



Rekenkameronderzoek
Jeugdhulp in beeld
Rekenkamer Molenlanden
Januari 2022

Voorwoord

Met genoegen bied ik u hierbij het derde rapport van de rekenkamer van de gemeente Molenlanden.

Dit rapport is ontstaan naar aanleiding van de vanuit de gemeenteraad van Molenlanden geuite behoefte om 'meer grip' te hebben op het beleidsdomein van de jeugdhulp. De Rekenkamer Molenlanden heeft door dit onderwerp op te pakken een bijdrage hieraan willen leveren.

Daarbij heeft de rekenkamer vanaf de start van het onderzoek onder ogen gezien dat er reeds door andere partijen onderzoek is verricht naar de jeugdhulp. Dat hebben we niet willen herhalen. We hebben ingezoomd op een aspect waar eerder onderzoek was gestopt: de rol van de gemeente in het laten aansluiten van de aanbod van zorg op de behoefte in de gemeente. Hoe ziet de vraag naar jeugdhulp eruit en hoe vertaalt zich dit in gemeentelijk beleid en in het aanbod van jeugdhulp aan de inwoners van Molenlanden? Zo hebben we met dit onderzoek een poging gedaan om de focus te richten op de wijze waarop de gemeente oog heeft voor de kwetsbare groep van hulpvragers. Een uitermate belangrijk thema, zeker in deze tijd waarin we te maken hebben met covid-19.

Bij het onderzoek heeft de rekenkamer zich laten ondersteunen door Radar, een bureau voor sociale vraagstukken. Onder begeleiding en verantwoordelijkheid van de rekenkamer heeft dit bureau een nota van bevindingen opgesteld. De rekenkamer dankt de onderzoekers voor de goede samenwerking en dat terwijl we elkaar onder de

gegeven omstandigheden geen enkele keer live hebben kunnen ontmoeten. Een bijzonder woord van dank geldt aan al diegenen die hebben bijgedragen aan het onderzoek: vanuit de cliëntenkring, hulpverleners en de gemeentelijke organisatie. Zonder die medewerking zou dit rapport niet tot stand hebben kunnen komen.

We doen in het rapport een aantal aanbevelingen aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Molenlanden. De reactie van het college hierop vindt u ook in dit rapport. Met enkele opmerkingen in het nawoord op de reactie van het college, vertrouwt de rekenkamer er op, dat er een goede basis ligt voor een vruchtbaar gesprek tussen raad en college over de conclusies en aanbevelingen in ons rapport en over de 'grip op' de menselijke maat in de jeugdhulp.

Johan Weggeman
Voorzitter Rekenkamer Molenlanden



Inhoud

Voorwoord	2
A. Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording	4
Inleiding	4
Conclusies	8
Aanbevelingen	10
Reactie college	12
Nawoord Rekenkamer Molenlanden	16
B. Nota van bevindingen	17
1. Betrokkenheid doelgroep bij beleidsontwikkeling	17
2. Kaderstelling en beleid	20
3. Aanbod en uitvoering van jeugdhulp	25
4. Grip door de gemeenteraad	30
Bijlage 1 - Actielijnen	33
Bijlage 2 - Cijfers	35
Ontwikkeling budgetgebruik	35
Cliënten, producten en verwijzers	36
Bijlage 3 – Geraadpleegde bronnen	38
Geraadpleegde documenten	38
Lijst met geïnterviewden	38



A. Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Inleiding

Aanleiding

Per 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Vanaf dat moment is de gemeente Molenlanden bestuurlijk en financieel verantwoordelijk geworden voor het overgrote deel van de hulp aan minderjarigen. Het idee achter de Jeugdwet is dat gemeenten de jeugdhulp beter en goedkoper kunnen uitvoeren dan provincies en het Rijk. Gemeenten zouden, als eerste bestuurslaag, het beste in staat zijn om maatwerk te leveren dat aansluit bij wat lokaal nodig is. Deze omslag vraagt om zowel een herinrichting van systemen (een transitie) als een inhoudelijke verandering van focus en werkwijze (een transformatie). De transformatie betekent: niet langer werken op basis van recht op zorg maar uitgaan van de eigen mogelijkheden van inwoners, de inzet van de sociale omgeving met een focus op preventie en een integrale aanpak. Dit houdt ook een nieuwe manier van denken en doen in met daarbij veel ruimte voor de professional. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het sturen op de beoogde maatschappelijke effecten van de Jeugdwet¹ en dient te controleren of het door het college voorgestelde beleid hieraan bijdraagt. Om de controlerende en kaderstellende

¹ Jeugdwet: artikel 2.2: De gemeenteraad stelt telkens periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

taak goed te kunnen uitvoeren hebben gemeenteraadsleden behoefte aan gedegen informatie over en grip op het thema jeugdhulp.

In recent onderzoek van AEF² naar de governance op regionaal niveau, werd geconcludeerd dat op grond van de gemeenschappelijke regeling er geen belemmeringen zijn om lokaal meer regie te pakken op jeugdhulp. Om dit te kunnen doen zijn drie zaken belangrijk:

1. Er moet goed zicht zijn op wat in de gemeente speelt (informatie).
2. De gemeente moet weten wat zij hier beleidsmatig mee wil (visie).
3. Er moet sturing en controle zijn op welke zorg wordt aangeboden (sturing).

Op basis van deze conclusie wil de rekenkamer graag inzichtelijk krijgen of de zorgbehoefte in beeld is bij de gemeente, en of deze is meegenomen in de bestuurlijke visie, het beleid en de inrichting van het jeugdhulpaanbod voor inwoners van de gemeente Molenlanden. Daarnaast stelt de rekenkamer de vraag of het gemeentebestuur de informatie, visie en instrumenten heeft om met voldoende bestuurskracht 'grip te hebben' op het dossier jeugdhulp.

² Onderzoeksrapport governance ZHZ Jeugd (2020)



Vraagstelling

De Rekenkamer Molenlanden wil door middel van dit onderzoek een bijdrage leveren aan de mate waarin de gemeenteraad grip en sturing heeft op het jeugdhulpdomein. Alleen door zo goed mogelijk aan te sluiten bij de vraag naar jeugdhulp in de praktijk, kan effectief beleid worden gevoerd.

Hoofdvraag

De centrale vraag bij dit onderzoek is:

1. Is in de gemeente Molenlanden de feitelijke jeugdhulpbehoefte onderzocht, in beeld (gebracht) en meegenomen in de beleidsvorming?

Zo nee, op welke beleidsveronderstellingen is het beleid dan geformuleerd?

2. Heeft de gemeenteraad daarbij de informatie, visie en instrumenten om met voldoende bestuurskracht 'grip te hebben' op de jeugdhulp?

Deelvragen

Deel A gaat over de wijze waarop jeugdigen en gezinnen zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling en de mate waarin er feitelijk inzicht is in de zorgbehoefte. Deel B gaat over het feitelijke beleid. Deel C gaat over het aanbod en de uitvoering van jeugdhulp in de gemeente en deel D gaat tenslotte over in welke mate de raad grip heeft.

1. Betrokkenheid doelgroep bij beleidsontwikkeling

- In hoeverre zijn de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart gebracht met betrekking tot jeugdhulp?
- In welke mate is er bij de beleidsvorming inzicht in de feitelijke zorgvraag in de gemeente Molenlanden?

2. Beleid rondom jeugdhulp

- Welk beleid heeft de gemeente Molenlanden geformuleerd op het terrein van jeugdhulp? En hoe sluit dit aan op de jeugdwet?
- In welke mate zijn de kaders en doelstellingen onderbouwd met feitelijk inzicht in de vraagzijde?
- Hoe wordt dit gemonitord? Wat zijn belangrijke sturingselementen?

3. Aanbod en uitvoering van jeugdhulp

- Welke zorg wordt feitelijk aangeboden aan jeugdigen en gezinnen van de gemeente Molenlanden?
- Hoe is de toegang tot en de uitvoering van de jeugdhulp georganiseerd?
- Hoe is de aansluiting van het aanbod op de zorgvraag, gezien door de ogen van professionals?
- Hoe heeft de behoefte van jeugdigen/ouders zich doorvertaald in beleid en het zorgaanbod?

4. Grip door de gemeenteraad

- Hoe vult de gemeenteraad de mogelijkheden tot kaderstelling en sturing op de jeugdhulp op dit moment in?

Aanpak

Hieronder is de aanpak van het onderzoek schematisch weergegeven. De uitvoering is gefaseerd opgebouwd: een opstartfase, inventarisatiefase, toetsingsfase en een rapportagefase. In het onderstaand schema vindt u de onderzoeksfases met de bijbehorende activiteiten. De activiteiten zijn zo opgezet dat ze hebben bijgedragen aan het beantwoorden van de deelvragen.



De interviews en focusgroepen vonden online plaats. Het beoogde aantal deelnemers is geïnterviewd. In totaal zijn er 11 interviews en focusgroepen gehouden met in totaal 22 respondenten.

Activiteiten
Groepsinterview vertegenwoordigers sociaal team
Groepsinterview beleidsambtenaren jeugd
Groepsinterview jongerenwerkers
Portefeuillehouder jeugd
Interview jeugdaanbieders
Groepsinterview (een selectie van) raadsleden
Interview ouders
Interview jongere

De beschrijving van de ervaringen van zorgprofessionals, aanbieders en zorgvragers is geen brede weergave van wat de gemiddelde inwoner van gemeente Molenlanden vindt van het jeugdhulpveld. Elke beleving is uiteindelijk gebaseerd op een unieke ervaring. Desondanks geven deze ervaringen onmisbare kleuring en verdieping aan de feitelijkheden. Daarnaast zijn een aantal rode draden uit de ervaringen te halen, waarop de conclusies en aanbevelingen mede zijn gebaseerd.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de vier hoofdthema's ('foto's van de situatie') zoals benoemd bij de deelvragen op pagina 7.

- Binnen thema 1 wordt de betrokkenheid van de doelgroep bij beleidsontwikkeling in kaart gebracht.
- Binnen thema 2 wordt het feitelijke lokale beleid in inzichtelijk gemaakt.
- Binnen thema 3 wordt de lokale uitvoering besproken: zijn de beleidslijnen in de praktijk terug te zien? En hoe sluit het zorgaanbod aan op de behoefte volgens professionals?

- Binnen het laatste thema wordt de invulling tot kaderstelling en sturing vanuit de gemeenteraad besproken.

Conclusies

Conclusie 1: de gemeente heeft steeds meer bouwstenen om inhoudelijk regie te kunnen voeren

Het onderzoeksbureau AEF heeft in het onderzoek naar de governance op regionaal niveau geconcludeerd dat op grond van de gemeenschappelijke regeling er geen belemmeringen zijn om lokaal meer regie te pakken op jeugdhulp. Daarbij wordt wel als belangrijke voorwaarde gesteld dat er goed zicht is op wat er in de gemeente speelt en dit vertaald wordt in visie en sturing. De Rekenkamer constateert op basis van het uitgevoerde onderzoek dat er inmiddels sinds de inwerkingtreding van de Jeugdwet in 2015 voldoende bouwstenen liggen in de gemeente Molenlanden om de politiek-bestuurlijke grip op de jeugdhulp inhoudelijk te versterken. Zoals het beleidskader 'onze kinderen nabij', diverse analyses van de behoeften en ervaringen met de jeugdhulp, en het AEF-rapport. In de aanbevelingen doet de Rekenkamer suggesties hoe deze versterking kan plaatsvinden.

Conclusie 2: toets op aard en omvang behoeften ouders/jeugdigen in kaderstelling ontbreekt

Via verschillende kanalen informatie is en wordt inmiddels informatie verkregen over jeugdhulp in de gemeente Molenlanden en de behoefte daaraan. Daarvoor zijn en worden contacten met zorgprofessionals en het sociaal team benut. De zorgprofessionals hebben waardevolle informatie op basis van hun praktijkervaringen in de hulpverlening. De ervaringen van ouders en jeugdigen met de verleende hulp zijn in 2019 in een pilot in beeld gebracht. Verder heeft de gemeente begin 2021 een belangwekkend onderzoek uitgevoerd naar opvoeden en opgroeien binnen de gemeente.

