



HIEMSTRA & DE VRIES

Quicksan Jeugdzorg
Gemeente Gooise Meren

Rekenkamercommissie gemeente Gooise Meren
Postbus 6000
1400 HA Bussum

Contactpersoon Hiemstra en de Vries:
Michiel van Haren Noman
michiel.vanharennoman@hiemstraendevries.nl
06-11 847 150

Inhoud

1	Inleiding	3
	1.2 Doelstelling	3
	1.3 Centrale onderzoeksvraag	3
	1.4 Onderzoeksaanpak	4
	1.5 Leeswijzer	4
2	Conclusies en aanbevelingen	5
	2.1 SWOT-analyse	5
	2.2 Aanbevelingen	5
3	Kansen	8
	3.1 Het versterken van preventie	8
	3.2 Het gebruik van betere sturingsinformatie	9
	3.3 Relatief lage vraag naar Jeugdhulp	10
	3.4 De mogelijkheid tot ontschotting van budgetten	11
4	Bedreigingen	12
	4.1 Herverdeling financiële middelen	12
	4.2 Directe doorverwijzing via de medische route	12
5	Sterktes	15
	5.1 Er is financiële controle	15
	5.2 Er is focus op het bieden van passende hulp	17
	5.3 Er is een goede samenwerking	17
	5.4 Er is uitwisseling van kennis en informatie tussen beleid en uitvoering	18
6	Zwaktes	19
	6.1 Er is geringe ervaring met sturing, beleid en uitvoering van Jeugdzorg	19
	6.2 Aanwezigheid en gebruik van sturingsinformatie is nog laag	19
	Bijlage A. Opzet Jeugdzorg	20
	Bijlage B. Beleid	21
	Bijlage C. Respondenten	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein in 2015 is de Jeugdzorg een van de belangrijke beleidsterreinen waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn geworden. Nadat in het begin de focus vooral lag op het continueren van zorg, komt nu het moment voor gemeenten om de transformatie door te zetten en de belofte van de decentralisatie, effectiever en efficiënter worden door o.a. hulp nabij te organiseren, te realiseren. Tegelijkertijd blijkt dat sinds de decentralisatie de budgetten in met name de Jeugdzorg onder druk staan. O.a. als reactie op het luiden van de noodklok door wethouders m.b.t. het beschikbaar stellen van meer middelen voor Jeugdzorg¹, heeft het kabinet besloten de komende jaren 1 miljard beschikbaar te stellen voor de Jeugdzorg en de GGZ².

Deze ontwikkelingen maken dat de Gemeenteraad van Gooise Meren de behoefte heeft om een scherp en breed beeld te vormen van de Jeugdzorg binnen de eigen gemeente. De rekenkamercommissie van de gemeente Gooise Meren heeft ons gevraagd deze quickscan uit te voeren.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is door middel van een quickscan op hoofdlijnen een overzicht te geven van het Jeugdzorgbeleid in de gemeente Gooise Meren, waarbij de beleids- en uitvoeringskeuzes in beeld komen, samen met recente ontwikkelingen en resultaten. Hierbij is aandacht voor cijfermatige gegevens over het gebruik en de kosten van de Jeugdzorg. Ook biedt de quickscan inzicht in sterktes en zwaktes en kansen en bedreigingen voor het huidige Jeugdzorgbeleid.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt:

Hoe ziet het Jeugdzorgbeleid in Gooise Meren er uit, hoe vervult de raad haar kaderstellende en controlerende rol en wat zijn de belangrijkste beleidsmatige vragen waar de raad een sturende rol zou kunnen oppakken?

¹ <https://nos.nl/artikel/2284779-wethouders-smeken-in-open-brief-om-meer-geld-voor-Jeugdhulp.html>

² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/27/extra-geld-voor-jeugdzorg-en-geestelijke-gezondheidszorg>

HIEMSTRA & DE VRIES

1.4 Onderzoeksaanpak

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd door:

- Documentstudie:
 - Beleidsstukken, (financiële) rapportages, inrichtingsdocumenten, verantwoordingsstukken, etc.
 - Openbare digitale bronnen, zoals CBS Statline, waarstaatjegemeente.nl, nos.nl, documenten van de VNG en het CBS.
- Interviews:
 - Ambtelijk met o.a. beleidsadviseurs, leidinggevenden, financieel medewerkers.
 - Uitvoering met o.a. jeugdconsulenten, jeugdspecialisten en leidinggevenden.
 - Bestuurlijk met de portefeuillehouder Jeugd en financiën.
 - Regionaal met de toenmalig Programmacoördinator Jeugd Gooi en Vechtstreek

1.5 Leeswijzer

Allereerst geven we de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer in een SWOT-analyse, samen met een aantal aanbevelingen voor de Gemeenteraad. In de hoofdstukken daarna lichten we de punten uit de SWOT-analyse stuk voor stuk toe. We hebben ervoor gekozen om te beginnen met de externe onderdelen (kansen en bedreigingen), om vanuit daar de vertaling naar binnen te maken (sterkten en zwaktes). Als bijlagen zijn een overzicht van de inrichting van de Jeugdzorg in Gooise Meren toegevoegd met daarin de verdeling tussen lokale en regionale verantwoordelijkheden en een onderzoeksverantwoording, als mede een financieel en een beleidsoverzicht van de Jeugdzorg in Gooise Meren.

We hebben er in dit rapport voor gekozen om te spreken over *Jeugdzorg*, tenzij het heel specifiek gaat over *Jeugdhulp*. Voor meer informatie over deze keuze en hoe deze begrippen zich tot elkaar verhouden, zie:

<https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/Wat-is-het-verschil-tussen-jeugdzorg-en-jeugdhulp>

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 SWOT-analyse

Onderstaand zijn belangrijkste conclusies uit het onderzoek weergegeven in een SWOT-analyse. In de hoofdstukken hierna zijn deze uitspraken toegelicht.

Sterktes <ul style="list-style-type: none">• Er is financiële controle• Er is focus op het bieden van passende hulp• Er is een goede samenwerking• Er is uitwisseling van kennis en informatie tussen beleid en uitvoering	Zwaktes <ul style="list-style-type: none">• Er is geringe ervaring met sturing, beleid en uitvoering van jeugdzorg• Aanwezigheid en gebruik van sturingsinformatie is nog laag
Kansen <ul style="list-style-type: none">• Het versterken van preventie• Het gebruik van betere sturingsinformatie• Relatief lage vraag naar Jeugdhulp• De mogelijkheid tot ontschotting van budgetten	Bedreigingen <ul style="list-style-type: none">• Herverdeling financiële middelen• Directe doorverwijzing vanuit huisarts

2.2 Aanbevelingen

In de aanbevelingen gaan we in op wat de gemeenteraad vanuit zijn kaderstellende rol kan doen en geven we een aantal inhoudelijke aanbevelingen.

- **Rol gemeenteraad**
Het beschikbaar stellen van voldoende budget en het controleren van de uitgaven zijn belangrijke taken van een gemeenteraad, zeker ook op het gebied van de Jeugdzorg. In Gooise Meren lijkt de financiële druk (nog) hanteerbaar te zijn en kan de focus liggen op het volbrengen van de transformatie binnen het sociaal domein en meer specifiek de Jeugdzorg. Dit vraagt van de gemeenteraad om vooral op inhoud te sturen en minder op financiën. De raad zou daarmee een goede ambassadeur van de transformatie kunnen zijn, want, zoals een van de geïnterviewden aangaf, “de transformatie is van iedereen”. Vanuit deze rol kan de gemeenteraad actief nadenken over vragen als:
 - Wat is de transformatie?
 - Wat betekent dit voor de rol van de gemeente?
 - Wat willen we bereiken met de Jeugdzorg?
 - Wat verstaan we onder preventie?

HIEMSTRA & DE VRIES

- **Sturingsinformatie**
Het gebruik van sturingsinformatie helpt om een beeld te krijgen van de effectiviteit van interventies, betere forecasts te ontwikkelen, enz. Hierdoor kunnen er gerichter (beleids-)keuzes gemaakt worden in de Jeugdzorg. Het ontwikkelen van sturingsinformatie is een proces. Dat vraagt van de gemeenteraad meedenken en experimenteren. Ontwikkel als Raad kennis en zorg dat de context bekend is. Dat betekent dat de sturingsinformatie breder moet zijn dan alleen cijfers. Open raadsavonden waarbij partijen die actief zijn in het veld van Jeugdzorg hun verhaal vertellen of werkbezoeken kunnen dit ondersteunen.
- **Preventie**
Versterk de preventie ter voorkoming van zwaardere jeugdproblematiek waar specialistische hulp voor nodig is. De gemeente heeft vanuit de reserves sociaal domein budget beschikbaar om te investeren in preventie. Er is een kader voor toekenning en er zijn ideeën binnen de gemeente over op welk gebied preventie zinvol kan zijn. Door een analyse te maken kan de gemeente Gooise Meren specifiek kijken naar welke concrete interventies op het gebied van preventie het meeste effect zouden kunnen sorteren. Dit zou een breed onderzoek kunnen zijn, waar partners als sport, welzijn en onderwijs ook bij betrokken worden. Voor de gemeenteraad is het belangrijk om preventieve maatregelen onderbouwd te kunnen zien (waarom denken we dat deze maatregel gaat werken?) en gemonitord worden (zijn de resultaten naar verwachting?).
- **Medische route**
O.a. huisartsen mogen via de medische route doorverwijzen naar specialistische hulp zonder dat de gemeente in het proces betrokken is. Hoewel dit is een gegeven is waar elke gemeente mee te kampen heeft, kan het bieden van alternatieven een positief effect hebben. Het is de moeite waard om te onderzoeken of huisartsen momenteel over voldoende kennis beschikken over de voorzieningen die de gemeente zelf biedt. Evt. kan de gemeente overwegen om de hulp van een Praktijkondersteuner specifiek voor Jeugd bij de huisartsen in te schakelen. Hierdoor ben je als gemeente betrokken bij de doorverwijzingen van huisartsen en niet alleen bij de verlengingen. Als gemeente vergroot je daardoor de kans om meer vragen via collectieve voorzieningen op te kunnen pakken. Een andere mogelijkheid is om de rol van het reeds bestaande Consultatie en Adviesteam te vergroten.
- **Vervolgonderzoek**
Een eventueel vervolgonderzoek zou zich goed kunnen toespitsen op de genoemde analyse naar waar preventie de meeste meerwaarde biedt, resulterend in concrete interventies. Een brede opzet van dit onderzoek kan het voordeel hebben dat er nieuwe invalshoeken worden gevonden die tot nog toe over het hoofd werden gezien.
Een ander vervolgonderzoek zou een evaluatie van het gemeentelijk loket/uitvoeringsorganisatie kunnen behelzen. In dit onderzoek is het interessant om te bekijken in hoeverre de organisatie in staat is om de in



HIEMSTRA & DE VRIES

het sociaal domein, en meer specifiek de Jeugdzorg, gestelde doelen te bereiken en waar er nog ruimte ligt om te verbeteren. Dit onderzoek zou nadrukkelijk niet ingericht moeten worden om de organisatie te normeren, maar juist ontwikkelingsgericht naar waar nog mogelijkheden tot verbetering liggen in lijn met de doelen in de Jeugdzorg.

3 Kansen

3.1 Het versterken van preventie

Het versterken van preventie is een kans om ervoor te zorgen dat jongeren geen of minder gebruik hoeven te maken van specialistische hulp doordat eventuele problematiek al in een vroeg stadium wordt gesignaleerd en opgepakt door Jeugdzorg. Het gaat hier om lichtere hulpverlening, uiteraard blijft specialistische hulp beschikbaar wanneer dit nodig is. Het resultaat hiervan zou kunnen zijn dat de vraag naar de specialistische hulp afneemt, net als de bijbehorende kosten. Het inzetten van preventieve maatregelen is een onderdeel van de transformatie binnen het Sociaal domein. Keerzijde is dat het actief opzoeken van problematiek (tijdelijk) kan leiden tot een hogere vraag en dat er sprake zou kunnen zijn van 'oversignalering': het te snel willen oppakken van signalen.

- Uit de gesprekken die zijn gevoerd blijkt dat er op het gebied van preventie in de gemeente Gooise Meren in ieder geval de volgende verbeteringen te benoemen zijn: Dichterbij organiseren van hulp en het systeem hiertoe versimpelen. Hiermee bedoelen we dat preventieve hulp ook gemakkelijk en snel beschikbaar moet zijn voor inwoners.
- In plaats van basis GGz, meer collectief oppakken en meer door de samenleving zelf. Hiermee bedoelen we dat niet alleen Jeugdzorgverleners individuele trajecten aanbieden, maar dat er wordt bekeken of meer in gezamenlijkheid kan worden opgepakt door het slim inzetten van Jeugdwerk, (sport)verenigingen, enz. Betere afstemming met onderwijs biedt kansen op vroegsignalering en lichtere, passende hulp. Het onderwijs krijgt veel mee van de problematieken waar jongeren mee kampen. Zij pikken signalen daardoor vaak eerder op dan hulpinstanties, terwijl de juiste begeleiding verdere escalatie in sommige gevallen kan voorkomen. Er zijn instrumenten om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren, maar we halen ook op uit interviews dat er nog ruimte voor verbetering is.

Deze verbeteringen kunnen verder geconcretiseerd worden door een analyse te maken waar en hoe preventie de meeste meerwaarde heeft. Zoals in de aanbevelingen is aangegeven zou dit onderzoek in de volle breedte van de samenleving van Gooise Meren kunnen plaatsvinden.

HIEMSTRA & DE VRIES

Binnen de gemeente Gooise Meren is er op de begroting 2019-2022 vanuit de reserve sociaal domein tot 2022 een budget van € 250.000,- per jaar beschikbaar gesteld voor innovaties in het sociaal domein. Dit is, waar het Jeugdzorg betreft, een mogelijkheid om preventie te stimuleren.

Het innovatiebudget is gericht op ontwikkeling, voor ideeën met een gefundeerde business case eronder. De beleidsafdeling M&O inventariseert welke projecten er lopen en of een project in aanmerking komt voor het innovatiebudget. Bij de beoordeling van de plannen wordt gekeken of de condities voor continuering bij succes aanwezig zijn (onder andere draagvlak, financiering, en goede opbrengsten voor langere termijn). Zodra de innovatieve fase voorbij is wordt het project, indien het zijn waarde heeft bewezen, opgevoerd voor de Perspectiefnota voor het jaar daaropvolgend. Meer informatie hierover is opgenomen in het College uitvoeringsprogramma.

Uitgelicht #0

De doelstellingen op het gebied van preventie in de Jeugdzorg zijn binnen de gemeente Gooise Meren zijn:

1. Iedereen doet mee, naar eigen vermogen en voorkeur;
2. Voorkomen dat risico's zich actualiseren;
3. Een afname in de zwaardere vormen van Jeugdzorg.

Bron: Respondent ambtelijke organisatie gemeente Gooise Meren

3.2 Het gebruik van betere sturingsinformatie

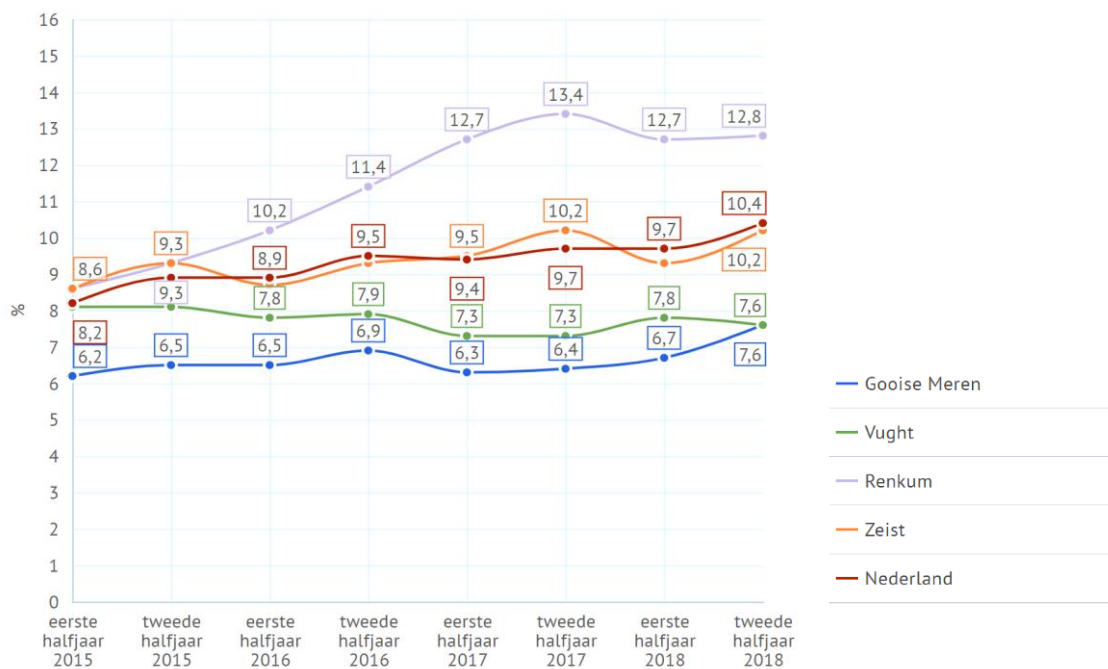
Beter gebruik van betere sturingsinformatie helpt om efficiënter en effectiever te opereren in de Jeugdzorg. Door vooraf goed inzicht te hebben in te verwachten gebruik kan er voorgesorteerd worden in termen van slimme inkoop en passende preventie. Het helpt ook als evaluatiemiddel om te zien welke interventie het meeste effect sorteren in welke gevallen. Door deze informatie te koppelen aan Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) kan de gemeente een vinger aan de pols houden en waar nodig zowel op korte als lange termijn interveniëren. Doordat de Jeugdzorg als verantwoordelijkheid sinds 2015 nieuw is voor Gooise Meren, is men de afgelopen jaren actief met elkaar op zoek geweest naar betrouwbaar cijfermateriaal. Deze zoektocht werd nog complexer door de fusie tussen Bussum, Muiden en Naarden, waarbij cijfers gecombineerd moesten worden.

Uit de gesprekken met de uitvoeringsdienst Sociaal domein, Beleid en Financiën blijkt dat Gooise Meren klaar staat om deze stap te zetten. De betrouwbaarheid van de informatie neemt toe, waardoor de prognoses en evaluaties scherper worden. Momenteel zijn er nog weinig KPI's met concrete doelstellingen aanwezig in de Jeugdzorg. Sinds 2018 is er wel een indicator 'verwijzingen naar Jeugdzorg'.

HIEMSTRA & DE VRIES

3.3 Relatief lage vraag naar Jeugdhulp

In de gemeente Gooise Meren is een relatief lage vraag naar jeugdhulp in vergelijking met gelijksoortige gemeenten³ en met het Nederlands gemiddelde. De afgelopen jaren is het gebruik wel gegroeid zonder dat daar op dit moment een duidelijk aanwijsbare reden voor lijkt te zijn. Onderstaande figuur laat het percentage jongeren (0 tot 18 jaar) zien dat gebruik heeft gemaakt van jeugdhulp. In deze grafiek hebben we de gemeente Gooise Meren vergeleken met de gemeenten, Vught, Renkum, Zeist en het Nederlands gemiddelde.



Gemeten is het percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp ten opzicht van alle jongeren tot 18 jaar binnen de gemeente. Jeugdhulp is de hulp en zorg zoals deze bedoeld en beschreven is in de Jeugdwet (2014). Het betreft hulp en zorg aan jongeren en hun ouders bij psychische, psychosociale en of gedragsproblemen, een verstandelijke beperking van de jongere, of opvoedingsproblemen van de ouders. Bron: www.waarstaatjegemeente.nl

³ voor de selectie van gemeenten hebben wij gebruik gemaakt van het onderzoek *Verborgene krachten: over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*, dat in 2014 is uitgebracht door de Radboud Universiteit en StiBaBo. Dit onderzoek komt tot vijf typen gemeenten, onder andere op basis van welvaartsniveau, wel/niet aanwezigheid van meerdere kernen, et cetera. Op basis van deze vijf typen zijn wij gekomen tot een vergelijking met Vught, Renkum en Zeist: net als Gooise Meren alle drie meerkernig en welvarend.

HIEMSTRA & DE VRIES

Daarnaast zien we dat de Jeugdhulp in de gemeente Gooise Meren in 2015 en 2016 een relatief korte doorlooptijd kent in vergelijking met andere gemeenten en het landelijk gemiddelde, zie onderstaande tabel.

	GM	NL	Vught	Renkum	Zeist
Eerste halfjaar 2015*	100%	100%	100%	100%	100%
Tweede halfjaar 2015	75%	86%	80,6%	91,5%	86,7%
Eerste halfjaar 2016	42,6%	61,5%	51,6%	72,3%	58,9%
Tweede halfjaar 2016	41,8%	58,6%	48,4%	63,8%	57,8%

* Alle personen die 1 januari 2015 gebruik maakten van één of meer voorzieningen uit de Jeugdwet zijn als beginpunt genomen. Daarom wordt in het figuur voor deze periode een waarde van 100% getoond: dit is de 'startgroep'. Bij iedere volgende periode wordt getoond welk percentage van de 'startgroep' geregistreerd stond als gebruiker van de betreffende regeling of voorziening.

Vragen die de Jeugdzorg in Gooise Meren kenmerken concentreren zich op de thema's autisme, jongeren die niet langer thuis willen of kunnen wonen, en scheidings. Dit blijkt uit gesprekken, het beleidsplan sociaal domein en uit het dashboard jeugd 2019. Verder blijkt uit dit dashboard dat er geen signalen zijn rondom wachtlijsten in de Jeugdzorg, wel zien we een wachtlijst van 24 personen (november 2018) voor beschermd wonen voor jeugdigen tot 23 jaar. Het gaat hier met name om jongeren met autisme, ADHD, en verslaving. De wachttijd varieert van enkele maanden tot enige jaren. Wachttijden voor beschermd wonen zijn een landelijk verschijnsel⁴.

3.4 De mogelijkheid om budgetten op gemeente niveau breed in te zetten in de begroting

Binnen de financiering Sociaal domein vanuit het Rijk voor onder andere de Jeugdzorg, bestaat de mogelijkheid om budgetten op gemeenteniveau breed in te zetten⁵ ⁶. Dit betekent dat budgetten als een groter geheel kunnen worden gezien en er hoeft daar binnen niet per se een onderscheid gemaakt te worden tussen bijvoorbeeld Wmo en Jeugdzorg. Gemeenten hebben hiermee de mogelijkheid om zelf specifiekere invulling te geven aan de besteding van hun budgetten en het sociaal domein verder te ontschotten. Dit biedt kansen om de transformatie vorm te geven door geld daar te besteden waar dit lokaal gezien het hardste nodig is. Uit het gesprek dat we voerden met jeugdconsulenten bleek wel dat zij al integraal werken: bij een keukentafelgesprek na een signaal over jongerenproblematiek, wordt de gehele gezinssituatie meegenomen. Hierdoor kan de oorzaak van een probleem worden aangepakt en maatwerk worden geleverd. Dit komt uiteindelijk zowel de efficiëntie als effectiviteit van de uitvoering ten goede.

⁴ <https://www.autisme.nl/2019/06/12/waarom-ggz-wachtlijsten-zo-lang-zijn-voor-mensen-met-autisme/>

⁵ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/kennispartners/stimulansz/zijn-de-budgetten-ook-te-ontschotten-natuurlijk!.9586190.lynkx>

⁶ <https://www.divosa.nl/onderwerpen/gebundelde-uitkering-buig>

4 Bedreigingen

4.1 Herverdeling financiële middelen

Vanaf 2021 worden de middelen vanuit het Rijk voor onder andere de uitvoering van de Jeugdzorg verdeeld volgens een nieuw te ontwikkelen verdeelmodel⁷ (zie ook: Uitgelicht 1)⁸. Hierbij betreft het niet zo zeer het totaal aan middelen dat zal wijzigen, deze is namelijk al in het regeerakkoord geregeld, maar om de onderlinge verdeling van deze middelen. Waar de ene gemeente een groter aandeel zal krijgen uit de landelijk beschikbare middelen, krijgt de andere dus een kleiner aandeel. Door veranderingen in het landelijke budget en de verdeelsleutel, kan de rijksbijdrage aan de gemeente wijzigen. Op dit moment is nog niet zeker hoe de nieuwe verdeelsleutel eruit komt te zien en is dus ook nog niet duidelijk of de bijdrage aan Gooise Meren zal dalen of stijgen.

Het bedreigende aspect zit hem erin dat wanneer je als gemeente nu niet al begint met het inzetten van de transformatie in de Jeugdzorg, je bij een eventuele korting op dat moment moet gaan bezuinigen. Het risico bestaat hierbij dat de focus alleen nog maar op bezuinigen komt en niet meer op de doorontwikkeling van de Jeugdzorg, waardoor de budgetten voor Jeugdzorg op lange termijn alleen maar verder onder druk komen te staan.

Uitgelicht #1

'In de verdeelmodellen van het sociaal domein zitten discrepanties die er voor zorgen dat sommige gemeenten minder geld van het Rijk ontvangen voor het sociaal domein dan zij op basis van hun kostenstructuur nodig hebben. De herziening van de verdeelmodellen sociaal domein is er op gericht om de financiële problemen van deze gemeenten als gevolg van een verkeerde verdeling op te lossen. Een positief herverdeeleffect voor de ene gemeente leidt echter altijd tot een negatief herverdeeleffect bij een andere gemeente. De herziening van de verdeelmodellen sociaal domein zal dus niet voor alle gemeenten tot een financieel voordeel leiden.'

Bron: VNG 'herziening financiële verhouding vraag en antwoord'

4.2 Directe doorverwijzing via de medische route

Landelijk zien we veel verwijzingen naar de specialistische Jeugdzorg via de huisarts⁹. In Gooise Meren ligt het aantal doorverwijzingen naar specialistische hulp via de huisarts hoger dan het landelijk gemiddelde, zie figuur 3. Hoewel het doorverwijzen past bij de rol van de huisarts, vormt het financieel een risico, aangezien de gemeente hier geen directe invloed op heeft, maar wel voor de zorg moet betalen. De kans is aanwezig dat specialistische zorg wordt ingezet, terwijl

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiele-verhouding>

⁸ <https://vng.nl/onderwerpen/index/gemeentefinancien/herziening-financiele-verhouding/vraag-en-antwoord#t399n78695>

⁹ <https://www.trouw.nl/nieuws/gemeenten-er-is-dringend-extra-geld-nodig-voor-jeugdzorg~bb170728/>

HIEMSTRA & DE VRIES

dit niet per se nodig is omdat er alternatieven beschikbaar zijn in het voorliggend veld. Het is van belang dat de inwoners de weg naar en de manier van werken van de gemeentelijke toegang kennen, zodat zij zich niet enkel tot de huisarts wenden. Verder is het van belang dat de huisarts het aanbod in het voorliggend veld goed kent, ook met de toenemende complexiteit hiervan. Gooise Meren heeft een consultatie- en adviesteam in dienst van de gemeente, welke huisartsen in de jeugdhulp route adviseert. Het gaat hier met name over de instroom in de JGGZ. Iedere verlenging JGGZ loopt via het C&A-team. Alle overige verlengingen jeugdhulp lopen via de jeugdconsulent. Hierdoor wordt de voortgang van te zware inzet van jeugdzorg voorkomen en de mogelijkheid gecreëerd om passende, laagdrempelige hulp aan te bieden waar dat kan.

Aansluitend bij de kans om te investeren in preventie, zou het interessant kunnen zijn om deze adviesrol al voor de eerste doorverwijzing te hebben. Het consultatie en adviesteam lijkt hier ruimte voor te bieden. Zo bieden zij bijvoorbeeld de mogelijkheid om een dagdeel in de huisartsenpraktijk te werken.¹⁰ In het land zijn er daarnaast diverse gemeenten die experimenteren met de inzet van een POH (Praktijkondersteuner Huisartsen) specifiek voor Jeugd in de huisartsenpraktijk. Deze praktijkondersteuners voeren gesprekken over probleem- en vraagverheldering, opvoedingsondersteuning, laagdrempelige advisering, kortdurende probleemgerichte begeleiding / behandeling (tussen 5-8 consulten), ondersteuning van de huisarts met informatie en advies en gerichte doorverwijzingen uit¹¹. Dit leidt in het algemeen tot korte lijnen, minder doorverwijzingen en minder stigmatiseren¹². Een mogelijkheid voor Gooise Meren zou kunnen zijn dat het C&A-team wordt uitgebreid met een soortgelijke functie. Overigens is er in Gooise Meren bij veel huisartsen reeds een POH voor volwassenen.

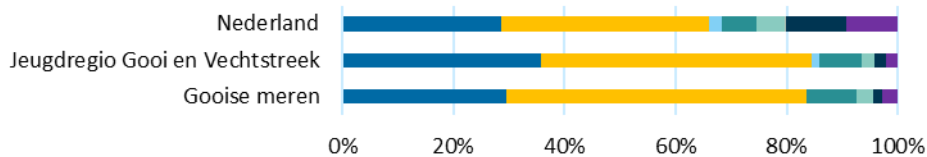
¹⁰ <https://www.cateamgv.nl/>

¹¹ https://www.nvo.nl/bestanden/Bestanden_NVO_website/Berichten/7571-1/Onderzoek_POHJ_febr_2018.pdf

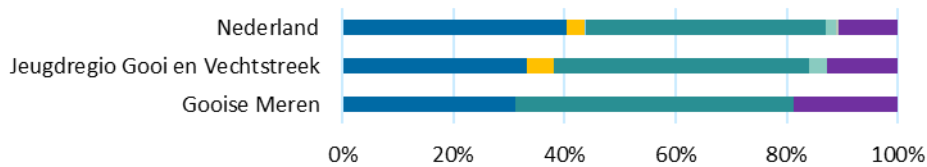
¹² <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/Rapport-evaluatie-Huisarts-in-praktijk-Jeugdhulp-2015.pdf>

HIEMSTRA & DE VRIES

Aantal hulptrajecten zonder verblijf per verwijzer



Aantal hulptrajecten met verblijf per verwijzer



- Gemeentelijke toegang
- Huisarts
- Jeugdarts
- Gecertificeerde instelling
- Medisch specialist
- Rechter, Officier van Justitie, functionaris justitiële jeugdinrichting
- Geen verwijzer
- Onbekende verwijzer

Figuur - Hulptrajecten per verwijzer¹³¹⁴

¹³ Bron CBS Statline, 2018

¹⁴ In de weergegeven informatie is de verwijzer 'rechter, officier van justitie, functionaris justitiële inrichting' wel meegenomen als categorie voor de volledigheid, maar bevat geen verwijzingen en heeft daarom 0% aandeel in het aantal verwijzingen.

5 Sterktes

5.1 Er is financiële controle

Een tekort aan financiële middelen vormt tot nu toe een groot struikelblok voor gemeenten om tot een goede uitvoering van de Jeugdzorg te komen. Volgens Gerber van Nijendaal (Raad voor het Openbaar Bestuur, in TROUW: 24 april 2019) zijn er zes oorzaken van de financiële problemen, die vaak in combinatie met elkaar voor zand in de motor zorgen.

- Bij de decentralisatie is een bezuiniging doorgevoerd;
- Toegenomen hulpvraag sinds de decentralisatie;
- Jeugdzorg heeft de neiging te verzwaren: "Het gevaar is dat een jongere met een zwerende vinger eindigt met een bodyscan.";
- Verkeerde verdeling van gelden vanuit het Rijk;
- Groei van steden is niet meegenomen;
- Huisartsenroute zorgt voor meer vraag naar specialistische hulp.

Landelijk is dan ook te zien dat veel gemeenten kampen met tekorten in de Jeugdzorg. Van de gemeenten die de begrotingen af hebben, meldt het overgrote deel wederom tekorten.

Ook Gooise Meren heeft tekorten ervaren in de Jeugdzorg; door herallocatie van de middelen (overheveling vanuit de budgetten WMO) is dit tekort van 2 miljoen binnen de begroting opgevangen. Zie ook de onderstaande tabel en grafiek. bij de jaarrekening is tussen haakjes in **groen** steeds aangegeven hoeveel de gemeente heeft overgehouden t.o.v. de begroting of in **rood** wat het tekort was.

	Begroting 2016*	Jaarrekening 2016	Begroting 2017*	Jaarrekening 2017	Begroting 2018*	Jaarrekening 2018	Begroting 2019
Collectieve voorzieningen (1)	7.808	5.453 (2.355)	3.844	3468 (376)	3.718	3.451 (267)	3.763
Maatwerkvoorzieningen jeugd	8.843	7.882 (961)	8.047	7.737 (310)	10.302**	10.293 (9)	8.459
Opvang en beschermd wonen (2)	5.304	5.459 (0***)	5.661	6.393 (0***)	5.836	6.839 (0***)	5.318

bedragen

x1000 euro

* inclusief wijzigingen

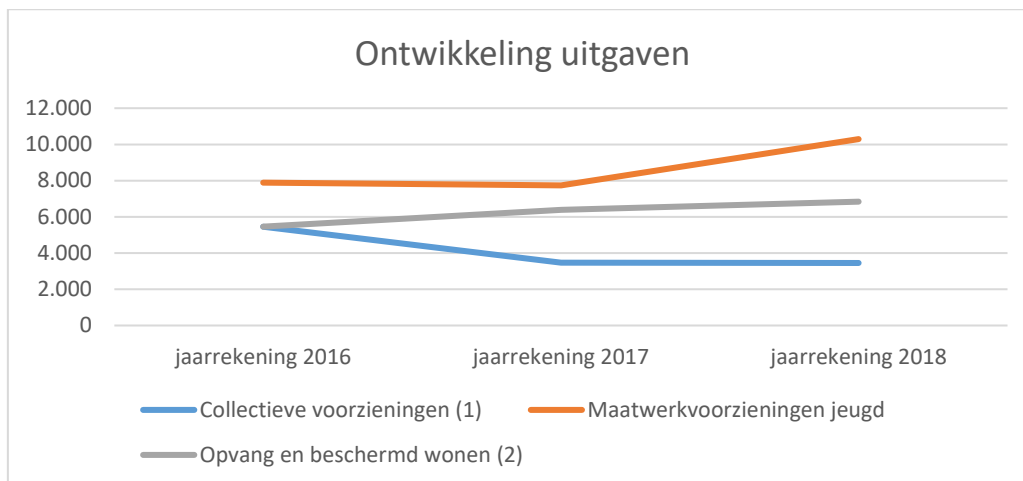
** Er heeft een overheveling plaatsgevonden van maatwerkvoorzieningen Wmo naar maatwerkvoorzieningen jeugd omdat in Gooise Meren de kosten, als gevolg van het landelijke beeld, zijn gestegen.

*** Dit product kent geen tekort aangezien de lasten via de exploitatie lopen en door de Regio gecompenseerd worden. Dit verloopt derhalve budgetneutraal.

(1) dit gaat deels over jeugd, en deels niet (denk bijvoorbeeld aan terugdringen eenzaamheid)

(2) dit gaat deels over jeugd, en deels niet (denk bijvoorbeeld aan Veilig Thuis dat kijkt naar alle soort mishandeling, ook naar volwassenen)

HIEMSTRA & DE VRIES



Figuur - Ontwikkeling uitgaven voor Collectieve voorzieningen, maatwerkvoorzieningen Jeugd en Opvang en beschermd wonen

Tot nu toe heeft Gooise Meren voor de financiering van de Jeugdzorg dan ook geen beroep hoeven te doen op de reserves sociaal domein, de algemene reserves of de 'stropenpot'¹⁵ van het Rijk en de gemeenten. Er is binnen de gemeente voldoende vertrouwen in de financiële stabiliteit voor de komende periode, wat heeft geresulteerd in het afbouwen van de reserves sociaal domein. Deze gelden worden ingezet als fonds voor innovaties in het sociaal domein, o.a. op het gebied van preventie. De genoemde zes oorzaken van financiële problemen lijken daarmee slechts deels van toepassing te zijn op Gooise Meren en hebben tot nu toe niet geleid tot financiële nood. Wel is het zaak om een vinger aan de pols te houden waar het de financiën betreft. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat een sluitende begroting ook in Gooise Meren geen vanzelfsprekendheid is en dat dat elk jaar om keuzes in beleid en uitvoering vraagt. Daarnaast leert de ervaring dat een doorzetting van de stijgende vraag naar specialistische hulp snel hoge kosten met zich mee kunnen brengen. Tenslotte is de herverdeling van de budgetten een financieel risico voor de toekomst (zie ook 4.1).

De gemeente heeft een relatief lage vraag naar specialistische jeugdhulp. Het is niet duidelijk in hoeverre dit valt toe te schrijven aan het beleid van de gemeente Gooise Meren en/of dat ze simpelweg geluk heeft gehad dat er niet een veel groter beroep op de specialistische Jeugdzorg is gedaan. Op basis van deze quick scan denken wij beide. Enerzijds wordt de managementinformatie en de *forecast* voor Gooise Meren steeds scherper waardoor ze beter sturing kan geven. Anderzijds is voor veel gemeenten in Nederland in de jaren na de decentralisaties lastig om te stellen of ze de juiste interventies hebben gepleegd met het gewenste

¹⁵ In het kader van het Interbestuurlijk Programma (IBP) is besloten om een Fonds tekortgemeenten te creëren om gemeenten met grote tekorten op het terrein van jeugd en Wmo te compenseren. Dit Fonds wordt ook wel 'de stroppenpot' genoemd. Het gaat in totaal om een bedrag van € 200 miljoen, waarvan €100 miljoen door het Rijk ter beschikking wordt gesteld en € 100 miljoen uit het gemeentefonds afkomstig is. De stroppenpot is niet een maatregel waar een gemeente zomaar een beroep op kan worden gedaan; het Fonds draagt zorg voor de verdeling. Bron: www.vng.nl

HIEMSTRA & DE VRIES

effect tot gevolg. Dat geldt in zekere zin ook voor Gooise Meren. We kunnen in ieder geval wel stellen dat er in de afgelopen jaren geen duidelijke, aanwijsbare signalen aan het licht zijn gekomen dat de gemeente Gooise Meren de verkeerde keuzes heeft gemaakt.

5.2 Er is focus op het bieden van passende hulp

Eén van de belangrijkste doelstellingen van de Jeugdwet is inzet op preventie, zoals ook benoemd bij 3.1. Door vroegtijdige signalering is het de bedoeling dat jongeren en hun ouders tijdig ondersteuning krijgen. Het gevolg hiervan is dat problemen zoveel als mogelijk worden voorkomen, of in een vroeg stadium worden herkend en daarmee worden zwaardere vormen van jeugdhulp in een later stadium voorkomen. In Gooise Meren is een gedeeld bewustzijn aanwezig dat problemen aan de voorkant afvangen tot minder extreme problematiek aan de achterkant zorgt. Er wordt gewerkt onder het credo 'afschalen waar het kan en opschalen waar het moet'. Zo worden gezinssituaties integraal benaderd en vindt vraagverkenning en vraagverheldering door de gemeente plaats. Ook zijn maatschappelijk werk, onderwijs en de gemeente integraal met elkaar verwoven. Uit de interviews krijgen we terug dat de Uitvoeringsdienst Sociaal Domein (USD) de afgelopen jaren steeds klantgerichter is gaan werken en actief meedenken met de inwoner door te kijken of zij deze direct kunnen helpen. Er is een Consultatie en Advies team ingericht dat bij elke tweede doorverwijzing naar de specialistische Jeugdzorg meekijkt of dit echt nodig is, en of er niet een laagdrempeligere oplossing mogelijk is. Dit team heeft daarnaast ook overleg met de huisarts om deze te adviseren. Voor een volledig overzicht hoe de toegang van jeugd in Gooise Meren is ingericht, zie bijlage A.

5.3 Er is een goede samenwerking

Binnen de Regio Gooi en Vechtstreek wordt er binnen de Gemeenschappelijke Regeling goed samengewerkt in de Jeugdzorg. Allereerst is er een transformatieplan met gerichte acties die bijdragen aan de transformatie in de jeugdhulp. Dit beeld wordt verder bevestigd in o.a. de interviews met de (toenmalig) programmacoördinator Jeugd van de regio en de verantwoordelijk wethouder. Een goed voorbeeld is het regionaal georganiseerde Jeugd en Gezin. Door dit regionaal te organiseren creëren de betrokken gemeente gezamenlijk (financiële) slagkracht om verschil te maken in de preventie van Jeugdzorg. Tegelijkertijd werkt Jeugd en Gezin heel lokaal, om aansluiting te hebben bij de lokale vragen. Daarnaast is ook de inkoop en het contractmanagement van specialistische Jeugdzorg regionaal georganiseerd en hebben de gemeenten samengewerkt om tot een gezamenlijk transformatieplan te komen. Een goede regionale samenwerking in de Jeugdzorg is essentieel om efficiënt te werk te gaan, zo blijkt ook uit een oproep van Minister De Jonge bij het beschikbaar stellen van extra budget voor Jeugdzorg.¹⁶

Daarnaast is er ook binnen de keten van Jeugdzorg sprake van een goede samenwerking. De Jeugdteams zijn veel in contact met andere partijen, waarbij informatie wordt uitgewisseld en cases gezamenlijk worden opgepakt waar dit

¹⁶ <https://nos.nl/artikel/2283743-kabinet-trekt-honderden-miljoenen-extra-uit-voor-Jeugdhulp.html>

HIEMSTRA & DE VRIES

mogelijk is, bijvoorbeeld met VERSA en het onderwijs in de vorm van Zorg en Advies Team en de pilot Jeugdhulp in het onderwijs.

5.4 Er is uitwisseling van kennis en informatie tussen beleid en uitvoering

Een goede samenwerking tussen beleid en uitvoering is essentieel om effectief te kunnen werken. Binnen een goede samenwerking levert uitvoering input om nieuw beleid te ontwikkelen en is het opgestelde beleid uitvoerbaar en ondersteunen aan de uitvoeringsorganisatie. Binnen Gooise Meren zien we dat beleid en uitvoering goed samenwerken. Dit blijkt uit diverse gesprekken op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Zo is er onlangs een overlegstructuur geïntroduceerd, waar beleid en uitvoering structureel samen komen om op strategisch, tactisch en operationeel inhoudelijke overlap te bespreken, zie tabel. Vanuit onze rol als onderzoekers zien wij tevens dat dezelfde taal genuttigd wordt tussen beleid en uitvoering, wat de afstemming tussen beiden bevestigd.

	Lokaal			Regionaal	
	Strategisch	Tactisch	Operationeel	Strategisch	Operationeel
Wat	Sturingsoverleg	Inhoudelijk beleidsoverleg	Uitvoeringsoverleg	Directie overleg	Uitvoeringsoverleg
Scope	Sociaal domein als geheel	Per taakveld	Per taakgroep	Sociaal domein als geheel	Sociaal domein als geheel
Wie	<ul style="list-style-type: none"> (Adjunct) afdelingshoofden Beleidsregisseurs Financiële adviseur Unit strategie 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsmedewerker Adjunct afdelingshoofd USD Kwaliteitsmedewerker Financiële adviseur 	<ul style="list-style-type: none"> Beleidsmedewerker Taakgroep medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> Directeuren Afdelingshoofden Programma coördinator sociaal domein Relevante regio-medewerkers 	<ul style="list-style-type: none"> Teamleiders Uitvoeringsmanagers Programma coördinator sociaal domein Relevante regio-medewerkers
Wanneer	Elke 2 maanden	Elke maand	Elke maand	Om de 4 à 5 weken	Om de 4 à 5 weken

6 Zwaktes

6.1 Er is geringe ervaring met sturing, beleid en uitvoering van Jeugdzorg

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Jeugdzorg, zoals beschreven in de jeugdwet. In een eerste landelijke evaluatie¹⁷ van de jeugdwet in 2018 geven gemeenten aan nog volop in ontwikkeling te zijn, en spreken zij van een systeem waar elkaar leren kennen, elkaar vinden en elkaar vertrouwen tijd kost. Verder geven zij aan dat het ontbreekt aan eenduidige informatie, denk aan landelijke kwaliteitsindicatoren, om te kunnen sturen en leren van elkaar en hiermee de jeugdhulp verder te verbeteren.

Dit landelijke beeld is ook van toepassing op de gemeente Gooise Meren. Hoewel er veel dingen goed gaan op het gebied van de Jeugdzorg in Gooise Meren (zie ook: 5. Sterktes), zijn er ook nog zaken in ontwikkeling zoals een eigen beleidsnota Jeugd en de doorontwikkeling van de transformatie.

6.2 Aanwezigheid en gebruik van sturingsinformatie is nog laag

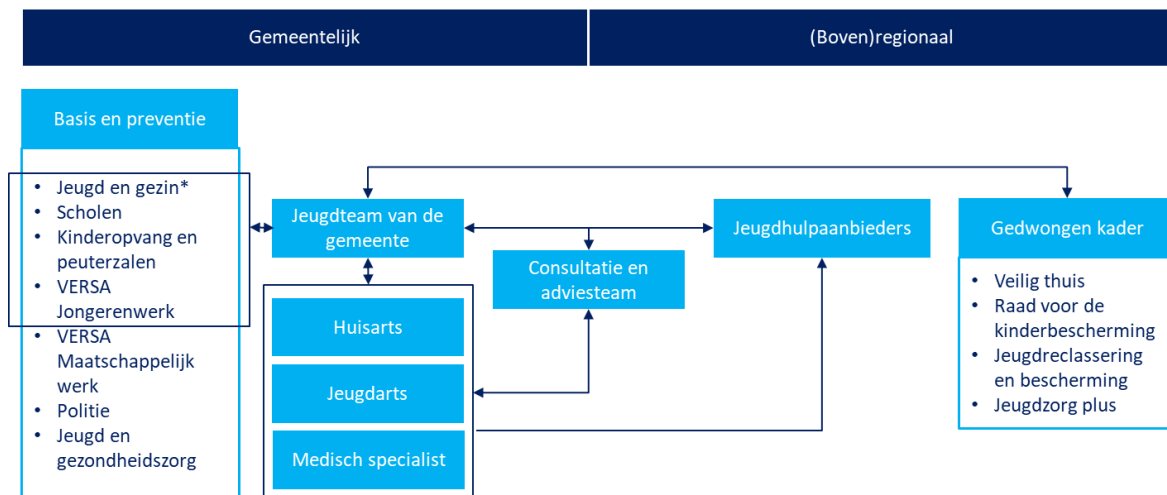
Door sturingsinformatie te gebruiken kan er scherp worden gekeken naar de effectiviteit van beleid en kan daar op geïntervenieerd worden (zie ook: 3.2). Binnen de gemeente Gooise Meren is er tot nu toe nog niet veel gebruik gemaakt van sturingsinformatie, deels ook omdat deze veelal nog ontbreekt. Momenteel zijn de financiële stukken uit de reguliere P&C cyclus de belangrijkste verantwoordingsdocumenten, samen met de afrekeningen vanuit de Regio. Hierdoor is het lastig om een beeld te krijgen bij de effectiviteit van het beleid en mogelijke interventies. Dit jaar is de Regio Gooi en Vechtstreek echter begonnen met prognoses van het gebruik van specialistische Jeugdzorg. Ook bleek uit gesprekken met beleidsadviseurs van de gemeente Gooise Meren dat er binnen de gemeente een begin wordt gemaakt met de ontwikkeling van prestatie indicatoren op het gebied van de Jeugdzorg.

¹⁷ https://publicaties.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Jeugd/Evaluatie_Regelgeving/In_het_kort_Deelstudie_Het_gemeentelijk_perspectief.docx

Bijlage A. Opzet Jeugdzorg

De figuur op de volgende pagina geeft aan hoe de toegang tot Jeugdhulp en -zorg is ingericht in Gooise Meren. Daarbij is aangegeven welke onderdelen onder regionale afspraken vallen en waar lokale verantwoordelijkheden liggen. In deze uitwerking is te zien dat er contact is tussen actoren in de preventie en het jeugdteam van de gemeente. In geval dat de hulpvraag binnenkomt via de gemeente, wordt deze achtereenvolgens door het jeugdteam verkend en verhelderd. In de overige gevallen fungeert het jeugdteam als een sparringpartner voor de desbetreffende partij.

Het consultatie- en adviesteam werkt sub-regionaal, met zowel een lokale als regionale component, en kan worden ingeschakeld voor professionele ondersteuning¹⁸. Verder is het consultatie en advies team betrokken bij elke tweede doorverwijzing naar specialistische zorg, om te waarborgen dat de aangeboden zorg passend is: afgeschaald waar het kan en opgeschaald waar het moet.



* Jeugd en gezin = Jeugdarts, leerplicht en jeugd en opvoedcoach.

¹⁸ <https://www.cateamgv.nl>

Bijlage B. Beleid

In deze bijlage wordt kort ingegaan op de belangrijkste beleidsuitgangspunten van de gemeente Gooise Meren waar het de Jeugdzorg betreft.

In 2014 is het beleidsplan sociaal domein 2015-2018 opgesteld. De verwachting is dat dit beleidsplan zal worden verlengd.

Het basisprincipe waar de gemeente in het sociaal domein vanuit gaat is dat iedereen mee kan doen. De gemeente stelt daarbij de vraag centraal en benut zoveel mogelijk de eigen kracht van mensen. Het beleidsplan gaat uit van een aantal belangrijke pijlers:

- Iedereen kan meedoen
- We stellen de vraag centraal
- We benutten de eigen kracht

Deze pijlers zijn uitgewerkt met een gewenst resultaat, kernwaarden en bijbehorende kernkeuzes. De gemeente wil daarbij dienstverlening bieden volgens het principe van de onderstaande afbeelding:



Hierbij is ook de keuze gemaakt om geen gebruik te maken van sociale wijkteams, maar van een integraal gemeentelijk loket. De belangrijkste reden hiervoor is om daadwerkelijk integrale hulp over de volle breedte van het sociaal

HIEMSTRA & DE VRIES

domein te kunnen bieden en grip te blijven houden op de te verlenen zorg. Gooise Meren is sinds 2015 vast blijven houden aan deze visie en heeft deze manier van werken doorontwikkeld. Dit zorgt voor stabiliteit in de uitvoering.

Hoewel er geen specifiek beleidsplan of subnota Jeugdzorg is, zijn verschillende onderdelen wel verder uitgewerkt zoals:

- Beleidsplan Bescherming & Opvang 2017 -2020
- Subnota Passend onderwijs en afstemming Jeugdhulp 2015-2018
- Subnota Toegankelijke samenleving.
- Subnota Grip op het bestaan

Vanuit de regio Gooi en Vechtstreek is het document 'Zorg voor de jeugd' opgesteld. Dit diende voor de aanvraag van transformatie gelden voor het rijk in 2018. Hierin staat dat de visie op Jeugdzorg vanuit de regio is:

Visie Jeugd Gooi en Vechtstreek

In de Gooi en Vechtstreek groeien jeugdigen veilig, gezond en kansrijk op. Zij kunnen zich ontwikkelen, ondanks eventuele beperkingen en belemmeringen. Elke jeugdige wordt beschermd wanneer er sprake is van onveiligheid. Jong volwassenen die het nodig hebben worden goed op weg geholpen naar een zeker en zelfstandig bestaan, waarin zij maatschappelijk en economisch meedoen. Wanneer kinderen niet meer thuis kunnen wonen, groeien ze zoveel mogelijk op in een andere gezinssituatie en mogelijk in het netwerk van het oorspronkelijke gezin. Bij problemen worden deze kinderen goed ondersteund en kunnen ze

In dit zelfde document is een transformatieagenda Jeugdhulp opgenomen, bestaande uit de volgende punten, die in hetzelfde document zijn omgezet in concrete actielijnen:

- Betere toegang tot jeugdhulp;
- Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien;
- Alle kinderen de kans bieden zich optimaal te ontwikkelen en kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden;
- Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt;
- Investeren in vakmanschap van de jeugdhulpprofessional ;

Tenslotte biedt de Programmabegroting Gooise Meren 2019-2022 een goede indicatie van het Jeugdhulpbeleid. In programma 7, Zorg en Welzijn, Onderwijs en Jeugd staat dat de gemeente onder meer wil inzetten op:

- Integraliteit sociaal domein
- Sterke sociale basis
- Maatwerk bieden
- Bescherming en opvang

Deze punten zijn in het stuk verder uitgewerkt en geconcretiseerd in acties die de gemeente wil ondernemen.

Bijlage C. Respondenten

Voor het onderzoek hebben we met diverse mensen uit de organisatie gesproken. Onderstaand vindt u een overzicht van deze personen met hun functie in de organisatie. Daarnaast zijn we in gesprek geweest met een team bestaande uit Jeugdconsulenten en -specialisten.

Naam	Functie
Geert-Jan Hendriks	Wethouder Financiën / Jeugd / Sociaal domein 18-
Pieter Lensselink	Directeur Uitvoeringsdienst Sociaal Domein
Mireille Nascimento	Concerncontroller
Kerim Iskender	Adjunct Hoofd afdeling Mens en Omgeving
Tina van Putten	Adjunct-afdelingshoofd Uitvoeringsdienst
Geurt van den Broek	Programmacoördinator Regio Gooi en Vechtstreek
Franca Melssen	Senior beleidsadviseur
Marcel de Jong	Financieel adviseur sociaal domein