



De jeugdzorg in Coevorden

Een analyse van beleid,
uitvoering en resultaten

Rekenkamercommissie Coevorden



De Jeugdzorg in Coevorden

Een analyse van beleid, uitvoering en resultaten

EINDRAPPORT

Rekenkamercommissie Coevorden



Coevorden, 10 juni 2020

Eindrapport

Rekenkamercommissie Coevorden:

- Roel de Boer, voorzitter
- Ferry Booij
- Henk Bouwers
- Jeroen Kos
- Mark Rouw

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- Johan Kok

Opsteller rapport:

- Frank Kriek (Regioplan)

Adres:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2

7740 AA Coevorden

T 14 0524

E rekenkamer@coevorden.nl

I www.coevorden.nl/rekenkamer

Publicatienr. 19122

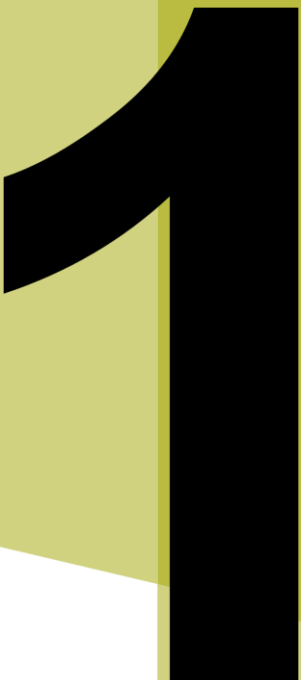
© 2020 Regioplan, in opdracht van de Rekenkamercommissie Coevorden

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
2 Beleidsanalyse jeugdzorg Coevorden	5
2.1 Toets beleids-, financiële- en informatienormen	5
2.2 Toets beleidsnormen	5
2.3 Toets financiële normen	6
2.4 Toets informatienormen	6
3 Uitvoeringsanalyse jeugdzorg Coevorden	9
3.1 Toets uitvoeringsnormen	9
4 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	12
4.1 Beantwoording onderzoeksvragen	12
4.2 Conclusies	15
4.3 Aanbevelingen	16
5 Bestuurlijke reactie en nawoord	19
5.1 Bestuurlijke reactie	19
5.2 Nawoord	22
Bijlage 1 – Beschrijving Jeugdzorgbeleid gemeente Coevorden	25
Kadernota's en beleidsdoelen	25
Programmabegroting/meerjarenraming/halfjaarrapportage	29
Financiën	29
Regionale inkoop	31
Informatievoorziening aan de gemeenteraad	31
Bijlage 2 – Beschrijving uitvoering Jeugdzorg Coevorden	33
Organisatie van de uitvoering: de gemeentelijke toegang	33
Organisatie van de uitvoering	34
Functioneren van de uitvoering	35
Resultaten	37
Bijlage 3 – Interviews uitvoering Jeugdzorg Coevorden	40

Opzet en uitvoering onderzoek



1 Inleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Jeugdwet. Daarmee hebben de gemeenten een groot aantal nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen voor een kwetsbare doelgroep. Tezamen met de invoering van de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet is een nieuw beleidscluster 'sociaal domein' ontstaan waar veel geld in omgaat, bezuinigingen van het Rijk moeten worden verwerkt, nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden ingericht (bijvoorbeeld regionale inkoop van jeugdzorg) en nieuwe taken en verantwoordelijkheden hun beslag in de gemeentelijke organisatie moeten krijgen, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dit is een grote en omvangrijke operatie die veel uitdagingen bevat, maar ook niet zonder risico's is.

De transities hebben geleid tot nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente en hebben in zekere zin ook geleid tot een herdefiniëring en herpositionering van de gemeente als beleidsmaker. Waar voorheen de gemeente het primaat van beleidsontwikkeling had en opdrachtgever was voor de uitvoerders, is na de decentralisaties en de invoering van de Wet passend onderwijs een situatie ontstaan waarin de gemeente veel meer samen met de uitvoerders, in co-creatie, beleid ontwikkelt en ook zelf uitvoert. Relatief nieuw is ook de regionale component, met name de inkoop van de 'geïndiceerde' jeugdzorg waarvoor samenwerkingsverbanden zijn opgericht waar verschillende gemeenten in participeren. Samenwerkingsverbanden van waaruit vaak niet alleen de 'technische' inkoop wordt uitgevoerd, maar ook beleidskeuzes worden gemaakt die bepalend zijn voor de inrichting van de jeugdzorg in de individuele gemeenten.

Daarmee is niet alleen sprake van een organisatorische, ambtelijke en budgettaire uitdaging als gevolg van de nieuwe taken; er is ook sprake van een bestuurlijke uitdaging, een 'transitie achter de transities' die vraagt om een andere manier van sturen in het nieuwe lokale sociaal domein. Ambtenaren, wethouders en raadsleden moeten elkaar daarin vinden.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamercommissie Coevorden een onderzoek laten uitvoeren naar de jeugdzorg in Coevorden. De hoofdvraag die de Rekenkamercommissie Coevorden wil beantwoorden luidt als volgt: hoe heeft de gemeente Coevorden de uitvoering van de Jeugdwet georganiseerd, hoe vinden monitoring en sturing plaats en wat is het effect? Om deze vraag te beantwoorden moet gekeken worden naar het beleid, de uitvoering, de informatieverstrekking en de effecten van dat beleid. Deze vier elementen keren terug in het voorliggende onderzoek. Het beleid én de uitvoering moeten doelmatig en doeltreffend zijn opgezet en uitgevoerd. Is de gemeente met andere woorden 'in control', zowel beleidsinhoudelijk (hebben we de juiste keuzes gemaakt), organisatorisch (hebben we het lokaal en regionaal goed georganiseerd), uitvoerend (krijgt iedereen ook daadwerkelijk de zorg en de ondersteuning die nodig is), als ook financieel (blijven we binnen de afgesproken budgettaire kaders)?

In dit onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:

Beleid:

1. Welke beleidsinhoudelijke en financiële kaders heeft de gemeente Coevorden geformuleerd voor de Jeugdwet?
2. Welke transformatiedoelen zijn geformuleerd?
3. Welke (beleids)instrumenten zijn benoemd om deze doelen te realiseren?
4. Welke uitvoeringorganisatie is neergezet (toegang, samenwerking met parallelle toegangen, zoals huisartsen)?
5. Welke planning in relatie tot de beleidsinhoudelijke doelen is opgesteld?
6. Hoe zijn deze kaders vertaald naar de taakopdracht van de regionale inkooporganisatie?

Uitvoering:

7. In hoeverre zijn de transformatiedoelen behaald?
8. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het jeugdzorgbeleid?
9. Op welke wijze is gestuurd op het realiseren van de transformatiedoelen?
10. In welke mate en op welke wijze heeft de regionale inkooporganisatie in de praktijk een bijdrage geleverd aan het realiseren van de transformatiedoelen?
11. In hoeverre en op welke wijze heeft het sociaal team een bijdrage geleverd aan het realiseren van de transformatiedoelen?

Financiën:

12. Welke financiële kaders zijn gesteld vanuit het Rijk richting de gemeente Coevorden?
13. Hoe heeft de gemeente deze kaders doorvertaald naar de eigen financiële kaders voor het jeugdzorgbeleid en naar de regionale inkooporganisatie?
14. In hoeverre is een risicoanalyse opgesteld en uitgevoerd?
15. In welke mate en op welke wijze heeft deze risicoanalyse aantoonbaar geleid tot bijstelling/aanpassing van (welke) kaders?
16. In hoeverre en op welke wijze is gestuurd op het behalen van de financiële doelstellingen en het minimaliseren van (financiële) risico's?

Informatievoorziening:

17. Is de gemeente tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerders?
18. Is deze informatie tijdig, juist en volledig aangeleverd aan het college?
19. In hoeverre heeft het college deze informatie gebruikt om desgewenst bij te sturen op beleid en uitvoering?
20. Is deze informatie tijdig, juist en volledig gedeeld met de raad?
21. In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om desgewenst bij te sturen op beleid en uitvoering?

Verbetermogelijkheden:

22. Welke verbetermogelijkheden zijn er in de kaderstelling, de uitvoering en de informatievoorziening?
23. In hoeverre en op welke wijze kan de gemeenteraad beter in staat gesteld worden zijn sturende en controlerende rol waar te maken?

Voor dit onderzoek is meerdere keren gesproken met verschillende ambtenaren, zijn alle beschikbare beleidsdocumenten opgevraagd en geanalyseerd en is een viertal gesprekken gevoerd met externe partners die met de gemeente samenwerken in de uitvoering van het jeugdzorgbeleid. De (tussentijdse) bevindingen zijn voorgelegd aan en besproken met het Seniorenconvent.

Normenkader:

Voor de analyses is gebruikgemaakt van het onderstaande normenkader.

Beleidsnormen:

- De doelen van het jeugdzorgbeleid van de gemeente Coevorden zijn SMART geformuleerd, onderscheiden naar transformatiedoelen en doelen in termen van gewenste maatschappelijke effecten.
- In het beleid is aandacht voor de samenhang met de andere sectoren in het sociaal domein; er is sprake van integraal beleid (jeugdzorg, Wmo, Participatiewet, Wet schuldsanering, Wet passend onderwijs, verbinding met sociale basis).
- In het beleid wordt aantoonbaar rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de Coevordense samenleving.
- De beleidsdoelen van de gemeente Coevorden zijn herkenbaar doorvertaald naar de doel- en taakstelling van de regionale inkooporganisatie.
- Het beleid is op een adequate wijze vertaald in regels en verordeningen.

Uitvoeringsnormen:

- De uitvoering vindt plaats conform het vastgestelde beleid.
- Er is sprake van een adequaat functionerende toegang tot de jeugdzorg.
- Het sociale team kent de doelgroepen en werkt aantoonbaar vanuit de basisprincipes zoals geformuleerd in de beleidsnota (integraal, preventief, gebiedsgericht, innovatief).
- Alle jeugdigen (en hun ouders/verzorgers) zijn in beeld en zij die dat nodig hebben ontvangen tijdig de juiste zorg en ondersteuning.

Financiële normen:

- De gemeente Coevorden heeft zicht en grip op de kosten van de jeugdzorg, onderscheiden naar vrij toegankelijke zorg en specialistische zorg waarvoor een indicatie nodig is. De gemeente beschikt daartoe onder meer over een risicoanalyse, heeft zicht op de risico's en beheerst deze.
- De jeugdzorg wordt binnen de daarvoor door de raad vastgestelde budgettaire kaders uitgevoerd.

Informatienormen:

- De gemeente wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de zorgaanbieders over de kosten van de zorg voor de Coevordense jeugd. Het college wordt hierover periodiek geïnformeerd.
- Het college informeert de gemeenteraad tijdig, juist en volledig over de uitvoering en de resultaten van het beleid. Het college doet dat op een dusdanige manier dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende en kaderstellende taak naar behoren uit te voeren. Uit de informatie is duidelijk af te leiden in hoeverre de gemeentelijke beleidsdoelen zijn/worden behaald. Als dat niet (volledig) het geval is, wordt duidelijk aangegeven welke aanvullende maatregelen/activiteiten genomen/ondernomen zijn om de doelen te realiseren.

De waarderingscores zijn: ++ = zeer goed, + = goed, +- = kan nog beter, - = slecht, moet beter en -- = zeer slecht, moet snel verbeteren.

Leeswijzer

In dit rapport staat de toets aan de beleidsnormen, de uitvoeringsnormen, de financiële normen en informatienormen centraal. Vanuit deze toets zijn de onderzoeksvragen beantwoord en de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om de mate waarin beleid, uitvoering, financiën en de informatievoorziening aan de raad voldoen aan bovengenoemde normen, is het jeugdzorgbeleid van de gemeente Coevorden en de wijze waarop dat beleid is uitgevoerd beschreven. Die beschrijving treft u aan in respectievelijk bijlage 1 (beleid) en bijlage 2 (uitvoering) van dit rapport. Deze beschrijvingen vormen de bron en de input voor de toets aan de normen. We hebben voor deze opbouw van het rapport gekozen omwille van de leesbaarheid. De in de bijlagen opgenomen beschrijvingen van het beleid en van de uitvoering zijn namelijk zeer uitgebreid en op onderdelen gedetailleerd. Dat kon niet anders omdat met name de organisatie van de uitvoering van het jeugdzorgbeleid niet helder en éénduidig beschreven was (op papier) en dito beschreven werd door de geïnterviewde ambtenaren. Het heeft de nodige moeite gekost om tot een heldere en duidelijke omschrijving te komen van de uitvoering van het jeugdzorgbeleid. Dit laat onverlet – zo wordt verderop in het rapport duidelijk – dat de uitvoering wel degelijk goed is georganiseerd en naar behoren functioneert.

Voor de beschrijving is gebruik gemaakt van door de gemeente aangereikte documenten, zoals beleidsnota's, uitvoeringsplannen, handboeken, presentaties, et cetera. Tevens is meerdere keren gesproken met diverse beleidsambtenaren en met de wethouder. Tevens hebben enkele interviews plaatsgevonden met externe partners waarmee de gemeente samenwerkt bij de uitvoering van de jeugdzorg, is meerdere keren overlegd met de Rekenkamercommissie en zijn de tussentijdse resultaten van de beleidsanalyse gepresenteerd aan en doorgesproken met het seniorenconvent.

Beleidsanalyse jeugdzorg Coevorden

2

2 Beleidsanalyse jeugdzorg Coevorden

2.1 Toets beleids-, financiële- en informatienormen

In dit hoofdstuk toetsen we de beleidsnormen, de financiële normen en de informatienormen. Voor deze toets is gebruik gemaakt van de beschrijving van het beleid zoals opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

2.2 Toets beleidsnormen

De doelen van het jeugdzorgbeleid van de gemeente Coevorden zijn SMART geformuleerd, onderscheiden naar transformatiedoelen en doelen in termen van gewenste maatschappelijke effecten	+-
--	----

De doelen inzake het jeugdzorgbeleid zijn niet separaat geformuleerd, maar maken deel uit van de breder geformuleerde doelen voor het beleid in het sociaal domein (werk, jeugd en zorg). In de diverse beleidsnota's wordt met name ingegaan op de transformatiedoelen (+) en in veel mindere mate op de doelen in termen van gewenste maatschappelijke effecten (-). De doelen zoals opgenomen in de beleidsdocumenten zijn niet SMART geformuleerd, maar in de begroting en jaarrekening zijn wel SMART geformuleerde doelen opgenomen, ontleend aan de doelen die zijn opgenomen in www.waarstaatjegemeente.nl. Deze percentages (de realisaties voor Coevorden) zijn echter niet voorzien van een norm/streefwaarde, waardoor het niet goed mogelijk is te controleren of de doelen zijn gehaald.

In het beleid is aandacht voor de samenhang met de andere sectoren in het sociaal domein; er is sprake van integraal beleid (jeugdzorg, Wmo, Participatiewet, Wet schuldsanering, Wet passend onderwijs, verbinding met sociale basis).	+-
---	----

De diverse beleidsnota's hebben betrekking op het brede sociaal domein, werk, jeugd en zorg (+). Dat is ook de samenstelling van programma 2 van de programmabegroting. In dat programma is onderwijs niet opgenomen (maakt deel uit van programma 1). Ook in de beleidsnota's wordt beperkt aandacht besteed aan de relatie tussen het jeugdbeleid en het onderwijsbeleid (-).

In het beleid wordt aantoonbaar rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de Coevordense samenleving.	+-
---	----

In het beleidsplan 'Samen krachtig' wordt onder het kopje 'wat valt op' aandacht besteed aan de kenmerken van de Coevordense samenleving: bevolkingsopbouw (daling en vergrijzing), sociaal-economische status (in een aantal gebieden lager dan gemiddeld in Nederland) en zorgconsumptie (huisarts en wijkverpleging is hoger dan gemiddeld in Nederland) (+). In de kadernotitie Toegang en Sociale Teams (uit 2014) is in bijlage 2 een uitgebreide sociaal-maatschappelijke analyse van de acht gebieden opgenomen die ruim voldoende aanknopingspunten biedt om specifieke accenten te leggen en keuzes te maken (++). Onduidelijk is echter hoe deze constatering doorwerken in het jeugdzorgbeleid (-).

De beleidsdoelen van de gemeente Coevorden zijn herkenbaar doorvertaald naar de doel- en taakstelling van de regionale inkooporganisatie.	++
---	----

De *transformatiedoelen* zoals de gemeente Coevorden die heeft opgenomen in de diverse beleidsnota's zijn ook de doelen die de regionale inkooporganisatie nastreeft (++). Dat geldt niet voor de doelen in termen van maatschappelijke effecten, maar dat is logisch omdat a) de transformatiedoelen onderliggend zijn aan en voorwaardenscheppend zijn voor de maatschappelijke effecten en b) de regionale inkooporganisatie voor meerdere gemeenten werkt en niet alle doelen van alle gemeenten herkenbaar terug hoeven te komen in de taakstelling van de regionale inkooporganisatie.

Het beleid is op een adequate wijze vertaald in regels en verordeningen.	+/-
--	-----

Het beleid is vertaald in beleidsregels en in een verordening waarin de toegang tot de (jeugd)zorg is geregeld (+). In zowel de regels als de Verordening Jeugd wordt melding gemaakt van een evaluatie. Die heeft tot op heden nog niet plaatsgevonden (-). De regels en de verordening zijn eind 2019 niet aangepast sinds 2015. Er wordt wel gewerkt aan een nieuwe verordening die naar verwachting voor de zomer 2020 vastgesteld zal worden door de raad. De kadernotitie toegang en sociale teams en de beleidsnota's dateren van voor de transitie (1 januari 2015) en zijn sindsdien niet aangepast aan de actualiteit. Ook heeft er geen concretiseringslag/vertaling naar uitvoeringsplannen plaatsgevonden.

2.3 Toets financiële normen

In deze paragraaf toetsen we de financiële normen.

De gemeente Coevorden heeft zicht en grip op de kosten van de jeugdzorg, onderscheiden naar vrij toegankelijke zorg en specialistische zorg waarvoor een indicatie nodig is. De gemeente beschikt daartoe onder meer over een risicoanalyse, heeft zicht op de risico's en beheerst deze.	+
---	---

De gemeente Coevorden heeft goed zicht op de kosten van de jeugdzorg en maakt daarin een gedetailleerd onderscheid naar vrij toegankelijke zorg en specialistische zorg. Het kostenoverzicht biedt een gedetailleerd inzicht in de kosten onderscheiden naar interventieniveau en zorgaanbieders (++). De vraag of de gemeente Coevorden grip heeft op de kostenontwikkeling is moeilijker te beantwoorden. Enerzijds kan geconstateerd worden dat in de jaren 2015-2018 er geen tekort op de jeugdzorg is geweest, maar een flink overschot. Anderzijds is in 2018 een tekort van circa 750.000 euro gerealiseerd. Desgevraagd heeft de gemeente plausibele verklaringen aangedragen voor het tekort in 2018. De gemeente beschikt over een regionale risicoanalyse en benoemt daarin een aantal oorzaken voor tekorten in de jeugdzorg en koppelt daar ook maatregelen aan om die tekorten tegen te gaan. We hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre deze mogelijke maatregelen ook daadwerkelijk zijn opgenomen in het jeugdzorgbeleid van Coevorden (-). Desgevraagd geeft de gemeente aan dat er nog geen tijd is geweest om de in de regionale analyse verwoorde aanbevelingen om te zetten in beleidsmaatregelen, maar dat er met de vijf grootste jeugdzorgaanbieders verder vorm zal worden gegeven aan deze aanbevelingen. Wel worden periodiek (vanuit de regionale inkoopcombinatie) evaluatiegesprekken gevoerd met de jeugdzorgaanbieders en in die gesprekken wordt ook aandacht besteed aan de kostenontwikkeling. De begroting en jaarrekening (sturingsinstrumenten voor de raad) zijn zo ingericht dat jeugdzorg niet als zelfstandige kostenpost wordt gepresenteerd. De raad autoriseert het college van B&W ook niet met betrekking tot de kosten van jeugdzorg. Dat gebeurt op een ander, hoger, aggregatieniveau, namelijk op niveau van programma 2 (Werk, jeugd en inkomen) waarin de kosten van de algemene voorzieningen, de gezondheidszorg, de individuele voorzieningen, inkomen, participatie, preventie en sport zijn opgenomen.

De jeugdzorg wordt binnen de daarvoor vastgestelde budgettaire kaders uitgevoerd.	+
---	---

In de jaren 2015-2018 is de jeugdzorg binnen de daarvoor vastgestelde budgettaire kaders uitgevoerd. In 2018 is een tekort gerealiseerd van bijna 750.000 euro, maar voor de jaren 2019-2021 zijn overschotten geraamd. De gemeenteraad is echter niet in de gelegenheid geweest hierop sturing en controle uit te oefenen omdat in de begroting en de jaarrekening niet separaat de budgetten voor de jeugdzorg zijn vermeld, maar sociaal domein breed is gerapporteerd (vanuit de ontschottingsgedachte).

2.4 Toets informatienormen

In deze paragraaf toetsen we de informatienormen.

De gemeente wordt tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de zorgaanbieders over de kosten van de zorg voor de Coevordense jeugd en het college wordt hierover periodiek geïnformeerd.

++

Uit het overzicht van de begrote en gerealiseerde kosten Jeugdzorg kan worden afgeleid dat de gemeente Coevorden niet, zoals dat bij menig andere gemeente wel het geval is (geweest), de afgelopen jaren is geconfronteerd met onvoorziene kosten, bijvoorbeeld als gevolg van achterstallig declaratiegedrag van aanbieders. De gemeente heeft periodiek contact met de zorgaanbieders, zo blijkt uit de interviews met enkele beleidsambtenaren, en in die gesprekken is het beheersen van de kosten één van de onderwerpen (+). Uit het gedetailleerde kostenoverzicht waarover de gemeente beschikt en de verwerking van die informatie in de MARAP's blijkt dat het college hierover ook periodiek wordt geïnformeerd.

Het college informeert de gemeenteraad tijdig, juist en volledig over de uitvoering en de resultaten van het beleid. Het college doet dat op een dusdanige manier dat de gemeenteraad in staat is haar controlerende en kaderstellende taak naar behoren uit te voeren. Uit de informatie is duidelijk af te leiden in hoeverre de gemeentelijke beleidsdoelen zijn/worden behaald. Als dat niet (volledig) het geval is, wordt duidelijk aangegeven welke aanvullende maatregelen/activiteiten genomen/ondernomen zijn om de doelen te realiseren.

--

De gemeenteraad wordt regulier geïnformeerd via de planning- & controlcyclus en via zogenaamde themabijeenkomsten. De gemeentelijke beleidsdoelen worden daarbij niet als uitgangspunt genomen (-). In de planning & controlcyclus wordt aandacht besteed aan beleidsdoelen zoals geformuleerd op www.waarstaatjegemeente.nl, maar wordt niet ingegaan op de mate waarin die doelen zijn behaald in Coevorden (-). Bovendien wordt in de planning & controlcyclus geen uitsplitsing in kosten gemaakt specifiek op het niveau van de jeugdzorg.

Ook in de themabijeenkomsten zijn de doelen niet leidend (-). Deze bijeenkomsten zijn weliswaar zeer informatief en worden ook als zodanig ervaren, zo blijkt uit een gesprek met het Seniorenconvent (+), maar de bijeenkomsten bieden onvoldoende handvatten voor de raad om de controlerende en kaderstellende taken naar behoren in te vullen. De gemeenteraad kan dus niet goed vaststellen in hoeverre de beleidsdoelen inzake de jeugdzorg in Coevorden worden/zijn behaald (-) en het beleid op een doelmatige en effectieve wijze wordt uitgevoerd.

Uitvoeringsanalyse jeugdzorg Coevorden

3

3 Uitvoeringsanalyse jeugdzorg Coevorden

3.1 Toets uitvoeringsnormen

In dit hoofdstuk toetsen we de uitvoering van het jeugdzorgbeleid in Coevorden aan de uitvoeringsnormen. Deze toets is gebaseerd op de in bijlage 2 van dit rapport opgenomen beschrijving van de uitvoering van de jeugdzorg in Coevorden.

De uitvoering vindt plaats conform het vastgestelde beleid.	+-
---	----

Het beleid van de gemeente Coevorden inzake de jeugdzorg dateert (deels) van voor de transitie en is in zeer algemene termen geformuleerd als onderdeel van het generieke beleid in het sociaal domein. De aangekondigde nadere uitwerking in uitvoeringsnota's ontbreekt. Daarom is het lastig om specifiek vast te stellen of de uitvoering plaatsvindt conform het vastgestelde beleid. Enerzijds kan worden geconstateerd dat dat het geval is: de *algemene transformatiedoelen* keren ook terug in de wijze waarop de uitvoering is georganiseerd en functioneert (+). Anderzijds wijkt de uitvoering toch ook enigszins af van de wijze waarop deze is beschreven in de beleidsnota's en is gepresenteerd op de website. Zo wordt er op de website van de gemeente gesproken over '... de verschillende sociale teams, gekoppeld aan de acht gebieden...' maar is er in feite sprake van één team waarbij de teamleden zich richten op de verschillende gebieden (-). Ook de kadernota Toegang en Sociale teams beschrijft meerdere (gebiedsgerichte) teams en in die nota is aangekondigd dat een en ander nader uitgewerkt zal worden. Die nadere uitwerking heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 3.2. van dit rapport), maar is niet 'op papier' vastgelegd en daarmee niet zo transparant als wenselijk zou zijn.

Er is sprake van een adequaat functionerende toegang tot de jeugdzorg.	++
--	----

De feitelijke (gemeentelijke) toegang tot de jeugdzorg verloopt via het sociaal team en de Frontoffice Sociaal Domein. De jeugdconsulenten én de gedragswetenschapper vervullen daarbij een centrale rol. Zij werken samen in de Sectie Jeugd. Er wordt gewerkt met de methode Signs of Safety en ingewikkelder casuïstiek wordt altijd in casuïstiekoverleg besproken (+). In hun functioneren leggen de consulenten derhalve sterk de nadruk op veiligheid in het gezin/van de jeugdige. Daarbij wordt op uitvoeringsniveau nauw samengewerkt met Veilig Thuis Drenthe.

Er is oog voor de samenwerking met de parallelle toegang via de huisartsen en er wordt nauw samengewerkt met de scholen in het primair en voorgezet onderwijs (+). De samenwerking tussen verschillende disciplines zal in 2020 een nieuwe impuls krijgen door de invoering van een nieuw regiesysteem dat de samenwerking tussen de verschillende professionals nog beter moet gaan faciliteren (+).

Het sociaal team kent de doelgroepen en werken aantoonbaar vanuit de basisprincipes zoals geformuleerd in de beleidsnota (integraal, preventief, gebiedsgericht, innovatief).	+-
---	----

In de kadernota Toegang en Sociale Teams Coevorden is in bijlage 2 een gebiedsanalyse opgenomen, maar die analyse dateert van voor de transitie. De jeugdconsulenten en de maatschappelijk werkers van MWC werken gebiedsgericht en dat is ook het geval bij de preventieve jeugdwerkers die op de scholen werkzaam zijn. De genoemde professionals overleggen met regelmaat met elkaar en dat zal ongetwijfeld tot resultaat hebben zij gezamenlijk veel parate, juiste en actuele kennis hebben van de doelgroepen en hun problematiek (+). Die kennis is echter niet vastgelegd, maar zit in 'de hoofden' van de professionals, waardoor het voor derden, waaronder de gemeenteraad, minder makkelijk te controleren is of die kennis daadwerkelijk juist en actueel is en leidt tot de juiste inzet van hulpverlening en ondersteuning waar dat nodig is (-). De netwerkconstructie van het sociaal team en de overleggen die daaruit voortvloeien met betrekking tot de jeugd (kernteamoverleg, Sectie Jeugd) en de korte lijnen tussen beleid en uitvoering (onder andere via het B&C-overleg) maken dat er integraal gewerkt wordt (+). Via de samenwerking met de scholen en de huisartsen wordt er goed ingezet op preventief werken, maar de resultaten daarvan zijn minder duidelijk, bijvoorbeeld omdat er geen goed onderscheid gemaakt kan worden/wordt tussen de verhouding (in aantallen jeugdigen) hulp vanuit het voorveld, hulp vanuit het sociaal team en geïndiceerde hulp.

Alle jeugdigen (en hun ouders/verzorgers) zijn in beeld en zij die dat nodig hebben ontvangen tijdig de juiste zorg en ondersteuning.

+-

De wijze waarop de toegang tot de jeugdzorg in Coevorden is georganiseerd en de manier waarop de toegang in de praktijk functioneert (inclusief de samenwerking met het onderwijs en de huisartsen) maakt de kans groot dat problematiek van jeugdigen snel gesignaleerd kan worden en er (vroeg)tijdig hulp en ondersteuning kan worden ingezet (+). Of dit in de praktijk ook daadwerkelijk het geval is, is niet goed vast te stellen omdat hierover niet of nauwelijks gerapporteerd wordt in Coevorden (-). Uit de cliëntervaringsonderzoeken blijkt wel dat cliënten in het algemeen tevreden zijn over de geboden hulp en de resultaten die daarmee behaald worden (+).

Onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

4

4 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we achtereenvolgens de onderzoeksvragen (paragraaf 4.1), en formuleren we de conclusies (paragraaf 4.2.) en de aanbevelingen (paragraaf 4.3.).

4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Beleid

1. Welke beleidsinhoudelijke en financiële kaders heeft de gemeente Coevorden geformuleerd voor de Jeugdwet?

De gemeente Coevorden heeft in de verschillende beleidsnota's algemene kaders geformuleerd voor het beleid in het sociaal domein, dus de Wmo, de Jeugdwet, Schuldhulpverlening en de Participatiewet (werk en inkomen). Er zijn geen specifieke beleidsinhoudelijke en financiële kaders geformuleerd voor de Jeugdwet. Een belangrijk financieel kader is dat de gemeente Coevorden grote waarde hecht aan een financieel toekomstbestendig zorgstelsel dat ontdaan moet worden van zogenaamde perverse prikkels.

2. Welke transformatiedoelen zijn geformuleerd?

De transformatiedoelen zijn in algemene termen geformuleerd en gelden voor het beleid in het gehele sociale domein. Het gaat om doelen als 'inzetten op preventie', 'integraal werken', 'participatie' en 'uitgaan van eigen kracht'.

3. Welke (beleids)instrumenten zijn benoemd om deze doelen te realiseren?

De gemeente Coevorden benadrukt in de beleidsnota's dat gebruik moet worden gemaakt van de kracht van de Coevordense samenleving; burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven tezamen met de gemeente vormen de kracht van Coevorden en die samenwerking moet resulteren in een sluitend netwerk waarin vroegtijdig problemen kunnen worden gesignaleerd en aangepakt.

4. Welke uitvoeringorganisatie is neergezet (toegang, samenwerking met parallelle toegangen, zoals huisartsen)?

De gemeentelijke toegang tot de jeugdzorg in Coevorden verloopt via het klantcontactcentrum van de gemeente en het sociaal team. Er is sprake van één sociaal team waarbij de jeugdconsulenten gebiedsgericht werken en via de POH'ers ook wordt samengewerkt met de huisartsen.

5. Welke planning in relatie tot de beleidsinhoudelijke doelen is opgesteld?

2020 is genoemd als jaar waarin het sluitende netwerk van signaleren en problemen oplossen in Coevorden moet zijn gerealiseerd.

6. Hoe zijn deze kaders vertaald naar de taakopdracht van de regionale inkooporganisatie?

De transformatiedoelen zoals de gemeente Coevorden deze heeft geformuleerd in de diverse beleidsnota's komen overeen met de doelen van de regionale inkooporganisatie. Ook vanuit deze organisatie wordt gestuurd op de transformatie van zware naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning en wordt innovatie nagestreefd.

