



Sturen op jeugdhulp

Rapportage



Juli 2023

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. M.S. (Marsha) de Vries CPC (secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl



Inhoud

HOOFDSTUK 1 ONDERZOEK NAAR JEUGDHULP: AANLEIDING & PERSPECTIEF ...	6
1.1 UITDAGINGEN IN HET JEUGDDOMEIN	6
1.2 STUREN OP DE TEKORTEN IN DE JEUGDHULP	6
1.3 DE POSITIE VAN GEMEENTERADEN	8
1.4 DOELSTELLING & ONDERZOEKSVRAGEN	10
1.5 ONDERZOEKSMETHODEN	10
1.6 LEESWIJZER	10
HOOFDSTUK 2 INZICHT IN ONTWIKKELINGEN IN DE JEUGDHULP	12
2.1 ONTWIKKELINGEN IN AARD EN OMVANG VAN HET JEUGDHULPGEBRUIK	12
2.2 ONTWIKKELINGEN IN DE KOSTEN VAN JEUGDHULP	13
2.2.1 <i>Begrote versus gerealiseerde kosten van jeugdhulp</i>	13
2.2.2 <i>Financiële alertheid op basis van beperkte informatie in 2018</i>	14
2.2.3 <i>Aandacht voor het structurele karakter van overschrijding op jeugdhulp in 2019</i>	15
2.2.4 <i>Oplappende kosten jeugdhulp maken ombuigingen noodzakelijk in 2020</i>	15
2.2.5 <i>Een toename van relatief dure maatwerktrajecten in 2021</i>	16
2.2.6 <i>Financiële ruimte door compensatie van het Rijk in 2022</i>	17
HOOFDSTUK 3 STUREN OP DE INZET VAN JEUGDHULP	19
3.1 TOEGANG TOT JEUGDHULP	19
3.1.1 <i>Kaders</i>	19
3.1.2 <i>Uitgangspunten</i>	19
3.1.3 <i>Werken in integrale gebiedsteams</i>	20
3.1.4 <i>Verschillende toegangspoorten tot jeugdhulp</i>	20
3.2 SAMENWERKING IN DE KETEN	21
3.2.1 <i>Samenwerking in het voorveld</i>	21
3.2.2 <i>Resultaatgericht samenwerken met jeugdhulpaanbieders</i>	22
3.2.3 <i>Sturen op uitgaven</i>	22
3.2.4 <i>Samenwerking vanuit het perspectief van een aanbieder</i>	23
3.3 REGIONALE SAMENWERKING	24
3.3.1 <i>Gezamenlijke inkoop en bekostiging jeugdhulp</i>	24
3.3.2 <i>Lokaal versus regionaal contractmanagement</i>	26
3.3.3 <i>Gezamenlijk transformeren van de jeugdhulp</i>	26



3.3.4 <i>Hervormingsagenda Jeugd</i>	27
3.4 MONITORING	28
HOOFDSTUK 4 PERSPECTIEF VAN DE RAAD	29
4.1 HET PERSPECTIEF TEN TIJDE VAN DE TRANSITIE	29
4.2 HET PERSPECTIEF VAN DE RAAD IN 2023	29
HOOFDSTUK 5 ANALYSE, CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	32
5.1 ANALYSE	32
5.2 CONCLUSIES.....	35
5.3 AANBEVELINGEN.....	36
BIJLAGE I NORMENKADER	38
BIJLAGE II DOCUMENTEN	41
BIJLAGE III RESPONDENTEN	42
BIJLAGE IV FUNCTIES CENTRUMGEMEENTE SDF	43
BIJLAGE V BESTUURLIJKE REACTIE	46
BIJLAGE VI NAWOORD REKENKAMER	48



Rekenkameronderzoek Sturen op jeugdhulp

Doel

- Inzicht in ontwikkelingen jeugdhulp
- Inzicht in invulling sturingsmogelijkheden
- Inzicht in mogelijke verbeteringen

Aanpak

- Documentanalyse
- Analyse managementinformatie
- Enquête raadsleden
- Interviews (ambtelijk, bestuurlijk, zorgaanbieder)

Uitdagingen raad

- Aard van het bestuurlijk proces
- Bestuurscultuur
- Bestuurlijke context

Sturingsruimte

- Sturen op de toegang
- Inkoop en bekostiging
- Realiseren transformatiedoelen
- Sturen op financiën in de uitvoering
- Sturen op effectiviteit zorg in de uitvoering

Conclusies

- Beperkte invloed op een complex probleem
- Sturen op verwijzers en aanbieders is een uitdaging
- Transformatiedoelen beperkt realiseerbaar
- Meer datagedreven werken is wenselijk
- Sturingsruimte raad wordt in beperkte mate benut

Aanbevelingen

- Raad actief betrekken bij ontwikkelingen jeugdhulp door college
- Afspraken over informatievoorziening
- Neem als raad initiatief tot meer en betere informatie
- Dring aan op sterkere inhoudelijke verantwoording
- Verbeter oordeelsvorming over SDF





Hoofdstuk 1 Onderzoek naar jeugdhulp: aanleiding & perspectief

1.1 Uitdagingen in het jeugddomein

Met ingang van 1 januari 2015 zijn er door de komst van de Jeugdwet grote veranderingen doorgevoerd in de hulpverlening aan jeugdigen en hun gezinnen. Als gevolg hiervan hebben gemeenten een grotere bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid gekregen in het jeugddomein. Ook is er gekozen voor een transformatie in de aanpak van de problemen. Er moet meer regie op de ingezette jeugdhulp komen, problemen moeten integraal worden aangepakt en er moet een verschuiving plaatsvinden van dure specialistische hulpverlening naar de preventieve en vrij toegankelijke zorg.

De transformatie van de jeugdhulp gaat gepaard met een bezuinigingsopgave en dat blijkt voor veruit de meeste Nederlandse gemeenten een grote uitdaging. Anno 2021 worden veel Nederlandse gemeenten voor wat betreft het jeugddomein geconfronteerd met grote financiële tekorten, sturingsproblemen en zorgen over de kwaliteit van zorg en ondersteuning. Op 9 oktober 2020 kopte de Leeuwarder Courant: *“Structureel tekort bij tien Friese gemeenten door onvoldoende grip op jeugdzorg”*. De gemeente Súdwest-Fryslân is één van deze gemeenten. In dat jaar laat het jaarverslag van de gemeente zien dat er sprake is van een overschrijding op specialistische jeugdhulp die in het bijzonder het gevolg was van de uitgaven aan maatwerk.

De jeugdhulp legt een steeds groter beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdhulp hebben ook gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat hoog op de agenda bij veel gemeenten, waaronder de gemeente Súdwest-Fryslân. Daarbij gaat het over inzicht in de ontwikkelingen in de kosten, maar ook over de vraag hoe deze in de hand gehouden kunnen worden, met andere woorden, welke mogelijkheden tot sturing gemeenten hebben in het jeugddomein. De rekenkamer heeft op basis van deze ontwikkelingen en op basis van signalen vanuit de raad dat er naar meer grip op de jeugdhulp wordt gezocht, besloten een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden van de gemeente om te sturen op de jeugdhulp.

1.2 Sturen op de tekorten in de jeugdhulp

Gemeenten bepalen zelf hoe zij het jeugdhulpsysteem lokaal inrichten. Daarvoor moet de Jeugdwet worden vertaald naar lokaal beleid, moet de toegang tot jeugdhulp worden georganiseerd worden en moeten beleidsregels en verordeningen worden opgesteld. Verder moet de contractering/inkoop van jeugdhulp bij zorgaanbieders, waaronder het contractmanagement, worden geregeld en moeten allerhande backofficetaken worden vormgegeven, waaronder de monitoring van de jeugdhulp.

Gemeenten zoeken naar grip op de (financiële) ontwikkelingen die zich momenteel voordoen in de jeugdhulp. In recent onderzoek¹ is geïnventariseerd welke mogelijkheden gemeenten binnen voorgenoemde opgaven hebben om de tekorten in de jeugdhulp tegen te gaan. Grofweg zijn dit:

¹ PBLQ in opdracht van Divosa, *Rekenkamers over het sociaal domein*, januari 2020; Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Sturing op jeugdhulp*, maart 2021; Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 2020.



1. De grip op de toegang verbeteren

Jeugdhulpvoorzieningen zijn toegankelijk via de gemeente, maar er zijn ook andere toegangspoorten, zoals de huisartsen en de gecertificeerde instellingen. In de praktijk blijkt het merendeel van de verwijzingen plaats te vinden via niet-gemeentelijke instellingen waardoor gemeenten maar beperkte controle hebben op de verwijzingen en daarmee op de kosten. Door onder meer het verbeteren van de samenwerking met de huisartsen, het organiseren van laagdrempelige toegang en het beter afstemmen van het aanbod op de vraag proberen gemeenten hun grip op de toegang te versterken.

2. In de inkoop- en bekostigingssystematiek meer aandacht besteden aan kostenbeheersing

Inkopen van jeugdhulp kan op verschillende manieren: via het zelf uitvoeren van de diensten, subsidie of aanbesteding. Gemeenten moeten keuzes maken ten aanzien van welke aanbieders worden gecontracteerd, het aantal te contracteren aanbieders, de samenwerkingsvorm en de sturing op de aanbieders. Door regionale samenwerking in de inkoop van bepaalde vormen van zorg en ondersteuning proberen gemeenten de uitvoerings- en administratiekosten terug te dringen die veelal het gevolg zijn van een groot aantal gecontracteerde zorgaanbieders.

Gemeenten kunnen voor de jeugdzorg kiezen voor drie soorten bekostigingsmodellen: productiebekostiging (ook wel: pxq-bekostiging), resultaatbekostiging en populatiebekostiging. Het bekostigingsmodel bepaalt op grond van welke achterliggende redenatie een zorgaanbieder wordt betaald en van elk bekostigingsmodel gaat een andere financiële prikkel uit voor de hoeveelheid zorg die wordt geboden.

3. Meer aandacht besteden aan de realisatie van de oorspronkelijke transformatiedoelstellingen

Verskillende doelstellingen van de transformatie blijken in veel gemeenten nog onvoldoende vorm te hebben gekregen. Denk aan meer integrale hulpverlening, het versterken van de samenwerking met zorgaanbieders en partners in het voorliggend veld en de (hoge) verwachtingen van de preventieve werking van het voorliggend veld en preventieve maatregelen om de-medicalisering te bereiken.

4. In de uitvoering de grip op de financiën versterken

Ten tijde van de decentralisatie van de jeugdhulp was er onvoldoende zicht bij gemeenten op beschikbare budgetten en de omvang van de zorgvraag. Inmiddels is gebleken dat er sprake is van een gat tussen de gemeentelijke uitgaven en de bijdragen die gemeenten vanuit het Rijk ontvangen. In veel gemeenten schiet de monitoring van de kostenontwikkeling van de jeugdhulp tekort.

5. In de uitvoering de grip op de effectiviteit van de zorg versterken

Veel gemeenten ervaren een gebrek aan inzicht in de effectiviteit van de geboden zorg. Veelal zijn de beleidsdoelstellingen niet duidelijk of meetbaar geformuleerd, zodat ook de resultaten niet helder kunnen worden weergegeven. Ook worden de doelstellingen onvoldoende uitgewerkt in de contracten met hulpverleners. Dit leidt tot onvoldoende zicht op de kwaliteit en doelmatigheid van de geboden zorg en ondersteuning en daarmee tot onvoldoende sturing hierop.



1.3 De positie van gemeenteraden

Gemeenteraden zoeken naar manieren om beter zicht te krijgen op en sturing te geven aan de (financiële) ontwikkelingen in de jeugdhulp. Zij lopen daarbij tegen verschillende uitdagingen aan. In 2020 concludeerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een onderzoek naar de sturende rol van gemeenteraden in het sociaal domein dat zorgthema's, zoals de jeugdhulp, nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Dit geldt zowel voor de achterliggende visie op deze taken als voor de afwegingen die gemeenten moeten maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen. Dit heeft volgens de ROB verschillende oorzaken, waaronder de aard van het onderwerp (2020, p.4): *“Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner en vinden het moeilijk om daarin (politieke) keuzes te maken. Hun terughoudendheid heeft onder andere te maken met het gegeven dat iedere keuze in beleid het leven van kwetsbare inwoners kan raken. Het wordt nog lastiger als de uitkomst van keuzes in beleid moeilijk te voorspellen blijkt”*. Daarnaast, zo concludeert de ROB, is er niet veel alternatief om uit te kiezen als kadernota's en beleidsnota's vooral als hamerstuk worden voorgelegd aan raadsleden zonder dat zij zorgvuldig meegenomen zijn in het proces dat daaraan voorafgaat. En ook worstelen gemeenteraden nog met hun plek in de regionale samenwerkingsverbanden en hebben ze te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt en, zonder dat daarbij altijd wordt gezocht naar afstemming, aanpassingen in de wet- en regelgeving doet. Hierdoor wordt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein beperkt, aldus de ROB.

De ROB heeft uit de bevindingen van zijn onderzoek drie factoren gedestilleerd die van invloed zijn op de sturingsruimte van gemeenteraden. Twee daarvan zijn interne factoren, te weten de aard van het bestuurlijk proces en de bestuurscultuur binnen gemeenten. De derde is de invloed van de in het sociaal domein steeds veranderende dynamiek en de grote hoeveelheid belanghebbenden, met andere woorden, de bestuurlijke context.



Tabel 1.1 De sturingsruimte van gemeenteraden

Factor	Uitwerking
Aard van het bestuurlijk proces	
Er is sprake van een gebrek aan politieke discussie	<ul style="list-style-type: none"> • Beperking door landelijke, wettelijke kaders • Beperking door overdracht beleid aan de regio • Onvoldoende kennis van beleidsruimte bij gemeenteraad • Ontbreken van scenario's in voorstellen college; er worden overwegend enkelvoudige voorstellen voorgelegd • Financiële kaders zijn bepalend door groeiende tekorten • Terughoudendheid bij gemeenteraden om te bezuinigen op m.n. jeugdhulp • Onvoldoende gebruik van kadernota's als sturingsinstrument (normeren, opdrachtformulering, randvoorwaarden)
Bestuurscultuur	
Er bestaat een verschil tussen hoe de gemeenteraad zijn rol als hoogste bestuursorgaan zou willen invullen en de manier waarop dat in de praktijk gebeurt	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiebehoefte richting college onvoldoende afgebakend door gemeenteraden; informatievoorziening is aanbod- en niet vraaggestuurd • Bestuurlijke en inhoudelijke kaders onvoldoende duidelijk voor gemeenteraden • Gemeenteraden nemen onvoldoende initiatief voor kaderstelling • Niet professionaliseren, maar politiseren • Door onvoldoende kaderstelling ook onvoldoende invulling controlerende rol raad
Bestuurlijke context	
De bestuurlijke context is complex, brengt politieke en procedurele dilemma's met zich mee en is door steeds veranderende wetten en regels weinig constant	<ul style="list-style-type: none"> • Complexe dynamiek en relaties tussen spelers in het sociaal domein <ul style="list-style-type: none"> ○ Gemeenten-zorgaanbieders (overheid versus markt) ○ Gemeenten-regio (verlegd bestuur) ○ Gemeenten-Rijk • Effecten beleid lastig voorspelbaar door geen eenduidige relatie tussen activiteiten in en resultaten van het beleid • Aard van de problematiek

Bron: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*, 2020.