De Rekenkamer constateert dat bij de kaderstelling in 2020 deze informatie nog niet gebruikt kon worden, omdat deze informatie na vaststelling van het kader verkregen is. Er is niet op een andere wijze voorzien in een gestructureerde peiling van behoeften rechtstreeks bij ouders en jeugdigen ten behoeve van de vigerende kaderstelling.

Conclusie 3: de toegankelijkheid van de jeugdhulp is voor een deel van de doelgroep te beperkt

Toegankelijkheid gaat om de vindbaarheid van en laagdrempelige toegang tot hulp. De Rekenkamer constateert enerzijds dat het aanbod van hulp overzichtelijk wordt gepresenteerd inclusie de eventuele ingeschatte wachttijden. De Rekenkamer constateert niettemin dat er binnen de gemeente Molenlanden nog onvoldoende zicht is op de toegankelijkheid. Daarbij weegt de Rekenkamer mee dat het hier om een kwetsbare doelgroep gaat waarvan een deel niet via de reguliere kanalen te bereiken is of die voor een deel de reguliere kanalen niet weet te bereiken. En tevens dat de jeugdhulp onder grote financiële druk staat.

Er zijn op dit punt bovendien enkele waarnemingen die de Rekenkamer onder de aandacht wil brengen:

1. Een kwart van de respondenten (25,37%) weet niet waar hij of zij in de buurt terecht kan met vragen over opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Dat aandeel van een kwart ligt mogelijk een stuk hoger indien ook de 85% van de ondervraagden die de vragenlijst niet konden of wilden invullen meegenomen wordt.
2. Van de hulpvragen die hulp gekregen hebben, weet de helft niet of zij na geboden zorg verder kunnen zonder ondersteuning (bron: cliëntervaringsonderzoek).



3. Er bestaat geen gestructureerd overzicht van het aantal inwoners van de gemeente Molenlanden die om specialistische hulp gevraagd hebben en daarvoor op de wachtlijst staan.

Conclusie 4: behoefte aan versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad

De Rekenkamer constateert dat er bij de gemeenteraad behoefte bestaat aan het versterken van inzichtelijke sturingsinformatie, ondanks dat er steeds meer informatie beschikbaar is. Zover de Rekenkamer kan overzien, houdt dit verband met een aantal factoren:

1. Het hierboven genoemde ontbreken van scherp zicht op de behoeftestelling in de gemeente Molenlanden dat als vertrekpunt voor de beleidsafweging en -beoordeling kan dienen;
2. Het ontbreken van scherp inzicht of de vraag goed aansluit bij het aanbod van hulp aan de ouders/jeugdigen van de gemeente Molenlanden, doordat niet scherp is of de bestaande (latente) behoefte altijd omgezet wordt in een expliciete hulpvraag of doordat er niet (tijdig) voorzien wordt in de vraag (waaronder wachtlijsten).
3. Het mede als gevolg hiervan onvoldoende scherp krijgen van beleidsmatige afwegingen die aan de orde zijn bij de wijze waarop wel of niet in gestelde behoeften wordt voorzien.

Hierdoor ervaart de gemeenteraad dat zij weinig zicht heeft of de juiste problemen aangepakt worden en welke zaken prioriteit hebben in dit complexe dossier. De Rekenkamer constateert dat deze controlerende rol nog meer aan belang

wint met de vervanging van het solidariteitsbeginsel door het profijtbeginsel in de regionale samenwerking. Daar waar de gemeente Molenlanden profiteerde van het solidariteitsbeginsel, is het voor de controlerende taak van de gemeenteraad van belang dat er transparant inzicht is in de weging van de consequenties van het profijtbeginsel voor de toegankelijkheid én de kosten van de jeugdhulp.



Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Monitor gestructureerd de behoeftestelling van jeugdigen en ouders en toets op basis hiervan periodiek de beleidsmatige kaderstelling

College, inventariseer actief en rechtstreeks de behoeften van jeugdigen en ouders, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat het beleid c.q. het aanbod van jeugdhulp witte vlekken kent. Recent zijn daarvoor door u nuttige aanzetten geleverd. Zet het in januari uitgevoerde onderzoek om in een structurele monitor en zet de pilot naar de ervaringen met geboden zorg om in een structureel klantervaringsonderzoek. Betrek de gemeenteraad bij de inrichting van de structurele monitoring.

Aanbeveling 2. Besteed bijzonder aandacht aan inzicht in de (verborgen) vraag door verdiepend onderzoek

College, besteed in het bijzonder aandacht aan het expliciteren van de verborgen vraag met het oog op de kwetsbare doelgroep. Daarbij ziet de Rekenkamer concrete aanknopingspunten voor vervolg op basis van de stappen die reeds door u zijn gezet:

- Voer een non-respons onderzoek uit gegeven hoge omvang hiervan (85% non-respons bij het onderzoek uit januari 2021);
- Doe een verdiepend onderzoek naar de degenen die aangeven niet te weten waar zij terecht kunnen met hun vragen (25% van de respondenten);
- Breng na een vast te stellen periode expliciet in beeld wat de situatie is van de respondenten (de helft) die bij evaluatie van de ervaren hulp aangeeft niet te weten of zij

na het afronden van de geboden hulp nog verder kunnen zonder ondersteuning.

Aanbeveling 3. Versterk het bereik van het goede inzicht in het aanbod aan hulp

College, zet meer instrumenten in om inzicht te geven in het aanbod aan jeugdhulp. Er wordt een goed overzicht gegeven van het bestaande aanbod aan typen specialistische hulp en ook voor het preventieve deel wordt gewerkt aan het verschaffen van een overzicht. Deze initiatieven verdienen steun, maar mogen de ogen niet doen sluiten voor het gegeven dat nog altijd een substantieel aandeel aangeeft niet te weten waar zij terecht kunnen met hun vragen. Overweeg als doelstelling om dit aandeel significant omlaag te brengen en werk daarvoor een gerichte (aanvullende) aanpak uit om dit te kunnen monitoren en de inzet te kunnen versterken .

Aanbeveling 4. Maak eventuele kwantitatieve en kwalitatieve schaarste expliciet

College, maak expliciet inzichtelijk voor de gemeenteraad in welke gestelde (of niet gestelde c.q. latente) vraag van jeugdigen en ouders uit de gemeente Molenlanden wel en niet wordt voorzien door jeugdhulp die nu aangeboden wordt. Daarmee worden de politieke beslispunten transparant. Neem in dit overzicht ook mee indien de aangeboden hulp niet direct kan worden verleend (wachtlijsten en -tijden). En maak niet alleen de kwantitatieve gegevens inzichtelijk, maar ook de kwalitatieve, waaronder de ervaringen van jeugdigen/ouders.



Aanbeveling 5. Maak afwegingskader helder voor de gemeenteraad

College, kom op basis van de verkregen aangescherpte inzichten tot een actualisering van het beleidskader. Geef daarin integraal inzicht in de vraag in de gemeente Molenlanden en mogelijke varianten van aanbod (aard en omvang) met hun consequenties, waaronder de financiële. Leg dit herziene kader ter besluitvorming voor aan de gemeenteraad op grond van artikel 2.2 van de Jeugdwet.



Reactie college

Aan: Rekenkamer Molenlanden

Datum: 18 januari 2021
Zaaknummer:
Bijlagen:
Voor informatie:
Onderwerp: Bestuurlijke reactie
rekenkameronderzoek 'Jeugdhulp
in beeld'

Geachte leden van de Rekenkamer Molenlanden,

Op 21 december 2021 hebben wij het rapport van het onderzoek 'Jeugdhulp in beeld' ontvangen, waarvoor hartelijk dank. Wij hebben de samenwerking rondom het onderzoek ervaren als een betrokken en constructief proces.

Het onderzoek geeft handvatten voor scherpte en verbetering in onze uitvoering van de Jeugdwet. Dit zal onze inwoners ten goede komen. Zij zijn voor ons het uitgangspunt voor zowel de beleidsvoorbereiding als de uitvoering. We hebben de conclusies en aanbevelingen uit het rapport bestudeerd en geven hier op uw verzoek graag een reactie op.

Onze reactie op de conclusies

In volgorde van het rapport, onze reactie op de vier door u geformuleerde conclusies.

1. De gemeente heeft steeds meer bouwstenen om inhoudelijk regie te kunnen voeren

Wij delen uw mening dat wij als gemeente, ook in samenwerking met de andere gemeenten in Zuid-Holland Zuid, inderdaad steeds meer bouwstenen hebben om inhoudelijk regie te voeren. We hebben hier in de afgelopen jaren belangrijke stappen in gezet en zullen dit de komende tijd ook zeker blijven doen ten behoeve van de juiste hulp en ondersteuning voor onze jeugdigen.

2. Toets op aard en omvang behoeften ouders/jeugdigen in kaderstelling ontbreekt

Bij de beleidsvoorbereiding, in relatie tot het plan 'Onze kinderen nabij', hebben wij jeugdigen en gezinnen niet rechtstreeks bevroegd over hun behoefte naar hulp en ondersteuning. Wel hebben we via professionals en beschikbare cijfers van de afgelopen jaren, de aard en omvang van de behoeften inzichtelijk gemaakt. Ondertussen hebben we het proces van ouder en kind participatie bij

1

Gemeente Molenlanden - Postbus 5 - 2970 AA Bleskensgraaf
www.molanlanden.nl - info@molanlanden.nl - 088 75 15 000



beleidsvoorbereiding en uitvoering in gang gezet, door middel van het onderzoek Opvoeden en Opgroeien en door ouder en kind gesprekken voor te bereiden.

Wij hechten grote waarde aan de professionals van onze sociaal teams en de verbinding tussen de professionals en onze beleidsadviseurs. Hetzelfde geldt voor het cliënttevredenheidsonderzoek, het ouderplatform ZHZ en de Adviesraad Sociaal Domein Molenlanden. We zijn dan ook verheugd te lezen dat u in uw onderzoek tot dezelfde constatering komt.

3. De toegankelijkheid van de jeugdhulp is voor een deel van de doelgroep te beperkt

Wij zijn van mening dat de toegankelijkheid van de jeugdhulp de laatste jaren sterk is gegroeid. Dit zien we ook terug in de steeds groter wordende omvang van jeugdhulp. De conclusie die u trekt volgt niet automatisch uit de waarnemingen in uw rapport. U brengt bij deze conclusie een drietal waarnemingen onder de aandacht, waar we enkele opmerkingen bij hebben.

1. We erkennen dat de vindbaarheid van het preventieve aanbod in Molenlanden verbeterd kan worden. Hier zijn naar aanleiding van het onderzoek Opvoeden en Opgroeien ook acties voor ondernomen (zie verder bij reactie op aanbeveling 3). Hierbij willen we wel opmerken dat een respons van 15% voor een eerste meting als gemiddeld wordt gezien en we met de respons op het onderzoek O&O dan ook tevreden zijn. Het aandeel van 25,37% van de ondervraagden die aangaven niet te weten waar terecht te kunnen met vragen over de opvoeding zou zowel hoger als lager kunnen uitvallen als er meer mensen hadden gereageerd op het onderzoek. Wij missen de onderbouwing waarom dit per definitie (veel) hoger zou zijn.

Uiteraard delen we uw mening dat we blijvend aandacht moeten hebben voor de kwetsbare doelgroep die moeilijker via de reguliere kanalen te bereiken is.

2. Het cliëntervaringsonderzoek dat u noemt is een onderzoek onder cliënten 0-100+ en is in 2019 als pilot door de Sociaal Teams uitgevoerd. Dit om meer kwalitatieve ervaringen op te halen bij inwoners die gebruik maken van ondersteuning vanuit het sociaal team. Een uitkomst was dat de helft van de respondenten aangeeft niet te weten of zij na geboden zorg verder kunnen zonder ondersteuning. Een andere uitkomst was dat het netwerk van een client beter betrokken kan worden bij de ondersteuning. Deze aanbevelingen zijn opgevolgd door ze als vaste bespreekpunten bij de evaluatie van een traject en bij de beschikkingsmonitor op te nemen. We hebben het onderzoek uit 2019 nog niet herhaald.

3. U geeft tot slot ook aan dat we als gemeente geen zicht hebben van het aantal inwoners dat op een wachtlijst staat voor gespecialiseerde hulp. We willen dit enigszins nuanceren. Wij kunnen momenteel dit overzicht niet geautomatiseerd uit onze systemen genereren. De gegevens zijn per jeugdprofessional bekend omdat zij overbruggingszorg bieden totdat de zorgaanbieder met de hulp start. Voor de doorverwijzingen via huisarts en gecertificeerde instellingen hebben we dit overzicht op dit moment niet.

4. Behoeftte aan versterking van de controlerende taak van de gemeenteraad

Een reactie op deze conclusie is niet aan het college. Wel geven we inhoudelijk een reactie bij aanbeveling 5.

Onze reactie op de aanbevelingen

In volgorde van het rapport, onze reactie op de vijf door u geformuleerde aanbevelingen.

1. Monitor gestructureerd de behoeftestelling van jeugdigen en ouders en toets op basis hiervan periodiek de beleidsmatige kaderstelling

Deze aanbeveling nemen we graag over. We zullen dit onderzoek in eerste instantie nogmaals uitvoeren bij de eindevaluatie van het plan onze kinderen nabij. Dit betekent een aanvulling op de huidige monitoring waarvoor mogelijk extra ambtelijke capaciteit en middelen nodig zijn. Bij de eindevaluatie zal ook een raadsvoorstel worden voorgelegd voor een duurzaam vervolg van de acties uit 'Onze kinderen nabij'. Structurele monitoring zal hiervan onderdeel uitmaken.

2. Besteed bijzonder aandacht aan inzicht in de (verborgen) vraag door verdiepend onderzoek

Deze aanbeveling is grotendeels gebaseerd op conclusie 3, waarbij wij een aantal kanttekeningen hebben geplaatst. Deze kanttekeningen gelden dus ook voor de concrete aanknopingspunten. Wel zijn we het met u eens dat we inzicht moeten hebben in de (verborgen) vraag en welk vervolg er nodig is na het beëindigen van zorg, zodat we dit mee kunnen nemen in ons beleid. We zullen dit daarom ook meenemen in de structurele monitoring zoals hierboven genoemd.



3. Versterk het bereik van het goede inzicht in het aanbod aan hulp

Zoals aangegeven bij de reactie op conclusie 3, erkennen we dat de vindbaarheid van het preventieve aanbod in Molenlanden verbeterd kan worden. Juist vanwege de uitkomst dat een kwart van de ondervraagden aangeeft niet te weten waar zij terecht kunnen met vragen, investeren we in een overzicht van het bestaande preventieve aanbod. Ondertussen is dan ook het platform Samen Actief in Molenlanden gelanceerd waarmee we willen bereiken dat aanbod inzichtelijk en toegankelijk is. Een projectteam bestaande uit lokale partijen ziet hier gericht op toe. Bij de structurele monitoring zal ook terugkomen of dit daadwerkelijk heeft geleid tot een hogere bekendheid.

4. Maak eventuele kwantitatieve en kwalitatieve schaarste expliciet

In relatie tot het normaliseren en het nieuwe normenkader zullen we de vraag naar jeugdhulp, zowel kwantitatief als kwalitatief, scherp monitoren. Eventuele hiaten in het aanbod zullen daarbij inzichtelijk worden. Deze inzichten worden meegenomen in onze lokale beleidsontwikkeling (zie aanbeveling 5). Het inzichtelijk maken van wachtenden op hulpaanbod is een behoefte die wij als collega ook hebben, wij kunnen ons dan ook in deze aanbeveling vinden.

5. Maak afwegingskader helder voor de gemeenteraad

In Q1 van 2022 zal de tussenevaluatie van het plan 'Onze kinderen nabij' plaatsvinden. Eventuele aangescherpte inzichten zullen daarin al verwerkt worden. Een nieuw beleidsplan conform artikel 2.2. van de Jeugdwet voor de periode 2024 en verder, zal eind 2023 aan de raad worden voorgelegd. Deze aanbeveling zullen we daarin meenemen.

Tot slot

Graag gaan we met u en de gemeenteraad in gesprek over het door u uitgevoerde onderzoek. Om vervolgens te kunnen werken aan de aanbevelingen die we gezamenlijk van toegevoegde waarde vinden. Dit alles met als doel om de jeugdhulp in Molenlanden nog verder te verbeteren.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Molenlanden,
de secretaris, de burgemeester,

Leon Anink

Theo Segars

Nawoord Rekenkamer Molenlanden

De rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide inhoudelijke reactie op ons derde rapport en de positieve ontvangst van dit rapport zoals die uit de reactie blijkt. De rekenkamer is het college bijzonder erkentelijk voor het overnemen van alle aanbevelingen met de inhoudelijke toelichting daarop.

In dit beperkt de rekenkamer zich dan ook tot een inhoudelijke reactie op de opmerkingen die het college maakt ten aanzien van de drie feitelijke waarnemingen die genoemd worden bij de derde conclusie van de rekenkamer.

In het eerste rapport dat de rekenkamer aan de raad heeft gepresenteerd heeft de rekenkamer uiteengezet (zie pag. 5 van dat rapport) dat de rekenkamer het ook als haar taak beschouwd om daar waar mogelijk risico's aan de raad te signaleren. Dat is wat de rekenkamer hier bij de derde conclusie doet, mede in het licht van de kwetsbaarheid van de doelgroep.

De eerste waarneming is dat een kwart van de respondenten aangeeft niet te weten waar hij of zij terecht kan met vragen over opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Daarbij geven wij op basis van de hoge non-respons aan dat het risico is dat dit aandeel nog wel eens hoger zou kunnen liggen. Dat is zorgvuldig door de rekenkamer geformuleerd ('ligt mogelijk een stuk hoger') en niet in de zin dat dit "per definitie (veel) hoger zou zijn".

Die risico-signalering geldt ook voor de tweede waarneming: dat van de mensen die hulp gekregen hebben de helft niet weet of zij na geboden zorg verder kunnen zonder

ondersteuning. Op een wat andere wijze geldt dit voor het ontbreken van geautomatiseerde totaaloverzichten van wachtlijsten voor gespecialiseerde hulp.

De rekenkamer heeft met deze waarnemingen slechts gesignaleerd wat uit eerdere onderzoeken naar voren komt. De rekenkamer heeft aanbevelingen gedaan om te borgen dat deze informatie ook in de toekomst beschikbaar blijft voor de raad en – waar mogelijk – nog verbeterd wordt. Dat zegt het college ook toe te zullen opvolgen.

Het is vervolgens aan de raad en het college om desgewenst te spreken over de inhoudelijke reactie op de gegeven signalen. Gespreksthema's daarbij zouden kunnen zijn:

- Moeten de gemelde signalen die uit onderzoek (Opvoeden en Opgroeien; cliëntervaringsonderzoek) naar boven komen leiden tot concrete acties, en zo ja welke?
- Hoe wil de gemeente Molenlanden in verbinding staan met de (potentiële) doelgroep van de jeugdzorg?

B. Nota van bevindingen

1. Betrokkenheid doelgroep bij beleidsontwikkeling

In dit eerste hoofdstuk beschrijven we of de behoeften van jeugdigen in kaart zijn gebracht met betrekking tot jeugdhulp. Daarnaast bekijken we in hoeverre deze behoeften zijn doorvertaald in het jeugdbeleid van gemeente Molenlanden.

In hoeverre zijn de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart gebracht met betrekking tot jeugdhulp?

Voor de notitie Onze kinderen nabij, is de behoefte van ouders en jeugdigen niet op een directe manier uitgevraagd. Ouders en kinderen zijn niet door de gemeente bevraagd over hun behoeften als het gaat om jeugdhulp. Wel is op indirecte wijze informatie opgehaald, met voornamelijk input uit het sociaal team. Hieronder staat bij welke betrokkene en/of partner informatie is opgehaald uit de praktijk en op welke wijze dit is gebeurd.

Allereerst zijn voor het huidige jeugdbeleid ideeën opgehaald én getoetst bij de professionals en de coördinator van het sociaal team. Middels een bijeenkomst heeft het sociaal team input geven, aan kunnen geven of het beleid aansluit op wat er leeft in de praktijk en of het gevormde beleid haalbaar is in de uitvoering. Daarbij vindt er met regelmaat overleg plaats tussen het sociaal team en de gemeente, ook voor de

totstandkoming van het beleid. Deze overleggen gaan volgens het sociaal team en de beleidsmedewerkers onder andere over:

- Naar welke instanties (ambulante trajecten) veel verwezen wordt;
- Trends in zorgvragen;
- Welk zorgaanbod (meer) aanwezig moet zijn;
- Welke vormen van hulpverlening er zijn die dicht bij het sociaal team geregeld kunnen worden.

Het sociaal team is erg te spreken over de werkwijze: *“In de meeste processen van beleid kunnen we mee adviseren. Deze input wordt dan echt meegenomen. We worden gehoord in onze ervaringen.”*

Eén van de manieren waarop het sociaal team zelf meer inzicht krijgt in de ervaringen van ouders en kinderen, is het cliëntervaringsonderzoek. Ondanks dat dit onderzoek een verplicht karakter heeft (vanuit de Jeugdwet) en iets zegt over de ervaren hulp in plaats van de ervaren behoefte, willen we in dit hoofdstuk toch de uitkomsten kort aanstippen. Het zegt namelijk iets over hoe met de verleende zorg in de praktijk tegemoet wordt gekomen aan behoeften.

In 2019 is het sociaal team gestart met een eerste pilot om ervaringen van ouders en jeugdigen te meten, omdat de gemeente de kwalitatieve kant van ervaringen beter in beeld wilde krijgen³. Voor dit onderzoek zijn binnen de drie sociale teams 120 cliënten benaderd, waarvan 30% de vragenlijst

³ Raadsinformatiebrief Cliëntervaringsonderzoeken Sociaal Domein (30 juni 2020)



heeft ingevuld. De resultaten zijn positief, als het gaat om het tegemoetkomen aan de behoeften van inwoners. Zo ervaren inwoners een klik met de professional, waarbij het contact vaak laagdrempelig is, wordt er goed naar de cliënt geluisterd en ervaren inwoners dat ze snel geholpen worden. Ook een geïnterviewde ouder heeft de hulp van het sociaal team als positief ervaren, evenals een jongere:

“Het sociaal team heeft constant naast mij gestaan. Zij stonden goed met aanbieders in contact, om alles voor elkaar te krijgen. En ze luisterden heel erg naar het kind” – Ouder 1

*“Binnen twee weken kwam er iemand kijken om te bepalen wat de situatie was. Het sociaal team keek echt naar: wat kunnen we het beste doen en welke persoon kunnen we het beste neerzetten bij mij?”
- Jongere*

Tegelijkertijd is er op een aantal onderdelen iets minder gescoord binnen het cliëntervaringsonderzoek. Hierbij gaat het om:

1. de omgeving die nog onvoldoende betrokken is bij de ondersteuning en
2. dat de helft van de respondenten niet weet of zij na geboden zorg verder kunnen zonder ondersteuning.

Wat betreft het eerste punt wordt bekeken wat de reden hiervan is door de cliëntenraad van MEE-Vivenz en het sociaal

team. Wat betreft punt 2 is het sociaal team bezig om met andere partijen nazorg te organiseren in de vorm van een waakvlamfunctie. Inwoners kunnen met zorgvragen terecht bij een inloopfunctie, waar ruimte is voor onder andere begeleidingsvragen.

Een andere wijze waarop inzicht is verkregen, is het door de gemeente uitgevoerde onderzoek in januari 2021 rondom opvoeden en opgroeien (Opvoeden en opgroeien⁴). Dit onderzoek is bedoeld om te verkennen of er voldoende preventief aanbod in de gemeente aanwezig is dat aansluit op de behoeften van ouders/verzorgers. Ruim 4600 ouders/verzorgers met kinderen ontvingen een uitnodiging om aan dit onderzoek mee te werken. Dit heeft een respons opgeleverd van 672 ingevulde vragenlijsten.

Het onderzoek laat de volgende uitkomsten zien:

- Meer dan de helft van de ouders worstelt wel eens of vaak met vragen over opvoeden en opgroeien.
- De meeste vragen worden met hulp van eigen netwerk opgelost, daarna pas met professionals.
- Ouders/verzorgers die hun vragen niet voorleggen geven als reden: ik kom er zelf/met m'n partner uit; het lost zich vanzelf op; ik weet niet waar ik mijn vraag kan stellen; ik ken geen mensen met eenzelfde vraag; er is geen aanbod.
- Een kwart van de deelnemers (25,37%) weet niet waar hij of zij in de buurt terecht kan met vragen over opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Onder iets meer dan een derde deel van de ouders (36,8%) leeft

⁴ Rapportage onderzoek Opvoeden en Opgroeien (april, 2021)



de behoefte aan een wegwijzer/sociale kaart. Hierdoor is duidelijk welke organisaties en activiteiten er in de buurt zijn op het gebied van opvoeden.

- De meeste ouders in Molenlanden hebben weinig behoefte of zijn neutraal over het vaker ontmoeten van andere ouders. Ouders die elkaar wél willen ontmoeten in het kader van opvoeden en opgroeien, zijn vaak jongere ouders (19-25 jaar), ouders die korter dan 5 jaar in Molenlanden wonen en alleenstaande ouders.
- Ouders ontvangen informatie het liefst via een centrale website of sociale media, en anders per e-mail (nieuwsbrief) of brochure.

Op de resultaten uit dit onderzoek wordt ook daadwerkelijk ingespeeld, geven beleidsmedewerkers aan. Zo wordt er een projectgroep opgezet voor het oprichten van een oudercafé om ouderparticipatie meer vorm te geven. Hierin zijn het sociaal team, Jong GGZ, scholen en een drietal ouders vertegenwoordigd.

Input andere partners

Een andere manier waarop behoeften van ouders en kinderen is opgehaald, is middels het overleg met ouderplatform Zuid-Holland Zuid. Dit ouderplatform is actief in de lokale, regionale en landelijke belangenbehartiging. De gemeente Molenlanden zit samen met andere gemeenten uit de regio bij het periodieke overleg van het ouderplatform en haalt daar informatie op over knelpunten en problemen die het platform ziet, met oog op de jeugdhulp.

⁵ Reactie van Adviesraad Sociaal Domein Molenlanden (juni 2020) op 'Onze Kinderen nabij', jeugdhulp in Molenlanden.

Verder is de notitie voorgelegd aan de adviesraad sociaal domein. De leden van de adviesraad zijn geïnteresseerde en (ervarings-) deskundige inwoners uit de gemeente. Zij letten op de belangen van de inwoners van Molenlanden. Zij geven aan het positief te vinden dat de gemeente meer regie gaat nemen. Wel geeft de adviesraad aan: *“Er ligt veel nadruk op kostenbeheersing en de verwachting dat preventie dure hulp kan voorkomen”*.⁵ Daarom wordt geadviseerd oog te houden voor de draagkracht van gezinnen en het netwerk eromheen, om tijdig maatregelen te kunnen nemen. Uit de gesprekken is niet gebleken op welke wijze het advies van deze partners is meegenomen in de notitie.

Deelconclusie

Voor de notitie Onze kinderen nabij zijn jeugdigen en gezinnen niet op een directe manier bevraagd over hun behoeften. Er is voor gekozen om op een indirecte wijze informatie op te halen, voornamelijk bij het sociaal team. De input van het sociaal team is dan ook zichtbaar en concreet terug te zien in deze notitie. Ook wordt er aandacht besteed aan de behoeften van inwoners door informatie op te halen middels het cliëntentevredenheidsonderzoek, het ouderplatform ZHZ en de adviesraad sociaal domein. Met het onderzoek Opvoeden en Opgroeien is een goede stap gemaakt in het direct inventariseren van de behoefte van inwoners. Echter kunnen we daarmee niet stellen dat de gemeente Molenlanden de vraagbehoefte van haar ouders en jongeren expliciet heeft gemaakt in de notitie.



Een jongere geeft in een interview nog eens extra aan waarom het direct bevragen van jongeren bij het inventariseren van de behoeftestelling van belang is:

“Ik zou mijn mening wel willen geven. Dat vind ik belangrijk omdat ik wil dat jongeren net als ik ook worden geholpen met problematiek. Voor mij is het goed gegaan, maar er lopen nog steeds jongeren rond met problemen”. - Jongere

2. Kaderstelling en beleid

In dit hoofdstuk staat het jeugdhulpbeleid van de gemeente Molenlanden centraal. In het eerste gedeelte wordt ingegaan op de wijze waarop het beleid is vormgegeven vanuit het Rijk, de regio en de gemeente. Vervolgens is gekeken in hoeverre de kaders en doelstellingen zijn onderbouwd met feitelijk inzicht vanuit de gebruikers. Daarnaast wordt ingegaan op kaders en doelstellingen en hoe deze worden gemonitord en wat belangrijke sturingselementen zijn.

Welk beleid heeft de gemeente Molenlanden geformuleerd op het terrein van jeugdhulp? En hoe sluit dit aan op de Jeugdwet?

Landelijke kaders voor jeugdhulp in gemeente Molenlanden

Op 1 januari 2015 trad de nieuwe Jeugdwet in werking. Uitgangspunt van de stelselwijzing was dat “*jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan*

worden”⁶. Om dit voor elkaar te krijgen werden verantwoordelijkheden en (financiële) middelen, welke eerst bij het rijk, provincie en zorgverzekeraars belegd waren, overgedragen aan gemeenten. Deze decentralisatie vroeg om zowel een nieuwe bestuurlijke inregeling (transitie) als een omslag (transformatie) in de wijze waarop hulp en ondersteuning aan jeugdigen en hun systeem werd geboden. Samenhang bestond tussen transitie en transformatie in de zin dat transitie nodig was om de “*bestuurlijke en financiële randvoorwaarden*” te creëren voor het behalen van de transformatiedoelen. De doelen van de Jeugdwet zijn⁷:

- Preventie en eigen kracht; waarbij ingezet wordt op eigen verantwoordelijkheden, eigen mogelijkheden en het eigen sociaal netwerk.
- De-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren; onder andere door het versterken van het opvoedkundig klimaat in wijken en scholen.
- Eerder en juiste hulp op maat; waarmee beoogd wordt het beroep op dure gespecialiseerde hulp te verminderen.
- Integrale hulp aan gezinnen (één gezin, één plan, één regisseur); waarbij ingezet wordt op betere samenwerking en innovaties in ondersteuning door ontschotting van budgetten.
- Vermindering regeldruk voor meer ruimte professionals; waardoor betrokken professionals sociale netwerken rondom het gezin weten in te schakelen en hun kracht weten te benutten.

⁶ Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid van Montfoort, 26 mei 2019

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet>



Regionale kaders voor jeugdhulp in Molenlanden

De gemeente Molenlanden is onderdeel van de jeugdhulpregio Zuid-Holland Zuid. In het document Grip op Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid⁸ en het bijbehorend plan van aanpak⁹ zijn maatregelen geformuleerd om meer grip op de jeugdhulp en transformatie in de regio Zuid-Holland Zuid te krijgen.

De volgende maatregelen zijn gezamenlijk afgesproken met de tien gemeenten en ook meegenomen in de ontwikkelijnen van de notitie:

- Het vergroten van het zicht op de jeugdigen en gezinnen;
- Het opstellen van een lokaal plan van aanpak;
- De inzet van een praktijkondersteuner jeugd (jeugdmodule);
- Verbinding verbeteren tussen onderwijs en lokaal team;
- Afbouwen van het aantal uithuisplaatsingen;
- Verbetering van de samenwerking met de jeugdbeschermingsketen;
- Versterken van het voorliggend veld (in Molenlanden preventie);
- Project middelen naar de voorkant;
- Project 'Anders Zorgen' SJT;
- Normaliseren; kader jeugdhulp.

Deze maatregelen zorgen ervoor dat gemeenten beter weten waar lokaal aandacht voor moet komen om grip op de jeugdhulp te krijgen (zoals het vergroten van het zicht op de jeugdigen en gezinnen). Inmiddels is dit plan doorontwikkeld

⁸ Plan van Aanpak Grip op Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid van Montfoort, 26 april 2019

en daar is een geactualiseerde regionale ontwikkelagenda uit voortgekomen (vertaald in 10 opgaven).

Lokale kaders voor jeugdhulp in Molenlanden

In de raadsvergadering van januari 2020 is de notitie Jeugdhulp (be)grijpen, besproken. Jeugdhulp (be)grijpen geeft een eerste analyse van de lokale situatie wat betreft de jeugdhulp in Molenlanden. Naar aanleiding van de bespreking van dit document heeft de raad aangegeven behoefte te hebben aan een visie op jeugdhulp vanuit Molenlanden, voor meer inzicht in de keuze voor specifieke maatregelen en de financiële consequenties van deze maatregelen. Het Algemeen Bestuur van de Dienst Gezondheid en Jeugd heeft namelijk eind 2019 een voorgenomen besluit genomen om de financiële solidariteit voor de regionale zorgmarkt met ingang van 2020 af te bouwen en de kosten per gemeente te verrekenen op basis van het profijtbeginsel, dat wil zeggen verrekening naar verbruik. Samenhangend met meer ruimte voor lokale keuzes voor de jeugdhulp hoort eigen financiële verantwoordelijkheid. Gemeenten krijgen hierbij de vrijheid om een deel van de jeugdhulpmiddelen zelf in te zetten, als alternatief voor de inzet van jeugdhulp via de aanbieders uit de regionale zorgmarkt). De cliënt zelf merkt in principe niets van de overgang van solidariteit naar het profijtbeginsel. Er is nog steeds sprake van gelijke toegang en gelijke afweging. Wel moesten er binnen de gemeente dus lokale keuzes gemaakt worden. Op verzoek van de Raad heeft de gemeente Molenlanden daarom de notitie Onze kinderen nabij ontwikkeld. Dit is het lokale beleidskader met een plan van aanpak om meer grip op de jeugdhulp te krijgen. Als visie staat beschreven: *"In Molenlanden staan het kind en zijn*

⁹ Plan van Aanpak Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid van Montfoort, 26 mei 2019



gezin centraal. In dat gezin scheppen de ouder(s) en/of verzorger(s) samen met professionals de mogelijkheden voor kinderen om veilig, gezond en in wisselwerking met anderen op te kunnen groeien.”

Verder staat in de notitie beschreven dat er door de gemeente de komende jaren wordt ingezet op:

- Het versterken van het opvoed- en opgroeiklimaat;
- Hulp voorkomen door middel van preventie;
- Alleen waar nodig extra hulp bieden (normaliseren, eerstelijns hulp);
- Kind, ouders en netwerk helpen verantwoordelijkheid te nemen;
- Duurzame hulp bieden (hulp gericht op langere termijnperspectief);
- Meer sturing door de gemeente op de resultaten.

Op basis van de lange termijndoelen, de context en het speelveld waarin de jeugdhulp in Molenlanden en de regio Zuid-Holland Zuid is georganiseerd is nagegaan wat veranderd moet worden om de beschreven visie te realiseren. Het betreft de volgende maatregelen:

1. Versterken signalering
2. Toevoegen preventie vóór hulp
3. Indelen hulp in 1e en 2e lijn
4. Ontwikkelen perspectiefplan per gezin
5. Meer invloed op rechtstreekse verwijzingen
6. Beter regisseren van extra hulp
7. Ontwikkelen regie en hulp vanuit het lokaal team
8. Meer contractuele invloed door prestatie-indicatoren

Voor een nadere uitwerking van de maatregelen verwijzen wij naar de notitie Onze kinderen nabij, en voor een korte samenvatting naar Bijlage 1.

Deze maatregelen vragen investeringen met ingang van 2021:

Activiteiten	Investering per jaar
Uitbreiden vaste schakel JGZ, kinderopvang en basisscholen (1.2fte)	€110.000,00
Ouderparticipatie, communicatie	€5.000,00
Jeugdgezondheidszorg: Voor- en Prezorg (structureel)	€35.000,00
Uitbreiden project buurtgezinnen	€20.000,00
Uitbreiding groepstrainingen	€20.000,00
Ontwikkelen groepsbegeleiding (0,8 fte)	€75.000,00
Middelen naar de voorkant extra 2fte	€157.000,00
Jeugdmodule voorzetten, extra kosten	€85.000,00
Pleeghulp/uit huisplaatsingen, project	€18.000,00
Totaal	€525.000,00

Aansluiting lokaal beleid Molenlanden op jeugdwet

Vanaf 2015 zet Gemeente Molenlanden in op de belangrijkste doelen van de jeugdwet. Zo beschrijft de gemeente in het document Jeugdhulp (be)grijpen (2019) en de notitie Onze kinderen nabij (2020) welke kaders de jeugdwet geeft, en zijn de voorgaande acht maatregelen op deze kaders gebaseerd. De gemeente heeft zelf in kaart gebracht hoever zij is gekomen met het invullen van deze landelijke doelen. In de notitie staan de volgende behaalde resultaten weergegeven:

Vanaf het begin is er een sociaal team 0 tot 100, dat werkt vanuit de visie van sociale netwerk versterking en integrale aanpak van hulp en ondersteuning
Er zijn meer doelgroepen jongeren bereikt



Inwoners en zorgvragen zijn beter in beeld
Samenwerking rondom het gezin is verbeterd
Er is ingezet op burgerkracht en netwerk
Er is ingezet op normaliseren
Er zijn minder doorverwijzingen naar de zorgmarkt vanuit het sociaal team
Er is geen wachtlijst voor contact met het sociaal team
Samenwerking met de huisartsen, scholen, kinderopvang en jeugdgezondheidszorg is opgezet

En dat aan de volgende resultaten nog wordt gewerkt:

Er is nog onvoldoende preventief aanbod (transformatie)
De kosten van de jeugdhulp zijn niet verminderd
Het normaliseren is te summier (dat lijkt in tegenspraak met hierboven)
Sommige kinderen zijn nog te laat in beeld
Onze kinderen zijn niet nabij in residentiële zorg
Het terugdringen van het aantal kinderen in jeugdhulp
Er is nog onvoldoende samenwerking met jeugdbescherming en jeugdreclassering
Er is nog onvoldoende inzicht in het gebruik van jeugdhulp
Er is nog te weinig casusregie (één gezin, één plan, één regisseur)
De regeldruk is niet minder geworden
Er is onvoldoende sturing op aanbieders
Er is nog geen ontschotting van budgetten voor jeugd- en gezinshulp

In welke mate zijn de kaders en doelstellingen onderbouwd met feitelijk inzicht in de vraagzijde?

Voor feitelijk inzicht in de vraagzijde heeft de gemeente gebruik gemaakt van het dashboard uit 2019 van de Serviceorganisatie Jeugd (SOJ), een kleine regieorganisatie die

namens 10 gemeenten zorg draagt voor het inkopen en contracteren van de regionale zorgmarkt, budgetbeheersing, informatievoorziening en accountmanagement. De gemeente heeft aan de hand van dit dashboard uitgezocht welke producten jeugdigen de afgelopen jaren hebben gebruikt, hoeveel unieke jeugdigen hiervan gebruik hebben gemaakt, en welke kosten hieraan zijn verbonden. Ook is inzichtelijk gemaakt welke aanbieders en verwijzers hieraan zijn verbonden. Dit gaat over de periode van 2016 t/m 2018. Daarbij is in mei 2020 nieuwe output van het dashboard verwerkt in de notitie (Bijlage 2 vermeldt om welke output dit gaat). Bij het opstellen van de maatregelen voor de kaders van lokale jeugdhulp zijn cijfers gebruikt die via het dashboard SOJ-inzicht hebben opgeleverd, naast informatie uit het document Grip op jeugdhulp. Maar ook diverse landelijke onderzoeken¹⁰, zijn meegenomen in de notitie.

Echter geven beleidsmedewerkers aan dat het dashboard van de SOJ nog in ontwikkeling is en dat daar mogelijk in de toekomst ook prognoseontwikkelingen in vermeld zullen worden. Ten tijde van het ontwikkelen van de notitie konden deze prognoses dus nog niet mee worden genomen.

Volgens aanbieders laat het dashboard niet de context zien met betrekking tot problematiek. Daarom is het van belang dat het verhaal achter de cijfers ook aan de orde komt. De gemeenteraad spreekt uit ook behoefte te hebben aan een analyse van de cijfers, om een volledig beeld te krijgen van wat er lokaal speelt (zie kopje 'sturing' in het volgende hoofdstuk).

¹⁰Diverse landelijke onderzoek van het NJI en Movisie, waaronder: Het groeiend zorggebruik, duiding en aanpak, 2019



Hoe wordt dit gemonitord? Wat zijn belangrijke sturingselementen?

Aan alle actielijnen die beschreven staan in de notitie, hangen geplande acties met beoogde resultaten. De adviesraad gaf hierover zoals eerder vermeld in zijn brief van juni 2020 aan dat de nadruk op kostenbeheersing ligt. We zien dit terug in de beoogde resultaten die per actielijn zijn opgesteld, bijvoorbeeld: 10% daling kosten specialistische GGZ, of 5% daling kosten Pleegzorg. Uit een interview blijkt dat gemeente Molenlanden bezig is met een plan om het effect in het sociaal domein beter te kunnen monitoren. Daar worden verschillende sessies voor georganiseerd.

Om de acht opgestelde actielijnen te monitoren, werkt de gemeente vanuit een projectstructuur. Hiermee borgt de gemeente voortgang van de acties, afstemmingen, samenhang, monitoring en evaluatie. De projectgroep Jeugd, bestaande uit drie beleidsmedewerkers jeugd Molenlanden, programmaregisseur/contractadviseur SOJ ZHZ, manager stichting jeugdteam, coördinator sociale wijkteams, voert hiervoor tweewekelijks voortgangsbesprekingen. Project-ondersteuners van het sociaal team kijken mee naar plannen van aanpak en het uitrollen van deelprojecten.

Via de P&C cyclus wordt de raad halfjaarlijks geïnformeerd, hierin zit ook de projectverantwoording. Ook is de gemeenteraad via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot kinderen in de jeugdhulp. In het voorjaar van 2022 staat een tussenevaluatie gepland om de realisatie van de doelstellingen te bespreken.

In de notitie staat beschreven dat er de noodzaak is voor meer sturing vanuit de gemeente richting de SOJ op het gebied van inkoop, contractering en kaders voor zorgaanbieders. Ook is er de noodzaak om de mogelijkheid te krijgen lokale input in te brengen tijdens belangrijke besluitvormingsmomenten. In het traject 'governance' wordt hier aandacht aan besteed. De beleidsmedewerkers geven aan het afgelopen jaar meer betrokken te worden bij de tafels die regionaal zijn ingericht om input te geven over de lokale situatie (bijvoorbeeld met betrekking tot segment 4: specialistische en veelvoorkomende zorg).

Wat betreft zorgaanbieders is het iets lastiger om te sturen als gemeente, omdat afspraken regionaal worden gemaakt. Maar sinds de nieuwe inkoopronde weten de aanbieders en gemeente elkaar wel steeds beter te vinden om zorg lokaal beter af te stemmen, zo geven beleidsmedewerkers aan. Dat is in lijn met wat er in de notitie staat beschreven, namelijk dat Molenlanden inzet op het krijgen van (lokaal) invloed en grip op sturing van aanbieders. Via het project 'middelen naar de voorkant' wordt bijvoorbeeld ingezet op versterking van het voorveld (preventieve vormen van ondersteuning) via het sociaal team. Zo is er nu één zorgaanbieder aangesloten bij de sociale wijkteams zodat jeugdigen en gezinnen preventief met de juiste en passende hulp geholpen kunnen worden. Middelen vanuit de regionale specialistische zorgmarkt zijn hiervoor verplaatst naar het voorveld. Beschikbare middelen zijn naar rato van grootte van de gemeenten verdeeld en



ingezet¹¹.

Ook worden er op dit moment door de gemeente sturingsoverleggen georganiseerd met zorgaanbieders. Daarbij gaat de gemeente in op hoe gezamenlijk de doelen uit de notitie bereikt moeten worden, wat de beleidsdoelen voor de lokale praktijk betekenen, wat de gemeente van haar partners vraagt en wat er nodig is om gezamenlijk de lokale doelen na te streven. Beleidsmedewerkers geven hierover aan te sturen op beleid en op het vaststellen van doelstellingen samen met aanbieders.

Inhoudelijk gezien geven zowel het sociaal team als zorgaanbieders echter aan dat het duidelijker moet zijn wat vanuit de regio wordt bepaald en welke inhoudelijke lijn er vanuit de gemeente wenselijk is. Een aantal aanbieders onderschrijft dat ook de overleggen hierop aangepast mogen worden: *“Het overleg gaat nog te weinig over Molenlanden specifiek. Er is te veel focus op de SOJ”*.

Daarnaast geven aanbieders aan dat gemeente Molenlanden meer oog kan hebben voor het verhaal achter de cijfers. In gesprekken tussen gemeente en aanbieder gaat het nog voornamelijk over afgenomen producten en minder over de inhoud van casussen. Aanbieders geven aan dat er aan het ingezette product soms niet af te lezen is welke problematiek het precies voorkomen heeft. Daarvoor moeten cijfers worden geduid, en dat is precies de informatie waarvan de gemeenteraad aangeeft onvoldoende inzicht te hebben (zie hoofdstuk 4).

¹¹ Informatiebrief besluitvorming financiële solidariteit, middelen naar de voorkant en budgetmaxima (maart 2020)

Deelconclusie

De gemeente Molenlanden heeft haar beleid geformuleerd op de gestelde (landelijke) doelen vanuit de jeugdwet, landelijke onderzoeken (vanuit het NJI, Jeugdmonitor GGD, CBS), regionale richtlijnen en data van de SOJ. De data van de SOJ biedt veel inzicht en is bepalend geweest bij het opstellen van de acht actielijnen die zijn uitgezet binnen gemeente Molenlanden. Daarbij investeert de gemeente in de samenwerking met o.a. zorgaanbieders om de bijvoorbeeld beleidsdoelen na te streven.

3. Aanbod en uitvoering van jeugdhulp

Dit hoofdstuk gaat in op hoe de lokale toegang tot en de uitvoering van de jeugdhulp zijn georganiseerd. Allereerst wordt ingegaan op de verschillende mogelijke routes, waarna de gemeentelijke route verder wordt uitgediept. Ook worden aandachtspunten van deze route benoemd en de huidige doorontwikkeling ervan. Daarna gaan we in op het feitelijke aanbod richting jeugdigen en gezinnen en in hoeverre het aanbod aansluit op de zorgvraag door de ogen van professionals.

Hoe is de toegang tot en de uitvoering van de jeugdhulp georganiseerd?

In de notitie staat beschreven dat de toeleiding naar jeugdhulp op verschillende manieren kan verlopen, namelijk:

- Vrij toegankelijk;
- Via Jeugdteams (gemeentelijke toegang);
- Via gecertificeerde instellingen, (kinder-)rechter, Openbaar Ministerie (OM) of justitiële jeugdinrichting (JJ);
- Via medisch verwijzer (verwijzing van een huisarts, jeugdarts of medisch specialist);
- Overig.

1. Vrij toegankelijk:

Jeugdigen en hun ouders kunnen gebruik maken van vrij toegankelijke voorzieningen zonder dat ze een verwijzing of besluit van de gemeente nodig hebben. Het sociaal team biedt bijvoorbeeld vrij toegankelijke hulp.

2. Sociale toegang (gemeentelijke toegang):

Toegang loopt via het algemeen nummer van het Sociaal Loket. Het Sociaal Loket verwijst naar het Sociaal Team indien dat nodig is. Er zijn drie Sociale Teams, met alle drie een eigen werklocatie waar ook inwoners ontvangen kunnen worden als een huisbezoek niet mogelijk is. Deze werklocaties zijn in Bleskensgraaf, Groot-Ammers en Giessenburg.

De Sociale Teams in de gemeente Molenlanden bieden hulp en ondersteuning aan inwoners van 0-100+ jaar. De professionals hebben nauwe contacten met verschillende organisaties in de gemeente als huisartsen, scholen, jongerenwerk, kinderopvang en sportverenigingen. Deze organisaties spelen ook een belangrijke rol in het voorkomen

en signaleren van hulpvragen en bieden op hun eigen wijze ondersteuning bij opvoeden en opgroeien.

Het sociaal team geeft aan dat wanneer er een aanvraag binnenkomt, er eerst een brede vraagverheldering wordt gedaan. Binnen de drie sociale teams wordt gekeken wie heeft meeste expertise heeft op het vlak waar hulp wordt gevraagd. Samen met ouders wordt vervolgens bekeken welke hulp ingezet moet worden. Indien er een verwijzing nodig is naar de zorgmarkt, kijkt het sociaal team naar een passende plek. Samen met aanbieders wordt gekeken wie welke rol heeft en afstemming gezocht over wat er aan vervolg nodig is als het gaat om het inzetten van zorg.

Op dit moment wordt regionaal nog de 'nee-tenzij' regeling' aangehouden, wat een financiering inhoudt per individuele jeugdige boven op de budgetafpraak. Deze regeling wordt toegepast als er bij een aanbieder sprake is van een cliëntenstop en er een akkoord is voor het toepassen van de Nee-tenzij (wanneer een aanbieder geen budgetruimte heeft om een nieuwe jeugdige te laten instromen). Binnen deze regeling kan de aanbieder, voor een individuele jeugdige boven het toegekende budgetplafond jeugdhulp inzetten. De zorg die binnen 'nee-tenzij' wordt geboden, wordt ieder half jaar uitgevraagd door de SOJ bij de aanbieder en wordt achteraf verrekend op basis van de ureninzet/daadwerkelijke



productie¹². Zolang deze regeling er is, wordt een drempel voor een akkoord van gedragswetenschapper en/of leidinggevende ingebouwd.

3. Via gecertificeerde instellingen, (kinder-)rechter, Openbaar Ministerie (OM) of justitiële jeugdinrichting (JJJ):
Wanneer er sprake is van een door de rechter opgelegde kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering dient er overleg met de gemeente plaats te vinden. De gemeente heeft hierbij wel een leveringsplicht, aangezien de uitspraak van een rechter te allen tijde bindend is om rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te kunnen garanderen. Tot slot kan er ook toegang verkregen worden tot jeugdhulp via de reclassering, een rechter, kinderbescherming of officier van justitie.
4. Via medische verwijzer
De Jeugdwet regelt dat jeugdhulp toegankelijk is na een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist en de jeugdarts. Dit geldt zowel voor de algemene (voorliggende) voorzieningen als de individuele voorzieningen. Met een dergelijke verwijzing kan de jeugdige rechtstreeks aankloppen bij de jeugdhulpaanbieders die de gemeente heeft gecontracteerd.

Welke zorg wordt feitelijk aangeboden aan de jeugdigen en gezinnen van de gemeente Molenlanden?

De gemeente is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van alle vormen van jeugdhulp¹³. De Serviceorganisatie jeugd (SOJ) draagt namens de 10 gemeenten zorg voor het inkopen en contracteren van de regionale zorgmarkt, budgetbeheersing en informatievoorziening en accountmanagement. Voor de periode 2016-2018 is voor gemeente Molenlanden in een rapportage inzichtelijk gemaakt van welke producten jeugdigen gebruik hebben gemaakt en de verbonden kosten hieraan (met bijbehorende aanbieders/verwijzers)¹⁴. Het dashboard waarin deze gegevens te vinden zijn wordt dagelijks ge-update door de SOJ.

Op dit moment er is sprake van een 'open house' constructie waarbij op het moment van het onderzoek 180 aanbieders gecontracteerd waren. De SOJ heeft contractafspraken met aanbieders op basis van zorgprofielen. Daar gelden budgetafspraken voor. Binnen de afgesproken kaders zetten aanbieders de zorg in die per cliënt nodig is. Vanaf 2022 gaat een nieuwe contractperiode in die via een aanbestedingsprocedure in 2021 wordt voorbereid.

De financiële onzekerheid zit in de omvang en de ontwikkeling van de kosten voor de zorgvraag, zowel qua aantallen jeugdigen als gemiddelde kosten per jeugdige. Een nadelig exploitatieresultaat ten opzichte van de vastgestelde

¹² Zienswijze inkoopkader Jeugdhulp 2022

¹³ Jeugdhulp bij gemeenten | Jeugdhulp | Rijksoverheid.nl

¹⁴ Jeugdhulp (be)grijpen, 2020-2022



begroting brengt SOJ bij deelnemende gemeenten op basis van een verdeelsleutel in rekening¹⁵.

Hoe is de aansluiting van het aanbod op de zorgvraag door de ogen van professionals?

De aansluiting van het zorgaanbod op de vraag van cliënten wordt overwegend goed bevonden door het sociaal team en aanbieders. Daarnaast zijn er voldoende aanbieders om een keuze uit te kunnen maken, zeker als het gaat om lichte problematiek (bestaande uit alledaagse vragen in relatie tot opvoeding, ontwikkeling en preventie). Het sociaal team vat het als volgt samen: *“Als we echt iets nodig hebben wat er niet is, moeten we met elkaar kijken naar hoe we het zo dichtbij mogelijk wel kunnen vinden. Dan is het zoeken met zorgaanbieders in de regio om het zo passend mogelijk te organiseren.”*

Echter, geeft het sociaal team aan dat er meer aanbod zou kunnen zijn voor thuiszitters en hoogbegaafdheid. Een aanbieder zegt meer aanbod te willen hebben op jonge mantelzorgers, jongeren met een verstandelijke beperking en GGZ problematiek en kwetsbare meiden. Volgens het jongerenwerk mist er aanbod voor kwetsbare meiden omdat *“er maar 1 jeugdhonk is terwijl we 20 kernen hebben”*. Als het gaat om het laten aansluiten van zorg, geeft een aanbieder aan dat hulp soms niet aansluit bij de zwaarte van de problematiek: *“Soms wordt er misschien te licht gedacht over problematiek (dat is stadsproblematiek)”*. Dagbesteding is dan bijvoorbeeld niet voldoende. De ouders geven

daarnaast in de interviews aan dat het voor de gemeente soms lastig is zorg in te zetten bij ‘onduidelijke’ problematiek:

“Als er duidelijk bepaalde problemen spelen, bijvoorbeeld autisme, dan zijn er handvatten voor. Als het onduidelijk wordt, is dit minder het geval.”
- Ouder 2

Daarnaast is voor het goed aan laten sluiten van zorg, interne afstemming binnen de gemeente ook van belang, zo geeft een aanbieder aan: *“Goed inspelen op de zorgbehoefte is meer dan een dekkend aanbod hebben”*. Het gaat ook om hoe deze zorg het beste kan worden ingezet, geeft deze respondent aan. Daarbij speelt de gemeente (ondanks budgetten) ook een rol, aldus een ouder.

“De gemeente hoeft niet in alles terughoudend te zijn: denk in mogelijkheden”. - Ouder 1

Volgens één van de aanbieders wordt intern op beleidsniveau bij de gemeente soms nog onvoldoende afgestemd. Meer samenwerking over de verschillende domeinen heen is volgens deze aanbieder nodig. Nu moeten meerdere beleidsmedewerkers door de aanbieder aangesproken worden voordat een vraag bij de juiste persoon terechtkomt.

¹⁵ Programmabegroting 2020-2023 gemeente Molenlanden

Als het gaat om zichtbaarheid geven respondenten op zowel uitvoeringniveau als beleidsniveau aan dat er wel heel veel aanbod is, maar dat het aanbod zichtbaarder moet worden gemaakt om er beter gebruik van te maken. Er is op dit moment geen algemeen overzicht van al het aanbod dat binnen de gemeente kan worden geboden aan ouders en kinderen. Zoals eerder vermeld bleek uit de resultaten van het onderzoek Opvoeden en Opgroeien, dat ouders daar ook behoefte aan hebben.

Beleidsmedewerkers werken aan een overzicht van in ieder geval het preventieve aanbod: *“We zijn nu aan het kijken naar hoe we voor het brede preventieve veld een soort sociale kaart kunnen neerzetten. Het wordt een website waar partijen uit het veld hun aanbod kunnen presenteren.”* Ook de geïnterviewde jongere geeft aan dit van grote waarde te vinden:

“Mijn wens is dat jongeren weten waar ze met hun problemen terecht kunnen”. – Jongere

Als het gaat om het preventief inzetten op problematiek, zou het volgens het jongerenwerk helpen als de inwoners meer mogelijkheden krijgen om direct bij het jongerenwerk terecht te komen in plaats van eerst bij het sociaal team.

Hoe heeft de behoefte van jeugdigen/ouders zich doorvertaald in beleid en het zorgaanbod?

De zorgbehoefte is door de gemeente niet in kaart gebracht door directe input van inwoners. We stellen dat er zo een

beperkt zicht is op de aard en omvang van de vraag naar jeugdhulp. Waar mogelijk wordt in de volgende alinea's aangegeven op welke manieren deze behoefte wel in kaart is gebracht en hoe dit zich heeft doorvertaald in beleid en aanbod.

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is te lezen, is er op een aantal manieren geprobeerd om de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart te brengen. Dit is op indirecte wijze gebeurd, voornamelijk in samenspraak met het sociaal team. Het sociaal team geeft aan dat het meenemen van hun ervaringen recht doet aan de complexe werkelijkheid waar de uitvoering soms mee te maken krijgt, daarom is het leggen van verbinding tussen uitvoering en beleid belangrijk: *“Beleidsmedewerkers geven dan bijvoorbeeld aan dat ze na het horen van onze ervaringen erachter kwamen dat een situatie toch complexer was dan ze in eerste instantie dachten. Het bijschaven van beleid is dan ook mogelijk”.*

Er zijn diverse voorbeelden te noemen waaruit blijkt dat input is doorvertaald in beleid. We kiezen ervoor twee concrete voorbeelden uit te werken. Deze informatie komt zowel uit de notitie als uit het interview met het sociaal team.

1. In de notitie staat beschreven dat uit kwantitatieve gegevens blijkt dat in 2020 veel werd ingezet op begeleiding, dagbesteding en opvoedingsondersteuning. De behoefte aan deze vormen van hulp en ondersteuning is benadrukt in het interview met het sociaal team. Daarom is in het beleid aangegeven dat meer zorg naar de voorkant (de eerste lijn) gehaald wordt (meer inzetten op opvoedondersteuning en in gezinnen en begeleiding). Er is extra fte gekomen voor



jeugdprofessionals die op die manier aan de voorkant zelf intensievere jeugdhulp in kunnen zetten, waardoor meer gevarieerde expertise aanwezig is. Een jongere vertelt waarom dit belangrijk is:

*“Er zijn genoeg jongeren die rondlopen met een verhaal als ik. Die het moeilijk hebben met ouders”
- Jongere*

2. Daarnaast is er extra fte voor groepswerk ingezet. Daarvoor is vanuit beleid ook input opgehaald in de sociale teams: wat zijn veelvoorkomende vraagstukken en waar moet op groepsniveau meer aanbod voor ontwikkeld worden? Het sociaal team geeft aan dat er door Covid-19 een aantal digitale hulpvarianten zijn ontwikkeld en ingezet de afgelopen tijd, omtrent echtscheidingsproblematiek bijvoorbeeld (op groepsniveau). Als blijkt dat er behoefte is aan bepaald soort zorg, dan wordt daarop ingespeeld. *“Het zijn praktijk gerelateerde ontwikkelingen”*, aldus het sociaal team.

Echter geeft een aanbieder aan dat er op gelet moet worden dat er niet te veel focus komt op het naar de voorkant halen van hulp, en dat er voldoende oog moet blijven voor problematiek waarbij specialistische hulp nodig is.

Deelconclusie

We concluderen dat de aansluiting van de jeugdhulp door de ogen van de gesproken professionals overwegend goed is. De hulp die nodig is kan ingezet worden via bij wet geregelde

bevoegde verwijzers en afgestemd worden met aanbieders en ouders. Echter moeten we hier wel de kanttekening plaatsen dat de behoefte aan hulp onder inwoners vooralsnog niet op directe wijze is onderzocht. Of de aansluiting van vraag en aanbod op orde is, kunnen we daarom niet vaststellen. Dat geldt zowel voor de preventieve hulp als voor de meer specialistische hulp. Er is een feitelijk overzicht van alle specialistische hulp die binnen de gemeente wordt geboden aan ouders en kinderen (door middel van een beschikbaarheidsmonitor). Voor de gemeente is er echter geen inzicht in het aantal jeugdigen uit Molenlanden dat op dit moment wacht op specialistische hulp en wat de lengte van de wachttijd voor deze jeugdigen is.

4. Grip door de gemeenteraad

In dit laatste hoofdstuk beschrijven we in hoeverre de gemeenteraad voldoende informatie, visie en instrumenten heeft om grip te hebben op het dossier jeugdhulp. De focus ligt met name op hoe zij dit momenteel ervaren en welke mogelijkheden er zijn tot kaderstelling en sturing op dit beleidsthema. Hoe ervaart de gemeenteraad de mogelijkheden tot kaderstelling en sturing op de jeugdhulp op dit moment?

Welke mogelijkheden tot kaderstelling en sturing op de jeugdhulp heeft de gemeenteraad op dit moment?

Informatievoorziening aan de raad

Zowel uit de gesprekken met beleid en de wethouder, als uit de notitie Onze kinderen nabij, komt naar voren dat de gemeenteraad halfjaarlijks wordt geïnformeerd met behulp



van cijfers van het dashboard van SOJ over de voortgang van het jeugdhulpbeleid. Ook is meegegeven dat in het voorjaar van 2022 een tussenevaluatie gepland staat, om de voortgang van de gestelde doelen te bespreken. Wat er precies in de tussenevaluatie aan bod zal komen wordt op het moment van uitvoeren van dit onderzoek (zomer 2021) voorbereid. Wel is duidelijk dat de voortgang middels een P&C cyclus wordt besproken.

Naast de formele momenten waarop de raad wordt voorzien van informatie met betrekking tot het beleid, worden ook raadinformatiebijeenkomsten of beeldvormende avonden georganiseerd. De wethouder geeft aan dat dit een middel is om het contact en gesprek met de raad te versterken op het onderwerp jeugdhulp.

De geïnterviewde gemeenteraadsleden geven aan alleen de laatste twee genoemde informatiestromen (raadinformatiebijeenkomsten/beeldvormende avonden) te kennen, maar niet zozeer de evaluatieafspraken. Wel geven zij aan zo nu en dan een bestuursrapportage te krijgen waarin bijvoorbeeld afwijkingen worden vermeld op de doelstellingen en de voortgang van de budgetten. Daarnaast krijgen ze inzicht doordat in beleidsdocumenten door middel van 'actielijsten' duidelijk wordt gemaakt op welke zaken wordt ingezet. Desalniettemin blijkt uit de gesprekken met de raadsleden dat er niet zo zeer een gebrek is aan informatievoorziening, maar wel aan de duiding of analyse ervan. Daarnaast wordt het gevoel uitgesproken dat informatie pas laat op tafel komt, waardoor er niet meer op kritische momenten meegedacht kan worden om bepaalde sturing te geven aan beleid.

Raadsleden willen in elk geval meer inzicht krijgen waar Molenlanden nu staat met betrekking tot het beleidsplan, en de zes doelen die hierin beschreven staan. Er lijkt behoefte te zijn aan duidelijke afspraken en meer afstemming rondom informatievoorziening (denk aan momenten, de vorm en de inhoud).

Kaders, controleren en de praktijk

De raad is meerdere malen betrokken geweest in het proces om te komen tot het plan 'onze kinderen nabij'. In 2019 en 2020 was er een raads werkgroep Sociaal Domein met afgevaardigden van alle fracties, zo geven beleidsmedewerkers aan. Met deze raads werkgroep is meermalen overlegd en afgestemd over de behoefte van de raad aan een plan en de doelen van het plan.

Informerend en input ophalend is in mei 2020 met de hele raad over het plan gesproken. In juni 2020 is vervolgens, na een meningsvormende raadsvergadering en daaropvolgende raadsvergadering het besluit over het plan genomen.

Ondanks dat ze zien dat een aantal (vijf á zes) ingebrachte punten tijdens de beeldvormende avond wel zijn meegenomen in de notitie (onder andere over wachtlijsten), heeft de raad de notitie niet als een coproductie ervaren. Raadsleden geven in het interview aan dat het dossier jeugdhulp als complex ervaren wordt (bijvoorbeeld bij het duiden van informatie die de raad van het college krijgt) en dat ze over het algemeen de lijn en opvattingen van het College volgen. Vaak ontvangt de raad eerst een aanzet, waarna het proces verder door hen wordt aangescherpt.



Daarnaast lijkt er in bredere zin behoefte aan meer duiding en achtergrond bij de informatie die de gemeenteraad krijgt aangereikt. Want ondanks dat raadsleden aangeven vertrouwen te hebben dat het beleid aansluit op de praktijk, geven ze aan onvoldoende te kunnen stellen wat er binnen de gemeente speelt of waar ouders en kinderen behoefte aan hebben. Een analyse op de aangeleverde monitoringsinformatie zou bijvoorbeeld wenselijk zijn. Een raadslid vat het als volgt samen: *“Wij hebben primair de behoefte om te weten of wij de goede dingen doen, de juiste problemen aanpakken en of we dat effectief doen”*. Kennis over de lokale context is daarbij essentieel, zo geven zij aan. Wel spreken zij af en toe met inwoners, maar dat zijn dan vooral eenlingen of belangenbehartigers. Doordat er geen inzicht is in de lokale behoefte, weten gemeenteraadsleden niet goed genoeg of de doelstellingen aansluiten bij de lokale behoefte. Dit maakt het lastig om de controlerende taak goed uit te voeren.

Tot slot is besproken of de raad zelf een actieve rol neemt als het gaat om het invullen van haar controlerende rol. Proactief ergens op anticiperen als gemeenteraad wordt als lastig ervaren zeker ten aanzien van dit complexe dossier. Daar ligt overigens wel een kans geven zij aan. Ze vinden dat ze daar zelf een begin mee moeten maken, enerzijds omdat het een belangrijk thema is en anderzijds omdat er veel budget naar de jeugdhulp gaat en dit budget ook wordt overschreden.

Deelconclusie

Bij de totstandkoming van het jeugdhulpbeleid heeft de raad vooral aangevuld op de lijnen/de visie die door het college zijn neergelegd. Verder stellen we vast dat qua informatievoorziening met name het type informatie en de

duiding/ uitleg van de informatie aangescherpt kan worden. Het gaat hier onzes inziens om zowel de kwantiteit van de informatie als ook het verbeteren van de kwaliteit ervan. Informatie over de vraag in Molenlanden naar jeugdhulp (duiding cijfers) zal raadsleden beter in staat stellen grip te krijgen op het complexe jeugdhulpdossier.

Tot slot komen we tot de conclusie dat de raad worstelt met haar controlerende rol van de raad op dit dossier.



Bijlage 1 - Actielijnen

De verschillende actielijnen waarop wordt ingezet:

- Versterken signalering

In de ideale situatie zijn kinderen vanaf -9 maanden in beeld. Hoe eerder ondersteuning geboden wordt, hoe minder specialistische hulp nodig is (normalisering). Het vraagt om goede samenwerking tussen informele en formele netwerken, signalering moet worden uitgebreid (dit gebeurt o.a. in de vorm van jongerenwerk, maar ook met andere samenwerkingspartners wordt hierop ingespeeld zoals onderwijs, kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, huisartsen, sportverenigingen) en er moeten voldoende afschalingsmogelijkheden zijn. Het is de rol van de gemeente om de samenwerking in het netwerk te versterken door de (verdere) opbouw van relaties, het faciliteren van ontmoeting en het uitbreiden van het jongerenwerk.

- Toevoegen preventie vóór hulp

Passend aanbod moet beschikbaar zijn na vroegtijdige signalering. Het preventieve aanbod wordt hiervoor uitgebreid. Investeringsrichting is gericht op gezondheidsbevordering en een positief opvoed- en opgroei-klimaat. Het is de rol van de gemeente om met de partners te komen tot een passend preventief aanbod en tot concrete afspraken over de wijze van organiseren.

- Indelen hulp in 1^e en 2^e lijn

Het is de inzet van Molenlanden om zoveel als mogelijk hulp laagdrempelig te maken en naar de 1e lijn te halen. Zo wordt

de inzet van duurdere specialistische hulp voorkomen terwijl de ouders het als nabij en laagdrempelig ervaren.

- Ontwikkeling perspectiefplan per gezin

De caseload van jeugdprofessionals is te hoog om goede casusregie te voeren, terwijl juist kijken naar het langetermijnperspectief en een multidisciplinaire aanpak analyse en aanpak soms nodig is. Door aandacht te hebben voor het gezin als geheel is de verwachting dat de doorlooptijd van trajecten wordt verkort. Daarnaast wordt de opdracht aan een zorgaanbieder namelijk scherper en mogelijk korter van duur. Hierbinnen is een rol weggelegd voor het sociaal team.

- Meer invloed op rechtstreekse verwijzingen

De gemeente is 100% verantwoordelijk voor de te bieden jeugdhulp (maar heeft geen 100% controle). Om meer invloed te kunnen uitoefenen op verwijzingen is de samenwerking met de huisartsen en samenwerking in de veiligheidsketen belangrijk.

- Beter regisseren van extra hulp

De verantwoordelijkheid vanuit de gemeente voor de jeugdhulp maakt treffende procesregie vanuit de gemeente noodzakelijk. Hiervoor zijn verschillende elementen nodig. Dit vraagt om: 1. Inzicht in het gebruik van jeugdhulp (extra hulp) waardoor een meer gericht aanbod mogelijk gemaakt kan worden 2. Invloed op aanbieders (contractbeheer) en verwijzers 3. Casusregie door de jeugdprofessionals.

- Ontwikkelen regie- en hulp sociaal team

Er wordt nog vaak hulp verlengd en onvoldoende tijdig het goede gesprek gevoerd met de aanbieder over afbouw of



beëindiging van hulp. Om dit mogelijk te maken zal er ruimte gecreëerd moeten worden bij de jeugdprofessionals. Dit vraagt een extra investering. Deze inzet is een belangrijk onderdeel van het regionale project 'middelen naar de voorkant'. Dit project is erop gericht om lokaal aanbod te creëren waardoor er minder zal worden doorverwezen naar de regionale zorgmarkt.

- Versterken contractuele invloed

Vanaf 2022 zal sprake zijn van een nieuw inkoopkader. In februari 2020 is gestart met een regionaal traject om na te gaan hoe dit kader eruitziet, maar ook welke vorm past bij de ambitie van Molenlanden. Aandachtspunten voor Molenlanden is het inbedden van een passend lokaal aanbod. Concreet wordt gemaakt hoe dat vanaf 2022 versterkt kan worden. Hierbij wordt opgemerkt dat Molenlanden momenteel vooral samenwerkt met 15 aanbieders. Die relaties en continuïteit van zorg worden behouden.



Bijlage 2 - Cijfers

De volgende tekst komt uit de notitie 'Onze kinderen nabij' en biedt inzicht in de cijfers opgeleverd vanuit de SOJ:

De Serviceorganisatie Jeugd (SOJ) heeft in november 2019 een dashboard opgeleverd. Het dashboard biedt inzicht in werkelijk gebruik en kosten van jeugdhulp in natura. Dit betekent dat de cijfers dagelijks wijzigen na ontvangst van een declaratie. Een eerste inzicht in de cijfers van december 2019 is met de notitie Jeugdhulp (be)grijpen, aan het college en de raad gepresenteerd. In de periode vanaf januari 2020 hebben we meer inzicht verkregen door gesprekken en data. Onderstaand bieden wij u dit inzicht. Het betreft de cijfers die verkregen zijn op peildatum 10 mei 2020.

Ontwikkeling budgetgebruik

In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt welke kosten de gemeente de afgelopen jaren had voor jeugdhulp. De kolom daadwerkelijk gebruik zijn de kosten die gemaakt zijn voor de hulp van kinderen uit Molenlanden, maar omdat we tot en met 2019 solidair waren in de regio zit hier een verschil met de bijdrage. Molenlanden heeft in de afgelopen jaren meer gebruikt dan dat betaald is.

	Daadwerkelijke kosten zorgmarkt	Bijdrage zorgmarkt	Bijdrage inzet SOJ en SJT	Totale bijdrage
2018	€ 7.503.631	€ 7.344.965	€ 1.294.516 (Giessenlanden en Molenwaard samen)	€ 8.639.481 (Giessenlanden en Molenwaard samen)
2019	€ 8.240.212	€ 7.905.776	€ 1.289.288	9.195.064

Op 5 maart 2020 is in het AB een besluit genomen over het solidariteitsbeginsel. Dit wordt afgeschaft. Voor gemeente Molenlanden heeft het afbouwen van de financiële solidariteit negatieve gevolgen. In de door de DG&J destijds aangeboden stukken, gebaseerd op de 2^e burap 2019, zou de bijdrage van Molenlanden op basis van het profijtbeginsel € 1.105.453,- hoger zijn dan op basis van solidariteit. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de financiële effecten uit het Plan van Aanpak Grip op Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid (de opgelegde jaarlijkse taakstelling van 5 miljoen over een periode van drie jaar). Daarnaast willen wij hier ook de informatie uit de Kamerbrief van ministers De Jonge en Dekker noemen. Er loopt op dit moment een onderzoek of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen jeugdhulp nodig hebben. Dit onderzoek zou in het najaar 2020 zijn afgerond. Inmiddels wordt aangegeven dat dit is uitgesteld naar een later tijdstip. In de begroting van Molenlanden zijn op dit moment voor de komende periode de volgende bedragen opgenomen ten behoeve van Jeugdhulp, inclusief de kosten inzet SOJ en Jeugdprofessionals. Hierbij is rekening gehouden met de regionale bezuiniging van 5 miljoen per jaar. Dit is de bijdrage die we betalen aan de SOJ, exclusief lokale projecten en maatregelen zoals genoemd in hoofdstuk 3.



Begroting Molenlanden Jeugdzorg	
2020	€ 9.090.706,00
2021	€ 8.686.066,00
2022	€ 8.305.704,00
2023	€ 8.305.704,00

In de Zomernota 2020 wordt de bijdrage voor 2020 aangepast op basis van de voorschotnota, waarin de gewijzigde verdeelsleutel (voor ML 149.179 voordelig) en 20% afbouw solidariteit (221.091) is verwerkt. De bijdrage 2020 wordt dan € 9.162.618 (dit is een voorschot waarbij rekening is gehouden met die taakstelling van 5 miljoen. Of we dit halen zal blijken uit de 2^e burap van de SOJ).

Met ingang van 2021 nemen we op, conform de aangeboden begroting die u als raad heeft gekregen bij de zienswijze:

2021 8.752.328 + afb solidariteit 552.727 = 9.305.054

2022 8.368.966 + afb solidariteit 884.362 = 9.253.329

2023 8.368.854 + afb solidariteit 1.105.453 = 9.474.307

Hierbij wordt wel de kanttekening gemaakt dat afgevraagd kan worden of het ambitieuze financiële kader zal worden gerealiseerd (3 x 5 miljoen bezuinigen). Zie hiervoor ook uw zienswijze.

Clënten, producten en verwijzers

Het aantal cliënten per jaar is van 2015 tot en met 2017 rond de 900 geweest. Vanaf 2018 komt daar verandering in. In 2018 zijn er 952 unieke cliënten. In 2019 is dit gestegen naar 1.002. Deze cijfers zijn exclusief de cliënten die rechtstreeks worden begeleid via het jeugdteam. In 2019 waren dat er 159. Daarnaast zijn er ook cliënten die via een PGB hulp krijgen. Deze cijfers zijn niet opgenomen in het Dashboard. In

2019 waren dit 67 cliënten. In totaal dus 1.228 kinderen. Dit betekent dat de cijfers die in Jeugdhulp (be)grijpen staan

Overzicht cliënten per product 2019 Molenlanden		
Bron: Dashboard SOJ peildatum 1-5-2020		
AWBZ	192	14,3%
BGGZ	67	5,0%
EED	111	8,3%
J&O	125	9,3%
JBJR	177	13,2%
LTA	39	2,9%

opgenomen niet meer correct zijn. In Molenlanden krijgt 1 op de 10 kinderen jeugdhulp. Volgens het Nederlands JeugdInstituut is dat in Nederland 1 op de 8. Dit betekent dat er vanaf 2018 een stijgende lijn zit in het aantal cliënten dat gebruik maakt van jeugdhulp in Molenlanden. Wel is dit lager dan het Nederlands gemiddelde en het gemiddelde in Zuid-Holland Zuid.

Kinderen in Molenlanden maakten met name gebruik van specialistische GGZ (2019: 524; 39%), AWBZ (2019: 192; 14,3%), Jeugdbescherming/Jeugdreclassering (2019 177; 13,2%) en Jeugd & Opvoedingsondersteuning (2019: 125;

Pleegzorg	85	6,3%
SGGZ	524	39,0%
Vervoer	24	1,8%
TOTALEN SYSTEEM	1002	unieke cliënten

9,3%). Dit is de afgelopen jaren hetzelfde gebleven. Een daling is wel te zien in de basisGGZ. Van 198 cliënten in 2015 naar 67 in 2019. Een daling van 32%. Deze daling kan echter ook één van de verklaringen zijn voor de stijging in de specialistische GGZ.

In vergelijking met de andere gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid doet Molenlanden het niet slecht. Onze



gemiddelde werkelijke kosten zijn lager dan het gemiddelde van de regio. Daarnaast hebben we een lager aantal kinderen dat gebruik maakt van jeugdhulp. En dat terwijl we een groot aantal jeugdigen hebben binnen onze gemeente.

	Molenlanden	ZHZ
Gemiddelde kosten per cliënt	€ 7.882 (2018) € 8.224 (2019)	€ 8.140 (2018) € 8.696 (2019)
Aantal jeugdigen (0 tot 19)	10.328 (2018) 10.198 (2019)	95.165 (2018) 94.515 (2019)
Gemiddelde kosten per jeugdige	€ 727 (2018) € 808 (2019)	€ 847 (2018) € 962 (2019)
% Cliënten per jeugdige	9,2% (2018) 9,8% (2019)	10,4% (2018) 11,1% (2019)

Voor het verder analyseren van de gegevens hebben we gekeken naar welk soort jeugdhulp verwijzers doorverwijzen (let op, het gaat hier om de werkelijke kosten).

Overzicht cliënten en product 2019 Molenlanden per verwijzer					
Bron: Dashboard SOJ peildatum 1-5-2020					
	GI	Jeugdteam	Medisch verwijzer	Overig	Totaal
AWBZ	€ 243.067	€ 1.545.871	€ 147.352	€ 122.128	€ 2.058.418
BGGZ	€ 638	€ 4.184	€ 54.573	€ -	€ 59.395
EED	€ -	€ -	€ -	€ 192.719	€ 192.719
J&O	€ 535.532	€ 555.383	€ 240.632	€ 69.998	€ 1.401.545
JBJR	€ 872.927	€ 15	€ -	€ 182.759	€ 1.055.701
LTA	€ 57.818	€ 2.907	€ 167.729	€ -	€ 228.454
Pleegzorg	€ 692.445	€ 298.991	€ 6.066	€ 82.269	€ 1.079.771
SGGZ	€ 160.093	€ 262.550	€ 1.594.177	€ 58.392	€ 2.075.212
Vervoer	€ 4.799	€ 60.687	€ -	€ 23.512	€ 88.998
	€ 2.567.319	€ 2.730.588	€ 2.210.529	€ 731.777	€ 8.240.213

Uit de cijfers (geel gearceerd) blijkt dat met name het jeugdteam naar de AWBZ doorverwijst. Het gaat dan vooral over groepsbegeleiding en dagbesteding. Hetzelfde geldt voor het product Jeugd- en Opvoedingsondersteuning (J&O). Dat gebeurt met name op het subproduct 'ambulante specialistische jeugdhulp' (JH2A), ook door de GI.

Daarnaast wordt door rechters vooral doorverwezen naar Jeugdbescherming/Jeugdreclassering. Huisartsen verwijzen veel door naar de specialistische GGZ. Uit bovenstaand overzicht vallen ook de kosten Pleegzorg op. De aantallen zijn hier beperkt, maar de totale kosten hoog. Inmiddels weten we dat bij 40 van de 83 kinderen sprake is van een actieve voogdijmaatregel. Op basis hiervan trekken we de conclusie dat de helft van deze kinderen uit andere gemeenten komt dan Molenlanden. Om hierover meer informatie te krijgen gaan we over deze specifieke casussen met de GI's in gesprek. Tot slot worden de hoge kosten ook verklaard door structurele complexe problematiek binnen huishoudens. Molenlanden komt twee keer voor in een overzicht van meest dure cliënten.



Bijlage 3 – Geraadpleegde bronnen

Geraadpleegde documenten

1. Informatiebrief besluitvorming financiële solidariteit, middelen naar de voorkant en budgetmaxima, maart 2020
2. Jeugdhulp bij gemeenten | Jeugdhulp | Rijksoverheid.nl
3. Jeugdhulp (be)grijpen, 2020-2022
4. Onderzoeksrapport governance ZHZ Jeugd, 2020
5. Plan van Aanpak Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid, mei 2019
6. Plan van Aanpak Grip op Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid, april 2019
7. Programmabegroting 2020-2023 gemeente Molenlanden
8. Raadsinformatiebrief Cliëntervaringsonderzoeken Sociaal Domein, juni 2020
9. Rapportage Onderzoek Opvoeden en Opgroeien, april 2021
10. Reactie van Adviesraad Sociaal Domein Molenlanden, juni 2020
11. www.bndestem.nl/rivierenland/molenlanden-steekt-anderhalf-miljoen-extra-in-jeugdhulp-straks-meer-kinderen-in-beeld-maar-minder-in-de-zorg~a32488dd/
12. www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet
13. Zienswijze inkoopkader Jeugdhulp Zuid-Holland Zuid, 2022

Lijst met geïnterviewden

1. Raadsleden (6)
2. Portefeuillehouder jeugd (1)
3. Beleidsambtenaren jeugd (3)
4. Vertegenwoordigers sociaal team (3)
5. Jongerenwerk (3)
6. Aanbieder 1: Perspectief (2)
7. Aanbieder 2: Enver (1)
8. Aanbieder 3: Zorgboeren Zuid-Holland (2)
9. Ouders (2)
10. Jongere (1)

