

RAPPORTAGE

Onderzoek jeugdzorg

Rekenkamercommissie Het Hogeland





Inhoudsopgave

Inleiding	4
Aanleiding	4
Doel- en vraagstelling	4
Aanpak van het onderzoek	4
Termen en definities	5
Leeswijzer	5
DEEL 1	6
Samenvatting van bevindingen	7
Hoofdstuk 1: Contextinformatie Het Hogeland	7
Hoofdstuk 2: Beleid en kaderstelling	7
Hoofdstuk 3: Uitvoeringspraktijk Het Hogeland	10
Hoofdstuk 4: Monitorings- en sturingsinformatie	12
Hoofdstuk 5: Informatievoorziening en positie raad	15
DEEL 2	16
1 Contextinformatie Het Hogeland	17
1.1 Bevolkings- en omgevingssamenstelling	17
1.2 Jeugdzorggebruik	17
1.3 Indicatoren jeugd	20
2 Beleid en kaderstelling	21
2.1 Regionale afspraken	21
2.1.1 Doelstellingen	22
2.2 Gemeentelijke kaders	24
2.3 Financiële verordening	27
3 Uitvoeringspraktijk Het Hogeland	29
3.1 Toegang tot de jeugdzorg	29
3.2 Bevindingen cliëntgesprekken	32
4 Monitorings- en sturingsinformatie	35
4.1 Monitor sociaal domein	35
4.1.1 Totstandkoming monitor	35
4.1.2 Inhoud monitor	35
4.1.3 Beoordeling monitor	36
4.2 Financiële resultaten	38



4.2.1 Regionale scan financiële resultaten zorgaanbieders

40

4.2.2 P&C-cyclus

40

5 | Informatievoorziening en positie raad

43

5.1 Positie van de raad

43

5.2 Analyse raadsinformatie

44

Bijlage 1

45





Inleiding

Aanleiding

Per 1 januari 2015 zijn op het terrein van de jeugdzorg taken van het Rijk en de provincie overgedragen naar de gemeente. Sindsdien is de gemeente verantwoordelijk voor preventie, hulp en zorg bij opvoeden en opgroeien, psychische problemen en stoornissen bij jeugdigen (de transitie). Met de overdracht van taken wil het Rijk dat de zorg voor de jeugd eenvoudiger, efficiënter en effectiever wordt. Dit moet worden bereikt door een andere manier van werken (de transformatie), waarbij meer wordt ingezet op preventie en de eigen kracht van burgers.

In de provincie Groningen, en zo ook in Het Hogeland, is het gebruik van jeugdzorg relatief hoog. In 2020 ontvangt 12,3% van de jongeren in Het Hogeland een vorm van jeugdhulp. Op landelijk niveau is dat 10,3%¹. In 2019 is er een spreiding van ruim 12% tussen de gemeenten met het laagste jeugdzorggebruik (Ameland: 5,6%) en het hoogste jeugdzorggebruik (Heerde: 17,9%)². De jeugdzorg is een complex thema waar gemeenten vaak nog onvoldoende grip op hebben. De rekenkamercommissie Het Hogeland heeft de jeugdzorg geïdentificeerd als onderzoeksthema en geeft aan daarin een nadruk te willen leggen op de rol van de raad in het jeugdzorgbeleid. Hiertoe heeft ZorgfocuZ een onderzoek uitgevoerd naar beleid en uitvoering omtrent de Jeugdzorg in Het Hogeland.

Doel- en vraagstelling

In het voortraject van het onderzoek is een doelstelling geformuleerd aan de hand van de uitvraag van de rekenkamercommissie, in afstemming met onderzoeksbureau ZorgfocuZ. De doelstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

Het verkrijgen van inzicht in de inrichting en uitvoering van het jeugdzorgbeleid om te komen tot aanbevelingen die eraan bijdragen de gemeenteraad meer grip te geven op de jeugdzorg.

Om de bovenstaande doelstelling te bereiken is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Hoe is 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?

Aanpak van het onderzoek

In december 2020 heeft de rekenkamercommissie het college en de ambtelijke contactpersonen voor dit onderzoek binnen de gemeente op de hoogte gesteld van de start van dit onderzoek. In een gezamenlijke bijeenkomst is op hoofdlijnen de onderzoeksaanpak gepresenteerd en heeft praktische afstemming over de aanpak van het onderzoek plaatsgevonden.

Om de centrale onderzoeksvragen van antwoord te kunnen voorzien is een aantal onderzoeksmethoden gehanteerd:

¹ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening>

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/18/443-duizend-jongeren-met-jeugdzorg-in-2019>



Bestuderen van (beleids)stukken en raadsinformatie

Door het bestuderen van (beleids)documenten hebben wij ons een beeld kunnen vormen van de uitgangspunten en doelstellingen die in beleid zijn vastgesteld, hoe de toegang tot jeugdzorg binnen de gemeente is vormgegeven en de afspraken en protocollen die daaraan ten grondslag liggen. Om inzicht te verkrijgen in de gedeelde raadsinformatie is alle gedeelde raadsinformatie in het kalenderjaar 2020 geanalyseerd.

Interviews met betrokkenen van de gemeente, de RIGG, raadsleden en cliënten

Op diverse momenten in het onderzoek hebben wij interviews gevoerd met stakeholders. Er is gesproken met beleidsmedewerkers, leden van de werkgroep monitoring, een gedragswetenschapper, een casemanager, een medewerker van het Aanmeld- en Intaketeam (A&I), de griffier en plaatsvervangend griffier, een medewerker van de RIGG en de portefeuillehouder. Om het aanvraagproces van de jeugdzorg in kaart te brengen is gesproken met zes cliënten die de gemeentelijke toegang tot jeugdzorg zijn doorlopen. Tot slot is een bijeenkomst met raadsleden georganiseerd om hun ervaringen en wensen ten aanzien van de informatievoorziening van de jeugdzorg in kaart te brengen.

Termen en definities

In dit rapport worden twee termen gehanteerd met betrekking tot jeugd: jeugdhulp en jeugdzorg. Om het onderscheid tussen deze twee begrippen te verhelderen hanteren we de definities van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI):

- **Jeugdhulp** omvat alle vormen van hulp en ondersteuning (licht verstandelijke beperking (LVB), opvoedvragen, opvoedhulp, jeugd-LVB en jeugd-GGZ) variërend van licht ambulant (vaak vanuit een wijkteam, waaronder mogelijk ook gewone opvoedvragen) tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting (jeugdzorgplus).
- **Jeugdzorg** is een verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

In de praktijk worden beide begrippen nogal eens door elkaar gebruikt. Daarom kan het zijn dat er in de door ons onderzochte documentatie wordt gesproken over jeugdzorg terwijl jeugdhulp bedoeld wordt, en vice versa. Waar sprake kan zijn van verwarring zal de term expliciet worden toegelicht. Verdere definities die in dit rapport gebruikt worden, staan hieronder nader toegelicht.

- Een **beschikking** is een formele brief van de gemeente waarin het toekennen van de voorziening is vastgelegd.
- Een **onafhankelijk cliëntondersteuner** is een ondersteuner van de cliënt die onafhankelijk is van de gemeente en de zorgaanbieder en handelt in het belang van de cliënt. Iedere cliënt heeft recht op een onafhankelijk cliëntondersteuner.
- **Enkelvoudige problematiek** is jeugdhulpproblematiek op één levensgebied.
- **Meervoudige problematiek** is jeugdhulpproblematiek op meerdere levensgebieden.
- **Multi-problem problematiek** is jeugdhulpproblematiek gecombineerd met andere problematiek of bredere problemen binnen het gezin.

Leeswijzer

Deze rapportage is opgedeeld in twee delen. Deel 1 betreft een samenvatting van de bevindingen. In Deel 2, de achtergrondrapportage, wordt de inhoud verdiepend toegelicht. In hoofdstuk 1 van het rapport wordt in de eerste plaats ingegaan op de demografische en sociale context van de gemeente Het Hogeland in relatie tot de doelgroep jeugd. In Hoofdstuk 2 worden het beleid en de wettelijke kaders waarbinnen de gemeente moet handelen geschetst. In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de uitvoeringspraktijk, gevolgd door de monitorings- en sturingsinformatie in Hoofdstuk 4. Tot slot worden in Hoofdstuk 5 de informatievoorziening en positie van de raad behandeld.



DEEL 1 | Samenvatting van bevindingen





Samenvatting van bevindingen

Dit onderzoek is uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de doeltreffend en doelmatigheid van de jeugdzorg binnen de gemeente Het Hogeland en op basis van dit inzicht verbeter suggesties te kunnen doen. In dit deel wordt per hoofdstuk van het hoofd rapport een samenvatting van de bevindingen gegeven.

Hoofdstuk 1: Contextinformatie Het Hogeland

Om het beleid, de uitvoering en de resultaten van de jeugdzorg in de gemeente te kunnen duiden binnen de lokale context, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de bevolkingssamenstelling van de gemeente. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het jeugdzorggebruik en indicatoren voor de jeugd.

Bevolkingssamenstelling

Net als een groot aantal gemeenten in Noord-Nederland is er sprake van een bevolkingskrimp binnen de gemeente Het Hogeland. De verwachting is dat dit de komende jaren verder toeneemt met een verwachte bevolkingskrimp van bijna 8% tot 2035. Op provinciaal niveau wordt een krimp van bijna 1% verwacht, terwijl landelijk de bevolking naar verwachting juist met bijna 8% zal groeien.

Het aandeel jongeren in de gemeente is vergelijkbaar met de rest van Nederland (21,9% binnen de gemeente tegenover 21,7% landelijk). Wel is een hoger percentage 65+ waarneembaar binnen de gemeente (23,7% tegenover 19,6% landelijk). Het aandeel ouderen zal naar verwachting de komende jaren toenemen als gevolg van vergrijzing.

Jeugdzorggebruik

Binnen de gemeente Het Hogeland ontvangt 12,3% van alle jongeren tot 18 jaar een vorm van jeugdhulp. Dat aandeel is meer dan op regionaal (12%) en landelijk niveau (10,3%)³, maar door de grote spreiding tussen gemeenten in Nederland niet uitzonderlijk (laagste: 5,6%, hoogste: 17,9%). Wanneer wordt gekeken naar de categorie jeugdhulp met verblijf en jeugdhulp zonder verblijf zijn geen duidelijke afwijkingen met het landelijke beeld waarneembaar.

Gemeentelijk en regionaal ligt het aandeel verwijzingen via huisartsen fors hoger dan landelijk. Een denkbare verklaring hiervoor kan liggen in de bekendheid van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp in de regio, echter op basis van dit onderzoek kunnen hier geen uitspraken over worden gedaan. Het grootste deel van de jeugdzorgcliënten in Het Hogeland volgt een ambulant begeleidingstraject via zorg in natura (ZIN). Ook vanuit het persoonsgebonden budget (PGB) is er in de meeste gevallen sprake van ambulante zorg. Tussen december 2019 en april 2020 is het aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente afgenomen. Daarbij is ook een daling te zien in alle ambulante trajecten, met name vanuit het PGB. In het aantal trajecten jeugdbescherming was in deze periode juist een toename te zien.

Hoofdstuk 2: Beleid en kaderstelling

Regionale afspraken

In 2014 hebben gemeenten en jeugdhulpaanbieders in de provincie Groningen zich, ter voorbereiding op de decentralisaties, verbonden aan het Regionaal Transitie Arrangement (RTA). Het RTA is voortgekomen uit een evaluatie van de Jeugdwet, en was gericht op een goede overgang van taken bij de decentralisatie. De doelen en

³ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening/>



ontwikkelijnen in het RTA zijn in samenwerking met partners en in overleg met andere Groninger gemeenten tot stand gekomen.

Eind 2014 is tevens de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) opgericht, een gemeenschappelijke regeling waarin alle Groninger gemeenten zijn verenigd. De RIGG is in eerste plaats verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp binnen de regio, maar heeft in de jaren na de decentralisatie ook een adviserende rol richting gemeenten over de inrichting en uitvoering van het Groninger Functioneel Model gekregen, waarbij doelen en uitgangspunten ten aanzien van de jeugdzorg zijn geformuleerd. Uit de interviews met beleidsmedewerkers blijkt dat deze bredere rol als prettig is ervaren. Na een evaluatie van de taken en verantwoordelijkheden in 2018 is geconcludeerd dat dit moest worden teruggebracht tot een kleinere rol waarin gemeenten zelf meer taken gingen oppakken.

In 2018 hebben de Groninger Gemeenten gezamenlijke veranderopgaven geformuleerd in de 'Transformatieagenda Jeugdhulp 2.0 2018-2020'. De transformatieagenda bevat de meest recente regionale doelstellingen met betrekking tot de jeugdzorg.

Gemeentelijke kaders

Op lokaal niveau heeft verdere concretisering en prioritering van de doelen plaatsgevonden in het 'Plan van Aanpak Jeugdhulp 2019-2022'. De doelen in het Plan van Aanpak zijn in het algemeen meetbaar en concreet geformuleerd, en ook de maatregelen zijn tot in detail uitgewerkt. Het primaire doel van het Plan van Aanpak was echter kostenbeheersing.

Het meest recente beleidsplan jeugdzorg binnen de gemeente Het Hogeland is opgesteld voor de gemeenten Bedum, de Marne, Winsum en Eemsum (de huidige gemeente Het Hogeland; hierna: BMW-gemeenten) in 2014 en heeft betrekking op de jaren 2015 tot en met 2018. Dit plan is inhoudelijk gebaseerd op de doelstellingen van de Jeugdwet, het draaiboek van de VNG en de onderlinge samenwerking tussen de Groninger gemeenten, zo geven de beleidsmedewerkers aan. Hoewel in het beleidsplan wordt gesteld dat het plan in 2018 zal worden geactualiseerd, is er tot op heden geen nieuw beleidsplan voor het sociaal domein vastgesteld. De voornaamste reden die hiervoor wordt genoemd is de fusie van de gemeenten. Daarnaast geven beleidsmedewerkers aan dat het ontbreken van een actueel beleidsplan 'een kwestie van capaciteit' is: in het licht van de herindeling moesten er keuzes worden gemaakt met betrekking tot de prioriteiten. Tot er een nieuw beleidsplan is opgesteld, is het meest recente beleidsplan leidend. Aangezien het beleidsplan voorafgaand aan de decentralisatie is opgericht, ligt de focus op de voorbereidingen van de decentralisatie en zijn doelstellingen rondom de jeugdhulp abstract geformuleerd.

De inrichting en uitvoering van de jeugdhulp zijn afgeleid uit de Startnota 3D BMW-gemeenten (2014) en de Visie van de BMW-gemeenten op het sociaal domein. Ter uitwerking van de genoemde doelstellingen is een uitvoeringsplan opgesteld met concrete acties en benodigdheden voor de jaren 2015 en 2016. De beleidsmedewerkers geven aan dat de inrichting van de jeugdzorg in de eerste jaren na de decentralisatie hoofdzakelijk draaide om de 'basis op orde krijgen'. Het behalen van doelen binnen de jeugdzorg was daarmee eigenlijk niet aan de orde, aldus de beleidsmedewerkers.

Nieuw beleidsplan op komst

Momenteel is er een nieuw beleidsplan voor het sociaal domein in de maak. Volgens de planning wordt het stuk in het najaar van 2021 voorgelegd aan de raad. Anno juli 2021 is het nieuwe plan nog niet actief in ontwikkeling. Als tussenstap in aanloop naar het nieuwe beleidsplan is in de eerste maanden van 2021 een koersdocument voor het sociaal domein opgesteld waarin op hoofdlijnen invulling wordt gegeven aan de transformatie van het sociaal domein.

Financiële verordening

In de Gemeentewet is de verplichting voor gemeenten vastgelegd om jaarlijks een begroting en een jaarrekening op te stellen. Overige documentatie die wordt opgenomen in de p&c-cyclus leggen gemeenten zelf vast in een



financiële verordening. In het onderstaande overzicht wordt de inhoud van de financiële verordening van de gemeente Het Hogeland gepresenteerd.

Financiële verordening

De raad dient...

- Een indeling te maken van de programma's per taakveld
- Een overzicht te maken van de baten en lasten per taakveld
- Beleidsindicatoren vast te stellen
- De nota met het beleid voor financiële kaders vast te stellen
- Aan de hand van de uitvoering van de programma's te bepalen of de beleidsdoelen en maatschappelijke effecten voor het lopende jaar moeten worden bijgesteld
- Minstens één keer per vier jaar een nota reserves en voorzieningen vast te stellen

Het college dient...

- Vóór het zomerreces een kadernota voor te leggen, met daarin:
 - De meerjarenraming
 - Beleidsvoorstel
 - Financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar
- De raad te informeren middels een voor- en najaarsnota
- De raad te informeren indien de lasten worden overschreden
- In de tussenrapportages de bijgestelde raming van de baten en lasten overzichtelijk weer te geven per programma, uitgesplitst naar taakveld
- In de jaarstukken de gerealiseerde baten en lasten onder elk programma weer te geven per taakveld





Hoofdstuk 3: Uitvoeringspraktijk Het Hogeland

Sinds de fusie van de BMW-gemeenten wordt er in Het Hogeland gewerkt met Sociale Teams Jeugd. De Sociale Teams zijn binnen de gemeente verantwoordelijk voor de toeleiding van jeugdigen naar zorg. Inwoners met een jeugdhulpvraag kunnen zich binnen de gemeente telefonisch melden bij het klantcontactcentrum of per e-mail bij het Aanmeld- en Intaketeam (A&I). Sinds september 2020 geschiedt de intake van jeugdigen met een hulpvraag door middel van de 'Gestructureerde Checklist Toegang' (GCT). Deze checklist wordt door A&I-medewerkers gebruikt voor het in kaart brengen van de problematiek.

Vóór september 2020 was er geen gestructureerde intake of overdracht van A&I-medewerkers richting casemanagers. Ook was er geen vast overlegmoment tussen medewerkers van het A&I en gedragswetenschappers om de casussen te bespreken. Als gevolg daarvan vond er niet altijd juiste screening plaats en ontvingen jeugdigen – naar inschatting van een medewerker van de toegang – onnodig zware ondersteuning (met hogere daarbij horende kosten), of werden zij doorgestuurd naar het voorliggend veld terwijl de problematiek hier te zwaar voor was. Het werken met de checklist wordt dan ook als prettig ervaren: het biedt structuur en houvast.

Alle nieuwe casussen worden besproken tijdens een wekelijks overleg met de gedragswetenschappers, waarna een dossier wordt aangemaakt. Of de casus vervolgens wordt overgedragen aan een casemanager is afhankelijk van de ernst van de problematiek. Wanneer er sprake is van 'multi-problem problematiek' wordt dit te allen tijde belegd bij een casemanager voor regievoering.

Wanneer er sprake is van lichte (enkelvoudige) problematiek vindt doorverwijzing naar het voorliggend veld of een hulpaanbieder plaats. Voorafgaand aan de overdracht stelt het A&I samen met de hulpvrager doelen op en wordt er een intakegesprek met de hulpaanbieder ingepland, en houdt de verdere betrokkenheid van A&I op. Na de doorverwijzing is er geen verder contact tussen de cliënt en de gemeente. Aan het einde van het traject wordt er door de hulpverlener een evaluatieformulier ingevuld waarin wordt vastgelegd wat het resultaat van de hulp is, hoe de hulp verliep, wat belangrijk is voor de toekomst en eventuele overige zaken. Alle zwaardere problematiek (meervoudig of multi-problem) wordt overgedragen aan een casemanager van de gemeente. De overdracht van A&I naar de casemanager gebeurt in de regel door de ingevulde checklist.

De GCT is de basis voor de intake. Als het A&I de casus zelf oppakt wordt er een jeugdplan opgesteld door een medewerker van het A&I. Bij complexere problematiek wordt de casus doorgezet naar een casemanager en wordt er in plaats van een jeugdplan samen met het gezin een gezinsplan opgesteld. Dit gezinsplan kan worden vergeleken met het jeugdplan, maar uitgebreider. In het jeugd- of gezinsplan wordt de reden van aanmelding, een probleemanalyse, een plan van aanpak en de voorgestelde voorziening genoteerd. In het plan van aanpak zijn doelen voor de jeugdige (en indien van toepassing ook voor de ouders/opvoeders) opgesteld. De mate waarin de casus in het projectplan is uitgewerkt loopt in grote mate uiteen. In sommige gevallen is er sprake van een diepgaande analyse, terwijl het plan van aanpak in andere gevallen meer summier is uitgewerkt. Het jeugd- of gezinsplan wordt altijd van tevoren besproken en na een tweede gesprek tezamen met een indicatie gedeeld met de cliënt.

De gemeente bemerkte dat een substantieel deel van de verwijzingen die via de huisarts lopen na enige periode terugkeert met een jeugdhulpvraag. Een mogelijke verklaring die hiervoor genoemd wordt ligt in het stellen van een niet passende indicatie aan de kant van de huisartsen met een niet passende doorverwijzing tot gevolg. Wanneer de casemanager twijfels heeft bij de indicatie of doorverwijzing wordt er in sommige gevallen contact opgenomen met de huisarts ter bespreking van de casus. Daarbij is het uitgangspunt om van gedachten te wisselen in over de betreffende casus om zo samen tot een passend besluit te komen. Naast de toetsing van doorverwijzing wordt er tevens gewerkt met Ondersteuners Jeugd en Gezin (OJG-ers) binnen de gemeente. OJG-ers worden ingezet bij huisartspraktijken om een deel van de doorverwijzingen af te vangen door middel van



kortdurende ondersteuning. Doel daarbij is om de noodzaak voor geïndiceerde jeugdhulp zoveel mogelijk te voorkomen.

De wachttijden nemen toe nu de omvang van de intake door de afname van de GCT is gegroeid, zo blijkt uit gesprekken met medewerkers uit de uitvoering. Naast de wachttijd voor een intake is er ook sprake van een wachtlijst bij de casemanagers. Er wordt gestreefd naar een maximale wachttijd van twee weken na de intake, maar de gemiddelde wachttijd bedraagt drie maanden. De wachttijd verschilt per deelgebied van de gemeente en is afhankelijk van de aard van de problematiek. Een overzicht van de wachtlijst wordt gegenereerd uit de managementsamenvatting en wordt gedeeld met het stafteam jeugd, maar niet met casemanagers. Het stafteam jeugd monitort de wachtlijst op aard, ernst en urgentie van de problematiek en stuurt hier wekelijks op. Ondanks dat er recent meer fte beschikbaar is gesteld voor de uitvoering, wordt de personele capaciteit als belangrijkste verklaring voor de wachttijden genoemd. Daarnaast is de afgelopen periode sprake geweest van veel personele wisseling, met name onder casemanagers.

Medewerkers van de uitvoering geven in de interviews aan dat in de afgelopen jaren de uitvoering voor een belangrijk deel zelfstandig bezig is geweest met het verbeteren van de toegang, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van de GCT. Dit maakt dat je als uitvoering flexibel bent en snel kan sturen op de actualiteit. Tegelijkertijd geven medewerkers van de uitvoering aan dat zij eerder hebben gekampt met het ontbreken van een duidelijke koers en regievoering over de uitvoering. Gevolg was dat medewerkers zich soms stuurloos voelden. De actuele doelstelling is volgens de medewerkers van de uitvoering hen vooral gericht op het reduceren van kosten. Vanuit de uitvoering wordt de wens uitgesproken om (in de toekomst) meer in te zetten op de samenwerking met sociale partners.

Bevindingen cliëntgesprekken

Om meer zicht te krijgen op de toegang tot jeugdzorg zijn interviews afgenomen met zes (ouders van) cliënten om het aanvraagproces in meer detail in kaart te brengen. De problematiek van de gesproken cliënten varieerde zowel in type als in ernst. Uit de interviews blijkt dat cliënten tevreden zijn over het eerste contact met de gemeente. Het gaat daarbij enkel om het melden van de hulpvraag, bijvoorbeeld bij het klantcontactcentrum of het Sociaal Team Jeugd. De gemeente (A&I en klantcontactcentrum) is in het algemeen goed bereikbaar en cliënten geven aan prettig en snel geholpen te worden. Na het eerste contact is het wisselend in hoeverre de cliënt wordt geïnformeerd over het verdere proces. De wachttijd blijkt bij veel cliënten ook lang te zijn, in sommige gevallen meer dan zes weken.

Bij een aantal cliënten was behoefte aan meer informatie over de doelen, gevolgen en besprekpunten van het keukentafelgesprek. De wachttijd tot het keukentafelgesprek is volgens de gesproken cliënten lang. In de meeste gevallen betrof deze ongeveer twee maanden. In een enkel geval betrof deze drie weken of zes tot negen maanden. Over het gesprek zelf zijn alle cliënten tevreden. Het merendeel van de gesproken cliënten kreeg voor hun gevoel snel het gespreksverslag opgestuurd. Bij een deel van de cliënten werd geen gespreksverslag gedeeld, maar was hieraan ook geen behoefte vanuit de cliënt.

De cliënten benoemen dat het duidelijk was hoe zij een aanvraag voor een voorziening konden doen. De medewerker die aanwezig was tijdens het keukentafelgesprek hielp met het kiezen van een zorgaanbieder. Ook werd door de casemanager benadrukt dat de cliënt niet gebonden was aan de voorgestelde zorgaanbieders, maar vrij was om zelf een aanbieder te kiezen.

De beschikking, een formele brief van de gemeente waarin de aanspraak op jeugdzorg staat uitgelegd, wordt snel na het keukentafelgesprek toegestuurd, in de meeste gevallen is dit binnen een week. Inhoudelijk voldoet de beschikking aan de eisen die worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De informatie in de beschikking komt volgens cliënten overeen met wat er besproken is in het keukentafelgesprek, maar voor





sommige cliënten was het vooraf niet helder wat een beschikking precies is. Voor zover bekend heeft geen van de gesproken cliënten bezwaar gemaakt tegen het besluit dat in de beschikking is beschreven.

De start van de hulp of ondersteuning werd volgens het merendeel van de cliënten snel geregeld. Bij meerdere cliënten was dit na ongeveer twee maanden. Andere cliënten kunnen zich de exacte termijn niet goed heugen. Bij vragen kunnen cliënten terecht bij de gedragswetenschapper of de casemanager. Cliënten benoemen in het algemeen dat de ondersteuning past bij de hulpvraag en dat zij zich betrokken hebben gevoeld bij het verloop van het aanvraagproces.

Hoofdstuk 4: Monitorings- en sturingsinformatie

Monitor sociaal domein

Om de monitoringsinformatie inhoudelijk te beoordelen, is gekeken naar de meest recente monitor voor het sociaal domein (de tweede monitor over 2020). Na de herindeling in 2019 is er in eerste instantie geen nieuwe monitor opgesteld voor het sociaal domein. De focus lag toen, zoals eerder gesteld, op het 'op orde krijgen van de basis'. Daarom is ervoor gekozen om in eerste instantie de p&c-cyclus leidend te laten zijn in het informeren van de raad. In 2019 heeft de raad aangegeven behoefte te hebben aan extra informatie ter aanvulling op de p&c-cyclus, zo blijkt uit gesprekken met de werkgroep monitor. Daartoe is een monitor opgesteld over de eerste 3 à 4 maanden van 2020, gebaseerd op (de doelen uit) de begroting. Tijdens een bijeenkomst zijn de wensen en behoeften van de raad ten aanzien van de monitor besproken.

In de monitor sociaal domein over de eerste drie maanden van 2020 wordt opgemerkt dat de beoogde maatschappelijke effecten in de huidige beleidsplannen "niet tot nauwelijks gedefinieerd" zijn. Tegelijkertijd wordt benoemd dat de hoeveelheid aan opgestelde doelen groot is, en het belangrijk is om te zoeken naar de doelen, effecten en indicatoren waar de raad over geïnformeerd wil worden. In de tweede monitor zijn de resultaten weergegeven per taakveld, maar niet verder inzichtelijk gemaakt voor de jeugdzorg. In de begroting voor 2021 is verdere invulling gegeven aan de uitwerking van de doelstellingen.

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek (CEO) naar de ervaringen van jongeren en ouders met hulp vanuit de jeugdwet uit te (laten) voeren. Voor zover bekend is er in Het Hogeland geen CEO jeugdhulp uitgevoerd.

In de tabel hieronder wordt de informatie uit de tweede monitor sociaal domein over 2020 getoetst aan de hand van het opgestelde normenkader. Voor het opstellen van het normenkader is onder meer gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, het onderzoeksrapport van de ROB⁴, algemeen geldende normen⁵ en het normenkader zoals gehanteerd door de rekenkamer Den Haag in het uitvoeren van een onderzoek naar de informatievoorziening binnen de Jeugdzorg in regionaal verband. De normen die gedurende dit onderzoek gehanteerd worden om de informatievoorziening te beoordelen zijn ingedeeld in een aantal thema's die betrekking hebben op informatievoorziening:

- + Integraliteit en eenduidigheid
- + Volledigheid en begrijpelijkheid
- + Actualiteit en tijdigheid

De mate waarin wordt voldaan aan een norm is aangegeven aan de hand van vier kleuren, voorzien van toelichting. De betekenis van de kleuren is als volgt:

⁴ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.*

⁵ Waaronder: VNG (2017), *Handvatten voor meer betrokkenheid en goede informatievoorziening* en Stichting Decentraalbestuur.nl (2019), *Om de controle door de raad: een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*



Groen	voldoet aan de norm
Geel	voldoet grotendeels aan de norm
Oranje	voldoet in beperkte mate aan de norm
Rood	voldoet niet aan de norm

Norm	
De gemeenteraad ontvangt minimaal één keer per jaar informatie die grotendeels of volledig voldoet aan de normen van volledigheid en begrijpelijkheid	Geel
In de monitor wordt aangegeven met welk doel bepaalde gegevens worden getoond	Geel
De relatie tussen doelstellingen, activiteiten, resultaten en beoogde maatschappelijke effecten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd	Oranje
Gegevens staan in één of meerdere overzichtelijke tabellen/grafieken/etc.	Groen
Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven	Groen
Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage	Groen
De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht	Geel
De gedeelde monitoren sociaal domein zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie	Geel
Inhoud van de monitor	
Het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt	Groen
Het soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend)	Rood
Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch)	Rood
Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam)	Rood
Persoonsgebonden budget (PGB)	Groen
De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek dat wordt uitgevoerd onder jongeren en hun ouders	Rood

Financiële resultaten

Net als veel andere gemeenten in Nederland kampt de gemeente Het Hogeland sinds de start van de decentralisaties met tekorten in de jeugdzorg. Wanneer de kosten binnen Het Hogeland worden afgezet tegen de landelijke gemiddelde gerealiseerde jeugdzorgkosten per 1000 inwoners (€235.000) zijn weliswaar relatief hoge kosten waarneembaar, maar vormt Het Hogeland gezien de spreiding geen uitzondering. Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat het percentage jongeren met jeugdzorg relatief hoog ligt binnen de gemeente. In de jaarstukken van 2019 wordt als belangrijkste oorzaken van het tekort de toegenomen vraag naar jeugdhulp en de toegenomen zwaarte van de problematiek genoemd. In de voorjaarsnota van 2020 wordt eveneens een tekort gesignaleerd op de jeugdzorg. Hierop is besloten het budget van de jeugdzorg structureel op te hogen met €1.000.000 per jaar. Om de tekorten terug te dringen is een aantal beheersmaatregelen getroffen. Over de post 'verblijf' wordt in de voorjaarsnota gesteld dat de kosten per jeugdige erg hoog zijn en dus een kleine stijging van het aantal jeugdigen resulteert in een significante stijging van de uitgaven.

Regionale scan financiële resultaten zorgaanbieders

Naast een analyse van de financiële resultaten van de gemeente ten aanzien van de jeugdzorg is op basis van de online analysetool Perquisit ook een scan gemaakt van de financiële resultaten van zorgaanbieders binnen de provincie Groningen. In 2018 bedroeg de gemiddelde marge, het verschil tussen de opbrengsten en de kosten van zorgaanbieders, binnen de provincie Groningen 16%. de gemeente een doelmargin voor zorgaanbieders zou bepalen van maximaal 10% resulteert dit in een jaarlijks bespaarpotentieel van €415.000. Door één zorgaanbieder wordt in de jaren 2017 en 2018 een marge van ongeveer 40% geboekt.



P&c-cyclus

De begroting voor 2019 is de eerste begroting van de gemeente na de herindeling, en betreft een eerste uitwerking van het Coalitieakkoord 'Eenheid in Verscheidenheid' 2019-2022. In de begroting en in de jaarstukken is de post voor jeugdzorg niet opgesplitst naar zorgvorm, maar opgedeeld in twee onderdelen: maatwerkvoorziening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Wel is er een taakstelling voor jeugd opgenomen, maar hierin is geen uitsplitsing gemaakt van de tekortenontwikkeling voor de jeugdzorg, enkel voor het sociaal domein. Doelstellingen en maatschappelijke effecten zijn summier uitgewerkt en weinig toegelicht in de onderdelen van de p&c-cyclus. In de kadernota voor 2019-2022 zijn de uitgangspunten voor de financiën omtrent jeugdzorg in de gemeente weergegeven aan de hand van de uitgangssituatie en de voorgestelde mutaties per programma. De indeling van de kadernota is op basis van de notitie p&c voor Het Hogeland. In de kadernota zijn geen proceskaders opgenomen met betrekking tot de informatievoorziening. Ook is er geen uitsplitsing gemaakt naar hulpvorm, verwijzer of type zorg. De voorjaarsnota 2019 betreft een tussenstand van de financiële ontwikkelingen die spelen in de gemeente en de gevolgen die daarbij komen kijken, en bevat de eerste gemeentelijke bestuursrapportage en een vooruitblik naar de daaropvolgende jaren tot 2023. De najaarsnota is bedoeld als financiële bijstelling van de budgetten in aanloop naar de jaarrekening. In onderstaande tabel is voor de onderdelen uit de p&c-cyclus met betrekking tot het kalenderjaar 2019 een beoordeling gegeven aan de hand van het vooraf opgestelde normenkader.

Groen	voldoet aan de norm
Geel	voldoet grotendeels aan de norm
Oranje	voldoet in beperkte mate aan de norm
Rood	voldoet niet aan de norm

Norm	
De kadernota bevat de meerjarenraming	Groen
De kadernota bevat voorstellen voor beleid	Geel
De kadernota bevat financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar	Oranje
De rapportages bevatten een indeling van de programma's per taakveld	Groen
De raad is geïnformeerd middels een voor- en najaarsnota	Groen
De raad is geïnformeerd over overschrijding van de lasten	Groen
De tussenrapportages bevatten een overzicht van de baten en lasten per programma, uitgesplitst taakveld	Groen
In de jaarstukken zijn de gerealiseerde baten en lasten onder elk programma weergegeven per taakveld	Groen
De gedeelde informatie en de wijze waarop dit gebeurt sluit aan bij de proceskaders voor informatievoorziening zoals vastgesteld in de kadernota	Rood
Bij kaderstelling en beleidswijzigingen heeft het college de gemeenteraad (inhoudelijke en financiële) alternatieven/scenario's voorgelegd, waardoor zij (vooraf) gewogen keuze heeft kunnen maken	Rood
Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven	Groen
Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage	Groen
De duiding sluit goed aan op de cijfers (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht	Geel
Afwijkingen van de begroting en eerdere voortgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard	Groen
Er zijn binnen het beleid duidelijke afspraken gemaakt over budgetten van het sociaal domein en daarbij behorende geldstromen. Deze zijn specifiek uitgesplitst en inzichtelijk voor wat de jeugdzorg betreft	Groen
Inhoud van de p&c-cyclus	
De kosten van de jeugdzorg	Groen
Het soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend)*	Rood



Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch)	
Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam)	
Persoonsgebonden budget (PGB)	

Hoofdstuk 5: Informatievoorziening en positie raad

In de periode na de fusie van de BMW-gemeenten is het zoeken geweest naar hoe de informatievoorziening rondom de jeugdzorg vormgegeven moest worden, zo blijkt uit de gesprekken met beleid, griffie en raadsleden. Redenen hiervoor zijn de complexe materie van de jeugdzorg en de grote hoeveelheid aan zaken die moesten worden geregeld. Uit het groepsgebesprek met gemeenteraadsleden blijkt ruim twee jaar na de fusie een breed gedragen ontevredenheid over de informatievoorziening ten aanzien van het dossier jeugdzorg. Raadsleden geven bovendien aan te weinig betrokken te worden bij de totstandkoming van beleid, terwijl vanuit de ambtelijke organisatie juist geluiden komen dat de raad bij de totstandkoming van het beleid, het vormgeven van de informatiebehoefte en het bepalen van concrete indicatoren te weinig initiatief neemt.

De portefeuillehouder geeft aan de ontevredenheid van raadsleden ten aanzien van de informatievoorziening te kennen. Zij beaamt dat het een zoektocht is welke informatie er gedeeld wordt met de gemeenteraad en welke middelen hier het meest geschikt voor zijn. Om meer zicht te krijgen op de informatiebehoefte van de raad zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd. Raadsleden geven echter aan zich onvoldoende gehoord te voelen en het niet als oplossing te hebben ervaren.

In de regel wordt de raad zesmaal per jaar structureel geïnformeerd over de jeugdzorg en het sociaal domein aan de hand van twee typen instrumenten: de monitors en de onderdelen van de p&c-cyclus. Daarnaast wordt er ingespeeld op de actualiteit en op behoeften van de raad door middel van incidentele documenten en bijeenkomsten. In Bijlage 1 is een analyse weergegeven van informatiebrieven, raadsmededelingen, raadsmemo's en rapporten met betrekking tot jeugdzorg in 2020.



DEEL 2 | Achtergrondrapportage



1 | Contextinformatie Het Hogeland

Om het beleid, de uitvoering en de resultaten van de jeugdhulp in de gemeente te kunnen duiden binnen de lokale context, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op de bevolkingssamenstelling van de gemeente (Paragraaf 2.1) en wordt in het bijzonder stilgestaan bij het jeugdzorggebruik (2.2) en de indicatoren jeugd (2.3).

1.1 Bevolkings- en omgevingssamenstelling

De gemeente Het Hogeland, gelegen in de provincie Groningen, is een jonge gemeente die op 1 januari 2019 ontstond na het fuseren van de gemeenten Bedum, Eemsum, De Marne en Winsum. In recente jaren is er in een relatief groot aantal gemeenten in Noord-Nederland sprake van een bevolkingskrimp. Aan de randen van Nederland wordt in de komende decennia een verdere krimp verwacht, zo ook in Het Hogeland⁶. De verwachting is dat de vergrijzing in veel van die zogeheten krimpgemeenten verder zal toenemen, waardoor de bevolking afneemt. Ook wordt verwacht dat steeds meer mensen naar de steden zullen trekken, waardoor de totale bevolking in de gemeente Het Hogeland zal gaan afnemen. Tot 2035 wordt in de gemeente een bevolkingskrimp verwacht van bijna 8%. Provinciaal is dat bijna 1%, terwijl de bevolking op landelijk niveau naar verwachting juist met bijna 8% zal groeien.

Tabel 1. Totale bevolking (2020)⁷

	2020	2025	2030	2035	Groei 2020-2035
Het Hogeland	47.850	46.510	45.470	44.140	-7,8%
Provincie Groningen	586.270	592.090	588.990	581.240	-0,9%
Nederland	17.414.600	18.028.200	18.460.780	18.797.260	+7,9%

Zoals genoemd is de vergrijzing in veel zogenoemde 'krimpgemeenten', waaronder de gemeente Het Hogeland, relatief hoog. Het percentage ouderen ligt in de gemeente dan ook hoger dan op landelijk niveau (23,7% tegenover 19,6% landelijk). Het percentage jongeren in de gemeente is in lijn met het landelijk percentage, maar hoger dan in de provincie. Gezien de toenemende vergrijzing zal dit aandeel naar verwachting gaan afnemen.

Tabel 2. Bevolking 0-19 jaar (2020)⁸

	Het Hogeland	Provincie Groningen	Nederland
0-19 jaar	21,9%	20,0%	21,7%
20-64 jaar	54,5%	60,0%	58,8%
65+ jaar	23,7%	20,1%	19,6%

1.2 Jeugdzorggebruik

Om zicht te geven op het jeugdzorggebruik beroepen wij ons in eerste instantie op cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en Waarstaatjegemeente, een dashboardtool van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze bronnen voorzien in de meest recente cijfers omtrent de jeugdzorg op lokaal, regionaal en landelijk niveau. In Het Hogeland ontvangt 12,3% van alle jongeren tot 18 jaar een vorm van jeugdhulp. Dat is meer dan op regionaal (12%) en landelijk niveau (10,3%)⁹. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat er een grote spreiding waarneembaar is tussen gemeenten in het jeugdhulp percentage (laagste: 5,6%, hoogste: 17,9%),

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/37/sterke-groei-in-steden-en-randgemeenten-verwacht>

⁷ https://primos.abfresearch.nl/jive?presel_code=bev_abs

⁸ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening>

⁹ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening/>



wat het percentage jongeren met jeugdhulp binnen de gemeente Het Hogeland niet uitzonderlijk maakt. Bovengemiddeld gebruik van jeugdhulp binnen de gemeente is zichtbaar zonder verblijf (12,3% in Het Hogeland; 12% regionaal; 10,1% landelijk), terwijl jeugdhulp met verblijf gelijk ligt met het landelijk aandeel (1,1%), en net onder het regionale aandeel (1,4%). Wel ligt het percentage jongeren met jeugdbescherming in de gemeente (0,9%) onder het landelijk percentage (1,1%) en het regionaal percentage (1,4%). Opvallend is dat het percentage jeugdhulp zonder verblijf op lokaal en regionaal niveau gelijk is aan het totale percentage jongeren met jeugdhulp. Ook landelijk liggen die percentages dicht bij elkaar (respectievelijk 10,1% tegenover 10,3%). Dit betekent dat nagenoeg alle jongeren in de jeugdzorg een traject zonder verblijf volgen, en er daarnaast sprake is van overlap waarbij een deel van de jongeren zowel hulp met als zonder verblijf ontvangt.

Tabel 3. Percentage jongeren tot 18 jaar met jeugdhulp (2^e halfjaar 2020)¹⁰

	Het Hogeland	Provincie Groningen	Nederland
Jeugdhulp zonder verblijf	12,3%	12%	10,1%
Jeugdhulp met verblijf	1,1%	1,4%	1,1%
Jeugdbescherming	0,9%	1,4%	1,1%
Jeugdhulp totaal	12,3%	12%	10,3%

Op gemeentelijk, regionaal en landelijk niveau zijn de meeste jeugdhulp trajecten in 2020 gestart naar aanleiding van een huisartsverwijzing, gevolgd door een verwijzing vanuit de gemeentelijke toegang tot jeugdzorg. Op gemeentelijk en regionaal niveau ligt het aandeel verwijzingen via huisartsen wel fors hoger in vergelijking met het landelijke percentage. In Het Hogeland en de provincie Groningen volgt de gecertificeerde instelling als derde grootste verwijzer, terwijl landelijk de categorie 'geen verwijzer' vaker van toepassing is – vier keer zo vaak als op gemeentelijk en provinciaal niveau. Een eventuele verklaring hiervoor is niet bekend.

Tabel 4. Aantal jeugdhulptrajecten naar verwijzer (2020)¹¹

	Het Hogeland	Provincie Groningen	Nederland
Gemeentelijke toegang	555 (32%)	5.770 (31%)	192.335 (34%)
Huisarts	810 (46%)	8.465 (45%)	200.305 (35%)
Jeugdarts	60 (3%)	475 (3%)	15.570 (3%)
Gecertificeerde instelling	100 (6%)	1.675 (9%)	58.205 (10%)
Medisch specialist	85 (5%)	1.025 (5%)	28.255 (5%)
Rechter, Officier van Justitie	Nb.	75 (0,4%)	2.000 (0,4%)
Geen verwijzer	50 (3%)	630 (3%)	66.540 (12%)
Verwijzer onbekend	85 (5%)	575 (3%)	4.540 (1%)
Totaal aantal jeugdhulptrajecten	1.745	18.690	567.770

Tabel 5 toont het aantal jeugdigen per voorziening zoals opgenomen in de eerste monitor voor het sociaal domein. Cijfers uit 2019 zijn hier vergeleken met de meest recente gegevens, uit april 2020. Het grootste deel van de jeugdzorgcliënten in Het Hogeland volgt een traject via zorg in natura (ZIN). Hierin lopen de meeste trajecten via ambulante begeleiding of behandeling. Ook vanuit het persoonsgebonden budget (PGB) is er in de meeste gevallen sprake van ambulante zorg. Tussen december 2019 en april 2020 is het aantal jeugdzorgtrajecten in de gemeente afgenomen van 1.845 trajecten naar 1.701 trajecten. Daarbij is ook een daling te zien in alle ambulante trajecten, met name vanuit het PGB. In het aantal trajecten jeugdbescherming was juist een toename te zien.

¹⁰ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening>

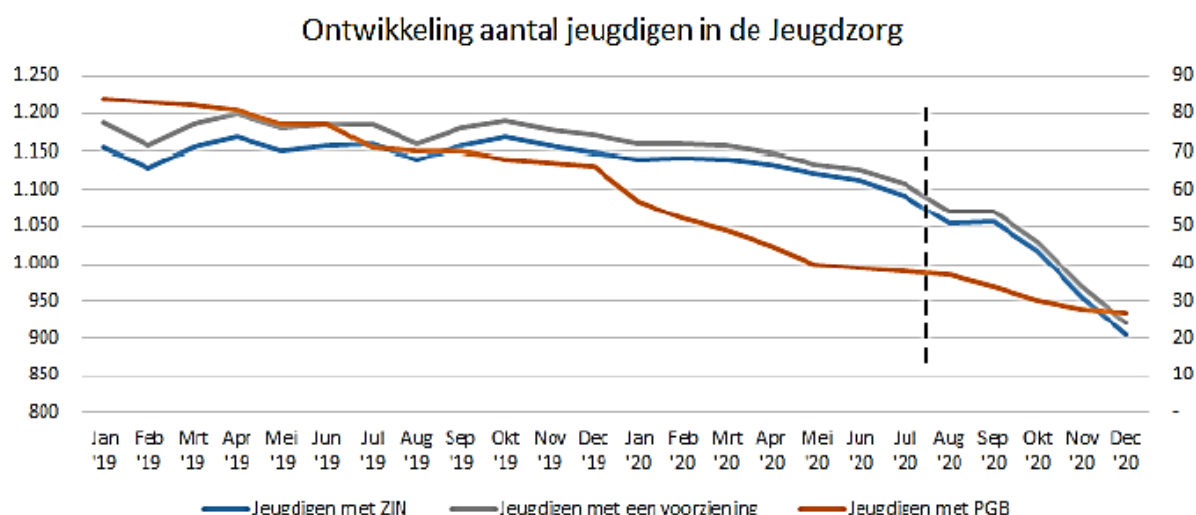
¹¹ https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?cat=open_var=pbev0019&var=pbev0019&geolevel=gemeente&geotitem=1966&geocompareitemmosaic=nederland_1&periodlevel=YEAR&period=2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020&keepworkspace=true

Tabel 5. Aantal Jeugdigen per voorziening in Het Hogeland¹²

Voorziening		31-12-2019	30-4-2020*
Jeugdwet PGB	Ambulant	81	44
	Dagbesteding	6	7
	Logeren/Respijtzorg	15	8
	Overig	22	8
Jeugdwet ZIN	Ambulant - begeleiding	487	456
	Ambulant - behandeling	686	659
	Crisis	7	3
	Dagbesteding/Dagbehandeling	53	43
	Intensief ambulant	31	24
	Jeugdbescherming	92	100
	Logeren/Respijtzorg	47	40
	Overig	66	59
	Specifieke doelgroepen	139	139
	Verblijf	52	53
	Verblijf (pleegzorg)	61	58
Totaal		1.845	1.701

*Het aantal voor 30 april 2020 kan nog hoger uitvallen als gevolg van administratieve vertraging in het proces wanneer de gemeente niet de verwijzer is.

Figuur 1 toont een weergave van de ontwikkeling van het aantal jeugdzorgcliënten, zoals opgenomen in de monitor voor het sociaal domein. De linkeras geeft de aantallen weer voor jeugdigen met ZIN of met een voorziening (blauwe en grijze lijn), de rechteras voor jeugdigen per PGB (oranje lijn). Cijfers uit 2019 zijn hier vergeleken met de meest recente gegevens, uit april 2020. Hier is in 2020 een lichte daling te zien ten opzichte van 2019. Gezien het administratieve proces in de verwerking van indicaties buiten het sociale team, wordt in de monitor een kanttekening gemaakt bij de gegevens in Figuur 1. De figuur toont links van de verticale stippellijn de naar verwachting complete gegevens. Aan de aantallen rechts van de stippellijn kunnen geen conclusies worden verbonden, zo stelt de monitor.

**Figuur 1.** Ontwikkeling aantal jeugdigen in de Jeugdzorg¹³

¹² 1^e monitor sociaal domein 2020

¹³ 2^e monitor sociaal domein 2020



1.3 Indicatoren jeugd

Het aandeel jongeren in Het Hogeland dat woonachtig is in een gezin met een bijstandsuitkering ligt gelijk met het landelijk aandeel. In vergelijking met de rest van de provincie ligt dit aandeel lager. Anno 2019 komt 6% van de jongeren in Het Hogeland uit een bijstandsgesin, tegenover 9% in de provincie.

Tabel 6. Percentage jongeren in een bijstandsgesin (2019)¹⁴

	Het Hogeland	Provincie Groningen	Nederland
Percentage	6%	9%	6%

Het aantal verwijzingen van jongeren naar bureau Halt is over de afgelopen acht jaar min of meer stabiel. Dat geldt zowel in de gemeente Het Hogeland als op regionaal en landelijk niveau. Op alle niveaus is in de meest recente jaren een lichte daling te zien in het aantal Haltverwijzingen. Regionaal ligt het aantal verwijzingen na 2015 iets lager dan of gelijk aan het landelijk en gemeentelijk aantal.

Tabel 7. Verwijzingen Halt per 1000 inwoners van 12-18 jaar¹⁵

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Het Hogeland*	13	10	15	12	17	12	12	11
Provincie Groningen	13	14	13	11	11	12	12	9
Nederland	14	14	13	14	13	12	13	11

*In de jaren voorafgaand aan de herindeling betrof het hier de BMW-gemeenten.

Samengevat is er in Het Hogeland sprake van een krimpende bevolking die naar verwachting sterk zal vergrijzen in de komende jaren. Het jeugdzorggebruik in de gemeente is bovengemiddeld, maar niet uitzonderlijk. Wel kan gesteld worden dat op basis van de trendcijfers de vraag naar jeugdzorg naar verwachting niet verder zal stijgen.

¹⁴ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening>

¹⁵ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/jeugd-en-jeugdhulpverlening>



2 | Beleid en kaderstelling

In dit hoofdstuk worden het beleid en de kaderstelling rondom de jeugdzorg in Het Hogeland beschreven. De kaders, doelstellingen, beoogde effecten en bepalingen die hier worden genoemd, geven aan waar de jeugdzorg op basis van het regionaal en gemeentelijk beleid aan zou moeten voldoen. Hieronder volgt daartoe inzicht in de regionale afspraken (Paragraaf 3.1), de gemeentelijke kaders (3.2) en de financiële verordening van de gemeente Het Hogeland (3.3).

2.1 Regionale afspraken

In 2014 hebben gemeenten en jeugdhulpaanbieders in de provincie Groningen zich, ter voorbereiding op de decentralisaties, verbonden aan het Regionaal Transitie Arrangement (RTA). Daarin is afgesproken het Groninger Functioneel Model (GFM; een schematische visualisatie van de inrichting van het nieuwe jeugdstelsel door de Groninger gemeenten) als basis te hanteren voor de manier waarop gemeenten vorm geven aan de transitie van de jeugdzorg, met als doel meer vergelijkbare werkwijzen en meer preventie. Het RTA is voortgekomen uit een evaluatie van de Jeugdwet, en was gericht op een goede overgang van taken bij de decentralisatie. De doelen en ontwikkelijnen in het RTA zijn in samenwerking met partners en in overleg met andere Groninger gemeenten tot stand gekomen.

Eind 2014 is tevens de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG) opgericht, een gemeenschappelijke regeling waarin alle Groninger gemeenten zijn verenigd. De RIGG is in eerste plaats verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp binnen de regio, maar heeft in de jaren na de decentralisatie ook een adviserende rol richting gemeenten over de inrichting en uitvoering van het Groninger Functioneel Model gekregen. Ook informeert de RIGG over actuele ontwikkelingen binnen en buiten de regio en heeft de RIGG een monitoringsrol binnen de provincie op het gebied van de kwaliteit van de jeugdzorg, middels bijvoorbeeld een trimester- en jaarrapportage die worden gedeeld met de colleges van burgemeesters en wethouders. Daarnaast zijn zowel op het gebied van inkoop als breder ten aanzien van de jeugdzorg uitgangspunten, doelen en beoogde effecten opgesteld. Dit gebeurde in samenwerking tussen de RIGG en beleidsmedewerkers van de gemeenten, waarbij de bijdrage van de RIGG vooral ontlastend was. De taken en verantwoordelijkheden van de RIGG zijn daarmee in de eerste jaren na de decentralisatie breder geweest dan enkel de inkoop van jeugdzorg binnen de regio en het maken van afspraken met zorgaanbieders.

Uit de interviews met beleidsmedewerkers blijkt dat de bredere rol van de RIGG in de eerste jaren na de decentralisaties als prettig is ervaren. De decentralisaties brachten volgens beleidsmedewerkers veel extra taken mee voor gemeenten waar met beperkte middelen invulling aan gegeven moest worden. Beleidsmedewerkers geven aan dat er voor hen ruimte ontstond toen de doelen ten aanzien van de toegang in samenwerking met de RIGG op centraal niveau werden uitgedacht en uitgewerkt. De RIGG kon zich volledig richten op de inrichting en inkoop van jeugdzorg binnen de provincie, daar waar gemeenten meerdere domeinen moesten beslaan. Dit beperkte volgens beleidsmedewerkers niet de ruimte om lokaal invulling te geven aan de doelstellingen ten aanzien van de toegang tot jeugdzorg. Een nuance die hierin aangebracht moet worden is dat bij het opstellen van de doelstellingen in RIGG-verband (zowel voor de inkoop als voor de toegang) beleidsmedewerkers vanuit de verschillende gemeenten nauw betrokken zijn geweest. De doelen zijn niet opgelegd, maar in samenspraak tussen de gemeenten tot stand gekomen, beaamt ook de gesproken medewerker van de RIGG.

Rond 2018 zijn de taken en verantwoordelijkheden van de RIGG door een externe partij geëvalueerd: waar is de RIGG wel en niet voor gemandateerd? De conclusie was dat de RIGG door de jaren heen een te grote verscheidenheid aan taken op zich heeft genomen, en dat dit teruggebracht moest worden tot een kleinere rol waarin gemeenten meer taken zelf op moesten pakken. Om toch de capaciteitsvoordelen, kennisdeling en



samenwerking op ambtelijk niveau tussen de twaalf Groninger gemeenten te behouden zijn er overlegorganen gerealiseerd. Van een samenwerkingsverband is echter geen sprake.

2.1.1 Doelstellingen

In 2018 hebben de Groninger Gemeenten gezamenlijke veranderopgaven geformuleerd in de 'Transformatieagenda Jeugdhulp 2.0 2018-2020'. Deze is in juli 2018 vastgesteld door de colleges BMW en ter kennisname met de gemeenteraden gedeeld. De transformatieagenda bevat de meest recente regionale doelstellingen met betrekking tot de jeugdzorg. Het betreft een dynamisch document dat waar nodig wordt aangescherpt en bijgesteld op basis van de voortgang¹⁶.

De Groninger gemeenten hebben in de transformatieagenda de volgende doelstelling geformuleerd voor de jeugdzorg in de regio.

We richten met elkaar een jeugdhulplandschap in dat eraan bijdraagt dat jeugdigen zich kansrijk, gezond en veilig kunnen ontwikkelen tot personen die zoveel mogelijk een zelfstandige plek kunnen vinden in deze samenleving.

De transformatieagenda richt zich erop te zorgen dat meer kinderen zo goed mogelijk mee kunnen doen en gezond en veilig kunnen opgroeien in hun eigen omgeving, met steun van ouders en mede-opvoeders. Tegelijkertijd is het stuk opgesteld met als doel om te bezuinigen en kosten te besparen, aldus de beleidsmedewerkers. In de transformatieagenda wordt een aantal knelpunten genoemd ten aanzien van de jeugdzorg. Zo wordt genoemd dat het belang van het kind nog te vaak niet voorop staat, de beweging naar meer gezinsgerichte opvang nog onvoldoende van de grond komt, er teveel problemen worden ervaren bij de overgang van jeugdhulp naar volwassenenzorg, de instroom in de jeugdbescherming op veel plaatsen toeneemt en jeugdprofessionals nog onvoldoende ruimte ervaren om hun werk goed uit te voeren. Hiertoe is in de transformatieagenda is een vijftal ontwikkellijnen opgesteld waarmee invulling wordt gegeven aan de ontwikkelingen die benodigd zijn om deze knelpunten op te lossen:

- + Meer preventie, meer eigen verantwoordelijkheid, meer benutten van eigen kracht en het sociale netwerk van kinderen en hun ouders;
- + Kinderen en jongeren naar vermogen mee laten doen. Daarom willen we normaliseren, ontzorgen en niet onnodig medicaliseren;
- + Jeugdhulp sneller, op maat en dichtbij huis bieden, om zo het beroep op de gespecialiseerde jeugdhulp te verminderen;
- + Betere samenwerking rond gezinnen: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur;
- + De regeldruk verminderen en weer ruimte om professionals te realiseren.

Bovenstaande ontwikkellijnen zijn tot stand gekomen in overleg tussen de RIGG, gemeenten en samenwerkingspartners, en sluiten aan bij de actielijnen die geformuleerd zijn in het landelijke actieprogramma *Zorg voor de Jeugd*¹⁷. Aan elk van de bovengenoemde ontwikkellijnen zijn transformatiedoelen toegekend. Deze doelen staan hieronder in Tabel 8.

Tabel 8. Ontwikkellijnen en transformatiedoelen

Ontwikkellijn 1	Betere toegang tot (jeugd)hulp voor kinderen en gezinnen
Transformatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. We verbeteren de informatievoorziening aan ouders en jeugdigen over de toegang tot de jeugdhulp 2. We verbeteren de samenwerking met de andere betrokken partijen 3. De lokale teams worden verder geprofessionaliseerd

¹⁶ Transformatieagenda Jeugdhulp 2.0 2018-2020

¹⁷ Actieprogramma Zorg voor de Jeugd – ministerie van VWS, april 2018



	4. De participatie van jeugdigen en ouders wordt versterkt
Ontwikkellijn 2	Alle jeugdigen krijgen de kans zich positief te ontwikkelen
Transformatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Problemen en knelpunten in de zorg rond leerlingen signaleren we in een zo vroeg mogelijk stadium 2. We realiseren flexibele onderwijs-zorgarrangementen en we bieden de zorg zo dicht mogelijk bij de leefomgeving, bij voorkeur in de school 3. Zo weinig mogelijk jeugdigen zitten zonder onderwijs thuis 4. Voor leerlingen met (licht) verstandelijke beperking zijn het onderwijstraject en (arbeids)participatie met elkaar afgestemd 5. We realiseren doorlopende en ontwikkelingsgerichte zorgarrangementen door de ruimte in de Jeugdwet en Wmo te benutten (zie ook onderwijs LVG)
Ontwikkellijn 3	Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien
Transformatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verwijzers uit de lokale teams en de gecertificeerde instellingen leveren een maximale inspanning om een uithuisplaatsing te voorkomen en gaan actief op zoek naar passende alternatieven 2. Bij een uithuisplaatsing wordt, indien de problematiek van de jeugdige dit toelaat, altijd gekozen voor een zo gezinsgetrouw mogelijke kleinschalige opvoedsituatie 3. De specialistische pleegzorg is versterkt, er zijn nieuwe innovatieve vormen ontwikkeld en er is een aanbod van lokale ondersteuning van en door gezinnen (meeleef-, steungezinnen) voor specifieke doelgroepen beschikbaar 4. Jeugdigen met specifieke complexe problematiek: een combinatie van LVB en psychische gedragsproblemen, hebben een passend jeugdhulp aanbod 5. Er is voldoende passend vervolgaanbod op jeugdhulp plus en andere klinische settingen
Ontwikkellijn 4	Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt
Transformatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Het aantal kinderen dat te maken krijgt met kindermishandeling en verwaarlozing is teruggedrongen 2. Jeugdprofessionals zijn beter toegerust om kindermishandeling te herkennen en aan te pakken 3. Het aantal kinderen dat psychische problemen ondervindt naar aanleiding van een complexe echtscheiding is verminderd 4. Het aantal kinderen dat in een crisissituatie terecht komt neemt af
Ontwikkellijn 5	Investeren in vakmanschap (leren en ontwikkelen)
Transformatiedoelen	<ol style="list-style-type: none"> 1. We realiseren een lerende omgeving in Groningen voor professionals vanuit het uitgangspunt 'samen doen wat werkt' 2. We zorgen in de regio voor een blijvend passend en goed op de praktijk aansluitend curriculum voor de huidige en nieuwe professional

In de transformatieagenda is voor bovengenoemde doelstellingen ook beschreven hoe hier invulling aan wordt gegeven. Daarbij zijn eveneens concrete (beoogde) resultaten geformuleerd. Hierbij wordt vermeld dat de ontwikkellijnen in samenwerking met jeugdhulpaanbieders, cliëntenorganisaties en het onderwijs zullen worden uitgewerkt in een uitvoeringsagenda. Deze uitvoeringsagenda bevat een concrete uitwerking voor de korte termijn aan de hand van beoogde doelen en daartoe te nemen stappen.

Tot slot wordt in de transformatieagenda gesteld dat er in regionaal verband zal worden geëvalueerd aan de hand van een monitormodel. Daartoe moet de RIGG eerst nog aanvullende gegevens over het jeugdzorggebruik worden verzameld. De huidige cijfers (op het moment van publicatie) geven nog geen inzicht in wat er goed of minder goed gaat op regionaal niveau. Hiervan worden in de gemeentelijke monitor voor het sociaal domein geen concrete voorbeelden genoemd. Wel wordt aangegeven dat het ontbreken aan inzichtelijke cijfers maakt dat de analyses op regionaal niveau vaak te algemeen zijn of juist te gedetailleerd.



Ook wordt er op basis van de begroting een aantal doelen voor de jeugdzorg geformuleerd in de eerste monitor voor het sociaal domein. Op deze voortgangsrapportage wordt verder ingegaan in Hoofdstuk 5.

- + Het verminderen van huisartsenverwijzingen naar specialistische jeugdhulp.
- + Aanvullende preventieve activiteiten, tegengaan gevolgen complexe echtscheidingen, en onderwijszorgarrangementen ontwikkelen, met als doel snellere signalering en waar mogelijk afschaling van jeugdhulpproblematiek.
- + Jongeren met lichte begeleiding naar zelfredzaamheid een mogelijkheid bieden zich te vestigen in onze gemeente.
- + Vergroten lokaal aanbod gezinsgetrouwe opvoedsituaties, om jongeren zo thuis nabij mogelijk op te laten groeien.
- + Nieuwe, meer integrale oplossingen.

In de tweede monitor sociaal domein van 2020 is het laatste doel uit de eerste monitor vervangen door het volgende doel:

- + Er is een afname in het aantal crisissen.

2.2 Gemeentelijke kaders

Op grond van de Jeugdwet (artikel 2.2) zijn gemeenten verplicht om periodiek een plan op te stellen dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college vastgestelde beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. De wet stelt niet binnen welke termijn dit plan moet worden opgesteld. Wel wordt gesteld dat er in het plan tenminste aandacht dient te zijn voor:

- A. wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid;
- B. hoe dit beleid zal worden uitgevoerd in samenhang met de verantwoordelijkheid van het college inzake het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en welke acties in de door het plan bestreken periode zullen worden ondernomen;
- C. welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen;
- D. hoe het college uitvoering zal geven aan de wettelijke kwaliteitseis voor het geven van jeugdhulp, te weten de norm van verantwoorde werktoedeling (artikel 2.7, tweede lid Jeugdwet), en hoe wordt gewaarborgd dat de jeugdhulpaanbieder voldoet aan deze eisen (gesteld bij of krachtens artikel 4.1.1, tweede lid, juncto 4.1.5, eerste lid Jeugdwet).
- E. op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen, en
- F. hoe het college uitvoering zal geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

Beleidsplan 2015-2018

Het meest recente beleidsplan jeugdzorg binnen de gemeente Het Hogeland is opgesteld voor de BMWG-gemeenten in 2014 en heeft betrekking op de jaren 2015 tot en met 2018. Dit plan is inhoudelijk gebaseerd op de doelstellingen van de Jeugdwet, het draaiboek van de VNG en de onderlinge samenwerking tussen de Groninger gemeenten, zo geven de beleidsmedewerkers aan. Het beleidsplan is dus opgesteld voorafgaand aan de decentralisaties én de fusie van de BMWG-gemeenten en is voor deze vier gemeenten identiek. Hoewel in het beleidsplan wordt gesteld dat het plan in 2018 zal worden geactualiseerd, is er tot op heden geen nieuw beleidsplan voor het sociaal domein vastgesteld. De reden hiervoor is in de eerste plaats de fusie van de gemeenten. Bij de fusie is aangekondigd dat er een nieuw beleidsplan sociaal domein opgesteld zal worden voor de gemeente Het Hogeland. De jaren na de herindeling zijn volgens de portefeuillehouder gebruikt om een brede uitdraag onder partners te doen om in kaart te brengen wat van belang is voor een nieuw beleidsplan. In de





tussentijd is het beleidsplan 2015-2018 geldend gebleven. De doelen zijn niet aantoonbaar aangescherpt of aangepast. De portefeuillehouder geeft welleswaar aan dat de doelen zijn aangescherpt, maar dit is nooit vastgelegd op papier. Dit is dan ook niet vastgesteld door de raad. Daarnaast geven beleidsmedewerkers aan dat het ontbreken van een actueel beleidsplan 'een kwestie van capaciteit' is: in het licht van de herindeling moesten er keuzes worden gemaakt met betrekking tot de prioriteiten. Met beperkte personele mogelijkheden moet een beleidsplan worden opgesteld naast de reguliere taken. Dat heeft gemaakt dat nieuw en actueel beleid in de eerste jaren na de fusie niet gecombineerd heeft kunnen worden.

Tot er een nieuw beleidsplan is opgesteld, is het meest recente beleidsplan leidend. Aangezien dit beleidsplan is opgesteld voorafgaand aan de decentralisaties wordt in een aanzienlijk deel van het beleidsplan aandacht besteed aan de voorbereidingen op de decentralisaties en de partners die daarbij betrokken worden. Aangezien de transitie inmiddels voltooid is richten we ons in dit hoofdstuk hoofdzakelijk op de onderdelen van het beleid die nog steeds geldend zijn na de transitie.

De inrichting en uitvoering van de jeugdhulp zijn afgeleid uit de Startnota 3D BMW-gemeenten (2014) en de Visie van de BMW-gemeenten op het sociaal domein. Hiertoe zijn acht waarden geformuleerd die gelden als uitgangspunten voor de visie op het sociaal domein:

1. **Gemeenschapszin:** wij hechten eraan dat mensen omzien naar elkaar
2. **Participatie:** wij vinden het van belang dat inwoners deelnemen aan het sociale leven
3. **Samenwerking:** wij werken samen (met inwoners, instellingen, bedrijven) vanuit een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid
4. **Vertrouwen:** wij luisteren naar inwoners en geven ruimte aan professioneel handelen
5. **Gelijkwaardigheid:** maatschappelijke instellingen zien wij als gelijkwaardige samenwerkingspartners
6. **Verantwoordelijkheid:** wij vinden dat inwoners zoveel mogelijk zelf de regie over hun eigen leven moeten voeren
7. **Toegankelijkheid:** de toegang tot hulp is laagdrempelig en daarmee voor iedereen toegankelijk
8. **Keuzevrijheid:** inwoners kunnen zoveel mogelijk kiezen voor hulp die bij hun situatie past

In het plan is een zestal algemene doelstellingen opgesteld voor de decentralisatie van de jeugdzorg, die nog steeds leidend zijn voor de inrichting en uitvoering van de jeugdzorg:

- + We ondersteunen inwoners in het gebruikmaken van hun eigen kracht en het eigen netwerk
- + We de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren zoveel mogelijk vragen en problematiek rondom opgroeien en opvoeden
- + We bieden eerder (jeugd)hulp op maat aan
- + We bieden meer ruimte aan professionals en zorgen voor een vermindering van regeldruk
- + We zorgen voor een optimale samenwerking met huisartsen, voorschoolse voorzieningen en het onderwijs
- + De jeugdhulp wordt uitgevoerd met de beschikbare middelen die overkomen van het Rijk

Ter uitwerking van bovengenoemde doelstellingen is een uitvoeringsplan opgesteld. Deze uitwerking bevat concrete acties en benodigdheden voor de jaren 2015 en 2016.

De beleidsmedewerkers geven aan dat de inrichting van de jeugdzorg in de eerste jaren na de decentralisaties hoofdzakelijk draaide om de 'basis op orde krijgen'. De transitie stond centraal en de transformatie kwam pas later aan bod. Het behalen van doelen binnen de jeugdzorg was daarmee eigenlijk niet aan de orde, aldus de beleidsmedewerkers.

Nieuw beleidsplan op komst

Momenteel is er een nieuw beleidsplan voor het sociaal domein in de maak. Volgens de planning wordt het stuk in het najaar van 2021 voorgelegd aan de raad. Anno juli 2021 is het nieuwe plan nog niet actief in ontwikkeling.



Als tussenstap in aanloop naar het nieuwe beleidsplan is in de eerste maanden van 2021 een koersdocument voor het sociaal domein opgesteld. Dit document is geldend tot 2030.

Koersdocument

Het koersdocument dient als een tussenrapportage in de aanloop naar het nieuwe beleidsplan. In het koersdocument wordt op hoofdlijnen invulling gegeven aan de transformatie van het sociaal domein. Het stuk is op 14 april 2021 vastgesteld door de raad, en bouwt voort op de *Visie inwonerskracht: Inwoners voorop in Het Hogeland* en de *Visie Ruimte!*. De Visie inwonerskracht beschrijft de groeiende nadruk op inwoners in het politiek-maatschappelijke klimaat. Zo is er volgens de visie steeds meer plek voor burgerparticipatie en inwonersinitiatieven. De Visie Ruimte! beschrijft de uitgangspunten die aan deze centrale rol voor inwoners ten grondslag liggen. Daarmee zijn de visies bepalend voor het beleid dat wordt opgesteld. Het koersdocument voor het sociaal domein bouwt voort op de contouren van deze visiedocumenten.

Het koersdocument voor het sociaal domein wordt na bespreking in de gemeenteraad verder uitgewerkt in het meerjaren integraal beleidsplan sociaal domein en samenleving waar de raakvlakken van andere terreinen met het sociaal domein verder vorm en invulling krijgen voor een looptijd van vier jaar. In het koersdocument wordt een aantal lokale ontwikkelingen geconstateerd. Zo stelt het document dat Het Hogeland een van de meest vergrijzende gebieden van Nederland is en dat er in de komende jaren een groeiend beroep zal worden gedaan op Wmo-voorzieningen. Ondanks de afname van het aantal mensen beneden de 18 is er een stijging te zien in het aantal jongeren met jeugdzorg. Die stijging is in lijn met de landelijke ontwikkelingen en speelt met name sinds de decentralisatie.

In het koersdocument wordt genoemd dat Het Hogeland wil toegroeien naar een sociaal domein waarin de gemeente enkel doet wat noodzakelijk is. Uitgangspunt is dat inwoners zoveel mogelijk zelf moeten doen en voor hulp en ondersteuning het netwerk inschakelen. Wanneer dat ontoereikend is kan de inwoner een beroep doen op de professionele zorg. Ook wordt op basis van de *Bouwstenennotitie 2020* een aantal kaders genoemd die richtinggevend zijn voor de (financiële) koers van de komende jaren binnen het sociaal domein:

- + We blijven zo dicht mogelijk bij de Rijksregelingen
- + We gaan het doen met het geld dat er is
- + Iedereen krijgt de zorg die hij nodig heeft, maar we bekijken wel hoe het goedkoper kan
- + Voor onze voorzieningen geldt: kwaliteit boven nabijheid

Plan van Aanpak Jeugdhulp 2019-2022

Zoals beschreven is er op regionaal niveau de 'Regionale Transformatieagenda 2018-2020' opgesteld. Op lokaal niveau heeft verdere concretisering en prioritering van de doelen plaatsgevonden in het 'Plan van Aanpak Jeugdhulp 2019-2022'. Daarmee dient het Plan van Aanpak als uitwerking van de Regionale Transformatieagenda voor de gemeente Het Hogeland. Na 2016 lijkt het Plan van Aanpak het meest belangrijke document te zijn geweest voor het geven van invulling aan de uitvoering van de jeugdzorg in de gemeente. De doelen die in dit stuk zijn opgesteld kunnen niet worden beschouwd als een vervolg op of vervanging van de doelen in het beleidsplan 2015-2018, zo blijkt uit het interview met de beleidsmedewerkers. Het Plan van Aanpak heeft inhoudelijk raakvlak met het beleidsplan en de transformatieagenda, maar moet volgens de beleidsmedewerkers worden gezien als een losstaand stuk. Een belangrijk doel van het plan was om de financiële tekorten binnen de jeugdzorg terug te dringen. Het stuk is in het voorjaar van 2019 vastgesteld door het college, maar is niet vastgesteld door de raad. Wel is het stuk ter kennisgeving naar de raad gestuurd en tijdens een raadsvergadering besproken, en heeft de raad ingestemd met het eenmalig vrijmaken van additionele middelen ten behoeve van de beheersmaatregelen.

In het Plan van Aanpak wordt een aantal concrete maatregelen genoemd. Deze zijn geschaard onder vraagstukken die overeenkomen met de ontwikkellijnen in de Transformatieagenda, met uitzondering van de



laatste ontwikkellijn ('investeren in vakmanschap'). Deze is in het plan van aanpak vervangen door het vraagstuk 'optimaliseren randvoorwaarden'.

De ontwikkellijnen (of 'vraagstukken' in het Plan van Aanpak) zijn hier verder uitgewerkt dan in de Regionale Transformatieagenda. Voor elk van de vraagstukken zijn concrete maatregelen geformuleerd die eveneens worden gekoppeld aan doelstellingen. Dit zijn nieuwe doelstellingen voor de lokale uitwerking, en komen niet overeen met de transformatiedoelen behorende bij de ontwikkellijnen in het Regionale Transitiekader. Hier is bewust voor gekozen volgens de beleidsmedewerkers. Als maatregelen worden bijvoorbeeld de uitrol van plannen en concrete onderzoeken en overleggen genoemd. Hiermee wordt invulling gegeven aan de ontwikkellijnen die op regionaal niveau zijn opgesteld. Bij het uitwerken van de vraagstukken is gekeken welke doelen er van toepassing zijn op de gemeente Het Hogeland. Verschillen tussen het Plan van Aanpak en de Transformatieagenda komen voort uit een verschil in prioriteit.

Uitwerking in het Plan van Aanpak

De doelen in het Plan van Aanpak zijn in het algemeen meetbaar en concreet geformuleerd. Naast de doelen en (beoogde) opbrengsten en effecten zijn ook de maatregelen in het plan van aanpak tot in detail uitgewerkt. Voor iedere maatregel wordt inzicht verschaft in de planning, dekking, huidige stand van zaken en benodigde investering. Ook de beoogde doelgroep wordt per maatregel benoemd, en er worden meetbare resultaten onderscheiden. Ondanks dat er hierbij een beoogd resultaat wordt gepresenteerd, ontbreekt het aan concrete streefwaarden en voor sommige maatregelen een uitwerking van de planning. Wel heeft er evaluatie plaatsgevonden en is de raad tussentijds geïnformeerd over de ontwikkelingen aan de hand van twee voortgangsrapportages in december 2019 en februari 2020.

Buiten de beleidsstukken zijn er ook nadere doelstellingen opgenomen in de monitor voor het sociaal domein. De totstandkoming en uitwerking van deze doelstellingen worden besproken in Hoofdstuk 5 van deze rapportage.

Bouwstenennotitie 2020 *Bouwen aan een nieuw evenwicht*

De Bouwstenennotitie 2020 is vastgesteld door de raad in juli 2020 en besproken in een bijeenkomst in september 2020. In deze notitie worden bezuinigingsvoorstellen gedaan, zo ook voor het sociaal domein. De notitie wordt in het Koersdocument als 'richtinggevend' beschreven. Dit wordt verder niet concreet toegelicht. In de Bouwstenennotitie worden drie mogelijke bezuinigingsscenario's voorgelegd, elk met een grotere mate van bezuiniging van de voorgaande. Het gaat hier om een minimaal scenario, een voorkeursscenario en een verstrekkend scenario.

Het minimale scenario bevat onder meer een bezuiniging op de jeugdzorg en de andere onderdelen van het sociaal domein. Dit betreft de minimaal noodzakelijke bezuinigingen voor een financieel stabiele gemeente. Voor de jeugdzorg zijn beheersmaatregelen gericht op preventie en extra inzet op kostenbewustzijn binnen het Sociaal Team. Een concrete besparing is volgens de notitie niet mogelijk, wat maakt dat er wordt ingezet op monitoring om de effecten van interventies en verwijzingen scherper in beeld te krijgen. Aan het tweede (voorkeurs-) scenario en het derde (verstrekkende) scenario wordt geen aanvullende bezuiniging op jeugdzorg gekoppeld. Aan elk van de scenario's wordt dus dezelfde bezuiniging op de jeugdzorg gekoppeld.

2.3 Financiële verordening

In de Gemeentewet is de verplichting voor gemeenten vastgelegd om jaarlijks een begroting en een jaarrekening op te stellen. Overige documentatie die wordt opgenomen in de p&c-cyclus is vastgelegd in de financiële verordening van de gemeenten. Hieronder volgt een toelichting op de financiële verordening van de gemeente Het Hogeland uit 2019, gebaseerd op artikel 212 van de Gemeentewet.





De verordening stelt dat de raad op voorstel van het college een indeling van de programma's moet vastleggen per taakveld. Aan de inhoud of verdeling van deze programma's en taakvelden wordt geen invulling gegeven. Wel moet voor ieder taakveld een overzicht van de baten en lasten worden opgenomen in de begroting en is de raad verplicht om beleidsindicatoren vast te stellen. Ook hier is het college vrij om invulling te geven aan de beleidsindicatoren. Het college moet vóór het zomerreces een kadernota voorleggen aan de raad, met daarin een beleidsvoorstel en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze nota's vast. De data waarop de jaarstukken, voorjaarsnota, najaarsnota, kadernota en begroting worden aangeboden door het college en vastgesteld door de raad, dienen voor aanvang van het begrotingsjaar in een overzicht te worden aangeleverd door het college. Het informeren van de raad middels een voor- en najaarsnota is het college vanuit de financiële verordening dan ook verplicht. In deze tussenrapportages moet een overzicht zijn opgenomen met daarin de bijgestelde raming van de baten en lasten per programma, uitgesplitst naar taakveld. Ook bij de jaarstukken moeten de gerealiseerde baten en lasten onder elk programma per taakveld worden weergegeven. Het college is verplicht om te vermelden hoe de resultaten zich verhouden tot de begrote doelen. Aan de hand van de uitvoering van de programma's wordt door de raad bepaald of de beleidsdoelen en maatschappelijke effecten voor het lopende jaar moeten worden bijgesteld. Enkele nota's moeten minstens één keer in de vier jaar worden vastgesteld: reserves, voorzieningen, activabeleid.

Financiële verordening

De raad dient...

- Een indeling te maken van de programma's per taakveld
- Een overzicht te maken van de baten en lasten per taakveld
- Beleidsindicatoren vast te stellen
- De nota met het beleid voor financiële kaders vast te stellen
- Aan de hand van de uitvoering van de programma's te bepalen of de beleidsdoelen en maatschappelijke effecten voor het lopende jaar moeten worden bijgesteld
- Minstens één keer per vier jaar een nota reserves en voorzieningen vast te stellen

Het college dient...

- Vóór het zomerreces een kadernota voor te leggen, met daarin:
 - De meerjarenraming
 - Beleidsvoorstel
 - Financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar
- De raad te informeren middels een voor- en najaarsnota
- De raad te informeren indien de lasten worden overschreden
- In de tussenrapportages de bijgestelde raming van de baten en lasten overzichtelijk weer te geven per programma, uitgesplitst naar taakveld
- In de jaarstukken de gerealiseerde baten en lasten onder elk programma weer te geven per taakveld

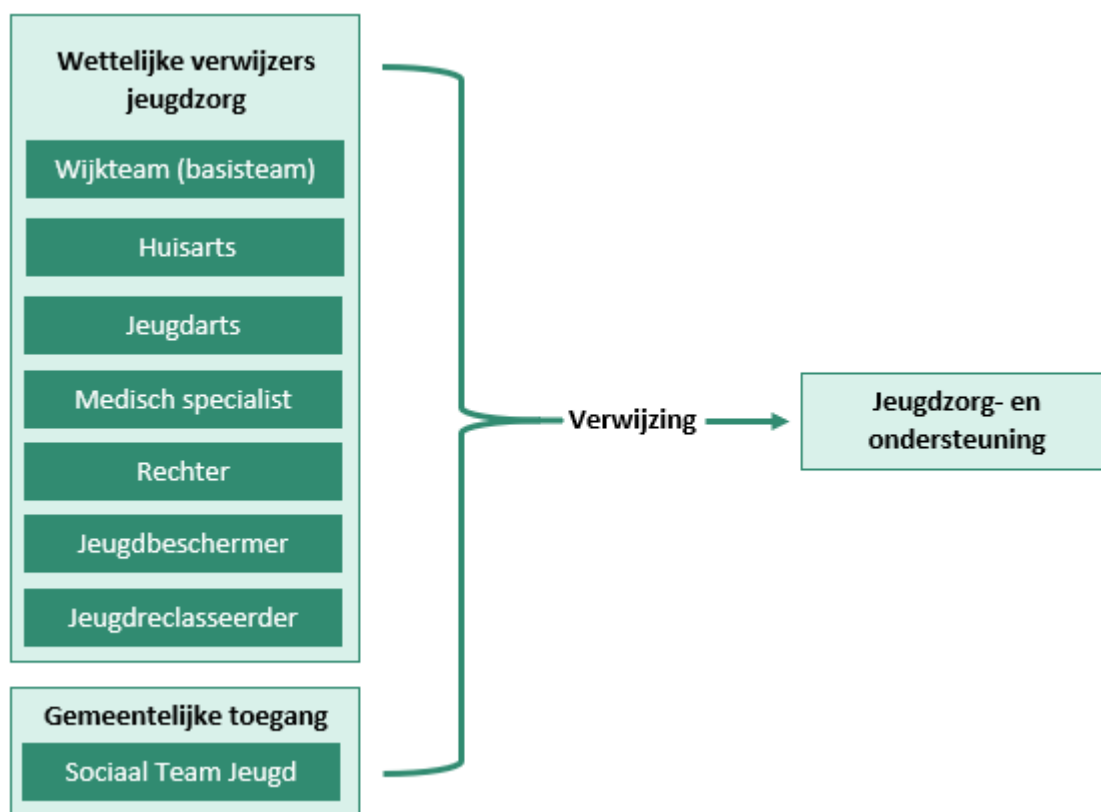


3 | Uitvoeringspraktijk Het Hogeland

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de inrichting van de toegang tot de jeugdzorg binnen de gemeente (Paragraaf 4.1) en wordt in meer detail gekeken naar het aanvraagproces vanuit het cliëntperspectief (Paragraaf 4.2).

3.1 Toegang tot de jeugdzorg

Sinds de fusie van de BMW-gemeenten wordt er in Het Hogeland gewerkt met Sociale Teams Jeugd. De Sociale Teams zijn binnen de gemeente verantwoordelijk voor de toeleiding van jeugdigen naar zorg. Er zijn verschillende wegen voor een cliënt om tot zorg of ondersteuning te komen. Figuur 2 geeft globaal weer welke verwijzingsrouten er beschikbaar zijn. In dit hoofdstuk zoomen we in op de gemeentelijke toegang.



Figuur 2. Verwijsstromen jeugdzorg

Eerste contact

Inwoners met een jeugdhulpvraag kunnen zich binnen de gemeente telefonisch melden bij het klantcontactcentrum of per e-mail bij het Aanmeld- en Intaketeam (A&I). Bij het klantcontactcentrum kunnen inwoners van de gemeente telefonisch met al hun vragen terecht. Zodra een medewerker van het klantcontactcentrum aan de hand van een beldschema constateert dat het een hulpvraag jeugd betreft, wordt de inwoner doorverbonden met een medewerker van het A&I. Mocht een A&I-medewerker op dat moment niet bereikbaar zijn dan vindt per mail terugkoppeling plaats vanuit het klantcontactcentrum richting A&I. Een medewerker van het A&I zal dan zo snel mogelijk – het streven is binnen twee weken – contact opnemen met de inwoner om een afspraak in te plannen voor de intake. Het is ook mogelijk om rechtstreeks per mail contact op te nemen met het A&I. Zij zullen vervolgens zo spoedig mogelijk contact opnemen met de hulpvrager.



Intake

Sinds september 2020 geschiedt de intake van jeugdigen met een hulpvraag door middel van de 'Gestructureerde Checklist Toegang' (GCT). Deze checklist wordt door A&I-medewerkers gebruikt voor het in kaart brengen van de problematiek. In februari 2021 is de lijst definitief gemaakt voor het komende halfjaar. Er is nog niet bepaald hoe eventuele evaluatie en doorontwikkeling van de checklist eruit zal zien. De lijst bestaat uit vijf onderdelen die op volgorde aan bod komen:

1. **Betrokkenen aanmelding**
Wie meldt de jeugdige aan en zijn er al andere gezinsleden bekend bij het Sociaal Team?
2. **Toets formele criteria**
Registratie wettelijke criteria, zoals leeftijd en woonplaats.
3. **Eerste verkenning problematiek**
Op basis van vijf domeinen wordt de gezondheid, ontwikkeling en omgeving van de jeugdige in kaart gebracht.
4. **Hulpverlening**
Registratie eerdere of lopende hulpverlening.
5. **Beoordeling problematiek en besluit**
Op basis van de verzamelde informatie wordt een oordeel gegeven en een besluit genomen over vervolg.

Op basis van de informatie in de GCT besluit de medewerker van A&I of er verdere actie volgt op de melding. Wanneer dit het geval is kan een inwoner met enkelvoudige problematiek in aanmerking komen voor een indicatie die door A&I wordt opgepakt, of worden doorverwezen worden naar het voorliggend veld. In het geval van meervoudige problematiek wordt de casus opgepakt door een casemanager. In alle gevallen wordt de casus besproken tijdens een wekelijks overleg met de gedragswetenschappers en wordt een dossier aangemaakt. Of de casus vervolgens wordt overgedragen aan een casemanager is afhankelijk van de problematiek. Wanneer er sprake is van 'multi-problem problematiek' wordt dit te allen tijde belegd bij een casemanager voor regievoering.

Vóór september 2020 was er geen gestructureerde intake of overdracht van A&I-medewerkers richting casemanagers. Wat er werd vastgelegd bij de intake was afhankelijk van de medewerker van het A&I die het gesprek voerden. Ook was er geen vast overlegmoment tussen medewerkers van het A&I en gedragswetenschappers om de casussen te bespreken. Als gevolg daarvan vond er niet altijd juiste screening plaats en ontvingen jeugdigen – naar inschatting van een medewerker van de toegang – onnodig zware ondersteuning (met hogere daarbij horende kosten), of werden zij doorgestuurd naar het voorliggend veld terwijl de problematiek hier te zwaar voor was, aldus een medewerker van toegang. Als gevolg van de onterechte doorverwijzing naar het voorliggend veld kwam het zo nu en dan voor dat jeugdigen zich na enige tijd opnieuw met de hulpvraag meldden bij de gemeente.

Het werken met de checklist wordt als prettig ervaren. Niet alleen biedt het intern meer duidelijk en structuur bij de bespreking van casussen of in de overdracht van casussen aan casemanagers of zorgaanbieders, ook in het gesprek met ouders biedt het soelaas. 'Je staat op deze manier een stuk steviger in je schoenen en je kunt er op terugvallen', aldus een medewerker van A&I.

Overdracht

Wanneer er sprake is van lichte (enkelvoudige) problematiek vindt doorverwijzing naar het voorliggend veld of een hulpaanbieder plaats. De overdracht naar het voorliggend veld en zorgaanbieders gebeurt telefonisch of middels een aanmeldformulier. Voorafgaand aan de overdracht stelt het A&I samen met de hulpvrager doelen op en wordt er een intakegesprek met de hulpaanbieder ingepland, en houdt de verdere betrokkenheid van A&I op. Na de doorverwijzing is er geen verder contact tussen de cliënt en de gemeente. Aan het einde van het traject wordt in sommige gevallen door de hulpverlener een evaluatieformulier ingevuld waarin wordt vastgelegd wat het resultaat van de hulp is, hoe de hulp verliep, wat belangrijk is voor de toekomst en eventuele overige zaken. Dit gebeurt alleen wanneer een medewerker van A&I hier specifiek om vraagt of wanneer de casus wordt



opgepakt door een casemanager van de gemeente. Op deze manier verkrijgt de casemanager zicht op de resultaten die behaald zijn binnen de ondersteuning. Dit betekent echter wel dat slechts van een deel van de hulptrajecten een evaluatieformulier beschikbaar is. De doorverwijzing en beoordeling van het resultaat gebeurt in nagenoeg alle gevallen door een medewerker van het A&I.

Alle zwaardere problematiek (meervoudig of multiprobleem) wordt overgedragen aan een casemanager van de gemeente. De overdracht van het A&I naar de casemanager gebeurt in de regel door de ingevulde GCT. Ondanks het streven om altijd de GCT te gebruiken, komt het in de praktijk voor dat een casus wordt overgedragen. In dat geval wordt er in de GCT verwezen naar de overdracht en wordt de belangrijkste informatie aangaande de casus geregistreerd in het Contactjournaal, een digitaal informatiesysteem.

De GCT is de basis voor de intake. Als het A&I de casus zelf oppakt wordt er een jeugdplan opgesteld door een medewerker van het A&I. Bij complexere problematiek wordt de casus doorgezet naar een casemanager en wordt er in plaats van een jeugdplan samen met het gezin een gezinsplan opgesteld. Dit gezinsplan kan worden vergeleken met het jeugdplan, maar uitgebreider. In het jeugd- of gezinsplan wordt de reden van aanmelding, een probleemanalyse, een plan van aanpak en de voorgestelde voorziening genoteerd. In het plan van aanpak zijn doelen voor de jeugdige (en indien van toepassing ook voor de ouders/opvoeders) opgesteld. De mate waarin de casus in het projectplan is uitgewerkt loopt in grote mate uiteen. In sommige gevallen is er sprake van een diepgaande analyse, terwijl het plan van aanpak in andere gevallen meer summier is uitgewerkt. Het jeugd- of gezinsplan wordt altijd van tevoren besproken en na een tweede gesprek tezamen met een indicatie gedeeld met de cliënt.

Verwijzingen huisarts

De gemeente bemerkte dat een substantieel deel van de verwijzingen die via de huisarts lopen na enige periode terugkeert met een jeugdhulpvraag. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in het stellen van een niet passende indicatie aan de kant van de huisartsen met een niet passende doorverwijzing tot gevolg. Wanneer de casemanager twijfels heeft bij de indicatie of doorverwijzing wordt er in sommige gevallen contact opgenomen met de huisarts ter bespreking van de casus. Daarbij is het uitgangspunt om van gedachten te wisselen in over de betreffende casus om zo samen tot een passend besluit te komen. Daarnaast toetst de gemeente een deel van de herindicaties die via huisartsen verlopen. Wanneer door een hulpverlener voor de tweede keer verlenging van de indicatie wordt aangevraagd bij de huisarts komt er een melding in het systeem van de backoffice, waarna er een aantal vragen naar de behandelaar wordt gestuurd. De zorgaanbieder moet daarin aangeven welke doelen er zijn opgesteld en wat maakt dat de ondersteuning verlengd moet worden. Hierover wordt vervolgens contact gezocht met de zorgaanbieders, waarna geregeld het aantal beoogde uren naar beneden bijgesteld wordt.

Naast de toetsing van doorverwijzing wordt er tevens gewerkt met Ondersteuners Jeugd en Gezin (OJG-ers) binnen de gemeente. OJG-ers worden ingezet bij huisartspraktijken om een deel van de doorverwijzingen af te vangen door middel van kortdurende ondersteuning. Doel daarbij is om de noodzaak voor geïndiceerde jeugdhulp zoveel mogelijk te voorkomen. Uit de eerste monitor blijkt dat door de inzet van OJG-ers (op het moment van uitbrengen van de monitor bij vier van de vijftien huisartsen aanwezig) 60% van de hulpvragen omtrent jeugdhulp bij die huisartsen is opgepakt door de OJG. Uit de monitoren sociaal domein wordt niet duidelijk om hoeveel huisartsverwijzingen het gaat. Uit de interviews blijkt dat medio mei 2021 in (nagenoeg) alle huisartspraktijken een OJG-er aanwezig is.

Wachttijden

In totaal zijn er drie medewerkers werkzaam bij het A&I. Zij zijn verantwoordelijk voor de intake en overdracht van alle jeugdhulpvragen die bij de gemeente binnenkomen. Daarnaast dragen zij zorg voor een aantal administratieve taken. Vanuit de uitvoering wordt aangegeven dat de omvang van het takenpakket van A&I-medewerkers tot gevolg heeft dat er wachtlijsten ontstaan voordat er een intake afgenomen kan worden. Ook bij overdracht naar casemanagers is sprake van een wachtlijst. De wachttijden nemen toe nu de omvang van de





intake door de afname van de GCT is gegroeid. Ook leidt de GCT tot een afname van casuïstiek die naar de casemanagers gaat en tot een toename van verwijzingen naar het voorliggend veld. De wachttijd verschilt per deelgebied van de gemeente en is afhankelijk van de aard van de problematiek. Er wordt gestreefd naar een maximale wachttijd van twee weken na de intake, maar de gemiddelde wachttijd bedraagt drie maanden. Hierbij is sprake van uitschieters waarbij sommige cliënten eerder of later geholpen kunnen worden. Ook verschilt de wachttijd per deelgebied van de gemeente. Een overzicht van de wachttijden wordt gegenereerd uit de managementsamenvatting, zo is bekend geworden tijdens het ambtelijk wederhoor. Dit overzicht wordt gedeeld met het stafteam jeugd, maar niet met casemanagers. Zij hebben daardoor geen zicht op de gemiddelde wachttijd. Het stafteam jeugd monitort de wachtlijst en stuurt hier wekelijks op. Vakspecialisten jeugd monitoren de lijst met cliënten binnen hun werkgebied (werkvoorraad) en gedragswetenschappers prioriteren de cliënten op basis van aard, ernst en urgentie. Aan cliënten wordt gemeld dat ze contact op kunnen nemen met A&I als de situatie verandert zodat een nieuwe prioritering van cliënten gemaakt kan worden door de consultants. Het overzicht van de wachtlijsten is gedurende dit onderzoek niet inzichtelijk geweest.

Ondanks dat er recent meer fte beschikbaar is gesteld voor de uitvoering, wordt de personele capaciteit als belangrijkste verklaring voor de wachttijden genoemd. Daarnaast is de afgelopen periode sprake geweest van veel personele wisseling, met name onder casemanagers. Hierdoor blijven casussen langer op de wachtlijst staan en is er sprake van een inwerkperiode bij nieuwe casemanagers. Om die reden stellen medewerkers van de uitvoering dat pas over driekwart jaar bepaald kan worden of de huidige personele inzet volstaat. De wachtlijst wordt gemonitord door staf jeugd. Naar aanleiding van deze monitoring en de aard en urgentie van de casus, wordt deze opgemaakt en verdeeld door de vakspecialisten.

Koers

Medewerkers van de uitvoering geven in de interviews aan dat in de afgelopen jaren de uitvoering voor een belangrijk deel zelfstandig bezig is geweest met het verbeteren van de toegang, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van de GCT. Dit maakt dat je als uitvoering flexibel bent en snel kan sturen op de actualiteit. Zo is er aan de hand van de GCT meer structuur gekomen in het indicatieproces. Ook wordt er nu gewerkt met een gezinsplan om de context van het gezin van de jeugdige mee te nemen bij de indicatiestelling. Zo krijgt de thuissituatie een prominenter plek in de overweging voor een passende zorgtraject.

Tegelijkertijd geven medewerkers van de uitvoering aan dat zij eerder hebben gekampt met het ontbreken van een duidelijke koers en regievoering over de uitvoering. Gevolg was toen dat medewerkers zich soms stuurloos voelden. Onder de huidige gedragswetenschapper wordt een duidelijkere koers bevaren. De actuele doelstelling is volgens de medewerkers van de uitvoering hen vooral gericht op het reduceren van kosten. Wel geven zij aan dat er in het afgelopen jaar is ingezet op een bredere screening bij de intake waarbij niet alleen wordt gekeken naar de hulpvraag van de jeugdige, maar ook naar dat van het gezin als geheel.

Vanuit de uitvoering wordt de wens uitgesproken om (in de toekomst) meer in te zetten op de samenwerking met sociale partners (waaronder scholen, kerken en verenigingen) en op die manier een integrale manier van werken te realiseren. Daarbij wordt de wens uitgesproken om in nauwe samenwerking met beleid invulling hieraan te geven.

3.2 Bevindingen cliëntgesprekken

Om meer zicht te krijgen op de toegang tot jeugdzorg zijn interviews afgenomen met (ouders van) cliënten om het aanvraagproces in meer detail in kaart te brengen. In de oorspronkelijke onderzoeksaanpak is gekozen voor het volgen (*shadowen*) van cliënten gedurende het aanvraagproces van de jeugdhulp. Wegens juridische bezwaren vanuit de ambtelijke organisatie heeft dit geen doorgang kunnen vinden.

Daarop is besloten om cliënten te interviewen die reeds het aanvraagproces van de jeugdhulp zijn doorlopen. In eerste instantie zijn cliënten benaderd die recent een hulpvraag jeugd bij de gemeente kenbaar hebben gemaakt





alsmede cliënten die een herindicatietraject hebben doorlopen. Bij de werving van cliënten door de gemeente bleek het lastig te zijn om cliënten te vinden die recent het aanvraagproces hebben doorlopen en bereid waren deel te nemen aan een interview. Daarop is besloten eveneens een aantal casussen te selecteren die niet recent het aanvraagproces hebben doorlopen. Belangrijke kanttekening is dan ook dat informatie zoals beschreven in dit hoofdstuk mogelijk achterhaald is. In totaal zijn er zes cliënten geïnterviewd, waarvan vijf nieuwe trajecten en één herindicatie. De problematiek van de gesproken cliënten varieerde zowel in type als in ernst.

Het eerste contact met de gemeente

Uit de interviews blijkt dat cliënten tevreden zijn over het eerste contact met de gemeente. Het gaat daarbij enkel om het melden van de hulpvraag, bijvoorbeeld bij het klantcontactcentrum of het Sociaal Team Jeugd. De gemeente (A&I en klantcontactcentrum) is in het algemeen bereikbaar en cliënten geven aan prettig en snel geholpen te worden. Na de aanmelding vullen cliënten een aanmeldformulier in, dit sturen zij op naar de gemeente. Na het eerste contact is het wisselend in hoeverre de cliënt wordt geïnformeerd over het verdere proces. Meerdere cliënten benoemen dat het onduidelijk was hoe het proces verder zou verlopen. Meerdere cliënten hebben geen bevestiging van de aanmelding ontvangen en kregen geen tijdsindicatie van de wachttijd. De wachttijd blijkt bij veel cliënten dan ook lang te zijn, in sommige gevallen meer dan zes weken. In de meeste gevallen wordt dit dan ook als vervelend ervaren, bijvoorbeeld omdat er beloofd was dat er binnen twee weken contact zou worden opgenomen. Cliënten missen hierin bovendien informatie of een tussentijdse update over de status van de aanmelding.

Contact met de gemeente voorafgaand het keukentafelgesprek

Alle geïnterviewde cliënten zijn telefonisch uitgenodigd voor het keukentafelgesprek. In de uitnodiging werd in de meeste gevallen vermeld wat het doel van het gesprek was en wat de cliënt kon doen ter voorbereiding. Enkele cliënten hebben ter voorbereiding vragenlijsten ingevuld en papierwerk verzameld, bijvoorbeeld in de vorm van een persoonlijk plan. Voor een aantal cliënten was het niet duidelijk waar het keukentafelgesprek plaats zou vinden en wat zij konden doen ter voorbereiding. Zo dacht een van de cliënten dat het gesprek bij haar thuis zou plaatsvinden. Bij deze en een aantal andere cliënten was behoefte aan meer informatie over de doelen, besprekpunten en het vervolg van het keukentafelgesprek. Het merendeel van de cliënten is niet geïnformeerd over de onafhankelijke cliëntondersteuner en weet niet welke rol deze persoon vervult. Als gevolg van maatregelen rondom de coronacrisis vond een deel van de keukentafelgesprekken telefonisch plaats.

Het keukentafelgesprek

De wachttijd tot het keukentafelgesprek is volgens de gesproken cliënten lang. In de meeste gevallen betrof deze ongeveer twee maanden. In een enkel geval betrof deze drie weken of zes tot negen maanden. Over het gesprek zelf zijn alle cliënten tevreden. De medewerker is vriendelijk en de cliënt voelt zich geholpen. Tijdens het gesprek werd de inhoud van de aanmelding besproken, er werden verdiepende vragen gesteld ter verduidelijking van de aanmelding en de casemanager of gedragswetenschapper dacht mee in de keuze voor een zorgaanbieder. Daarnaast hadden de cliënten voldoende ruimte om vragen aan de casemanager te stellen.

Het verslag

Het merendeel van de gesproken cliënten kreeg voor hun gevoel snel na het keukentafelgesprek het gespreksverslag opgestuurd. De exacte termijn waarop het gespreksverslag gedeeld werd kunnen cliënten zich niet heugen. Bij een deel van de cliënten werd geen gespreksverslag gedeeld, maar was hieraan ook geen behoefte vanuit de cliënt. Voordat dit verslag definitief wordt gemaakt voor de beschikking, mogen cliënten aanpassingen doorvoeren waar nodig. De ervaring van de cliënten rondom het opstellen van het verslag is goed: er wordt transparant en duidelijk gewerkt. Cliënten voelen zich zowel in het keukentafelgesprek als bij het opstellen van het verslag erg betrokken.





Aanvraag

De cliënten benoemen dat het duidelijk was hoe zij een aanvraag voor een voorziening konden doen. De medewerker die aanwezig was tijdens het keukentafelgesprek hielp met het kiezen van een zorgaanbieder. Deze hulp werd in het algemeen als prettig ervaren. Ook werd door de casemanager benadrukt dat de cliënt niet gebonden was aan de voorgestelde zorgaanbieders, maar vrij was om zelf een aanbieder te kiezen. De cliënt kon na afloop zelf de gewenste zorgaanbieder benaderen middels de website van de zorgaanbieder of door middel van telefonisch contact.

De beschikking

De beschikking, een formele brief van de gemeente waarin de aanspraak op jeugdzorg staat uitgelegd, wordt snel na het keukentafelgesprek toegestuurd, in de meeste gevallen is dit binnen een week. De cliënt krijgt de beschikking opgestuurd en kan controleren of het klopt en of er aanpassingen nodig zijn. Inhoudelijk voldoet de beschikking aan de eisen die worden gesteld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De informatie in de beschikking komt volgens cliënten overeen met wat er besproken is in het keukentafelgesprek, maar voor sommige cliënten was het vooraf niet helder wat een beschikking precies is. In de beschikking is aangegeven dat er op basis van de Awb binnen zes weken bezwaar kan worden gemaakt. Hoe dit dient te geschieden, wordt niet toegelicht. Voor zover bekend heeft geen van de gesproken cliënten bezwaar gemaakt tegen het besluit dat in de beschikking is beschreven.

De toeleiding richting de zorgaanbieder

De start van de hulp of ondersteuning werd volgens het merendeel van de cliënten snel geregeld. Bij meerdere cliënten was dit na ongeveer twee maanden. Andere cliënten kunnen zich de exacte termijn niet goed heugen. Bij vragen kunnen cliënten terecht bij de gedragswetenschapper of de casemanager. Cliënten benoemen in het algemeen dat de ondersteuning past bij de hulpvraag en dat zij zich betrokken hebben gevoeld bij het verloop van het aanvraagproces.



4 | Monitorings- en sturingsinformatie

Onderstaand wordt ingegaan op de resultaten van de jeugdzorg in de gemeente Het Hogeland. Allereerst volgt een bespreking van de monitor voor het sociaal domein (Paragraaf 5.1), gevolgd door inzicht in de financiële resultaten vanuit regionale zorgaanbieders en de p&c-cyclus (5.2).

4.1 Monitor sociaal domein

4.1.1 Totstandkoming monitor

Om de monitoringsinformatie inhoudelijk te beoordelen, is gekeken naar de meest recente monitor voor het sociaal domein (de tweede monitor over 2020). Noemenswaardige verschillen tussen de eerste en tweede monitor over 2020 worden in de tekst benoemd.

Na de herindeling in 2019 is er in eerste instantie geen nieuwe monitor opgesteld voor het sociaal domein. De focus lag toen, zoals eerder gesteld, op het 'op orde krijgen van de basis'. Daarom is ervoor gekozen om in eerste instantie de p&c-cyclus leidend te laten zijn in het informeren van de raad. In 2019 heeft de raad aangegeven behoefte te hebben aan extra informatie ter aanvulling op de p&c-cyclus, zo blijkt uit gesprekken met de werkgroep monitor. Deze werkgroep is opgericht naar aanleiding van de informatiebehoefte van de raad, met als doel het opstellen en uitwerken van een eerste monitor voor de gemeente Het Hogeland. Deze eerste monitor gaat over de eerste 3 à 4 maanden van 2020 en is gebaseerd op (de doelen uit) de begroting. De monitor is op 24 juni met de raad gedeeld aan de hand van een begeleidende raadsbrief. Hierin is aangegeven dat er een besprekingsbijeenkomst stond gepland in maart, maar dat deze in verband met de coronacrisis is uitgesteld tot na het zomerreces. De monitor is daarop geagendeerd op 9 september. Tijdens deze bijeenkomst zijn de wensen en behoeften van de raad ten aanzien van de monitor besproken.

De mate waarin deze zijn verwerkt is beschreven in de inleiding en begeleidende brief van de tweede monitor, die is gedeeld op 29 november 2020. Hierin is eveneens een korte toelichting opgenomen op de aanpassingen die zijn gemaakt t.o.v. de eerste monitor. Zo bevat de tweede monitor een overzicht van de belangrijkste risico's en ontwikkelingen binnen het sociaal domein.

Per 2020 verschijnt de monitor tweemaal jaarlijks met het plan om de monitoring aan het einde van 2021 of het begin van 2022 opnieuw te evalueren, aldus de werkgroep. In april en juni 2021 is de raad geïnformeerd aan de hand van tussentijdse monitoringsrapportages: de Tussentijdse Informatievoorziening Jeugdwet. Deze tussentijdse rapportages zijn gericht op het informeren over de meest recente data en ontwikkelingen met betrekking tot de jeugdzorg. Ambitie voor de toekomst is om de p&c-cyclus te laten dienen als een soort financiële samenvatting van de monitor, waarin met name de maatschappelijke effecten aan bod komen.

4.1.2 Inhoud monitor

Doelstellingen vanuit de monitor sociaal domein

In de monitor sociaal domein over de eerste drie maanden van 2020 wordt opgemerkt dat de beoogde maatschappelijke effecten in de huidige beleidsplannen "niet tot nauwelijks gedefinieerd" zijn. Tegelijkertijd wordt benoemd dat de hoeveelheid aan opgestelde doelen groot is, en het belangrijk is om te zoeken naar de doelen, effecten en indicatoren waar de raad over geïnformeerd wil worden. In de monitor wordt gesteld dat er zal worden gewerkt aan een integraal beleid in het sociaal domein waarin de effecten, doelen en indicatoren nader worden gedefinieerd. In de tweede monitor zijn de resultaten weergegeven per taakveld, maar niet verder inzichtelijk gemaakt voor de jeugdzorg. Zo is het aantal jongeren niet uitgesplitst naar verwijzer, type zorg of



hulpvorm. Over de cliëntervaringsonderzoeken binnen het sociaal domein wordt enkel op hoofdlijnen gerapporteerd in de tweede monitor, naar aanleiding van een vraag van de raad om extra informatie.

Op basis van de begroting wordt in de monitor sociaal domein voor de jeugdzorg een aantal doelen geformuleerd:

- + Het verminderen van huisartsenverwijzingen naar specialistische jeugdhulp.
- + Aanvullende preventieve activiteiten, tegengaan gevolgen complexe echtscheidingen, en onderwijszorgarrangementen ontwikkelen, met als doel snellere signalering en waar mogelijk afschaling van jeugdhulpproblematiek.
- + Jongeren met lichte begeleiding naar zelfredzaamheid een mogelijkheid bieden zich te vestigen in onze gemeente.
- + Vergroten lokaal aanbod gezinsgetrouwe opvoedsituaties, om jongeren zo thuis nabij mogelijk op te laten groeien.
- + Nieuwe, meer integrale oplossingen.

In de tweede monitor sociaal domein van 2020 is het laatste doel uit de eerste monitor vervangen door het volgende doel:

- + Er is een afname in het aantal crisissen.

In de begroting voor 2021 is verdere invulling gegeven aan de uitwerking van deze doelstellingen. Per doel is aangegeven welke acties zullen worden genomen om het doel te bereiken. In deze nieuwe begroting is eveneens aandacht besteed aan doelstellingen voor de Sociale Teams, en de daartoe te zetten stappen.

Cliëntervaringsonderzoek

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om jaarlijks een cliëntervaringsonderzoek (CEO) naar de ervaringen van jongeren en ouders met hulp vanuit de jeugdwet uit te (laten) voeren. Daarbij moet tenminste worden ingegaan op de toegankelijkheid van de voorzieningen, de ervaren kwaliteit van de jeugdhulp en van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, en de mate waarin dit bijdraagt aan het gezond en veilig opgroeien, groeien naar zelfstandigheid, de zelfredzaamheid en de maatschappelijke participatie. Voor zover bekend is er in Het Hogeland geen CEO jeugdhulp uitgevoerd.

4.1.3 Beoordeling monitor

In Tabel 9 wordt de informatie uit de tweede monitor sociaal domein over 2020 getoetst aan de hand van ons normenkader. Voor het opstellen van het normenkader is onder meer gebruik gemaakt van wet- en regelgeving, het onderzoeksrapport van de ROB¹⁸, algemeen geldende normen¹⁹ en het normenkader zoals gehanteerd door de rekenkamer Den Haag in het uitvoeren van een onderzoek naar de informatievoorziening binnen de Jeugdzorg in regionaal verband. De normen die gedurende dit onderzoek gehanteerd worden om de informatievoorziening te beoordelen zijn ingedeeld in een aantal thema's die betrekking hebben op informatievoorziening:

- + Integraliteit en eenduidigheid
- + Volledigheid en begrijpelijkheid
- + Actualiteit en tijdigheid

De mate waarin wordt voldaan aan een norm is aangegeven aan de hand van vier kleuren, voorzien van toelichting. De betekenis van de kleuren is als volgt:

¹⁸ Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.*

¹⁹ Waaronder: VNG (2017), *Handvatten voor meer betrokkenheid en goede informatievoorziening* en Stichting Decentraalbestuur.nl (2019), *Om de controle door de raad: een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*



Groen	voldoet aan de norm
Geel	voldoet grotendeels aan de norm
Oranje	voldoet in beperkte mate aan de norm
Rood	voldoet niet aan de norm

Tabel 9. Monitor toetsing normenkader

Norm	Beoordeling
De gemeenteraad ontvangt minimaal één keer per jaar informatie die grotendeels of volledig voldoet aan de normen van volledigheid en begrijpelijkheid	<i>Per 2020 verschijnt de monitor tweemaal jaarlijks, maar in de rapportages over 2020 ontbreekt een analyse per onderdeel en een beschrijving van de financiële gevolgen en benodigde mate van bijsturing. Dit wordt erkend in de inleiding van de tweede monitor.</i>
In de monitor wordt aangegeven met welk doel bepaalde gegevens worden getoond	<i>Voor een deel van de gegevens, maar niet voor alle gegevens, wordt expliciet genoemd welk doel deze dienen.</i>
De relatie tussen doelstellingen, activiteiten, resultaten en beoogde maatschappelijke effecten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd	<i>Maatschappelijke effecten zijn weinig concreet omschreven en enkel gelinkt aan de doelstellingen uit de Jeugdwet. Doelstellingen en resultaten zijn niet voor iedere taakstelling benoemd. Wel zijn deze voor een aantal concrete maatregelen benoemd in het Plan van Aanpak Jeugdhulp en de bijbehorende voortgangsrapportages.</i>
Gegevens staan in één of meerdere overzichtelijke tabellen/grafieken/etc.	<i>Verschillende gegevens zijn weergegeven in tabellen en/of grafieken.</i>
Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven	<i>De meeste grafieken en tabellen zijn voorzien van een tekstuele toelichting.</i>
Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage	<i>Een tekstuele toelichting op de monitor is opgenomen in de inleiding en in een begeleidende Raadsmemo.</i>
De duiding sluit goed aan op de cijfers; (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht	<i>De belangrijkste ontwikkelingen zijn beschreven in een samenvattende paragraaf, maar (oorzaken van) ontwikkelingen worden niet altijd (voldoende) toegelicht.</i>
De gedeelde monitoren sociaal domein zijn onderling consistent en eenduidig voor wat betreft de gepresenteerde informatie	<i>N.a.v. ontbrekende informatie in de eerste monitor zijn inhoudelijke aanvullingen opgenomen in de tweede monitor.</i>
Inhoud van de monitor	
Het aantal unieke jongeren dat jeugdzorg ontvangt	<i>Het aantal unieke jongeren is weergegeven en uitgesplitst naar jongeren met een</i>

	<i>maatwerkvoorziening, een maatwerkvoorziening ZIN of een maatwerkvoorziening PGB.</i>
Het soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend)	<i>Deze resultaten zijn niet opgenomen in de monitor.</i>
Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch)	<i>Deze resultaten zijn niet opgenomen in de monitor.</i>
Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam)	<i>Deze resultaten zijn niet opgenomen in de monitor.</i>
Persoonsgebonden budget (PGB)	<i>In de monitor is het aantal jongeren met een maatwerkvoorziening PGB weergegeven, evenals de prognose voor PGB-uitgaven in 2020.</i>
De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek dat wordt uitgevoerd onder jongeren en hun ouders	<i>Voor zover bekend is er in Het Hogeland geen cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd dat gericht is op de jeugdzorg.</i>

4.2 Financiële resultaten

Net als veel andere gemeenten in Nederland kampt de gemeente Het Hogeland sinds de start van de decentralisaties met tekorten in de jeugdzorg. Landelijk was er in 2019 sprake van een tekort van 1,6 tot 1,8 miljard euro.²⁰

In onderstaande tabel zijn de financiële resultaten van de jeugdzorg weergegeven van de gemeente Het Hogeland en een aantal vergelijkbare Nederlandse gemeenten (plattelandsgemeenten met een vergelijkbaar aantal inwoners). Hoewel de resultaten slechts indicatief zijn, valt op dat de post jeugdhulp zonder verblijf in de gemeente Het Hogeland een duidelijke uitschieter laat zien ten opzichte van de andere gemeenten, met als gevolg hogere totale kosten van de jeugdzorg. Wanneer de kosten binnen Het Hogeland worden afgezet tegen de landelijke gemiddelde gerealiseerde jeugdzorgkosten per 1000 inwoners (€235.000) zijn weliswaar relatief hoge kosten waarneembaar, maar vormt Het Hogeland gezien de spreiding geen uitzondering. Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat het percentage jongeren met jeugdzorg relatief hoog ligt binnen de gemeente.

Tabel 10. Kosten jeugdzorg 2019 (gerealiseerde kosten per 1000 inwoners; x1.000 euro)

	Jeugdhulp zonder verblijf	Jeugdhulp met verblijf	Totaal Jeugdzorg	Begrote kosten	Verschil (% boven begroting)
Berkelland	135	89	240	208	32 (15%)
De Fyske Marren	145	61	237	230	7 (3%)
Hollands Kroon	97	86	241	177	64 (36%)
Noordoostpolder	164	106	292	234	58 (25%)
Het Hogeland	233	88	334	294	40 (14%)

Bron: CBS Statline, gemeentelijke kosten; jeugdzorg, regio.

²⁰ Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg (2020). VNG. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financiele-tekorten-in-de-jeugdzorg-def.pdf>



De totale uitgaven voor de jeugdzorg in 2019 bedroegen voor de gemeente Het Hogeland €15.880.000. Dit is bijna €2.300.000 meer dan begroot. Na aftrek van extra beschikbaar gestelde rijksmiddelen resteert een tekort van €1.419.000. In de jaarstukken van 2019 worden als belangrijkste oorzaken van het tekort de toegenomen vraag naar jeugdhulp en de toegenomen zwaarte van de problematiek genoemd. Er wordt niet genoemd hoe deze oorzaken geconstateerd zijn.

In de voorjaarsnota van 2020 wordt eveneens een tekort gesignaleerd op de jeugdzorg. Hierop is besloten het budget van de jeugdzorg structureel op te hogen met €1.000.000 per jaar. In de nota wordt met name een stijging van het aantal cliënten in de categorie verblijf geconstateerd in relatie tot het gesignaleerde tekort (van 28 cliënten in januari 2019 naar 60 cliënten in maart 2020). In de najaarsnota van 2020 is het totale tekort op de begroting van jeugdzorg voor 2020 voorspeld: €3.127.000. Hierin zijn positieve effecten van de beheersmaatregelen die in gang zijn gezet nog niet opgenomen. Oorzaken van dit tekort worden in de najaarsnota niet genoemd.

Om de tekorten terug te dringen is een aantal beheersmaatregelen getroffen. Deze maatregelen zijn vastgesteld in het Plan van Aanpak. Maatregelen die hierin zijn vastgelegd zijn onder meer het onderzoeken van innovatieve vormen van ambulante jeugdhulp en het inzetten van Ondersteuners Jeugd en Gezin. De maatregelen moeten gezamenlijk de uitgaven aan de jeugdzorg in de komende jaren met €1.250.000 terugdringen.

In de tweede monitor sociaal domein worden de gerealiseerde kosten per jeugdzorgvoorziening over 2019 en de begrote kosten over 2020 weergegeven (Tabel 11). Zoals genoteerd in de voorjaarsnota valt met name het negatieve verschil voor de post 'verblijf' op. Over deze post wordt gesteld dat de kosten per jeugdige erg hoog zijn en dus een kleine stijging van het aantal jeugdigen (in dit geval een stijging van 32 jeugdigen) resulteert in een significante stijging van de uitgaven.

Tabel 11. Gerealiseerde en begrote kosten per jeugdzorgvoorziening²¹

Onderdelen	2019	2020	Verschil
	Realisatie	Prognose	
Ambulant - begeleiding	4.125.096	4.186.680	61.584
Ambulant - behandeling	3.161.763	2.892.960	-268.803
Crisis	421.526	342.000	-79.526
Dagbesteding / dagbehandeling	1.081.092	1.060.000	-21.092
Intensief ambulant	193.983	295.000	101.017
Jeugdbescherming	592.428	814.000	221.572
Logeren / Respijtzorg	443.548	486.000	42.452
Niet-gecontracteerde zorg	133.391	101.000	-32.391
Overig	136.122	126.000	-10.122
Specifieke doelgroepen	778.790	1.086.000	307.210
Verblijf	2.197.360	3.600.000	1.402.640
Verblijf (pleegzorg)	790.680	828.000	37.320
Nacalculatie tarief (Loon-Prijs-index)	282.458	300.000	17.542
Solidaire en gezamenlijke kosten	813.867	935.348	121.481
Omzetcompensatie (COVID-19)		75.000	75.000
PGB-uitgaven	730.077	450.000	-280.077
Eindtotaal	15.882.182	17.577.988	1.695.806

²¹ 1^e/2^e monitor sociaal domein



4.2.1 Regionale scan financiële resultaten zorgaanbieders

Naast een analyse van de financiële resultaten van de gemeente ten aanzien van de jeugdzorg is op basis van de online analysetool Perquisit ook een scan gemaakt van de financiële resultaten van zorgaanbieders binnen de provincie Groningen (zie Figuur 3). De scan is tot stand gekomen door een analyse van de openbare jaarrekeningen van individuele zorgaanbieders in de regio. De tabel toont de financiële resultaten van zorgaanbieders die moeten voldoen aan de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en zijn gebaseerd op de jaarrekeningen van 2018. In 2018 bedroeg de gemiddelde marge, het verschil tussen de opbrengsten en de kosten van zorgaanbieders, binnen de provincie Groningen 16%. Binnen het postcodegebied 99 (Noord-Groningen) bedroeg deze marge gemiddeld 20%. Wanneer gekeken wordt naar de individuele marges van zorgaanbieders zijn marges zichtbaar tot 40%. De gemeente kan grenzen stellen aan de maximale marge van zorgaanbieders om op deze manier de kosten voor de jeugdzorg te beperken. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld een doelmarge voor zorgaanbieders zou bepalen van maximaal 10% resulteert dit in een jaarlijks bespaarpotentieel van €415.000.

Totale opbrengsten	Totale kosten	Resultaat	Marge	Doel-marge	Bespaar-potentieel
6044k	5023k	1020k	16%	10%	415k

Figuur 3. Scan financiële resultaten

4.2.2 P&c-cyclus

De begroting voor 2019 is de eerste begroting van de gemeente na de herindeling, en betreft een eerste uitwerking van het Coalitieakkoord 'Eenheid in Verscheidenheid' 2019-2022. In de begroting is de post voor jeugdzorg niet opgesplitst naar zorgvorm, maar opgedeeld in twee onderdelen: maatwerkvoorziening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Wel is er een taakstelling voor jeugd opgenomen, maar hierin is geen uitsplitsing gemaakt van de tekortenontwikkeling voor de jeugdzorg, enkel voor het sociaal domein.

Ook in de jaarstukken van 2019 zijn de kosten enkel uitgesplitst naar maatwerkvoorziening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Resultaten zijn weergegeven per taakveld, maar niet verder inzichtelijk gemaakt voor de jeugdzorg. Doelstellingen en maatschappelijke effecten zijn summier uitgewerkt en weinig toegelicht in de onderdelen van de p&c-cyclus.

In de kadernota voor 2019-2022 zijn de uitgangspunten voor de financiën omtrent jeugdzorg in de gemeente weergegeven aan de hand van de uitgangssituatie en de voorgestelde mutaties per programma. De indeling van de kadernota is op basis van de notitie p&c voor Het Hogeland. In de kadernota zijn geen proceskaders opgenomen met betrekking tot de informatievoorziening. Ook is er geen uitsplitsing gemaakt naar hulpvorm, verwijzer of type zorg.

De voorjaarsnota 2019 betreft een tussenstand van de financiële ontwikkelingen die spelen in de gemeente en de gevolgen die daarbij komen kijken, en bevat de eerste gemeentelijke bestuursrapportage en een vooruitblik naar de daaropvolgende jaren tot 2023. Daarbij wordt opgemerkt dat de nota moet worden gezien als een tussenstap naar de begroting voor 2020, en niet als een blauwdruk. De najaarsnota is bedoeld als financiële bijstelling van de budgetten in aanloop naar de jaarrekening.

In onderstaande tabel is voor de onderdelen uit de p&c-cyclus met betrekking tot het kalenderjaar 2019 een beoordeling gegeven aan de hand van het vooraf opgestelde normenkader. Aanvullende normen zijn opgenomen op basis van de financiële verordening Het Hogeland 2019. Er is gekozen om p&c-stukken voor het



jaar 2019 te beoordelen omdat dit het meest recente (voltooide) jaar is waarin de coronacrisis niet van invloed is geweest.

Tabel 12. P&c-cyclus toetsing normenkader

Norm	Beoordeling
De kadernota bevat de meerjarenraming	<i>De kadernota bevat een meerjarenbegroting voor 2019 t/m 2022.</i>
De kadernota bevat voorstellen voor beleid	<i>De kadernota gaat uit van bestaand beleid.</i>
De kadernota bevat financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar	<i>Kaders voor het volgende begrotingsjaar zijn uitgewerkt in de Visie 'Ruimte!'. In de kadernota wordt opgemerkt dat het te vroeg is om die kaders verder uit te werken.</i>
De rapportages bevatten een indeling van de programma's per taakveld	<i>De rapportages binnen de p&c-cyclus bevatten een programma-indeling per taakveld.</i>
De raad is geïnformeerd middels een voor- en najaarsnota	<i>In 2019 is zowel een voor- als najaarsnota gedeeld.</i>
De raad is geïnformeerd over overschrijding van de lasten	<i>In de jaarstukken worden overschrijdingen benoemd en toegelicht.</i>
De tussenrapportages bevatten een overzicht van de baten en lasten per programma, uitgesplitst taakveld	<i>Baten en lasten zijn in de voor- en najaarsnota overzichtelijk weergegeven per taakveld.</i>
In de jaarstukken zijn de gerealiseerde baten en lasten onder elk programma weergegeven per taakveld	<i>De gerealiseerde baten en lasten zijn in een overzicht weergegeven per taakveld.</i>
De gedeelde informatie en de wijze waarop dit gebeurt sluit aan bij de proceskaders voor informatievoorziening zoals vastgesteld in de kadernota	<i>In de kadernota zijn geen proceskaders voor informatievoorziening opgenomen.</i>
Bij kaderstelling en beleidswijzigingen heeft het college de gemeenteraad (inhoudelijke en financiële) alternatieven/scenario's voorgelegd, waardoor zij (vooraf) gewogen keuze heeft kunnen maken	<i>In de kadernota is vermeld dat er verschillende scenario's zijn voorgelegd aan portefeuillehouders en dat het voorstel met de minste lastendrukverschuivingen in de nota is opgenomen. Er wordt niet gesteld of de alternatieve scenario's ook aan de raad zijn voorgelegd.</i>
Per tabel/grafiek wordt uitleg gegeven	<i>Het merendeel van de grafieken en tabellen is van een uitleg voorzien.</i>
Nadere uitleg over de informatie staat in de rapportage zelf of in een begeleidingsbrief bij de rapportage	<i>De rapportages zijn voorzien van een toelichtend voorwoord, inleiding en/of leeswijzer. Het merendeel van de rapportages is eveneens voorzien van een begeleidende brief.</i>



De duiding sluit goed aan op de cijfers (de oorzaken van) beduidende ontwikkelingen van de aantallen en kosten worden goed toegelicht	<i>Cijfers zijn in het algemeen voorzien van een toelichting op hoofdlijnen, maar de oorzaken worden niet altijd concreet benoemd.</i>
Afwijkingen van de begroting en eerdere voortgangsrapportages worden expliciet benoemd en verklaard	<i>De begroting bevat een overzicht van de belangrijkste (structurele) afwijkingen t.o.v. de begroting van het voorgaande jaar.</i>
Er zijn binnen het beleid duidelijke afspraken gemaakt over budgetten van het sociaal domein en daarbij behorende geldstromen. Deze zijn specifiek uitgesplitst en inzichtelijk voor wat de jeugdzorg betreft	<i>In het beleidsplan, dat enkel betrekking heeft op de jeugdhulp, zijn concrete cijfers afgesproken met de betrekking tot de gemeentelijke budgetten.</i>
Inhoud van de p&c-cyclus	
De kosten van de jeugdzorg	<i>De lasten op jeugdzorg worden in de financiële documentatie besproken en in absolute cijfers weergegeven.</i>
Het soort verwijzer (gemeente, huisarts, jeugdarts, gecertificeerde instellingen, medisch specialist, rechter/justitie, geen verwijzer en verwijzer onbekend)*	<i>Kosten zijn in de financiële documentatie niet uitgesplitst naar het soort verwijzer.</i>
Soort specialistische zorg (crisisinterventieteam (CIT), Gecertificeerde instellingen (GI), Ambulant, Residentieel, Topspecialistisch)	<i>In de begroting zijn afzonderlijke kostenposten opgenomen voor maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Verder worden de kosten niet uitgesplitst naar soort zorg.</i>
Soort hulpvorm (jeugd- en opvoedhulp, jeugd-GGZ, Jeugd-LVB, Jeugd Gedwongen kader, Wijkteam)	<i>In de begroting zijn afzonderlijke kostenposten opgenomen voor maatwerkdienstverlening 18- en geëscaleerde zorg 18-. Wijkteams zijn opgenomen als aparte post, maar enkel voor het sociaal domein breed. In de jaarstukken is enkel over wijkteams expliciete informatie opgenomen.</i>
Persoonsgebonden budget (PGB)	<i>In de jaarstukken is het percentage jongeren opgenomen dat jeugdhulp PGB ontvangt, maar aantallen worden niet genoemd.</i>



5 | Informatievoorziening en positie raad

Hieronder wordt inzicht gegeven in de positie van de raad en de ervaringen van de raad met (het beleid) omtrent de jeugdzorg in de gemeente (Paragraaf 6.1). In Paragraaf 6.2 volgt tot slot een analyse van de gedeelde raadsinformatie.

5.1 Positie van de raad

In de periode na de fusie van de BMW-gemeenten is het zoeken geweest naar de manier waarop de informatievoorziening rondom de jeugdzorg vormgegeven moest worden, zo blijkt uit de gesprekken met beleid, griffie en raadsleden. Redenen hiervoor zijn de complexe materie van de jeugdzorg en de grote hoeveelheid aan zaken die moesten worden geregeld. Uit het groepsgesprek met gemeenteraadsleden blijkt ruim twee jaar na de fusie een breed gedragen ontevredenheid over de informatievoorziening ten aanzien van het dossier jeugdzorg. Raadsleden geven aan onvoldoende beeld te hebben van zowel de uitvoering als de resultaten, en informatie onvolledig en niet tijdig te ontvangen. Binnen de informatie die raadsleden ontvangen ligt volgens hen een sterke focus op financiële resultaten terwijl het zicht op maatschappelijke effecten van de jeugdzorg ontbreekt. Tevens geven zij aan zich in het kenbaar maken van de wensen en behoeften ten aanzien van de informatievoorziening niet of onvoldoende gehoord te voelen. Dit geldt tevens voor het opstellen van de beleidskaders. Raadsleden geven bovendien aan te weinig betrokken te worden bij de totstandkoming van beleid. Vanuit de ambtelijke organisatie komen echter geluiden dat de raad bij de totstandkoming van het beleid en vormgeven van de informatiebehoefte en bepalen van concrete indicatoren te weinig initiatief neemt.

In 2020 concludeerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat veel gemeenteraden de sturingsruimte die zij hebben binnen het sociaal domein, onvoldoende benutten²². De ROB trekt deze conclusie mede op basis van de constatering dat er bij gemeenteraadsleden te weinig inzicht is in waar de sturingsruimte uit bestaat. Ook vormen bestaande procedures, regels en gewoonten – maar ook de bestuurscultuur zoals die in veel gemeenten gegroeid zijn – een belemmering in het gebruiken van de sturingsruimte.

De ROB pleit voor een versteviging van de rol van gemeenteraden en adviseert om gemeenteraden een leidende rol in te laten nemen bij het vaststellen van de doelstellingen binnen het sociaal domein. De sturing vanuit de gemeenteraad zou vervolgens moeten plaatsvinden op basis van maatschappelijke waarden. De keuze van die waarden is waar het debat in de raad zich op toe zou moeten spitsen, aldus de Raad.

Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat het voor raadsleden binnen het Hogeland eveneens zoeken is naar de rol die zij innemen binnen het dossier. Raadsleden geven aan niet altijd te weten welke informatie zij wanneer mogen verwachten vanuit het college, over welke zaken behoren zij wel of niet geïnformeerd te worden en welk detailniveau daarbij verwacht mag worden. Ook lijkt er onduidelijkheid te bestaan als het gaat om de positie die de raad inneemt in de doorontwikkeling van regionale inkoopstrategie.

De portefeuillehouder geeft aan de ontevredenheid van raadsleden ten aanzien van de informatievoorziening te kennen. Zij beaamt dat het een zoektocht is welke informatie er gedeeld wordt met de gemeenteraad en welke middelen hier het meest geschikt voor zijn. Om meer zicht te krijgen op de informatiebehoefte van de raad zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd. Raadsleden geven echter aan zich niet gehoord te voelen en het

²² Raad voor het Openbaar Bestuur (2020). *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein.*



niet als oplossing te hebben ervaren. Zij benoemen in de toekomst structureel geïnformeerd te willen worden over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatig van de jeugdzorg, waarbij niet alleen cijfers worden gepresenteerd over de jeugdhulptrajecten, maar ook de maatschappelijke effecten hiervan.

5.2 Analyse raadsinformatie

In de regel wordt de raad zesmaal per jaar structureel geïnformeerd over de jeugdzorg en het sociaal domein aan de hand van twee typen instrumenten: de monitors en de onderdelen van de p&c-cyclus. Buiten deze structurele informatievoorziening wordt er ingespeeld op de actualiteit en op behoeften van de raad door middel van incidentele documenten en bijeenkomsten. Bij de informele bijeenkomsten is iedereen die interesse heeft welkom. Per maart 2021 is overgegaan op een nieuwe vergaderstructuur waarbij er in plaats van iedere twee weken, voortaan iedere vier weken een raadsvergadering is. Iedere twee weken daaraan voorafgaand vindt een raadsoverleg plaats met een meer informeel en laagdrempelig karakter op alle thema's, zo ook de jeugdzorg.

Ten behoeve van dit onderzoek is een analyse gemaakt van informatiebrieven, raadsmededelingen, raadsmemo's en rapporten met betrekking tot jeugdzorg in 2020. De via de griffie verkregen documentatie kan zowel aan de gemeenteraad als aan de betrokken commissies gericht zijn. In totaal zijn er 32 documenten ontvangen en geanalyseerd. De ontvangen informatiebrieven zijn ingedeeld en geanalyseerd aan de hand van een matrix waarbij onderscheid is gemaakt tussen 1) incidentele en structurele informatiebrieven en 2) operationele en strategische informatiebrieven. Dit onderscheid berust op de onderstaande definities:

Structurele stukken zijn informatiebrieven die periodiek worden gedeeld

Incidentele stukken zijn informatiebrieven die slechts eenmalig worden gedeeld en daarmee incidenteel van aard zijn

Strategische stukken zijn informatiebrieven die betrekking hebben op de visie, het beleid en de doelstellingen

Operationele stukken zijn informatiebrieven die hoofdzakelijk betrekking hebben op de uitvoeringspraktijk

Het is denkbaar dat een informatiebrief zowel operationele als strategische informatie bevat. Wanneer dit in (ongeveer) gelijke mate het geval is, is de betreffende brief gecategoriseerd als zowel operationeel als strategisch (O/S). Wanneer één van beide duidelijk de overhand heeft, is ervoor gekozen deze indeling aan te houden. Duidelijk is dat de bestudeerde informatiebrieven in de meeste gevallen operationeel zijn en een beroep doen op de controlerende rol van de raad. De meeste stukken worden incidenteel gedeeld. Inzicht in de gedeelde stukken is opgenomen in Bijlage 1.

Bijlage 1

Informatiebrieven

Tabel 13 geeft inzicht in het totale aantal informatiebrieven van incidentele versus structurele aard dat is gedeeld.

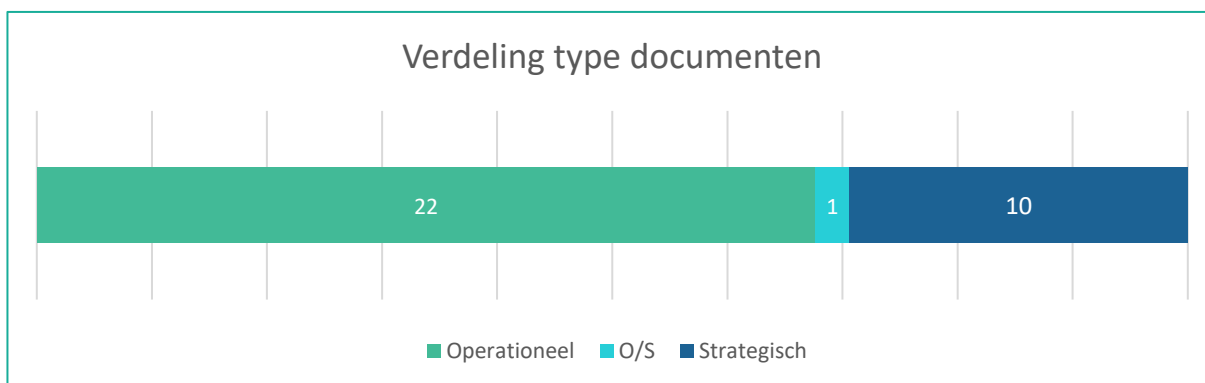
Tabel 13. Aantal incidentele en structurele informatiebrieven

Type informatie	Aantal	Percentage
Incidenteel	22	69%
Structureel	10	31%
Eindtotaal	32	100%

Tabel 14. Overzicht operationeel en strategische informatiebrieven

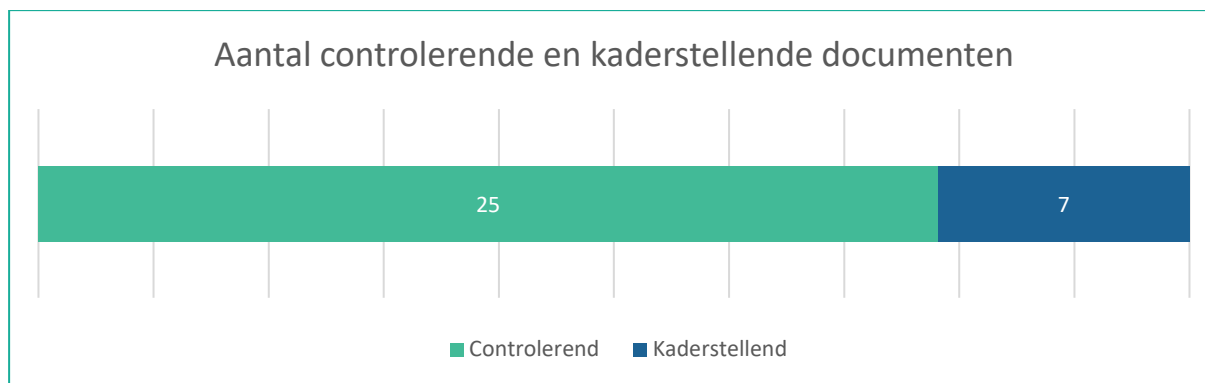
Type informatie	Aantal	Percentage
Operationeel	22	69%
Strategisch	9	28%
Beide	1	3%
Eindtotaal	32	100%

Uit de onderverdeling blijkt dat het merendeel van de documenten (22) incidenteel van aard is. In totaal zijn 22 documenten operationeel, tegenover 10 strategische documenten.



Figuur 4. Verdeling type documenten (informatiebrieven)

De verzamelde informatiebrieven zijn vervolgens ingedeeld op de rol van de raad waar de brief een beroep op doet; kaderstellend of controlerend. Onder kaderstellend worden alle brieven (of bijbehorende documenten) verstaan waarin kaders en doelstellingen zijn opgesteld. Onder controlerend worden alle overige documenten geschaard die inzicht geven in resultaten en de mate van doelbereiking. Verreweg de meeste brieven (25 van de 32) doen een beroep op de controlerende functie van de raad. In totaal zijn 7 informatiebrieven gedeeld die enkel een beroep doen op de kaderstellende rol van de gemeente.



Figuur 5. Overzicht controlerende en kaderstellende documenten

Tot slot zijn de informatiebrieven ingedeeld op thema. In totaal is onderscheid gemaakt tussen acht verschillende thema's (zie Tabel 15). Aan elk document is een hoofdthema en eventueel een secundair thema toegekend. De meest voorkomende thema's in de informatiebrieven zijn lokale uitvoering, beleid, inkoop en kwaliteit. Financiële resultaten, monitoring/resultaten en procedurele informatie komen in de documenten omtrent jeugdzorg in beperkte mate aan bod. Wanneer deze wel voorkomen is dit in het algemeen het hoofdthema van de informatiebrief, terwijl lokale/regionale uitvoering, beleid en kwaliteit ook vaak een secundair thema betreffen.

Tabel 15. Overzicht thema's informatiebrieven

Thema	Hoofdthema	Secundair thema	Totaal
Uitvoering jeugdzorg lokaal	11	4	15
Kwaliteit jeugdzorg	6	2	8
Inkoop jeugdzorg	5	4	9
Beleid jeugdzorg	4	6	10
Procedureel jeugdzorg	3	0	3
Monitoring/resultaten jeugdzorg	1	7	8
Financiële resultaten jeugdzorg	1	0	1
Uitvoering jeugdzorg regionaal	1	0	1
Eindtotaal	32	21	

Overige raadsstukken

Op 27 januari 2020 is er een drietal schriftelijke vragen binnengekomen van de fractie PvdA. Deze vragen hebben betrekking op de rapportage van omtrent jongerenwerk in de gemeente. Hierin wordt gevraagd naar de rapportagestructuur en naar de redenen dat rapportages niet gedeeld zijn met de raad. Tevens vraagt de fractie of de raad de rapportages op korte termijn kan ontvangen. De schriftelijke vragen zijn beantwoord op 11 februari 2020. In de ontvangen documentatie omtrent de jeugdzorg zijn geen moties en amendementen opgenomen.

Uw contactpersonen

Jesse Hulsebosch – j.hulsebosch@zorgfocuz.nl

Jaou Chateau – j.chateau@zorgfocuz.nl

Hoofdkantoor Groningen

Sylviuslaan 5
9728 NS Groningen

Postbus 473
9700 AL Groningen

Kantoor Utrecht

Graadt van Roggenweg 328-334
3531 AH Utrecht

T. 050 – 82 00 461
contact@zorgfocuz.nl

