor beleid	**Aanwezigheid van randvoorwaarden voor jeugdhulp beleid in de praktijk**
☐ Organisaties voelen urgentie en zien gedeelde belang van samenwerking	✓ De urgentie wordt door de organisaties gevoeld en ze willen graag samenwerken.
☐ Beperkt aantal, maar heldere regels die samenwerking structureren	× Het verkokerde systeem in Almere, maakt afstemming en samenwerking tussen organisaties niet vanzelfsprekend, waardoor er een extra inspanning gepleegd moet worden.
☐ Processen om gezamenlijk vertrouwen te bouwen, complexiteit te verkennen, successen te vieren	= Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt rondom kindermishandeling. De totstandkoming van afspraken met de gemeenten en partners verloopt traag. En er worden veel aparte afspraken gemaakt door organisaties onderling.
☐ Faciliterend leiderschap en regie, door bijeenbrengen van partners, bewaken regels, bemiddelen conflicten en doorpakken op acties	× De gemeente kan meer de regierol pakken. Bijvoorbeeld door bij complexe processen de partners bij elkaar te brengen, maar ook door te sturen op de afspraken die zijn gemaakt (opdrachtgeverschap).

Versterken beleid: Meer preventie, samenhang en regie

Randvoorwaarden voor beleid

Volledig zicht op problematiek van kind en systeem, gezamenlijk perspectief op gewenste oplossing en situatie	• Zet meer in op preventie en signalering. Betrek de scholen en de kinderopvang en zorg dat professionals de kennis en kunde hebben om het gesprek met ouders aan te kunnen/durven gaan. • Zorg dat professionals kijken naar het hele plaatje, ook naar de achterliggende oorzaken en zich niet alleen richten op (hulp voor) het kind.
Constante afstemming tussen professionals uit diverse domeinen over integrale, samenhangende aanpak	• Zorg voor meer samenhang en afstemming tussen de domeinen jeugdhulp en Wmo, zodat de hulpverlening afgestemd kan worden op het gezin i.p.v. enkel het kind.
Processen om gezamenlijk vertrouwen te bouwen, complexiteit te verkennen, successen te vieren	• Zorg dat de samenwerking tussen de verschillende partners aantrekkelijk wordt gemaakt en neem als gemeente hierin het voortouw.
Faciliterend leiderschap en regie, door bijeenbrengen van partners, bewaken regels, bemiddelen conflicten en doorpakken op acties	• Neem meer regie als gemeente: zorg dat er een gezamenlijke visie op de aanpak van kindermishandeling is en stuur op de afspraken die met partijen zijn gemaakt.

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Bestuurlijk hoor- en wederhoor

In lijn met het onderzoeksprotocol van de Rekenkamer is het rapport voorgelegd aan de ambtelijke organisatie om onjuistheden weg te nemen. Dankzij de ambtelijke reactie hebben we gericht enkele correcties doorgevoerd, zoals het verwijzen naar juiste jaartallen en regelingen.

Vervolgens is het Concepteindrapport voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. In lijn met het onderzoeksprotocol is het college gevraagd om binnen twee weken te reageren. Het college heeft de volgende reactie gegeven:

> *"Wij hebben het rapport met belangstelling gelezen. We willen graag concreet en sociaal domeinbreed reageren op de aanbevelingen en ook breder kijken naar de lessen vanuit dit onderzoek. Daarvoor hebben we iets meer tijd nodig. Daarom zullen we op een later moment een volledige reactie geven."*

De Rekenkamer is verheugd te horen dat het college de aanbevelingen aandachtig bekijkt en ook de implicaties voor het hele sociale domein onderzoekt. We kijken uit naar de volledige reactie.

Inhoud

Leestip: Klik op de titels om naar het hoofdstuk te gaan

1. Bevindingen op hoofdlijnen

2. Aanbevelingen op hoofdlijnen

3. Vraagstelling en onderzoeksmethode

4. Beleid op papier: Uitgangspunten en ambities voor de jeugdhulp

5. Beleid in de praktijk: Samenwerking en hulpverlening binnen drie onderdelen van jeugdhulp
- Casus preventie: Voorkomen van problemen door samenwerking op basisscholen
- Casus jeugdhulp zonder verblijf: Integrale hulp voor gezinnen bij opvoeding
- Casus melding kindermishandeling: Snel en effectief ingrijpen voor veilig opgroeien

Bijlage: Bestuurlijk hoor- en wederhoor

Bijlage: Achtergrond beleidsanalyse

Consistente aandacht voor preventie en vroegtijdig signaleren, constante zoektocht naar uitwerking ambitie op detailniveau

Rekenkamer Almere

Voorkomen en vroegtijdig signaleren van problemen

Het jeugdhulpbeleid zet sinds 2015 in op het voorkomen en het vroegtijdig signaleren van problemen bij het opgroeien en opvoeden. Deze ambitie is door de jaren heen op hoofdlijnen consistent geformuleerd, maar de gemeente en haar partners zijn wel zoekende in de uitwerking van deze ambities op detailniveau.

De opeenvolgende beleidskaders benadrukken het belang van preventie en vroegsignalering.[1] Sinds 2015 zijn preventieprogramma's als OKé op school en Sterk in de Klas opgezet om gezinnen te helpen in het zelf voorkomen van problemen.[2] Wijkteams, jongerenwerkers en andere frontlinie professionals zijn aangewezen als spil in het vroegtijdig signaleren van problemen, waarbij samenwerking met de ouders essentieel wordt geacht.[3]

De beleidsdocumenten laten zien dat de gemeente steeds zoekt naar een meer effectieve, integrale aanpak van preventie en vroegsignalering, waarbij professionals tijd en ruimte krijgen hiermee bezig te zijn en ook snel signalen doorgeven in de keten. Om de aanpak te verbeteren wordt geëxperimenteerd in samenwerkingen tussen uitvoeringsorganisaties, bewoners en onderzoekers, zoals de academische werkplaats.[4]

1. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 17; Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p5
2. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 15
3. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 33, Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p13.
4. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 19

Consistente aandacht voor passende, samenhangende hulp, met accentverschuiving op thema's zelfredzaamheid en afschalen (1)

Rekenkamer Almere

Organiseren passende en samenhangende hulp om problemen aan te pakken

- Mobiliseren hulp vanuit eigen kracht waar mogelijk
- Inzetten professionele hulp waar nodig
- Afschalen of beëindigen hulp waar mogelijk
- Samenbrengen hulp in één plan, één gezin

Het jeugdhulpbeleid zet sinds 2015 consistent in op het bieden van passende en samenhangende ondersteuning. Doel is een integraal maatwerkaanbod voor kinderen en gezinnen met problemen, waarbij verschillende soorten hulp uit de eigen omgeving, professionals, scholen en instellingen samenkomen.

Er zijn met de komst van de nieuwe beleidskaders twee accentverschuivingen aangebracht: Sinds 2016 is er meer aandacht voor het afschalen naar lichtere zorgvormen waar mogelijk.[1] En waar eerst de nadruk lag op zelfredzaamheid,[2] geeft het nieuwe beleidskader aan dat inwoners 'binnen de eigen mogelijkheden de regie in eigen handen hebben, met als doel het hervinden van zelfredzaamheid.'[3]

Om de samenhangende, integrale hulp mogelijk te maken wordt sinds 2015 consistent ingezet op een goede afstemming tussen verschillende instanties (o.a. met onderwijs, gezondheidszorg, werk en inkomen, wijkteam, GGZ). Het principe is dat de samenwerking leidt tot "1 gezin, 1 plan, 1 aanpak, ook op school."

1. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 44, Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 14
2. Beleidsplan Sociaal Domein 2015: Almere aan zet 2015, p. 6
3. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 13

Consistente aandacht voor passende, samenhangende hulp, met accentverschuiving op thema's zelfredzaamheid en afschalen (2)

Rekenkamer Almere

Organiseren passende en samenhangende hulp om problemen aan te pakken

- Mobiliseren hulp vanuit eigen kracht waar mogelijk
- Inzetten professionele hulp waar nodig
- Afschalen of beëindigen hulp waar mogelijk
- Samenbrengen hulp in één plan, één gezin

Sinds 2016 wordt geconstateerd dat de processen voor op- en afschalen onvoldoende zijn ingericht. De samenhang tussen het sociaal domein en de veiligheidsketen moet worden versterkt evenals de procescoördinatie.[1] In 2019 wordt aangegeven dat door het ontbreken van een middenaanbod afschalen lastig is. En dat er behoefte is aan een regiefunctie voor gezinnen die onvoldoende in staat zijn zelf de regie over hun hulpverlening te hebben.[2] Over het beëindigen van jeugdhulp staat amper iets benoemd in de beleidsdocumenten.

Het samenbrengen van hulp in één plan, één aanpak voor één huishouden wordt sinds 2015 benoemd als ambitie. Sinds 2016 wordt aangegeven dat dit in de praktijk soms niet strookt met de privacywetgeving.[3] En dat het nodig is de jeugd een stevigere positie te geven in de wijkteams.[4] Ook wordt het gezinsplan geïntroduceerd waar de afspraken in staan tussen de gezinsleden en betrokken professionals. De procescoördinator bewaakt dit proces.[5] In 2019 wordt het gezinsplan weer opnieuw geïntroduceerd: 'het moet zorgen voor samenhang en structuur en stuurt het benodigde veranderingsproces in een gezin.'[6] Het instrument 'keukentafelgesprek/ rondetafelgesprek' komt vanaf 2019 niet meer terug.

1. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 28
2. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 14
3. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 31
4. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 33
5. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 65
6. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 3

Consistente inzet op hulp die zo effectief en zo dichtbij mogelijk is, groeiende aandacht voor hulp die zo licht en zo kort mogelijk is

Effectieve hulp bij problemen, zo licht, zo kort en zo dicht mogelijk bij huis

Sinds 2015 is de inzet dat de hulp moet leiden tot een effectieve aanpak van de problemen. De hulp moet de problemen waarmee kinderen en gezinnen kampen adresseren, met speciale aandacht voor het aanpakken van multiproblematiek. Er is consistent aandacht geweest voor het organiseren van hulp in de eigen leefomgeving, dichtbij huis. Daarbij moeten wijkteams informele ondersteuning bieden zodat inwoners geen beroep hoeven te doen op zwaardere hulpvormen. Het beëindigen van hulp komt nauwelijks aan bod in het beleid, waarbij wel wordt gesproken over het vasthouden van een periodiek ‘waakvlamcontact’ met gezinnen waar nodig.

Vanaf 2019 is er aandacht voor het tekort aan 'middenaanbod', waardoor afschalen naar lichtere zorg lastig is.

Vanaf 2016 wordt aangegeven dat de gemeente en jeugdhulpaanbieders een duurzaam zorglandschap aan het ontwikkelen zijn dat gericht is op een sluitend en passend aanbod van jeugdhulp dat is afgestemd op de behoefte in de stad en regio.[1] Sinds 2019 wordt aandacht gevraagd voor de beperkte ruimte van de wijkteams om voldoende *outreachend* te werken en problemen tijdig te signaleren.[2]

1. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 17
2. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 13

‘Gezond en veilig opgroeien’ is een belangrijk maatschappelijk effect van het beleid, maar wordt in beperkte mate geconcretiseerd

Kinderen groeien gezond en veilig op

Een van de tien maatschappelijke effecten in het sociaal domein is 'Kinderen groeien gezond en veilig op'. Dit is opgenomen in het beleidskader Almere aan zet en hier wordt naar gerefereerd in de opeenvolgende beleidskaders.[1]

Gezond opgroeien is onderdeel van het gezondheidsbeleid (sinds 2016). In 2019 wordt het gezond opgroeien met name genoemd in het kader van ' Gezond in Almere', met als doelstelling meer jeugdigen met een gezond gewicht.

Sinds 2016 worden de volgende punten genoemd m.b.t. veiligheid: de samenwerking, informatie-uitwisseling in de zorg en veiligheidsketen verbeteren en de hulpverlening op lokaal niveau versterken. Hulp bij kindermishandeling en huiselijk geweld wordt sinds 2015 regionaal geregeld via Veilig Thuis Flevoland.[2] Vanaf 2016 is er aandacht om te kunnen afschalen naar wijkteams en jeugdgezondheidszorg. En in 2019 wordt aangegeven dat het onderwijs een steeds prominentere rol heeft in het tijdig signaleren als het gaat om jeugd en veiligheid.[3]

1. Beleidsplan Sociaal Domein 2015: Almere aan zet, p. 7
2. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 27
3. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 16

Inrichting van stelsel wil focus op samenwerking rondom kind, meeste beleidsaandacht gaat naar beheersing van kosten (1)

Rekenkamer Almere

Kind/systeem staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgt de vraag

Partners werken samen aan een integraal, samen-hangend, passend aanbod

Kosten kunnen gedekt worden vanuit beschikbare middelen

Voor de inrichting van het jeugdhulpstelsel is de beleidsinzet dat het kind centraal staat. Het jeugdhulpbeleid benoemt dit niet consistent, maar zet meer in op de hulp die het kind krijgt. Waarbij de vraag en de leefwereld van de inwoner centraal staan.

De samenwerking met partners speelt sinds 2015 een belangrijke rol. Hierbij zet Almere in op gezamenlijkheid en overleg. Waarbij alle partijen 'hun rol' pakken. Precieze rollen en verantwoordelijkheden worden niet beschreven. In 2016 wordt de rol van de gemeente t.o.v. de partners duidelijker geformuleerd.

Er wordt aangegeven dat de gemeente een regierol vervult bij het bij elkaar brengen van de organisaties en maken van betere taak- en procesafspraken. Hierbij wordt er vertrouwen en ruimte gegeven aan de expertise van anderen. In complexe en multiprobleemsituaties is de samenwerking en afstemming tussen professionals nog niet altijd op orde.[1]

1. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 19

Inrichting van stelsel wil focus op samenwerking rondom kind, meeste beleidsaandacht gaat naar beheersing van kosten (2)

Kind/systeem staat centraal in de aanpak, aanbod en structuur volgt de vraag

Partners werken samen aan een integraal samen-hangend, passend aanbod

Kosten kunnen gedekt worden vanuit beschikbare middelen

De beleidsdocumenten laten zien dat de gemeente steeds op zoek is naar de beheersing van de kosten. In 2015 wordt opgemerkt dat het totale budget kleiner is dan wat op dat moment door het Rijk aan de taken wordt besteed.[1] Er wordt vanaf de decentralisatie gezocht naar oplossingen om bijvoorbeeld effectiever en efficiënter in te kopen. Beter ondersteuning tegen lagere kosten is een belangrijk uitgangspunt in 2016. [2] En de transformatie moet leiden tot betere resultaten en een grotere kostenefficiëntie. [3] Vanaf 2019 wordt de beheersing van kosten concreter en wordt ingezet op effectieve en efficiënte inkoop door beter te sturen op contractafspraken en kwaliteit.

1. Beleidsplan Sociaal Domein 2015: Almere aan zet, p. 45
2. Beleidskader: Veranderen wat nodig is 2016-2018, p. 14
3. Beleidskader sociaal domein: Anticiperen op het wat nodig is 2019-2022, p. 39

Rekenkamer Almere

Neem voor vragen of suggesties contact op met:
Rekenkamer@Almere.nl