Uitvoering

7. In hoeverre zijn de transformatiedoelen behaald?

Op basis van de verantwoordingsinformatie van de gemeente Coevorden kan niet worden vastgesteld in hoeverre de transformatiedoelen behaald zijn. Er wordt maar in beperkte mate verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en de informatie die er is gaat niet uit van de transformatiedoelen, maar is meer beschrijvend van aard in de zin dat is aangegeven wat is gedaan en wat nog moet worden gedaan.

Er heeft slechts in beperkte mate een vertaling en nadere uitwerking plaatsgevonden van de transformatiedoelen in doelen die een gewenst maatschappelijk resultaat omschrijven bij specifieke doelgroepen (outcomedoelen).

8. Op welke wijze is uitvoering gegeven aan het jeugdzorgbeleid?

Het jeugdzorgbeleid is onderdeel van het generieke beleid in het sociaal domein. De jeugdconsulenten in het sociaal team, tezamen met de gedragswetenschapper vormen de kern van de uitvoering. Zij werken samen in de Sectie Jeugd en het Kernteamoverleg Jeugd en werken daarbij eveneens nauw samen met de preventieve jeugdwerkers in het onderwijs, de maatschappelijk werkers en de POH'ers bij de huisartsen. Daarmee is een solide netwerk van professionals ontstaan dat in de dagelijkse praktijk sterk de nadruk legt op de (sociale) veiligheid in het gezin.

9. Op welke wijze is gestuurd op het realiseren van de transformatiedoelen?

Er wordt in beperkte mate *aantoonbaar* gestuurd op het realiseren van de transformatiedoelen, maar in de dagelijkse praktijk vindt wel degelijk sturing plaats, bijvoorbeeld via het tweewekelijkse beleid & coördinatieoverleg. Door beleid en uitvoering in één team onder te brengen is er sprake van korte lijntjes, aldus de geïnterviewde ambtenaren, waardoor er snel geschakeld kan worden als de ervaringen in de uitvoeringspraktijk daarom vragen.

10. In welke mate en op welke wijze heeft de regionale inkooporganisatie in de praktijk een bijdrage geleverd aan het realiseren van de transformatiedoelen?

Via de regionale inkooporganisatie worden jeugdzorgaanbieders gecontracteerd en vinden evaluatiegesprekken plaats over de kwaliteit van de geleverde zorg. In de eerste jaren na de transitie is door het instellen van zogenaamde budgetplafonds een bijdrage geleverd aan het beheersen van de kosten in de jeugdzorg (één van de transformatiedoelen). In de inkoopvoorwaarden 2020 wordt de omzet van de grootste aanbieders begrensd.

11. In hoeverre en op welke wijze heeft het sociaal team een bijdrage geleverd aan het realiseren van de transformatiedoelen?

Er is in de praktijk sprake van één sociaal team dat gebiedsgericht werkt. Dit sociaal team functioneert als een netwerkorganisatie. Het kernteamoverleg jeugd is daarbinnen een belangrijke schakel in de uitvoering van de Jeugdwet in Coevorden. Dat het sociaal team een bijdrage levert aan het realiseren van de transformatiedoelen is wel duidelijk en dat geldt eveneens voor de wijze waarop zij die bijdrage leveren, maar *in welke mate* zij een bijdrage leveren is niet geheel duidelijk. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk geworden in welke mate het sociaal team een bijdrage levert aan de gewenste transformatie van zware naar lichtere vormen van jeugdzorg en aan het voorkomen dan wel vroegtijdig signaleren van jeugdproblematiek (preventie). Dergelijke (beleids)informatie wordt (nog) niet gegenereerd vanuit het registratiesysteem van het sociaal team. Wel wordt er gewerkt aan een regiesysteem en wordt er een monitor sociaal domein geïmplementeerd die dergelijke informatie wel zou moeten kunnen genereren.

Financiën:

12. Welke financiële kaders zijn gesteld vanuit het Rijk richting de gemeente Coevorden?

Met de transitie in de jeugdzorg heeft het Rijk in 2015 een bedrag van bijna 7,9 miljoen euro beschikbaar gesteld aan de gemeente Coevorden. Dat bedrag is in de loop der jaren minder geworden als gevolg van de bezuinigingsslag die het Rijk verbonden heeft aan de transitie. Daarnaast heeft de gemeente Coevorden jaarlijks een bedrag van 1 miljoen euro gereserveerd voor die taken in de jeugdzorg die de gemeente ook al voor de transitie had (met name de jeugdgezondheidszorg).

13. Hoe heeft de gemeente deze kaders doorvertaald naar de eigen financiële kaders voor het jeugdzorgbeleid en naar de regionale inkooporganisatie?

De gemeente is er goed in geslaagd de jeugdzorg in de eerste jaren na de transitie uit te voeren binnen de vastgestelde financiële kaders, hetgeen ook een van de transformatiedoelen was en is. Via de inkoop van jeugdzorg is gestuurd op beheersing van de kosten. De afspraken die in regionaal verband zijn gemaakt over de budgetplafonds (voor de jaren 2015 en 2016) hebben daar zeker toe bijgedragen. Desalniettemin liepen en lopen de kosten vanaf 2017 op, deels als gevolg van factoren die maar in beperkte mate beïnvloedbaar zijn door de gemeente (zoals bijvoorbeeld een toename van de 'zwaarte' van de jeugdproblematiek).

14. In hoeverre is een risicoanalyse opgesteld en uitgevoerd?

In regionaal verband is een risicoanalyse opgesteld die een aantal (mogelijke) oorzaken noemt voor de stijging van de kosten in de jeugdzorg. Onder andere wordt verwezen naar de efficiencykortingen van rijkswege, maar ook naar de constatering dat er nog onvoldoende wordt samengewerkt tussen de verschillende signaleerders/verwijzers. Uit de gesprekken op ambtelijk niveau die zijn gevoerd voor dit onderzoek blijkt eveneens dat de gemeente Coevorden goed zicht heeft op de kostenontwikkeling en de risicofactoren die van invloed zijn of kunnen zijn op een eventuele verdere kostenstijging.

15. In welke mate en op welke wijze heeft deze risicoanalyse aantoonbaar geleid tot bijstelling/aanpassing van (welke) kaders?

Onduidelijk is of, en zo ja op welke wijze, de risicoanalyse heeft geleid tot aanpassing/bijstelling van kaders. In ieder geval kan geconstateerd worden dat de beleidskaders dateren van voor de transitie en sindsdien niet meer zijn aangepast. Desgevraagd geeft de gemeente aan er nog geen tijd voor te hebben gehad de risicoanalyse te vertalen naar beleidsmaatregelen, maar daarover in gesprek te zijn met de vijf grootste jeugdzorgaanbieders.

16. In hoeverre en op welke wijze is gestuurd op het behalen van de financiële doelstellingen en het minimaliseren van (financiële) risico's?

De gemeente Coevorden heeft goed zicht op die factoren die van invloed zijn op de kosten(stijgingen) van/in de jeugdzorg, maar onduidelijk is in hoeverre en op welke wijze dat besef ook daadwerkelijk is doorvertaald naar nieuw beleid met als doel *alle* risicofactoren te beheersen. Dat neemt niet weg dat er op bepaalde onderdelen van het beleid wel specifieke acties in gang gezet zijn die – mede – tot doel hebben de risico's op kostenstijging te beheersen. De inzet van de POH'er bij de huisartsen is daar een goed voorbeeld van. Maar onduidelijk is bijvoorbeeld of en zo ja op welke wijze expliciet actie wordt ondernomen op meer samenwerking met het voorveld om eerder te signaleren en daarmee uiteindelijk ook lichtere vormen van zorg en ondersteuning te kunnen inzetten,

Informatievoorziening:

17. Is de gemeente tijdig, juist en volledig geïnformeerd door de uitvoerders?

Uit onder meer de managementrapportages blijkt dat de gemeente tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd door de (specialistische) zorgaanbieders over de zorgconsumptie, uitgesplitst naar de bouwstenen en de interventieniveaus, alsmede ook de kosten(ontwikkeling). Maar dit geldt voor de zorgconsumptie vanaf interventieniveau 4. De managementrapportages bevatten geen informatie over de zorgconsumptie op de eerste drie niveaus.

18. Is deze informatie tijdig, juist en volledig aangeleverd aan het college?

De bovengenoemde informatie wordt (tijdig en juist) gedeeld met het college via onder andere de managementrapportages en het periodieke overleg met de wethouder. Onduidelijk is of de informatie ook

volledig is in de zin dat de informatie betrekking heeft op alle acht zorgniveaus, en dus ook op de eerste drie zorgniveaus.

19. In hoeverre heeft het college deze informatie gebruikt om desgewenst bij te sturen op beleid en uitvoering?

In dit onderzoek is niet aantoonbaar vastgesteld in hoeverre en op welke wijze de (financiële) informatie heeft geleid tot bijsturing van beleid en uitvoering. Wel is in de inkoopvoorwaarden 2020 een omzetgrens ingevoerd voor de grote aanbieders.

20. Is deze informatie tijdig, juist en volledig gedeeld met de raad?

Nee, de raad is de afgelopen jaren beperkt geïnformeerd over beleid, uitvoering en (financiële) resultaten in de jeugdzorg.

21. In hoeverre heeft de raad deze informatie gebruikt om desgewenst bij te sturen op beleid en uitvoering?

De raad is niet tijdig, juist en volledig geïnformeerd over de (financiële) resultaten in de jeugdzorg, anders dan via de reguliere planning-en-control cyclus (waar de cijfers niet zijn weergegeven op niveau van de afzonderlijke sub-domeinen in het sociaal domein). De informatie die wel is gedeeld met de raad is gefragmenteerd en is in beperkte mate gebaseerd op de centrale doelstellingen van het beleid. Deze doelstellingen zijn nauwelijks nader uitgewerkt in concretere indicatoren op niveau van gewenste maatschappelijke effecten bij de doelgroep(en) van het beleid (outcome indicatoren). De raad heeft dan ook niet of nauwelijks kunnen bijsturen.

4.2 Conclusies

1. De gemeente Coevorden kan worden beschouwd als een beleidsarme gemeente als het gaat om het beleid in het sociaal domein in het algemeen en het jeugdzorgbeleid in het bijzonder. De gemeente Coevorden heeft geen actueel beleid op het gebied van jeugdzorg. De beleidsnota's die er zijn dateren van de periode rond de transitie (2015) en zijn sindsdien niet meer geactualiseerd. Deze nota's hebben betrekking op het gehele sociale domein en bevatten abstract geformuleerde doelen die niet zijn uitgewerkt in concrete, toetsbare doelstellingen in termen van gewenste maatschappelijke effecten in het algemeen en bij de doelgroepen van het beleid in het bijzonder (outcome). De in diverse documenten aangekondigde concretiseringsslag (uitvoeringsnota's) heeft nog niet plaatsgevonden.
2. De uitvoering van de jeugdzorg is vanuit de netwerkgedachte georganiseerd, hetgeen heeft geresulteerd in een aantal gremia die zich met de uitvoering van het jeugdzorgbeleid bezighouden: het team maatschappelijke ondersteuning, het sociaal team, de sectie jeugd en het kernteamoverleg jeugd. Deze netwerkorganisatie (en het functioneren daarvan in de praktijk) is niet als geheel beschreven/vastgelegd in een document hetgeen de uitvoering niet zo transparant maakt als wenselijk is. Er zijn meerdere documenten waarin in algemene termen is beschreven hoe de toegang tot de (jeugd)zorg functioneert, ook in administratieve zin, en er zijn documenten waarin het functioneren van diverse functionarissen en onderdelen van werkprocessen gedetailleerder is beschreven. De website beschrijft ook het functioneren van de sociale teams op hoofdlijnen. Al deze documenten tezamen scheppen een verwarrend beeld dat geen recht doet aan het wel degelijk goed functioneren van de uitvoeringsorganisatie (zie conclusie 3).
3. Desalniettemin is er een gedegen uitvoeringsorganisatie neergezet in de gemeente Coevorden van waaruit goede verbindingen zijn gelegd met het onderwijs (als vindplaats van jeugdproblematiek) en met de huisartsen (idem, én als parallelle toegang tot de geïndiceerde jeugdzorg). Met deze verbindingen is een goede structuur neergezet om jeugdproblematiek vroegtijdig te signaleren en aan te

pakken. De nadruk op veiligheid en het werken met de methode Signs of Safety vormen een prima invalshoek om (complexere) casuïstiek op te pakken.

4. Of de jeugdproblematiek ook daadwerkelijk vroegtijdig wordt gesignaleerd en opgepakt hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen. Er is maar in beperkte mate (geobjectiverde beleids-)informatie aanwezig over aard en omvang van de jeugdproblematiek, waardoor het lastig is om vast te stellen of alle jeugdigen die dat nodig hebben die zorg en ondersteuning ook daadwerkelijk krijgen. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met professionals die werkzaam zijn in de jeugdzorg hebben we echter wel de indruk gekregen dat zij goed zicht hebben op de problematiek; de informatie die er is, zit in de hoofden van de professionals. Maar daar zit een risico aan vast, zeker ook als de informatie niet op enigerlei wijze is vastgelegd en het verloop onder professionals groot is. Het genereren van (geobjectiverde beleids-)informatie uit de basisregistratie van de sociale teams kan ook het lerend vermogen van deze teams bevorderen, met name als het gaat om het kennen van de problematiek in de acht gebieden van Coevorden en daar (preventieve) actie op ondernemen. Van die mogelijkheid wordt nu nog onvoldoende gebruik gemaakt.
5. De gemeenteraad van Coevorden wordt maar in zeer beperkte mate geïnformeerd over beleid, uitvoering en resultaten in de jeugdzorg. De informatie die gedeeld wordt met de raad is gefragmenteerd, is niet opgebouwd vanuit de centrale doelstellingen van het beleid en wordt niet periodiek met een vaste regelmaat gedeeld. Dit maakt het lastig voor de gemeenteraad om zijn controlerende en kaderstellende taken met betrekking tot het jeugdzorgbeleid naar behoren in te vullen. Met name de informatie die nodig is om te sturen op de centrale transformatiedoelen ontbreekt grotendeels in de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Bij de centrale transformatiedoelen gaat het hierbij bijvoorbeeld om de gewenste beweging van zware naar lichtere vormen van jeugdzorg, meer inzetten op de samenredzaamheid (het collectieve vermogen van de gemeenschap om elkaar te helpen en ondersteunen) in de samenleving.

4.3 Aanbevelingen

1. Actualiseer het beleid in een nieuwe kadernota sociaal domein/jeugdzorg waarin de transformatiedoelen met betrekking tot het sociaal domein/jeugdzorg nader zijn uitgewerkt in concrete doelstellingen voor de jeugdzorg. Maak daarbij een onderscheid tussen zogenaamde procesdoelen (een beschrijving van de voorgenomen activiteiten in een bepaalde periode) en outcomedoelen (doelen die een gewenst maatschappelijk effect bij de doelgroep(en) van het beleid beschrijven). Bij het formuleren van de outcomedoelen kan worden aangehaakt bij de beleidsindicatoren zoals weergegeven op www.waarstaatjegemeente.nl. Maak daarbij ook aantoonbaar gebruik van de gebiedskennis van de jeugdzorgmedewerkers, met name waar het gaat om de kennis van de doelgroepen en de sociale problematiek die speelt in de verschillende gebieden. Betrek daarbij ook expliciet de regionale analyse waarin de (dreigende) tekorten in de jeugdzorg worden geduid en werk de maatregelen die daarin genoemd zijn verder uit.
2. Neem in die nieuwe beleidsnota ook een actuele beschrijving op van de organisatie en de werkwijze van de toegang tot de jeugdzorg. Concretiseer de netwerkgedachte die leidend is in de organisatie en werkwijze van de toegang tot een transparant organogram waarin duidelijk wordt hoe de verschillende gremia zich tot elkaar verhouden en welke taken waar belegd zijn. Op deze wijze ontstaat een adequate en transparante procesbeschrijving van de werkwijze voor de toegang tot de jeugdzorg. Besteed daarbij ook expliciet aandacht aan de samenwerking met de huisartsen en het onderwijs.
3. Ga door op de ingeslagen weg van het verbinden van de jeugdzorg met het onderwijs en de huisartsenzorg, maar besteed ook aandacht aan andere partijen die actief zijn in de sociale basis in Coevorden, zoals bijvoorbeeld het vrijwilligerswerk, de mantelzorg en het lokale verenigingsleven. Op deze wijze ontstaat een fijnmazig systeem van vroegsignalering en wordt het vermogen versterkt om de jeugdproblematiek tijdig kunnen te pakken oppakken. Hiermee worden optimale voorwaarden ge-

schappen om de transformatiedoelen te behalen, met name als het gaat om het realiseren van een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van zorg en ondersteuning.

4. Maak meer gebruik van de kennis van de professionals met betrekking tot de jeugdproblematiek. Objectiveer deze kennis en leg die vast in een gedegen analyse die de professionals kunnen delen met elkaar en gaandeweg kunnen uitbouwen tot een solide basis voor het jeugdzorgbeleid. Laat het college daarvoor een plan van aanpak vaststellen.
5. Deel de informatie over beleid, uitvoering en resultaten met betrekking tot de jeugdzorg structureel en periodiek met de gemeenteraad. Doe dat niet alleen via de planning-en-controlcyclus maar reserveer daar aparte momenten voor. De MARAP's vormen daarvoor een prima basis. De in de MARAP's opgenomen informatie zou kunnen worden verwerkt in een dashboard waarin de kerncijfers met betrekking tot beleid, uitvoering en resultaten in de jeugdzorg zijn opgenomen. Aldus ontstaat een gestandaardiseerde rapportage over de jeugdzorg die het mogelijk maakt de voortgang te monitoren. Maak met het college afspraken over welke informatie met de raad wordt gedeeld.
6. Bouw deze informatie op vanuit de geconcretiseerde beleidsdoelen en baseer deze informatie op de analyse van de jeugdproblematiek in Coevorden. Betrek daarbij ook de interventieniveaus, waarbij met name het onderscheid tussen de eerste drie interventieniveaus en de zorg en ondersteuning vanaf interventieniveau 4 (ingekochte zorg) van belang is. Leg de verbinding met de beleidsindicatoren zoals opgenomen in www.waarstaatjegemeente.nl en beschrijf hoe deze indicatoren gerelateerd kunnen worden aan het in gang gezette beleid. Ga er daarbij vanuit dat niet alleen tellen, maar vooral ook vertellen inzichtelijk kan maken hoe het jeugdzorgbeleid werkt en *waarom* met welke activiteiten welke doelen/maatschappelijke effecten gerealiseerd (kunnen) worden. Maak met het college afspraken over het welk niveau waarop deze terugkoppeling naar de raad plaatsvindt.
7. Ga als gemeenteraad periodiek (minimaal één keer per jaar) het debat aan met het college over beleid, uitvoering en resultaten in de jeugdzorg en voer dit debat aan de hand van een gedegen (deels gestandaardiseerde) rapportage over de resultaten in de jeugdzorg.

Bestuurlijke reactie en nawoord

5

5 Bestuurlijke reactie en nawoord

5.1 Bestuurlijke reactie

Hieronder is de integrale reactie in het kader van bestuurlijk wederhoor van het college opgenomen.

Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Rekenkamercommissie Coevorden
T.a.v. dhr. drs. R.N. de Boer
Postbus 2
7740 AA COEVORDEN

Uw bericht	15 april 2020	
Afdeling/Team	Bestuurs- & Concernondersteuning Unit	
Behandeld door	M. Bour	
Kenmerk	34556-2020:142183	
Bijlage(n)	-	
Coevorden	12 mei 2020	Verzenddatum:
Onderwerp	Bestuurlijk wederhoor Rekenkamerrapport Jeugdzorg	

Geachte heer de Boer,

Op 15 april jl. ontvingen wij van u het concept onderzoeksrapport "De Jeugdzorg in Coevorden, een analyse van beleid, uitvoering en resultaten" voor bestuurlijk wederhoor. Wij maken graag van de gelegenheid gebruik om in te gaan op de conclusies en aanbevelingen die in dit rapport staan.

Inleiding

Allereerst willen wij stil staan bij de relevantie van dit onderzoek. De Jeugdzorg¹ is sinds de decentralisaties (2015) een nieuwe taak en verantwoordelijkheid voor gemeenten. Wij hebben ons gericht op de uitvoering van deze taak en vonden en vinden het belangrijk om binnen de budgettaire kaders te blijven. De laatste jaren hebben we ons ook steeds meer kunnen richten op preventie. Onder andere door praktijkondersteuners bij huisartsen, de verbinding met het voorveld zoals scholen te verbeteren en aandacht te hebben voor voor- en vroegschoolse educatie. Als gemeenten zijn we allemaal op zoek naar normaliseren en demedicaliseren en voor de jeugdigen die dat nodig hebben het zo goed mogelijk inrichten van passende en betaalbare ondersteuning en hulp. Maar effecten van preventieve maatregelen zijn niet altijd direct zichtbaar en ook dan zal de vraag blijven of de 'best practice' is toegepast. De Jeugdzorg is constant in ontwikkeling en wij passen onze aanpak daarop aan. Nu, vijf jaar na de decentralisaties, is het goed om stil te staan en om te kijken waar we staan en hoe wij verder gaan. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport nemen wij daarin mee en deze passen ook bij de ontwikkelingen die wij voor ogen hebben.

Ontwikkelingen

Dit onderzoek is gebaseerd op interviews en vastgesteld beleid. Deze insteek is begrijpelijk. Het maakt echter ook dat verdere ontwikkelingen grotendeels buiten beschouwing blijven. Deze zijn interessant omdat zij inzicht geven in de stappen die we zetten in de transformatie. Zo is er een nieuwe verordening voor Jeugdhulp opgesteld en zijn we de bezig met het doorontwikkelen van de 'Toegang sociaal domein'. In dit project wordt onder andere aandacht besteed aan het gebiedsgericht werken samen met Maatschappelijk Werk Coevorden en de implementatie van een regiesysteem waarmee consultants nog beter kunnen werken vanuit de gedachte één gezin, één plan. Ook is er een nieuw regionaal inkoopmodel voor de Jeugdhulp opgesteld, met specifieke prikkels op transformatie en normalisering. Naast inkoop werken

¹ Jeugdzorg is een verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering. De termen worden door elkaar gebruikt.

we in Drentsverband aan het verbeteren van de jeugdhulp een voorbeeld hiervan is het actieplan 'Zorg voor de Jeugd' van de jeugdhulpregio Drenthe.

Het is in onze ogen een gemiste kans dat de Rekenkamer zich niet zozeer op de beoogde transformatie heeft gericht. Wij missen de aanbevelingen die dat had kunnen opleveren met bijvoorbeeld voorbeelden van andere gemeenten die ons verder zouden kunnen helpen in de opgaven waar wij voor staan.

Conclusies en aanbevelingen

Graag gaan we kort in op de conclusies en bijbehorende aanbevelingen.

1. Beleid (conclusie 1 en aanbeveling 1)

U geeft aan dat de gemeente Coevorden als een beleidsarme gemeente kan worden beschouwd als het gaat over beleid in het sociaal domein en op het gebied van Jeugd in het bijzonder. Wij hebben bij de decentralisatie van de verschillende taken in het Sociaal Domein bewust gekozen voor een domein overstijgend beleidsplan, 'Samen Krachtig', zodat er verbinding tussen de beleidsterreinen in het Sociaal Domein wordt gemaakt en de samenhang tussen beleid, uitvoering en bedrijfsvoering beter tot zijn recht komt. Dit beleidsplan is op een verbindende manier tot stand gekomen in samenwerking met partners en inwoners, zodat we de context van de samenleving centraal stellen. Het beleidsplan heeft ons de afgelopen jaren voldoende houvast gegeven voor de uitvoering en bedrijfsvoering in het sociaal domein.

Wij onderschrijven dat de doelen zoals deze in het beleidsplan sociaal domein staan abstract zijn en onvoldoende zijn uitgewerkt in toetsbare doelstellingen. In de planning en control-cyclus zijn de doelstellingen wel uitgewerkt in activiteiten. Maar we erkennen dat hierin mogelijkheden voor verbetering zijn. Natuurlijk willen wij weten wat de effecten zijn van ons beleid en uitvoering, daarom zijn we de laatste twee jaar druk bezig geweest met het opzetten van een monitor Sociaal Domein. De eerste dashboards zijn inmiddels gereed. Onderdeel van deze monitor is een doelenboom die we samen met CMO Stamm hebben opgesteld. In deze doelenboom worden specifieke doelstellingen en inspanningen opgenomen, ook voor jeugd. Deze doelenboom wordt ingebed in de P&C-cyclus om bij te kunnen sturen en verantwoording af te leggen over de resultaten en effecten die we boeken. De huidige Programmabegroting (2020) is al ingericht op basis van doelstellingen en daaraan gekoppelde maatregelen. Dus daar sluit de uitwerking van deze doelenboom goed bij aan.

Hoewel het beleidsplan Samen Krachtig nog steeds een mooie paraplu vormt voor het beleid in het Sociaal Domein, zijn wij het met het Rekenkamerrapport eens dat een kadernota en uitvoeringsplan voor het jeugdbeleid ons kan helpen om beter te duiden welke kant we op willen met het jeugdbeleid inclusief de jeugdzorg.

2. Uitvoering van de Jeugdtaken (conclusie 2 en 3 en aanbeveling 2 en 3)

U geeft aan dat de uitvoering van de Jeugdzorg niet als geheel is beschreven en daarmee onvoldoende transparant is. De beschrijving van de uitvoering en toegang op papier laat misschien nog wel wat te wensen over, maar deze uitvoering heeft zich de afgelopen jaren ook ontzettend ontwikkeld en hier zijn wij op een praktische en organische manier mee omgegaan. Uiteraard is het voor de professionals intern en extern wel duidelijk hoe de uitvoering is georganiseerd en concludeert u ook dat de werking van de uitvoeringsorganisatie gedegen is. In themabijeenkomsten voor de raad hebben we onder andere door casuïstiek te behandelen vanuit de praktijk inzicht gegeven in onze uitvoering. Wij herkennen ons daarom ook niet in beeld dat onze uitvoering onvoldoende transparant is. Er is op dit moment een werkgroep bezig met de doorontwikkeling van de Toegang in het Sociaal Domein, onderdeel van de opdracht van deze werkgroep is het beschrijven van onder andere de processen in de Toegang. Wij geven de raad graag inzicht in de manier waarop wij de toegang doorontwikkelen.

Uiteraard zijn wij blij om te lezen dat de Rekenkamer concludeert dat er een gedegen uitvoeringsorganisatie is neergezet met goede verbindingen met huisartsen, het onderwijs en maatschappelijk werk. De preventieve werking die wordt bewerkstelligd door stevige sociale netwerken rondom jeugdigen en gezinnen is absoluut iets wat wij nastreven. Dit zijn voor ons belangrijke vindplaatsen, daarom vinden wij contacten met onder andere vrijwilligers en (sport)verenigingen ook erg belangrijk. Niet alleen voor vroegsignalering, maar dus ook voor het voorkomen van zorg. Deze contacten vinden onder andere plaats vanuit Maatschappelijk Werk Coevorden, met opbouwwerkers en het steunpunt vrijwilligers.

3. Kennisdelen en verbinden in het Jeugdbeleid (conclusie 4 en aanbeveling 4)

U geeft aan dat de beleidsinformatie over de aard en de omvang van de jeugdzorgproblematiek aanwezig is 'in de hoofden van professionals', maar slechts in beperkte mate op papier staat. En dat we deze informatie beter kunnen benutten voor onze aanpak in specifieke gebieden of voor bepaalde doelgroepen. We herkennen dat deze informatie misschien niet uitgebreid wordt verwerkt in (strategische) notities en analyses, echter betekent dat niet dat er daarmee onvoldoende lerend vermogen hebben. Informatie wordt namelijk volop gedeeld in diverse overleggen. Door te evalueren wordt er geleerd van gebeurtenissen maar ook toegepast om een (nieuwe) aanpak te bepalen. De manier waarop we deze informatie vastleggen zodat dit gebruikt kan worden, kan verbeterd worden. Aan de andere kant hebben wij hierin ook stappen gezet. Bijvoorbeeld met de interne controles die we uitvoeren in het sociaal, hierin toetsen we de uitvoering van processen en voeren we verbeteringen door. Wij zijn het met u eens dat er

een risico kleeft aan persoonsgebonden informatie en dat het helpt als informatie over problematiek geobjectiveerd wordt, zodat bijvoorbeeld nieuwe medewerkers zich snel een beeld kunnen vormen van wat er speelt. Met een goede overdracht en een inwerkprogramma verkleinen wij dit risico. Tegelijkertijd is dit slechts een klein onderdeel en is het 'elkaar kunnen vinden' en het delen van informatie tussen professionals onderling het allerbelangrijkste, uiteraard met instemming/ toestemming van de cliënt.

4. Informatievoorziening aan de raad (conclusie 5 en aanbeveling 5, 6 en 7)

De informatievoorziening aan de raad hangt samen met de keuze van onze inrichting van het beleidsplan, dat niet is ingedeeld in de domeinen Jeugd, WMO en Schuldhulp maar op onderwerpen zoals individuele voorzieningen, algemene voorzieningen, preventie en participatie. Hoewel daarmee misschien in beperkte mate informatie wordt gedeeld over beleid, uitvoering en behaalde resultaten op het gebied van het jeugdbeleid, wordt er naar onze mening juist wel inzicht geboden in de transformatie die we in het sociaal domein voor ogen hebben. We ondernemen diverse stappen de effecten van ons beleid beter inzichtelijk te maken. Onder andere met de monitor Sociaal Domein; door cijfers te tonen door de jaren heen en betekenis te geven aan de getallen aangevuld met ervaringsgegevens willen we onze informatie verrijken. Dus door te tellen en te vertellen willen we weten en delen of we meetbare en merkbare verschillen maken. Zodat we weten of ons beleid effect heeft of dat we moeten kiezen voor een andere aanpak. Dit klinkt natuurlijk prachtig, maar de werkelijkheid is grilliger; het duurt lang voordat effecten zichtbaar worden en het is soms lastig om de oorzaken van een effect aan te wijzen, omdat hierin veel factoren een rol kunnen spelen.

Onder andere de MARAP's zijn input geweest voor de monitor Sociaal Domein. Het is de bedoeling dat er ook een dashboard komt voor de gemeenteraad met actuele gegevens. Op het moment dat dit dashboard voldoende input biedt voor een rapportage zullen we deze delen met de raad en gaan we hier ook graag over in gesprek. Wij verwachten dit jaar (2020) een dashboard in de lucht te hebben.

Naast de P&C-cyclus zijn we met de raad tijdens themabijeenkomsten, in de eerste jaren vier per jaar en nu twee keer per jaar, in gesprek over actuele ontwikkelingen die spelen binnen het sociaal domein. Zoals al eerder is aangehaald wordt hierin ook (jeugdzorg)casuïstiek behandeld. De raad verzoekt ons regelmatig om een bepaald onderwerp te behandelen in een themabijeenkomst. Volgens ons voorzien deze themabijeenkomsten in de informatiebehoefte van de raad. Daarnaast zijn er natuurlijk ook diverse voorstellen en raadsbrieven die de raad van informatie voorzien. Het klopt dat deze informatie gefragmenteerd is en niet altijd expliciet wordt gekoppeld aan een doelstelling. Maar wij vinden de beoordeling "zeer beperkt" als het gaat om de informatievoorziening aan de raad erg zwaar. Wij hebben in onze ogen altijd zo goed als mogelijk aangesloten bij de informatiebehoefte van de raad en op een transparante wijze gecommuniceerd. Vanzelfsprekend blijven wij met de raad in gesprek over verdere optimalisatie van de informatievoorziening.

U stelt voor om in de informatievoorziening alle interventieniveaus te betrekken. Wij hebben de keuze gemaakt om algemeen beschikbare voorzieningen (interventieniveau 1 t/m 3) niet op individueel niveau te registreren. We kunnen dan ook niet op 'cliëtniveau' zien, of er al ondersteuning is ingezet voordat er geïndiceerde zorg plaatsvindt. Het is een keuze om preventie niet op individueel zichtbaar te maken. Wij hebben deze keuze gemaakt omdat we preventie laagdrempelig en gemakkelijk toegankelijk willen houden, dus zonder verwijzing. We kunnen wel onderzoeken of we trends kunnen ontdekken, tellen hoeveel jeugdigen gebruik maken van preventieve maatregelen en vertellen hoe dit ervaren wordt.

U stelt ook voor om een verbinding te maken met de beleidsindicatoren die zijn opgenomen in het dashboard van de VNG: www.waarstaatjegemeente.nl. Onderdeel van de doelenboom is aangeven welke invloed van de VNG: www.waarstaatjegemeente.nl op bepaalde indicatoren. Hierin zal deels overlap bestaan met de beleidsindicatoren die zijn opgenomen op www.waarstaatjegemeente.nl en voor een deel zijn dat eigen indicatoren vastgesteld door onze professionals.

Graag gaan wij bij de bespreking van het rekenkamerrapport in op eventuele aanvullende vragen van de raad en komen wij tot passende afspraken bij de aanbevelingen.

Wij gaan er vanuit u hierbij voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en
wethouders van Coevorden,

De secretaris

de burgemeester

B.M. de Vries

B.J. Bouwmeester

5.2 Nawoord

De rekenkamercommissie waardeert de bestuurlijke reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Het college herkent in grote lijnen onze conclusies en aanbevelingen. Op onderdelen plaatst het college enkele kanttekeningen. In dit nawoord geven wij kort onze reactie op deze kanttekeningen.

In uitvoering zijnde plannen/ontwikkelingen

Het college geeft aan dat op veel punten ontwikkelingen zijn voor een nadere invulling van onderdelen van de jeugdzorg. Het college is bezig om verbeteringen aan te brengen. In onze rapportage hebben wij deze ook benoemd, het college gaat op enkele onderdelen daarvan dieper in. Wij maken hieruit op dat wij onze conclusies terecht hebben getrokken en dat de daarop geënte aanbevelingen waardevol zijn. Het college had graag gezien dat de rekenkamercommissie deze ontwikkelingen en plannen meer had betrokken in het onderzoek. Een verdiepend onderzoek naar deze plannen en ontwikkelingen past echter niet binnen de scope van dit onderzoek. In het rapport zijn deze initiatieven wel benoemd, maar niet nader onderzocht. Dat zou een onderwerp kunnen zijn voor een nader onderzoek. Het college kan ook zelf in het kader van een 213a onderzoek nader ingaan op de effectiviteit van de in gang gezette ontwikkelingen.

In dit onderzoek hebben wij niet gekeken naar de transformatie in het brede beleidsveld van het sociaal domein. Wij hebben ons specifiek gericht op de transformatie van de jeugdzorg. In dit kader verwijzen wij bijvoorbeeld naar de aanbevelingen 6 en 7.

Beleidsontwikkeling

Wij zijn blij dat ook het college vaststelt dat een kadernota en uitvoeringsplan voor het jeugdbeleid het gemeentebestuur kan helpen om het jeugdbeleid en de uitvoering daarvan beter te duiden. In dit verband zijn ook de doorontwikkeling van de monitor en de invulling van de thema-avonden voor de raad van betekenis.

De behaalde resultaten vormen input voor het nieuwe beleid, niet alleen voor het zichtbaar maken van trends en ontwikkelingen. Het gaat daarbij ook om daar lering uit te trekken. Wij zijn benieuwd wanneer het college de kadernota en het uitvoeringsplan aan de raad aanbiedt.

Informatievoorziening raad

Het is mooi om te constateren dat het college al initiatieven neemt om de informatievoorziening aan de raad binnen de monitor sociaal domein, onderdeel jeugd, nader vorm en inhoud te geven. De doorontwikkeling van het dashboard juichen wij toe. Wij stellen wel vast dat veel informatie over de plannen op het terrein jeugdzorg nog niet beschikbaar is voor de raad. Daarnaast heeft dit onderzoek betrekking op het vastgestelde beleid en de uitvoering daarvan. Een belangrijke signalering is dat het beleid nog niet is bijgesteld. Op dat punt zijn nog stappen te zetten.

Het college is van mening “dat de informatievoorziening aan de raad goed is”. Wij signaleren dat op dat punt verbeteringen mogelijk zijn. De themabijeenkomsten zijn prima, maar onze constatering dat de raad over jeugdzorg gefragmenteerd geïnformeerd wordt, blijft overeind. Wij zijn van mening dat het dashboard daar verandering in kan aanbrengen. De raad kan daarbij kaders aangeven over aard en inhoud van de informatie.

Dashboard sociaal domein

Het argument van het college om de vrij toegankelijke vormen van jeugdhulp niet op te nemen in het dashboard (privacy en belemmerend voor de vrije toegang), heeft niet onze voorkeur. Het college kan op anonieme basis deze informatie bijhouden. Het gaat er daarbij om hoe vaak, waarvoor en door hoeveel personen gebruik wordt gemaakt van het collectieve aanbod (niveaus 1 t/m 3). Deze informatie is uiterst waardevol om vast te stellen in hoeverre de beoogde transformatie (van zwaar naar licht) wordt gerealiseerd.

Kennis delen

In conclusie 4 en aanbeveling 4 hebben wij aangegeven dat er “...onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om het lerend vermogen van de teams te bevorderen...”. Hiermee bedoelen wij niet dat binnen de organisatie sprake is van onvoldoende leervermogen, maar dat het leervermogen kan worden verbeterd als er meer geobjectiveerde informatie beschikbaar komt. Wij hebben er vertrouwen in dat dat door overname van aanbeveling 4 dit voldoende tot zijn recht komt.

Tot slot verwachten wij dat de conclusies en aanbevelingen, samen met de informatie uit de bestuurlijke reactie van het college, het college en de gemeenteraad zullen helpen bij de menings- en besluitvorming voor de sturing op, de verantwoording over en de controle op het beleid in de jeugdzorg.

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Beschrijving Jeugdzorgbeleid gemeente Coevorden

In deze bijlage analyseren we het beleid van de gemeente Coevorden inzake de jeugdzorg. We beschrijven en analyseren de transformatiedoelen zoals de gemeente die beschreven heeft in de kaderdocumenten (paragraaf 2.1), beschrijven welke beleidsinstrumenten worden gehanteerd en welke uitvoeringsorganisatie is neergezet (paragraaf 2.2), welke financiële kaders de gemeente hanteert (paragraaf 2.3), hoe de beleidskaders zijn doorvertaald naar de regionale inkooporganisatie (paragraaf 2.4) en hoe de gemeenteraad de afgelopen jaren is geïnformeerd over beleid, uitvoering en resultaten van de jeugdzorg in Coevorden (paragraaf 2.5).

Kadernota's en beleidsdoelen

De beleidskaders voor de (uitvoering van de) jeugdzorg in Coevorden zijn beschreven in een drietal documenten: het *beleidsplan jeugd gemeente Coevorden 2015-2016* waarin de transitie- en transformatiedoelen zijn beschreven, het visiedocument *De Kracht van Coevorden* waarin (vooruitblikkend) een schets wordt gegeven van (het beleid in) het Coevorder sociaal domein anno 2020 en het document *Samen Krachtig, ontwerp beleidsplan sociaal domein 2017-2020*. In deze documenten staan de volgende uitgangspunten centraal in het beleid: preventie, het bevorderen van de eigen kracht, de gebiedsgerichte aanpak, de integrale aanpak en het realiseren van een financieel toekomstbestendig beleid. De gemeente Coevorden heeft nadrukkelijk gekozen voor integraal beleid in het sociaal domein; de schaalgrootte van de gemeente nodigt daartoe uit en de burger is er ook meer bij gebaat als de problematiek op een integrale wijze het hoofd wordt geboden. Integraal betekent in ieder geval dat de beleidsterreinen Wmo, Jeugd, Participatie Werk en inkomen (inclusief schuldhulpverlening) en (passend) onderwijs met elkaar verbonden zijn.

Beleidsplan Jeugd (2014)

Het beleidsplan jeugd is in juni 2014 tot stand gekomen en heeft betrekking op de jaren 2015 en 2016. De volgende transitie- en transformatiedoelen (beleidsuitgangspunten en visie) zijn erin beschreven:

- Het aanbod jeugdzorg vormt een onderdeel van het brede sociale domein.
- Het aanbod jeugdzorg is in samenhang georganiseerd overeenkomstig de Jeugdwet. De uitgangspunten en de methodiek van Positief opvoeden Drenthe (PoD) zijn het fundament van dit samenhangende aanbod.
- De jeugdzorg (als onderdeel van het brede sociale domein) betreft passende en gerichte inzet van interventies, waarbij lichtere, kortdurende en gerichte interventies in de eigen sociale context oppakken en waar mogelijk zware, langdurige interventies buiten de eigen sociale context vervangen.
- Ouders/opvoeders en professionals in scholen, buurten, sportverenigingen en andere leefmilieus voeden samen op en delen samen een verantwoordelijkheid in het zoeken naar hoe er voor elk kind een veilige en stimulerende opvoedingsomgeving ontwikkeld kan worden.
- Zorgaanbieders binnen de keten jeugdzorg leggen de verbinding tussen preventieve ondersteuning en jeugdzorg.

In paragraaf 2.5 van genoemde nota is aangegeven dat de transitie jeugdzorg een heel andere manier van werken vraagt van de gemeente, met de nodige risico's, en er wordt gerept van een programma-aanpak: er wordt in samenhang gewerkt aan een veelheid van projecten. Wijzigingen in het ene project kunnen gevolgen hebben voor de andere projecten. Dat wordt continu gemanaged, aldus de betreffende nota.

Paragraaf 2.7 van diezelfde nota maakt melding van de monitor 'Meetbaar Beter Drenthe' waarin onder andere de cijfers met betrekking tot jeugd in het algemeen en de jeugdzorg specifiek zijn opgenomen. Aangegeven is dat gepoogd wordt een goed beeld te krijgen van het aantal jeugdigen in zorg. In hoofdstuk 3 van deze nota zijn de beleidskaders opgenomen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen acht interventieniveaus (de eerste vier niveaus hebben betrekking op preventie en vrij toegankelijke hulp, de niveaus vier tot en met acht hebben betrekking op specialistische hulp waarvoor een indicatie nodig is).

Ten slotte wordt ook ingegaan op de samenwerking tussen gemeenten (op regio niveau) met betrekking tot de inkoop en financiering van jeugdzorg vanaf interventieniveau 4.

De kracht van Coevorden, visienota

In de visienota 'De kracht van Coevorden' noemt de gemeente twee strategische doelstellingen:

- optimale participatie van inwoners (microniveau);
- binnen gemeentelijke financiële kaders blijven (macroniveau).

De ambities van Coevorden zijn als volgt verwoord:

1. De inwoners vormen samen met de professionals, de maatschappelijke organisaties, het bedrijfsleven en de gemeente de kracht van Coevorden.
2. Vanuit die kracht streven we naar optimale participatie van alle inwoners van de gemeente Coevorden.
3. In 2020 is er een vrijwel sluitende signalering van inwoners die ondersteuning nodig hebben, maar daar zelf niet om vragen. Alle netwerken op wijk- en dorpsniveau en de daar aanwezige vrijwillige en professionele organisaties als scholen, buurtverenigingen, sportverenigingen, kerken en maatschappelijk en welzijnswerk hebben zich gecommitteerd aan de probleemsignalering en ondersteuning van hun mede-inwoners.
4. In huishoudens waar meer problemen tegelijk spelen (bijvoorbeeld psychiatrische problemen, schulden, werkloosheid, schoolverzuim), loopt het contact via één aanspreekpunt, dat zicht houdt op de geboden ondersteuning en de resultaten van deze ondersteuning.
5. Waar mogelijk is arbeidsparticipatie het doel. Als dat nog niet kan dan is de inzet gericht op maatschappelijke participatie. We bevorderen participatie in de directe leefomgeving van wijk of dorp.
6. De gemeente stuurt in haar rol als opdrachtgever nadrukkelijk op de realisatie van de maatschappelijke opgave (outcome) en niet op de wijze waarop deze gerealiseerd gaat worden (throughput).
7. Hierbij blijven we binnen de gemeentelijke financiële kaders.

De volgende uitgangspunten zijn belangrijk om de bovengenoemde ambities te verwezenlijken:

1. Inzet op preventie, vroegtijdig kunnen signaleren vereist versterking van de eerstelijns zorg en goed zicht hebben op de doelgroepen.
2. Bevorderen van de eigen kracht van de burger, al dan niet met inzet/hulp vanuit zijn/haar sociale netwerk en de inzet op wederkerigheid (de burger doet wat terug voor de maatschappij).
3. Een gebiedsgerichte aanpak, in elk van de acht geografische gebieden zijn basisvoorzieningen aanwezig waar de burger een beroep op kan doen.
4. Integrale aanpak vanuit het principe één gezin, één plan, één regisseur. Dat impliceert sturen in een dynamisch proces waarbij risico's niet altijd uitgesloten kunnen worden. Één centrale toegang voor alle zorg en ondersteuning die vanuit de gemeente geboden/gefinancierd wordt is hierbij een belangrijk beleidsinstrument.
5. Financieel toekomstbestendig, wat inhoudt dat de oude systemen moeten worden ontdaan van zogenaamde perverse prikkels (bijvoorbeeld te lang hulp verlenen, standaardiseren in plaats van maatwerk leveren) en gestuurd moet worden op resultaat (dat constant gemonitord moet worden).

In hoofdstuk 5 van deze nota wordt een aantal risico's en randvoorwaarden genoemd om de transformatie te laten slagen:

- Financieel: de omvang van de rijksbijdrage, het (verwachte) aantal cliënten dat gebruikmaakt van de jeugdzorg.
- Draagvlak bij uitvoerders en cliënten, die dus bij de planvorming betrokken moeten worden.
- De vertaling van visie naar praktijk, zowel wat betreft de organisatie van de toegang als de training/opleiding van medewerkers.
- De spanning tussen aanbieders die moeten samenwerken maar ook elkaars concurrent zijn, de gemeentelijke beleidskaders moeten een vertrouwensbasis voor samenwerking schetsen.
- Bezuinigingen waarmee de gemeente geconfronteerd wordt, deels op te vangen door te ontschotten, af te stemmen en efficiënte verbindingen te leggen.

Samen krachtig

In het ontwerp beleidsplan sociaal domein 'Samen Krachtig' worden de volgende vijf uitdagingen onderscheiden:

- de hulpverlener heeft oog voor de hele situatie van de burger;
- voorkomen is beter dan achteraf oplossen;
- hulpverleners moeten het gebied waar ze werken kennen;
- zorg en ondersteuning wordt dicht bij de burger geregeld;
- jongeren worden geholpen een goede start te maken in de samenleving.

Daarbij wordt ook nog eens aangegeven dat innovatie een belangrijke beleidspijler is. In dit plan wordt nog niet concreet aangegeven hoe deze uitdagingen het hoofd geboden gaan worden. Het plan besluit (onder het kopje Vervolg) met de mededeling dat een en ander moet worden uitgewerkt in zogenaamde uitvoeringsplannen.

Kadernotitie Toegang en Sociale teams in Coevorden

In de bovengenoemde kadernotitie is in grote lijnen omschreven hoe de toegang tot zorg en ondersteuning in Coevorden wordt georganiseerd.² De notitie maakt melding van sociale teams die gebiedsgericht werken en bemenst worden door professionals die hun basis hebben in zogenaamde moederorganisaties. De gemeente stuurt de teams aan. Het aantal medewerkers en de samenstelling van de teams (expertise) hangen af van de sociale problematiek in de gebieden en kunnen dus per gebied verschillen. In ieder geval bevatten de teams expertise op gebied van: maatschappelijk werk, opbouwwerk, wijkverpleging, maatschappelijke ondersteuning, participatie, ondersteuning jeugd, schuldhulpverlening. Aangegeven is dat deze kadernotitie nader uitgewerkt zal gaan worden. In de bijlage van de kadernotitie is een sociale analyse van de acht gebieden die deel uitmaken van Coevorden opgenomen: vanuit een schets van de bevolkingsopbouw is een analyse van de sociale problematiek per gebied gemaakt.

Verordening jeugdzorg

In de Verordening Jeugdzorg Coevorden 2015 wordt ingegaan op het pgb (artikel 6, het College kan nadere regels stellen), het klachtrecht (artikel 10, verwezen wordt naar de gemeentelijke klachtregeling), de inspraak en medezeggenschap van de jeugdige (artikel 11, het College stelt nadere regels vast) en de periodieke evaluatie van de jeugdzorg in Coevorden (artikel 12). Wat dat laatste betreft, geeft de Verordening aan dat één per twee jaar het gemeentelijke beleid geëvalueerd moet worden en dat '... het College hiertoe iedere twee jaar de gemeenteraad een verslag over de doelmatigheid en de effecten van de Verordening in de praktijk toezendt...'

Nadere regels Jeugdzorg Coevorden 2015

De nadere regels moeten worden gezien als een uitwerking van het jeugdzorgbeleid en de verordening. In de nadere regels is aangegeven hoe de toegang (in het algemeen, waaronder de jeugdzorg) is geregeld. Binnen drie dagen na een melding wordt er een afspraak gemaakt met de jeugdige of zijn ouders voor een (keukentafel)gesprek (artikel 4). Voor dat gesprek wordt alle relevante informatie over de jeugdige en zijn/haar omstandigheden verzameld (artikel 4, vooronderzoek). In dat gesprek (artikel 5) wordt verkend welke hulp en ondersteuning nodig is. Van het gesprek wordt binnen tien dagen een verslag gemaakt (artikel 6) dat aan de jeugdige/ouders wordt toegestuurd. Als kan worden volstaan met de inzet van generieke opvoed- en opgroei-ondersteuning, wordt een verwijsformulier opgemaakt. Als vermoed wordt dat een individuele voorziening noodzakelijk is, dan wordt een specialist geconsulteerd en desgewenst een beschikking opgemaakt. Als er vermoedens zijn dat de veiligheid in het gedrang is, wordt een beroep gedaan op een gedragswetenschapper. De klachtenregeling en de inspraak en medezeggenschap zijn niet nader uitgewerkt. In artikel 13 van de regeling is aangegeven dat deze regeling na één jaar geëvalueerd wordt en indien noodzakelijk wordt aangepast.

Visie MWC/GGD Drenthe/Icare t.b.v. gemeente Coevorden

De drie grootste uitvoerders in het sociaal domein (Maatschappelijk Werk Coevorden (MWC), de GGD Drenthe en Icare JGZ) hebben op basis van de visienota en het beleidsplan van de gemeente Coevorden een eigen visienota/uitvoeringsplan geschreven. In dit plan is uitgegaan van de vijf pijlers (meetellen, voorkomen, samenwerken, dichtbij en innovatie). Voor elke pijler is aangegeven wat de drie partners (in samenwerking met de gemeente) gaan doen om de beleidsambities te realiseren en tot welke resulta-

² Nadrukkelijk spreken we hier van 'wordt' en niet 'is' omdat de kadernotitie dateert van voor de transformatie (een exacte datum is niet genoemd).

ten dat zal leiden. Op de innovatiepijler is bijvoorbeeld aangegeven dat de klanttevredenheid online gemeten gaat worden en dat op basis van de uitkomsten verbeteracties worden voorgesteld en in gang gezet. Binnen de pijler 'voorkomen' neemt MWC zich voor zes thema-avonden te organiseren voor gescheiden ouders.

Zorg voor Jeugd

Vanuit het Landelijke actieprogramma Zorg voor Jeugd hebben de Drentse gemeenten, waaronder Coevorden, samen met de zorgaanbieders en andere ketenpartners een Drents transformatieplan (https://vng.nl/files/vng/drenthe_1.pdf) opgesteld dat op 17 september 2018 met zorgaanbieders, gecertificeerde instellingen, cliëntenbelangenorganisaties en andere ketenpartners is gepresenteerd en besproken. In dit plan is aangegeven dat toegewerkt wordt naar een bestuurlijk transformatieakkoord³ met de aanbieders met als doel de jeugdzorg betaalbaar⁴ en beschikbaar te houden. In het Transformatieakkoord wordt nader ingegaan op een drietal transformatiethema's:

- het opzetten van de Drentse jeugdacademie waar kennis voor generalisten en specialisten gebundeld en verspreid wordt via workshops, kenniscafés, cursussen, et cetera;
- het verbeteren van de afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten om de verwijzing naar gespecialiseerde hulpverlening te verbeteren, met name bedoeld om de doorlooptijden in de jeugdzorg te verkorten;
- de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen, waardoor meer kinderen met meervoudige complexe problematiek hulp dicht bij huis kunnen krijgen.

Op 25 januari 2019 is het bestuurlijk transformatieakkoord jeugdzorg Drenthe ondertekend. Begin 2019 wordt gestart met een (financiële en zorginhoudelijke) analyse van de tekorten in de jeugdzorg, zowel bij de gemeenten als bij de aanbieders.

Analyse Tekorten Jeugd Drenthe Bestuurlijk Transformatieakkoord

In de Analyse Tekorten Jeugd Drenthe Bestuurlijk Transformatieakkoord van 30 september 2019 worden als belangrijkste oorzaken voor de tekorten genoemd:

- de (te vroege en te grote) efficiencykortingen van rijkswege op de lokale budgetten;
- de aanname dat de decentralisatie zou leiden tot daling in het volume geïndiceerde (zware en dus dure) zorg blijkt niet te kloppen, meer aandacht voor tijdige signalering leidt juist tot een toename in volume (het aantal cliënten blijft gelijk, maar er worden relatief meer cliënten doorverwezen naar zwaardere vormen van zorg);
- een toename van het aandeel middelgrote en kleine zorgaanbieders die relatief duurdere zorg leveren dan de grote aanbieders;
- een toename van de (door zorgaanbieders ervaren) administratieve druk en bijbehorende kosten.

Interessant is ook dat in de analyse geconstateerd wordt dat er nog te weinig wordt samengewerkt tussen de diverse toegangen en de professionals die daar werkzaam zijn. Ook wordt geconstateerd dat de samenwerking met het onderwijs te wensen overlaat. Een belangrijke conclusie is dat '... Het van belang is dat gemeenten, zorgaanbieders en het voorveld⁵ beter samen gaan werken en samen nadenken over wie welke hulp nodig heeft. Dit is voor de decentralisatie niet gelukt en komt ook nu niet voldoende van de grond. Toch is dit één van de pijlers onder de transformatie, door de zorg lokaler en dichterbij te organiseren moet deze samenwerking een impuls krijgen. De gemeente heeft hierin een initiërende en regisserende rol...'. Gewaarschuwd wordt dat er door de tekorten bezuinigd wordt op preventie, waardoor het voorkomen van zwaardere zorg in het geding komt.

Als centrale aanbeveling is aangegeven dat meer samenwerking tussen de diverse partijen noodzakelijk is.

³ Dit akkoord is 12 december 2018 gesloten en 25 januari 2019 ondertekend.

⁴ Hieraan ten grondslag ligt de constatering dat alle individuele gemeenten in 2017 een gemiddeld tekort van 15 procent op het jeugdzorgbudget hebben gerealiseerd en de verwachting is, aldus de nota, dat dat ook in 2018 het geval zal zijn.

⁵ De term 'voorveld' heeft betrekking op de organisaties/instellingen in de zogenaamde nulde lijn. Dat zijn onder andere welzijnsinstellingen, maar ook vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen, de bibliotheek, kerken, et cetera. Kenmerkend voor instellingen in het voorveld is dat ze vrij toegankelijk zijn voor alle burgers. Iedereen die dat wil kan er terecht..

Programmabegroting/meerjarenraming/halfjaarrapportage

Het sociaal domein (werk, jeugd schuldhulpverlening en Wmo) vormt programma 2 van de programmabegroting. In dat programma worden de beleidskeuzes toegelicht en zijn resultaten⁶ benoemd aan de hand van de pijlers zoals opgenomen in het beleidsplan Samen Krachtig. In de programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 is aangegeven dat de komende jaren nog meer wordt ingezet op preventie en dat men zich realiseert dat er eerst geïnvesteerd moet worden voordat de inzet op preventie kan renderen. De verwachting wordt uitgesproken dat de activiteiten (ondanks de kortingen op de budgetten van rijkswege) in het sociaal domein binnen de begroting kunnen worden uitgevoerd en dat eventuele tekorten op onderdelen (bijvoorbeeld Veilig Thuis) binnen de kostenpost sociaal domein kunnen worden opgevangen.⁷ Daartoe is vanaf 2017 het budget ontschot. Eventuele risico's, zo blijkt uit de programmabegroting, kunnen worden ondervangen door een beroep te doen op de Reserve Sociaal Domein (ter waarde van twee miljoen euro, vijf procent van het programmabudget). Daar waar binnen het sociaal domein sprake is van zogenaamd openeinderegelingen, moeten de beleidskaders worden aangepast, en/of moet er via de inkoop op worden gereageerd.

De programmabegroting splitst de begrote kosten niet specifiek uit naar het beleidsveld jeugd. Onder het kopje 'Resultaten en indicatoren' zijn de beleidsindicatoren van 'Waar staat je gemeente' opgenomen. Het gaat dan om indicatoren als percentage jeugdwerkloosheid, percentage kinderen in armoede en percentage jongeren met jeugdzorg. In de betreffende tabel zijn de gerealiseerde waarden/percentages voor Coevorden opgenomen, zonder streefwaarden/normen te vermelden zoals de waarden voor de referentiegemeenten (met Coevorden vergelijkbare gemeente in dezelfde grootteklasse), dan wel de waarden die ontleend (kunnen) zijn aan de eigen beleidsdoelen van de gemeente Coevorden.

Het bestuursprogramma 2018-2022, '*Ruimte om te doen!*', besteedt eveneens aandacht aan de jeugdzorg. In programmalijn 2, Werk, Jeugd en Zorg, is aangegeven dat wordt ingezet op preventie en het organiseren van zorg en ondersteuning dicht bij de burger. De functie van het lokale verenigingsleven bij het bevorderen van een gezonde leefstijl en het voorkomen van problemen (preventie) wordt benadrukt.

De halfjaarrapportage 2018 maakt melding van een positief resultaat voor programma 2 van 839.000 euro, maar voorziet in de jaren 2019-2021 een negatief resultaat van 63.000 euro (per jaar), in zijn geheel toe te schrijven aan het beleidsterrein participatie/inburgering. Onder het kopje 'individuele voorzieningen' is aangegeven dat vooralsnog een lichte stijging in de kosten van jeugdzorg is voorzien, maar dat per saldo een overschot op de begrotingspost 'individuele voorzieningen' wordt verwacht van 110.000 euro.

Financiën

De gemeente Coevorden ontvangt middelen van de rijksoverheid voor de financiering van de jeugdzorg. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de gemeentelijke uitgaven aan jeugdzorg en de bijdragen die Coevorden via het Gemeentefonds daarvoor heeft ontvangen.

⁶ In de begroting wordt zelf gesproken over 'concrete resultaten'. Op specifieke onderdelen zijn die resultaten inderdaad concreet benoemd (bijvoorbeeld: we hebben negen beschutte werkplaatsen gerealiseerd). Op andere onderdelen gaat het niet zozeer om resultaten, maar worden activiteiten beschreven of voornemens zonder daarbij concreet te zijn wat betreft het beoogde resultaat.

⁷ Uit waarstaatjegemeente.nl blijkt dat de gemeente Coevorden voor de tweede helft van 2018 op het jeugdzorgbudget een overschot van twintig procent heeft gerealiseerd, maar dat met name in de sectoren jeugdbescherming en jeugdreclassering een tekort is gerealiseerd. In het onderzoek voor de Rekenkamercommissie is gezocht naar verklaringen hiervoor.

Jaar	Uitgaven ⁸	Rijksbijdrage	via Alg. Uitk. ⁹	Saldo (bedragen x € 1.000)
2014	1.220	730		-490
2015	8.065	7.892	730	557
2016	7.263	7.181	730	648
2017	7.703	7.115	730	142
2018	8.923	7.444	730	-749
2019	8.975	8.350	730	105
2020	8.975	8.145	730	-100

Bij bovenstaand overzicht plaatsen wij de volgende opmerkingen:

- De kosten van jeugdzorg worden hier vergeleken met hetgeen Coevorden voor de uitvoering van de jeugdzorg van het Rijk ontvangt en dus niet met het budget dat Coevorden er in de begroting voor heeft uitgetrokken. Dat budget bepaalt de gemeente zelf.
- De toename van de uitgaven van 2014 op 2015 is het gevolg van de decentralisatie. Voor 2015 ging het bij de jeugdzorg alleen om de kosten van de Centra voor Jeugd en Gezin. Met ingang van 2015 is de volledige jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten.
- Met ingang van 2015 hebben de gemeenten meer vrijheid gekregen bij de inrichting van hun begroting (en de jaarrekening). Het is daarbij niet langer verplicht aan te geven welk bedrag aan jeugdzorg wordt uitgegeven. Het mag wel, maar het hoeft niet.
- De cijfers over jeugdzorg zijn als zodanig niet terug te vinden in de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeente. We hebben daarom de uitgaven aan jeugdzorg bij de gemeente opgevraagd.
- Op ons verzoek heeft de gemeente voor 2018 aangegeven op welke wijze de jeugdzorguitgaven (zie bovenstaand overzicht) zijn berekend. Op grond daarvan mogen we ervan uitgaan dat de uitgavenreeks een juiste weergave is van de bedragen die de gemeente over de periode 2014-2020 aan jeugdzorg heeft besteed.
- Voor de decentralisatie moest de gemeente op jaarbasis ca. € 0,5 mln. toeleggen op rijksbijdrage voor jeugdzorg.
- Na de decentralisatie behoefde de gemeente er, met uitzondering van 2018 en misschien 2020, niet meer op toe te leggen.
- Met ingang van 2019 stijgt de rijksbijdrage omdat het rijk voor de periode 2019 t/m 2021 extra middelen voor de jeugdzorg beschikbaar heeft gesteld (respectievelijk € 850.000, € 645.000 en € 648.000).
- Mochten die extra middelen m.i.v. 2022 weer komen te vervallen, dan zou Coevorden op termijn weer kunnen worden geconfronteerd met tekortschietende rijksmiddelen.

Opvallend in bovenstaand overzicht is voorts dat na 2016 de uitgaven voor jeugdzorg fors zijn gestegen. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te voeren:

- In 2017 kwam het met de zorgaanbieders afgesproken budgetplafond te vervallen. In 2016 liepen de kosten al op (en stegen boven het plafond uit), maar konden de zorgaanbieders die niet in rekening brengen. Vanaf het jaar 2017 hebben de zorgaanbieders wel de reële kosten in rekening kunnen brengen. Vanaf dat jaar lopen de zorgkosten dan ook op.
- Volgens de gemeente is de kostenstijging ook ontstaan doordat minder cliënten ten laste van de Wet langdurige zorg kwamen en meer ten laste van de Jeugdwet. Mogelijk speelt hierbij ook de verschuiving een rol van persoonsgebonden budgetten naar zorg in natura.
- De gemiddelde zorgkosten per cliënt nemen toe, met name omdat zwaardere vormen van zorg worden ingezet, als logisch gevolg van de constatering dat er sprake is van zwaardere vormen

⁸ De cijfers voor de jaren 2014 t/m 2018 zijn realisatiecijfers en komen uit de jaarrekeningen van de gemeente Coevorden. De cijfers van 2019 zijn begrotingscijfers.

⁹ Met ingang van 2015 is de decentralisatie-uitkering Jeugd en Gezin geïntegreerd in de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.

van jeugdproblematiek. Dit heeft onder andere geleid tot een toename van de kosten van zeer specialistische verblijfszorg (als gevolg van een toename van de gemiddelde verblijfsduur van een jeugdige in zorg).

- Een andere verklaring voor de toename van de kosten is dat de bedrijfskosten de afgelopen jaren zijn gestegen doordat Coevorden vanaf 2017 een aantal taken heeft overgenomen die voorheen werden uitgevoerd door de gemeente Emmen (als penvoerder) vanuit de gezamenlijke inkooporganisatie.
- Een niet onaanzienlijk deel van de kosten van de jeugdzorg wordt bepaald door de bovenregionaal ingekochte zorg met verblijf. Het gaat dan om zorgtrajecten van een ton per cliënt op jaarbasis en soms wel meer. Eén cliënt meer of minder heeft dan een grote invloed op het totale kostenplaatje en de gemeente heeft maar beperkte invloed op het aantal cliënten dat deze zorg ook daadwerkelijk nodig heeft. Het (kosten)effect van beleid dat meer inzet op preventie en het realiseren van een verschuiving van zware naar lichtere vormen van zorg, kan dan met de plaatsing van één extra cliënt in een intramurale instelling teniet gedaan worden.

Regionale inkoop

De Drentse gemeenten kopen de jeugdzorg in via de inkoopcombinatie Jeugdzorgregio Drenthe. Vanaf 2017 worden de zeer specialistische jeugdzorg, de jeugdbescherming/jeugdreclassering en de pleegzorg provinciaal ingekocht en wordt de overige specialistische jeugdzorg via deelregio's ingekocht. Coevorden behoort tot deelregio Zuid en koopt gezamenlijk in met Borger-Odoorn, De Wolden, Emmen, Hogeveen, Meppel en Westerveld. Deze inkoopcombinatie richt zich op de inkoop en het contracteren van aanbieders van jeugdzorg vanaf interventieniveau 4 (kortdurend regulier ambulant). In het document 'Inkoopdocument ten behoeve van de contractering sociaal domein – inkoop jeugdzorg', zijn in deel II, paragraaf 1, de visie en uitgangspunten inkoop jeugdzorg beschreven. De inkoopcombinatie verzorgt tevens het contractmanagement en voert namens de aangesloten gemeenten periodieke evaluaties uit met de gecontracteerde jeugdzorgaanbieders. De uitgangspunten zoals de gemeente Coevorden die beschreven heeft in de diverse beleidsdocumenten passen goed in deze visie. Het inkoopmodel van de regio maakt onderscheid in acht interventieniveaus (er wordt ingekocht vanaf niveau 4) en vijf resultaatgebieden (eenvoudige diagnostiek, meedoen en zelfredzaamheid, gezond zijn, gezond opgroeien, , dyslexie). De combinatie van resultaatgebieden en interventieniveaus resulteert in zogenaamde bouwstenen die als uitgangspunt dienen voor de contractering en uitvoering.

Er wordt sinds 2017 resultaatgericht ingekocht en gewerkt met standaardtarieven per bouwsteen die voor alle zorgaanbieders gelijk zijn. In de jaren 2015 en 2016 zijn afspraken gemaakt met de zorgaanbieders over zogenaamde budgetplafonds; maximale bedragen die de aanbieders in rekening mogen brengen bij de gemeenten. Deze afspraken zijn gemaakt om de financiële onzekerheden die gepaard gingen met de transitie beheersbaar te maken. Men realiseerde zich dat het 'loslaten' van deze plafonds zou kunnen leiden tot een kostenstijging, maar men rekende erop dat een eventuele stijging van de kosten beheersbaar zou kunnen worden doordat de gemeenten in hun lokale jeugdzorgbeleid sturen op de inrichting van een effectievere en efficiëntere jeugdzorg. Bovendien, zo blijkt uit een presentatie aan de gemeenteraad van 25 september 2018, wenst de gemeente Coevorden te bouwen aan een langdurige relatie met aanbieders omdat vanuit een dergelijke relatie op basis van onderling vertrouwen gewerkt kan worden aan kwaliteitsverbetering van de zorg en aan '... de transformatie opgave...'

Informatievoorziening aan de gemeenteraad

De gemeenteraad van Coevorden wordt op twee manieren geïnformeerd over het beleid, de uitvoering en de resultaten in de jeugdzorg. Enerzijds via de reguliere planning-en-controlcyclus waarin de programmabegroting en de jaarrapportage inclusief de jaarrekening centraal staan. In die documenten wordt vooral 'verhalend' gerapporteerd wat gedaan is, zonder daarbij een expliciete koppeling met de beleidsdoelen te maken.

Anderzijds wordt de gemeenteraad geïnformeerd via speciaal belegde themabijeenkomsten waarin gerapporteerd wordt over de vorderingen in het sociaal domein. Tijdens deze bijeenkomsten wordt de

raad aan de hand van presentaties en gesprekken (met onder andere uitvoerders) geïnformeerd over (onderdelen van) het beleid in het sociaal domein. De laatste presentatie over beleid, uitvoering en resultaten in de jeugdzorg dateert van september 2018. Aan de hand van een PowerPointpresentatie (getiteld: ondersteuning kinderen, jongeren en hun ouders/ondersteuners) is het college het gesprek aangegaan met de raad over de jeugdzorg. In die presentatie is onder andere nader ingegaan op de pilot praktijkondersteuner huisartsen, is aandacht besteed aan de inkoop van jeugdzorg en zijn enkele cijfers gepresenteerd over het aantal jeugdigen in de zorg en de ontwikkeling/prognose van de zorgkosten (uitgesplitst naar interventieniveau) voor de jeugd. De presentatie bevat in beperkte mate monitorgegevens.

In april 2019 is de gemeenteraad in een informatiebijeenkomst sociaal domein met als titel 'De wet Maatschappelijke Ondersteuning binnen het sociaal domein' geïnformeerd over een onderdeel van de jeugdzorg, namelijk de inkoop.

Noch in de presentatie van 2018, noch in die van 2019 zijn de gemeentelijke beleidsdoelen expliciet als uitgangspunt genomen om te rapporteren over beleid, uitvoering en resultaten.

Bijlage 2 – Beschrijving uitvoering Jeugdzorg Coevorden

In deze bijlage beschrijven we de wijze waarop de jeugdzorg in Coevorden wordt uitgevoerd. We beschrijven achtereenvolgens de wijze waarop de toegang tot de jeugdzorg is georganiseerd in Coevorden (paragraaf 3.1 en paragraaf 3.2), het functioneren van die toegang (paragraaf 3.2) en de resultaten van dat functioneren (paragraaf 3.3).

Organisatie van de uitvoering: de gemeentelijke toegang

De organisatie van de uitvoering is beschreven verschillende documenten, waarvan de Kadernotitie Toegang en Sociale teams¹⁰, de Proceskaart Jeugd (2019) en de Notitie Regie op Veiligheid (van 11 september 2017) de belangrijkste zijn.

De toegang tot de (jeugd)zorg, aldus de Kadernotitie, is gebiedsgericht georganiseerd. Coevorden onderscheidt acht gebieden, maar dat betekent niet dat er ook acht teams zijn. Het uitgangspunt is dat de toegang integraal is georganiseerd, dus zowel toegang biedt voor Wmo-zorg, jeugdzorg als zorg vanuit de Participatiewet en de schuldhulpverlening. Re-integratie als gemeentelijke taak is niet gebiedsgericht georganiseerd. In hoofdstuk 6 van deze notitie is de toegang tot ondersteuning beschreven. De toegang verloopt via de Frontoffice en/of via het sociaal team. Als een burger zich meldt, wordt allereerst nagegaan of er sprake is van een informatie- dan wel adviesvraag of dat de burger vraagt om ondersteuning.¹¹ Informatie- en adviesvragen worden zo veel als mogelijk direct beantwoord. Doorverwijzing naar een algemene (vrij toegankelijke) voorziening is eveneens mogelijk. Als naar het oordeel van de medewerker de vraag verder gaat dan een verzoek om informatie en/of advies wordt een eerste inschatting van de problematiek gemaakt (nog geen intake). Vervolgens wordt, afhankelijk van deze inschatting, een huisbezoek georganiseerd waar een zogenaamde brede basisintake plaatsvindt. In dat gesprek met de burger wordt volgens de systematiek van de ZRM-matrix (de zelfredzaamheidsmatrix) vastgesteld wat de burger zelf kan, welke steun hij vanuit zijn sociale netwerk kan inzetten, of een algemene voorziening kan helpen en/of een maatwerkvoorziening gewenst is. Indien dat laatste het geval is, wordt een beschikking afgegeven en de geselecteerde zorg/ondersteuning ingeschakeld.

De Proceskaart Jeugd (2019) beschrijft dit proces eveneens, maar dan gedetailleerder en met nadruk op de administratieve afhandeling. Uit de proceskaart blijkt dat als een melding wordt gedaan (een burger die om hulp/jeugdzorg vraagt) en men overweegt geïndiceerde zorg in te zetten, de melding multidisciplinair wordt besproken (met drie SKJ geregistreerde medewerkers¹²) en er informatie wordt ingewonnen bij relevante derden (de netwerkpartners). Als zorg vanuit het vrijwillige kader (naar verwachting) niet volstaat, dan wordt de Raad voor de Kinderbescherming worden gevraagd een onderzoek in te stellen.

De notitie Regie op Veiligheid beschrijft de verschillende stappen (opstarten, opbouwen, besluiten, uitvoeren en afsluiten), die doorlopen worden als er vermoedens bestaan dat de veiligheid van een jeugdige in het gedrang is of dreigt te komen. Met behulp van het Signs of Safety model¹³ wordt beoordeeld of dat het geval is.

Naast de toegang via het KCC en het sociaal team kan de toegang tot de jeugdzorg eveneens verlopen via de huisarts, de jeugdarts, een gecertificeerde instelling en de rechterlijke macht.

De hierboven beschreven toegang tot de jeugdzorg wringt enigszins met de beschrijving van de toegang op de website van de gemeente Coevorden waar is aangegeven dat gewerkt wordt met meerdere sociale teams die '... allemaal gekoppeld zijn aan een gebied (... Onze gemeente kent acht gebieden....)...' De suggestie wordt gewekt dat er meerdere teams zijn, terwijl er in feite één team functioneert.

¹⁰ Deze kadernotitie is ongedateerd, maar uit de tekst kan worden afgeleid dat de nota hoogstwaarschijnlijk eind 2014, begin 2015 is geschreven.

¹¹ Voor de frontofficemedewerkers is een apart document gemaakt met richtlijnen voor de uitvraag als het gaat om een melding over/van een jeugdige. Dit document dateert van september 2017.

¹² SKJ staat voor Stichting Kwaliteitsregister Jeugd, het beroepsregister voor professionals in de jeugdzorg. In dit register geregistreerde professionals voldoen aan alle wettelijke kwaliteitseisen voor hun vakgebied.

¹³ Het Signs of Safety-model maakt een risicobeoordeling mogelijk en faciliteert het maken en uitvoeren van een plan van aanpak (zie www.signsofsafety.net).

Organisatie van de uitvoering

In de toegang tot de (jeugd)zorg neemt het sociaal team een centrale plaats in. Feitelijk is er in Coevorden één team dat medio november 2019 als volgt is samengesteld (in fte):

Functie	Fte
Teamleider	1,0
Senior Beleidsmedewerker	0,9
Beleidsmedewerker	2,5
Functioneel Coördinator	2,5
Contractmanager	2,7
Gedragswetenschapper	0,9
Consulent Wmo	8,4
Consulent Schuldhelpverlening	6,3
Consulent Jeugd	5,4
Medewerker Frontoffice	10,0
POH Jeugd	1,5
Totaal	42,1

Met deze formatieomvang is een robuuste organisatie neergezet met in principe voldoende capaciteit om de jeugdzorg naar behoren uit te voeren.

Beleid en uitvoering zijn ondergebracht in één team. Voor elk van bovenvermelde functies is een functieprofiel opgesteld. De functieomschrijving van de Consulent Jeugd is als volgt verwoord:

- Toegang en toeleiding tot jeugdzorg: analyseren, beoordelen en beslissen in situaties waar sprake is van jeugdigen met opgroei/opvolgingsproblematiek.
- Schakelfunctie vrijwillige en gedwongen hulp: verantwoordelijk voor de hulp in een gezin waar sprake is van een onveilige situatie en waar de ouders bereid zijn tot samenwerking, indien nodig schakelen naar het gedwongen kader.
- Crisisinterventie, procesbewaking en vangnet: de Consulent Jeugd is actief in situaties waarin sprake is van een crisis of een hulpverleningsimpasse.
- Consultatie en advies voor zowel partijen in het voorliggend veld als gecontracteerde jeugdzorgaanbieders.
- Deelname aan regionale achterwachten (piketdienst).
- Registratie en rapportage.

De gedragswetenschapper heeft tot taak de overige medewerkers van het team te ondersteunen ten aanzien van de orthopedagogische kwaliteiten van de jeugdprofessionals en hen te ondersteunen/coachen bij complexe casuïstiek. De gedragswetenschapper let daarbij vooral op de veiligheid van de jeugdige en draagt bij aan de beleidsontwikkeling om integrale steun aan gezinnen die dat nodig hebben te verbeteren. De praktijkondersteuner huisarts (POH) jeugd die bij de huisartsen werkzaam is, maakt eveneens deel uit van het sociaal team, waardoor de verbinding tussen de gemeentelijke toegang en de parallelle toegang via de huisarts is gemaakt.

Er zijn twee typen medewerker frontoffice: medewerker publiekszaken B en vakspecialist E. Medewerker publiekszaken B richt zich vooral op de uitvraag in het eerste klantcontact en vakspecialist E richt zich vooral op de administratieve ondersteuning van de medewerkers sociaal domein.

Als eenmaal besloten is dat een hulpvraag van een jeugdige en/of zijn ouders/verzorgers moet leiden tot een aanvraag voor een individuele voorziening (waarvoor de gemeente een beschikking moet afgeven), dan wordt als de aanvraag vanuit het voorveld wordt gedaan een aanvraagformulier *kernteam-overleg jeugdzorg*¹⁴ Coevorden ingevuld. In dat door de jeugdige/ouders ondertekende formulier wordt

¹⁴ Dit kernteam is niet zichtbaar in de organogrammen van de toegang en wordt ook niet genoemd als één van de overleggen van het sociaal team. Het kernteam is de benaming voor een structureel overleg met diverse zorgaanbieders om casuïstiek te bespreken. Dat is doorgaans het geval als er vermoedens zijn van multi-problematiek. Eén van de geïnterviewde ambtenaren geeft daarentegen aan dat het kernteamoverleg één keer per maand plaatsvindt en dat in dat overleg ook de relatie/samenwerking met het voorveld (inclusief JGZ en maatschappelijk werk) besproken wordt.

de gezinssituatie omschreven en de behoefte aan hulp/ondersteuning. Aangegeven is welke vormen van hulp en ondersteuning worden ingezet (de bouwstenen), welke aanbieder daarvoor wordt geselecteerd en wat het beoogde resultaat is. Op basis van dit formulier wordt de beoogde hulp en ondersteuning ingeschakeld. Als zorg vanaf niveau 5 wordt ingeschakeld wordt automatisch een melding gedaan in de Verwijsindex jeugd¹⁵. Tevens wordt gevraagd of de gegevens (inschakeling hulp) mogen worden doorgegeven aan de huisarts.

Als een professional (dat kan een hulpverlener zijn, maar ook bijvoorbeeld een onderwijzer) zich zorgen maakt over een jeugdige kan hij zijn zorgen melden via een zogenaamd zorgmeldingsformulier dat kan worden opgestuurd naar jeugd@Coevorden.nl. Dit formulier faciliteert een systematische uitvraag van de problematiek, alsmede ook de mogelijkheden om op eigen kracht dan wel met inzet van het sociaal netwerk te werken aan een oplossing. Tevens wordt vastgesteld of de jeugdige/het gezin al eerder hulp heeft ontvangen en er melding gemaakt moet worden bij Veilig Thuis.

Functioneren van de uitvoering

Sociaal team

Zoals ook blijkt uit de samenstelling van het sociaal team, wordt er integraal gewerkt en richten de Consulents Jeugd en de gedragswetenschapper zich specifiek op de doelgroep jeugdigen (en hun ouders). Het sociaal team functioneert in de praktijk als een netwerkorganisatie, dat wil zeggen dat de deelnemers niet op één locatie als team functioneren, maar dat de teamleden functioneren vanuit verschillende locaties (waar de doelgroep zich bevindt). Het sociaal team werkt gebiedsgericht, dat betekent dat consulenten (waar mogelijk) verdeeld zijn over de gebieden. Aan het sociaal team zijn functioneel coördinatoren verbonden; zij zijn eerste aanspreekpunten waar het gaat om 'lastige' casuïstiek. Zij roepen bijv. het sociaal team, in het betreffende gebied, bij elkaar in een casus waarbij je met meerdere disciplines moet overleggen (met medeweten van en indien mogelijk in het bijzijn van de betreffende cliënt); zij betrekken de mensen uit de netwerkorganisatie die nodig zijn. Het sociaal team komt dus niet structureel bij elkaar, maar alleen op casusniveau, als de casus daarom vraagt.

Team maatschappelijke ondersteuning

Dit is een team van de gemeente, waar de sectie Jeugd onder valt, maar ook de sectie Wmo en de sectie schuldhulpverlening. Deze secties bieden direct cliëntgebonden ondersteuning. Daarnaast bestaat het team uit de frontoffice die alle eerste vragen van cliënten 'afvangt' (zij zijn verdeeld over de verschillende secties: ze zijn breed opgeleid, maar hebben expertise op bepaalde specialisaties (Jeugd, Wmo, SHV), functioneel coördinatoren van de sociale teams, beleidsmedewerkers sociaal domein en contractmanagers sociaal domein. Indirect maken de praktijkondersteuners jeugd bij de huisarts deel uit van het team. Indirect, omdat de POH'ers in dienst zijn van de gemeente, maar kosteloos gedetacheerd worden aan de huisarts. De consulenten jeugd vormen een aparte sectie (zie hieronder) binnen het team maatschappelijke ondersteuning.

Sectie Jeugd

De sectie Jeugd bestaat uit: de consulenten Jeugd (zij voeren voornamelijk regie op veiligheid in cases en handelen 'enkelvoudige' vragen af), de gedragswetenschapper Jeugd, de functioneel coördinator en de frontofficemedewerkers met als specialisatie Jeugd. De sectie Jeugd heeft elke week een overlegmoment; verdeeld over de maand is dat 3x casuïstiek en 1x vergadering. De teamleider en de wethouder (met Jeugd in portefeuille) sluiten bij de casuïstiek één keer in de zes tot acht weken aan. De frontoffice sluit alleen aan bij het vergadermoment, als er gezamenlijke agendapunten zijn. In de casuïstiek wordt

¹⁵ De Verwijsindex jeugd, ook wel (landelijke) Verwijsindex Risicjongeren genaamd (afgekort VIR) is een landelijk systeem waarin hulpverleners persoonsgegevens registreren van jongeren waarover zij zich zorgen maken. Dit systeem, waar elke gemeente verplicht op moet zijn aangesloten, registreert geen inhoudelijke gegevens. Het systeem is bedoeld om hulpverleners te informeren over wie er nog meer in dat gezin/met die jeugdigen bezig zijn, waardoor afstemming zou kunnen plaatsvinden tussen de hulpverleners als dat wenselijk is en de zorg efficiënter kan worden ingericht. De landelijke VIR wordt ondersteund door regionale/lokale verwijsindexen.

het proces van regie op veiligheid per casus gevolgd (aan de hand van de Signs of Safety-methode¹⁶), waarbij de focus ook ligt op het verder helpen van de Consulent Jeugd in het uitvoeren van het proces. Ook worden in de casuïstiek ‘kernbesluiten’ genomen (welke hulp wordt ingezet, door wie en voor hoe lang en wanneer en onder welke voorwaarden kan het traject afgesloten worden?).

De consulenten jeugd hebben periodiek intervisie (1x per acht weken) en ook hebben zij individuele werkbegeleiding van de gedragswetenschapper (1x per zes weken). De consulenten Jeugd, coördinator en gedragswetenschapper zijn allen SKJ-geregistreerd. Er is sprake van korte lijnen, aldus de geïnterviewde medewerkers en men weet elkaar snel te vinden. Elke twee weken is er sprake van een zogenaamd B&C-overleg (Beleid en Coördinatie) waarin de ervaringen met de uitvoeringspraktijk doorgesproken worden met de beleidsverantwoordelijken en vice versa.

Gevraagd naar de caseload¹⁷ van het sociaal team en met name de caseload jeugd, vinden de geïnterviewde ambtenaren dat op die vraag geen antwoord gegeven kan worden, omdat het sociaal team functioneert als een netwerkorganisatie, maar dat wel aangegeven kan worden dat één fte jeugdconsulent een caseloadnormering van 17 jongeren (casussen waar regie op veiligheid onderdeel van uitmaakt) heeft en men jaarlijks circa 75 casussen heeft met een gemiddelde doorlooptijd van circa één jaar. De gemeente Coevorden hecht veel belang aan de veiligheid van kinderen. In het jaarverslag 2018, programma 2 is aangegeven dat de jeugdconsulent de regie voert in gezinnen waar de veiligheid van de jeugdige niet gegarandeerd kan worden en dat deze regiefunctie versterkt gaat worden door afspraken te maken over wanneer de gemeentelijke jeugdconsulent regie voert en wanneer een professional in het voorveld Jeugd dat doet. Dat zijn professionals van Maatschappelijk Welzijn Coevorden, GGD Drenthe en Icare jeugdgezondheidszorg. Deze afspraken moeten er voor zorgen dat er beter gebruik gemaakt gaat worden van de onderlinge expertise. In datzelfde jaarverslag staat: ‘... we willen dat de vraag naar ondersteuning van een inwoner centraal staat en dat de inwoner zelf het eigenaarschap over zijn vraag houdt, tenzij dit echt niet kan. Om deze doelstellingen te bereiken is een werkgroep Doorontwikkeling Toegang gevormd waarin alle disciplines van het sociaal domein vertegenwoordigd zijn. Tevens nemen medewerkers van Maatschappelijk Welzijn Coevorden deel. Deze werkgroep heeft in 2018 de eerste resultaten behaald.

Zo is eind 2018 gestart met de voorbereiding van de aanbesteding van een regiesysteem. In dit systeem gaan gemeentelijke klantmanagers en consulenten en maatschappelijk werkers samenwerken rondom een casus. In het systeem kunnen medewerkers snel zien hoe het gezin is samengesteld en wie betrokken zijn. Het systeem draagt bij aan het werken volgens één gezin, één plan, één regisseur. Een inwoner hoeft daardoor niet te vaak zijn verhaal te vertellen. Ook kan de inwoner zelf zijn dossier inzien. De verwachting is dat de aanbesteding in 2019 wordt afgerond en er in 2020 met het systeem gewerkt wordt...’ Eind 2019, aldus één van de geïnterviewde beleidsambtenaren, ligt de gemeente nog op koers.

Kernteamoverleg (KTO)

Het kernteamoverleg bestaat uit de gedragswetenschapper, één vaste Consulent Jeugd, preventieve jeugdwerkers en maatschappelijk werkers vanuit maatschappelijk welzijn Coevorden en Jeugdgezondheidszorg (0-4 Icare en 4-18 GGD), zowel jeugdverpleegkundigen als ook jeugdartsen. Dit overleg vindt één keer per drie weken plaats. In dit overleg worden actuele zaken besproken, zorgmeldingen (vanuit Veilig Thuis Drenthe) verdeeld en regiezaken (niet zijnde regie op veiligheid) besproken.

Beleid & coördinatie

Aan dit overleg nemen de beleidsmedewerkers, de functioneel coördinatoren, de teamleider en de contractmanagers deel. Zij hebben één keer per twee weken overleg. In dit overleg worden actuele zaken besproken en de vertaling van beleid naar de praktijk en vice versa.

Samenwerking Onderwijs

De samenwerking met het onderwijs, in casu de basisscholen is vormgegeven via de preventief jeugdwerker. Preventief jeugdwerkers zijn jeugdverpleegkundigen en maatschappelijk werkers. De JGZ en

¹⁶ De consulenten jeugd volgen de leercasus, een intensief traject om zich de benaderingswijze Signs of Safety meer eigen te maken en hiermee meer de ‘diepte’ in te gaan. Eind 2018 is gestart met dit leertraject en dit loopt door tot halverwege 2020.

¹⁷ Met caseload wordt bedoeld het aantal jeugdigen dat ‘in behandeling’ is bij het sociaal team op de verschillende momenten in het werkproces tezamen (aan de voorkant (intake), in behandeling door sociaal team/jeugdconsulent zelf, doorverwezen naar).

MWC vormen het voorveld waar het gaat om jeugd en hier wordt nauw en intensief mee samen gewerkt. In het document 'Preventief Jeugdwerker Primair Onderwijs Coevorden' van de GGD en Maatschappelijk Werk Coevorden (MWC) zijn de functie en bijbehorende taken van de preventief jeugdwerker nader omschreven. De functionarissen zijn in dienst van genoemde organisaties en maken deel uit van de zogenaamd 123'tjes op de basisscholen. De 123'tjes zijn overleggen op basisscholen waar de preventief jeugdwerkers én de ib'ers (intern begeleiders¹⁸) deel van uitmaken. De preventief jeugdwerkers maken geen deel uit van het sociaal team, maar werken daar wel nauw mee samen als dat nodig is. Op de drie middelbare scholen is een schoolmaatschappelijk werker actief die ook, aldus één van de geïnterviewde medewerkers, regelmatig contact heeft met de jeugdconsulenten van het sociaal team.

Samenwerking huisartsen

De samenwerking met de huisartsen geschiedt via de POH'ers (praktijkondersteuner huisarts, een functionaris in dienst bij de gemeente en – kosteloos – gedetacheerd bij huisartspraktijken). Bij een huisartspraktijk is sinds 2016 een praktijkondersteuner jeugd werkzaam (in de vorm van een pilot). Deze pilot heeft eind 2018 een vervolg gekregen door de aanstelling van twee praktijkondersteuners voor respectievelijk 12 en 24 uur per week. Blijkens een evaluatie uit mei 2019 besteden de POH'ers 70 procent van hun tijd aan consulten binnen de huisartspraktijken, bij cliënten thuis en/of op school en de resterende 30 procent aan overleg/afstemming met andere zorgprofessionals. De doelstelling van de functie luidt als volgt: '... vroege opsporing en behandeling van opvoedings- en gedragsproblemen bij kinderen en binnen gezinnen, om escalatie te voorkomen en snel op de juiste plek hulp te bieden...' Als een huisarts vermoedt dat er sprake kan zijn van psychosociale problemen bij jongeren, dan wordt een zogenaamd scharnierconsult gehouden. Dat is een circa 40 minuten durend gesprek waarin de huisarts een analyse maakt van de problematiek en op basis daarvan besluit of de jeugdige terecht kan bij de POH'ers, het voorliggend veld (bijvoorbeeld maatschappelijk werk), eerstelijnszorg dan wel gecontracteerde tweedeelijns zorg. Uit de evaluatie blijkt dat meer dan de helft van de jeugdigen waarmee een scharnierconsult is gehouden, is behandeld door de POH'er Jeugd, iets meer dan een kwart is doorverwezen naar een jeugdzorgaanbieder en iets minder dan een kwart is doorverwezen naar het voorliggend veld. De POH'er onderhoudt contacten met de scholen, het maatschappelijk werk en met specialistische zorgaanbieders. Uit de evaluatie blijkt dat patiënten, huisartsen en POH'ers tevreden zijn, maar dat het lastig te bepalen is wat de economische meerwaarde (kostenbesparingen) van de inzet van een POH'ers is. Het lijkt er wel op dat de POH'er zichzelf meer dan terugverdiend heeft.

Resultaten

De resultaten in het sociaal domein worden periodiek vastgelegd in zogenaamde MARAP's (managementrapportages) Sociaal Domein. In deze rapportages wordt aandacht besteed aan het voorzieningengebruik en de daaraan verbonden kosten. Wat betreft de jeugdzorg besteedt de MARAP 2019 (datum ontbreekt, maar de cijfers hebben betrekking op de jaren 2015 tot en met de eerste helft 2019) aandacht aan de ontwikkeling in het aantal unieke cliënten (die een lichte stijging laat zien), de kostenontwikkeling, ook in relatie tot de begroting, de kosten van de jeugdzorg per categorie, per bouwsteen-groep en per interventieniveau. De MARAP van maart 2018 biedt inzicht in het aantal unieke cliënten jeugdzorg per gebied (gebied 8 is koploper met 30%, gevolgd door gebied 7 met 19%). Tevens laat deze MARAP zien dat de meeste jeugdzorgcliënten (45%) hulp ontvangen op interventieniveau 5, specialistische ambulante hulp en niveau 6 (21% van de cliënten) waarbij het gaat om intensief specialistische ambulante hulp. Bij jeugdigen die hulp op niveau 5 ontvangen is sprake van *ernstige* enkelvoudige problematiek of meervoudige problematiek. Jeugdigen die hulp op niveau 6 ontvangen hebben te maken met *complexe* meervoudige problematiek waarbij verschillende probleemgebieden door elkaar heenlopen.

¹⁸ Een intern begeleider is onder verantwoordelijkheid van de directeur belast met het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van het (bovenschools) zorgbeleid in het primair onderwijs, de coördinatie en uitvoering van het zorgbeleid in de school, en de begeleiding en professionalisering van leraren.

De MARAP 2019 biedt geen inzicht in de soorten jeugdproblemen die in Coevorden geconstateerd (en opgepakt) zijn, noch in de 'routes' van de casussen nadat zij zijn aangemeld en beoordeeld door het sociaal team (door het sociaal team zelf opgepakt, doorverwezen naar het voorveld, doorverwezen naar de eerstelijnszorg of naar de tweedelijnszorg). Beide MARAP's laten derhalve niet zien hoe de aantallen cliënten in de jeugdzorg vanaf interventieniveau 4 (tot en met 8) zich verhouden tot het aantal jeugdigen dat ondersteuning en hulp ontvangt op de eerste drie niveaus. Deze gegevens zijn van groot belang om te kunnen sturen op de gewenste transformatie in de jeugdzorg (van zware zorg naar lichtere vormen van jeugdzorg).

De cliëntervaringsonderzoeken Jeugd (CEO) geven inzicht in hoe de jeugdige die de hulp ontvangt en zijn/haar ouders/verzorgers de hulp ervaren. Uit deze onderzoeken komt een beeld naar voren voor de jeugdzorg in Coevorden dat in grote lijnen overeenkomt met het beeld in andere gemeenten: jeugdigen en hun ouders zijn in meerderheid (zeer) tevreden over de geboden hulp en de bereikte resultaten. Als men contact heeft gehad met jeugdconsulenten, dan rijst ook hier een beeld op van tevreden cliënten die onder andere vinden dat er op een goede wijze met vertrouwelijke gegevens is omgegaan en dat de consulenten voldoende kennis hebben om te kunnen helpen.

Een vergelijking van de 'resultaten' van het jeugdzorgbeleid van Coevorden met de gemiddelden van Nederland (via www.waarstaatjegemeente.nl) laat zien dat (peilperiode eerste helft 2019) in Coevorden gemiddeld iets minder trajecten jeugdzorg zonder verblijf worden uitgevoerd door het sociaal team dan in de rest van Nederland (8,8% om 9,7% elders in Nederland¹⁹). Ook heeft Coevorden verhoudingsgewijs iets meer trajecten Jeugdzorg met verblijf (1,4%) dan de rest van Nederland (1,1%)²⁰. Uit deze cijfers valt echter niet zonder meer af te leiden dat er in Coevorden sprake is van zwaardere jeugdproblematiek dan in de rest van Nederland.

¹⁹ Gepercenteerd op het totaal aantal jongeren tot 18 jaar.

²⁰ Idem.

Bijlage 3 – Interviews uitvoering Jeugdzorg Coevorden

Team Maatschappelijke Ondersteuning :

- Teamleider
- Praktijkondersteuner
- Consulent
- Contractmanagers
- Voorzitter Team prestatie management jeugdhulp Zuid-Drenthe
- Beleidsmedewerker Sociaal Domein
- Strategisch beleidsmedewerker

Financieel adviseur, Afdeling Bedrijfsvoering, team Advies & Middelen

Portefeuillehouder jeugdzorg

Seniorenconvent gemeenteraad Coevorden

Vertegenwoordigers van netwerkpartners:

- Zorgaanbieder, Yorneo
- Veilig Thuis Drenthe
- Maatschappelijk welzijn Coevorden



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl