Rekenkameronderzoek naar jeugdzorg

Rapport | september 2022

Partners in verbetering

Rekenkameronderzoek naar jeugdzorg

Rapport
Rekenkamercommissie Tiel

Inhoudsopgave

Leeswijzer **1**
DEEL I **2**
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK **2**
H1 | Inleiding en aanleiding **3**
1.1 Uitvoering van de Jeugdwet 3
1.2 Doelstelling onderzoek 4
H2 | Conclusies en aanbevelingen **6**
2.1 Conclusies 6
2.2 Aanbevelingen 10
Bestuurlijke reactie **13**
Nawoord **19**
DEEL II **21**
NOTA VAN BEVINDINGEN **21**
H3 | Onderzoeksverantwoording **22**
3.1 Hoofd- en deelvragen 22
3.2 Onderzoeksmethoden 24
H4 | Taken van de gemeente op het gebied van jeugdhulp **25**
4.1 Nieuwe verantwoordelijkheden en afspraken 25
4.2 Wat de gemeente dient te regelen 27
4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek 27
H5 | Beleid en doelstellingen **30**
5.1 Regionaal beleid 31
5.2 Lokaal jeugdbeleid 35
5.3 Juridisch kader 37
H6 | Organisatie **39**
6.1 Samenwerking in de regio Rivierenland 40
6.2 Toegang tot jeugdhulp 42
6.3 Organisatie van de sociale basis 45
H7 | Uitvoering **47**
7.1 Ervaringen beleid, inkoop en organisatie 48
7.2 Werkwijze en samenwerking met Team Jeugd en Gezin 51
H8 | Resultaten en ervaren effecten **55**
8.1 Kenmerken van de cliëntenpopulatie en ontwikkelingen 57
8.2 Budgetten 60
8.3 Indicatoren en onderzoeken rondom cliënttevredenheid 61
8.4 Interviews met cliënten 62
H9 | Evaluatie en verantwoording **63**
9.1 Informatievoorziening 65
9.2 Informatie behandeling 66
9.3 Sturing door de raad 67
Bijlage 1 | Normenkader **69**
Bijlage 2 | Bestudeerde documenten **72**
Bijlage 3 | Respondentenlijst **74**
Bijlage 4 | Memo College van B&W **75**
Colofon **77**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- De aanleiding voor het onderzoek.
- De doelstelling van het onderzoek.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering.

In Deel II is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Ook wordt hierin kort uiteengezet wat de Jeugdwet behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

H1 | Inleiding en aanleiding

1.1 Uitvoering van de Jeugdwet

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden en sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp inrichten. Zij organiseren ieder voor zich de toegang tot de jeugdhulp, op bepaalde terreinen in afstemming met andere gemeenten. Ook kopen gemeenten, zelf of in regionaal verband, hulp in bij instellingen voor jeugd- en opvoedhulp, gecertificeerde instellingen en gespecialiseerde aanbieders.

De nieuwe Jeugdwet moet zorgen dat:

- er eerder samenhangende (jeugd)hulp op maat wordt geboden voor kwetsbare kinderen;
- de regeldruk voor professionals vermindert en de professionele ruimte vergroot wordt;
- de zorgvraag wordt teruggebracht en er minder wordt gemedicaliseerd;
- de eigen kracht van gezinnen meer wordt aangesproken.

De achterliggende gedachte van deze decentralisatie was dat de zorg voor jeugd eenvoudiger, efficiënter en effectiever zou kunnen worden uitgevoerd op lokaal niveau.

Stijgende kosten en contracten

Uit onderzoek blijkt dat een flink aantal gemeenten de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvingen voor de uitvoering van deze taak[1]. Driekwart van de Nederlandse gemeenten was veel meer geld kwijt aan jeugdzorg dan begroot. Gemeenten luidden in 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdzorg dreigen jongeren met problemen de dupe te worden en dreigen als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast[2]. AEF publiceerde in 2020 een onderzoek[3] waarmee de grote tekorten in Nederland werden bevestigd. Daarna heeft het kabinet incidenteel ruim € 1,6 miljard vrij gemaakt voor de jeugdhulp in Nederland. Het nieuwe kabinet heeft in het coalitieakkoord aangekondigd om een half miljard te bezuinigen op de jeugdzorg. Gemeenten hebben als reactie hierop de samenwerking met het Rijk over de hervorming van de jeugdzorg stopgezet. Inmiddels (mei 2022) heeft het kabinet de structurele bezuiniging ingetrokken, waardoor de gesprekken over de hervormingsagenda weer worden vervolgd.

Ook in de gemeente Tiel is er sprake van stijgende uitgaven in de jeugdzorg. Hierdoor is een discussie ontstaan over grip en sturing op de jeugdzorg. Zo blijkt uit de memo "Onderzoeken kosten Jeugdhulp" (september 2019 gedeeld met de Commissie Samenleving) dat de gemeente Tiel al geruime tijd te maken heeft met een stijgend aantal cliënten in de jeugdhulp. Hieraan raakt de discussie welke verantwoordelijkheden regionaal of juist lokaal ingevuld moeten worden. Beide zijn onderdeel van een bredere behoefte naar meer grip op de jeugdzorg.

[1] Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp in 26 gemeenten
[2] Open brief aan onze partijgenoten in het kabinet en de coalitie in de Tweede Kamer 15 mei 2019
[3] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei

Samenwerking in de regio

Ook als het gaat om de regionale samenwerking is er behoefte aan meer grip. De gemeente Tiel werkt samen in de regio Rivierenland met de gemeenten Buren, Culemborg, Neder-Betuwe, West Betuwe en West Maas en Waal[4] op het gebied van jeugdzorg. Het doel van de samenwerking is om meer kwaliteit voor jeugdigen en efficiëntie te bereiken door middel van schaalgrootte. De gemeente Tiel heeft onderzoeken laten uitvoeren om de voor- en nadelen en risico's van eigen inkoop en contractmanagement Wmo en Jeugd te onderzoeken. De uitkomsten van het onderzoek naar de voor- en nadelen en risico's zijn gelegd naast de uitkomsten van de evaluatie van de dienstverleningsovereenkomst met Regio Rivierenland.

De gemeentelijke toegang tot jeugdhulp organiseert de gemeente zelf. De beleidsvrijheid bij de inrichting van de gemeentelijke toegang is hoog. De gemeente Tiel heeft de gemeentelijke toegang ingeregeld via De Sociale Poort. Inwoners kunnen al hun vragen over opvoeden, opgroeien en (gezins)hulp stellen bij de Sociale Poort. Voor vragen waarbij niet direct een antwoord in bijvoorbeeld de sociale basis ligt, wordt het Team Jeugd en Gezin ingeschakeld. Deze teams bestaan uit professionals van Buurtzorg Jong en Santé Partners. Het team Jeugd en Gezin werkt samen met allerlei organisaties en professionals die actief zijn dichtbij de inwoners, zoals huisartsen, verloskundigen, jeugdgezondheidszorg, jongerenwerkers, vrijwilligersverenigingen, scholen en kinderopvang. Omdat de gemeente de toegang tot jeugdhulp zelf regelt, is het interessant om te onderzoeken in hoeverre zij (en de raad) daar zicht en grip op hebben.

Naast de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp kunnen jeugdigen en gezinnen via andere wegen verwezen worden naar de jeugdhulp. Zo hebben onder andere de huisarts en de gecertificeerde instellingen (GI's) ook de mogelijkheid om te verwijzen naar jeugdhulp. De sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad ten aanzien van deze toegangswegen tot jeugdhulp zijn beperkt ten opzichte van de gemeentelijke toegang, omdat de gemeenteraad slechts indirect hierop kan sturen.

1.2 Doelstelling onderzoek

De Rekenkamercommissie Tiel is vanuit de oriëntatie op doelmatigheid en doeltreffendheid benieuwd of de gemeente voldoende zicht heeft op de jeugdzorgbehoefte en in hoeverre dit verankerd is binnen beleid en uitvoering. Daarbij wil de Rekenkamercommissie ook weten of de gemeenteraad voldoende 'grip' heeft op deze materie.

De Rekenkamercommissie Tiel heeft, gekoppeld aan bovenstaande doelstelling, twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

In hoeverre is in de gemeente Tiel de feitelijke jeugdzorgbehoefte onderzocht, in beeld (gebracht) en meegenomen in de beleidsvorming?

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

[4] De gemeenten Zaltbommel en Maasdriel hebben ervoor gekozen om de inkoop van jeugdhulp gezamenlijk op te pakken en niet langer in samenwerking met de andere regiogemeenten in te kopen. Voor de inkoop van Intramurale Jeugdzorg per 2023 zijn Zaltbommel en Maasdriel wel onderdeel van de inkopende gemeenten.

De centrale onderzoeksvragen zijn verder geoperationaliseerd door middel van vijftien deelvragen die zijn terug te vinden in de onderzoeksverantwoording.

Definitie jeugdzorg en jeugdhulp

In het onderzoek worden regelmatig de termen jeugdzorg en jeugdhulp gebruikt. Jeugdzorg is alle jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Jeugdhulp betreft alle vormen van hulp aan jeugdigen, zowel ambulant als residentieel, zonder jeugdbescherming en jeugdreclassering. De focus in dit onderzoek ligt op jeugdhulp.

H2 | Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

In deel II van dit rapport zijn de bevindingen beschreven en leest u de antwoorden op de deelvragen. In deze paragraaf gaan we in op de conclusies.

Ten aanzien van het beleid

1. De beleidsdoelstellingen jeugdhulp zijn niet voorzien van normeringen.
De gemeente Tiel heeft de beleidsdoelstellingen en -indicatoren jeugd verbonden met de P&C-cyclus, maar normering ontbreekt.

De beleidsdoelstellingen uit de beleidsdocumenten zijn geoperationaliseerd in indicatoren. In de verschillende P&C-producten, zoals de meerjarenbegroting en de Monitor Sociaal Domein, komen deze beleidsdoelstellingen en bijbehorende indicatoren steeds terug. De voortgang van de doelstellingen en in hoeverre ze gerealiseerd worden, staan hierbij centraal. Een kanttekening is het ontbreken van concrete normeringen of meetinstrumenten. Het is bij een aantal doelstellingen nog onvoldoende duidelijk wanneer de gemeente Tiel tevreden is.

2. De beleidsdoelstellingen voor jeugdhulp zijn niet concreet.
De opgestelde doelstellingen zijn nog onvoldoende toegespitst op de jeugdhulp en worden daardoor onvoldoende concreet.

Hoewel de beleidsdoelstellingen integraal terugkomen in de verschillende P&C-producten zijn de beleidsdoelstellingen nog onvoldoende specifiek voor jeugdhulp. De vastgestelde beleidsdoelstellingen beslaan eveneens de Wmo en/of de Participatiewet. Dit is op zichzelf een positieve bevinding om de verschillende beleidsterreinen in het sociaal domein te verbinden. Maar er zijn specifieke doelstellingen voor jeugd nodig om te kunnen sturen op een gewenste beweging op het thema jeugd.

3. Het besluit jeugdhulp uit 2019 is niet gepubliceerd nadat het college het besluit heeft vastgesteld.
Door het niet publiceren van het besluit jeugdhulp uit 2019 is deze mogelijk nog niet rechtsgeldig.

Pas na publicatie van een besluit is een besluit rechtsgeldig. Dit is bij het besluit jeugdhulp uit 2019 niet gebeurd. Formeel is daarom het besluit jeugdhulp uit 2015 nog rechtsgeldig. De gemeente Tiel werkt op dit moment aan het herijken van het besluit jeugdhulp. Naar verwachting wordt dit in het najaar 2022 vastgesteld door het college en vervolgens gepubliceerd. Dit neemt niet weg dat er sprake kan zijn van onrechtmatigheid voor alle besluiten die gebaseerd zijn op het niet gepubliceerde besluit uit 2019. Op dit moment zijn er nog geen problemen ontstaan uit de situatie dat het besluit jeugdhulp 2019 niet is gepubliceerd.

Ten aanzien van het de uitvoering

4. Start Sociale Poort niet optimaal.
Het proces om tot de Sociale Poort te komen is te snel en te weinig zorgvuldig doorlopen, waardoor de start rommelig is geweest.

De achterliggende gedachten om de Sociale Poort op te richten worden onderschreven door de betrokkenen. Zo biedt één integrale toegang duidelijkheid aan de inwoner waar (hulp)vragen gesteld kunnen worden, en ondervindt de inwoner ook voordeel van integrale ondersteuning en goede samenwerking. Het proces om de Sociale Poort op en in te richten is echter te snel en niet zorgvuldig genoeg doorlopen. Bij de start van de Sociale Poort op 1 januari 2021 zijn verschillende bedrijfsvoeringstaken onvoldoende uitgedacht waardoor problemen zijn ontstaan in de dagelijkse samenwerking op de werkvloer, bijvoorbeeld op het gebied van facilitaire ondersteuning en op het gebied van privacy.

5. De gemeente Tiel haalt de ervaring bij cliënten niet voldoende op.
De gemeente Tiel hecht op papier veel waarde aan cliëntervaring, maar doet hier weinig aan in de praktijk.

Uit verschillende documentatie blijkt dat de gemeente Tiel veel waarde hecht aan cliëntervaring. Deze ambitie vertaalt zich echter nog onvoldoende naar de praktijk in de vorm van bijvoorbeeld een cliëntervaringsonderzoek. Zo is er de afgelopen jaren geen cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd. Ook heeft de gemeente Tiel niet meegewerkt aan het uitvoeren van een cliëntervaringsonderzoek bij het nu aan de orde zijnde rekenkameronderzoek. Zie voor meer informatie hierover hoofdstuk 3, de onderzoeksverantwoording.

Opmerking Rekenkamercommissie:

De Rekenkamercommissie heeft bij de start van dit onderzoek aan de gemeenteraad meegedeeld dat een cliëntervaringsonderzoek een onderdeel van het onderzoek is. Om een cliëntervaringsonderzoek uit te voeren hebben wij medewerking nodig van de ambtelijke organisatie. Deze medewerking is toegezegd in december 2021. De noodzakelijke medewerking voor het cliëntervaringsonderzoek hebben wij helaas tijdens het onderzoek niet mogen ontvangen waardoor het voor de onderzoekers niet mogelijk was een cliëntervaringsonderzoek uit te voeren.

Van het college hebben we op 28 maart 2022 in de vorm van een memo een reactie ontvangen waarin het college motiveert waarom de gemeente Tiel niet meewerkt aan het cliëntervaringsonderzoek (zie bijlage 4).

Wij zijn van mening dat de gemeenteraad op deze manier belangrijke informatie wordt onthouden.

Onderzoeken binnen het sociaal domein vragen om ervaringen van betrokkenen. Het niet meewerken aan het verzamelen van deze informatie ziet de Rekenkamercommissie, als instrument van de gemeenteraad, als een obstructie van haar werkzaamheden.

Op andere onderdelen was de medewerking vanuit de ambtelijke organisatie prettig en constructief.

6. Regionale samenwerking nog niet optimaal, gezamenlijke visie nog in de maak.
Er is nog onvoldoende helderheid in de regio Rivierenland over de gezamenlijke visie op jeugd en de rol- en taakverdeling tussen de gemeenten en de regio. Hier wordt overigens nu wel aan gewerkt.

De gemeente Tiel werkt samen met de andere gemeenten in de regio Rivierenland bij het vormgeven van de jeugdhulp, bijvoorbeeld bij de inkoop en het contractmanagement. De afgelopen jaren is er veel behoefte geweest (vanuit de gemeenten én de regio) aan een heldere rol- en taakverdeling tussen gemeenten onderling, maar ook tussen de gemeente en de regio. Ook wordt door sommige betrokkenen een regionale visie gemist op de jeugdhulp. Om met deze knelpunten om te gaan wordt de opdracht aan de regio Rivierenland herijkt in een nieuwe Dienstverleningsovereenkomst (DVO), een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten opgesteld en een regiovisie jeugdhulp vastgesteld. Naar verwachting vindt dit in het eerste kwartaal van 2023 plaats.

7. Samenwerking teams Jeugd en Gezin en partners wordt als goed ervaren.
De samenwerking tussen de teams Jeugd en Gezin en maatschappelijke partners, zoals de jeugdhulpaanbieders en organisaties in de sociale basis, verloopt over het algemeen goed.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de samenwerking tussen de teams Jeugd en Gezin en maatschappelijke partners over het algemeen goed verloopt. Het gaat bijvoorbeeld over het contact met de praktijkondersteuner Jeugd (POH-GGZ-J) of het directe overleg met jeugdhulpaanbieders. De teams Jeugd en Gezin werken wijkgericht en zijn daarom goed aangesloten bij belangrijke plekken in de omgeving van jeugdigen en gezinnen. Zo zijn professionals in het team Jeugd en Gezin ook gekoppeld aan het onderwijs.

8. Sociale Basis wordt niet optimaal gebruikt.
Op dit moment wordt nog niet optimaal gebruikgemaakt van de mogelijkheden in de sociale basis, bijvoorbeeld in het op- en afschalen.

Voor de komende jaren liggen er mogelijkheden om het op- en afschalen[5] in de jeugdhulp te verbeteren. Deels liggen de mogelijkheden in het beter inzichtelijk maken van het beschikbare aanbod. Het is voor betrokkenen nog niet altijd voldoende duidelijk wat de sociale basis in Tiel allemaal te bieden heeft. Er is wel aanbod in de sociale basis, maar uit gesprekken blijkt dat er op sommige onderdelen behoefte is aan meer voorliggend aanbod (algemene voorzieningen - vrij toegankelijk).[6]

[5] Passende jeugdhulp kan betekenen dat specialistische jeugdhulp nodig is, maar ook dat een voorziening in de sociale basis aansluit. Dit is afhankelijk van de specifieke situatie van het kind en gezin. Op het moment dat er minder zware of juist zwaardere hulp nodig is, dient snel de juiste voorziening klaar te staan, bijvoorbeeld wanneer specialistische jeugdhulp niet meer nodig is, maar een voorziening in de sociale basis wel. Dit proces is het op- en afschalen van hulp.
[6] Zie verder duiding van het voorliggend aanbod in paragraaf 4.1.

Ten aanzien van de gemeenteraad

9. Ondanks goede informatie krijgt de raad weinig grip op het thema.
De gemeenteraad wordt goed geïnformeerd, maar worstelt desondanks met de materie.

De gemeenteraad ontvangt veel informatie over de jeugdhulp, onder andere via de Monitor Sociaal Domein. Hoewel dit instrument volop in ontwikkeling is, voldoet het over het algemeen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Daarnaast is er via de werkgroep Sociaal Domein de mogelijkheid voor raadsleden om van gedachten te wisselen over het sociaal domein. Daarmee is niet gezegd dat raadsleden alles kunnen doorgronden. Het is een complex en majeur onderwerp waarvoor het als lekenbestuur ondanks alles lastig blijft om goed te kunnen controleren en kader te stellen.

10. De raad voelt zich nog niet senang in de rol van kadersteller en controleur ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet.
Vanwege de grote complexiteit van de jeugdhulp voelt de gemeenteraad zich nog onvoldoende geëquipeerd om (bij) te sturen.

De jeugdhulp is een complex en majeur thema. Ook heeft de gemeenteraad niet op alle onderdelen in de jeugdhulp evenveel invloed, bijvoorbeeld vanwege de (boven)regionale samenwerking en inkoop. Hoewel raadsleden erg betrokken blijken bij het thema jeugd maakt de complexiteit daadwerkelijk (bij)sturen ingewikkeld. Dit is onder andere terug te zien in het geringe aantal moties en amendementen maar ook in raadsvragen die de gemeenteraad heeft ingediend als het gaat om jeugdhulp.

11. De raad heeft weinig binding met de uitvoeringspraktijk.
Er is behoefte aan meer verbinding tussen gemeenteraad en de uitvoeringspraktijk.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de verbinding tussen jeugdhulpaanbieders, het team Jeugd en Gezin, de Wmo-raad en de gemeenteraad. Mede door corona hebben er de afgelopen tijd weinig werkbezoeken of raadsinformatiebijeenkomsten plaatsgevonden waardoor de afstand tussen uitvoering en praktijk is gegroeid. Opvallend is dat de partijen in de uitvoering zelf ook aangeven dat zij te weinig contact hebben met de gemeenteraad. Uitvoeringsorganisaties hebben behoefte aan meer verbinding met de politiek om hen gevoel te geven bij de werkzaamheden maar ook vice versa verwachten zij duidelijke kaders vanuit de politiek om binnen te werken.

12. Het niet regionaal samenwerken tussen raden is een gemiste kans.
Er is op dit moment nauwelijks tot geen samenwerking tussen de gemeenteraden in de regio.

Er is geen regionaal platform voor raadsleden waarbinnen informatie wordt gedeeld en mogelijke zienswijzen, technische vragen, et cetera worden voorbesproken.

Buiten de bijeenkomsten die georganiseerd worden door de regio zelf is er geen informatie-uitwisseling tussen de raden en wordt er dus ook niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp. Dat lijkt - gezien het feit dat alle gemeenten voor dezelfde opgave staan - een gemiste kans. Meer afstemming kan immers leiden tot meer gezamenlijk gedragen standpunten.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen.

Voor het college

1. Maak de doelstellingen jeugdhulp concreet.
Zorg ervoor dat doelstellingen verder worden toegespitst naar jeugdhulp in plaats van sociaal domein breed.

De gemeente werkt al met concrete en meetbare indicatoren maar heeft deze nog onvoldoende specifiek gemaakt voor de jeugdhulp. De verzameling cijfers en indicatoren die nu in verschillende stukken (zoals de monitor Sociaal Domein) wordt aangeboden, biedt nog niet voldoende inzicht in de voortgang van het jeugdbeleid. Tevens is bij veel doelstellingen nog onvoldoende duidelijk wanneer de gemeente Tiel tevreden is. Hang daarom ook streefwaarden aan de doelstellingen en indicatoren.

2. Betrek de gemeenteraad aan de voorkant.
Betrek de gemeenteraad meer aan de voorkant van het proces in de voorbereiding bij het opstellen van de regionale beleidsvisie.

Daarmee kan de raad kaders laten vaststellen die het college richting geven tijdens de onderhandelingen in de regio. Deze aanbeveling hangt sterk samen met aanbeveling (9) om meer samen te werken tussen raden in de regio.

3. Stuur strakker op de doorverwijzingen.
Stuur strakker op de doorverwijzing naar de specialistische zorg en probeer in te zetten op afschaling naar het voorliggende veld.

Op dit punt kan de gemeente Tiel vanuit de toegang meer de regierol oppakken door met zorgaanbieders en het voorliggende veld (algemene voorzieningen) afspraken over samenwerking en de inzet van het voorliggende veld te maken.

4. Vertaal beleid in concrete doelen en resultaten.
Zorg ervoor dat (beleids)plannen vertaald worden in concrete handvatten voor de uitvoering.

Naast handvatten voor de uitvoering biedt dit voldoende juridische borging bij het wel of niet toekennen van een maatwerkvoorziening. Wanneer dit niet of onvoldoende gebeurt, bestaat het risico dat de doelen en resultaten niet gerealiseerd worden.

5. Gebruik de kennis en ervaring vanuit het veld.
Betrek professionals vanuit de uitvoering meer en eerder bij het opstellen van het beleid.

Dit geldt zowel op lokaal als regionaal niveau. Het is essentieel dat zij vroegtijdig kunnen meedenken over de richting van het beleid. Daarnaast kunnen zij de uitvoerbaarheid van de beleidsrichting toetsen. Dit draagt bij aan een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering.

6. Faciliteer doorverwijzingen.
Zet in op meer inzet en doorverwijzing naar voorliggende voorzieningen.

Uit het onderzoek blijkt dat dit nog niet voldoende gebeurt waardoor er in beperkte mate wordt afgeschaald. Er is een sterk netwerk aan voorliggende voorzieningen in Tiel maar de samenwerking tussen de professionals (team Jeugd en Gezin en zorgaanbieders) en het voorliggende veld is op dit moment nog niet optimaal. Op dit punt wordt ook een faciliterende rol van de gemeente verwacht.

7. Zorg voor periodieke cliëntervaringsonderzoeken.
Monitor structureel de kwaliteit van de cliëntervaring en breng dit ook in beeld voor de gemeenteraad.

Er zijn nu al een aantal jaren geen cliëntervaringsonderzoeken (of andere kwaliteitsonderzoeken) uitgevoerd. Raadsleden komen beter in hun controlerende en kaderstellende rol als het duidelijk is hoe de gemaakte beleidskeuzes zich vertalen in de kwaliteit van de jeugdhulp. Zeker gezien de grote opgave die de gemeente Tiel heeft met een hoger percentage jongeren dat jeugdhulp ontvangt (vergeleken met het gemiddelde van Nederland), is het belangrijk dat de gemeenteraad ook gevoel krijgt bij deze doelgroep en hun ervaring.

8. Zorg voor publicatie van besluiten.
Draag er zorg voor dat alle genomen besluiten rechtsgeldig worden door publicatie hiervan.

Door het niet publiceren van besluiten loopt de gemeente onnodige risico's. Inventariseer welke besluiten er genomen zijn op het (niet rechtsgeldig) besluit jeugdhulp 2019 en breng de risico's hiervan in kaart. Inventariseer of het niet publiceren van het besluit jeugdhulp 2019 een incident is dan wel dat er meerdere besluiten niet gepubliceerd zijn.

Voor de gemeenteraad

9. Geef aan welke informatie de gemeenteraad nodig heeft.
Zorg dat de gemeenteraad meedenkt over het inrichten van de informatievoorziening.

Ondanks dat de gemeenteraad geen signalen heeft afgegeven dat ze niet goed geïnformeerd worden, zouden ze hier wel beter bij betrokken moeten worden. Raadsleden zouden mede moeten bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de voortgang op de doelstellingen en de indicatoren. Een nadrukkelijk aandachtspunt hierbij is meer contact en meer gevoel bij de uitvoeringspraktijk (denk bijvoorbeeld aan werkbezoeken en raadsinformatiebijeenkomsten, maar ook vormen van stage lopen).

Laat de gemeenteraad beter informeren over de ontwikkelingen in de jeugdhulp, bijvoorbeeld via expertsessies. De jeugdhulp is een complex terrein. Om de kaderstellende en controlerende taak goed uit te kunnen voeren is naast voldoende informatie ook voldoende begrip van de jeugdhulp om deze informatie te duiden nodig. De gemeenteraad kan zich, bijvoorbeeld in een expertsessie of een regionale bijeenkomst (met ook onafhankelijke experts van buiten), beter laten informeren. Het gaat hier nadrukkelijk niet over meer informatie over zorggebruik, maar over het functioneren van de jeugdhulp in de regio Rivierenland én de gemeente Tiel.

10. Initieer een regionaal platform voor raadsleden.
Zorg voor een regionaal platform of meer samenwerking voor raadsleden.

Het zou de grip voor de gemeenteraad op strategisch niveau enorm versterken als er een platform of een andere vorm van samenwerking wordt georganiseerd op regionaal niveau. Via dit platform zouden raadsleden informatie kunnen uitwisselen, zienswijzen, moties en amendementen kunnen doornemen maar ook technische vragen kunnen voorbereiden. Op dit vlak zou ook de griffie een rol kunnen spelen.

Algemeen beeld:

Elk onderzoek begint met een praktische vraag, hetgeen de burger van de gemeente direct aangaat. Voor dit onderzoek was de eerste vraag die wij ons stelden: "Krijgt het kind in de gemeente Tiel de juiste hulp/zorg?".

Omdat onze middelen niet toereikend waren om een verregaand diepteonderzoek te doen hebben we ons beperkt tot de vraag: In hoeverre is in de gemeente Tiel de feitelijke jeugdzorgbehoefte onderzocht, in beeld gebracht en meegenomen in de beleidsvorming?

We betreuren het dat we de initiële vraag niet hebben kunnen verifiëren bij de direct betrokkenen middels een cliëntervaringsonderzoek.

Op basis van hetgeen wel onderzocht is, kunnen we niet tot een positief of negatief antwoord komen op de vraag of het kind in de gemeente Tiel de juiste hulp krijgt. Er zijn ons te weinig positieve data bekend die ons een beeld geven dat de jeugd de juiste zorg krijgt. Daarentegen is het aantal ingediende bezwaarschriften laag en werken professionals in de uitvoering over het algemeen goed samen en zijn er vanuit die kant geen signalen gekomen dat kinderen niet de juiste hulp krijgen.

Aan: Rekenkamercommissie Tiel

Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Tiel : 1 november 2022
Kenmerk : SvdW / 710601
Onderwerp : Bestuurlijke reactie rapport Rekenkameronderzoek naar de Jeugdzorg in de gemeente Tiel

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 12 september jl. ontvingen wij het concept-rapport van het Rekenkameronderzoek naar de Jeugdzorg in de gemeente Tiel, waarvoor onze dank.
We hebben kennisgenomen van de inhoud van het rapport en met deze brief bieden wij u onze bestuurlijke reactie aan.

Aanleiding
De rekenkamer onderzocht (start Q1 2022) vanuit de oriëntatie op doelmatigheid en doeltreffendheid of de gemeente voldoende zicht heeft op de jeugdzorgbehoefte en in hoeverre dit verankerd is binnen beleid en uitvoering. Daarbij wil de Rekenkamercommissie ook weten of de gemeenteraad voldoende 'grip' heeft op de materie. Gekoppeld aan bovenstaande doelstelling zijn door u twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- In hoeverre is in de gemeente Tiel de feitelijke jeugdzorgbehoefte onderzocht, in beeld gebracht en meegenomen in de beleidvorming?
- Heeft de gemeenteraad daarbij de informatie, visie en instrumenten om met voldoende bestuurskracht 'grip te hebben' op de jeugdzorg?

In deze fase van bestuurlijk wederhoor vraagt u ons uitdrukkelijk om een mening over de conclusies en aanbevelingen zoals gepresenteerd in het onderzoeksrapport.
Vooraf maken we graag van de gelegenheid gebruik om ook een reactie in algemene zin te geven.

Toegang tot de gemeentelijke jeugdhulp
De gemeentelijke toegang tot de jeugdhulp heeft de gemeente Tiel georganiseerd via de Sociale Poort waar het team Jeugd en Gezin onderdeel van uitmaakt. Als een vraag in de Sociale Basis niet kan worden beantwoord, omdat de hulp en ondersteuning daarin niet toereikend is, dan wordt het team Jeugd en Gezin ingeschakeld. Zij informeren, adviseren, verkennen vervolgstappen en bieden jeugdhulp. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig wordt

verwezen naar de tweedelijnszorg. Is de tweedelijnszorg wel nodig, dan is er een goed dekkend aanbod in de gemeente Tiel. Goed om terug te lezen dat uw Rekenkamercommissie dit beeld onderschrijft.

De Sociale Poort heeft ook de verbinding met andere toegangsroutes voor jeugdhulp, zoals de huisarts. Het invoeren van de praktijkondersteuner jeugd bij de huisarts is een succes. Door de inzet van deze praktijkondersteuning blijkt dat in veel gevallen geen specialistische hulp nodig (meer) is. We vinden het jammer dat we dit niet teruglezen in uw conclusies terwijl het wel een belangrijke pijler is in onze aanpak. Onze scope is immers breder dan alleen de inzet van de nulde en de eerstelijnszorg. Dit blijkt ook uit onze jaarlijkse monitor Sociaal Domein.

Samenwerking in de Sociale Poort
Via de integrale samenwerking in de Sociale Poort willen we het volgende bereiken:
1. Preventie en vroegsignalering door een sterke sociale basis en eerste lijn;
2. Stimuleren van zelfredzaamheid waar het kan, hulp en ondersteuning waar nodig;
3. Eén loket voor inwoners met vragen over hulp en ondersteuning;
4. Eén aanspreekpunt voor elke inwoner/ gezin bij hulp en ondersteuning.

De samenwerking tussen de partners verloopt goed en is volop in ontwikkeling. In dat kader werken we aan de verdere formalisering van de samenwerkingsafspraken. Dit moet leiden tot een duurzame en rechtmatige netwerksamenwerking tussen de partners van de Sociale Poort inclusief de gemeente Tiel.
Dit belang is door ons college nog eens benadrukt in het nieuwe coalitieakkoord 2022 – 2026. In de komende bestuursperiode worden structurele investeringen gedaan om zowel de sociale basis als de eerste lijn verder te versterken met als doel om de inzet van duurdere tweedelijnszorg te voorkomen.

Ten slotte merken we hier nog graag op dat we benieuwd zijn naar het spiegelen van de conclusies voor de gemeente Tiel aan de conclusies voor andere gemeenten op het terrein van de jeugdzorg. Daarmee krijgen we een scherper beeld op verschillen tussen landelijke en lokale ontwikkelingen. Dat zou ons ook meer reflectie hebben kunnen geven op eventuele bijsturingsmaatregelen.

Bestuurlijke reactie Conclusies en Aanbevelingen

Conclusie 1. De beleidsdoelstellingen jeugdhulp zijn niet voorzien van normeringen.
Conclusie 2. De beleidsdoelstellingen voor jeugdhulp zijn niet concreet.

In 2019 heeft de Rekenkamercommissie Tiel het rapport 'Sociaal Domein-Indicatoren in beeld' opgesteld. In vervolg daarop heeft het college de Monitor Sociaal Domein vormgegeven. Deze monitor is in de commissie Samenleving van 29 september 2021 voor het eerst gepresenteerd.

In de processen van het opstellen en het vaststellen van de beleids- en uitvoeringsplannen en de presentatie van de Monitor Sociaal Domein is het opstellen van streefwaarden niet als element voor de monitoring en sturing aan de orde geweest.
Het college heeft ingezet op de ontwikkeling van data gedreven werken. Het nieuw op te stellen beleidsplan Jeugd/ Sociaal Domein zal voldoende concrete doelen, streefwaarden en acties bevatten voor de gemeenteraad om een meer controlerende rol te kunnen vervullen.

Conclusie 3. Het Besluit jeugdhulp uit 2019 is niet gepubliceerd nadat het besluit is vastgesteld.

Met de aanpassing van de werkprocessen vanwege de invoering van de Wet elektronische publicatie per 01-07-2021 is geborgd dat alle besluiten van algemene strekking worden gepubliceerd. Omissies als deze, omdat een tijdelijke medewerkster onvoldoende op de hoogte

2

was van het te doorlopen proces, worden hiermee voorkomen.
Inmiddels is het Besluit Jeugdhulp 2019 gepubliceerd waarmee deze omissie is hersteld.

Wij herkennen ons overigens niet in het beeld van de geïnterviewden dat de Verordening en het Besluit onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse praktijk en dat het ingewikkeld is om in bezwaar te gaan tegen een besluit vanwege verouderde termen. Dit signaal is voor ons reden om te onderzoeken of en zo ja in welke mate aanpassingen daarvoor wenselijk worden geacht.

Conclusie 4. Start Sociale Poort niet optimaal.

Het proces om te komen tot de start en de inrichting van de Sociale Poort was complex en heeft organisatorisch veel gevraagd van onze samenwerkingspartners en onze eigen organisatie. Het proces heeft grotendeels plaatsgevonden gedurende de coronacrisis. Door de coronacrisis werd van onze partners veel gevraagd om de benodigde ondersteuning aan onze inwoners overeind te houden. Dit heeft ook zijn weerslag gehad op de start van de Sociale Poort. Medewerkers konden en mochten niet fysiek samenwerken, onze partners waren gefocust op het bieden van zorg aan jeugdigen en hun ouders/verzorgers via de digitale dienstverlening.

De Sociale Poort is op 1 januari 2021 van start gegaan. De doorontwikkeling is een groeiproces. Dit is een proces dat niet alleen tijd maar ook continu om bijsturing vraagt. Hierin trekken we als partners gezamenlijk op. Op het niveau van bestuur, management, beleid en uitvoering. Indien nodig zoeken we in goed overleg naar passende oplossingen en anticiperen we op ontwikkelingen. Vrij snel na de start van de Sociale Poort bleek er onduidelijkheid te bestaan over een aantal werkafspraken en werkprocessen. Er is direct opgeschaald en bijgestuurd. Ook is er geanticipeerd op ontwikkelingen. Zo heeft de toename van (complexe) casuïstiek begin 2022 geleid tot het door de gemeenteraad beschikbaar stellen van een aanvullend krediet. Hiermee is de inzet van drie extra formatieplaatsen op de bestaande formatie van de wijkteams Jeugd gerealiseerd

Eens per acht weken vindt bestuurlijk overleg met de partners Sociale Poort plaats waarin de verdere formalisering van meerjarige samenwerkingsafspraken een belangrijk onderwerp van gesprek is.

Conclusie 5. De gemeente Tiel haalt de ervaring bij cliënten niet voldoende op.

De gemeente hecht veel waarde aan clientervaringen. Eén van de instrumenten die ingezet kan worden om clientervaringen op te halen is een zogenaamd cliëntervaringsonderzoek. Een cliëntervaringsonderzoek helpt ons om inzicht te krijgen in de ervaren kwaliteit van de geboden dienstverlening en het biedt aangrijpingspunten om onze dienstverlening verder te verbeteren. De eerdergenoemde coronacrisis en ook het uitbreken van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne vroeg om een andere prioritering van de werkzaamheden in de gemeentelijke organisatie. Het instellen van een cliëntervaringsonderzoek in 2020 en 2021 werd daarom uitgesteld. Daarbij werd ook in overweging genomen dat 2020 en 2021 wel hele bijzondere jaren zijn geweest voor de cliënten en hun ouders.
Inmiddels is de opvang van Oekraïense vluchtelingen in Tiel gestructureerd en goed georganiseerd. De aandacht kan weer geschonken worden aan het uitvoeren van een cliëntervaringsonderzoek. Zodra deze afgerond is informeren wij de gemeenteraad over de resultaten.

Een cliëntervaringsonderzoek is voor ons niet de enige methode om een beeld te krijgen van de ervaringen van de cliënten. In paragraaf *Team Jeugd en Gezin in de praktijk* hebt u beschreven dat ouders en jeugdigen aan het einde van het traject gevraagd worden naar hun ervaringen. Deze ervaringen van cliënten zijn signalen van inwoners, die ons via de wijkteams en de Sociale Poort bereiken. Dergelijke signalen worden beoordeeld en waar nodig leiden ze tot aanpassingen in onze processen. We werken continu aan de kwaliteitsverbetering van onze werkprocessen en de ondersteuning die aan inwoners geboden wordt.

3

In uw opmerking, die u aan het onderzoeksverslag hebt toegevoegd na het ambtelijk wederhoor, geeft u aan dat u het niet meewerken van de gemeente aan uw eigen voorstel voor een cliëntervaringsonderzoek aanmerkt als belemmering van uw werkzaamheden. Wij betreuren dat u dit als zodanig ervaart. Zeker gezien het feit dat wij u schriftelijk hebben toegelicht welke inhoudelijke en juridische bezwaren er voor ons waren om uw voorstel tot een eigen onderzoek in te stellen niet over te nemen. Onze bezwaren worden, zoals wij u hebben gemeld, gesteund door onze partners in de jeugdzorg, Buurtzorg jong en Santé partners. Daarnaast heeft u ook niet gereageerd op de door ons aangegeven bezwaren. U hebt onze reactie opgenomen als Bijlage 4 in uw Rapport Rekenkameronderzoek naar jeugdzorg.

Conclusie 6. Regionale samenwerking is nog niet optimaal, gezamenlijke visie is nog in de maak.

Het college vindt regionale samenwerking een belangrijk thema, zeker op het gebied van de jeugdzorg. Dit komt zowel in regionale ambtelijke werkgroepen als in periodieke regionale portefeuillehouder overleggen Jeugd (en Wmo) tot uiting.
In meerdere door u bestudeerde documenten, waaronder de in juni 2021 vastgestelde Inkoopvisie die door de zes intensief samenwerkende gemeentes is opgesteld, hebt u kunnen lezen dat het college veel waarde hecht aan een optimale samenwerking en aan het maken van concrete afspraken daarover.
Met Regio Rivierenland wordt overigens geen samenwerkingsovereenkomst op het gebied van de Jeugdzorg aangegaan, zoals u in uw rapport hebt beschreven. Het voornemen is om te komen tot een Dienstverleningsovereenkomst met Regio Rivierenland. Daarin wordt geregeld welke taken op het gebied van Inkoop en contract-/leveranciersmanagement Jeugdzorg (en Wmo) Regio Rivierenland in opdracht van en voor de gemeenten uitvoert.

De concept Regiovisie Jeugd is in het regionaal overleg portefeuillehoudersoverleg Wmo en Jeugd van 7 juli 2022 door de portefeuillehouders vastgesteld. Op dit moment wordt bij ouders, zorgaanbieders, gecertificeerde instellingen, gemeenteraadsleden en regionale werkgroepen input opgehaald ter aanvulling en aanscherping van de concept Regiovisie. Naar verwachting wordt de definitieve Regiovisie Jeugd in het eerste kwartaal van 2023 ter besluitvorming aangeboden aan de gemeenteraad van Tiel.

Conclusie 7. Samenwerking teams Jeugd en Gezin en partners wordt als goed ervaren.

We zijn blij met deze constatering en onderschrijven het door uw Rekenkamercommissie geschetste beeld. De komende jaren blijven we werken aan het versterken van de samenwerking om de ondersteuning aan jeugd in de gemeente Tiel in stand te houden en te verbeteren waar nodig.

Conclusie 8. De Sociale Basis wordt nog niet optimaal gebruikt.

Ons college herkent zich niet in de deze conclusie. Op meerdere fronten zijn er initiatieven en projecten die gericht zijn op de (door-)ontwikkeling van de Sociale Basis. Het Talenthouse is daar een sprekend voorbeeld van. Maar ook onze aanpak in aanpalende beleidsvelden zoals het onderwijsachterstandenbeleid en sportbeleid dat duidelijke raakvlakken kent met het jeugdbeleid. De scholen en het verenigingsleven zijn onze belangrijkste vindplaatsen van jeugd. Juist daar investeren we ook in het creëren van optimale ontwikkelingskansen voor alle Tielse kinderen en vindt op verschillende niveaus overleg plaats, bijvoorbeeld via het breed bestuurlijk overleg met alle schoolbesturen. Ook de doelstellingen zoals verwoord in de Gelderse Verbeteragenda dragen bij aan het versterken van de sociale basis.

In de praktijk weten de samenwerkingsorganisaties elkaar al goed te vinden. Er is een proces in

4

gang gezet waarbij de partners gezamenlijk trends en mogelijkheden signaleren met als doel om waar mogelijk af te schalen naar de sociale basis of de eerste lijn en doorverwijzing naar de tweede lijn te voorkomen.

Aanbevelingen

1. Maak de doelstellingen jeugdhulp concreet.

Op advies van uw Rekenkamer zijn indicatoren vastgesteld en op verzoek van de gemeenteraad maken wij gebruik van een indicatorenset bestaande uit 68 indicatoren. Daarvan typeren wij er 28 als specifieke jeugdzorgindicatoren. Via de Monitor Sociaal Domein brengen wij die in beeld bij de gemeenteraad.

Uw aanbeveling nemen we mee bij het opstellen van de Regiovisie Jeugdhulp en in het nieuw op te stellen beleidsplan Jeugd/Sociaal Domein.

2. Betrek de gemeenteraad aan de voorkant.

Wij denken dat de gemeenteraad aan de voorkant goed wordt betrokken bij allerlei ontwikkelingen op het gebied van de Jeugdhulp, onder andere via het periodieke overleg met de Raadswerkgroep Sociaal Domein. Ook de nieuwe vergaderstructuur draagt bij aan het vroegtijdig betrekken van de gemeenteraad.

Wij wijzen u ook op onze reactie op conclusie 6. In de voorbereiding op de Regiovisie Jeugdhulp wordt ook input opgehaald bij de leden van de gemeenteraad.

3. Stuur strakker op doorverwijzingen.

Wij zijn ons zeer bewust van de invloed van externe doorverwijzers naar tweedelijns jeugdzorg. Daarom hebben we ook afspraken gemaakt met de lokale huisartsen en is het in de verdere inrichting van de Sociale Basis ook een belangrijk thema.
We zijn continue in gesprek met de partners in de Sociale Basis en de wijkteams om het voorliggende veld uit te breiden en te versterken met als doel het voorkomen van doorverwijzingen naar de specialistische zorg. Dit blijven we ook doen.
Op dit moment loopt een traject tot aanbesteding van de uitvoering van de Jeugdzorg. De productbeschrijvingen en programma's van eisen sluiten aan bij het realiseren van uw aanbeveling. Afschaling door aanbieders en hun samenwerking met de Sociale Basis is één van de kernpunten.

4. Vertaal beleid in concrete doelen en resultaten.

Deze aanbeveling nemen we over, zie ook onze reactie op conclusie 1 en 2.

5. Gebruik de kennis en ervaring vanuit het veld.

Het college onderschrijft het belang van het vroegtijdig betrekken van de professionals, samenwerkingspartners én ervaringsdeskundigen bij het opstellen van het beleid. Dit krijgt volop aandacht, onder andere in het kader van de Regiovisie Jeugdhulp. Ook het trendoverleg met de partners van de Sociale Poort draagt bij aan meer integraliteit en het nog beter benutten van de aanwezige expertise.

6. Faciliteer doorverwijzingen

De concrete onderbouwing voor deze aanbeveling hebben wij niet aangetroffen in het rapport. Wij hebben de opstellers van het rapport gevraagd om dit nader toe te lichten. Zij hebben verwezen naar signalen die zij opgepakt tijdens de interviews. In ons periodiek trendoverleg met de partners Sociale Poort gaan wij dit met hen bespreken

7. Zorg voor periodieke cliëntervaringsonderzoeken

Graag verwijzen we naar onze reactie bij conclusie 5.

8. Zorg voor publicatie van besluiten

Graag verwijzen we naar onze reactie bij conclusie 3.

De conclusies 9 tot en met 12 en aanbeveling 9 en 10 hebben betrekking op de gemeenteraad.

Conclusie 9.	Ondanks goede informatie krijgt de raad weinig grip op het thema
Conclusie 10.	De raad voelt zich niet senang in de rol van kadersteller en controleur ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet.
Conclusie 11.	De raad heeft weinig binding met de uitvoeringspraktijk
Conclusie 12.	Het niet regionaal werken is een gemiste kans
Aanbeveling 9.	Geef aan welke informatie de gemeenteraad nodig heeft
Aanbeveling 10.	Initieer een regionaal platform voor raadsleden

Een inhoudelijke reactie op deze conclusies en aanbevelingen is niet aan het college maar aan de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders

de secretaris,	de burgemeester,
drs. L.J.F.P. Busschops	ir. J. Beenakker

6

Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van Burgemeester en Wethouders voor de uitvoerige reactie op ons rapport.

Wij constateren nu al dat het rapport tot directe acties zal gaan leiden, namelijk het herstellen van een omissie uit 2019 (het hanteren van een nieuw Besluit in 2019 wat nog steeds formeel vastgesteld moet worden), dat het nieuwe beleidsplan concreter zal zijn en dat onderzocht gaat worden of de Verordening en het Besluit voldoende aansluiten op de praktijk. Het is goed te lezen dat de Sociale Poort na een, door omstandigheden, stroeve start op de goede weg is en hierin geïnvesteerd wordt. Wij waren in de veronderstelling dat met de Regio Rivierenland een samenwerkingsovereenkomst aangegaan zal worden maar hebben begrepen dat het voornemen bestaat om te komen tot een Dienstverleningsovereenkomst.

De Regiovisie Jeugd zit in een afrondende fase waarbij een rol voor de gemeenteraad is weggelegd in het eerste kwartaal van het komend jaar. De samenwerking tussen de teams Jeugd en Gezin en partners is er, het siert de gemeente Tiel dat er gewerkt wordt aan de instandhouding hiervan en indien mogelijk verbetering. De Sociale Basis wordt (door)ontwikkeld door initiatieven en projecten.

Deze positieve indicatoren stemmen de rekenkamercommissie optimistisch.

Minder enthousiast zijn we over het standpunt van het college inzake het ophalen van de ervaringen van de doelgroep. Wij waren voornemens een aantal direct betrokkenen vanuit de doelgroep te interviewen, niet op basis van een standaardvragenlijst maar in een diepgaand gesprek door ervaren en op dit gebied gespecialiseerde onderzoekers. Hierbij moet een beeld gevormd worden of de juiste zorg bij het kind (en de ouders) terechtgekomen is. Bovendien zouden we een beeld kunnen krijgen over de route die het kind heeft moeten bewandelen. Uit ervaring bij andere gemeenten en andere onderwerpen binnen het sociaal domein weten we dat deze gesprekken een bron van informatie zijn en veel inzichten opleveren die vervolgens gebundeld kunnen worden en positief bij kunnen dragen aan het proces. Aan de gemeenteraadsleden zouden wij vervolgens een aantal zogenaamde 'cliëntenreizen' willen aanbieden. Helaas is ons deze mogelijkheid niet geboden. Het laatste cliëntervaringsonderzoek dateert uit 2019 terwijl er een jaarlijkse verplichting is. Als rekenkamercommissie vinden wij het niet actueel hebben van de ervaringen van de doelgroep in het algemeen doch zeker bij deze specifieke doelgroep teleurstellend.

Het college geeft wel aan dat zij benieuwd is naar de uitkomsten van het spiegelen van de conclusies voor de gemeente Tiel aan die van andere gemeenten. Wij zijn dat ook, denkbaar is dat de rekenkamercommissie hier een rol in speelt. Dit temeer daar Jeugdzorg in de komende jaren prominent op de agenda van de gemeente Tiel zal moeten staan. Cijfers van het CBS geven aan dat over 2021 het aandeel van de jongeren met jeugdhulp hoger is dan de landelijke cijfers.

Voor de gemeente Tiel ligt er dan ook een enorme opdracht. We hopen met dit rapport hier een bijdrage aan te leveren maar realiseren ons ook dat er nog veel onderzoek nodig zal zijn om te weten te komen of er de juiste zorg wordt verleend. Ondanks dat we niet alles hebben kunnen

doen wat we van plan waren kijken we met voldoening terug op het onderzoek. We danken een ieder die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek.

Als we wisten wat we deden, heette het geen onderzoek. *Albert Einstein*

DEEL II

NOTA VAN BEVINDINGEN

H3 | Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 4: Taken voor de gemeente op het gebied van Jeugdhulp
- Hoofdstuk 5: Beleid en doelstellingen
- Hoofdstuk 6: Organisatie
- Hoofdstuk 7: Uitvoering
- Hoofdstuk 8: Resultaten en ervaren effecten
- Hoofdstuk 9: Evaluatie en monitoring

In de bijlagen is de informatie opgenomen waarnaar in de tekst wordt verwezen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 Hoofd- en deelvragen

De gemeente heeft de volgende centrale hoofdvragen geformuleerd:

In hoeverre is in de gemeente Tiel de feitelijke jeugdzorgbehoefte onderzocht, in beeld (gebracht) en meegenomen in de beleidsvorming?

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

De centrale vraagstelling valt uiteen in vijf thema's waaronder de verschillende deelvragen vallen.

Beleid

1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het terrein van jeugdzorg en hoe sluit dit aan op de (nieuwe) Jeugdwet?
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?
3. In hoeverre zijn de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart gebracht met betrekking tot jeugdzorg? En is dit doorvertaald in het beleid en de daarbij behorende doelen?

Organisatie

4. Hoe is de inkoop geregeld? Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de Regio Rivierenland neergelegd? Welke afspraken zijn hierover gemaakt en op welke punten kan de gemeente sturen bij de inkoop?
5. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult de Sociale Poort Tiel en het Team Jeugd en Gezin hierbinnen?

Uitvoering

6. Hoe verloopt de samenwerking in de eerste lijn tussen zorgverleners (huisartsen, Team Jeugd en Gezin, voorveld)?

7. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders (tweedelijns) met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?
8. In hoeverre wordt er in de praktijk afgeschaald en gebruikgemaakt van voorliggende voorzieningen? (Kennen aanbieders de mogelijkheden in het preventieve veld ook?)

Resultaten en ervaren effecten (inclusief cliëntervaring)

9. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de ontwikkeling van de cliëntenpopulatie en het zorggebruik?
10. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?
11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd? En in hoeverre wordt er gebruikgemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning?
12. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp?

Evaluatie en verantwoording

13. Hoe wordt er gemonitord en verantwoord over de uitvoering en op welke wijze vindt terugkoppeling plaats aan de raad?
14. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?
15. Op welke wijze kan de gemeenteraad weer grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?

Scope van het onderzoek

In dit onderzoek is vooral geprobeerd om in beeld te brengen hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Daarbij is onderzocht wat de ervaring van zowel intern betrokkenen (beleid) als de professionals is (zoals medewerkers van het Toegangsteam Jeugd, jeugdhulp- en jeugdzorgprofessionals en huisartsen. Tweede focuspunt betreft informatievoorziening aan de gemeenteraad. De vraag die op dit punt wordt beantwoord is: 'Hoe is de informatievoorziening aan de raad ingericht en in hoeverre is deze adequaat?'. Heeft de raad grip en kan de raad met de huidige informatie ook echt sturen?

<u>Cliëntervaring niet in beeld gebracht</u>
Het perspectief van cliënten vormt een belangrijke pijler in de doorontwikkeling van het beleid en de uitvoering rondom jeugdhulp. Voor dit onderzoek zouden vijftien cliënten worden geïnterviewd over hun ervaringen met de jeugdhulp in Tiel. Vooral om meer inzicht te krijgen in de doelgroep en de match tussen de behoeften van de cliënten en de aangeboden jeugdhulp en -ondersteuning, was het de bedoeling om in dit onderzoek ook aandacht te schenken aan de doelgroep zelf in de vorm van een kwalitatief ervaringsonderzoek. Het was de bedoeling om na te gaan of zij de ingezette hulp als effectief, tijdig en passend ervaren. En waar dit niet zo is, welke behoefte hebben zij? En wat kan zowel beleid als uitvoering hiervan leren?
De gemeente Tiel heeft echter laten weten dat ze niet willen meewerken aan dit onderzoeksonderdeel, waardoor er in dit onderzoek dus uiteindelijk niet met cliënten is gesproken. Dat is uiteraard een groot gemis bij een dergelijk onderzoek naar de behoefte van juist deze cliënten. Er is met andere woorden dus wel over cliënten gesproken (ook met zorgaanbieders) maar niet met cliënten. De Rekenkamercommissie betreurt dit.

3.2 Onderzoeksmethoden

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Deskresearch

Op basis van de documentenstudie is een topiclijst opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een complete lijst van de bestudeerde documenten staat in bijlage 2.

Interviews met stakeholders

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Er zijn intern gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie, de verantwoordelijke portefeuillehouder en de gemeenteraad. Maar er is ook gesproken met externe betrokkenen zoals medewerkers van het team Jeugd en Gezin, verschillende jeugdhulp- en zorgprofessionals, een vertegenwoordiging van de regio Regio Rivierenland, een huisarts, POH-GGZ-J, et cetera. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Voor de interviews met intern en extern betrokkenen hebben we topiclijsten gehanteerd.

H4 | Taken van de gemeente op het gebied van jeugdhulp

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de Jeugdwet behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen. Ook wordt de landelijke context besproken op basis van recente onderzoeken.

4.1 Nieuwe verantwoordelijkheden en afspraken

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten sinds januari 2015 verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp lokaal inrichten. Zij organiseren ieder voor zich de toegang tot de jeugdhulp, op bepaalde terreinen in samenspraak met andere gemeenten. Ook kopen gemeenten afzonderlijk of in (boven)regionaal verband hulp in bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Ondersteuning en hulp voor jeugdigen wordt ingedeeld in verschillende niveaus van ondersteuning, de zogenaamde ondersteuningspiramide (zie figuur 1). Als eerste zijn er de algemene voorzieningen zoals de kinderopvang, scholen, sportverenigingen, jeugdhonken, et cetera. Als tweede is er de preventie zoals voor- en vroegschoolse educatie, welzijnswerk, jeugd- en jongerenwerk, et cetera. De eerste twee niveaus kunnen tot het zogenaamde 'voorliggend veld' worden gerekend. Daarna volgen de eerstelijns voorzieningen. Hiertoe behoren onder andere de GGD, de wijkteams, de huisarts en het schoolmaatschappelijk werk. De eerstelijns voorzieningen zijn belangrijk, omdat hier signalering plaatsvindt en vroegtijdig advies en lichte hulp worden geboden. Een algemene voorziening is rechtstreeks toegankelijk zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en/of zijn ouders.

De bovenste laag bestaat uit de specialistische jeugdhulp, ook wel tweedelijns voorzieningen genoemd. Deze hulp is niet vrij toegankelijk: er is een verwijzing nodig om deze hulp te ontvangen. Er zijn op dit moment ruim 400 zorgaanbieders gecontracteerd waaruit inwoners in de gemeente Tiel met een verwijzing voor jeugdhulp kunnen kiezen (via de nieuwe inkoopstrategie worden er minder gecontracteerd). De toegang tot de specialistische jeugdhulp wordt in Tiel uitgevoerd door Team Jeugd en Gezin (bestaande uit wijkteams ondersteund door de jeugdconsulenten), huisartsen, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen.

Figuur 1 Piramide jeugdhulp

De verschillende vormen van jeugdhulp worden ook op verschillende geografische niveaus ingedeeld, zoals in tabel 1 is weergegeven. Zwaardere vormen van jeugdhulp zijn vooral landelijk en bovenregionaal georganiseerd waardoor de gemeente daar minder (bovenregionaal) of geen (landelijk) beleidsregie op kan voeren. Op het lokale en regionale vlak (kolom 1 en 2) kan de gemeente meer invloed uitoefenen. Dat neemt niet weg dat de gemeente alsnog de financiële verantwoordelijkheid heeft voor een groot deel van deze taken.
De 42 jeugdhulpregio's in Nederland zijn aangewezen door het Rijk. Verschillende landelijke ontwikkelingen leiden eerder tot meer (gedwongen) regionale samenwerking dan minder. Een voorbeeld hiervan is de Norm voor Opdrachtgeverschap die een aantal eisen in de jeugdhulp op regionaal niveau afdwingt.

Tabel 1 Ondersteuning en jeugdhulp op niveau[7]

Lokaal	Regionaal	Bovenregionaal/Landelijk
Team Jeugd en Gezin Tiel (bestaande uit wijkteams)	Persoonlijke verzorging	Landelijke Transitiearrangement (LTA)
Welzijnsactiviteiten	Ambulante begeleiding	Spoedeisende zorg & Crisis Jeugd GGZ
Jeugdgezondheidszorg	Ambulante behandeling	Jeugdbescherming en Jeugdreclassering
POH-jeugd	Logeren	Jeugdzorg Plus
Kortdurende gezinsondersteuning	Wonen zonder behandeling	Ambulante Spoedhulp
Cliëntondersteuning	Behandeling met verblijf	Veilig Thuis
Jongerenwerk		Vertrouwenspersoon AKJ
Schoolmaatschappelijk werk		

[7] De tabel geeft een overzicht van de verschillende functies en producten en op welk niveau de organisatie plaatsvindt. De tabel is niet volledig, maar geeft wel belangrijke voorzieningen aan waar de gemeente direct invloed op heeft of financiële verantwoordelijkheid voor draagt.

4.2 Wat de gemeente dient te regelen

Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp lokaal inrichten. Daarvoor moet onder meer het volgende georganiseerd worden:

1. Vertalen van de Jeugdwet naar lokaal beleid, met daarin aandacht voor preventie, lokale collectieve voorzieningen, de inrichting van de toegangsteams en de samenwerking met huisartsen. Daarvoor schrijft de gemeente een lokale beleidsnota.
2. Toegang tot jeugdhulp organiseren en beleidsregels/verordening opstellen.
3. Contractering/inkoop jeugdhulp bij zorgaanbieders, inclusief contractmanagement.
4. Administratieve organisatie (beschikkingen, afhandeling facturatie, monitoring).

Punt 1, het beleidskader, valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Tiel. De gemeente maakt het eigen beleid en kiest daarin op welke wijze ze uitvoering wil geven aan de Jeugdwet. De laatste beleidsnota is 'Balanceren in het Sociale Domein, Jeugd-Wmo 2021-2022'.

De taken onder **punt 2**, het organiseren van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp, heeft de gemeente Tiel georganiseerd via de Sociale Poort, waar Team Jeugd en Gezin onderdeel van is. Als een vraag niet direct opgelost kan worden (bijvoorbeeld in de sociale basis), wordt het Team Jeugd en Gezin ingeschakeld. Zij informeren, adviseren en bieden jeugdhulp. Daarnaast onderzoekt het Team Jeugd en Gezin de mogelijke vervolgstappen. Dit kan resulteren in het gebruik van een voorliggende voorziening waarvoor geen professionele hulp nodig is, het Team Jeugd en Gezin voert de hulp zelf uit (middels een aantal gesprekken) of er wordt een individuele voorziening getroffen. Hiermee voorkomt de gemeente Tiel dat jeugdigen onnodig voor hulp worden verwezen naar de tweede lijn. Naast de inzet van het Team Jeugd en Gezin is er ook de inzet van de POH-jeugd bij alle huisartsen in Tiel.

In de gemeente Tiel wordt een deel van de taken onder **punt 3 en 4** (inkoop en contractmanagement) uitgevoerd door de Regio Rivierenland. Zij hebben onder andere de taken contractbeheer, contractmanagement, relatiebeheer en het voeren van voortgangsgesprekken met jeugdhulpaanbieders. Met de individuele gemeente is contact via regionale overleggen.

4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek

Uitdagingen ten aanzien van jeugdhulp

Het sociaal domein in het algemeen, en de jeugdhulp in het bijzonder, leggen een steeds groter beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdhulp hebben gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat de laatste tijd dan ook volop in de schijnwerpers, zowel landelijk als in de gemeente Tiel.

Uit recent onderzoek blijkt dat een flink aantal gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvingen voor de uitvoering van deze taak. Bij driekwart van de Nederlandse gemeenten was er sprake van een tekort.

Gemeenten luidden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdhulp dreigen jeugdigen met problemen de dupe te worden en dreigen er als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast.[8]

[8] Open brief aan onze partijgenoten in het kabinet en de coalitie in de Tweede Kamer - 15 mei 2019.

Jeugdhulp gaat om forse aantallen en bedragen, maar het gaat ook om kwetsbare jeugdigen waarvan een beperkt aantal hun hele leven ondersteuning nodig zal hebben. Een groot deel van de jeugdigen kan echter met een klein steuntje in de rug hun leven prima op de rit krijgen. Voor deze groep zetten veel gemeenten – ook de gemeente Tiel – zoveel mogelijk in op preventie en de inschakeling van voorliggende voorzieningen (welzijnswerk, jongerenwerk, et cetera), in plaats van dure specialistische zorg.

Oplopende kosten in de jeugdzorg

AEF heeft in december 2020 een rapport gepubliceerd over kostenontwikkeling in de jeugdzorg. Gemeenten in Nederland geven sinds de decentralisatie steeds meer geld uit aan jeugdzorg. De uitgaven zijn opgelopen van € 3,6 miljard naar ongeveer € 5,5 miljard in 2019. De oorzaak hiervan wordt gevonden in een stijgend volume, terwijl de uitstroom achterblijft. Ook de gemiddelde prijs per cliënt nam toe. De stijging van de kosten is zowel te vinden in de individuele (maatwerk)voorzieningen als in de voorliggende en preventieve voorzieningen.

Het inrichten van een goede monitoring maakt tijdig bijsturen mogelijk. De onderzoekers hebben geconstateerd dat bij veel gemeenten de effecten van het gekozen beleid nog onvoldoende inzichtelijk zijn. Dit maakt (tijdig) bijsturen door de gemeente moeilijk. Daarbij is het belangrijk om de verschillende sturingsinstrumenten in te vullen op basis van een duidelijke visie. Bij het uitvoeren van maatregelen om de jeugdzorg doelmatiger in te vullen, waaronder de inzet van de POH-jeugd of het versnellen van de doorstroom naar de Wlz, is een goede monitoring cruciaal.

Op 27 mei 2021 werd bekend dat er de komende jaren miljarden euro's meer naar de jeugdzorg moeten. Dit was de uitkomst van een arbitragezaak[9] die de VNG had aangespannen tegen het kabinet. Dit zou een doorbraak kunnen betekenen in de stelselmatige tekorten die landelijk dreigen te ontstaan. De arbitragecommissie vindt dat het budget volgend jaar met € 1,9 miljard omhoog moet. In 2023 en 2024 moet er
€ 1,6 miljard extra bij. Dat bedrag loopt jaarlijks af tot € 800 miljoen in 2028. Met als uitgangspunt het rapport van deze 'Commissie van Wijzen' hebben het Ministerie van VWS, zorgaanbieders, cliënten(vertegenwoordigers), professionals en de VNG de hervormingsagenda jeugd opgesteld. Met deze hervormingsagenda pogen deze partijen het jeugdhulpstelsel duurzaam te verstevigen en beheersbaar te maken.

Inmiddels is het nieuwe kabinet aangetreden en blijkt er voorlopig geen extra geld naar de jeugdzorg te gaan. Sterker nog, op het gehele jeugdzorgbudget wordt ongeveer
€ 500 miljoen structureel bezuinigd vanaf 2025. Dit was aanleiding voor de VNG om uit de hervormingsagenda Jeugd te stappen. Eén van de voorwaarden voor gemeenten om weer terug aan tafel te komen bij de hervormingsagenda jeugd is het terugtrekken van deze structurele bezuiniging van € 500 miljoen. Met de kamerbrief van 13 mei 2022 kondigt het kabinet aan om deze structurele bezuiniging op een andere manier financieel te dekken. Hiermee ligt de weg weer open om verder in gesprek te gaan over de hervormingsagenda jeugd. Naar verwachting is de hervormingsagenda jeugd in het najaar van 2022 afgerond.

[9] In te zien via:
https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/uitspraak_advies_arbitragecommissie_financiering-jeugdzorg_vng_rijk.pdf

De komende periode worden een heel aantal voorstellen uitgewerkt om het jeugdhulpstelsel duurzaam te bekrachtigen en beheersbaar te maken. Het kabinet noemt allerlei initiatieven, van wetsvoorstellen, het verstevigen van bepaalde randvoorwaarden en het intensiveren van regionale samenwerking tot de herinvoering van de eigen bijdrage voor jeugdigen en het normeren van de behandelduur. De komende tijd moet uitwijzen welke van deze initiatieven bijdragen aan duurzaam kwalitatief hoogwaardige jeugdhulp in een (financieel) beheersbaar stelsel.

Informatievoorziening nog niet optimaal

In 2018 heeft de eerste landelijke evaluatie van de Jeugdwet plaatsgevonden. Hieruit komen een aantal zaken naar voren die (direct) betrekking hebben op (de rol en invloedssfeer van) de gemeenteraad.

- Gemeenten zijn trots op wat ze in een korte tijd bereikt hebben. Tegelijkertijd geeft een forse minderheid van de gemeenten ook aan dat zij essentiële zaken nog niet op orde hebben. Dan gaat het bijvoorbeeld over de regie en grip van gemeenten op de samenwerking met en tussen de verschillende organisaties.
- Een belangrijk aandachtspunt is de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan het democratisch gehalte binnen de regionale samenwerkingsverbanden. Om dit vorm te geven is een goede informatievoorziening richting gemeente(raad) essentieel.

Ook uit een onderzoek van Divosa naar rekenkameronderzoek in het sociaal domein komt duidelijk naar voren dat de informatievoorziening richting de raad vaak niet optimaal is[10]:

- Gemeenteraden formuleren onvoldoende concrete en meetbare doelstellingen en kaders. Dit komt door de complexiteit van het stelsel. Daarmee is er echter ook geen eenduidig zicht op de informatiebehoefte. Wanneer niet duidelijk is wat bereikt moet worden, is niet duidelijk wat er gemonitord moet worden en waarover het college van B&W moet rapporteren aan de raad.
- Veel gegevens die worden verzameld en gerapporteerd aan de raad zijn nog niet vertaald naar bruikbare informatie. Het ontbreekt veelal aan analyses en duiding om de geleverde informatie op waarde te kunnen schatten en te gebruiken voor de controlerende en kaderstellende rol.

Norm voor Opdrachtgeverschap

In juni 2020 is in VNG-verband een resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd (NvO Jeugd) aangenomen, waarmee gemeenten zich hebben gecommitteerd aan de acht afspraken uit de NvO. De NvO heeft tot doel om onderling af te spreken welke taken in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkeling de regio wenst te maken. De regiovisie is in de regio Rivierenland nog niet opgesteld vanwege onder andere een lopend inkoopproces. Er is voor gekozen om allereerst de samenwerkingsafspraken tussen de gemeenten onderling én tussen de gemeenten en de Regio Rivierenland vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst en een herziene DVO. Parallel aan dit proces wordt een regiovisie Jeugdhulp opgesteld en aan de gemeenteraden aangeboden ter besluitvorming. U leest hierover meer in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

[10] Rekenkamers over het sociaal domein.

H5 | Beleid en doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven welk beleid regionaal en lokaal is vastgesteld over jeugdhulp. Er wordt getoetst of het beleid concrete doelstellingen bevat die zijn geoperationaliseerd in bijvoorbeeld indicatoren en meetinstrumenten. De mate waarin de behoefte van jeugdigen en ouders is meegenomen komt eveneens aan bod in dit hoofdstuk. Allereerst wordt het regionale beleid onder de loep genomen. Het gaat hier bijvoorbeeld over de regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd en de Inkoopstrategie. Hierop volgt het lokaal beleid. Het hoofdstuk sluit af met de juridische kaders, zoals de Verordening Jeugdhulp en het Besluit Jeugd.

Deelvraag	Antwoord
1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het terrein van jeugdzorg en hoe sluit dit aan op de (nieuwe) Jeugdwet?	• Het beleid is vastgelegd in het integraal beleidsplan "Balanceren in het sociaal domein". Dit plan is geactualiseerd en sluit aan bij de (bedoeling van de) Jeugdwet.
Normen	**Waardering**
• Het beleidskader is vastgesteld en actueel. • De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd. • Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt. • De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van hun kaderstellende rol. • Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken vanuit hun adviseursrol in de totstandkoming van het beleid.	• Het beleidskader is vastgesteld door de gemeenteraad en is actueel ten tijde van het onderzoek (in 2022). • De beoogde maatschappelijke effecten staan beschreven. • In het beleid worden verbanden gelegd met de gemeentelijke toegang en de regionale inkoop en samenwerking. Daarnaast wordt de samenhang met de sociale basis benadrukt. • De raad heeft de kaders vastgesteld, maar heeft hier niet actief over meegedacht aan de voorkant. Een deel van de gemeenteraadsleden voelt zich ook nog niet geëquipeerd om kaders te kunnen stellen. • De ambities om inwoners (en andere maatschappelijke partners) te betrekken staat duidelijk benoemd als doorontwikkeling. Bij het huidige beleid hebben maatschappelijke partners, mede door de coronamaatregelen, nog onvoldoende mee kunnen denken.

Deelvraag	Antwoord
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?	• De nota *"Balanceren in het sociaal domein"* beschrijft ambities en doelstellingen in het sociaal domein, geoperationaliseerd in indicatoren.
Normen	**Waardering**
• De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd (of SMT). • Er is expliciet in kaart gebracht in hoeverre de geformuleerde streefwaarden zijn gerealiseerd.	• Het beleid bevat concrete integrale doelstellingen met indicatoren voor het sociaal domein. Voor de jeugdhulp zijn geen specifieke doelstellingen benoemd. • Hoewel de voortgang op de integrale doelstellingen terugkomt in de P&C producten, ontbreken streefwaarden.
Deelvraag	**Antwoord**
3. In hoeverre zijn de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart gebracht met betrekking tot jeugdzorg? En is dit doorvertaald in het beleid en de daarbij behorende doelen?	• In het beleid staat nadrukkelijk benoemd dat de gemeente Tiel jeugdigen en gezinnen wil betrekken bij de beleidsvorming. Op het moment van dit onderzoek is dit vooral een geschreven ambitie gebleken.
Normen	**Waardering**
• Er is een overzicht van de aantallen cliënten en de afgenomen zorg. • Er zijn prognoses van de zorg- en behoefteontwikkeling. • De gemeente heeft op enige wijze input vanuit cliënten (en hun ouders) meegenomen bij het opstellen van het beleid.	• De gemeente Tiel heeft in de monitor Sociaal Domein inzicht in de ontwikkeling van het aantal cliënten en de afgenomen zorg. • Er zijn veel onderzoeken uitgevoerd naar de behoefte (en de cliëntpopulatie) van de gemeente Tiel ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. • De ambitie om jeugdigen en gezinnen te betrekken bij de beleidsvorming is ten tijde van het onderzoek nog niet uitgevoerd.

5.1 Regionaal beleid

De gemeente Tiel werkt met andere gemeenten in regionaal verband samen op het gebied van jeugd en Wmo. Het is nadrukkelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid om het beleid vast te stellen. De rol- en taakverdeling is geregeld in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met de Regio Rivierenland; in hoofdstuk 6 gaan we verder in op de organisatie, taken en verantwoordelijkheden die bij de regio zijn belegd. Op het moment van schrijven was er géén regionale visie[11] specifiek ten aanzien van jeugdhulp.

[11] In 2014 is een Nota Beleidsprestaties Wmo en Jeugd, Regio Rivierenland vastgesteld. Deze nota is nog voorafgaand aan de decentralisaties opgesteld en is gezien de verouderde status niet meegenomen in dit onderzoek.

Wel is er een regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd 2017-2020. Tegelijkertijd spelen er allerlei regionale ontwikkelingen, zoals een nieuwe inkoopprocedure waarin verschillende documenten zijn opgesteld die ook invloed hebben op de jeugdhulp in de gemeente Tiel. In deze paragraaf zullen we de belangrijkste documenten duiden.

Regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd 2017-2020

In de regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd 2017-2020 staan drie maatschappelijke effecten centraal:

1. Langer zelfstandig (thuis)wonen
2. Sluitende en passende zorg en ondersteuning
3. Veilig en positief ontwikkelen

Het beleid beschrijft de afbakening van regionale en lokale verantwoordelijkheid aan de hand van onderstaande afbeelding.

Figuur 2 Afbakening regionale samenwerking (Regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd 2017-2020, pagina 3). Een specifieke beschrijving van de organisatie van de regionale samenwerking inclusief een rol- en taakverdeling is te vinden in hoofdstuk 6.

Ieder maatschappelijk effect krijgt in de notitie een concretisering in doelen, subdoelen, (boven)regionale activiteiten en lokale activiteiten. Zo ontstaat een volledige doelenboom ten aanzien van de drie maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd ontbreken de indicatoren, meetinstrumenten en streefwaarden. Ook is het goed om te benoemen dat de wijze waarop de monitoring gaat plaatsvinden niet blijkt uit de beleidsnotitie.

Het is niet duidelijk in hoeverre dit document leidend is geweest voor het werk in de regio gedurende de periode 2017-2020. Uit verschillende interviews blijkt dat het vormen van het beleid gedurende de looptijd van de DVO toch vooral een lokale aangelegenheid is geweest. Volgens betrokkenen staat het ontwikkelen van een regiovisie in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) op de planning voor 2022 (naar verwachting wordt de regiovisie jeugdhulp in het eerste kwartaal van 2023 vastgesteld). Dit zal dienen als een (nieuwe) regionale visie op de jeugdhulp voor Rivierenland. In hoofdstuk 7 worden de ervaringen met dit regionale beleid verder beschreven.

Inkoopstrategie Wmo en Jeugd regio Rivierenland

In de inkoopstrategie[12] wordt de koers voor de inkoop van jeugdhulp (en Wmo[13]) vastgesteld voor 2023 en verder. De contracten met aanbieders zijn met een jaar verlengd tot en met 31 december 2022. Vanaf 1 januari 2023 zijn daarom nieuwe contracten in de jeugdhulp noodzakelijk. De inkoopstrategie benoemt daarnaast uitgangspunten voor de inkoop die aansluiten bij het beleid van de zes[14] samenwerkende gemeenten. Hoewel de raakvlakken tussen bovenregionale en regionale hulp aan bod komen, ligt de focus van de inkoopstrategie op de regionaal te verwerven jeugdhulp.

Naast de aflopende geldigheidsdatum van de contracten, zijn er ook een aantal inhoudelijke ontwikkelingen die de urgentie voor een nieuwe inkoopstrategie aantonen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de beweging in de jeugdhulp en de transformatie is nog niet gerealiseerd[15]. Daar komt de druk op de financiële houdbaarheid van de jeugdhulp bovenop. Hoewel de inkoopstrategie in juni 2021 is vastgesteld en de nieuwe contracten op 1 januari 2023 ingaan, zit er grote tijdsdruk op het inkoopproces. De eerste resultaten moesten al in 2021 worden opgeleverd. Ook zijn goede werkafspraken nodig (met doorzettingsmacht) om met de juiste snelheid het inkoopproces te kunnen doorlopen.

De inkoopstrategie is tot stand gekomen na een uitgebreide reflectie op het zorglandschap van de afgelopen jaren. Deze reflectie heeft plaatsgevonden samen met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de zes gemeenten. Zo zijn interviews gehouden, diverse onderzoeken en evaluaties uitgevoerd en is een marktanalyse gedaan. Het centrale uitgangspunt voor de inkoop van de huidige contractperiode (tot en met 2022) was keuzevrijheid voor de inwoners. Hiervoor is een breed aanbod van voorzieningen nodig, zodat er voldoende keuzes zijn. De inkoopsystematiek ‘open house’ sluit aan bij deze filosofie. Zorgaanbieders hebben in een ‘open house’ recht op een overeenkomst als ze voldoen aan bepaalde (kwaliteits)eisen. De ‘open house’ methodiek heeft de afgelopen jaren in verschillende regio’s geleid tot een groot aantal gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. Dit is voor de regio Rivierenland niet anders met in totaal 410 jeugdhulpaanbieders. Om gericht te kunnen sturen op de jeugdhulp wordt, voor sommige vormen van jeugdhulp, het aantal jeugdhulpaanbieders in de nieuwe inkoopronde afgebouwd. Er is nadrukkelijk gekozen om van de ‘open house’ systematiek af te stappen en de verwerving uit te voeren via een aanbesteding.

In totaal worden acht uitgangspunten gehanteerd voor de nieuwe inkoop:

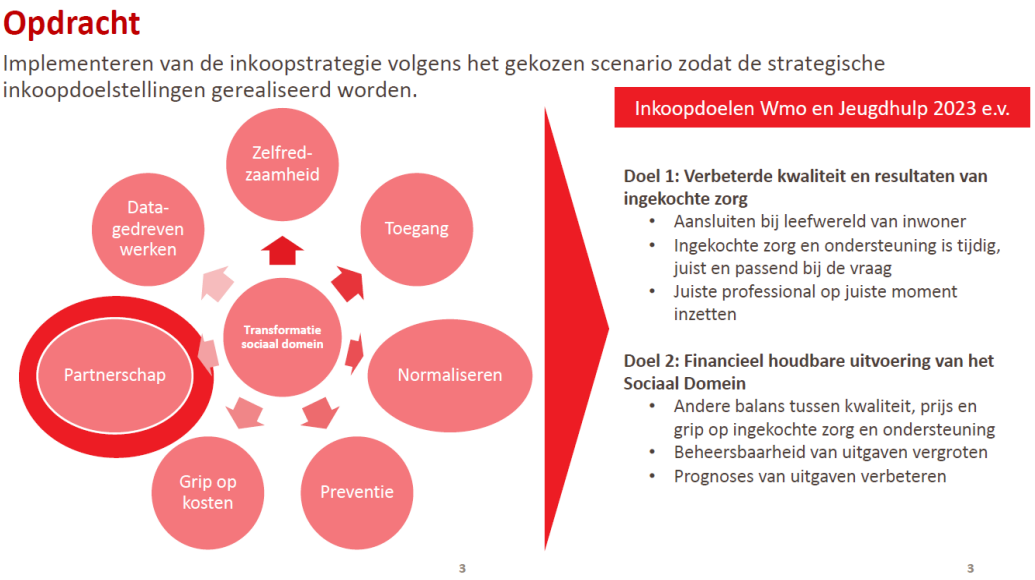
1. Zelfredzaamheid staat voorop
2. De gemeentelijke toegang tot maatwerkvoorzieningen blijft lokaal georganiseerd
3. Normaliseren
4. Preventie
5. Grip op kosten
6. Resultaat en kwaliteit
7. Partnerschap
8. Datagedreven werken

De uitgangspunten komen terug in de twee overkoepelende inkoopdoelstellingen. Figuur 3 vat het geheel goed samen.

[12] Vastgesteld in de collegevergadering van 15 juni 2021.
[13] Hoewel de inkoopstrategie de jeugdhulp én de Wmo betreft, wordt vanwege de scope van dit onderzoek alleen verwezen naar de onderdelen die raken aan de jeugdhulp.
[14] Inmiddels doen de gemeenten Maasdriel en Zaltbommel mee bij de inkoop van intramurale jeugdzorg.
[15] Uit het Implementatieplan Inkoopstrategie, pagina 4.

1. Verbeterde kwaliteit en resultaten van de ingekochte zorg
2. Financieel houdbare uitvoering van het sociaal domein

Figuur 3 Inkoopdoelstellingen en uitgangspunten voor de nieuwe inkoopronde



De nieuwe inkoop voor jeugdhulp is gebaseerd op een doorontwikkeling van de segmenten. Waar deze in de huidige inkoop nog gericht zijn op de oude segmentering uit de voormalige Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, Wet langdurige zorg en de Zorgverzekeringswet, wordt de indeling nu doorontwikkeld naar een segmentering die beter past bij het huidige zorglandschap. Voor jeugdhulp zijn dit de segmenten:

- Ambulante begeleiding
- Ambulante behandeling
- Logeren
- Wonen met begeleiding
- Wonen met behandeling
- Overige jeugdhulp

Per bovenstaande segment wordt waar nodig een onderscheid gemaakt in de wijze van sturing. Dit gebeurt aan de hand van de sturingsinstrumenten toegang, bekostiging, contractering en leveranciersmanagement.

Door deze vier sturingsinstrumenten in samenhang te organiseren ontstaat gerichte samenhangende sturing op de inkoopdoelstellingen (zie hierboven). De ervaringen van jeugdhulpaanbieders, maar ook de ervaring vanuit de gemeentelijke toegang met de inkoopstrategie wordt in hoofdstuk 7 beschreven.

5.2 Lokaal jeugdbeleid

Naast het regionale beleid zijn in de gemeente Tiel een aantal (beleids)documenten vastgesteld over het jeugdbeleid. Deze paragraaf start met een korte uiteenzetting van het coalitieakkoord op het gebied van jeugdhulp én de in 2022 gepubliceerde terugblik hierop. Vervolgens nemen we het lokale jeugdbeleid onder de loep.

Coalitieakkoord 2018-2022

Het coalitieakkoord benoemt een aantal speerpunten ten aanzien van het jeugdbeleid:

- *Goede monitoring en analyse:* de zorgtaken voor de gemeente Tiel kosten jaarlijks meer dan het geld dat het Rijk voor deze taken beschikbaar stelt. Er zijn al veel verbeteringen in gang gezet, zoals de inzet van de praktijkondersteuner bij de huisarts, maar er zijn meer van dit soort verbeteringen nodig om de kwaliteit hoog te houden en de kosten beheersbaar. De coalitie kondigt een analyse aan naar de precieze redenen van het relatief hoge jeugdhulpgebruik in de gemeente Tiel. Dit biedt bruikbare handvatten voor sturing.
- *Hulp op elkaar afgestemd*: om de vele hulpvragen en vormen van hulp goed op elkaar af te stemmen gaat de gemeente Tiel werken met een integrale toegang.
  In de coalitieperiode wordt toegewerkt naar één integraal loket waar alle inwoners terechtkunnen met al hun (hulp)vragen. Hiermee wordt gepoogd om de toeleiding naar de juiste zorg en de samenwerking te verbeteren.
- *Centrale inkoop van zorg en ondersteuning*: regionaal werkt de gemeente Tiel samen met de andere gemeenten in regio Rivierenland. Samen wordt de jeugdhulp, maar ook de Wmo vormgegeven. De schaalgrootte zorgt voor slagkracht en schaalvoordeel, maar leidt tot minder directe invloed van de gemeente Tiel, bijvoorbeeld op het aantal gecontracteerde organisaties. Er wordt een evaluatie van de samenwerking aangekondigd om te zoeken naar een goede rol- en taakverdeling tussen de regio en de gemeente Tiel.

Inmiddels is de terugblik op dit coalitieakkoord gegeven door het college van B&W van de gemeente Tiel[16]. Sinds januari is één centrale toegang voor alle hulpvragen gerealiseerd voor alle inwoners van de gemeente Tiel. De centrale toegang heet de Sociale Poort en is een samenwerking tussen de gemeente Tiel, Santé Partners, MEE Gelderse Poort en Buurtzorg Jong. Daarnaast is veel ingezet op monitoring, onderzoek en analyse. Er is een beter inzicht ontstaan in de kosten, maar ook in de doelgroep en de zorgvraag. De regionale inkoopstrategie helpt de gemeente Tiel om gericht te sturen op de ingekochte ondersteuning, de kwaliteit van hulp en ondersteuning en de bijbehorende kosten.

Balanceren in het sociaal domein

Het beleid ten aanzien van jeugd(hulp) is vastgelegd in meerdere notities, onder andere in de beleidsnotitie "Balanceren in het sociaal domein. Geactualiseerd beleidsplan Jeugd en Wmo 2021-2022". Het eerdere beleidsplan gold als geldend beleid van 2017 tot en met 2020.

Hoewel de looptijd was verstreken bij het opstellen van een geactualiseerd beleidsplan, waren de maatschappelijke effecten uit het "Beleidsplan Jeugd en Wmo 2017-2020" nog steeds actueel. Bij het vaststellen van het geactualiseerde beleidsplan is nadrukkelijk gekozen voor een kortere doorlooptijd: *"Dit geeft ons de mogelijkheid met onze inwoners eind 2022 een nieuwe visie op het Sociale Domein te maken. Daarbij kunnen we dan ook voortbouwen op de eerste ervaringen met de Sociale Poort."*

Het beleidsplan voor Jeugd en Wmo bevat een duidelijke ambitie en concrete doelstellingen. De ambitie luidt dat inwoners van de gemeente Tiel de mogelijkheid hebben om mee te doen en bij te dragen aan de samenleving. Deze ambitie wordt geoperationaliseerd in een aantal doelstellingen:

- Tielse inwoners wonen zo lang mogelijk zelfstandig thuis.
- Tielse inwoners, jong en oud, zijn (financieel) gezond en veilig.

[16] https://www.tiel.nl/terugblik-op-het-coalitieakkoord-2018-2022-tiel-balans

- Tielse inwoners dragen bij aan de maatschappij door middel van arbeid of maatschappelijke participatie.

Iedere doelstelling is geconcretiseerd in verschillende indicatoren. Zo bevat de doelstelling "Tielse inwoners, jong en oud, zijn (financieel) gezond en veilig" de indicatoren meldingen kindermishandeling, meldingen huiselijk geweld, jongeren met een delict voor de rechter, jongeren met jeugdbescherming, jongeren met jeugdhulp, jongeren met jeugdreclassering en kinderen in uitkeringsgezinnen. Uit de indicatoren blijkt dat er aandacht is voor de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. Tegelijkertijd betreffen de doelstellingen vooral integrale doelstellingen die raken aan meer domeinen, zoals de Wmo en de Participatiewet. Deze integrale blik is terug te lezen in meerdere beleidsdocumenten van de gemeente Tiel over het sociaal domein, bijvoorbeeld in het bijbehorende uitvoeringsprogramma.

In het uitvoeringsprogramma wordt direct de vertaling gemaakt van doelstellingen (zie hierboven) naar inzet. Dit betekent dat er geen doelstellingen zijn vastgesteld specifiek voor de jeugdhulp. Een verdere concretiseringsslag in de doelstellingen van de jeugdhulp van de gemeente Tiel is nodig om gericht te kunnen sturen. Om als gemeente(raad) concreet te kunnen sturen zijn concrete doelstellingen nodig, geoperationaliseerd in indicatoren en meetinstrumenten. Hoewel dit bij de integrale doelstellingen vastgesteld is, ontbreken concrete doelstellingen op het thema jeugd. Daarnaast zijn in het beleidsplan en in het uitvoeringsprogramma geen normeringen opgenomen. Met andere woorden, wanneer is de gemeente Tiel tevreden ten aanzien van de jeugdhulp?

Rol van de gemeente in de keten

In de Toekomstvisie Tiel staat benoemd dat de gemeente Tiel haar rol betrokken, activerend en nuchter wil invullen. De betrokkenheid betekent het naast de inwoner staan. Investeren in de zelf- en samenredzaamheid van inwoners valt onder de activerende rol. De gemeente Tiel ziet een nuchtere rol voor zichzelf weggelegd in het kader van normaliseren, ontzorgen en afschalen. Deze laatste rolopvatting van de gemeente leidt ook tot de beleidsmatige inzet op de sociale basis. De gemeente Tiel wil de beweging maken naar een stevige sociale basis gericht op het versterken van de zelfredzaamheid van inwoners. Hierbij wordt het onderscheid en de volgordelijkheid aangebracht tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie. "Praktisch betekent de vertaling van deze aanpak naar onze rol, dat we de drie maatschappelijke effecten willen bereiken door een sterkere (regie)rol van de gemeente voor kader, ontwikkeling en uitvoering in de 0e-1e-2e lijn." (Balanceren in het sociale domein, pagina 6).

De gemeente Tiel kondigt aan steviger te willen sturen op de beweging naar een stevige sociale basis. Meer dan voorheen vindt de sturing plaats op basis van actuele cijfers en inzichten.

Samen met inwoners

De gemeente Tiel hecht er veel waarde aan dat ook inwoners kunnen participeren bij de beleidsvorming. De coronamaatregelen van de afgelopen jaren hebben de participatie van inwoners bij het opstellen van beleid bemoeilijkt. Tegelijkertijd is de betrokkenheid van inwoners benoemd als belangrijk ontwikkelpunt voor de komende jaren. Volgens het vastgestelde beleid is inwonersparticipatie een kwestie van maatwerk.

Dit betekent dat per thema wordt onderzocht hoe inwoners betrokken worden bij het beleid. Daarnaast worden vijf niveaus van betrokkenheid beschreven:

- Informeren
- Raadplegen
- Adviseren

- Coproduceren
- Meebeslissen

Per onderwerp wordt, bij voorkeur in samenspraak met inwoners, vastgesteld welk niveau van burgerparticipatie het beste past. Volgens het vastgestelde beleid is dit in 2021 uitgevoerd en opgepakt. De onderzoekers hebben niet kunnen vaststellen of dit ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Uit gesprekken komt naar voren dat de ervaring en input van jeugdigen en kinderen juist meer meegenomen kunnen worden in het beleid. Ook kunnen de 'reguliere' kanalen van participatie, zoals de Wmo-raad, meer en beter gebruikt worden. Tegelijkertijd is het goed om te benoemen dat het contact met bijvoorbeeld de Wmo-raad de afgelopen jaren sterk is verbeterd.

Aanpalend beleid

Het sociaal domein is een breed terrein. Er zijn verschillende aangrenzende beleidsterreinen die raken aan het jeugdhulpbeleid. Voor dit onderzoek is het onderwijsachterstanden- en sportbeleid onder de loep genomen. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft duidelijke raakvlakken met het jeugdbeleid. Het gaat immers over een optimale ontwikkeling voor ieder kind om zijn of haar talenten te ontplooien. Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) is bedoeld om gelijke kansen te geven aan alle kinderen bij hun ontwikkeling.

Het OAB voor de gemeente Tiel is vastgelegd in de notitie "Onderwijsachterstandenbeleid gemeente Tiel 2018-2021". De gemeente Tiel maakt op allerlei vlakken een beweging naar meer preventieve voorzieningen in een sterke sociale basis. Veel van het OAB krijgt uitvoering in het onderwijs of in de samenwerking tussen de gemeente Tiel en het onderwijs. Dit maakt daarmee dus eveneens onderdeel uit van de sociale basis, zoals ook blijkt uit het onderwijsachterstandenbeleid: *"De inzet van de onderwijsconsulenten, de pedagogische medewerkers, leerkrachten, jeugdhulpverpleegkundigen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid dragen bij aan de eerder genoemde pedagogische civil society en basisstructuur, zodat kinderen veilig en positief kunnen opgroeien en zich kunnen ontwikkelen"*.[17]

De gemeente Tiel streeft naar gezonde, vitale en weerbare inwoners. Er zijn allerlei middelen die hieraan bijdragen. Sport en bewegen is één van deze middelen. Sport is nadrukkelijk een onderdeel van het sociaal domein en van de sociale basis. Het is daarmee één van de middelen om kinderen en jongeren de kans te bieden om gezond en veilig op te groeien. Het sport- en beweegbeleid ligt hiermee in het verlengde van het algemene jeugdbeleid waarin de sociale basis een steeds belangrijkere rol gaat spelen voor jongeren met een hulpvraag.

5.3 Juridisch kader

De Jeugdwet schrijft voor dat de gemeenteraad in de verordening de regels vaststelt met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet. In de verordening legt de gemeente de juridische reikwijdte vast van wat jeugdhulp is en wat niet. Een verordening is het wettelijk fundament voor het geven van beschikkingen en vormt daarmee het juridische kader. De verordening wordt vaak gezien als een sluitstuk van een inkoopproces, maar de verordening kan vanuit dit oogpunt ook als vertrekpunt voor de uitvoering worden gezien.
De verordening jeugdhulp is in de gemeente Tiel op verschillende momenten vastgesteld én geactualiseerd. De verordening 2019 is in maart 2021 geactualiseerd op een aantal Pgb-artikelen. De actualisatie gaat over de kwaliteitseisen bij de inzet van een pgb en over de hoogte van het pgb voor formele hulp. Zo is voor logeeropvang een specifiek tarief opgenomen voor een etmaal als dit

[17] Onderwijsachterstandenbeleid gemeente Tiel 2018 - 2021, pagina 18.

uitgevoerd wordt door een informele hulpverlener. Verder is toegevoegd dat het pgb geen vrij besteedbaar deel bevat.

Naast de verordening heeft de gemeenteraad een Besluit Jeugdhulp gemeente Tiel 2015 vastgesteld. Dit document is in 2019 herzien[18]. Dit document bevat overlap met de verordening en beschrijft bijvoorbeeld eisen ten aanzien van de aanvraag voor een individuele voorziening, maar ook de eisen voor een gesprek. Uit de gevoerde interviews blijkt dat beide documenten onvoldoende aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Hoewel het aantal bezwaarschriften beperkt is gebleven de afgelopen jaren, blijkt dat het ingewikkeld is om met het bezwaar om te gaan vanwege de verouderde termen uit de Verordening Jeugdhulp en het Besluit Jeugdhulp.

[18] De onderzoekers hebben het besluit jeugdhulp 2019 ingezien. Tegelijkertijd is via https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR347829/1 inzichtelijk dat het besluit uit 2015 nog steeds geldend is.

H6 | Organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop de gemeente Tiel de taken vanuit de Jeugdwet heeft georganiseerd. Daarbij geven we weer hoe de gemeente Tiel de toegang tot jeugdhulp heeft georganiseerd en welke rol de Sociale Poort en het Team Jeugd en Gezin hierin vervullen.

Deelvraag	Antwoord
4. Hoe is de inkoop geregeld? Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de Regio Rivierenland neergelegd? Welke afspraken zijn hierover gemaakt en op welke punten kan de gemeente sturen bij de inkoop?	• De huidige taken voor de Regio Rivierenland zijn vastgelegd in een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Hoewel dit duidelijk is vastgelegd, is er veel discussie in de regio over de gemeentelijke en regionale verantwoordelijkheden. Op het moment van schrijven wordt de DVO herzien.
Normen	**Waardering**
• Er is een overzicht van taken en afspraken die zijn gemaakt met de Regio Rivierenland over de taken die daar zijn belegd. • De gemeente is in staat om richting te geven aan de inkoop(afspraken).	• De formele taken en verantwoordelijkheden van de Regio Rivierenland zijn vastgelegd in de DVO. • Het opstellen van de regiovisie, een nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten in Rivierenland en de herziening van de DVO dient de regio én individuele gemeenten meer sturingsmogelijkheden te geven.
Deelvraag	**Antwoord**
5. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult de Sociale Poort Tiel en het Team Jeugd en Gezin hierbinnen?	• Alle inwoners kunnen bij de Sociale Poort terecht met hun vragen. Het team Jeugd en Gezin is aan zet bij de vragen op het gebied van jeugd, waarbij de Sociale Poort geen direct antwoord kan geven. De aansluiting tussen de Sociale Poort en de sociale basis is één van de belangrijke uitgangspunten van de organisatie.
Normen	**Waardering**
• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is.	• Het organisatierapport Sociale Poort geeft een duidelijke weergave van de organisatiestructuur van de Sociale Poort.

• Er zijn stukken (op de website), die cliënten informeren over hoe zij een aanvraag kunnen doen voor jeugdhulp. • Er is vanuit het Team Jeugd en Gezin (maar ook vanuit de Sociale Poort) actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.	• De openingstijden, wijze van contact en het doel van de Sociale Poort staat duidelijk beschreven op de website. Ook maatschappelijke partners weten de weg naar de Sociale Poort (of direct naar het team Jeugd en Gezin) goed te vinden. • Omdat in dit onderzoek uiteindelijk niet met cliënten is gesproken, valt niet vast te stellen of Team Jeugd en Gezin actief inwoners heeft geïnformeerd over (de toegang tot) Jeugdhulp. • De gemeente Tiel probeert ook de verbinding te leggen met andere toegangsroutes voor jeugdhulp, zoals de huisarts. Het invoeren van de praktijkondersteuner jeugd (POH-jeugd) bij de huisarts is in de gemeente Tiel een succes. De POH-jeugd biedt (korte) begeleidingstrajecten om jeugdigen en gezinnen te helpen. Het blijkt dat er vervolgens in veel gevallen geen specialistische jeugdhulp nodig is.

6.1 Samenwerking in de regio Rivierenland

De gemeenten in de regio Rivierenland werken met elkaar samen op het gebied van jeugdhulp. Ten grondslag aan de samenwerking ligt een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Dit document beschrijft de taken en verantwoordelijkheden van de regio. Het gaat om de volgende taken die volgens de DVO zijn belegd bij de Regio Rivierenland op de thema's Wmo en Jeugd:

- Inkoop
- Contractmanagement
- Contractbeheer
- Data-analyse
- Advies over beleid en procesoptimalisatie
- Organisatie van de (Jeugd)beschermingstafel

Hoewel de Regio Rivierenland kan adviseren over beleidsontwikkeling of kan faciliteren ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van beleid bij de individuele gemeenten. Tegelijkertijd is er discussie over de precieze rol van de gemeenten in vergelijking met de regio met het opstellen van (regionaal) beleid. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat er geen concrete regionale visie is voor de jeugdhulp, omdat de discussie over rollen en verantwoordelijkheden over beleid nog loopt. Uit de gesprekken én uit de evaluatie van de DVO uit 2019 blijkt dat er behoefte is in de regio om een gezamenlijke visie op jeugd en Wmo te ontwikkelen. Een regionale visie is ten tijde van dit onderzoek in de maak.

In het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) dient iedere jeugdhulpregio een regiovisie op te stellen in samenwerking met het veld. De regiovisie wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 aangeboden aan de gemeenteraad van de gemeente Tiel.

Individuele gemeenten zorgen zelfstandig voor het beleid, voor het berichtenverkeer, de toegang tot hulp en de monitoring. Naast de discussie over de verantwoordelijkheid voor het opstellen van (regionaal) beleid leidt de huidige taakverdeling tot een aantal uitdagingen. Het is ingewikkeld voor de Regio Rivierenland om lokale situaties goed te monitoren vanuit hun taak om data-analyses uit te voeren. Ze zijn immers afhankelijk van de gemeenten om deze data aan te leveren. De verbinding tussen de Regio Rivierenland en de gemeente Tiel wordt op dit onderdeel niet altijd voldoende gelegd. Het gevolg hiervan is dat de regio niet altijd goed op de hoogte is van bepaalde ontwikkelingen in de gemeente Tiel die wel belangrijk kunnen zijn om hun kerntaken uit te voeren.

Evaluatie en herziening DVO

Eind 2019 is de DVO geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt de meerwaarde van de samenwerking voor het effectief en efficiënt uitvoeren van de jeugdhulp. Daarnaast is geconcludeerd dat er aanleiding is om de samenwerking tussen de gemeenten onderling en het optreden van de gemeenten als gezamenlijke opdrachtgever te verbeteren, onder andere door goede werk- en procesafspraken te maken en vast te leggen. Inmiddels is een nieuwe DVO in de maak voor de opdracht aan de Regio Rivierenland.

De samenwerking tussen de gemeenten in de regio Rivierenland wordt in de toekomst geregeld door een samenwerkingsovereenkomst. Dit document regelt de wijze waarop gemeenten met elkaar samenwerken. Het gaat bijvoorbeeld over het nemen van besluiten en de regionale governance.

Er is op dit moment een managersoverleg in de regio, maar het is nog onvoldoende vastgelegd wat hun rol en verantwoordelijkheid is ten opzichte van bijvoorbeeld de verbindingsofficieren.

De verbindingsofficieren zijn de contactpersonen vanuit de gemeenten in de regio Rivierenland. Iedere gemeente benoemt volgens de DVO een verbindingsofficier én een plaatsvervanger. De verbindingsofficieren van de gemeenten komen bij elkaar in het verbindingsofficieren overleg.

Regionaal overleg

Naast het verbindingsofficieren overleg wordt er in de regio op verschillende inhoudelijke thema’s en niveaus overlegd:

- Portefeuillehouders Beraad waarin acht wethouders deelnemen
- Managersoverleg dat sinds kort in de lucht is
- Werkgroep volumebeheersing GGZ
- Werkgroep zorg en veiligheid
- Werkgroep coördinatoren gebiedsteams
- Werkgroep backoffice (regionale afstemming backoffices)

Er is bij de gemeente Tiel ook behoefte om een regionaal beleidsoverleg op te richten. Hoewel de gemeente Tiel hiervoor pogingen heeft gedaan, is dit nog niet van de grond gekomen. Dit is deels terug te leiden op de vele personeelswisselingen in de regio, maar heeft vooral betrekking op de regionale discussie over rol- en taakverdeling tussen gemeenten en de regio.

6.2 Toegang tot jeugdhulp

Inwoners van de gemeente Tiel kunnen op verschillende plekken terecht met hun hulpvraag. Wanneer blijkt dat er jeugdhulp nodig is, kunnen jeugdige en gezin worden doorverwezen naar de (specialistische) jeugdhulp. Vanuit de Jeugdwet hebben meerdere organisaties en professionals de mogelijkheid om jeugdhulp in te zetten. Het gaat om de gemeentelijke toegang, de huisarts, de medisch specialist, de jeugdarts, de kinderrechter en de gecertificeerde instelling. In deze paragraaf bespreken we de ontwikkeling van de gemeentelijke toegang.

Sociale Poort

De gemeente Tiel heeft de gemeentelijke toegang georganiseerd in de Sociale Poort.
Per 1 januari 2021 is de Sociale Poort de plek waar inwoners terechtkunnen met vragen over hulp en ondersteuning. Het idee achter de Sociale Poort is duidelijkheid en eenvoud voor de inwoners aan de ene kant en goede professionele samenhang in de gemeentelijke toegang aan de andere kant.
De aanleiding voor het doorontwikkelen van de gemeentelijke toegang in de Sociale Poort is drieledig[19]:

- Integraal werken: in de gemeente Tiel was er sprake van een grote versnippering aan loketten in het sociaal domein. Eén van de gevolgen hiervan was het dubbel uitvoeren van hulp en ondersteuning aan inwoners van de gemeente Tiel. Voor inwoners was het daarnaast onvoldoende duidelijk waar ze hun vragen konden stellen. Met het proces om tot de Sociale Poort te komen, wilde de gemeente Tiel één integrale toegang om duidelijkheid te verschaffen aan inwoners waar ze terechtkunnen met (hulp)vragen en integraal werk mogelijk te maken.
- Opdrachtgeverschap: om goed samen te werken is een duidelijke rol- en taakverdeling essentieel. De gemeente Tiel wil naast een integrale toegang ook gerichter opdracht geven. In de opdracht staat meer dan voorheen duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties.
- Kostenbesparing: bovenstaande punten zorgden voor een groter beroep op maatwerkvoorzieningen. Door de gemeentelijke toegang effectiever te organiseren moest € 900.000 ten opzichte van de begroting Wmo en jeugd 2019 worden gerealiseerd.

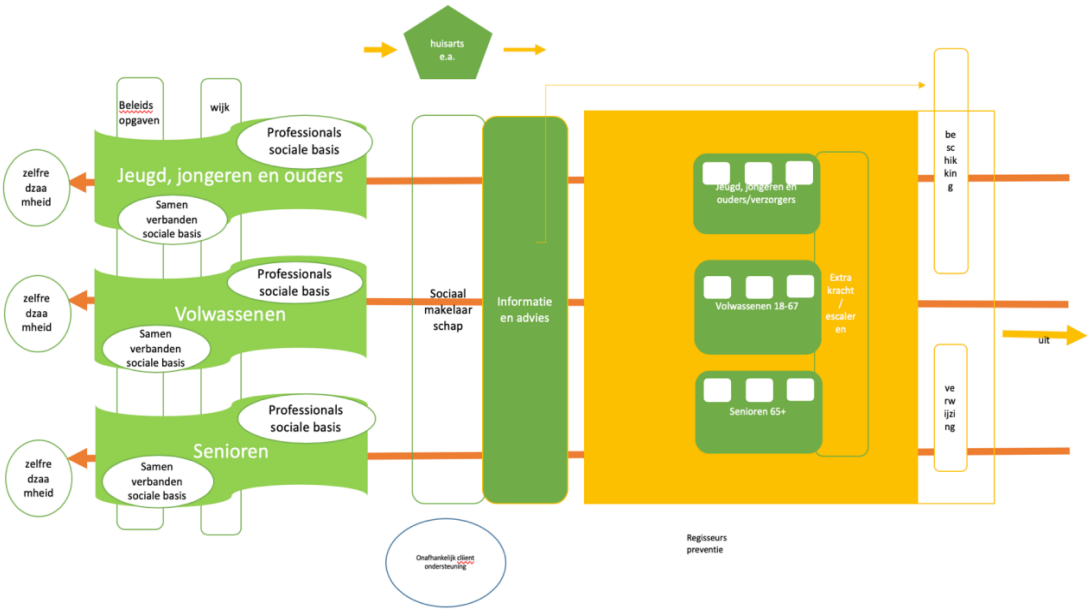
Bovenstaande punten tonen de urgentie aan voor de gemeente Tiel om aan de slag te gaan met de Sociale Poort. De aanpak is ontwikkeld op basis van verschillende uitgangspunten, die hieronder staan:

- De oplopende kosten in het sociaal domein zowel inhoudelijk als financieel te beheersen en (waar mogelijk) verbeteren.
- Dit doen we door toe te werken naar een duidelijke en eenvoudige basisinfrastructuur waar alle opgaven binnen het Sociaal Domein op aangehaakt kunnen worden.
- Dit geeft eenvoud en duidelijkheid aan inwoners.
- De gemeente pakt duidelijk de regie op de kaders, inhoud en uitvoering binnen deze basisinfrastructuur en opereert consistent vanuit eenzelfde rol.
- Dit perspectief vormt daarmee ook de opdracht aan en samenwerking met de externe partijen.
- Hiermee werken we gezamenlijk aan het vergroten van de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de ingezette zorg.
- De totale financiële besparing die gerealiseerd moet worden is € 900.000 ten opzichte van de begroting Wmo/jeugd 2019.

[19] Dit is gebaseerd op het Organisatierapport Ten behoeve van de aanpak sociale poort (juni 2020, pagina 5-7).

De inrichting van de Sociale Poort is gebaseerd op dertien bouwstenen. Ieder van deze bouwstenen wordt in het organisatierapport verder toegelicht en uitgewerkt. Schematisch geeft de gemeente Tiel het op de volgende wijze weer:

Figuur 4 Schematische weergave van de Sociale Poort



Uit bovenstaand figuur blijkt duidelijk de koppeling tussen individuele hulptrajecten en de sociale basis. Er wordt nadrukkelijk afgewogen of een vervolg mogelijk is in de sociale basis (linkerkant van het schema). Het inzetten van een maatwerkvoorziening blijft uiteraard ook mogelijk en wordt weergegeven aan de rechterkant van het schema.

In 2020 zijn door de wijkteams van Santé Partners en Buurtzorg Jong (voorafgaand aan de start van de Sociale Poort) 774 trajecten uitgevoerd. 314 (40%) van deze trajecten betreffen nieuwe instroom in 2020. 460 (60%) van deze trajecten zijn doorlopend uit 2019. Van de in 2020 afgesloten trajecten betrof 37% van de casussen meerdere hulpvragen. Het gaat hier dus om multiproblematiek. De cijfers van de Sociale Poort in 2021 zijn ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek nog niet beschikbaar.

De cliëntenraad participatie en Wmo-raad zijn meegenomen in het proces om de Sociale Poort op te zetten. Beide raden hebben iedere maand een update ontvangen over de laatste ontwikkelingen. Ook is beide raden in 2019 formeel om advies gevraagd over de inhoudelijke ontwikkelrichting van de Sociale Poort.

Het blijkt uit interviews dat het onvoldoende duidelijk is in hoeverre de ontwikkeling naar de Sociale Poort het resultaat is van een specifieke behoefte in de samenleving of de uitvoering van een perspectief van de gemeente Tiel.

Er is gekozen voor het samenvoegen en continueren van de inzet bij verschillende organisaties. Het gaat om de inzet van Buurtzorg Jong, Santé Partners en MEE. Dit betekent dus dat het aantal fte hetzelfde is gebleven bij de overgang naar de Sociale Poort.

Samenstelling Team Jeugd en Gezin

In de Sociale Poort zijn verschillende teams actief. Voor kinderen en gezinnen is dit het Team Jeugd en Gezin. Na een eerste intake bij de Sociale Poort wordt het Team Jeugd en Gezin ingezet om de vraag verder op te pakken en te verhelderen. In het Team Jeugd en Gezin werken veel verschillende expertises en functies. Het gaat onder andere over:

- Jeugd- en gezinswerkers wijkteams Jeugd (mix van expertises)
- Jeugdconsulenten
- Schoolmaatschappelijk werk
- Leerplicht
- Schuldhulpverlening
- Wmo-consulenten
- Participatiecoach
- Consulenten Bijzondere Bijstand
- MEE cliëntondersteuning

Deze expertises worden ingezet om bijvoorbeeld ouder- en kindgesprekken, ondersteuning op alle leefgebieden en opvoedondersteuning te bieden. Daarnaast leveren de teams trainingen, waaronder KIES-trajecten en SOVA-trainingen.

De professionals in de teams werken vanuit de organisaties Buurtzorg Jong en Santé Partners. Beide ontvangen jaarlijks een subsidie om de inzet van de professionals te financieren. Deze organisaties zijn verantwoordelijk voor de organisatie van een geheel team. In de praktijk kunnen de organisaties dit, binnen de kaders van de subsidie, op een eigen manier invullen. Zo verschilt de wijze waarop de teams in Tiel ambulante hulp en ondersteuning aanbieden. Dit wordt bepaald op basis van verschillende factoren, zoals de aanwezige wachtlijst. Op dit moment speelt een discussie tussen de gemeente Tiel en de maatschappelijke partners over de looptijd van de subsidie. Zoals de meeste subsidies is de looptijd op dit moment één jaar. Er wordt onderzocht of een langere subsidietermijn een mogelijkheid is. Dit hangt samen met het versterken van de sociale basis en de subsidies die op dit terrein worden afgegeven.

Taken Team Jeugd en Gezin en jeugdconsulenten

Mocht een aanvraag voor specialistische jeugdhulp nodig zijn, dan zijn de jeugdconsulenten aan zet. Deze professionals zijn in dienst van de gemeente Tiel en nemen uiteindelijk het besluit of specialistische jeugdhulp nodig is en geven de beschikking af. Zij hebben korte lijnen met de medewerkers van het Team Jeugd en Gezin, maar ook met aanbieders van jeugdhulp. De jeugdconsulenten bewaken het totale proces en hebben hiermee de ‘procesregie’. Zij toetsen of de inhoud van de aanvraag voldoende past bij de procedurele eisen. Een voorbeeld hiervan is de toets of het netwerk wel voldoende betrokken is. De ‘casusregie’ ligt bij de professionals in het Team Jeugd en Gezin. Zij zorgen ervoor dat de inhoudelijke hulpverlening goed op elkaar aansluit en dat de inhoudelijke doelstellingen worden gemonitord. Het functie-onderscheid tussen jeugdconsulenten en professionals uit het Team Jeugd en Gezin bestaat al sinds de decentralisaties uit 2015. Betrokkenen geven aan dat dit onderscheid goed werkt.
Er is een laagdrempelig contact tussen het Team Jeugd en Gezin en de jeugdconsulenten en iedere professional kijkt vanuit een eigen rol en expertise naar de casuïstiek.

Het voeren van casusregie neemt de meeste tijd in beslag van de professionals uit het Team Jeugd en Gezin. Uit één van de gesprekken wordt geschat dat casusregie twee derde van de tijd vraagt van professionals. Er lijkt eveneens een samenhang tussen het zelfstandig bieden van hulp en ondersteuning, de caseload en de wachtlijst bij het Team Jeugd en Gezin.

Het zelfstandig bieden van hulp en ondersteuning kost relatief veel tijd met een hoge caseload en druk op de wachtlijst tot gevolg. Het niet zelfstandig bieden van hulp en ondersteuning leidt tot een doorverwijzing naar specialistische hulp, terwijl de kennis en expertise om het zelfstandig te doen wel in huis zijn.

Iedere organisatie is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van uitvoeringsdocumenten, waaronder werkprocessen. Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende werkprocessen en werkafspraken zijn gedocumenteerd. De onderzoekers hebben deze documenten meerdere keren opgevraagd, maar niet ontvangen. Dit betekent dat er geen uitspraak gedaan kan worden over de kwaliteit of de aanwezigheid van documenten in de uitvoering.

6.3 Organisatie van de sociale basis

Met de sociale basis bedoelt de gemeente Tiel de optelsom van alle voorzieningen die ertoe bijdragen dat mensen in staat zijn om voor zichzelf te zorgen en zich in sociale situaties staande weten te houden (eventueel met behulp van hun omgeving). Het gaat om collectieve activiteiten, gericht op preventie, zelfredzaamheid en participatie.[20] Denk hierbij aan het onderwijs, kerken, (sport- en cultuur)verenigingen, kinderopvang en de JGz. Met sommige van deze organisaties heeft de gemeente Tiel een directe opdrachtgever-/opdrachtnemerrelatie, bijvoorbeeld via een subsidie. Andere initiatieven of gemeenschappen ontstaan op initiatief van inwoners of organisaties zelf.

Doordat de kosten van de jeugdhulp al jaren stijgen (wat een landelijk beeld is), probeert de gemeente Tiel in te zetten op een sterke sociale basis. Ondersteuning vanuit voorzieningen in de sociale basis is vaak sneller, effectiever en goedkoper dan de inzet van tweedelijns jeugdhulp. De sociale basis biedt namelijk vrij toegankelijke ondersteuning aan inwoners. Inwoners kunnen zonder indicatie of verwijzing gebruikmaken van de ondersteuning. Ook kan het Team Jeugd en Gezin de sociale basis inzetten als een (gedeeltelijk) antwoord op de hulpvraag (zie ook paragraaf 6.2).

Huisartsen en POH-GGZ-J

Huisartsen zijn voor veel inwoners van de gemeente Tiel een belangrijk (eerste) aanspreekpunt bij hulpvragen. De huisarts is dan ook één van de grote verwijzers naar jeugdhulp en met name jeugd-GGZ. De gemeente Tiel is in 2018 gestart met de pilot Praktijkondersteuner Huisartsen Jeugd (POH-jeugd). De inzet van de POH-jeugd heeft vier doelen:

1. Versterken van de deskundigheid op jeugd in de eerste lijn.
2. Het leveren van goede, passende zorg op maat.
3. Indien nodig faciliteren van een kwalitatief goede doorverwijzing.
4. Versterken van de samenwerking tussen huisartsen, wijkteams en overige partners.

Bijkomend effect is de positieve uitwerking op de kosten. Dankzij de pilot is de kwaliteit van de verwijzingen toegenomen, is de samenwerking tussen de POH-jeugd en partners verbeterd en krijgen meer kinderen in de huisartsenpraktijk direct de juiste hulp en ondersteuning. Vanwege het succes van de pilot heeft de gemeenteraad in december 2020 structureel geld gereserveerd in de begroting voor de inzet van de POH-jeugd.

[20] Uit balanceren in het sociale domein. Geactualiseerd beleidsplan Jeugd-Wmo 2021-2022, pagina 7.

De gemiddelde jaarlijkse besparing met de inzet van de POH-jeugd is € 491.860[21]. Deze kostenvermindering heeft te maken met het verminderen van de doorverwijzingen én de korte trajecten die de POH-jeugd biedt.

Gedurende de pilotfase zijn er meer[22] dan 470 jeugdigen geholpen door de POH-jeugd. 141 jeugdigen zijn na een kort begeleidingstraject van de POH-jeugd niet doorverwezen naar specialistische jeugdhulp. De geschatte opbrengst hiervan is € 627.000. Het is belangrijk om te benoemen dat de verwijzingen naar voorliggende voorzieningen of de wijkteams niet zijn meegenomen. Verder is te zien dat de jeugdigen die na een begeleidingstraject hulp nodig hebben, minder intensieve specialistische jeugdhulp nodig hebben. Jeugdigen die eerder nog werden verwezen naar specialistische GGZ, krijgen nu een verwijzing naar basis GGZ. Samengevat kan worden vastgesteld dat de inzet van de POH-GGZ-J bij alle huisartsen op verschillende fronten een positief effect heeft gehad.

[21] Gebaseerd op de evaluatie van de POH-jeugd uit 2020.
[22] Vanwege registratieproblemen aan het begin van de pilot ligt het daadwerkelijke aantal hoger dan 470 jeugdigen.

H7 | Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen gemeenten, Team Jeugd en Gezin en zorgverleners. Daarnaast bekijken we de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze.

Deelvraag	Antwoord
6. Hoe verloopt de samenwerking in de eerste lijn tussen zorgverleners (huisartsen, Team Jeugd en Gezin, voorveld)?	• De samenwerking tussen professionals in de eerste lijn verloopt over het algemeen goed. Tegelijkertijd heeft de snelheid van de overgang naar de Sociale Poort de samenwerking tussen de betrokken organisaties onder druk gezet.
Normen	**Waardering**
• Er is nauwe samenwerking tussen het Team Jeugd en Gezin, huisartsen, jeugdartsen en Gecertificeerde Instellingen. • Er is sprake van een duidelijke toegang. • Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners en professionals.	• Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking goed verloopt tussen het team Jeugd en Gezin en maatschappelijke partners. • De toegang is met de overgang naar de Sociale Poort duidelijk voor maatschappelijke partners. Voor inwoners valt dit niet vast te stellen omdat er geen cliëntervaringsonderzoek is gehouden. • De samenwerking tussen gemeenten onderling kan beter en hier wordt aan gewerkt via een samenwerkingsovereenkomst. Ook de verdeling van taken tussen de Regio Rivierenland en de individuele gemeenten wordt herzien.
Deelvraag	**Antwoord**
7. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders (tweedelijns) met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?	• Jeugdhulpaanbieders zijn over het algemeen goed betrokken bij de (nieuwe) regionale inkoop. Het beleid van de individuele gemeenten daarentegen is niet altijd bekend.
Normen	**Waardering**
• Het huidige beleid en de werkwijze zijn herkenbaar voor zorgaanbieders. • Zorgaanbieders kunnen uit de voeten met de huidige werkwijze.	• De gesproken jeugdhulpaanbieders zijn grotendeels tevreden over de samenwerking. • De huidige (regionale) werkwijze is bekend bij de jeugdhulpaanbieders.

Deelvraag	Antwoord
8. In hoeverre wordt er in de praktijk afgeschaald en gebruikgemaakt van voorliggende voorzieningen? (Kennen aanbieders de mogelijkheden in het preventieve veld ook?)	• Het op- en afschalen in de praktijk lukt nog onvoldoende. Voor regionaal actieve jeugdhulpaanbieders is het ingewikkeld om het voorliggend veld volledig in beeld te hebben.
Normen	**Waardering**
• Er is een duidelijke sociale kaart met daarop alle voorliggende voorzieningen in de gemeente. • Zorgaanbieders en het Team Jeugd en Gezin zijn op de hoogte van de voorliggende voorzieningen en initiatieven in de preventieve sfeer. • Er is een overzicht van het gebruik van voorliggende voorzieningen.	• De gemeente Tiel heeft een Sociale Kaart. Desondanks blijkt uit de interviews dat de voorliggende voorzieningen nog te weinig gebruikt worden als alternatief voor specialistische jeugdhulp. • Het Team Jeugd en Gezin is in grote lijnen op de hoogte van de voorliggende voorzieningen in de buurt. De keuze om wel of niet door te verwijzen naar specialistische jeugdhulp heeft alleen niet alleen met de bekendheid van voorliggende voorzieningen te maken, maar ook met bijvoorbeeld wachtlijsten bij het team. • De onderzoekers hebben geen overzicht van het gebruik van voorliggende voorzieningen aangetroffen.

7.1 Ervaringen beleid, inkoop[23] en organisatie

In deze paragraaf nemen we de ervaringen ten aanzien van (regionaal) beleid, samenwerking, organisatie en inkoop onder de loep.

Ervaringen regionaal beleid

Hoewel er regionaal beleid is vastgesteld in de regionale beleidsnotitie Wmo en Jeugd 2017-2020, wordt een duidelijke regionale visie op dit moment gemist. De rol- en taakverdeling tussen de regio en de lokale gemeenten is vastgelegd in de DVO. De vorming van het jeugdbeleid is een lokale verantwoordelijkheid. De lokale autonomie bij het opstellen en uitvoeren van beleid is een aandachtspunt binnen de regio. Zo wil de gemeente Tiel dit vooral zelf uitvoeren, maar zijn er verschillende andere gemeenten die de beleidsvormingtaak het liefste bij de regio beleggen. De gemeente Tiel heeft, meer dan andere gemeenten in de regio Rivierenland, te maken met grootstedelijke problematiek. Het aantal kwetsbare gezinnen ligt in de gemeente Tiel relatief hoog ten opzichte van andere gemeenten.

Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek is een nieuwe regiovisie opgesteld voor jeugdhulp. Eén van de verschillen is dat deze regiovisie specifiek gaat over de jeugdhulp en niet over Jeugd en Wmo (zoals de huidige regionale beleidsnotitie).

[23] Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek doorloopt de regio ZOU een dialooggerichte inkoop om tot nieuwe overeenkomsten te komen voor jeugdhulp met verblijf. Omdat de gemeenten en aanbieders nog middenin deze dialoog zitten, wordt in deze paragraaf vooral gefocust op de ervaringen ten aanzien van inkoop van de afgelopen jaren.

Ervaringen regionale samenwerking en organisatie

Het verschil van inzicht tussen gemeenten in de regio over beleidsvorming en behoud van lokale autonomie heeft geleid tot onduidelijkheid ten aanzien van rol- en taakverdeling tussen gemeenten en de regio. De huidige rol- en taakverdeling is vastgelegd in de DVO, maar er is al geruime tijd discussie in de regio over een goede toekomstige vorm van samenwerking. Het gaat hier niet alleen over de taken en verantwoordelijkheden van de Regio Rivierenland, maar ook over de samenwerking tussen de gemeenten.

Behoud van lokale autonomie gaat verder dan alleen beleidsvorming, maar betreft ook de lokale toegang. Iedere gemeente is zelf verantwoordelijk voor het organiseren en opzetten van de gemeentelijke toegang. Dit sluit goed aan bij de huidige beeldvorming over de rol- en taakverdeling. De gemeente Tiel kan immers zelf het beste inschatten hoe de gemeentelijke toegang georganiseerd moet worden om optimaal aan te sluiten bij de behoeften van de inwoners van Tiel. Een gevolg voor regionaal georganiseerde partijen, zoals jeugdhulpaanbieders, is dat ze te maken krijgen met een unieke gemeentelijke toegang per gemeente. Uit de gesprekken blijkt dat dit ingewikkeld is, omdat iedere gemeentelijke toegang anders werkt en anders georganiseerd is. Ook voor de Regio Rivierenland is dit ingewikkeld, omdat de toegang én de organisatie van de sociale basis samenhangt met het gebruik van maatwerkvoorzieningen in de jeugdhulp.

Naast het lokale en het regionale niveau wordt ook samengewerkt op bovenregionaal niveau. Uit de interviews blijkt dat de vertaling tussen deze drie niveaus nog niet altijd optimaal verloopt. Als voorbeeld wordt het communiceren van (boven)regionale afspraken richting de lokale situatie genoemd. Het gaat hier bijvoorbeeld over werkafspraken die uiteindelijk in het Team Jeugd en Gezin bekend moeten zijn.

Op het gebied van data en sturing liggen er veel kansen in de regionale samenwerking en organisatie. Dit heeft er deels mee te maken dat de monitoring op lokaal niveau georganiseerd is. De Regio Rivierenland is daarom afhankelijk van de lokale gegevens. Het gevolg hiervan is dat regionale sturing op basis van regionale data, bijvoorbeeld op kostenbeheersing, ingewikkeld is. Vanuit een aantal organisaties die actief zijn in de jeugdhulp wordt nadrukkelijk de wens uitgesproken om op het gebied van data meer op regionaal niveau op te trekken. Het gaat bijvoorbeeld over het in beeld brengen van cliëntbehoefte of het duiden van regionale ontwikkeling op het gebied van uitgaven of verbruik van jeugdhulp.

Er wordt met veel vertrouwen richting de toekomst van de samenwerking gekeken. Uit verschillende onderzoeken blijkt de meerwaarde van de regionale samenwerking. Met de komst van een nieuwe DVO, samenwerkingsovereenkomst en regiovisie worden volgens een deel van de respondenten in de regio de juiste stappen gezet om effectief en efficiënt te sturen op de gewenste beweging in de jeugdhulp.

Ervaringen regionale inkoop

De huidige wijze van inkoop via een “Open House” heeft geleid tot een groot aantal gecontracteerde aanbieders. Zoals toegelicht in hoofdstuk 6 kan iedere jeugdhulpaanbieder die voldoet aan de gestelde (kwaliteits)eisen een overeenkomst aangaan met de regio. De veelheid aan aanbieders maakt het complex om gericht te sturen op de transformatie in de jeugdhulp. Mede door het grote aantal jeugdhulpaanbieders wordt in de volgende inkoopronde het aantal aanbieders afgebouwd. Een aantal respondenten geeft aan dat dit tot onrust leidt onder kleinere aanbieders in de regio. Het is voor hen de vraag in hoeverre kleinere aanbieders in de toekomst nog een overeenkomst kunnen aangaan met de gemeente.

De Regio Rivierenland voert regelmatig contractgesprekken met jeugdhulpaanbieders. Dit gaat over cijfers, knel- en verbeterpunten in de jeugdhulp. Over het algemeen zijn de ervaringen van aanbieders met de huidige inkoop positief. Zoals gezegd zijn de gestelde verbeterpunten vooral gericht op de wijze van samenwerken in de regio en organiseren van verantwoordelijkheden op de juiste plek.

Bij sommige jeugdhulpaanbieders is er sprake van een wachtlijst. Dit is niet uniek voor de regio Rivierenland, maar komt in meerdere jeugdhulpregio's voor. Eén van de respondenten geeft aan dat ondanks dat veel jeugdhulpaanbieders zijn gecontracteerd, dat nog niet wil zeggen dat deze jeugdhulp ook beschikbaar is voor de jeugdigen in de regio Rivierenland.

Over de toekomstige inkoopstrategie zijn de geïnterviewden overwegend positief. De gestelde richtlijnen en kaders zijn helder. Daarnaast wordt regelmatig benoemd dat er een zorgvuldig proces is doorlopen. Het opstellen van een gezamenlijke visie en de doorontwikkeling in de wijze van samenwerken in de regio zijn wel nodig om naast een zorgvuldig proces de jeugdhulp ook daadwerkelijk te verbeteren.

Gezien de ontwikkelingen ten aanzien van de regio, de herziening van de DVO en het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst lijken deze stappen gezet te worden. Het is belangrijk om te benoemen dat het daadwerkelijk beoordelen van de nieuwe inkoop pas in een later stadium kan plaatsvinden, nadat de nieuwe contracten zijn gestart.

Lokaal beleid en regelgeving

Bij het actualiseren van het laatste beleidsplan Jeugd en Wmo (Balanceren in het Sociale Domein) is ervoor gekozen om maatschappelijke partners wél te vragen om input, maar inwoners niet; de op dat moment geldende coronamaatregelen speelden hierbij een rol. Tegelijkertijd is op hetzelfde moment de ambitie uitgesproken om bij het volgende beleidsplan inwoners een nadrukkelijke stem te geven.

Vanuit verschillende gesprekken komt naar voren dat er een behoefte is om beleid en regelgeving te actualiseren, waaronder het 'Besluit Jeugdhulp'. De terminologie uit dit type documenten is veranderd en kan zelfs contrasteren met recenter opgesteld beleid.

In beleidsdocumenten, zoals de beleidsnota "Balanceren in het sociale domein", staat dat cliëntervaring een nadrukkelijke rol moet spelen bij de vorming en uitvoering van lokaal beleid. Deze ambitie komt ook in verschillende interviews terug.

Op dit moment komen ervaringen van cliënten veelal indirect bij de beleidsregisseurs en beleidsmedewerkers terecht. Het gaat bijvoorbeeld over ervaringen die via de POH-jeugd of een jeugdhulpaanbieder bij de gemeente terechtkomen. Met andere woorden, het in beeld brengen van cliëntervaring, of input ophalen bij inwoners, heeft nog geen structureel karakter.

Het is belangrijk om te benoemen dat specifiek jeugdbeleid ontbreekt. De beleidsnotitie betreft Jeugd en Wmo en de genoemde maatschappelijke effecten beslaan het gehele sociaal domein. Deze bevinding is geen kritiek op het integrale beleid (en de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten). Integendeel, het opstellen van integraal beleid is een goede stap richting een samenhangend sociaal domein. Tegelijkertijd ontslaat dit een gemeente niet van de verantwoordelijkheid om eveneens doelstellingen op te stellen specifiek gericht op het jeugdbeleid. Dit helpt om het complexe jeugdbeleid in te kaderen en maakt het mogelijk om, specifiek voor jeugdhulp, te sturen op de juiste beweging.

Onderwijs
De samenwerking met het onderwijs krijgt op uitvoerend niveau vorm. Zo werken op verschillende scholen contactpersonen vanuit het Team Jeugd en Gezin. De onderzoekers hebben geen documenten ontvangen over de samenhang en samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Tegelijkertijd zijn er in de gesprekken geen signalen ontvangen dat de samenwerking op uitvoerend niveau niet goed verloopt. Dit zou wellicht onderwerp kunnen zijn van een vervolgonderzoek.

7.2 Werkwijze en samenwerking met Team Jeugd en Gezin

In deze paragraaf staat het Team Jeugd en Gezin centraal. Achtereenvolgens krijgen de ervaringen met de Sociale Poort en de samenwerking tussen Team Jeugd en Gezin en maatschappelijke partners aandacht.

Ontwikkeling Sociale Poort
De Sociale Poort is vanaf 1 januari 2021 van start gegaan. In hoofdstuk 6 staat beschreven wat de aanleiding was om toe te werken naar één integrale toegang.

- Integraal werken: in de gemeente Tiel was er sprake van een grote versnippering aan loketten in het sociaal domein. Eén van de gevolgen hiervan was het dubbel uitvoeren van hulp en ondersteuning aan inwoners van de gemeente Tiel. Voor inwoners was het daarnaast onvoldoende duidelijk waar ze hun vragen konden stellen. Met het proces om tot de Sociale Poort te komen, wilde de gemeente Tiel één integrale toegang om duidelijkheid te verschaffen aan inwoners waar ze terechtkunnen met (hulp)vragen en integraal werk mogelijk te maken.
- Opdrachtgeverschap: om goed samen te werken is een duidelijke rol- en taakverdeling essentieel. De gemeente Tiel wil naast een integrale toegang ook gerichter opdracht geven. In de opdracht staat meer dan voorheen duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties.
- Kostenbesparing: bovenstaande punten zorgden voor een groter beroep op maatwerkvoorzieningen. Door de gemeentelijke toegang effectiever te organiseren moest € 900.000 ten opzichte van de begroting Wmo en jeugd 2019 worden gerealiseerd.

Uit zowel de documenten als de afgenomen interviews blijkt de meerwaarde van één integrale toegang in het sociaal domein. Het biedt duidelijkheid aan de inwoners en professionals waar ze terechtkunnen met hun (hulp)vraag. Nu de Sociale Poort inmiddels bijna anderhalf jaar loopt, hebben verschillende betrokkenen bij de Sociale Poort hun eerste ervaringen gedeeld. De start van de Sociale Poort op 1 januari 2021 kwam voor veel betrokkenen te snel. Vanwege maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de coronamaatregelen, was het minder goed mogelijk om samen met maatschappelijke partners de juiste voorbereidingen te treffen. Uiteindelijk is ervoor gekozen om toch van start te gaan op 1 januari 2021 en vanuit dat startpunt door te ontwikkelen.

Omdat niet alle werkafspraken en werkprocessen vooraf goed waren uitgedacht, zijn gedurende de looptijd van de Sociale Poort een aantal uitdagingen ontstaan. Zo is de wijze van samenwerken tussen de gemeente Tiel en maatschappelijke partners die in Sociale Poort werken niet ideaal, onder andere vanwege privacy. Meer hierover leest u in de volgende paragraaf over het Team Jeugd en Gezin. Ook waren bepaalde praktische faciliteiten onvoldoende geregeld, waaronder telefonie.

Een bijzonder aandachtspunt is dat veel van de projectleiders en medewerkers die betrokken waren bij het opzetten van de Sociale Poort op dit moment niet meer bij de gemeente werken of

een ander takenpakket hebben. De continuïteit staat hierdoor onder druk, omdat het onvoldoende duidelijk is waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt of werkprocessen zijn ingericht.

Een aantal respondenten geeft aan dat er in de praktijk weinig is veranderd sinds de start van de Sociale Poort. De contacten tussen bijvoorbeeld jeugdhulpaanbieders of de POH-jeugd is nog grotendeels hetzelfde. Professionals of inwoners die al eerder contact hebben gehad met de gemeente Tiel, bijvoorbeeld via het Team Jeugd en Gezin, hebben vaak direct contact met één van de medewerkers van dit team. In het geval dat de eerste vraagverheldering via het Team Informatie en Advies verloopt, kan het voorkomen dat een verhaal dubbel verteld moet worden. Om een eerste inschatting te maken moet het Team Informatie en Advies een eerste vraagverheldering doen. Wanneer blijkt dat meer hulp of ondersteuning nodig is, wordt verwezen naar het Team Jeugd en Gezin. Hier is het vervolgens wederom nodig voor de inwoner om hun verhaal (deels) te herhalen. Hetzelfde geldt voor aanbieders die bij bijvoorbeeld een herindicatie aankloppen bij de Sociale Poort, hun verhaal moeten doen en vervolgens gekoppeld worden aan het Team Jeugd en Gezin.

De ingeboekte kostenbesparing voor de Sociale Poort wordt op dit moment nog niet gerealiseerd. Dit is echter niet alleen gerelateerd aan de gemeentelijke toegang. Zo neemt de complexiteit van de problematiek toe. Hierdoor zijn er langere trajecten nodig en wordt er specialistische jeugdhulp ingezet. Beide gevolgen leiden tot meer kosten in de jeugdhulp. Uit de interviews blijkt dat het voor de gemeente Tiel ingewikkeld is om precies aan te geven of en zo ja hoeveel geld de Sociale Poort oplevert. Om de opgenomen besparingen zoveel mogelijk te realiseren wordt onder andere ingezet op het versterken van de sociale basis.

Team Jeugd en Gezin in de praktijk

Eén van de doelstellingen van de Sociale Poort was het bevorderen van de samenwerking en het integraal werken. In de interviews geven verschillende betrokkenen aan dat de samenwerking binnen en met het Team Jeugd en Gezin goed verloopt. De ‘lijnen zijn kort’ en op basis van eerder contact wordt vaak direct de juiste professional gevonden.

Tussen de teams onderling verloopt de samenwerking nog niet optimaal. Vanwege onder andere uitdagingen op het gebied van privacy, maar ook eigen werkprocessen, is het integraal werken niet altijd een gegeven. Zo was het de bedoeling om binnen één registratiesysteem te opereren. Vanwege bezwaren op het gebied van privacy is dit uiteindelijk niet gecontinueerd. Santé Partners en Buurtzorg Jong werken nu beide weer in hun eigen registratiesystemen.

Het Team Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering, waaronder het inrichten van de werkprocessen. Het wel of niet zelf aanbieden van ambulante ondersteuning valt hier ook onder. Uit de interviews blijkt dat hier een trend in zit. Bij de start van de wijkteams (voorafgaand aan de Sociale Poort) werd er nog meer vanuit deze teams (lichte) ambulante hulp geboden. Denk hier bijvoorbeeld aan (lichte) opvoedondersteuning of begeleiding. Vanwege een oplopende wachtlijst is bij sommige teams ervoor gekozen om sneller te verwijzen naar specialistische jeugdhulp in plaats van het zelfstandig bieden van hulp en ondersteuning.

Tabel 2 Overzicht wachtlijsten (uit het jaarverslag wijkteams 2020)

Wachtlijst wijkteams Jeugd 2020	Aantal wachtenden
januari	33
februari	15
maart	8
april	11
mei	15
juni	23
juli	27
augustus	11
september	13
oktober	9
november	15
december	21

Tabel 2 toont de wachtlijsten bij de wijkteams in 2020 (het jaarverslag 2021 was tijdens dit onderzoek nog niet beschikbaar). Dit is dus voorafgaand aan de start van de Sociale Poort. Professionals uit de wijkteams en nu vanuit het Team Jeugd en Gezin houden contact met de gezinnen en jeugdigen op de wachtlijst. Ook in 2022 zijn er nog wachtlijsten bij sommige teams én wederom zijn het dagkoersen. Omdat ieder team zelf verantwoordelijk is voor het wachtlijstbeheer en bijbehorende processen gaan Santé Partners en Buurtzorg Jong verschillend om met de wachtlijsten. Het wel of niet hebben van een wachtlijst hangt ook samen met de mate waarin de teams zelfstandig ambulante jeugdhulp aanbieden. Uiteindelijk hebben een aantal teams in overleg met de gemeente Tiel ervoor gekozen om sneller door te verwijzen naar specialistische jeugdhulp om de wachtlijst beheersbaar te houden. De onderzoekers hebben geen inzicht verkregen in het jaarverslag van 2021 en hebben deze bevindingen opgeschreven op basis van de gevoerde interviews.

De personele bezetting van de vroegere wijkteams en het Team Jeugd en Gezin is al sinds de decentralisatie een aandachtspunt. Voor een aantal teams is de formatie onveranderd sinds de start van de decentralisaties. In het eerste kwartaal van 2022 is de formatie voor het eerst opgeplust. Het feit dat de formatie grotendeels hetzelfde is gebleven heeft een negatieve invloed op de mogelijkheden van de teams om zelfstandig ambulante jeugdhulp aan te bieden.

De hulp van ouders en jeugdigen is leidend in de werkwijze van de teams. Aan het einde van het traject worden ouders en jeugdigen daarom gevraagd naar hun ervaring, onder andere bij het afsluiten van het dossier. Ook neemt een andere college de korte vragenlijst af om belangenverstrengeling te voorkomen.

Team Jeugd en Gezin en jeugdhulpaanbieders

De mogelijkheden voor professionals van het Team Jeugd en Gezin of jeugdhulpaanbieders om snel lichtere of juist zwaardere hulp in te zetten wanneer nodig staat onder druk. Dit fenomeen heet op- en afschalen van hulp en ondersteuning. Wanneer het op- en afschalen goed werkt, is snel de juiste hulp beschikbaar. Dit is voor de jeugdige en het gezin belangrijk, omdat hierdoor de hulp altijd goed aansluit bij de situatie van dat moment.

Ook op het gebied van kostenbeheersing is dit perspectief interessant, omdat bij goede op- en afschaling (dure) maatwerkvoorzieningen nooit langer dan noodzakelijk worden ingezet.

In de praktijk staat het op- en afschalen van jeugdigen en gezinnen onder druk, omdat de casuïstiek steeds ingewikkelder wordt. Uit de interviews komt naar voren dat het aantal behandelingen bij sommige individuele jeugdhulpaanbieders afneemt, terwijl de intensiteit toeneemt. Hierdoor is er minder jeugdhulp beschikbaar om op en af te schalen.

Om goed te kunnen afschalen is de sociale basis essentieel. Het Team Jeugd en Gezin en de jeugdconsulenten spelen hierin een centrale rol. Vooral grotere jeugdhulpaanbieders die actief zijn in meerdere regio's hebben geen goed zicht op de sociale basis. Dit kan ook niet anders, omdat deze organisaties soms in meer dan 100 gemeenten actief zijn. Een aantal respondenten geeft aan dat het inzicht in de beschikbare voorzieningen in de sociale basis erg verschilt per medewerker. Over het algemeen heeft het Team Jeugd en Gezin de voorliggende voorzieningen echter goed in beeld en hebben zij allerlei contacten in de wijk, zoals op school of bij de POH-jeugd.

De sociale basis en de gemeentelijke toegang

Het Team Jeugd en Gezin is op allerlei manieren verbonden met de sociale basis in de gemeente Tiel. Zo werken medewerkers van het Team Jeugd en Gezin wijkgericht en zijn ze aanwezig in de wijken. Aan alle scholen zijn vaste contactpersonen verbonden vanuit het Team Jeugd en Gezin. Ook wordt de samenwerking tussen het onderwijs, het Team Jeugd en Gezin, jeugdhulpaanbieders en de gemeente Tiel versterkt via pilots of een regionale werkwijze. Eind 2020 is nog een pilot gestart waarbij ambulante jeugdhulp zowel in de thuissituatie als op school ingezet kan worden en er gewerkt wordt vanuit één budget. Ook is regionaal ingezet op het vergroten van de ouderbetrokkenheid.

De samenwerking tussen het Team Jeugd en Gezin en de POH-jeugd verloopt goed. De POH-jeugd en de professionals van het Team Jeugd en Gezin weten elkaar snel te vinden. De POH-jeugd kan zelfstandig in een aantal gesprekken veel jeugdigen helpen of ondersteunen. Vaak kan hiermee een verwijzing naar de GGZ worden voorkomen.

In het geval dat het gaat om meerdere problemen wordt het contact met de professionals van het Team Jeugd en Gezin ervaren als van grote meerwaarde. Daarnaast zijn er werkafspraken met de huisartsen in de gemeente Tiel, bijvoorbeeld dat de huisarts geïnformeerd wordt als het Team Jeugd en Gezin betrokken is. Het feitelijke contact verloopt vaak met de POH-jeugd. Hoewel de POH-jeugd bij de meeste huisartsen actief is, geldt dit niet voor alle huisartsen. Wanneer de POH-jeugd niet betrokken is, verschilt de kwaliteit van het contact tussen het Team Jeugd en Gezin en de huisarts per huisarts.

Uit de interviews blijkt dat het netwerk van voorliggende voorzieningen nog niet optimaal gebruikt wordt én er meer voorzieningen nodig zijn in de sociale basis om volwaardig te kunnen afschalen. Zo signaleren voorliggende voorzieningen erg veel uitdagingen en problemen van inwoners en gezinnen, terwijl deze signalen niet altijd bij het Team Jeugd en Gezin terechtkomen. Dit is een ontwikkelpunt voor de komende jaren om de sociale basis te versterken én meer gebruik te maken van het bestaande aanbod. Het gaat hierin ook om de bekendheid van elkaars kennis en expertise: bij wat voor vragen en signalen kun je bij elkaar terecht?

H8 | Resultaten en ervaren effecten

In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken en ontwikkelingen van de cliëntenpopulatie. Daarnaast onderzoeken we de cliëntervaring met het gevoerde beleid en de toegankelijkheid van de jeugdhulp. Dit hoofdstuk beantwoordt vier deelvragen:

Deelvraag	Antwoord
9. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de ontwikkeling van de cliëntenpopulatie en het zorggebruik?	• De gemeente heeft over het algemeen goed zicht op de ontwikkelingen in de cliëntpopulatie en het zorggebruik.
Normen	**Waardering**
• Er zijn overzichten van het aantal cliënten en de afgenomen zorg. • De gemeente heeft prognose van de zorgontwikkeling en behoeften van cliënten.	• De gemeente Tiel heeft beleid dat rekenschap geeft van het feit dat er meer kwetsbare gezinnen dan gemiddeld in Nederland wonen. Het beleid is echter nog niet goed vertaald naar uitvoeringsplannen. • De gemeente heeft een dashboard van het sociaal domein met (actuele) informatie over het aantal cliënten en de afgenomen zorg. Ook krijgt de gemeenteraad periodiek een monitor Sociaal Domein. • Er is veel geïnvesteerd in het inzichtelijk krijgen van de cliëntpopulatie. Tegelijkertijd wordt weinig direct met jeugdige en gezinnen gesproken (bijvoorbeeld in een ervaringsonderzoek) over hun behoefte aan hulp.
Deelvraag	**Antwoord**
10. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?	• Deze deelvraag is op basis van de huidige informatie niet goed te beantwoorden. Wel is het duidelijk dat er besparingen zijn begroot en dat de inrichting van de Sociale Poort tot kostenreductie moet leiden; doordat meer jeugdigen gebruik maken van voorliggende voorzieningen in plaats van (dure) maatwerkvoorzieningen.

Normen	Waardering
• Er is een overzicht van de uitvoeringskosten beschikbaar. • De kosten voor de uitvoering blijven binnen de gestelde kaders van de gemeenteraad.	• Er is geen overzicht van de uitvoeringskosten gedeeld met de onderzoekers. • Het is niet vast te stellen voor de onderzoekers of de kosten binnen de gestelde kaders blijven, omdat er geen overzicht met de onderzoekers is gedeeld.
Deelvraag	**Antwoord**
11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd? En in hoeverre wordt er gebruikgemaakt van onafhankelijke cliëntondersteuning?	• De toegankelijkheid is grotendeels gewaarborgd. Tegelijkertijd zetten wachtlijsten de toegankelijkheid onder druk.
Normen	**Waardering**
• Er wordt passende zorg geboden en de tevredenheid hierover wordt gemonitord. • Er zijn cliëntervaringsonderzoeken gehouden zoals bepaald is door het Ministerie van VWS. • Er wordt gericht zorg ingezet om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten. Onnodige stapeling wordt voorkomen. • Cliënten zijn tevreden over de manier waarop jeugdhulp wordt aangeboden en herkennen een duidelijke werkwijze van de gemeente Tiel.	• De tevredenheid van inwoners wordt onvoldoende gemonitord. Hoewel het een beleidsuitgangspunt is, wordt tevredenheid en cliëntparticipatie nog te weinig in de praktijk gebracht. • De afgelopen jaren zijn er geen (verplichte) cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd. • Het team Jeugd en Gezin zet passende hulp en ondersteuning in wanneer nodig. Externe factoren, zoals wachtlijsten, kunnen invloed hebben op de mogelijkheid van het team Jeugd en Gezin om blijvend passende hulp te bieden. • Vanwege het ontbreken van het cliëntervaringsonderzoek is het onvoldoende mogelijk om de herkenbaarheid van de werkwijze in de gemeente Tiel te beoordelen.
Deelvraag	**Antwoord**
12. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp?	• De onderzoekers hebben geen cliëntervaringsonderzoek kunnen uitvoeren. Hierom is het niet mogelijk om deze deelvraag te beantwoorden.

Normen	Waardering
• Er is sprake van een duidelijke en eenduidige toegang, waarbij cliënten weten waar ze terechtkunnen, dan wel naar de goede plek worden verwezen met ondersteuningsvragen. • Het Team Jeugd en Gezin staat bekend als de organisatie waar men terechtkan als er vragen zijn over jeugdhulp. • Huisartsen en medisch specialisten verwijzen – voor zover noodzakelijk – door naar het Team Jeugd en Gezin.	• De onderzoekers hebben geen cliëntervaringsonderzoek kunnen uitvoeren. Hierom is het niet mogelijk om deze deelvraag te beantwoorden.

8.1 Kenmerken van de cliëntenpopulatie en ontwikkelingen

In deze paragraaf geven we weer hoe de jeugdhulp zich heeft ontwikkeld in de periode 2015-2020. Hiervoor maken we gebruik van gegevens van CBS jeugd, www.waarstaatjegemeente.nl en de monitoringsgegevens van Tiel. De gegevens tussen het CBS en Tiel verschillen op sommige punten door een verschillende wijze van registreren, verschillende systemen én verschillende bronnen.

Monitoren en onderzoek

De gemeente Tiel informeert de gemeenteraad via de monitor Sociaal Domein over de (kosten)ontwikkelingen in het Sociaal Domein. De indicatoren uit de monitor zijn gebaseerd op de indicatoren uit het beleidsplan "Balanceren in het sociale domein" én het Rekenkameronderzoek[24] over indicatoren in de jeugdhulp. In totaal is gewerkt met een lijst van 68 indicatoren. Voor jeugd gaat het over 28 indicatoren. Niet al deze indicatoren komen terug in de monitor. Een deel van de (kwalitatieve) indicatoren zijn terug te vinden in het cliëntervaringsonderzoek. Weer een ander deel komt uit landelijke bronnen, zoals waarstaatjegemeente.nl.

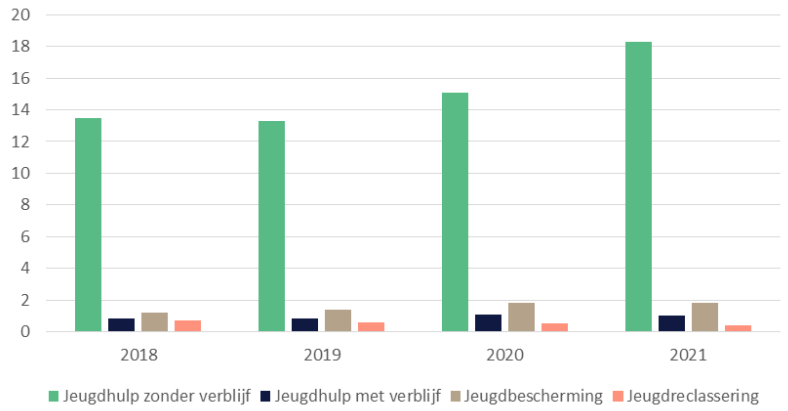
In het coalitieakkoord "Tiel in balans" staat aangekondigd dat meer inzicht nodig is in het (relatief hoge) gebruik van jeugdhulp in de gemeente Tiel. Er zijn verschillende onderzoeken en evaluaties uitgevoerd om hier inzicht in te krijgen. Zo is er in beeld gebracht waarom er relatief zoveel Tielse jongeren jeugdhulp ontvangen en welke eventueel populatiekenmerken hieraan ten grondslag liggen.

Gemiddeld wonen er meer kwetsbare gezinnen in Tiel (18%) dan in de rest van Nederland (16%). Een groot deel van de populatie heeft een lage sociaaleconomische status. Dit brengt (complexe) zorgvragen met zich mee[25]. Tegelijkertijd verklaart dit niet volledig het relatief hogere gebruik van jeugdhulp. Op basis van de bevolkingssamenstelling zouden er minder jongeren jeugdhulp ontvangen dan in 2019 het geval was. Het blijkt dat vooral op het gebied van ambulante jeugdhulp de aantallen flink zijn toegenomen. Het rapport "Analyse omvang jeugdhulp Tiel (2019)" noemt nog een aantal andere mogelijke verklaringen voor het relatief hoge gebruik van jeugdhulp. Specialistische jeugdhulp is relatief toegankelijk, bijvoorbeeld via de huisarts. Daarnaast zijn de wijkteams (en nu het Team Jeugd en Gezin) zichtbaar in de wijk, waardoor de drempel om een hulpvraag te stellen afneemt.

[24] Onderzoek Sociaal Domein. Indicatoren in beeld (2019).
[25] Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp. Individuele rapportage gemeente Tiel (2019).

Zorggebruik

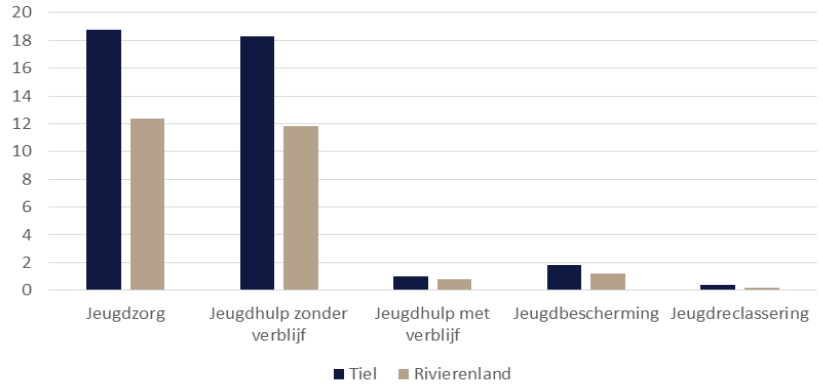
Figuur 5 Percentage jongeren tot en met 18 jaar met een vorm van jeugdhulp tussen 2018 en 2021. De cijfers voor 2021 zijn voorlopig. Bron: CBS, statline



Figuur 5 toont het percentage van de jongeren tot en met 18 jaar met jeugdhulp. Hoewel de jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering nagenoeg gelijk blijven tussen 2018 en 2021, neemt het percentage jeugdhulp zonder verblijf toe. Het percentage in 2021 is gestegen naar boven de 18% van de jongeren tot en met 18 jaar met jeugdhulp, terwijl dit nog onder de 14% was in 2018. Dit is conform de eerder uitgevoerde onderzoeken waaruit blijkt dat met name de ambulante jeugdhulp de afgelopen jaren is toegenomen. Het is belangrijk om te benoemen dat de cijfers over 2021 voorlopig zijn en dus nog niet zijn vastgesteld door het CBS.

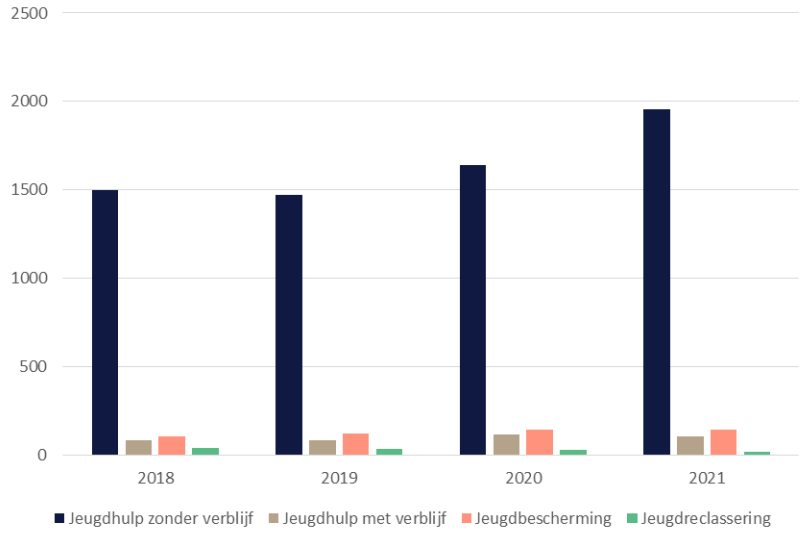
Wanneer we deze cijfers vergelijken met de gemiddelden uit de regio Rivierenland ontstaat het onderstaande beeld.

Figuur 6 Percentage kinderen tot en met 18 jaar met jeugdzorg in 2021 - Rivierenland en Tiel. Bron: CBS, statline



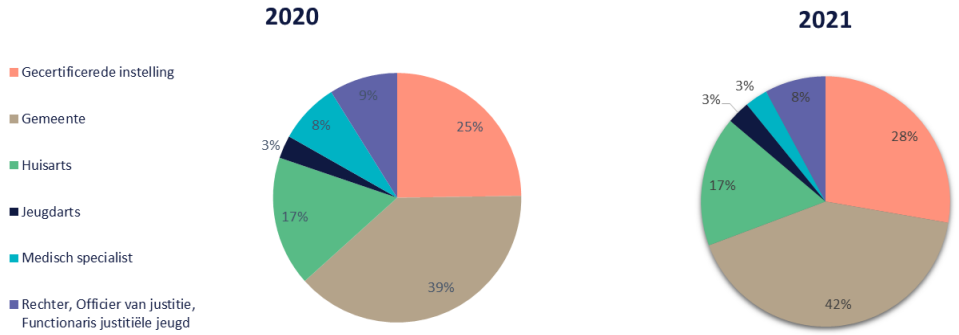
Op alle vormen van jeugdhulp heeft Tiel een hoger percentage jeugdigen in hulp dan het gemiddelde van Rivierenland. Wederom valt de jeugdhulp zonder verblijf op. Deze ligt voor Tiel ruim 5% hoger dan het regionaal gemiddelde. Jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering liggen voor Tiel gemiddeld hoger, maar dit ligt procentueel minder ver uit elkaar. De categorie jeugdzorg is de verzamelnaam jeugdhulp zonder verblijf, jeugdhulp met verblijf, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Figuur 7 Aantal jongeren met jeugdhulp verdeeld naar zorgvorm. Bron: CBS, statline



Het aantal jongeren met jeugdhulp laat een vergelijkbaar beeld zien als figuur 7. Het aantal unieke cliënten dat jeugdhulp zonder verblijf ontvangt, is sinds 2018 gestegen.

Figuur 8 Percentage verwijzingen naar verwijzer in 2020 en 2021. Bron: CBS, statline



De gemeentelijke toegang (Team Jeugd en Gezin) is in 2020 en 2021 verantwoordelijk geweest voor het grootste gedeelte van de verwijzingen naar specialistische jeugdhulp. Het schommelt ongeveer rond de 40%. Na de gemeente zijn de gecertificeerde instellingen de grootste verwijzer. Het gaat hier ongeveer om een kwart van alle verwijzingen. Het percentage verwijzingen vanuit de huisarts ligt, vergeleken met veel andere gemeenten in Nederland, laag. Dit is mogelijk te verklaren door de inzet van POH-jeugd (zie hiervoor hoofdstuk 6 en 7).

8.2 Budgetten

De komst van de Sociale Poort ging gepaard met een structurele besparing van € 900.000 ten opzichte van de begroting 2019 Wmo en Jeugd. Het betreft een netto besparing, omdat er nog € 900.000 geïnvesteerd wordt aan de voorkant. In totaal moet dit dus een bruto besparing van € 1,8 miljoen opleveren. Uit de interviews blijkt dat de bezuiniging op dit moment nog niet gerealiseerd wordt. Het is wel belangrijk om te benoemen dat het ingewikkeld is om dit direct te koppelen aan de effectiviteit van de Sociale Poort. In het sociaal domein zijn er allerlei (landelijke) invloeden op het gebruik van jeugdhulp. Zo is het goed mogelijk dat de Sociale Poort (een deel van) de bezuiniging behaalt, terwijl door andere factoren de instroom toeneemt waardoor de kosten alsnog stijgen. Hiervoor is verder onderzoek nodig en dit valt buiten de scope van de onderzoeksvraag.

De uitgaven aan de jeugdhulp zijn de afgelopen jaren toegenomen. Dit blijkt uit de programmabegrotingen en jaarrekeningen.[26] Om de stijgende uitgaven tegen te gaan is onder andere geïnvesteerd in de gemeentelijke toegang via de Sociale Poort. Ook bij andere toegangskanalen zijn maatregelen genomen, zoals de POH-jeugd bij de huisarts. De eerste voortgangsrapportage in 2022 geeft onder andere de voortgang aan van de bezuinigingen in het sociaal domein. De verwachte besparing in de tweede lijn door de investering in de nulde en eerste lijn is nog niet gerealiseerd. Waar dit in 2022 nog gaat over € 450.000 gaat het in 2023 en 2024 over een jaarlijkse besparing van € 900.000.

Tabel 3 Uitgaven jeugdhulp

Bedragen x € 1000	2019		2020		2021 ****	2022	2023	2024
Lasten	Werkelijk *	Begroot **	Werkelijk ***	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot	Begroot
Samenkracht en burgerparticipatie	3.270	3.899	4.533	5.234	4.345	3.704	3.507	3.502
Wijkteams	1.376	1.387	1.735	1.743	2.196	2.248	2.063	2.063
Maatwerkvoorzieningen (WMO)	1.984	1.410	1.981	2.113	2.137	1.939	1.939	1.939
Maatwerkdienstverlening 18+	8.594	8.151	8.810	8.566	9.442	9.632	9.662	9.662
Maatwerkdienstverlening 18-	8.835	11.005	10.062	9.112	9.964	9.792	9.297	9.297
Geëscaleerde zorg 18+	291	276	269	290	489	359	330	330
Geëscaleerde zorg 18-	4.653	384	5.210	4.800	4.900	6.478	6.478	6.478

*Cijfers uit de Programmabegroting 2021-2024
** Cijfers uit de Programmabegroting 2020-2023
*** Cijfers uit de Jaarrekening 2020
**** Cijfers uit de meerjarenbegroting 2022-2025

[26] Deze indeling is gemaakt op basis van de bestudeerde meerjarenbegroting en de jaarrekeningen. Omdat begrotingen regelmatig (tussentijds) worden aangepast is het lastig om er een betrouwbaar overzicht van te maken door de jaren heen. Er is een uitvraag gedaan bij de organisatie naar cijfers (en meer gespecificeerde categorieën), maar daar is geen reactie op gekomen.

8.3 Indicatoren en onderzoeken rondom cliënttevredenheid

In Tiel wonen meer kwetsbare gezinnen dan gemiddeld in Nederland. Tiel scoort ook hoger op jeugdarmoede, criminaliteit, jeugdwerkloosheid en jeugdproblematiek, zo blijkt uit cijfers die zijn genoemd in De Toekomstvisie Tiel 2019 (Berenschot) en diverse andere onderzoeken die de gemeente heeft laten uitvoeren.[27] Het beleid van de gemeente Tiel geeft hier ook rekenschap van. Toch geven veel respondenten vanuit de uitvoering (zowel intern als extern) aan dat ze het gevoel hebben dat het beleid nog niet goed is vertaald in goede uitvoeringsplannen en een passend (preventief) aanbod. Binnen de uitvoering (wijkteams en consulenten) wordt op basis van signalen (van cliënten) volop nagedacht over meer voorliggend aanbod, maar het is op dit moment moeilijk om deze ideeën ergens te laten landen.

Naast informatie die geënt is op doelen en beleid, kunnen ook cliënten bevraagd worden over hun ervaring en behoefte. Het perspectief van cliënten vormt een belangrijke pijler in de verdere doorontwikkeling van het beleid rondom jeugdhulp. Vanaf 2016 zijn gemeenten ook vanuit de Jeugdwet verplicht om een cliëntervaringsonderzoek uit te (laten) voeren onder de doelgroep Jeugd. De gemeente Tiel heeft dit tot 2019 laten doen (over de doelgroep van 2018), maar daarna niet meer. Het is de onderzoekers niet duidelijk geworden waarom de gemeente de wettelijk verplichte onderzoeken in 2019 en 2020 niet heeft uitgevoerd. In het laatste onderzoek was de respons met 6,2% van de aangeschreven ouders en 3,8% van de jongeren erg laag (en dus indicatief). De belangrijkste conclusies uit het onderzoek waren:

- 38% van de jongeren en 36% van de ouders geven aan dat zij binnen vier weken hulp kregen.
- De meeste jongeren en ouders weten in voldoende mate waar zij terechtkunnen met hun hulpvraag.
- Rapportcijfer voor het contact met de hulpverlener is gemiddeld een 7.
- Het resultaat van de hulpverlening zelf krijgt van ouders en jongeren gemiddeld een 6,5.

Uit een memo van de gemeente aan de Rekenkamercommissie (12 april 2022) blijkt dat de gemeente van plan is om in de zomer van 2022 weer een cliëntervaringsonderzoek uit te voeren. Het cliëntervaringsonderzoek uit 2022 wordt aangegrepen om de eerder niet uitgevoerde jaren mee te nemen in dit onderzoek. Doordat er al jaren geen cliëntervaringsonderzoeken zijn gehouden, is een belangrijk instrument voor het controleren van de kwaliteit van de geleverde hulp, dus niet geborgd.

De medewerkers van de wijkteams hebben enige tijd geleden zelf een cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd door mensen na te bellen om te kijken of de zorg is geleverd zoals afgesproken en hoe tevreden cliënten waren over de geleverde ondersteuning. Dit voelde uiteindelijk als een papieren exercitie omdat het voor de wijkteams niet duidelijk is wat er met deze informatie is gedaan door de gemeente.

Een zelfde signaal is opgepikt bij zorgaanbieders die ook clientervaringsonderzoeken en klachtenoverzichten aanleveren bij Regio Rivierenland (en de gemeente) en daarvan geen terugkoppeling krijgen. Oftewel, het is niet duidelijk wat er met deze informatie wordt gedaan.

[27] Onder andere: Toekomstvisie Tiel 'De eigentijdse, kleurrijke Hanzestad Tiel - centrum van de Betuwe - werkt aan haar toekomst!'2019 (Berenschot), Regio Rivierenland - Kostprijsonderzoek Wmo Jeugdhulp 2019, LPBL naar de Tielse jeugd i.r.t. het Tielse jeugdzorgverbruik 2019, Significant (naar de landelijke jeugdhulpvolumes) 2019, Organisatierapport Ten behoeve van de aanpak Sociale Poort 2020.

De gemeente is niet de enige partij die cliëntervaring meet. Uit gesprekken met zorgaanbieders blijkt dat veel van hen een cliëntenraad of een groep ervaringsdeskundigen hebben die regelmatig gevraagd wordt om mee te praten over verbetering van de uitvoering. Ook worden er na het afsluiten van een traject vragenlijsten verzonden of evaluatiegesprekken gevoerd met de cliënten. Verschillende aanbieders bemerken dan ook dat de gemeente ook een dergelijk panel in het leven zou kunnen roepen.

Naast cliëntervaringsonderzoeken zijn er ook andere indicatoren die inzicht kunnen geven in cliënttevredenheid, zoals de ingediende klachten en bezwaarschriften. Voor dit onderzoek kon geen overzicht van het aantal bezwaarschriften en klachten worden aangeleverd over 2021, maar uit de sociale monitor van 2020 valt op te maken dat er maar één bezwaar is ingediend. Uit dat aantal valt uiteraard geen analyse te maken. Uit diezelfde monitor blijkt dat er géén klachten zijn ingediend in 2020. Het is niet duidelijk of het aantal bezwaarschriften en klachten zo laag is omdat men geen reden ziet om ze in te dienen of omdat men niet weet dat die mogelijkheid bestaat. Op dit punt hadden wij dan ook willen doorvragen in de interviews met cliënten omdat het nu niet duidelijk is of cliënten zich vrij voelen om een klacht of een bezwaarschrift in te dienen.

8.4 Interviews met cliënten

Zoals reeds genoemd in de onderzoeksverantwoording en het bestuurlijke deel van dit rapport zijn er in dit onderzoek uiteindelijk geen gesprekken gevoerd met cliënten omdat de gemeente niet wilde meewerken aan dit onderdeel. De memo en de reactie hierop staan beschreven in de onderzoeksverantwoording.

H9 | Evaluatie en verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke manier de evaluatie en de verantwoording wordt afgelegd, en in hoeverre daarover teruggekoppeld wordt aan de raad. Daarbij gaan we ook in op de vraag of de raad met de huidige informatievoorziening heeft kunnen sturen en ook heeft gestuurd.

Deelvraag	Antwoord
13. Hoe wordt er gemonitord en verantwoord over de uitvoering en op welke wijze vindt terugkoppeling plaats aan de raad?	• Organisaties die actief zijn in de uitvoering van jeugdhulp verantwoorden over hun werkzaamheden. Bij jeugdhulpaanbieders gaat dit onder andere via kwartaalgesprekken, terwijl de organisaties in het team Jeugd en Gezin mede verantwoorden via een jaarverslag. Partijen in de uitvoering geven aan meer verbinding te wensen met de gemeenteraad om inzicht te krijgen in elkaars werkzaamheden.
Normen	**Waardering**
• Regio Rivierenland rapporteert aan management, college en raad over de inkoop, contracten en betalingen. • Er is sprake van eenduidige en structurele monitoringssystematiek die ook informatie kan opleveren voor de raad.	• De gemeente Tiel voert zelfstandig de monitoring uit in het sociaal domein. De Regio Rivierenland heeft daarentegen wel een rol in de analyse van de data. Op dit moment krijgen gemeenteraden geen directe rapportages van Regio Rivierenland. Indirect gebeurt dit wel, bijvoorbeeld via de organisatie. Er is op dit moment weinig regionale samenwerking tussen de gemeenteraden, bijvoorbeeld om informatie uit te wisselen. • Er is sprake van structurele monitoring op de doelstellingen en indicatoren die zijn vastgelegd in de Notitie 'Balanceren in het Sociaal Domein'.
Deelvraag	**Antwoord**
14. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?	• De gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de belangrijkste ontwikkelingen in de jeugdhulp via de monitor Sociaal Domein. Het instrument is nog volop in ontwikkeling, maar gemeenteraadsleden geven aan in grote lijnen goed geïnformeerd te worden.

	De doelen en indicatoren uit de monitor Sociaal Domein zijn terug te vinden in de andere P&C producten. • Er is over en weer behoefte aan meer contact tussen raad en de uitvoeringspraktijk. Op dit moment vinden er weinig werkbezoeken of informatiebijeenkomsten plaats waar op een laagdrempelige wijze informatie wordt gedeeld en in elkaars keuken wordt gekeken. De politieke wereld en zorg wereld liggen ver uit elkaar.
Normen	**Waardering**
• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig. • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding). • De informatie wordt op een toepasselijke wijze behandeld (in lijn met de behoefte van de raad)	• Gemeenteraadsleden voelen zich over het algemeen goed geïnformeerd over de jeugdhulp in Tiel, onder andere via de monitor Sociaal Domein. • Tegelijkertijd voelen zij zich niet altijd geëquipeerd om op basis van de ontvangen informatie goed (bij) te sturen. • De jeugdhulp is een majeur en complex domein. Alleen het ontvangen van informatie is niet voldoende om ook daadwerkelijk te kunnen sturen. De informatie moet ook goed behandeld worden. Op dit punt is de raad nog niet tevreden. • De afgelopen jaren zijn er weinig moties en amendementen ingediend op het thema jeugdhulp.
Deelvraag	**Antwoord**
15. Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?	• De raad kan via geijkte instrumenten zoals moties, amendementen sturen en via raadsvragen om meer duiding vragen. Deze instrumenten zijn weinig ingezet. • De raad kan ook op regionaal niveau regie proberen te voeren. Hiervoor is het dan wel noodzakelijk om samen te werken met andere raden en dat gebeurt op dit moment niet. • Verder is om gericht te sturen, ook gericht informatie nodig (sturingsinformatie). De vertaalslag van informatie naar sturingsinformatie is nog niet voldoende gemaakt om echt te kunnen sturen.

Normen	Waardering
• Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, moet uit het onderzoek blijken.	• Het gaat bijvoorbeeld over scherpe doelstellingen in de jeugdhulp. De regiovisie jeugdhulp is een belangrijk aanknopingspunt voor (regionale) sturing. • Goede informatie betekent niet automatisch goede sturingsmogelijkheden. Het moet ook doorvertaald worden. De koppeling tussen de gewenste inhoudelijke beweging en de data is op dit moment nog niet (voldoende) gemaakt.

9.1 Informatievoorziening

In deze paragraaf wordt beschreven welke informatie wordt gedeeld met de gemeenteraad en in hoeverre er een systematiek is om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen in de uitvoering van de jeugdhulp.

Informatie vanuit de P&C-cyclus

In de P&C-cyclus legt het college verantwoording af over het gevoerde jeugdbeleid. Deze agenda bepaalt in hoge mate de inhoud van de verschillende documenten die onderdeel uitmaken van de jaarlijkse begrotingscyclus: de kadernota, de programmabegroting en de jaarstukken. Voor het controleren of het beleid zich verder ontwikkelt volgens de principes van de gestelde kaders, heeft de gemeenteraad van Tiel de volgende gegevens tot zijn beschikking:

- Via de reguliere P&C-cyclus per jaar:
  - programmabegroting
  - halfjaarlijkse voortgangsrapportages
  - jaarrekening en verslag van de gemeente Tiel
  - accountantsverslag
- Monitor Sociaal Domein
- Overige documenten over voortgang
- Informatie over de toegang (o.a. jaarverslag Team Jeugd en Gezin)

Monitoringsinstrumenten

Ook buiten de P&C-cyclus van de gemeente wordt de raad van informatie voorzien, bijvoorbeeld via (jaar)rapportages van de wijkteams. Zo ontvangt de raad jaarverslagen van hen met daarin overzichten van de voorgenomen activiteiten en in hoeverre die zijn behaald in de praktijk. In de jaarverslagen staan helder doelen en indicatoren waarmee de voortgang is te volgen van de werkzaamheden van de wijkteams.

Om de gemeenteraad van Tiel meer handvatten te geven om grip te krijgen op de uitvoering binnen het Sociaal Domein is - mede naar aanleiding van een rekenkameronderzoek - een set van 68 indicatoren ontwikkeld. Deze set is vastgesteld door de raad, waarna aan het college is gevraagd om deze dataset te laten landen in één overzicht. Het college heeft om aan die behoefte te voldoen een monitor Sociaal Domein opgesteld. De informatie uit deze monitor Sociaal Domein 2021 kan, zoals beoogd volgens het rekenkamerrapport, door de raad worden gebruikt voor het uitvoeren van zijn controlerende en sturende taak ten aanzien van het sociaal domein.

De monitor Sociaal Domein staat op dit moment nog in de kinderschoenen, maar er wordt wel hard aan gewerkt om dit instrument verder in te richten. Zo is in de monitor van 2021 ook een lijst opgenomen met indicatoren waarvoor data gezocht gaat worden in de volgende monitor. Het plan is om in de komende jaren de monitor digitaal beschikbaar te maken, waardoor ook tussentijds resultaten inzichtelijk zijn. Tevens is het vanaf 2022 ook mogelijk om meer trendmatige ontwikkelingen te volgen. Uit de schriftelijke reactie van raadsleden komt naar voren dat een aantal raadsleden tevreden is met het instrument en de ontwikkeling, maar er zijn ook raadsleden die het instrument uit het oog zijn verloren.

9.2 Informatie behandeling

Er is een Commissie Samenleving waarin naast het programma Onderwijs en het programma Vitaal en Aantrekkelijke Stad ook het Sociaal Domein wordt behandeld. Daarnaast is er een raadswerkgroep Sociaal Domein waarin de raad op een laagdrempelige wijze wordt meegenomen in processen en ontwikkelingen in de uitvoering. De werkgroep heeft een ambtelijk secretaris en raadslid als voorzitter. De werkgroep wordt door respondenten als een fijn gremium ervaren om van gedachten te wisselen en vragen van raadsleden te beantwoorden. Raadsleden kunnen zelf de agenda bepalen, maar uit gesprekken blijkt dat ze dit vooralsnog veel aan de ambtenaren overlaten. De werkgroep is recent weer leven ingeblazen. Of deze raadswerkgroep in de nieuwe raadsperiode wordt gecontinueerd was nog niet bekend ten tijde van dit onderzoek.

De raad wordt zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat het college de raad proactief en laagdrempelig probeert te informeren via verschillende kanalen. Zo zijn er de afgelopen jaren verschillende raadsinformatiebijeenkomsten geweest over het Sociaal Domein en de uitvoering. Ook hebben partijen binnen de uitvoering zich aan het begin van de raadsperiode gepresenteerd aan de raad. Door de structurele informatievoorziening (de monitor Sociaal Domein), de raadsbijeenkomsten en de werkgroep Sociaal Domein is de voortgang volgens raadsleden doorgaans goed te volgen.

Opvallend is dat partijen in de uitvoering zelf aangeven dat zij weinig contact hebben met de raad en dat zij juist behoefte hebben aan meer verbinding met de politiek, bijvoorbeeld door zich te presenteren in de raad of andersom dat raadsleden op werkbezoek komen, om meer gevoel te krijgen bij de werkzaamheden. Uiteraard is het afleggen van werkbezoeken of stage lopen de afgelopen jaren bemoeilijkt door de coronamaatregelen, maar de wijkteams zouden graag de raad beter aanhaken bij de praktijk. Een zelfde soort wens leeft er bij de de zorgaanbieders. Ten slotte geeft ook de Wmo-raad aan dat zij graag weer de verbinding met de raad willen opzoeken, bijvoorbeeld door weer commissievergaderingen bij te wonen.

Afgaande op behandeling van de informatie in de commissie, werkgroepen en raadsinformatiebijeenkomst, kan vastgesteld worden dat de raad in grote lijnen tevreden is over de informatievoorziening. Daarmee is niet gezegd dat raadsleden alles kunnen doorgronden wat op het gebied van jeugd afspeelt. Het is een complex en majeur onderwerp waarvoor het als lekenbestuur ondanks alles lastig blijft om goed te kunnen controleren en kader stellen. Hierin is de raad van Tiel echter niet uniek, dit geldt nagenoeg in alle gemeenten.

9.3 Sturing door de raad

In de beeldvormende commissie Sociaal Domein wordt een (eerste) politiek oordeel gegeven over een voorstel of een beleidsplan. Hier vindt een politieke discussie plaats over de aangeleverde informatie en stukken. Idealiter heeft de voorafgaande fase van beeldvorming (via bijeenkomsten en de werkgroep) de juiste context en informatie opgeleverd om de discussie op het juiste niveau te voeren. Uit gesprekken komt naar voren dat de meeste raadsleden, door de wijze waarop informatie wordt behandeld in de beeldvormende fase, in de oordeelsvormende en besluitvormende fase, doorgaans goed geïnformeerd discussie kunnen voeren over hetgeen wat voorligt. Tegelijkertijd zijn er ook respondenten die aangeven dat de raad door een zekere kennisachterstand moeite heeft om in de discussie de juiste uitgangspunten te formuleren ten aanzien van jeugdhulp.

Na de oordeelsvorming wordt een besluit genomen in de raadsvergadering. Afhankelijk van de discussie in de commissievergadering gaat het om een hamerstuk (eventueel met stemverklaring) of een bespreekstuk. Een bespreekstuk biedt de ruimte voor verdere discussie en het vormen van een standpunt. Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van jeugdhulp de afgelopen jaren zeer beperkt moties en amendementen zijn ingediend (tabel 2). De raad heeft de afgelopen jaren dus weinig bijgestuurd (of hoeven sturen). Uit diverse gesprekken komt echter naar voren dat de raad erg betrokken is op het thema, maar als gevolg van de complexiteit van het onderwerp, worden de geijkte controle- en sturingsinstrumenten niet snel inzet.

Tabel 4 Aangenomen moties en amendementen met betrekking tot jeugdhulp

Jaar	Moties	Amendementen
2018	• Tekorten Jeugdzorg • Motie Kinderpardon	• Amendement verordening jeugdhulp
2019	• Geen	• Geen
2020	• Geen	• Geen
2021	• Motie regionaal inkoopproces Wmo en jeugdhulp	• Geen

Het hierboven geschetste beeld is ook terug te zien in het aantal raadsvragen. Zo zijn er de afgelopen jaren ook maar drie keer officiële raadsvragen gesteld over (de uitvoering van) de jeugdhulp; wel is aangegeven dat er informeel veel mondelinge vragen worden gesteld, maar dat die vooral gaan over de kosten.

- Schriftelijke vragen ex art. 41 over deelname onderzoek jeugdhulpkosten (2021).
- Schriftelijke vragen ex art. 41 betreffende het contractmanagement Jeugdzorg en Wmo (2020).
- Schriftelijke vragen ex art. 41 over kwetsbare thuissituaties (2020).

Samenwerking in de regio

Waar eerder werd vastgesteld dat het lastig is om als lekenbestuur goed kader te kunnen stellen en controleren op een complex thema als jeugd, kan uiteraard wel worden samengewerkt met andere raden. De gemeenteraad van Tiel heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het verkrijgen van meer grip op en inzicht in de mogelijkheden om te sturen ten aanzien van de uitgaven Jeugdzorg en Wmo via inkoop- en contractmanagement. Dit heeft onder andere geleid tot een evaluatie van het samenwerkingsverband regio Rivierenland. Tijdens de evaluatie van de samenwerking met de regiogemeenten is ons duidelijk geworden dat eigenlijk alle gemeenten meer grip willen op de uitgaven Jeugdzorg en Wmo. Als gevolg hiervan zijn de gemeenten op dit moment druk bezig met het opzetten van de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor de regio. De raden zijn wel betrokken bij dit proces, maar er wordt geen besluit aan hen gevraagd. Inkoop en uitvoering zijn een bevoegdheid van het college, het stellen van kaders (wat voor soort jeugdzorg wil men bieden) is een bevoegdheid van de raad. Gemeenten in de regio gaan daar verschillend mee om: in Tiel wordt veel informatie over de regio met de raad gedeeld, maar andere gemeenten doen dat anders. Er is waar het gaat om kaderstelling weinig contact tussen raden in de regio. Op dit moment is de regionale samenwerking tussen raden minimaal.

Er vindt buiten de bijeenkomsten die georganiseerd worden door de regio zelf, geen informatieuitwisseling plaats tussen de raden. Er wordt dus ook niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp. Dat lijkt - gezien het feit dat de gemeenten voor dezelfde opgave staan - een gemiste kans.

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
Beleid	
1. Welk beleid heeft de gemeente geformuleerd op het terrein van jeugdzorg en hoe sluit dit aan op de (nieuwe) Jeugdwet?	• Het beleidskader is vastgesteld en actueel. • De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd. • Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt. • De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van hun kaderstellende rol. • Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken vanuit hun adviseursrol in de totstandkoming van het beleid.
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?	• De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd (of SMT). • Er is expliciet in kaart gebracht in hoeverre de geformuleerde streefwaarden zijn gerealiseerd.
3. In hoeverre zijn de behoeften van jeugdigen en gezinnen in kaart gebracht met betrekking tot jeugdzorg? En is dit doorvertaald in het beleid en de daarbij behorende doelen?	• Er is een overzicht van de aantallen cliënten en de afgenomen zorg. • Er zijn prognoses van de zorg- en behoefteontwikkeling. • De gemeente heeft op enige wijze input vanuit cliënten (en hun ouders) meegenomen bij het opstellen van het beleid.
Organisatie	
4. Hoe is de inkoop geregeld? Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de Regio Rivierenland neergelegd? Welke afspraken zijn hierover gemaakt en op welke punten kan de gemeente sturen bij de inkoop?	• Er is een overzicht van taken en afspraken die zijn gemaakt met de Regio Rivierenland over de taken die daar zijn belegd. • De gemeente is in staat om richting te geven aan de inkoop(afspraken).
5. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult de Sociale Poort Tiel en het Team Jeugd en Gezin hierbinnen?	• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is. • Er zijn stukken (op de website) die cliënten informeren over hoe zij een aanvraag kunnen doen voor jeugdhulp. • Er is vanuit het Team Jeugd en Gezin (maar ook vanuit de Sociale Poort) actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.
Uitvoering	
6. Hoe verloopt de samenwerking in de eerste lijn tussen zorgverleners (huisartsen, Team Jeugd en Gezin, voorveld)?	• Er is nauwe samenwerking tussen het Team Jeugd en Gezin, huisartsen, jeugdartsen en Gecertificeerde Instellingen. • Er is sprake van een duidelijke toegang. • Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners en professionals.

7. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?	• Het huidige beleid en de werkwijze zijn herkenbaar voor zorgaanbieders. • Zorgaanbieders kunnen uit de voeten met de huidige werkwijze.
8. In hoeverre wordt er in de praktijk afgeschaald en gebruikgemaakt van voorliggende voorzieningen? (Kennen aanbieders de mogelijkheden in het preventieve veld ook?)	• Er is een duidelijke sociale kaart met daarop alle voorliggende voorzieningen in de gemeente. • Zorgaanbieders en het Team Jeugd en Gezin zijn op de hoogte van de voorliggende voorzieningen en initiatieven in de preventieve sfeer. • Er is een overzicht van het gebruik van voorliggende voorzieningen.
Resultaten	
9. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de ontwikkeling van de cliëntenpopulatie en het zorggebruik?	• Er zijn overzichten van het aantal cliënten en de afgenomen zorg. • De gemeente heeft een prognose van de zorgontwikkeling en behoeften van cliënten.
10. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?	• Er is een overzicht van de uitvoeringskosten beschikbaar. • De kosten voor de uitvoering blijven binnen de gestelde kaders van de gemeenteraad.
11. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en leidt dit volgens hen tot passende hulp op maat?	• Er wordt passende zorg geboden en de tevredenheid hierover wordt gemonitord. • Er zijn cliëntervaringsonderzoeken gehouden zoals bepaald is door het Ministerie van VWS. • Er wordt gericht zorg ingezet om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten. Onnodige stapeling wordt voorkomen. • Cliënten zijn tevreden over de manier waarop jeugdhulp wordt aangeboden en herkennen een duidelijke werkwijze van de gemeente Tiel.
12. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd?	• Er is sprake van een duidelijke en eenduidige toegang, waarbij cliënten weten waar ze terechtkunnen, dan wel naar de goede plek worden verwezen met ondersteuningsvragen. • Het Team Jeugd en Gezin staat bekend als de organisatie waar men terechtkan als er vragen zijn over jeugdhulp. • Huisartsen en medisch specialisten verwijzen – voor zover noodzakelijk – door naar het Team Jeugd en Gezin.
Evaluatie en verantwoording	
13. Hoe wordt er gemonitord en verantwoord en op we wijze vindt terugkoppeling plaats aan de raad?	• Regio Rivierenland rapporteert aan management, college en raad over de inkoop, contracten en betalingen. • Er is sprake van eenduidige en structurele monitoringssystematiek die ook informatie kan opleveren voor de raad.
14. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?	• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar).

	• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig. • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding). • De informatie wordt op een toepasselijke wijze behandeld (in lijn met de behoefte van de raad)
15. Op welke wijze kan de gemeenteraad weer grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?	• Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.

Bijlage 2 | Bestudeerde documenten

Verordening

- Eerste wijzigingsverordening van de Verordening Jeugdhulp gemeente Tiel 2019.

Beleidsregels

- Besluit Jeugdhulp gemeente Tiel 2015.

Beleidsplannen

- Regionale beleidsnotitie Wmo-jeugd na besluit
- Concept Uitvoeringsprogramma jeugd Wmo 2021 2022
- Beleidsplan Balanceren in het sociale domein Jeugd Wmo 2021-2022
- Oplegger Balanceren in het Sociale Domein Jeugd Wmo 2021-2022
- Onderwijsachterstandenbeleid in Tiel vanaf 2018
- Sport- en beweegbeleid 2022-2023

Visiedocumenten (lokaal en regionaal)

- Startnotitie Regiovisie, ten behoeve van PFO 10 maart 2022
- Regio Rivierenland - Kostprijsonderzoek Wmo Jeugdhulp 2019
- Werkafspraken Regio Rivierenland versie januari 2021
- Implementatieplan Inkoopstrategie Versie 28 juni 2021
- Inkoopstrategie Wmo-Jeugd versie Colleges juni zonder concept
- Toekomstvisie Tiel 2019 (Berenschot)

Jaarrekeningen en begrotingen

- Jaarrekening 2018-2021
- Begrotingen 2018-2022

Documenten Team Jeugd en Gezin

- Evaluatie POH- Jeugd 30-10-2020
- Jaarverslag 2018 wijkteams jeugd
- Jaarverslag 2019 wijkteams jeugd
- Jaarverslag 2020 wijkteams jeugd BZ Jong en Santé
- Opbrengst brainstorm Wmo en Jeugd Spoor 2 bouwsteen 3 versie 1 juni 2021
- Uitvoeringsplan wijkteams Jeugd Tiel
- Werkdocument signalen crisis en jeugdigen complexe problematiek

Cliëntervaringsonderzoeken

- Rapport cliëntervaringsonderzoek jeugdzorg (2019)
- Overzichten klachten
- Overzichten bezwaarschriften

Voortgangsrapportages

- Benchmarkanalyse uitgaven jeugdhulp 2019
- Voortgang collegeprogramma 2020
- 1e en 2e voortgangsrapportage 2020

Adviezen en onderzoeken

- BMC rapport onderzoek sociaal domein indicatoren in beeld
- Regio Rivierenland - Kostprijsonderzoek Wmo Jeugdhulp 2019
- LPBL naar de Tielse jeugd i.r.t. het Tielse jeugdzorgverbruik 2019
- Significant (naar de landelijke jeugdhulpvolumes) 2019
- Organisatierapport Ten behoeve van de aanpak sociale poort 2020

Overige stukken

- Moties
- Amendementen
- Raadsvragen en antwoorden
- Raadsinformatiebrieven
- Raadsvoorstellen
- Raadsbesluiten

Bijlage 3 | Respondentenlijst

Interne respondenten
Portefeuillehouder Jeugd
Gemeenteraad (schriftelijk)
Beleidsmedewerkers Jeugd
Wijkteam Buurtzorg (Team Jeugd en Gezin)
Wijkteam Santé en Partners (Team Jeugd en Gezin)
Consulent Jeugd (in dienst van de gemeente)
Externe respondenten
Wmo-raad Tiel
Vertegenwoordiging Regio Rivierenland
Huisarts ECT (eerstelijnscentrum Tiel)
POH jeugd ECT (eerstelijnscentrum Tiel)
Karakter (zorgaanbieder)
Entrea Lindenhout (zorgaanbieder)
MB Psychologie
Jeugdbescherming Gelderland

Bijlage 4 | Memo College van B&W

GemeenteTiel
Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299

Doorkiesnummer: (0344)

MEMO

BERICHT

aan: Rekenkamercommissie Tiel
team:
datum: 12 april 2022
onderwerp: Rekenkameronderzoek Jeugd
notities:

Aanleiding
De Rekenkamercommissie Tiel is vanuit de oriëntatie op doelmatigheid en doeltreffendheid benieuwd of de gemeente voldoende zicht heeft op de jeugdzorgbehoefte en in hoeverre dit verankerd is binnen beleid en uitvoering. De Rekenkamercommissie voert daarom een onderzoek uit naar de jeugdhulp behoefte in de gemeente. Met de uitkomst van het onderzoek kan de Rekenkamercommissie aanbevelingen doen waarmee de gemeenteraad meer inzicht en handvatten krijgt om te kunnen sturen op de jeugdhulp.

Opzet onderzoek
Het onderzoek wordt uitgevoerd door BMC en kent een drietal onderdelen.

1. *Deskresearch*
   Om inzicht te krijgen hoe de Jeugdhulp bij de gemeente is ingericht worden diverse documenten bestudeerd.
2. *Interviews gemeente en samenwerkingspartners*
   BMC gaat in gesprek met zowel de bestuurlijk als de ambtelijk verantwoordelijken (beleid en inkoop) en met de gemeenteraad. Om een goed beeld van de uitvoeringspraktijk en de toegang te krijgen spreekt BMC ook o.a. met het Team Jeugd en Gezin, een huisarts, POH-GGZ-J, zorgaanbieders en partijen uit het voorveld.
3. *Interviews met cliënten*
   Daarnaast wil BMC de ervaring van cliënten inzichtelijk maken door middel van 15 telefonische interviews met cliënten die zijn geselecteerd door medewerkers van de wijkteams Jeugd van de Sociale poort.

Inhoudelijke en juridische bezwaren bij de opzet van het onderzoek
De selectie van de cliënten voor deelname aan de interviews moet volgens het onderzoeksvoorstel worden gemaakt door de medewerkers van de wijkteams Jeugd. Deze manier van selecteren maakt het onmogelijk om tot een representatieve afspiegeling van de cliënten te komen. De Jeugdwet kent meerdere wettelijke verwijzers (o.a. huisartsen, medisch specialisten en gecertificeerde instellingen). Door slechts met cliënten te spreken die jeugdhulp ontvangen via de gemeentelijke toegang wordt geen representatief beeld verkregen van de totale populatie die in de gemeente Tiel jeugdhulp ontvangt.

Het is daarnaast de vraag of selectie van cliënten door de medewerkers voldoende objectief is. Ook zien we risico's ten aanzien van het borgen van de anonimiteit van cliënten door deze wijze van selecteren. Tot slot leidt deze werkwijze tot een extra belasting van de wijkteams Jeugd terwijl we te maken hebben met wachtlijsten. Santé partners en Buurtzorg Jong, de uitvoeringsorganisaties van de gemeente voor de Jeugdwet, hebben aangegeven ook bezwaar te hebben bij de wijze waarop dit onderdeel van het onderzoek is ingericht.

Cliëntervaringsonderzoek gemeente Tiel
De gemeente Tiel is op dit moment bezig met de voorbereidingen van haar eigen, wettelijk verplichte, cliëntervaringsonderzoek Jeugd over de jaren 2020 en 2021. Dit is een anoniem en kwantitatief onderzoek waarin een anonieme steekproef van de cliënten plaatsvindt. De resultaten van dit onderzoek worden begin juni verwacht. Wij stellen voor de uitkomsten van dit onderzoek mee te nemen in het onderzoek van de Rekenkamercommissie naar de jeugdhulp behoefte in de gemeente Tiel. Op deze manier kan een representatief beeld van de cliëntervaringen worden verkregen zonder dat er risico's zijn ten aanzien van de naleving van de AVG.

Afzender:
College van B&W

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504 0357 54
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

November 2022

Classificatie	:	Vertrouwelijk
Naam adviseurs	:	• T. Plat MA • T. Hendriks
Projectnummer	:	PO024299
Correspondentienummer	:	DH-1411-1703

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl