

Conclusies en aanbevelingen

In de eerste helft van 2021 is door de rekenkamercommissie Het Hogeland onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de jeugdzorg binnen de gemeente. Aanleiding voor dit onderzoek zijn verzoeken vanuit meerdere fracties binnen de gemeenteraad. De rekenkamercommissie heeft onderzoeksbureau ZorgfocuZ gevraagd dit onderzoek uit te voeren. De onderzoeksvragen die daar bij centraal stonden, luiden:

1. Hoe zijn het beleid en de uitvoering van de jeugdzorg in de gemeente Het Hogeland vormgegeven en zijn deze doelmatig en doeltreffend?
2. Hoe heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende functie in het jeugdzorgbeleid vormgegeven en hoe wordt de raad geïnformeerd over het jeugdzorgbeleid?

In de bijgevoegde rapportage van bevindingen zijn de resultaten voortkomend uit het onderzoek gepresenteerd. In deze notitie worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen aan de raad genoteerd. De rekenkamercommissie trekt op basis van de bevindingen een zestal conclusies.

Conclusies

Conclusie 1: een actueel beleidskader ontbreekt

In januari 2019 zijn de BMW-gemeenten samengegaan in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Het meest recente beleidsplan aangaande jeugdzorg is afkomstig uit de tijd vóór de fusie en vóór de decentralisaties van de zorgtaken. Dit beleidsplan richt zich op de aanstaande decentralisaties en de doelstellingen in het plan zijn dan ook abstract geformuleerd. Als belangrijkste reden voor het ontbreken van het beleidsplan wordt de fusie van de BMW-gemeenten genoemd.

De decentralisaties van de zorgtaken richting gemeenten gingen gepaard met forse bezuinigingen op de jeugdzorg. Sinds de decentralisaties van de zorgtaken kampen veel Nederlandse gemeenten met tekorten op jeugdzorg. De tekorten resulteren in een sterkere focus op kosten en kostenbeheersing, zo ook binnen de regio Groningen. De regionale doelen (en lokale aanscherpingen daarvan) die zijn opgesteld, zijn dan ook hoofdzakelijk gericht geweest op de kostenbeheersing. Deze doelen zijn niet vastgesteld door de raad.

Met het ontbreken van een recent beleidsplan komen tevens de grenzen van de rechtmatigheid in zicht. De Jeugdwet stelt dat de gemeenteraad periodiek beleid dient vast te stellen waarin wordt vastgelegd wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid. Over de precieze termijn waarop dit moet worden vastgesteld doet de wet geen uitspraken. Er kan echter wel gesteld worden dat de doelen in het meest recente beleidsplan betrekking hebben op de periode 2015 tot 2018 en daarmee en daarmee redelijkerwijs gereviseerd dienen te worden.

Conclusie 2: door het ontbreken van een recent beleidskader, is er geen zicht op doeltreffendheid

Het ontbreken van een recent beleidskader en daarmee het ontbreken van actuele beleidsdoelstellingen maakt dat het niet mogelijk is om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de jeugdzorg. Immers, zonder vastgestelde doelen kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin de gemeente erin slaagt deze doelen te bereiken. Dit heeft als gevolg dat de raad slechts in beperkte mate in staat is invulling te geven aan haar controlerende rol.



Conclusie 3: de informatievoorziening richting de raad is onvoldoende

In 2019 gaf de raad bij het college aan het gevoel te hebben niet volledig op de hoogte te zijn van de uitvoering en resultaten van de jeugdzorg. Dit is uitgegroeid tot een breed gedragen ontevredenheid ten aanzien van de informatievoorziening. Raadsleden geven aan niet volledig, niet tijdig en in sommige gevallen niet juist te worden geïnformeerd. Uit de beoordeling van de monitor sociaal domein en financiële documentatie blijkt dat bepaalde sturingsinformatie, zoals het soort verwijzer of het soort hulpvorm, ontbreekt. Vanuit de ambtelijke organisatie en het bestuur wordt aangegeven dat de ontevredenheid van de raad bekend is en dat zij inzetten op een betere informatievoorziening. Daarbij wordt genoemd dat het een zoektocht is welke informatie aangeleverd zou moeten worden aan de raad om de ontevredenheid weg te nemen. Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een zekere impasse als het gaat over het realiseren van aansluiting tussen wensen van de raad en de daadwerkelijk aangeleverde sturingsinformatie. Ook hier geldt dat het ontbreken van vastgestelde doelstellingen de discussie over benodigde sturingsinformatie vertroebeld. Het gegeven blijft echter dat wanneer de raad niet de benodigde sturingsinformatie ontvangt, zij haar controlerende taak niet naar behoren kan vervullen.

Conclusie 4: het ontbreken van actuele beleidsdoelstellingen leidt binnen de uitvoering tot het ontbreken van een duidelijke koers, maar niet tot het ontbreken van ontwikkeling

Het ontbreken van een recenter vastgesteld beleidsplan met recentere doelen resulteert ook in het ontbreken van een duidelijke koers voor de uitvoering. Binnen de uitvoering is in de periode na de fusie de behoefte aan een duidelijke koers gegroeid. Tekenend voor de afstand tussen de uitvoering en het bestuur is dat het huidige beleidsplan volgens de portefeuillehouder wel is aangescherpt, maar dit niet is vastgelegd op papier en de uitvoering dit dus niet in de praktijk heeft kunnen brengen. Het ontbreken van een duidelijke koers heeft echter niet geleid tot een gebrek aan ontwikkeling. De uitvoering heeft op eigen initiatief, en naar eigen beoordeling, een efficiëntere en effectievere gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg weten te realiseren, onder meer door het ontwikkelen van een meer gestructureerde toegang en meer focus op de gezinssituatie. Er zit echter een grens aan de doorontwikkeling die de uitvoering zelfstandig kan maken. Zo leeft er binnen de uitvoering de wens om meer op te trekken met sociale partners binnen de gemeente, zoals het onderwijs en (sport)verenigingen, om zo problematiek eerder te kunnen signaleren. Daarbij wordt de wens uitgesproken om op een meer integrale manier te werk te gaan en duidelijke afspraken te maken over regievoering. Om deze ambities vorm te kunnen geven is een bestuurlijke keuze nodig om hier op in te zetten en zo middelen hiervoor vrij te maken.

Conclusie 5: er kan geen sluitend antwoord worden gegeven op de vraag of de juiste zorg op de juiste plek komt, maar er zijn indicaties voor verbetering

Binnen dit onderzoek is tevens aandacht geweest voor het cliëntperspectief. De beoogde onderzoeksaanpak waarbij cliënten worden 'geschaduwd' in het aanvraagproces van de jeugdzorg kon niet worden uitgevoerd. Dit bemoeilijkt de mogelijkheid om de vraag te beantwoorden of de juiste zorg op de juiste plek komt. Ook is er niet voldaan aan de wettelijke verplichting om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek jeugd uit te voeren waardoor de resultaten hiervan niet meegenomen kunnen worden.

Wel zijn er binnen dit onderzoek interviews gevoerd met cliënten die het aanvraagproces van de jeugdzorg reeds doorlopen zijn. Op basis van deze gesprekken, en de overige bevindingen uit het onderzoek, zijn geen sterke indicaties naar voren gekomen om aan te nemen dat de juiste zorg niet op de juiste plek terecht komt. Wel komen uit de individuele gesprekken met de cliënten aandachtspunten naar voren. Zo wordt in meerdere gesprekken door cliënten aangegeven dat de wachttijd als lang wordt ervaren. Het beeld van wachtlijsten wordt bevestigd in de gesprekken met de uitvoering. Ook geven een aantal cliënten aan dat het onduidelijk is hoe het verdere proces na het eerste contact er uit zal zien.



Conclusie 6: De raad is zoekende is naar haar positie binnen het dossier jeugdzorg

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kan gesteld worden dat de raad zoekende is naar haar positie binnen het dossier jeugdzorg en de taken en verantwoordelijkheden die daar bij horen. Ondanks dat de raad aangeeft op verschillende momenten haar informatiebehoefte kenbaar te hebben gemaakt, blijkt uit het gesprek met raadsleden dat zij zowel bij het opstellen van de beleidskaders als de regionale samenwerking op het gebied van de inkoop zoekende zijn in haar taken en verantwoordelijkheden. Zo geven raadsleden aan in de toekomst graag betrokken te willen worden bij het opstellen van beleid en vraagt een raadslid zich hardop af of zij iets kunnen vinden van de mate van regionale samenwerking.

Aanbevelingen aan de raad

Op basis van de hierboven geformuleerde conclusies doet de rekenkamercommissie enkele aanbevelingen aan de raad. Gelet op de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen maakt de rekenkamercommissie hierin onderscheid tussen aanbevelingen aan de huidige gemeenteraad en de vorm te geven opdracht voor een gemeenteraad na de verkiezingen.

Vorm een raadsbrede werkgroep die een opdracht formuleert aan de nieuwe gemeenteraad

Stel als raad een werkgroep op die een concrete opdracht formuleert voor de nieuw te vormen gemeenteraad. Geef deze opdracht vorm rondom de onderstaande drie aanbevelingen.

Aanbeveling 1: stel in een beleidsplan concrete doelen vast

Stel beleid vast met daarin concrete doelstellingen ten aanzien van de jeugdzorg in lijn met artikel 2.2 van de Jeugdwet. Zorg dat bij het opstellen van de doelstellingen gebruik wordt gemaakt van de expertise en ervaring van de uitvoering. Het bepalen, prioriteren, vastleggen en vaststellen van doelen zorgt voor een basis om op terug te vallen. Dit biedt de uitvoerende organisatie een koers om op te varen en de raad de mogelijkheid om invulling te geven aan haar controlerende taak. De doelen kunnen vorm krijgen binnen het beleidsplan sociaal domein dat wordt uitgewerkt op basis van het reeds opgestelde koersdocument, maar kan tevens meer tijdelijk van aard in de vorm van een aanscherping van het huidige beleidsplan, dat wordt vastgelegd en vastgesteld door de raad.

Aanbeveling 2: maak op basis van de vastgestelde doelstellingen een tijdspad

Stel op basis van de prioritering van de beleidsdoelstellingen een tijdspad vast waarop de doelstellingen behaald moet worden. Dit geeft de uitvoering zicht op de tijdsspanne waarbinnen de doelen worden behaald en de raad de mogelijkheid om verder invulling te geven aan haar controlerende taak.

Aanbeveling 3: stel indicatoren op waarover informatie wordt aangeleverd

Stel als raad vast over welke indicatoren informatie aangeleverd moet worden zodat de raad in staat is om na te gaan in welke mate de vastgestelde doelen behaald zijn en waar eventueel extra op ingezet moet worden. Leg daarbij tevens vast op welk moment de raad over de indicatoren wordt geïnformeerd en in welke vorm dit gebeurt. Zoek bij het opstellen van de indicatoren de samenwerking met de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie weet immers welke informatie in welke vorm aangeleverd kan worden of wat er eventueel nodig is om een gewenst inzicht te verkrijgen.

De raad kan overwegen om hiervoor een werkgroep in te stellen.

Aanbeveling 4: de raad verzoekt het college verzoeken nader onderzoek te doen naar de vraag of de juiste zorg op de juiste plek terecht komt

De shadowing-techniek heeft in andere gemeenten goed resultaat geleverd. Dit zou ook in het Hogeland kunnen worden uitgevoerd en informatie kunnen geven voor de uitvoering van aanbeveling 1. Het college zou een onderzoek met deze techniek in het kader van art. 231a Gemeentewet kunnen uitvoeren.