

Rekenkamercommissie Gooise Meren

**Betreft: Samenvatting en aanbevelingen Rekenkamercommissie bij rapport
'Onderzoek processen jeugdzorg', ten behoeve van bestuurlijk wederhoor
d.d. 26-7-2022**

Overview onderzoek sturing inhoud en kwaliteit jeugdzorg

Aanleiding

In 2020 heeft de Rekenkamercommissie een quick scan uitgevoerd naar de jeugdzorg. Aanvullend op het onderzoeksrapport van deze quick scan, heeft de Rekenkamercommissie een aantal opmerkingen onder de aandacht van de raad gebracht:

1. Richt u als raad inhoudelijk op de transformatie

Om de transformatie daadwerkelijk vorm te geven is het voor de raad nodig om vooral op inhoud te sturen en minder op financiën. Hoe ingewikkeld ook, de raad zal de inhoudelijke sturing verder vorm moeten geven: wat willen we nu eigenlijk bereiken met de jeugdzorg, wat willen we verbeteren, verminderen, versnellen, et cetera? En hoe meten we of dat succes heeft?

2. Baken (verder) af wat goede of passende zorg is

Er zitten prikkels in de jeugdzorg die de vraag naar en het gebruik van Jeugdzorg kunnen aanzwengelen. Voor inwoners kan het aantrekkelijk zijn om meer zorg te krijgen, voor aanbieders om meer zorg te leveren, voor verwijzers om risico's en discussies over de noodzakelijkheid van zorg te vermijden en zorg toe te kennen (want de rekening ligt bij de gemeenschap). Het is aan de politiek om de checks & balances in dit systeem te bouwen door met alle betrokken partijen in gesprek te gaan over wat goede of passende zorg is en te bepalen wanneer zorgaanbieders aan zet zijn en wanneer de gemeenschap of het voorliggend veld dat is (eventueel met financiering door de gemeente). Daarbij is bespreking van casuïstiek onontbeerlijk om een scherper beeld te krijgen van de dilemma's in de praktijk.

3. Gebruik het innovatiebudget

Als er geen goede alternatieven zijn voor specialistische zorg, bestaat er een risico dat het beroep op maatwerkvoorzieningen blijft stijgen. Met een innovatiebudget zoals de gemeente heeft, kan het lukken om daadwerkelijk een verandering in het aanbod te krijgen of meer voorzieningen in het voorliggende veld op te bouwen. Stuur op en volg de inzet van dit innovatiebudget voor de Jeugdzorg en zorg ervoor dat de inzet aansluit bij de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken in de gemeente Gooise Meren.

4. Vermijd structuur- en bekostigingsdiscussies

Uit onderzoek blijkt dat een bepaald inkoop- of bekostigingsmodel van de Jeugdzorg geen invloed heeft op de financiële resultaten. Wel hebben gemeenten, die consequent een bepaald model kiezen en dat stapsgewijs verbeteren, meer grip op de uitvoering en bekostiging. Vermijd daarom structuur- en bekostigingsdiscussies.

In de kern heeft de Rekenkamercommissie de raad meegegeven om niet alleen financieel te sturen op de jeugdzorg, maar om ook inhoudelijk te sturen, en daarbij een beeld te vormen van wat kwalitatief goede zorg is. Onder andere bij de presentatie van het rapport aan diverse raads- en commissieleden bleek dat het invullen van deze aanbeveling lastig is: hoe dan sturen, waarop, wanneer, wat moeten we vragen aan het college? De Rekenkamercommissie heeft daarom een nieuw onderzoek naar de jeugdzorg gedaan om zicht te krijgen hoe de raad kan sturen op de inhoud en kwaliteit van de jeugdzorg.

Vraagstelling

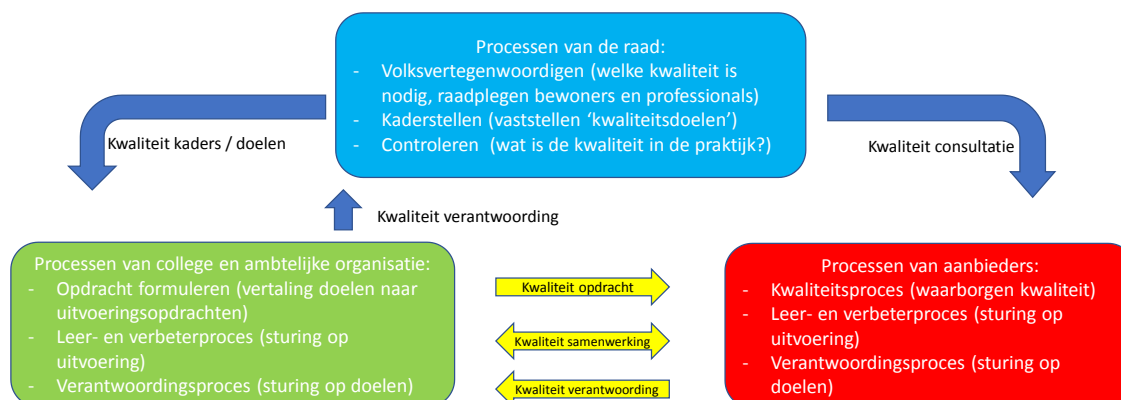
Voor dit onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

“Hoe zijn de processen, in het brede veld van de jeugdzorg in de gemeente Gooise Meren, ingericht en zijn deze zo ingericht dat het mogelijk is om de inhoud en de kwaliteit van de zorg te bepalen, te monitoren en te beoordelen.”

Het onderzoek richt zich dus niet alleen op de aanbieders, maar op het gehele veld van aanbieders, gemeente en gemeenteraad.

In het onderzoek is een onderscheid gemaakt tussen de processen van de raad, de processen van het college en de ambtelijke organisatie en de processen van de aanbieders van hulp en ondersteuning. De Rekenkamercommissie gaat uit van de veronderstelling dat een logische samenhang tussen deze processen nodig is om te kunnen sturen op de inhoud en kwaliteit van de zorg. Bijvoorbeeld dat de raad bewoners en professionals raadpleegt over wat kwaliteit is. En dit vervolgens vertaalt in doelen en meetpunten zodat een duidelijke opdrachtformulering voor college, ambtelijke organisatie en daarmee ook aanbieders ontstaat. Waar vervolgens weer op verantwoord kan worden.

Het veronderstelt ook dat sprake is van leren en verbeteren in de processen van de gemeente en de aanbieders en dat ook sprake is van een gezamenlijk leren en verbeteren op het punt van kwaliteit en inhoud van de hulp. Zo ontstaat een afgestemd en in samenhang werkend geheel van processen ter realisatie van de gewenste kwaliteit en inhoud van de hulp. In onderstaande figuur is deze veronderstelde samenhang weergegeven.



Analyse feitelijke samenhang tussen processen

Bevinding 1: van onderlinge samenhang tussen de processen van de raad, het college en de ambtelijke organisatie en de aanbieders op het kwaliteitsaspect is nog weinig sprake.

De veronderstelde samenhang tussen de processen van (1) de raad, (2) het college en de ambtelijke organisatie en (3) de aanbieders van hulp en ondersteuning is in het onderzoek weinig aangetroffen. Daar zijn meerdere verklaringen voor:

De raad stuurt niet op de kwaliteit en inhoud van de hulp. De raad formuleert geen ambitie- of streefniveau op dit vlak. Daarmee valt de controle door de raad op de kwaliteit tussen wal en schip. De raad krijgt wel informatie die zeggingskracht heeft over de kwaliteit van de hulp via de cliëntervaringsonderzoeken en raadplegingen die op regionaal niveau worden gedaan. De raad kan dit echter niet afzetten tegen doelen die de raad daarover heeft geformuleerd. De raad ervaart dat vooral informatie over de kostenontwikkeling in de jeugdzorg wordt gedeeld met de raad, maar dat onvoldoende zicht is op de ervaren kwaliteit en inhoud, maar ook de organisatie en inrichting van de jeugdzorg.

Het college en de ambtelijke organisatie krijgen daarmee geen duidelijke opdracht mee van de raad. Dat betekent niet dat er niet gestuurd wordt op kwaliteit en inhoud van de hulp. Dat gebeurt namelijk wel en dan op twee manieren. Ten eerste via de inkoop van de hulp waarin kwaliteitseisen worden gesteld, dit wordt gedaan op regionaal niveau (regio Gooi- en Vechtstreek). Ten tweede gebeurt dit grotendeels achteraf op individueel casusniveau door een eindgesprek met de consulent van de gemeente Gooise Meren. Dat gebeurt niet bij alle casussen. De gemeente hanteert een stoplichtmodel, bij groene casussen is sprake van regie bij de ouders. Dan vindt achteraf niet standaard een eindgesprek plaats, daar moeten ouders zelf het initiatief toe nemen. Bij oranje en rode casussen, waar sprake is van versterkte procesregie, vindt wel een eindgesprek plaats en ook tussentijdse gesprekken. Bij verwijzingen via de huisarts, gebeurt dit niet, tenzij het jeugd-GGZ

betreft. In die gevallen is het regionaal consultatie- en adviesteam degene die dit bij een verlengingsaanvraag doet.

De aanbieders hebben hun eigen kwaliteitscyclus, maar deze is niet verbonden op het niveau van kwaliteit met de processen van de gemeente. De aanbieders hebben een kwaliteitscyclus, vereist vanuit de inkoopvoorwaarden, waarin zij op meerdere manieren toetsen of de kwaliteit en de inhoud van de hulp en ondersteuning passend is bij de vraag van de gezinnen. De kwaliteitscyclus is echter niet verbonden aan de processen van de gemeente. Vanuit contractmanagement (door de regio Gooi- en Vechtstreek) is steekproefsgewijs een check op de contractvoorwaarden, waaronder die over kwaliteit. Maar de regio controleert niet zelf, zoals bij de Wmo wel het geval is, via praktijkcontroles wat de kwaliteit en inhoud van de hulp is. Dat is voorbehouden aan de Inspectie Jeugd. Gemeenten kunnen de regio wel mandateren om dit door de regio te laten doen, maar daar is niet voor gekozen.

Bevinding 2: College en ambtelijke organisatie enerzijds en aanbieders anderzijds hebben elk hun eigen kwaliteitsprocessen, maar van een gezamenlijke leer- en verbetercyclus is geen sprake.

Eenieder heeft eigen kwaliteitsprocessen. Uit het onderzoek blijkt dat elk van de actoren, consultants, regio Gooi- en Vechtstreek, aanbieders van jeugdzorg, aanbieders van voorliggende voorzieningen elk hun eigen manieren en systemen hebben om de kwaliteit van hun processen te monitoren en te sturen. Deze systemen worden ook toegepast.

Een structurele leer- en verbetercyclus tussen gemeente, jeugdzorgaanbieders en het voorliggend veld is niet aangetroffen. In het kader van Samenkracht! (een regionaal initiatief) is in het verleden op meerdere thema's wel gesproken over knelpunten, witte vlekken en behoeften van ouders en jeugdigen. Verder zijn er lokale overleggen tussen gemeente en aanbieders van voorliggende voorzieningen en ook zijn met scholen contacten op zowel beleidsmatig als uitvoerend niveau. Met name de jeugdzorgaanbieders geven aan dat zij in de regel weinig zicht hebben op wat in het voorliggend veld aan voorzieningen beschikbaar is. Samenwerking op casusniveau tussen voorliggende voorzieningen en jeugdzorg is in het casusonderzoek niet aangetroffen.

Gemeentelijke taakuitvoering opereert op verschillende niveaus. Hierbij speelt een rol dat het contractmanagement met de jeugdzorgaanbieders regionaal is ingericht. Het gevolg is dat het leren en verbeteren voornamelijk vanuit Samenkracht! en het individuele contractmanagement is vormgegeven. Mede daardoor mist de verbinding tussen de jeugdzorgaanbieders met de lokaal aangestuurde voorliggende voorzieningen en de lokale consultants van de toegang.

Bevinding 3: Verwachtingen van zorgaanbieders, professionals in het voorveld en ouders over de rol van de gemeente, met name de consultant, komen niet overeen met de praktijk

Wie doet wat? Ouders en jeugdzorgaanbieders hebben andere verwachtingen bij de rol van met name de consultant van de gemeente. De consultant doet alleen procesregie (regie op het proces om te komen tot de hulp die nodig is), waarbij de jeugdzorgaanbieder de casusregie heeft (regie op het leveren van de hulp en sturen op het resultaat van de hulp).

Meer sturing vanuit de consultant op kwaliteit en inhoud van de hulp verwacht. Uit het onderzoek blijkt dat ouders en aanbieders van jeugdzorg verwachten dat de consultant zich naast de procesregie ook richt op de inhoud, de kwaliteit en het resultaat van de hulp. Duidelijk is dat de verwachtingen

van de aanbieders en de ouders op deze punten niet overeenkomen met de werkwijze en taakverantwoordelijkheden van de consulenten. Zowel ouders als aanbieders geven aan dat de consulent van de gemeente meer niet dan wel zichtbaar stuurt op de kwaliteit en inhoud van de hulp.

Meerdere verklaringen. In het onderzoek zijn daar meerdere mogelijke verklaringen voor gegeven. Hulpverleners en ouders zijn onvoldoende op de hoogte van de rol en verantwoordelijkheid van de consulent. Personeel verloop kan daar ook van invloed op zijn. Door corona-maatregelen hebben meerdere overlegvormen (tijdelijk) geen doorgang gevonden.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Benoem doelen voor de inhoud en kwaliteit van de jeugdzorg, vraag inzicht in hoe de beleidsdoelstellingen in de praktijk worden vertaald en monitor deze doelstellingen

Gemeenteraadsleden geven aan dat zij vooral financiële doelstellingen en financiële verantwoording krijgen en dat zij onvoldoende kunnen sturen op de inhoud en kwaliteit van de jeugdzorg. Dit wordt bevestigd door het onderzoek dat de Rekenkamercommissie heeft laten uitvoeren: “De verantwoordingsinformatie naar de raad biedt veel inzicht in de uitgevoerde activiteiten, maar biedt geen inzicht in de invloed daarvan op het doelbereik en de kwaliteit en de inhoud van de jeugdzorg. De door de raad vastgestelde doelen hebben ook weinig betrekking op de inhoud en kwaliteit van de jeugdzorg. Dat maakt het lastig om te verantwoorden over de inhoud en kwaliteit van de jeugdzorg.” Samenvattend stelt het onderzoek (bevinding 1) dat de raad niet stuurt op kwaliteit en inhoud, dat het college daarmee geen opdracht meekrijgt en dat de bestaande kwaliteitsprocessen losstaan van de beleidsdoelen van de gemeente.

- Ga als raad met elkaar in gesprek over het sturen op de kwaliteit en inhoud van de jeugdzorg.
- Vraag het college ter voorbereiding een inhoudelijke sessie of werkbezoeken te organiseren met de partners in de gemeente. Ga als raad met hen in gesprek over vragen als:
 - Hoe beoordelen we de kwaliteit en inhoud van de zorg en ondersteuning?
 - De gemeente Gooise Meren wil ‘normaliseren en demedicaliseren’ (zie het collegeakkoord), maar wat betekent dat concreet?¹
 - Willen we dat het welzijnswerk een plek is waar lichte hulpvragen kunnen worden opgepakt? Of staat dat los van jeugdzorg? En wat betekent dat voor de opdracht die wij als raad aan het jongeren- en welzijnswerk geven?
 - Heeft de gemeente de mogelijkheid en de taak om in de preventieve sfeer op te treden tegen ontwikkelingen die het beroep op jeugdzorg verhogen zoals vechtscheidingen, prestatiedruk, kinderarmoede en psychische problemen van inwoners?²
 - Willen we intensiever samenwerken met het onderwijs? Met welk doel? Hoe dan?
- Bespreek ook hoe je als raad controleert of het goed gaat of niet. Vraag om rapportages op de geconcretiseerde beleidsdoelstellingen. Het Nederlands Jeugdinstituut heeft een handig

¹ In de quickscan Jeugdzorg van de Rekenkamercommissie luidde een van de aanbevelingen: ‘Baken (verder) af wat goede of passende zorg is’. Normaliseren en demedicaliseren zou invulling kunnen geven aan deze aanbeveling als de termen verder worden uitgewerkt.

² In de quickscan luidde de derde aanbeveling om het innovatiebudget in te zetten voor het opzetten van algemene voorzieningen die het beroep op jeugdzorg kunnen doen verminderen. In gesprek met partners, kun je als raad een beeld krijgen op welke manier dat zou kunnen en hoe de partners daarbij kunnen helpen.

instrument ontwikkeld voor gemeenten die hen helpt bij de sturing op kwaliteit: het Kwaliteitskompas³.

- Zorg als raad ook voor meer inzicht in hoe de inhoudelijke doelstellingen worden vertaald naar uiteindelijk de aangeboden hulp van de aanbieders. Laat het college aangeven hoe beleidsdoelstellingen in de eisen bij de inkoop zijn verwerkt, hoe de partijen in het voorveld en zorgaanbieders hieraan bijdragen en wat de gemeentelijke consultants doen om de doelen te bereiken.

Aanbeveling 2a: Neem de regie op de samenwerking van alle betrokkenen professionals met een gezamenlijke visie en een gezamenlijke leer- en verbetercyclus

Tijdens het onderzoek gaven raadsleden aan dat een goede kwaliteit van de jeugdzorg gewaarborgd wordt door een goede samenwerking van alle partners. De gemeente heeft nu geen actieve rol in het regisseren van de samenwerking tussen professionals van de gemeente, scholen, het welzijnswerk en de jeugdzorgaanbieders. Die samenwerking kan wel bijdragen aan een goed functionerend systeem. Daarvoor zijn twee dingen belangrijk: (1) duidelijke en aansprekende doelen over wat je wilt bereiken voor jongeren en kinderen in Gooise Meren en (2) duidelijke afspraken over hoe alle organisaties samenwerken om die doelen te bereiken.⁴

Uit het onderzoek dat de Rekenkamercommissie heeft laten uitvoeren blijkt dat er nog geen duidelijke doelen zijn (zie ook aanbeveling 1). Ook zijn er geen afspraken over hoe organisaties samenwerken om die doelen te bereiken. Een eerste stap daarin is het opzetten van een leer- en verbetercyclus. Samenvattend stelt het onderzoek (bevinding 2) dat er wel kwaliteitsprocessen bij individuele uitvoerders zijn, maar dat er geen overkoepelende leer- en verbetercyclus is. Volgens de gemeente is er een goedwerkend systeem van voorbereiding van bestuurlijke besluitvorming. Beleid en uitvoering zitten op twee niveaus aan tafel, in een lokale en een regionale cyclus. Binnen deze cyclus wordt gestuurd op leren en verbeteren. Hieruit vloeien specifieke leer- en verbetertrajecten voort. Volgens aanbieders van zorg en welzijn is er geen sprake van een gezamenlijke gestructureerde cyclus van leren en verbeteren. Aanbieders op regionaal niveau en op gemeentelijk niveau vinden dat gemeente/regio hierin meer de regie zou kunnen nemen.

- Vraag daarom het college de regie te nemen op een gezamenlijke leer- en verbetercyclus die meer aansluit bij de behoeften van partners in het jeugdveld. Betrek daarbij het hele veld van professionals die actief zijn rondom gezinnen die hulp en zorg nodig hebben. Denk dus niet alleen aan aanbieders van hulp en ondersteuning, consultants en ervaringsdeskundigen, maar ook aan vertegenwoordigers van scholen (bijvoorbeeld intern begeleiders) en jongerenwerkers. Zorg dat alle betrokkenen hiervoor de ruimte hebben en voelen. Bespreek ingebrachte casussen en grotere thema's als normaliseren. Ondersteun deze sessies met data over het gebruik van jeugdzorg en cliëntervaringen.

³ [Kwaliteitskompas: sturen op kwaliteit bij jeugdbeleid | Nederlands Jeugdinstituut \(nji.nl\)](#)

⁴ Lees bijvoorbeeld dit interview met hoogleraar Patrick Kenis die veel kennis heeft over organisatienetwerken: https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank_bestanden/sprank-202004-patrick-kenis.pdf. Of de kennis die het NJi heeft verzameld over maatschappelijk partnerschap: <https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/succesvol-samenwerken-tussen-gemeenten-en-zorgaanbieders#hoe-werk-je-goed-samen-met-zorgaanbieders?>

- Zorg ook als raad voor voldoende inzicht in casuïstiek van de jeugdzorg. Niet alleen de casussen die 'fout' gaan, of het nieuws halen, maar breed in veel verschillende casussen en analyses. Dit kan bijvoorbeeld door als fractiespecialisten jeugd (sociaal domein) eens in de zoveel tijd aan te sluiten bij een leersessie. Op deze manier blijven leden van de raad in contact met de betrokkenen in het jeugdveld.

Aanbeveling 2b: Benut de ervaringen van cliënten en professionals om doelstellingen en resultaten te beoordelen

Raadsleden geven aan dat zij geen goed beeld hebben van hoe het in Gooise Meren gaat met de jeugdzorg. Zij weten daardoor niet op welke manier zij iets kunnen betekenen en kunnen bijsturen, ze hebben er te weinig gevoel bij. Raadsleden geven aan dat zij veel waarde hechten aan de kennis en ervaring van ouders, kinderen en professionals, maar dat zij te weinig gevoed worden met deze kennis. Uit het onderzoek blijkt dat er wel degelijk behoeftenonderzoek wordt gedaan onder verschillende doelgroepen. Ook zijn er verschillende klankbordgroepen waarmee verschillende inwoners en belangenorganisaties samen met de gemeenten beleid en plannen voor de uitvoering maken. Tot slot wordt gebruik gemaakt van data over gebruik van voorzieningen en Het Digitale Leefplein waarmee gegevens over ervaringen met ontvangen hulp worden verzameld.

- Het om de zoveel tijd aansluiten bij een leer- en verbetercyclus van de gemeente en haar partners (aanbeveling 2a) kan een eerste stap zijn. Vraag het college aanvullend om cliëntervaringen uit te vragen die passen bij de doelen over de kwaliteit en inhoud van de jeugdzorg. Ook de jeugdconsulenten kunnen een informatiebron van cliëntervaringen zijn en de raad informeren over wat zij in hun werk zoal tegenkomen.

Aanbeveling 3: Breng de gemeentelijke jeugdconsulent in stelling als echte inhoudelijke regisseur

De gemeente Gooise Meren heeft gekozen voor gemeentelijke consulenten op jeugdzorg die vooral doorverwijzen. Zij blijven daarna veelal op afstand, vooral als zij inschatten dat een ouder in staat is om zelf de regie te voeren. In casussen waarbij meer speelt, heeft de consulent meer ruimte om bij het gezin en het ondersteuningstraject betrokken te blijven nadat het zorgtraject gestart is. Dat betekent concreet dat de consulent bij elke casus een startgesprek, een tussentijdse evaluatie en een eindgesprek heeft. De consulent neemt de regie en brengt de betrokkenen bij elkaar. Daardoor gaat het gesprek niet alleen over het wel of niet goed verlopen van het proces, maar ook over de inhoud en kwaliteit van hulp en het doelbereik.

Echter, uit het onderzoek blijkt dat ouders en aanbieders ook bij casussen waar er tevredenheid is over het proces behoefte hebben aan meer tussentijds contact met en regie van de consulent. Ouders vragen om één aanspreekpunt per gezin, zodat zij niet iedere keer weer hetzelfde verhaal moeten doen. Aanbieders verwachten meer driegesprekken (ouder/jeugdige, consulent en aanbieder) over de inhoud en het verloop van de hulp.

Ook bij de jeugdzorg waar via de huisartsen naar is verwezen, komt de gemeenteconsulent niet of beperkt in beeld. Alleen de facturatie is in beeld en het gesprek over verlengingen van de hulp is belegd bij de regio Gooi- en Vechtstreek als het gaat om de Jeugd-GGZ. Hierdoor heeft de gemeente geen zicht op deze casussen en is sturing vrijwel onmogelijk (bevinding 3 uit het onderzoek).

- Maak als raad een keuze over de rol van de jeugdconsulent. Laat onderzoek doen of het mogelijk is die rol opnieuw in te vullen zodat de jeugdconsulent een actieve rol krijgt in het sturen op de inhoud en kwaliteit van de zorg en op de samenwerking. Een dergelijk onderzoek brengt niet alleen wensen en mogelijkheden in kaart, maar geeft ook informatie over de consequenties voor de formatie en de kosten. Neem in dat onderzoek ook mee of en hoe de consulenten meer regie en zicht kunnen krijgen op de casussen die via de huisarts naar jeugdzorg worden doorverwezen.