1.4 Doelstelling & onderzoeksvragen

Doel van dit rekenkameronderzoek is om inzichtelijk te maken op welke wijze de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân zich heeft ontwikkeld en op welke wijze de gemeente, en in het bijzonder de gemeenteraad, invulling geeft aan de sturingsmogelijkheden met betrekking tot (de kostenontwikkeling in) de jeugdhulp. Vervolgens zijn er aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de wijze waarop in de toekomst invulling gegeven kan worden aan die sturingsruimte. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe hebben de kosten voor de jeugdhulp zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze ontwikkeling?
2. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Súdwest-Fryslân om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruik gemaakt?
3. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp? En hoe zijn het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context hierop van invloed?
4. In hoeverre en op welke wijze kan de gemeente beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?

1.5 Onderzoeksmethoden

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Op basis van eerder (rekenkamer)onderzoek is allereerst een normenkader opgesteld aan de hand waarvan de bevindingen in dit onderzoek getoetst kunnen worden. Dit normenkader is opgenomen in bijlage I. Vervolgens vond er een analyse plaats van relevante (beleids)documenten (zie bijlage II voor een overzicht). Al eerder, in 2014, deed de rekenkamer onderzoek naar de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân. Destijds stond de vraag centraal: *Wat is de stand van zaken met betrekking tot de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Súdwest-Fryslân en welke acties moeten nog ondernomen worden voordat de nieuwe Jeugdwet per 1 januari 2015 in werking treedt?* Ook de bevindingen uit dat onderzoek werden meegenomen in het huidige onderzoek van de rekenkamer. Vervolgens werden ontwikkelingen in de kosten van de verschillende vormen van jeugdhulp geanalyseerd. Daarnaast werden interviews gehouden met verschillende vertegenwoordigers vanuit de ambtelijke organisatie en werd er gesproken met de portefeuillehouder jeugd en jeugdzorg. Een overzicht van de respondenten is weergegeven in bijlage III. Ook werd er een enquête uitgezet onder raadsleden. Deze werd door acht raadsleden ingevuld. Aanvullend aan de enquête werd er gesproken met verschillende raadsleden die jeugdhulp in portefeuille hebben. Tot slot vonden er gesprekken plaats met een tweetal vertegenwoordigers van GGZ Friesland om zo een indruk te krijgen van de ervaringen van een aanbieder met de samenwerking met gemeenten.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt inzicht gegeven in de aard en omvang van het gebruik van jeugdhulp en in de financiële ontwikkelingen gedurende de afgelopen vijf jaar. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven hoe in de gemeente Súdwest-Fryslân de sturing op de jeugdhulp vorm



krijgt. In hoofdstuk 4 komen de ervaringen van raadsleden aan bod waarna in hoofdstuk 5 een de analyse, conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

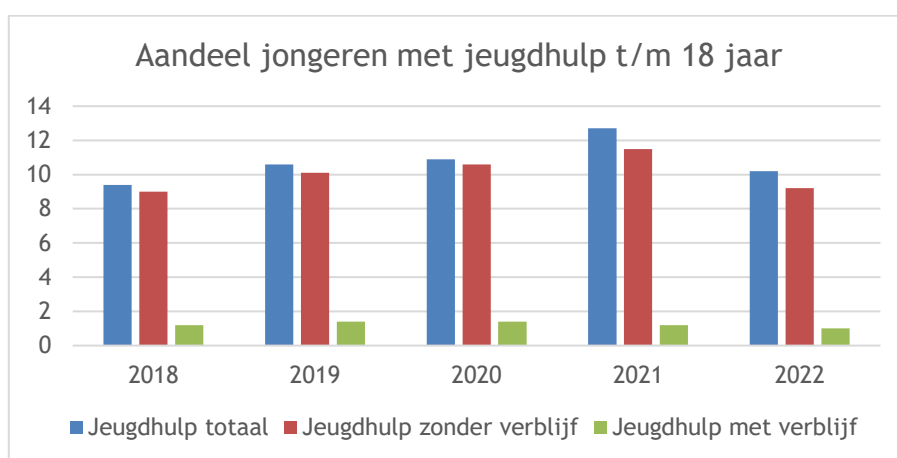


Hoofdstuk 2 Inzicht in ontwikkelingen in de jeugdhulp

2.1 Ontwikkelingen in aard en omvang van het jeugdhulpgebruik

Sinds 2018 groeit het aandeel jongeren met jeugdhulp in Súdwest-Fryslân, in het bijzonder het aandeel jongeren dat een vorm van ambulante hulpverlening² ontvangt. In 2022 nam het jeugdhulpgebruik af en ontving in de gemeente Súdwest-Fryslân ruim tien procent van de jongeren tot 18 jaar een vorm van jeugdhulp. De gemeente onderscheidt zich voor wat betreft het jeugdhulpgebruik niet wezenlijk van andere gemeenten met een vergelijkbare omvang.

Figuur 2.1 Aandeel jongeren met jeugdhulp



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein.

In de begroting voor 2022 werd geconstateerd dat in de gemeente Súdwest-Fryslân het aantal hulpvragen met betrekking tot jeugd is toegenomen en dat daarnaast de problematiek complexer is geworden. Dit leidt er toe dat er meer jongeren een beroep doen op de duurdere zorg. Ook in de interviews komt naar voren dat de vraag naar jeugdhulp en het jeugdhulpgebruik de laatste jaren zijn toegenomen en dat de problematiek van kinderen en jongeren complexer is geworden. Door de corona pandemie lijken problemen nu meer zichtbaar te worden, maar ook voor corona speelden deze ontwikkelingen al. Mogelijke verklaringen die worden gegeven zijn het toenemend aantal vechtscheidingen en de rol van social media in het leven van jongeren. Maar wellicht wordt er door het werken met integrale gebiedsteams nu breder gekeken naar wat er speelt in gezinnen waardoor de gemeente ook meer problemen in beeld krijgt. De meest recente cijfers laten in 2022 een lichte daling van het jeugdhulpgebruik in de gemeente Súdwest-Fryslân zien.

² Bij ambulante jeugdhulp woont het kind of de jongere thuis en krijgt het op afspraak hulp. Daarvoor komt een hulpverlener thuis, op school of gaat het kind of de jongere naar een jeugdhulpaanbieder.

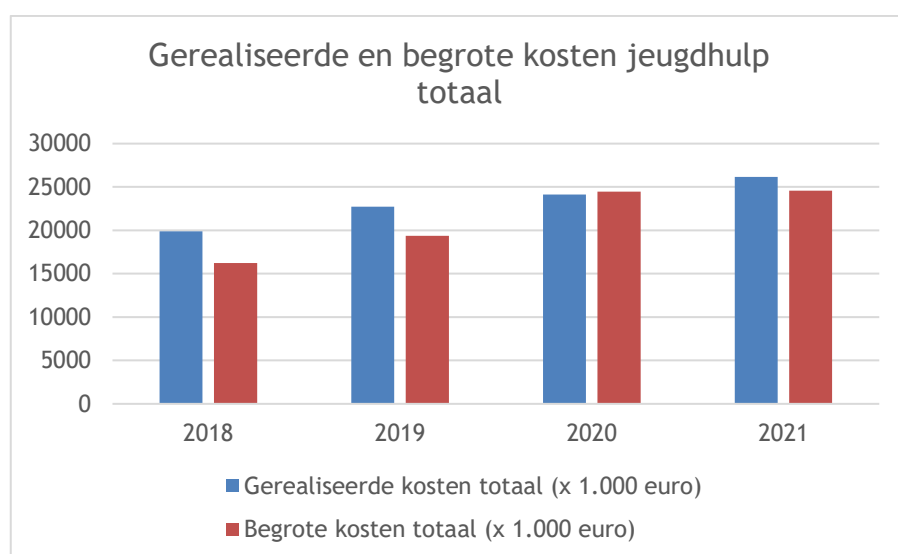


2.2 Ontwikkelingen in de kosten van jeugdhulp

2.2.1 Begrote versus gerealiseerde kosten van jeugdhulp

Niet alleen het gebruik van jeugdhulp neemt toe, ook de kosten daarvan zijn de afgelopen jaren gestegen in de gemeente Súdwest-Fryslân. Dit geldt zowel voor de totale kosten als de kosten afgezet tegen het aantal inwoners van de gemeente. De begrote kosten stegen ook, maar waren nog niet op het niveau van de kosten die daadwerkelijk werden gerealiseerd. Wel is het verschil tussen werkelijke en begrote kosten aanzienlijk kleiner geworden en lijkt er recent dus realistischer te worden begroot in de gemeente Súdwest-Fryslân.

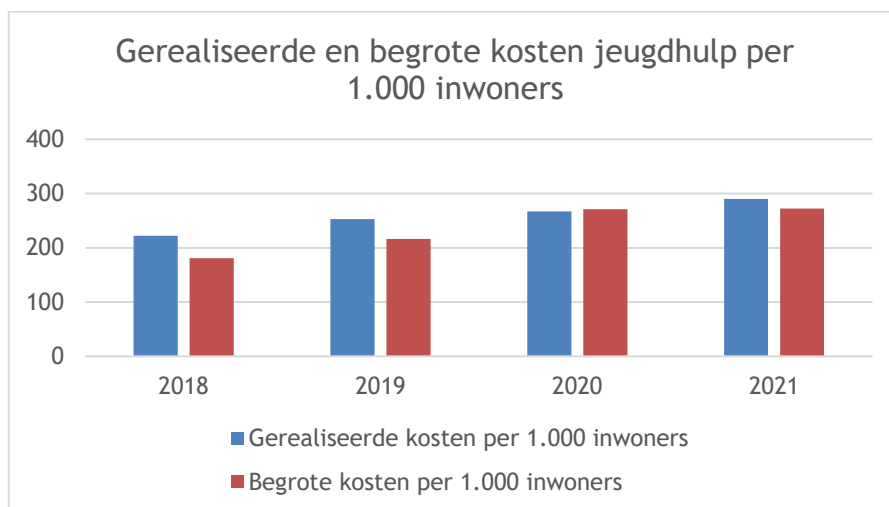
Figuur 2.2 Kosten jeugdhulp totaal



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein.



Figuur 2.3 Kosten jeugdhulp per 1.000 inwoners



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein.

2.2.2 Financiële alertheid op basis van beperkte informatie in 2018

In 2018 is in de Friese gemeenten een nieuwe inkoopsystematiek tot stand gekomen. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan. Dit inkoopmodel zou in vergelijking met het oude model eerder inzicht in de te verwachten verplichtingen ten laste van het zorgbudget moeten geven. In de bestuursrapportage over augustus en september 2018 wordt geconstateerd dat de (financiële) bevindingen over de eerste 8 maanden van 2018 aanleiding geven tot financiële alertheid en het afgeven van een winstwaarschuwing over het te verwachten resultaat. De gemeente spreekt de verwachting uit dat er sprake zal zijn van een overschrijding van het begrote jeugdhulpbudget voor 2018. Bij het inzichtelijk maken van de kosten van de jeugdhulp is het lastig dat de verantwoordingen van de zorgaanbieders deels pas in de loop van maart/april van het volgende kalenderjaar ontvangen worden.

Via actieve informatie wordt de raad op 23 oktober 2018 door het college geïnformeerd over het verwachte tekort op de jeugdhulp. De afhankelijkheid in de informatievoorziening van de Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân, waarover meer in het volgende hoofdstuk, en de aanbieders maakt dat het college tot de conclusie komt dat er nog te veel onzekerheden zijn om een realistische inschatting te maken van de hoogte van de overschrijding in de gemeente Súdwest-Fryslân en dat zij het dan ook niet opportuun vindt om bedragen te noemen. Wel worden er verschillende acties genoemd die erop gericht zijn om grip te krijgen op de budgetten voor de jeugdhulp. Een voorbeeld hiervan is een onderzoek dat in opdracht van de gezamenlijke wethouders jeugd is gestart naar de kostenoverschrijdingen en de maatregelen die genomen kunnen worden om de kosten terug te dringen. Daarnaast wordt de pilot Praktijkondersteuner Jeugd bij huisartsen genoemd.

In de jaarstukken over 2018 wordt vervolgens geconstateerd dat het resultaat voor de gemeente € 3,4 miljoen nadelig is. Het is met name de overschrijding op het begrote budget voor de Jeugdzorg die dit tekort heeft veroorzaakt. Het wordt als zorgelijk gezien dat een groot deel, namelijk € 3 miljoen, van de overschrijding op de jeugdzorg een structureel karakter heeft. Over het verwachte tekort in de Jeugdzorg is de raad in januari 2019 via actieve informatie geïnformeerd. In de jaarstukken wordt ook verwezen naar de uitkomsten van het eerder



genoemde provinciebrede onderzoek naar de oorzaken van het tekort. De overschrijding wordt in het bijzonder veroorzaakt door onevenredig hoge tarieven voor zogenaamde conversiecliënten (cliënten die worden omgezet van het oude naar het nieuwe inkoopmodel), een stapeling van trajecten, het niet strikt volgen van het administratieprotocol en de overheveling van cliënten uit de Wet langdurige zorg. De uitkomsten van dit rapport en de aanbevelingen ten aanzien van de gemeente Súdwest-Fryslân worden aangeboden aan de raad.

2.2.3 Aandacht voor het structurele karakter van overschrijding op jeugdhulp in 2019

In de bestuursrapportage van april 2019 wordt bevestigd dat er, zoals ook in de jaarrekening 2018 werd aangegeven, sprake is van een structurele overschrijding van € 3 miljoen op het begrote bedrag voor Jeugdhulp. De gemeente geeft daarbij aan dat zij aan de slag gaat met de aanbevelingen die opgeleverd zijn door de Friese Taskforce jeugd om de overschrijding niet verder op te laten lopen en waar mogelijk terug te dringen. In oktober 2019 constateert de gemeente vervolgens dat er sprake is van een toename in het gebruik van verblijf Jeugd. Dit is een provinciale trend. Dit heeft enerzijds te maken met een toename van het aantal cliënten en anderzijds met het onjuist inzetten van de verschillende verblijfscomponenten door zorgaanbieders. In de jaarstukken over 2019 wordt gesteld dat het tekort in het programma Sociaal wederom het gevolg is van hogere kosten voor de Jeugdzorg en dat deze overschrijding een structureel karakter heeft, waardoor de gemeente hier ook in de toekomst rekening mee moeten gaan houden. *“Onze zorg over de jeugdzorg hebben wij onder de aandacht gebracht bij de VNG en het Rijk. Wij vragen ons serieus af of de zorg in de huidige vorm door gemeenten moeten worden blijven uitgevoerd”*, aldus de gemeente Súdwest-Fryslân in de jaarstukken.

2.2.4 Oplopende kosten jeugdhulp maken ombuigingen noodzakelijk in 2020

In de programmabegroting voor 2020 worden forse ombuigingen opgenomen om te komen tot een gezonde meerjarenraming. De noodzaak tot het doorvoeren van deze ombuigingen is met name gelegen in het kunnen bekostigen van de hoge kosten van de jeugdzorg. In mei 2020 beschrijft de gemeente in een bestuursrapportage dat, gezien de structurele overschrijding op de jeugdzorg waarover in de jaarstukken 2019 werd gerapporteerd, er in 2020 weer een overschrijding van eenzelfde omvang wordt verwacht. De gemeente verwacht in de volgende bestuursrapportage een aangescherpte inschatting te kunnen maken waarin de effecten van de genomen maatregelen en de corona zijn meegenomen. Vanaf medio 2020 worden er op een andere manier prognoses gemaakt. Op basis van de oude methodiek (lineair doortrekken van betaalde kosten) worden er geen tekorten verwacht, maar op basis van de nieuwe prognoses, waarin trends worden meegenomen, op onderdelen wel. Dat laatste wordt echter weer niet onderbouwd door de afgegeven beschikkingen, met als gevolg dat een schatting van het eindejaar resultaat niet gegeven kan worden. Met name de (beperkte) aansluiting tussen beschikkingen en betalingen blijkt lastig in het voorspellen van de kostenontwikkelingen in de jeugdhulp. De gemeente wil de monitoring de komende periode doorontwikkelen en geeft daarnaast aan via beleid in te blijven zetten op het beheersen van de kosten, in het bijzonder door:

- Vergroten invloed gemeente op directe verwijzingen.
- Uitbreiden van praktijkondersteuners huisartsen (POH) Jeugd.
- Onderzoeken andere organisatie gebiedsteams.
- Versterken contractmanagement en toezicht.
- Aanscherping contracten jeugdhulp.
- Inzet op kosten Verblijf.



In de bestuursrapportage van augustus 2020 geeft de gemeente aan dat prognoses op het totaal redelijk overeenkomen met de begroting. In deze rapportage wordt onder meer aangegeven dat de intensievere sturing op Verblijf zijn vruchten lijkt af te werpen. In de volgende bestuursrapportage van september-oktober 2020 wordt aangegeven dat er inmiddels aansluiting is tussen beschikkingen en betalingen. Er worden nu ook prognoses gemaakt op basis van verplichtingen. Op basis van verschillende prognosemethoden wordt een tekort verwacht van € 900.000 op het jeugddomein en er wordt vervolgens een begrotingswijziging voorgesteld voor de onderdelen Verblijf, Specialistische Ondersteuning, Landelijk werkende instellingen en jeugd/onderwijs. Verder wordt in deze bestuursrapportage, in antwoord op vragen die zijn gesteld in de Commissie Boarger en Mienskip van 17 juni 2020, een overzicht gegeven van het aantal cliënten per voorziening gedurende de eerste tien maanden van 2020. In de bestuursrapportage van november-december wordt dit overzicht aangevuld met de laatste twee maanden van 2020. De prognose jeugdzorg laat in deze laatste bestuursrapportage in totaliteit een tekort zien van € 250.000 ten opzichte van de prognose zoals die in de bestuursrapportage over september-oktober is gegeven. Het tekort is met name te wijten aan hogere kosten voor Hoog specialistische jeugdzorg en hogere kosten voor Maatwerk voor de cliënten die de meeste zorg nodig hebben. De overschrijding hier is voor een groot deel te herleiden naar een enkele cliënt waarvan kosten van 2018 en 2019 zijn gedeclareerd. Ook in de jaarstukken over 2020 wordt gewezen op de nieuwe manier van prognoses maken die in 2020 in gang werd gezet. Hierbij zijn de lichte en specialistische jeugdhulp altijd in samenhang bekeken. Op totaalniveau komt de jaarrekening nagenoeg overeen met de prognoses, er is een verschil van € 45.000 negatief. Voor de jaarrekening ligt de verantwoording een niveau lager en daar laat de lichte ondersteuning een onderschrijding zien van rond de € 800.000, terwijl er op specialistische ondersteuning sprake is van een overschrijding van eenzelfde grootte. De wijze van prognoses maken wordt doorontwikkeld om ook de onderlinge verdeling tussen lichte en specialistische ondersteuning juist in te schatten.

2.2.5 Een toename van relatief dure maatwerktrajecten in 2021

In de bestuursrapportage van april 2021 worden verschillende begrotingswijzigingen voorgesteld, met in totaal een nadelig effect van € 184.000 op het begrote resultaat. Dit nadeel komt vooral door hogere subsidies aan Gecertificeerde Instellingen voor jeugdbescherming. Deze subsidies worden beschikt via SDF en wordt aan de hand van een verdeelsleutel doorberekend aan de afzonderlijke gemeenten. Door een toename van het aantal kinderen dat in voorgaande jaren bij de GI's werd geplaatst door de rechtbank, lopen de bedragen op. In de bestuursrapportages van mei/juni en juli/augustus wordt weer een overzicht gegeven van het aantal cliënten per voorziening. In de bestuursrapportage van september-oktober wordt gewezen op de extra middelen die vanuit de Meicirculaire beschikbaar zijn gekomen voor de wachttijden in de specialistische jeugdzorg. De gemeente Súdwest-Fryslân werkt samen met SDF en de andere Friese gemeenten aan plannen hiervoor en wil de extra middelen inzetten om de kosten die voortvloeien uit die plannen te dekken.

De gemeente Súdwest-Fryslân kan maatwerktrajecten inzetten De inzet hiervan is erop gericht om passende hulp op maat te bieden aan een jeugdige en zijn of haar systeem. Een maatwerkcontract kan aan de orde zijn wanneer de te bieden ondersteuning niet past binnen een profiel³ of wanneer er sprake is van een niet gecontracteerde zorgaanbieder. Ook als er sprake is van stapeling van hulpsoorten kan een maatwerkcontract in bepaalde gevallen een optie zijn. De looptijd die veelal in beginsel wordt aangehouden is zes maanden of zo kort

³ Een profiel geeft de aard van de ondersteuningsbehoefte van de jeugdige weer.



mogelijk, dit is casusafhankelijk. Na deze periode wordt gekeken of de ondersteuning al dan niet geboden kan worden via de reguliere mogelijkheden of dat maatwerk, na uitvoerige onderbouwing, aan de orde blijft. Sinds het begin van 2021 constateert de gemeente dat er een behoorlijke toename is van het aantal maatwerktrajecten, zowel in aantallen als in bedrag. Tot en met september zijn er circa 30 maatwerkovereenkomsten afgesloten ter waarde van 1,6 miljoen euro. In de begroting voor 2021 is hier geen rekening mee gehouden. De oorzaak van de toename wordt op verschillende manieren geduid in een managementrapportage. Enerzijds ziet de gemeente steeds meer een stevige houding van jeugdzorgaanbieders die vaker lijken aan te dringen op een maatwerkconstruct doordat ze aangeven dat het profiel en intensiteit de lading niet lijkt te dekken. Anderzijds zorgen de wachttijden bij de gebiedsteams voor verminderde regievoering op casuïstiek en minder tijd om scherper te ‘onderhandelen’ met aanbieders. De verminderde regievoering zorgt er daarnaast voor dat bestaande maatwerkovereenkomsten na de eerste periode duurzaam worden verlengd waarbij dus dezelfde intensiteit aan hulp ingezet is en blijft. Het komt bovendien vaker voor dat als gevolg van de wachttijd bij de gekozen aanbieder de problematiek verergerd is en reguliere profielen niet meer kunnen worden ingezet.

In de jaarstukken over 2021 wordt door de gemeente Súdwest-Fryslân geconstateerd dat er sprake is van € 1,0 miljoen nadeel met betrekking tot specialistische jeugdhulp, omdat de betalingen over afgelopen jaren hoger zijn dan op basis van de aangeleverde productieverantwoordingen van aanbieders mocht worden verwacht. Daarnaast blijkt er sprake te zijn van een negatieve afwijking van € 343.000, omdat er vaker duurdere vormen van specialistische jeugdhulp worden ingezet en dan vooral hersteltrajecten en maatwerktrajecten. Bovendien declareren de aanbieders meer binnen de afgegeven indicaties dan afgelopen jaren het geval was, een ontwikkeling die ook landelijk wordt gezien. Tegenover deze nadelige afwijkingen staan twee positieve afwijkingen. Ten eerste hebben in 2021 minder kinderen gebruik gemaakt van een vorm van specialistische jeugdhulp met verblijf waardoor de kosten € 375.000 lager uitvallen. Daarnaast is er provinciaal een hogere doeluitkering van het Rijk ontvangen, waardoor het aandeel van de gemeente in Veilig Thuis Friesland € 50.000 lager is.

2.2.6 Financiële ruimte door compensatie van het Rijk in 2022

In de Programmabegroting voor 2022 wordt gewezen op de forse ombuigingen die zijn opgenomen in de Programmabegroting 2020 om te komen tot een gezonde meerjarenraming. De noodzaak tot het doorvoeren van deze ombuigingen was met name gelegen in het kunnen bekostigen van de hoge kosten van de jeugdzorg. De gemeente constateert dat nu het Rijk compensatie heeft toegekend voor de kosten die gemeenten maken voor de jeugdzorg, de aanleiding voor de ombuigingen voor een groot deel is weggenomen. Daarnaast merkt de gemeente in de programmabegroting voor 2023 op dat de toen opgenomen ombuigingen ambitieus en niet realistisch waren. Dit rechtvaardigt het opnieuw beoordelen van de noodzaak van de opgenomen ombuigingen, aldus de gemeente. De compensatiebedragen geven de gemeente de financiële ruimte om een deel van de ombuigingen terug te draaien. In de programmabegroting voor 2023 wordt er daarnaast op gewezen dat gelijktijdig met het bericht over de extra middelen voor Jeugdzorg duidelijk is geworden hoe gemeenten om moeten gaan met de landelijke kortingen van € 100 miljoen in 2024 en € 500 miljoen vanaf 2025. Al eerder was bekend geworden dat het Rijk deze korting voor haar rekening neemt. Gemeenten krijgen echter wel daadwerkelijk minder bijdrage van het Rijk. Dit betekent lagere inkomsten in de algemene uitkering. Voor de gemeente Súdwest-Fryslân gaat het om bedragen van € 500.000 in 2024 en € 2.600.000 vanaf 2025. Tegenover deze lagere inkomsten staat dat gemeenten ook



voor eenzelfde bedragen rekening mogen houden met lagere kosten. Daardoor heeft de verlaging van de inkomsten per saldo geen nadelig effect op de begrotingen van gemeenten. Het Rijk is verantwoordelijk voor het invoeren van maatregelen die tot een dergelijke kostenverlaging moeten leiden. De gemeente geeft aan dat het onduidelijk is waar de kostenverlaging zich zal voordoen in de begroting, vandaar dat de kostenverlaging opgenomen wordt als een stelpost.



Hoofdstuk 3 Sturen op de inzet van jeugdhulp

3.1 Toegang tot jeugdhulp

3.1.1 Kaders

In artikel 2.2 van de Jeugdwet is vastgelegd dat de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In dit plan moet onder meer worden beschreven wat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zijn. In dit plan moet onder meer worden ingegaan op de gemeentelijke visie en doelstellingen van dit beleid, welke acties zullen worden ondernomen en welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten zal worden of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

In 2014 heeft de gemeenteraad van Súdwest-Fryslân het Beleidsplan Veerkracht in het sociaal domein vastgesteld. In dit beleidsplan is het door het college te voeren beleid vastgelegd met betrekking tot onder meer preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In het beleid wordt de basis gelegd voor de nieuwe manier van werken; integraal en gebiedsgericht. Omdat de jeugdzorg diverse voorzieningen op lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk niveau kent en om te bepalen wie welke jeugdzorgproducten contracteert, heeft het college vervolgens de notitie Zorg voor Jeugd vastgesteld. Het beleidsplan vormt de basis van de meest recente Verordening Jeugdhulp gemeente Súdwest-Fryslân die in 2018 is vastgesteld.

3.1.2 Uitgangspunten

De gemeente Súdwest-Fryslân heeft vier integrale gebiedsteams die zich richten op alle onderdelen van het sociaal domein, waaronder de jeugdhulp. Participatie en zelfredzaamheid zijn het doel en de eigen kracht van inwoners en hun omgeving vormen het vertrekpunt. Er wordt gestreefd naar ontschotting en vermindering van administratieve lasten en er wordt gezocht naar de samenhang tussen de Wmo, Jeugdzorg, Passend Onderwijs, schuldienstverlening en de Participatiewet. Vanuit de gebiedsteams kunnen de medewerkers lichte vormen van ondersteuning bieden. De gebiedsteams zijn samengesteld uit generalistische medewerkers met elk hun specialistische achtergrond. In elk team zijn alle disciplines binnen het sociaal domein vertegenwoordigd. Iedere manager van een gebiedsteam heeft zijn eigen aandachtsgebied. Periodiek worden er bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle jeugdmedewerkers van de verschillende gebiedsteams (kunnen) aansluiten.

In 2019 heeft er een evaluatie plaatsgevonden van het sociaal domein in de gemeente Súdwest-Fryslân. Vier jaar na de invoering van nieuwe taken binnen het sociaal domein wilde de gemeente Súdwest-Fryslân weten in hoeverre het was gelukt om plannen en ambities te realiseren. Daarbij werd onder meer gekeken naar het gebiedsgericht werken en de toeleiding tot zorg en ondersteuning. In de evaluatie wordt geconcludeerd (2019, p.22): *“De gebiedsteams hebben in de beleidsplannen een centrale positie gekregen. Zij zijn de brede toegangspoort voor inwoners met een ondersteuningsvraag, zij leveren de toegang tot geïndiceerde hulp, zij bieden zelf ondersteuning en zij zijn de verbinders met het voorliggend veld. Dit is een unieke*



positie die door geen enkele andere partij wordt ingenomen. Het ontbreekt echter aan voorwaarden om deze centrale positie ook te pakken. Zowel de aanbieders in het voorliggend veld als de aanbieders in de geïndiceerde hulp koersen op hun eigen opdrachten”.

3.1.3 Werken in integrale gebiedsteams

Vanuit het Klantcontactcentrum (KCC) komen hulpvragen via de centrale toegang bij de gebiedsteams binnen. Daar vindt triage plaats en wordt bepaald welk probleem bovenliggend is. Vervolgens wordt de casuïstiek binnen het team verdeeld en gaat een gebiedsteammedewerker naar de inwoner toe voor een brede uitvraag door middel van een keukentafelgesprek. Naar aanleiding van het keukentafelgesprek wordt de inzet bepaald; kan het door het gebiedsteam zelf met (maximaal zes) kortdurende gesprekken worden opgelost of is het een specialistische jeugdhulpvraag. Door de complexiteit van de vraag naar jeugdhulp kunnen de gebiedsteams in de praktijk weinig hulpvragen zelf oppakken, zo wordt door respondenten geconstateerd. De gebiedsteams komen naar eigen zeggen onvoldoende toe aan preventief werken, terwijl zij dat wel graag zouden willen. Onder de huidige omstandigheden wordt gekozen voor eerst het nodige en dan het nuttige; meervoudig complexe problematiek gaat voor, omdat hier veelal de veiligheid van de kinderen in het geding is.

In 2022 was er sprake van een wachtlijst bij de gebiedsteams. Er was destijds sprake van veel verloop en een hoog ziekteverzuim. Er is toen door middel van inhuur een tijdelijk werkvoorraadteam jeugd ingezet en dat team heeft ervoor gezorgd dat de wachtlijst verdween. Om te voorkomen dat met het opheffen van het werkvoorraadteam de wachtlijsten weer oplopen wordt er ten tijde van dit rekenkameronderzoek gezocht naar structurele uitbreiding van de capaciteit van de gebiedsteams. In een interview wordt aangegeven dat er meer kaders komen, bijvoorbeeld ten aanzien van regievoering. De werkdruk moet gemanaged worden door, wanneer betrokkenheid niet meer nodig is, casuïstiek af te sluiten. Meer capaciteit en kaders helpen de medewerkers van de gebiedsteams. Zij krijgen dan meer ruimte om de lichte ondersteuning op te pakken. In een interview wordt aangegeven dat er nog een analyse wordt gemaakt van hoe het gebiedsteam eruit zou moeten zien, juist omdat er meer taken bijkomen en de casuïstiek complexer wordt.

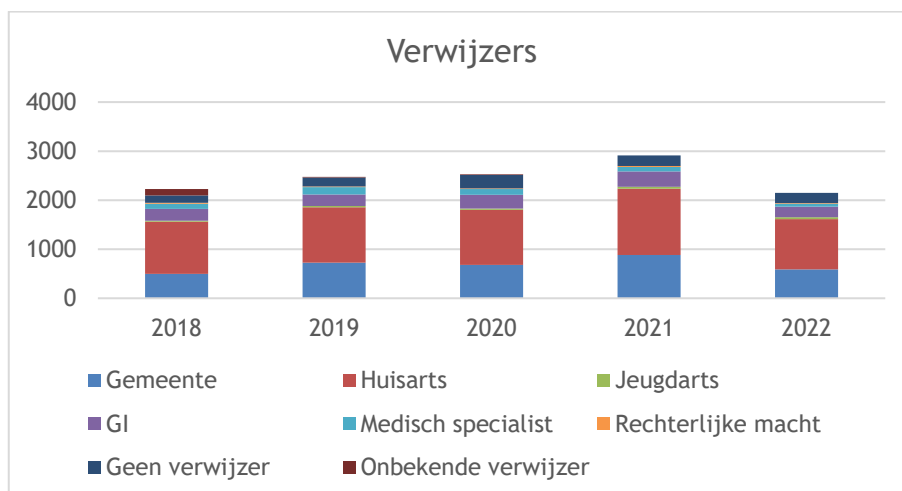
3.1.4 Verschillende toegangspoorten tot jeugdhulp

Er zijn naast de gemeentelijke toegang ook andere toegangspoorten tot de jeugdhulp. Met name de huisarts is een belangrijke toegangspoort tot jeugdhulp. In 2022 was bij 27 procent van de jeugdhulptrajecten in Súdwest-Fryslân de gemeente de verwijzer en bij 47 procent van de jeugdhulptrajecten de huisarts. Het aandeel verwijzingen door de huisarts is de afgelopen jaren stabiel gebleven. De trajecten waarbij de huisarts de verwijzer was duurden gemiddeld langer en werden gemiddeld minder vaak volgens plan, maar veelal wel in overeenstemming, voortijdig afgesloten.⁴ Op de verwijzingen vanuit de huisartsen heeft de gemeente weinig invloed.

⁴ Waarstaatjegemeente.nl; geraadpleegd op 7 april 2023.



Figuur 3.1 Verwijzers bij beëindigde jeugdhulptrajecten



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein.

De gemeente Súdwest-Fryslân werkt met praktijkondersteuners (POH-ers) Jeugd GGZ bij de huisartsenpraktijken. Zij zijn geen onderdeel van het gebiedsteam en worden deels bekostigd door de gemeente en deels door de ziektekostenverzekering en door de huisartsen zelf. De ervaring was dat huisartsen sneller doorverwezen naar de (duurdere) specialistische jeugdhulp. Er wordt nu gewerkt aan het verbeteren van de verbinding en meer uniformiteit in de werkwijze. De POH-ers nemen, indien nodig, contact op met de centrale toegang van de gebiedsteams voor afstemming. Bij bijna alle huisartsenpraktijken in de gemeente Súdwest-Fryslân werkt nu een POH-er Jeugd GGZ. In 2023 wordt ZorgDomein, een landelijk en digitaal verwijssysteem, geïntroduceerd. Via ZorgDomein kan de huisarts een aanmelding bij het gebiedsteam doen. Vanuit de gemeente hoopt men dat dit huisartsen helpt om sneller het gebiedsteam te vinden. Daarmee krijgt de gemeente ook meer grip op de uitgaven, al kan het tegelijkertijd wel leiden tot een toename van de instroom bij de gemeente. Opgemerkt wordt dat de gemeente breder uitvraagt dan de huisarts, waardoor het langer kan duren voordat ouders en kinderen zorg ontvangen, in het bijzonder bij GGZ problematiek.

Een andere belangrijke verwijzroute is via de gecertificeerde instellingen (GI's) die zich bezighouden met jeugdbescherming en jeugdreclassering. Ongeveer tien procent van de verwijzingen loopt via de GI's. Bij maatwerkcontracten vanuit de GI's heeft de gemeente formeel weinig invloed op de zorg die wordt ingezet. Wel is er onderling contact over het inzetten van de noodzakelijke hulp, zo wordt in interviews aangegeven.

3.2 Samenwerking in de keten

3.2.1 Samenwerking in het voorveld

Op dit moment werkt de gemeente Súdwest-Fryslân al samen met het onderwijs aan onderwijszorgarrangementen. Dit zijn collectieve arrangementen die kunnen helpen om intensieve zorgtrajecten en schooluitval te voorkomen. De gemeente Súdwest-Fryslân ziet kansen in het een integrale kindaanpak samen met het onderwijs. De schoolmaatschappelijk werker kan problemen al in een vroeg stadium signaleren en deze werkwijze zou niet alleen op



middelbare scholen, maar ook op basisscholen ingezet kunnen worden. In een interview wordt aangegeven dat dit nu verder wordt verkend waarbij ook naar andere gemeenten wordt gekeken, waaronder Leeuwarden.

3.2.2 Resultaatgericht samenwerken met jeugdhulpaanbieders

Het traject om resultaatgericht te sturen op de jeugdhulp is regionaal ingezet en heeft geresulteerd in contractafspraken met aanbieders. Bij resultaatsturing bepaalt de gebiedsteammedewerker de ondersteuningsvorm en de aanbieder de intensiteit van de benodigde hulp. In de evaluatie uit 2019 wordt geconstateerd dat de eerste resultaten laten zien dat deze werkwijze medewerkers in de toegang niet per se beter positioneert; voor gebiedsteammedewerkers is het lastig om te bepalen of het resultaat behaald is en bovendien hebben zij geen invloed op de intensiteit van de hulp die wordt ingezet. Ook bestaat er onduidelijkheid over de verhouding tussen lokaal en regionaal contractmanagement in het jeugddomein. Verder wordt geconcludeerd dat het geven van lichte ondersteuning en het sturen op resultaten voor de inwoner door de gebiedsteams nog onvoldoende uit de verf komt.

In de interviews is gesproken over de wijze waarop resultaatsturing momenteel invulling krijgt in de gemeente Súdwest-Fryslân. Het inzichtelijk maken van de mate waarin de doelen van de gemeente Súdwest-Fryslân worden bereikt gebeurt op individueel cliëntniveau. Gebiedsteammedewerkers maken resultaatafspraken met zorgaanbieders. De medewerkers bepalen de te behalen resultaten en de aanbieder werkt de doelen uit. Vervolgens hebben medewerkers van gebiedsteams periodieke evaluatiemomenten met zorgaanbieders om inzichtelijk te krijgen of de resultaten behaald zijn en in welke mate. Voor zover mogelijk wordt hierop gestuurd. De ervaring is dat de bereidheid om informatie uit te wisselen met het gebiedsteam over de behaalde resultaten per aanbieder verschilt.

Het zou goed zijn wanneer het administratieprotocol strikter nageleefd zou worden, wordt in een interview opgemerkt. Zorgaanbieders zijn vaak (te) laat met het indienen van een verzoek om toewijzing na verwijzing door een huisarts of een GI. Dat is niet conform het administratieprotocol, maar de zorg is dan al gestart en kan niet zomaar worden gestopt. Dit leidt in de praktijk soms tot lastige discussies van gebiedsteammedewerkers met zorgaanbieders.

3.2.3 Sturen op uitgaven

Er wordt verschillend gedacht over de mate waarin gebiedsteammedewerkers kostenbewust zijn en sturen op de uitgaven voor jeugdhulp. Daarbij wordt opgemerkt dat de invloed van de gemeente op de uitgaven voor jeugdhulp beperkt is; het betreft een open einde regeling en daarbij moet de zorg voor jongeren leidend zijn. Vanuit de gebiedsteams wordt een verstopping van de keten gesignaleerd. Wanneer gebiedsteammedewerkers jongeren willen plaatsen dan blijkt het in de praktijk vaak lastig om een passende plek voor hen te vinden. Er zijn onvoldoende aanbieders voor de hulp die de gemeente vraagt voor de jongeren. Reden kan zijn dat er geen plaats is bij de beoogde aanbieder of dat de beoogde aanbieder vindt dat een andere aanbieder passender zou zijn. Ook kan het zo zijn dat de hulp niet past binnen de profielen van de inkoop. Een respondent geeft aan dat het de gemeente met name in geval van crisis, waarin veelal sprake is van multiproblematiek en waarbij de veiligheid in het geding is, aan doorzettingsmacht ontbreekt. Wanneer er geen passende hulp is, dan worden er met aanbieders afspraken gemaakt door middel van (relatief duur) maatwerk om zo de jeugdige toch de hulp en veiligheid te bieden die nodig is. Maatwerktrajecten, buiten de ingekochte zorg om, moeten altijd met een praktijkbegeleider of gedragswetenschapper worden besproken. De



medewerker van het gebiedsteam bepaalt het profiel en de aanbieder de intensiteit. Bij trajecten met een hogere intensiteit die duurder zijn dan 7.000 euro vindt er ook altijd afstemming met de praktijkbegeleider of gedragswetenschapper plaats. Een respondent geeft aan dat er bij bepaalde profielen en intensiteiten wel een bezuinigingsslag gemaakt kan worden. Hij merkt op dat er steeds individuele afwegingen worden gemaakt op casusniveau, maar dat de gemeente er ook toe zou kunnen besluiten om bepaalde zorgvormen niet meer te verlenen en om bijvoorbeeld geen maatwerktrajecten meer te starten, omdat er nu eenmaal gekozen is voor een bepaalde inkoopsystematiek. De gemeenteraad zou zijns inziens betrokken moeten worden bij een dergelijk besluit om geen maatwerk meer toe te passen om de (kosten van de) jeugdhulp meer beheersbaar te maken.

3.2.4 Samenwerking vanuit het perspectief van een aanbieder

In het eerdere rekenkameronderzoek uit 2015 is met vertegenwoordigers van verschillende jeugdhulpaanbieders gesproken over mogelijke knelpunten die zich bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg (kunnen gaan) voordoen, maar ook over de kansen die zij zien in de beoogde systematiek en werkwijze. Uit deze gesprekken kwamen verschillende aandachtspunten naar voren, waaronder:

- Zorgen over de omvang van de nieuwe instroom
- Een gebrek aan ervaring en deskundigheid bij gemeenten
- Sturing op resultaten is gewenst, maar zorgen over bureaucratiesing
- De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen
- Diversiteit in regels en werkwijzen gemeenten

In het kader van dit rekenkameronderzoek is met vertegenwoordigers van een aanbieder gesproken om een indruk te krijgen van de ervaringen met de huidige samenwerking met gemeenten in het algemeen en de gemeente Súdwest-Fryslân in het bijzonder.

De betreffende zorgaanbieder is positief over de samenwerking met de gebiedsteams van de gemeente Súdwest-Fryslân. Er is sprake van goede betrokkenheid en ook het contact met de zorgadministratie (backoffice) van de gemeente verloopt naar wens. De aanbieder ervaart dat er ruimte is voor het gesprek en uitleg wanneer men bijvoorbeeld voortijdig door de beschikking heen is of zaken anders lopen dan vooraf bedacht of ingeschat en dat wordt zeer gewaardeerd. Soms lijkt een casus mild, bijvoorbeeld als gevolg van een onduidelijke verwijzing vanuit een huisarts, maar dan blijkt de problematiek toch complexer. In sommige gemeenten is het dan lastig om de beschikking op te hogen, maar in Súdwest-Fryslân is dat niet het geval. Elkaar beter leren kennen heeft geleid tot meer vertrouwen in elkaars onderbouwing.

De meeste jongeren worden naar de betreffende aanbieder verwezen door de huisarts. Soms zijn jongeren al in zorg bij andere aanbieders, maar omdat deze niet zelf mogen verwijzen gebeurt dat dan via de huisarts. Ook wordt er wel verwezen via de gebiedsteams. Dat gebeurt in de vorm van een directe verwijzing, maar ook wordt wel de vraag voorgelegd: kunnen jullie ons helpen? Omdat de zorg voor jeugdigen uiteindelijk weer naar gebiedsteams teruggaat, wordt actief geprobeerd om gebiedsteams al in een vroegtijdig stadium te betrekken. Normaliseren en de inzet van de eigen omgeving zijn het uitgangspunt. Vanuit de backoffice van de betreffende aanbieder wordt als verbeterpunt voor de gemeente Súdwest-Fryslân meegegeven dat wanneer een verzoek wordt afgewezen, medewerkers geen rechtstreeks contact kunnen hebben met het betrokken gebiedsteam. Dat contact loopt dan via de POH-er en dat wordt als lastig ervaren.



De aanbieder ervaart dat medewerkers van gebiedsteams sinds de decentralisatie meer kennis en ervaring hebben opgedaan met betrekking tot jeugdhulp, al is dit bij verschillende gemeenten wel kwetsbaar door het verloop van personeel. Wat de aanbieder opvalt is dat er meer overleg is en meer wordt samengewerkt tussen gebiedsteams en aanbieder. De casussen die goed gaan zijn de casussen waar gebiedsteams contact opnemen met de aanbieder en er overleg plaatsvindt. Die afstemming aan de voorkant wordt van groot belang gevonden. Soms zijn gemeenten en (andere) aanbieders (te) lang aan de slag met casuïstiek en was het wenselijk geweest eerder gespecialiseerde hulp in te schakelen. Omdat de zorg voor jeugdigen uiteindelijk weer naar gebiedsteams toe gaat, wordt actief geprobeerd om gebiedsteams in een vroegtijdig stadium te betrekken. Normaliseren en de inzet van de eigen omgeving zijn daarbij het uitgangspunt. De financiële situatie van gemeenten voelt voor de aanbieder op dit moment als minder problematisch dan in het verleden.

Bij het afschalen loopt de aanbieder soms tegen wachtlijsten bij andere aanbieders aan. De aanbieder wil graag meer gaan samenwerken met andere aanbieders, bijvoorbeeld het gezamenlijk opzetten van groepen of het uitvoeren van gezamenlijke intakes. Dit vraagt nog wel om nadere afstemming met de betrokken gemeenten.

3.3 Regionale samenwerking

3.3.1 Gezamenlijke inkoop en bekostiging jeugdhulp

De Friese gemeenten werken samen bij de inkoop van specialistische jeugdhulp in een gemeenschappelijke regeling. Zij hebben per 1 januari 2018 een inkoop- en bekostigingssysteem voor de specialistische jeugdhulp ingevoerd. Met dit systeem beoogden de gemeenten te sturen op resultaat en een aantal doelen te realiseren, namelijk:⁵

1. De ondersteuningsbehoefte van de cliënt staat centraal
2. Integrale hulpverlening
3. Meer ondersteuning dichtbij huis
4. Terugdringing van de specialistische jeugdhulpverlening
5. Ruimte voor de professional
6. Keuzevrijheid voor de cliënt om te kiezen tussen zorgaanbieders
7. Concurrentie tussen zorgaanbieders op kwaliteit

Voorafgaand aan de start van het nieuwe inkooptraject, na het eindigen van de contracten met de aanbieders op 31 december 2021, wilden de Friese gemeenten weten of de doelen waren behaald en de randvoorwaarden waren ingevuld. In september 2020 verscheen de evaluatie van het Friese inkoop- en bekostigingssysteem voor de jeugdhulp die werd uitgevoerd door de Werkgroep Evaluatie⁶. De belangrijkste conclusies van de evaluatie luiden als volgt (2020, p.18):

- Er zijn verbeteringen gerealiseerd als het gaat om samenwerking, het elkaar weten te vinden en resultaatgericht werken

⁵ Startdocument Inkoop Jeugdhulp in Friesland 2018 en verder.

⁶ Deze werkgroep bestond uit vijf beleidsadviseurs van Friese gemeenten en de projectleiding voor de inkoop 2022. De werkgroep werd aangevuld met de onafhankelijke regio-adviseur Noord-Nederland van het landelijk Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (OZJ).



- Het Friese jeugdhulpstelsel is in 2018 gestart op basis van vertrouwen en inhoud. De druk op de financiën heeft ertoe geleid dat dit is veranderd en dat het stelsel op dit moment niet meer werkt zoals het bedoeld was, is uitgedijd en te maken heeft met veel administratieve lasten
- Een aantal belangrijke randvoorwaarden is nog niet ingevuld, waaronder de beschikbaarheid van data-analyses. Dat maakt dat sturing op basis van data op dit moment voor gemeenten nog niet mogelijk is
- Doorontwikkeling van het stelsel is mogelijk én noodzakelijk met een nieuw evenwicht tussen vertrouwen en controle en inhoud en geld, en met een veel kleinere administratieve ballast dan nu het geval is
- Het succes van die doorontwikkeling hangt in belangrijke mate af of de regie op het stelsel versterkt kan worden
- Essentieel bij dit alles is de vraag of de gemeenten als gezamenlijke opdrachtgever en financier nog steeds de doelen dragen en bereid zijn de noodzakelijke randvoorwaarden in te vullen

Op basis van de geconstateerde knelpunten en de conclusies deed de werkgroep verschillende aanbevelingen. Zo zou er een nieuwe regionale visie opgesteld moeten worden met inhoudelijke doelen voor de jeugdhulp en het zorglandschap om scherp te kunnen sturen op de transformatie van het zorglandschap. Daarbij zou het principe van ‘goed-genoeg’ uitgewerkt moeten worden; wanneer is de cliënt tevreden en is de geboden hulp voldoende? Er zou gedefinieerd moeten worden wat wel en wat geen jeugdhulp is. Ook zou er geïnvesteerd moeten worden in de versterking van de kwaliteit van de professionals in de gebiedsteams en zou het werken vanuit de bedoeling centraal moeten staan.

In 2022 werden er met het opstellen van de nieuwe Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân (SDF) nieuwe afspraken gemaakt met betrekking tot de regionale samenwerking in het jeugddomein. In deze regeling is bepaald dat de centrumgemeente Leeuwarden voor de gastgemeenten, waaronder de gemeente Súdwest-Fryslân, de inkoop, de regiocoördinatie en het accounthouderschap voor gecontracteerde partijen en facultatief het financieel-administratief verwerken alsmede het cliëntenbeheer uitvoert. De regeling heeft zowel betrekking op (onderdelen van) de Wmo als op de Jeugdwet. In het kader van de wettelijk verplichte samenwerking voor de Jeugdwet gaat het daarbij om:

- Gesloten jeugdhulp
- Jeugdbescherming
- Jeugdreclassering

In het kader van de vrijwillige samenwerking voor de Jeugdwet gaat het om:

- Spoedeisende zorg
- Weinig voorkomende jeugdhulp
- Pleegzorg
- Hoog specialistische zorg
- Gespecialiseerde jeugdhulp (specialistische jeugdhulp, ernstig enkelvoudige dyslexie en wonen)

De verschillende functies die de centrumgemeente vervult met betrekking tot bovenstaande taken zijn uitgewerkt in bijlage IV.



Inmiddels is de nieuwe inkoop van jeugdhulp uitgesteld tot 1 januari 2024, omdat enkele aanbieders beroep hebben aangetekend met betrekking tot de tarieven. Uitgangspunt bij de nieuwe inkoop is dat de aanbieders die gecontracteerd worden voldoen aan een aantal kwaliteitseisen die hoger zijn dan bij de vorige inkoop, om zo kwalitatief goede zorgaanbieders te contracteren die kunnen meebewegen om passende hulp voor de jeugdige te bieden of te ontwikkelen. Een mogelijk gevolg is dat er minder aanbieders gecontracteerd worden. In een interview wordt aangegeven dat het vanuit het perspectief van contractmanagement prettig is wanneer er minder aanbieders zijn, maar dat het de vraag is of dit ook daadwerkelijk gaat helpen in het terugdringen van de uitgaven voor jeugdhulp. Mogelijk neemt de vraag naar maatwerktrajecten of persoonsgebonden budgetten (PGB's) toe wanneer inwoners kiezen voor specifieke (niet-gecontracteerde) zorgaanbieders.

3.3.2 Lokaal versus regionaal contractmanagement

Het contractmanagement voor jeugdhulp vindt deels plaats door SDF, omdat daar de inkoop voor alle Friese gemeenten is belegd, en deels lokaal vanuit de gemeente Súdwest-Fryslân. De gemeente Súdwest-Fryslân sluit aan bij overleg met aanbieders wanneer het de eigen gemeente betreft. Bij lokale contracten voert de gemeente zelf de gesprekken met de aanbieders en doet zij ook zelf de beleidsvoorbereidende werkzaamheden en het inkooptraject. Vanuit lokaal contractmanagement wordt geconstateerd dat er de afgelopen twee jaar relatief veel maatwerktrajecten zijn ingezet, terwijl het uitgangspunt is dat met de ingekochte jeugdhulp zoveel mogelijk in de gehele vraag naar jeugdhulp wordt voorzien. Maatwerktrajecten zijn relatief duur. Vanuit contractmanagement wordt gesignaleerd dat GI's vaker buiten de gecontracteerde aanbieders om verwijzen. Hierover vindt momenteel overleg met hen plaats. Soms is er geen plek bij gecontracteerde aanbieders, maar soms ook leiden personeelwisselingen of een informatieachterstand bij de GI's tot de inzet van maatwerk, zo wordt in een interview aangegeven.

Op casusniveau heeft de contractmanager van de gemeente Súdwest-Fryslân contact met de aanbieder wanneer er problemen zijn, dergelijke signalen worden niet rechtstreeks vanuit het gebiedsteam besproken met de betreffende aanbieder. Wanneer er meerdere signalen zijn dat de samenwerking niet goed loopt, dan wordt dit bij SDF neergelegd. De problemen die worden gesignaleerd in de keten en die in het voorgaande werden beschreven, worden ook door de portefeuillehouder bij SDF op de agenda gezet. Deze manier van werken is nu beter dan in het verleden omdat er bij SDF meer capaciteit voor contractmanagement beschikbaar is gekomen. Toch wordt vanuit de gemeente ervaren dat het vaak nog lang duurt voordat SDF actie onderneemt. Maandelijks vindt er een Fries contractmanagersoverleg plaats waar ook SDF bij aanwezig is en waarin afstemming plaatsvindt en signalen over aanbieders worden gedeeld.

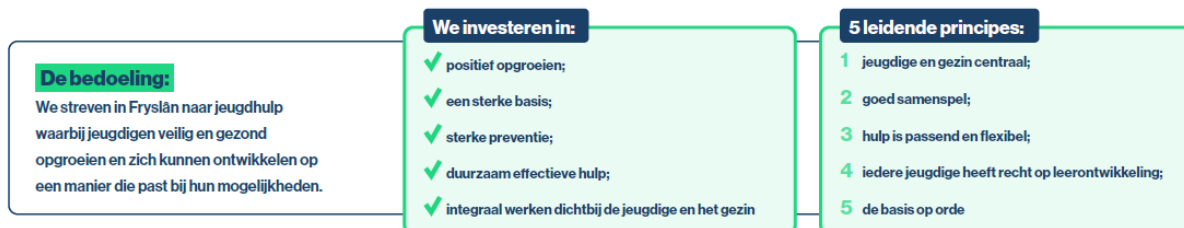
3.3.3 Gezamenlijk transformeren van de jeugdhulp

Elke jeugdhulpregio in Nederland stelt een regiovisie op, zo ook de jeugdhulpregio Fryslân. Hiermee wordt de regionale samenwerking en het opdrachtgeverschap versterkt. De Friese gemeenten hebben samen met alle partners, waaronder jeugdhulpaanbieders en cliënten, de Fryske regiovisie Jeugdhulp vormgeven. In deze visie worden de gewenste beweging van het zorglandschap, de verbinding tussen de lokale toegang en specialistische jeugdhulp, een niet-vrijblijvende governance en de jeugdfuncties waarop bovenregionaal wordt samengewerkt beschreven. Verder moet de regiovisie bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten, het realiseren van reële tarieven en het borgen van de zorgvuldigheidseisen van de inkoop. Er zijn in 2020 in VNG verband met de zogenaamde Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) verschillende procesmatige en inhoudelijke eisen gesteld die gemeenten moeten



vastleggen in hun regiovisie. De Fryske Regiovisie Jeugdhulp is vastgesteld door de afzonderlijke Friese gemeenteraden. In de gemeente Súdwest-Fryslân gebeurde dat op 13 april 2023. In onderstaande figuur staat de kern van de Fryske Regiovisie weergegeven.⁷

Figuur 3.2 De Fryske Regiovisie Jeugdhulp



Bron: Mei-inoar foar ús bern - De Fryske Regiovisie Jeugdhulp 2023 - 2026, p.5.

In de Fryske Regiovisie staat beschreven dat ook het vervolg hiervan in partnerschap wordt vormgegeven. In jaarplannen worden de concrete acties en thema's benoemd waarmee de Friese gemeenten dat jaar aan de slag gaan. Daarnaast spreken de gemeenten af om structureel met elkaar in gesprek te blijven op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau.

3.3.4 Hervormingsagenda Jeugd

Op landelijk niveau zijn het ministerie van VWS, zorgaanbieders, cliënten(vertegenwoordigers), professionals en de VNG bezig met het opstellen van de Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028. Het doel van de Hervormingsagenda Jeugd is tweeledig:

1. Betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is
2. Een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel

De Hervormingsagenda moet een inhoudelijke vernieuwing van het jeugdstelsel opleveren die de kwaliteit van de jeugdhulp verhoogt. Het opstellen van de Hervormingsagenda liep vertraging op door onenigheid tussen verschillende partijen over de structurele extra besparing op de jeugdhulp die in het meest recente Regeerakkoord werd aangekondigd.

In april 2023 werd bekend dat de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Rijk een principeakkoord hebben bereikt over het financiële kader voor de Hervormingsagenda Jeugd. Afsgesproken is dat er in 2024 en 2025 in totaal € 385 miljoen minder hoeft te worden bespaard. Vanaf 2026 blijft er een bezuiniging staan.

In mei 2023 bereikten cliëntenorganisaties, professionals, aanbieders, gemeenten en het Rijk een principeakkoord over de inhoud van de Hervormingsagenda Jeugd en gaven zij aan de gemaakte afspraken met een positief advies voor te leggen aan hun achterban. De Hervormingsagenda Jeugd bevat een groot pakket maatregelen om de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen. Zo zal er structureel worden geïnvesteerd in de landelijke kwaliteit en effectiviteit van jeugdhulp. Ook komt er een aanpassing van de Jeugdwet, waardoor duidelijker wordt waarvoor kinderen en ouders hulp kunnen krijgen. Gemeenten worden verplicht bepaalde specialistische zorg regionaal in te kopen om beschikbaarheid en continuïteit van zorg beter te organiseren. Er zal minder papierwerk en administratie nodig

⁷ Mei-inoar foar ús bern. De Fryske Regiovisie Jeugdhulp 2023 - 2026.



zijn, zodat medewerkers daar zo min mogelijk tijd aan kwijt zijn. Ook zullen wijkteams worden versterkt en moet betere samenwerking met bijvoorbeeld het onderwijs er voor zorgen dat kinderen en jongeren meer met collectieve voorzieningen worden ondersteund. Uithuisplaatsingen worden zoveel mogelijk voorkomen en teruggedrongen.⁸

3.4 Monitoring

Zoals uit hoofdstuk 3 is gebleken heeft de gemeente Súdwest-Fryslân de afgelopen jaren verschillende stappen gezet in de doorontwikkeling van de monitoring om zo beter zicht te krijgen op de ontwikkelingen in de jeugdhulp. De te verwachten uitgaven worden op een andere manier geprognoseerd en er wordt naast financiële overzichten periodiek inzicht gegeven in aantallen cliënten per voorziening. Op verzoek kunnen de verschillende bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen rapportages ontvangen. Vanuit de gebiedsteams is er periodiek overleg met medewerkers van control, financiën en kwaliteit waarin managementinformatie wordt besproken. Er is binnen de gemeente nog veel (meer) informatie beschikbaar, bijvoorbeeld over aanbieders, is de indruk van de respondenten. Sinds anderhalf jaar is er in de gemeente een data analist werkzaam voor het sociaal domein. Het is nu eenvoudiger om de benodigde cijfers in beeld te krijgen en het is mogelijk om een betere inschatting van de kosten te maken.

Er wordt in de gemeente Súdwest-Fryslân nog niet gestuurd aan de hand van real-time informatie in dashboards, hoewel dat laatste volgens verschillende respondenten wel wenselijk zou zijn. Er is in het verleden een aanzet hiertoe gedaan, maar dit is gestopt omdat niet aan alle randvoorwaarden kon worden voldaan. De ervaring is dat er in de gemeente Súdwest-Fryslân in beperkte mate wordt gestuurd op de ontwikkelingen in kosten en aantallen. Wanneer bijvoorbeeld de kosten van verblijf stijgen, dan wordt daarnaar gekeken en wordt aan SDF gevraagd om de contracten nog eens na te kijken. De hoge kosten van maatwerk is een aandachtspunt dat wordt meegegeven aan de gebiedsteams en die gaan dan vervolgens uitzoeken wat hieraan gedaan kan worden. In een interview wordt erop gewezen dat er nu nog vooral financieel wordt gestuurd en dat hierbij meer de verbinding gemaakt zou moeten worden met ontwikkelingen in het zorggebruik: hoeveel cliënten krijgen welke zorgwaarte en welke ontwikkelingen doen zich daarin voor. Dat moet concreter worden en daar wordt een uitdaging gezien; van financiële analyses naar inzicht in aard en aantallen. De gemeente wil dat cliënten van zwaardere zorg naar lichtere ondersteuning of naar eigen ondersteuning door de gebiedsteams gaan en dat zou de gemeente inzichtelijk willen krijgen, aldus een respondent. Vanuit de gebiedsteams wordt de kanttekening geplaatst dat sturen op jeugdhulp moeilijk is door de aard van de problematiek en door de context. Cijfers zijn van belang, maar inzicht in casuïstiek is beter, ook voor het inzicht van de raad, wordt hierbij opgemerkt.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/05/17/hervormingsagenda-over-verbeteringen-jeugdzorg>, geraadpleegd op 19 mei 2023.



Hoofdstuk 4 Perspectief van de raad

4.1 Het perspectief ten tijde van de transitie

In het rekenkameronderzoek uit 2014 werden gesprekken gevoerd met op één na alle fracties die destijds in de gemeenteraad vertegenwoordigd waren. Uit deze gesprekken bleek dat raadsleden positief waren voor wat betreft de communicatie over en de houding van de gemeente ten aanzien van de transitie in het jeugd domein. Verder gaf men aan dat de raad weliswaar zeer frequent wordt geïnformeerd, maar minder frequent wordt gevraagd een besluit te nemen. De besluiten die wel door het college aan de raad werden voorgelegd, waren vrij abstract van aard en leken gericht op het scheppen van ruimte voor het college of de ambtelijke organisatie. Gevolg was dat nadien verschillende interpretaties aan de genomen besluiten konden worden gegeven, zo constateerde de rekenkamer.

Verder bleek uit het onderzoek dat de informatievoorziening richting de raad in accent moest verschuiven. Waar het in 2014 nog ging om kaderstellende besluiten met betrekking tot de decentralisatie (het proces ernaar toe), ging het vanaf 2015 om indicatoren die de raad de gelegenheid moeten bieden te kunnen sturen. Welke indicatoren dat zouden moeten zijn moest nog worden bezien en het voornemen om te monitoren op indicatoren zoals doorstroom en uitstroom en verwijspatronen werd door de rekenkamer op zichzelf raadzaam gevonden, maar daarbij werd opgemerkt dat dit een nadere concretisering behoeft die enkel in dialoog gemaakt kan worden.

De ontschotting van de verschillende budgetten binnen het sociaal domein werd door verschillende raadsleden als positief ervaren. Aan de andere kant werd ook de behoefte geuit om separaat zicht te houden op het financiële verloop binnen de jeugdzorg. Raadsleden verwachtten een behoorlijke groei van de instroom richting eerste lijn jeugdzorg en daarmee mogelijk oplopende kosten.

Tot slot spraken alle geraadpleegde raadsleden zich uit tegen samenwerking in een nieuwe gemeenschappelijke regeling (GR); dan is de raad de regie kwijt en is er alleen een extra laag en extra kosten, zo werd door hen gesteld. Met betrekking tot de samenwerking met (private) zorgaanbieders blijkt wantrouwen te bestaan bij verschillende raadsleden.

Raadsleden zien ten tijde van het rekenkameronderzoek risico's voor de ambtelijke organisatie, de decentralisatie betekent een hele ommezwaai, en ook voor de doelgroep. De overgangperiode van de oude naar de nieuwe situatie brengt het risico met zich mee dat cliënten tussen de wal en het schip geraken, zo wordt opgemerkt.

4.2 Het perspectief van de raad in 2023

In het kader van dit rekenkameronderzoek werd een enquête uitgezet onder raadsleden met jeugdhulp in portefeuille en werd een aantal raadsleden in een groepsgesprek nader bevraagd. Raadsleden signaleren dat bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vechtscheidingen, een probleem zijn en hun effect hebben op kinderen. Een andere tijdgeest vraagt om een andere manier van werken. Raadsleden denken daarbij aan praten met kinderen in plaats van



praten over kinderen, bijvoorbeeld door middel van een jongerenadviesraad. Raadsleden benadrukken het belang van preventie en voorlichting. Zij zien het als een voordeel dat jeugdhulp naar de gemeente is gegaan, zowel voor de kinderen als voor de ouders. Raadsleden zijn enthousiast en horen goede geluiden over het werken met POH-ers. Wel horen zij van inwoners dat wachtlijsten nog erg lang zijn en dat er veel personele wisselingen zijn, met name bij de aanbieders. De meeste raadsleden geven aan redelijk tot goed op de hoogte te zijn van wat er speelt binnen het beleidsdomein jeugd, soms omdat zij een relevante nevenfunctie bekleden. De raadsleden die minder goed op de hoogte zeggen te zijn schrijven dit onder meer toe aan het feit dat zij nieuw in de raad zijn. Eén van hen merkt hierbij op: *“Het is mij bekend dat het beleidsdomein jeugd een zeer actueel dossier is. Het zou dan ook mooi zijn als er meer informatie op overzichtelijke wijze en thema/informerende/voorlichtende avonden zouden worden georganiseerd. Dit is helaas niet gebeurd”*.

Het is voor de raadsleden niet duidelijk waar zij wel en waar zij niet over gaan met betrekking tot de jeugdhulp. De raadsleden die beroepsmatig betrokken zijn bij jeugdhulp hebben hier een beter beeld van. Vragen die raadsleden hebben zijn onder meer:

- In welke structuur is de jeugdhulp is gegoten?
- Waar mag de raad over beslissen en wat wordt er vanuit de centrumgemeente Leeuwarden geregeld?
- Wie zijn naast de gemeente de verwijzers en wat zijn hun bevoegdheden?
- Jeugdhulp is een paraplu term. Wat valt hier nu precies onder?
- Hoe lopen de geldstromen?

Raadsleden geven aan dat er geen concrete en goed meetbare doelen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp of constateren dat zij niet weten wat die doelen zijn. Ook weet een ruime meerderheid van de raadsleden niet welke indicatoren worden gehanteerd om inzichtelijk te maken of de doelen zijn gerealiseerd. Twee derde van de raadsleden geeft aan dat zij onvoldoende informatie over jeugdhulp ontvangen om hun kaderstellende taak uit te voeren. *“Mogelijk vragen wij ook te weinig aan het college”*, merkt één van de raadsleden hierover op. In het groepsgesprek bevestigen raadsleden dat zij weinig hebben gevraagd en geven zij aan het gevoel te hebben dat er beslissingen zijn genomen waar zij onvoldoende vat op hebben gehad. Bijvoorbeeld het inrichten van de gemeenschappelijke regeling SDF waardoor de jeugdhulp meer op afstand is komen te staan, terwijl de herindeling van de voormalige gemeenten naar de gemeente Súdwest-Fryslân was bedoeld om als gemeente zelf meer slagkracht te krijgen.

Ook zijn bijna alle raadsleden van mening dat zij onvoldoende informatie ontvangen om hun controlerende rol uit te oefenen. Als mogelijke verklaring hiervoor wordt opgemerkt dat de raad door de samenwerking in SDF op afstand staat. Ook is de wijze waarop de kosten van de jeugdhulp zich in de gemeente ontwikkelen voor de meeste raadsleden niet tot nauwelijks inzichtelijk. Datgene wat raadsleden het meest missen in de informatievoorziening over de jeugdhulp is terugkoppeling op de doelstellingen, inzicht in cliëntervaring en een duidelijk overzicht van de financiën. Een raadslid merkt hierbij op: *“Informatie die wij krijgen is te ingewikkeld en met juridisch jargon moeilijk te lezen”*. Dit wordt bevestigd in het groepsgesprek. Raadsleden geven aan geen zicht te hebben op individuele casuïstiek. Wel krijgen zij actieve informatie over financiën en aantallen en dat wordt als ingewikkelde en droge stof gezien. Op dit moment is de raad niet op vlieghoogte, wordt geconstateerd.



De wijze waarop informatie wordt aangeboden en behandeld wordt door bijna alle raadsleden als onvoldoende beschouwd. Eén van de raadsleden beoordeelt, gezien de huidige crisis in de jeugdzorg, de terugkoppeling als onvoldoende en andere raadsleden geven aan een informatieve bijeenkomst en verdiepende stukken over de gemeente Súdwest-Fryslân te wensen. *“De taak van een raadslid is controleren op hoofdlijnen. Die hoofdlijnen zijn redelijk te volgen, maar op detail gaat het vaak mis en dat is het probleem”*, aldus weer een ander raadslid. Andere bronnen, zoals de media, worden soms als informatiever gezien dan de informatie die van het college werd ontvangen. Raadsleden staan neutraal ten opzichte van de kwaliteit (onder andere tijdigheid, consistentie, betrouwbaarheid) van de informatie die zij ontvangen. Zij zijn het erover eens dat de informatie niet aansluit bij de behoeften van de raad en dat het detailniveau van de informatie niet passend is. Raadsleden verschillen van mening over de vraag of de raad duidelijke kaders heeft gesteld voor de jeugdhulp, waarbij één van hen aangeeft dat als die kaders al zijn gesteld, deze bij hem of haar in ieder geval niet bekend zijn. Ook oordelen zij verschillend over de mate waarin de positie van de gemeente Súdwest-Fryslân binnen de regionale samenwerking in SDF voldoende duidelijk voor hen is; voor de ene helft van de raadsleden is dit wel het geval en voor de andere helft niet. Eenzelfde (verdeelde) beeld doet zich voor waar het gaat om de vraag of er sprake is van een effectieve samenwerking tussen gemeenteraden in de regio. Op de vraag wat er verbeterd kan worden in de regionale samenwerking antwoorden raadsleden dat er open en transparant verteld moet worden wat de verschillen tussen theorie en praktijk zijn; wat is het doel ooit geweest van de jeugdzorg en wat wordt er gerealiseerd? Een ander raadslid pleit voor meer en betere informatie over inrichting, voortgang en opbrengsten van het beleid ten aanzien van jeugdhulp en voor het tijdig verstrekken van informatie. Raadsleden zijn redelijk eenduidig in hun oordeel dat de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân onvoldoende invloed heeft op de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de jeugdhulp. Uiteindelijk zouden er minder wachtlijsten en minder bureaucratie in de jeugdhulp moeten zijn en zou er gewerkt moeten worden vanuit meer zeggenschap voor ouders en jongeren en meer vertrouwen in de individuele hulpverlener, aldus één van de raadsleden.



Hoofdstuk 5 Analyse, conclusies & aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord, waarna conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan en inzichtelijk wordt in hoeverre en op welke wijze de gemeente beter in staat kan worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen.

5.1 Analyse

Hoe hebben de kosten voor de jeugdhulp zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze ontwikkeling?

Sinds de decentralisatie in 2015 is in de gemeente Súdwest-Fryslân het aantal hulpvragen met betrekking tot jeugd toegenomen en is de problematiek van jeugdigen complexer geworden. Mogelijke oorzaken die hiervoor worden genoemd zijn het toenemend aantal vechtscheidingen en de rol van social media, maar bijvoorbeeld ook de bredere en meer integrale manier van werken waardoor mogelijk meer problemen zichtbaar worden. Ook speelt de corona pandemie mogelijk een rol in het ontstaan en meer zichtbaar worden van problematiek onder jongeren. In 2022 lijkt de omvang van het gebruik van jeugdhulp licht af te nemen. Voor wat betreft het jeugdhulpgebruik onderscheidt de gemeente zich niet wezenlijk van andere gemeenten met een vergelijkbare omvang.

Met de toenemende (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp, zijn ook de kosten in de afgelopen jaren gestegen in de gemeente Súdwest-Fryslân. Dit geldt zowel voor de totale kosten als de gemiddelde kosten per inwoner. De begrote kosten stegen ook, maar waren nog niet op het niveau van de kosten die daadwerkelijk werden gerealiseerd. Wel is het verschil tussen werkelijke en begrote kosten aanzienlijk kleiner geworden en lijkt er recent dus realistischer te worden begroot in de gemeente Súdwest-Fryslân.

Om de oplopende kosten te beheersen heeft de gemeente maatregelen getroffen, waarover in de volgende alinea meer. Enkele jaren geleden zijn er daarnaast forse ombuigingen opgenomen in de begroting. Met de recent toegezegde compensatie vanuit het Rijk is de aanleiding voor de ombuigingen, die nu door de gemeente als erg ambitieus en weinig realistisch worden gezien, voorlopig weggenomen. De hoge kosten van de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân worden deels verklaard door de inzet van relatief dure maatwerktrajecten wanneer in de gewenste zorg niet voorzien kan worden met de beschikbare ingekochte zorg en ondersteuning. Hiervoor worden verschillende verklaringen gegeven, waaronder de verstopping in de keten/wachlijsten bij aanbieders, maar ook de wensen van aanbieders.

Welke mogelijkheden heeft de gemeente Súdwest-Fryslân om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruik gemaakt?

Gemeenten hebben, zoals in het eerste hoofdstuk werd beschreven, verschillende mogelijkheden om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp. In onderstaande tabel is uitgewerkt hoe de gemeente Súdwest-Fryslân hier invulling aan geeft. De mate waarin de inzet van de verschillende sturingsmogelijkheden daadwerkelijk van invloed is (geweest) op de kosten van jeugdhulp was geen onderdeel van dit onderzoek, maar kan ook



lastig worden vastgesteld door het ontbreken van eenduidige relatie tussen de inzet van de afzonderlijke maatregelen en de resultaten daarvan.

Tabel 5.1 Sturingsmogelijkheden in de praktijk

Sturingsmogelijkheden	Inzet in de praktijk
De grip op de toegang verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> • Het gebiedsteam biedt zelf in beperkte mate lichte zorg en ondersteuning. • De gemeente werkt samen met het onderwijs en wil hier verder invulling aan geven. • De gemeente werkt met POH GGZ jeugd. Met de komst van ZorgDomein wordt verwacht beter te kunnen sturen op het verwijsgedrag van huisartsen. • De gemeente voert gesprekken met de GI's. • Er zijn duidelijker kaders voor de medewerkers van de gebiedsteams, bijv. ten aanzien van het afsluiten van trajecten. • De gemeente wil de inrichting en samenstelling van de gebiedsteams meer afstemmen op de omvang en aard van de problematiek.
Meer aandacht voor kostenbeheersing	<ul style="list-style-type: none"> • De inkoop van jeugdhulp vindt overwegend op regionaal niveau plaats via SDF. • Het accounthouderschap m.b.t. de aanbieders gebeurt deels door SDF en deels lokaal en/of in samenspraak met de gemeente. • Er worden resultaatafspraken gemaakt met aanbieders en hierover wordt op casusniveau het gesprek gevoerd. Er geen sprake van resultaatbekostiging. • Buiten de ingekochte zorg om worden er maatwerktrajecten ingezet.
Meer aandacht voor realiseren transformatiedoelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Het gebiedsteam werkt integraal, maar met aandacht voor de specifieke expertise op het gebied van jeugdhulp. • De gemeente zoekt naar intensievere samenwerking met het voorliggend veld, bijv. het onderwijs. • De gebiedsteams komen onvoldoende toe aan preventief werken.
Versterken grip op financiën in de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • De kwaliteit van de financiële prognoses is verbeterd en het verschil tussen begrote en werkelijke kosten wordt kleiner. • Er is veel managementinformatie beschikbaar, maar er is nog geen sprake van datagedreven sturing. • De gemeente heeft zicht op de ontwikkelingen in de kosten van jeugdhulp, minder op ontwikkelingen in de zorgvraag.
Versterken grip op effectiviteit zorg in de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsdoelstellingen zijn niet duidelijk en meetbaar geformuleerd waardoor resultaten op gemeentelijk niveau niet (helder) kunnen worden weergegeven. • Er worden binnen de uitvoering resultaatafspraken gemaakt met aanbieders en hierover worden op casusniveau gesprekken gevoerd.



Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp? En hoe zijn het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context hierop van invloed?

De gemeente Súdwest-Fryslân stelt via de reguliere planning- en controlcyclus de financiële kaders ten aanzien van het sociaal domein en daarbinnen de jeugdhulp. Het beleidskader voor het sociaal domein dateert uit 2014. Specifieke beleidsambities ten aanzien van jeugdhulp en een vertaling daarvan naar meetbare doelen en resultaten op het niveau van de gemeente zijn er niet. Gemeentelijke doelen zijn dan ook niet vertaald naar de afspraken met jeugdhulpaanbieders. Desgevraagd geven raadsleden aan dat er geen concrete en goed meetbare doelen zijn geformuleerd voor de jeugdhulp of constateren zij dat zij niet weten wat die doelen zijn. De meeste raadsleden die in dit onderzoek hebben geparticipeerd vinden dat zij onvoldoende informatie over jeugdhulp ontvangen om hun kaderstellende taak uit te voeren, maar dat zij zelf wellicht ook niet voldoende informatie vragen aan het college. Verschillende raadsleden hebben het gevoel dat zij onvoldoende vat hebben gehad op beslissingen die zijn genomen ten aanzien van de jeugdhulp, bijvoorbeeld ten aanzien van het inrichten van SDF.

De raad heeft geen bewuste afweging gemaakt over de wijze waarop hij zijn controlerende rol wenst uit te oefenen. Zo heeft de raad niet duidelijk aangegeven waarop ze de resultaten van beleid en uitvoering wil beoordelen en op welk moment dat zou moeten gebeuren. Desondanks is de raad in voorgaande jaren, zoals ook blijkt uit hoofdstuk 2, op meerdere manieren en op meerdere momenten door het college geïnformeerd over in het bijzonder de financiële ontwikkelingen ten aanzien van de jeugdhulp. De informatievoorziening van college aan raad gebeurt overwegend op vaste momenten via de P&C-cyclus en is meer aanbod- dan vraaggestuurd. Raadsleden zijn van mening dat zij onvoldoende informatie ontvangen om hun controlerende rol uit te oefenen. Zij hebben de indruk dat zij door de samenwerking in SDF op afstand zijn komen te staan. De informatie die de raad ontvangt wordt als droog en ingewikkeld beoordeeld. Wat de raad naar eigen zeggen graag zou willen weten is terugkoppeling op de doelstellingen, inzicht in cliëntervaring en een duidelijk overzicht van de financiën. Raadsleden zijn het erover eens dat de informatie die zij ontvangen niet aansluit bij de behoeften van de raad en dat het detailniveau van de informatie niet passend is. Verschillende raadsleden geven aan dat het fijn zou zijn wanneer er informatiebijeenkomsten over het onderwerp jeugdhulp zouden plaatsvinden. Op 26 april 2023 heeft een dergelijke bijeenkomst plaatsgevonden waarin onder andere is ingegaan op de taken van de gemeente in het kader van de Jeugdwet, de cijfers en invloed van gebiedsteams en de mogelijkheden van gemeenteraden om invloed te kunnen uitoefenen binnen de centrumregeling.

Over de duidelijkheid van de positie en sturingsmogelijkheden van de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder binnen de regionale samenwerking en over het contact en samenwerking met de raden van de andere deelnemende gemeenten binnen de regionale samenwerking wordt verschillend gedacht. Raadsleden zijn redelijk eensgezind waar het gaat om hun (beperkte) invloed op de keuzes die worden gemaakt ten aanzien van de jeugdhulp door de complexe inrichting van het jeugdhulpstelsel.



5.2 Conclusies

Beperkte invloed op een complex probleem

De toenemende (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp heeft er in de gemeente Súdwest-Fryslân, net als in veel andere gemeenten, toe geleid dat de kosten in de afgelopen jaren zijn gestegen. Er zijn in de gemeente verschillende maatregelen getroffen om te sturen op de inzet van jeugdhulp en daarmee tot op zekere hoogte op de kosten van jeugdhulp. Tot op zekere hoogte, omdat jeugdhulp een zogenaamde open einde regeling is; gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het bieden en betalen van jeugdhulp, terwijl zij tegelijkertijd niet de enige toegangspoort tot jeugdhulp zijn.

Sturen op verwijzers en aanbieders blijft een uitdaging

De gemeente stuurt op de toegang tot jeugdhulp door onder meer de inzet van praktijkondersteuners bij de huisartsen, door het versterken van de verbinding met het onderwijs zodat problemen van kinderen en jongeren vroegtijdig worden gesignaleerd en door de werkwijze en inrichting van de gebiedsteams af te stemmen op de ontwikkelingen rond en vraag naar jeugdhulp. De veiligheid van en zorg voor jeugdigen staat daarbij centraal. Er wordt gesproken met jeugdhulpaanbieders, onder andere over de te behalen resultaten. Daarbij is er ruimte voor de inzet van maatwerktrajecten buiten de ingekochte zorg om, mede door de ervaring dat het regelmatig lastig is om de gewenste zorg te kunnen bieden bij de gewenste aanbieder. De jeugdhulpketen zit verstopt, zo wordt door verschillende respondenten aangegeven. Door de regionale samenwerking binnen SDF is de directe invloed van de gemeente Súdwest-Fryslân op aanbieders beperkt.

Door complexiteit van de problematiek blijven transformatiedoelen moeilijk te realiseren

De gemeente Súdwest-Fryslân, in het bijzonder de gebiedsteams, werken aan het realiseren van de oorspronkelijke transformatiedoelen. Gebiedsteams werken integraal, maar zouden, om een verschuiving van zwaardere naar lichtere vormen van jeugdhulp te realiseren, zelf meer lichte ondersteuning willen en kunnen bieden. Ook zouden gebiedsteams meer aandacht willen besteden aan preventie en de samenwerking met voorliggende voorzieningen, maar door de complexiteit van de problematiek van jeugdigen en de inzet die nodig is om passende zorg en ondersteuning voor hen te vinden, komen zij hier onvoldoende aan toe.

Meer datagedreven werken is wenselijk

Er is in de gemeente Súdwest-Fryslân (nog) geen sprake van datagedreven werken met betrekking tot de jeugdhulp. Er is de afgelopen jaren meer managementinformatie beschikbaar gekomen en de kwaliteit van de financiële prognoses is verbeterd, maar het volgen van en spreken over de ontwikkelingen in de aard en omvang van de jeugdhulp en vervolgens het beslissen over de aanpak heeft meer een ad hoc dan een systematisch karakter. Het ontbreken van actuele, duidelijke en meetbare beleidsdoelstellingen en indicatoren maakt dat resultaten op gemeentelijk niveau niet (helder) kunnen worden weergegeven en dat het ook niet duidelijk is waar de monitoring zich precies op zou moeten richten.

De aard van het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context zijn van invloed op rolinvulling van de raad

De aard van het bestuurlijk proces leidt tot een gebrek aan politieke discussie waar het gaat om de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân. Landelijke kaders en de regionale afspraken die zijn gemaakt binnen SDF beperken de invloed die vanuit de gemeente(raad) kan worden



uitgeoefend op de jeugdhulp. Tegelijkertijd geeft de raad aan onvoldoende zicht te hebben op de beleidsruimte die er wel is. De invloed van de raad is beperkt en deels indirect door de regionale samenwerking in het kader van SDF. Desondanks kan de raad input geven aan de portefeuillehouder die de gemeente vertegenwoordigt in het portefeuillehoudersoverleg van SDF waarin de belangrijkste zaken die binnen de centrumregeling spelen aan de orde komen, een mogelijkheid waar weinig gebruik van gemaakt lijkt te worden. Door de oplopende tekorten gedurende de afgelopen jaren had de informatievoorziening en het gesprek tussen raad en college voor een groot deel betrekking op de financiële kaders.

Bestuurlijke en inhoudelijke kaders voor wat betreft jeugdhulp zijn onvoldoende duidelijk voor de gemeenteraad. De complexiteit van zowel het jeugdhulpstelsel als de problematiek maken het een lastig onderwerp voor de raad. De informatievoorziening vanuit het college aan de raad is meer aanbod- dan vraaggestuurd en raadsleden zijn niet tevreden over de huidige informatievoorziening en de mate waarin deze in hun behoefte voorziet. Informatie wordt als droog en ingewikkeld beoordeeld en de raad geeft aan onvoldoende in staat te zijn om kaders te stellen en te controleren. Raadsleden hebben in het bijzonder behoefte aan terugkoppeling op de doelstellingen, inzicht in cliëntervaring en een duidelijk/begrijpelijk overzicht van de financiële ontwikkelingen ten aanzien van de jeugdhulp. Tegelijkertijd geven raadsleden aan zelf ook weinig actief te zijn geweest in het bevragen van het college.

5.3 Aanbevelingen...

... aan het college

Bij het vaststellen van de regionale visie op jeugdhulp door de achttien Friese gemeenten is aangegeven dat de regiovisie per gemeente een unieke uitwerking en vertaling gaat krijgen, omdat iedere gemeente de pedagogische basis en preventieve voorzieningen op een eigen manier georganiseerd heeft. In het bijbehorende raadsvoorstel geeft het college aan veel waarde te hechten aan de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het vervolgproces. Daarnaast wil het college werken aan een vertaling van de doelen en leidende principes uit de landelijke Hervormingsagenda, de Fryske regiovisie en het coalitieakkoord naar lokale doelen en acties en in ieder geval jaarlijks de gemeenteraad informeren over de voortgang en de resultaten van de regiovisie via de jaarplannen.⁹ Wij bevelen aan de gemeenteraad actief te betrekken bij het inrichten van het proces van informatievoorziening, zodat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als over de voortgang op de doelstellingen en de indicatoren. Daarbij moet ook gezorgd worden voor afstemming met de informatie die via de P&C-cyclus met de raad wordt gedeeld zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening aan de raad ontstaat. Daarbij moet er onder meer aandacht zijn voor de (kwalitatieve) ervaringen van cliënten en eventuele wachtlijsten bij de gemeentelijke toegang en de aanbieders.

... aan de raad

Neem als raad zelf initiatieven om meer en betere informatie over de werking en effecten van de jeugdhulp te verzamelen, bijvoorbeeld door werkbezoeken, gesprekken met cliëntenraden en gesprekken met andere (Friese) gemeenten/gemeenteraden.

⁹ Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân Fryske regiovisie Jeugdhulp, 13 april 2023.



Dring bij het college aan op een sterkere inhoudelijke verantwoording over de jeugdhulp. Neem een actieve rol in waar het gaat om de beoogde vertaling van (onder meer) de regiovisie naar lokale doelen. Zorg ervoor dat er meer concrete handvatten voor sturing en controle komen door het opnemen van duidelijke en concrete doelstellingen en indicatoren in beleid en P&C documenten en voer hierover het gesprek met het college.

Het college wil de raad jaarlijks informeren over de ontwikkelingen in de jeugdhulp en de voortgang van de regiovisie. Geef als raad aan hoe de informatievoorziening eruit zou moeten zien; welke informatie wil de raad op welke manier ontvangen? Denk daarbij aan informatie over de toegankelijkheid en beschikbaarheid van jeugdhulp (en in dat verband de inzet van maatwerk en wachtlijsten), de kwaliteit van jeugdhulp, de tevredenheid van jeugdigen en ouders, de effectiviteit van de geleverde zorg en ondersteuning en trends in aard, omvang en kosten van de jeugdhulp.

In een recent onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeenten Noardeast-Fryslân en Dantumadiel¹⁰ wordt de raden van deze gemeenten geadviseerd om het college te verzoeken eens per jaar of twee jaar de informatie van SDF over de resultaten van de jeugdzorg (afweging kosten en baten, monitoring en evaluatie, en zeker ook zicht op de effecten van de zorg vanuit het perspectief van de zorgontvangers) naar de raden te sturen. Aanleiding hiervoor kan het jaarverslag of de voorjaarsbrief van het SDF zijn. Daarnaast wordt de raden in dat verband aanbevolen om contact met andere raden in Fryslân te zoeken om tot een soort rapportageformat te komen voor de SDF-taken, zodat de raden zich ook gezamenlijk een oordeel kunnen vormen over de prestaties van SDF binnen de centrumregeling. Deze aanbeveling willen wij ook de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân meegeven.

¹⁰ Jeugdzorg in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel. Verantwoordelijkheid, sturing en uitvoering, mei 2023.



Bijlage I Normenkader

Onderzoeksvraag	Thema	Normen
1. Hoe hebben de kosten voor de jeugdhulp zich de afgelopen vier jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze ontwikkeling?	Kostenontwikkeling	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken</i>
2. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Súdwest-Fryslân om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruik gemaakt?	Inzet sturingsinstrumenten	<ul style="list-style-type: none"> • In de inkoopstematiek zijn prikkels tot kostenbeheersing en budgetbewaking bij jeugdhulpaanbieders ingebouwd • Er is sprake van contractmanagement waarin zicht is op budgetuitputting, prijsvorming en trends en patronen in gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp • De gecontracteerde jeugdhulpaanbieders leveren informatie aan de gemeente over kosten en gebruik • Bij de gemeentelijke toegang is sprake van budgetverantwoordelijkheid voor het gebruik van jeugdhulp • Bij de gemeentelijke toegang is sprake van kostenbewustzijn met betrekking tot geïndiceerde jeugdhulp en wordt gestuurd op budgetbewaking en kostenontwikkelingen • De gemeente heeft zicht op trends en patronen in de verwijzingen en de financiële gevolgen daarvan en voert hierover het gesprek met de verwijzers
3. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp? En hoe zijn het bestuurlijk proces, de bestuurscultuur en de bestuurlijke context hierop van invloed?	Kaders	<ul style="list-style-type: none"> • De raad is bereid keuzes te maken ten aanzien van de jeugdhulp; de raad heeft beleids- en financiële kaders vastgesteld • De kaders en richtlijnen die de gemeenteraad en het college van B&W hebben afgesproken in beleidsplannen en beleidsregels zijn actueel en voldoende concreet; beleidsambities zijn vertaald naar meetbare doelen en resultaten • De gemeentelijke doelen zijn vertaald naar de afspraken met jeugdhulpaanbieders
	Informatie inrichting	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente monitort periodiek of de beleidsdoelen worden bereikt en of dit gebeurt binnen de budgettaire kaders • De raad heeft een bewuste afweging gemaakt over de wijze waarop hij zijn controlerende rol wenst uit te oefenen; de raad heeft duidelijk waarop ze de resultaten van beleid en uitvoering wil beoordelen en op welk moment • Het college van B&W heeft een systematiek opgesteld om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen in de uitvoering van de jeugdhulp. Bij de vormgeving van deze



		<p>systematiek is rekening gehouden met de informatiebehoefte van de gemeenteraad</p> <ul style="list-style-type: none"> • De daadwerkelijke informatievoorziening vanuit het college naar de raad is vraag gestuurd. Naar mening van de raadsleden: <ul style="list-style-type: none"> ○ is de informatie actueel ○ is de informatie tijdig aangeboden aan de raad ○ sluit de informatie aan op eerdere rapportages, nota's en dergelijke ○ is de informatievoorziening aan de gemeenteraad juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar) ○ sluit de informatie aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad ○ is er voldoende reikwijdte (beslaat de informatie verschillende perspectieven en beleidsterreinen) ○ heeft de informatie het juiste detailniveau • In voorstellen van het college worden scenario's voorgelegd aan de raad
	<p>Controleren & (bij)sturen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft het college van B&W bevestigd op de mate waarin de doelen gerealiseerd worden • De raad heeft de ontvangen informatie beoordeeld en heeft het college om aanvullende of andere informatie gevraagd wanneer de informatie niet voldeed • De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders • De positie van de gemeente Súdwest-Fryslân binnen de regionale samenwerking is voldoende helder voor de raadsleden • Er is contact en samenwerking met de raden van de andere deelnemende gemeenten binnen de regionale samenwerking • De mogelijkheden om te kunnen (bij)sturen zijn bekend bij de raadsleden. Er is een overzicht van instrumenten en momenten waarop dit kan • Wanneer de informatie aanleiding gaf om (bij) te sturen, heeft de raad daadwerkelijk sturingsinstrumenten ingezet



4. In hoeverre en op welke wijze kan de gemeente beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?	Lessen & aanbevelingen	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>
--	------------------------	--



Bijlage II Documenten

Documenten gemeente Súdwest-Fryslân

Planning- en controldocumenten 2018-2022, in het bijzonder:

- Programmabegrotingen
- Jaarstukken
- Bestuursrapportages

Raadsvoorstel gemeente Súdwest-Fryslân Fryske regiovisie Jeugdhulp, 13 april 2023.

Beleidsplan Veerkracht in het sociaal domein, 2014.

BMC, *Evaluatie sociaal domein gemeente Súdwest-Fryslân*, 2019.

Documentaten regionale samenwerking

Startdocument Inkoop Jeugdhulp in Friesland 2018 en verder.

Centrumregeling samenwerking Sociaal Domein Fryslân (SDF), 2022.

Werkgroep Evaluatie, *Evaluatie van het Friese inkoop- en bekostigingssysteem voor de jeugdhulp*, 2020.

SDF, Mei-inoar foar ús bern - De Fryske Regiovisie Jeugdhulp 2023 - 2026, 2023.

Overige documenten

Rekenkamercommissie Noardeast-Fryslân en Dantumadiel, *Jeugdzorg in Noardeast-Fryslân en Dantumadiel. Verantwoordelijkheid, sturing en uitvoering*, mei 2023.

PBLQ in opdracht van Divosa, *Rekenkamers over het sociaal domein*, januari 2020.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, *Sturing op jeugdhulp*, maart 2021.

Andersson Elffers Felix (AEF), *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*, 2020.

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



Bijlage III Respondenten

- Directeur/loco-gemeentesecretaris
- Teammanager sociaal domein
- Portefeuillehouder jeugd
- Praktijkbegeleider gebiedsteam
- Manager gebiedsteam Sneek Zuid
- Financieel adviseur sociaal domein
- Contractmanager sociaal domein
- Algemeen manager van het spoedcluster Jeugd van GGZ Friesland
- Manager behandelzaken Kinnik, onderdeel van GGZ Friesland



Bijlage IV Functies centrumgemeente SDF

De centrumgemeente vervult ten aanzien van **inkoop** van bovenstaande taken de volgende functies:

- Bepalen van de inkoopstrategie
- Realiseren van de inkoopproces, waaronder: het opstellen van overeenkomsten met aanbieders dan wel van de verleningsbeschikking of subsidie, het nemen van besluiten tot het aangaan van overeenkomsten met aanbieders namens gemeenten, het sluiten van contracten met de aanbieders of verlenen van beschikkingen namens gemeenten.
- Uitvoeren van leveranciersmanagement
- Verzorgen van het contractbeheer
- Doen verzorgen van de jaarlijkse verantwoording ten aanzien van geleverde zorg en ten behoeve van de noodzakelijke accountantsverklaring

Voor wat betreft de **regiocoördinatie** met betrekking tot bovenstaande taken vervult de centrumgemeente de volgende functies:

- Het signaleren en analyseren van landelijke en regionale ontwikkelingen (waaronder de mogelijkheden en kansen die landelijke actieplannen bieden) en maatschappelijke tendensen in relatie tot de taken en opdrachten die door de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd
- Signaleren wanneer maatregelen nodig zijn die kunnen zorgen voor een soepele inzet van noodzakelijke zorg bij overgang van de ene naar één of meerdere andere beleidsterreinen die onder deze regeling vallen
- Deelnemen aan bovenregionale en landelijke bijeenkomsten met een directe relatie tot de taken en opdrachten die door de samenwerkingsorganisatie worden uitgevoerd
- Voorbereiden en initiëren van regionale visies en regionale beleidsstukken voor de onder deze regeling vallende beleidsterreinen conform hetgeen in het Jaarplan is overeengekomen
- Coördinatie op het ontwikkelen en borgen van de transformatieopdracht behorende bij de onder de regeling vallende beleidsterreinen en wetten bij gastgemeenten en zorgaanbieders
- Monitoren of de afzonderlijke taken en opdrachten uit deze regeling door de betreffende verantwoordelijken (gemeenten, zorgaanbieders of samenwerkingsorganisatie) worden uitgevoerd
- Bewaken of de uitvoering wordt gedaan zoals is overeengekomen en is vastgelegd in de documenten van deze regeling en als uitwerking van deze regeling (regietaak)
- Nemen van maatregelen en instellen van hulpstructuren zoals bijvoorbeeld een expertteam of inzetten van instrumenten zoals experimenten, pilots, beleidsdocumenten, project subsidies, (uitvoerings)instructies, kwaliteitskader, die er voor zorgen dat de uitvoering van de werkzaamheden, opdrachten en taken die in deze regeling worden genoemd, optimaal en accuraat worden uitgevoerd
- Opstellen van een jaarlijkse planning en jaarlijkse verantwoording met daarin de in deze regeling opgenomen taken, opdrachten, noodzakelijke acties en werkzaamheden in dat betreffende jaar



- Periodiek (minimaal eens per half jaar) opstellen van een tussenrapportage (bevindingen, knelpunten, stand van zaken) over de taken, werkzaamheden en opdrachten voor de samenwerkende gemeenten
- Zorgen voor tijdige communicatie met, informatie aan, transparantie voor en betrokkenheid van gastgemeenten op alle niveaus van hun organisatie te weten bestuurlijk (gemeenteraad en college van B&W), managerial (gemeentesecretarissen, hoofden sectoren sociaal domein) en ambtelijk (beleid, uitvoering en backoffices) met betrekking tot de onder deze regeling vallende werkzaamheden voor zover deze informatie betrekking heeft op de door gastgemeenten zelf uit te voeren taken
- Zorgen voor periodieke actualisatie alsmede het warmhouden van het doel van de samenwerking, de wil en ambitie om samen te werken en de zachte kanten van de samenwerking (werken zoals bedoeld en gedrag en houding die past bij de samenwerking)
- Zorgen voor een -jaarlijks te actualiseren- voorstel over de inrichting en bezetting van ambtelijke werkgroepen die ingesteld worden voor de uitvoering van de werkzaamheden en opdrachten van de samenwerkingsorganisatie
- Zorgen voor de coördinatie en afstemming tussen de ambtelijke werkgroepen onderling en tussen werkgroepen en de verschillende gremia die binnen de samenwerkingsorganisatie functioneren.

Ten aanzien van het **accounthouderschap** voor aanbieders en gesubsidieerde instellingen verricht de centrumgemeente de volgende functies:

- Invullen van de inhoudelijke en financiële beheerfunctie namens de gastgemeenten voor de gecontracteerde en gesubsidieerde partijen, voor zover dit de werkzaamheden en taken van die partijen betreft
- Invullen van de operationele en tactische contactfunctie tussen de gecontracteerde partijen en de samenwerkende gemeenten
- Vaststellen van indicatoren (effectiviteit en efficiëntie) op kwalitatief en kwantitatief niveau die aangeven of beoogde doelen, gevraagde resultaten en opgedragen werkzaamheden worden uitgevoerd zoals bedoeld
- Zorgen voor communicatie, informatie, transparantie over en goede resultaten in zowel de uitvoering van de eigen taken van de samenwerkingsorganisatie als van de gecontracteerde partijen
- Bespreken van de jaarrekening, begroting en het kwaliteitsverslag met de gecontracteerde partijen
- Analyseren van informatie en rapportages over de uitvoering van de dienstverlening door de gecontracteerde partijen, en voorleggen van conclusies en aanbevelingen op basis van deze analyses, aan de samenwerkende gemeenten
- Monitoren (ook benchmarken) van prestaties (resultaten en kwaliteit) in relatie tot vastgestelde indicatoren
- Voorstellen doen over gecontracteerde of gesubsidieerde partijen, ten aanzien van bijsturen beleid, aanpassen indicatoren, opleggen van sancties en mate waarin voldaan wordt aan geldende wet- en regelgeving op basis van besprekingen, analyses en/of monitoring
- Invullen van het bestuurlijke overleg met de gecontracteerde of gesubsidieerde partijen



- Periodiek (minimaal eens per half jaar) c.q. op het moment dat er zich urgente zaken of calamiteiten voordoen, terugkoppelen van bevindingen en kernpunten rondom het accounthouderschap aan de samenwerkende gemeenten
- Nemen van maatregelen die er voor zorgen dat de uitvoering van het accounthouderschap optimaal en accuraat kan worden uitgevoerd

Wanneer de gastgemeenten daartoe expliciet hebben besloten dan verleent de centrumgemeente de volgende functies ten aanzien van het voeren van **financieel beheer** van de overeenkomsten met aanbieders dan wel verleende beschikkingen op de taken:


- Verwerken van de zorgtoewijzingen
- Beoordelen van de facturen van de aanbieders op de afspraken daaromtrent
- Maken van betaalbestanden van de goedgekeurde facturen of factuurregels van de aanbieders voor de gastgemeente



Bijlage V Bestuurlijke reactie

Behandeld door:
E. Both
Telefoonnummer: 14 0515

Rekenkamer gemeente Súdwest-Fryslân
rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Ons nummer: U23.022062


Sneek, 14 juni 2023

Onderwerp: bestuurlijke reactie rapport sturing op jeugdhulp

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben we kennis genomen van uw onderzoek naar de mogelijkheden van sturing op jeugdhulp.

U heeft ons gevraagd om een bestuurlijke reactie te geven op het onderzoek. In deze brief reageren wij op uw aanbeveling richting ons college.

Aanbeveling

Uw aanbeveling aan ons college luidt als volgt:

Wij bevelen aan de gemeenteraad actief te betrekken bij het inrichten van het proces van informatievoorziening, zodat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als over de voortgang op de doelstellingen en de indicatoren. Daarbij moet ook gezorgd worden voor afstemming met de informatie die via de P&C-cyclus met de raad wordt gedeeld zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening aan de raad ontstaat. Daarbij moet er onder meer aandacht zijn voor de (kwalitatieve) ervaringen van cliënten en eventuele wachtlijsten bij de gemeentelijke toegang en de aanbieders.

Reactie

Met het akkoord over de landelijke Hervormingsagenda, de Fryske regiovisie jeugdhulp, de op handen zijnde invoering van het Toekomstscenario en het aanstaande rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd ontstaat de noodzaak om een herijking te doen van het jeugdbeleid. Bij het vaststellen van de Fryske regiovisie hebben wij aangegeven de gemeenteraad bij deze herijking te willen betrekken. Wij nemen uw aanbeveling over en gaan daarom, vooruitlopend op de inhoudelijke behandeling in de raad van het nieuwe jeugdbeleid, de gemeenteraad in het vierde kwartaal van 2023 via actieve info informeren over het proces van de herijking. Na vaststelling van het nieuwe jeugdbeleid zullen wij de gemeenteraad periodiek informeren over de uitvoering ervan via de P&C-cyclus (cijfermatig) en jaarlijks via actieve info (inhoudelijke taakuitvoering).

Gemeente Súdwest-Fryslân
Postbus 10.000
8600 HA Sneek
IBAN NL42 BNGH 0285 1494 31
KvK nr. 51791811

T 14 0515
F 0515-48 99 99
E info@sudwestfryslan.nl
W www.sudwestfryslan.nl

Gemeenteloketten
Jongemastraat 2, Bolsward
Marktstraat 8, Sneek



Het cliëntervaringsonderzoek Jeugd dat jaarlijks wordt uitgevoerd onder inwoners van onze gemeente die gebruik maken van voorzieningen in het sociaal domein maakt deel uit van de Rapporten Cliëntervaringsonderzoek Sociaal Domein. De deelrapporten Jeugd over 2020 en 2021 zijn niet aan de gemeenteraad gestuurd. Deze deelrapporten ontvangt u bij deze reactie. Het Rapport Cliëntervaringsonderzoek Sociaal Domein 2022 (inclusief deelrapport Jeugd) moet nog door ons worden behandeld.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân,
burgemeester, gemeentesecretaris,

mr. drs. J.A. de Vries

drs. E.K. Strijker

Bijlagen:

- Deelrapporten Jeugd 2020 en 2021 Cliëntervaringsonderzoeken



Bijlage VI Nawoord rekenkamer

De rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân heeft, mede op verzoek van de gemeenteraad, onderzoek gedaan naar de wijze waarop de jeugdhulp in de gemeente Súdwest-Fryslân zich heeft ontwikkeld en naar de wijze waarop de gemeente, en in het bijzonder de gemeenteraad, invulling geeft aan de sturingsmogelijkheden met betrekking tot (de kostenontwikkeling in) de jeugdhulp. Tijdens dit onderzoek zijn documenten opgevraagd en geleverd, hebben raadsleden een enquête ingevuld en zijn verschillende gesprekken gevoerd. De rekenkamer bedankt de ambtelijke organisatie voor het aanleveren van de gevraagde documenten en zowel de ambtelijke organisatie, de portefeuillehouder als verschillende raadsleden voor de gesprekken die wij hebben gevoerd. Daarnaast willen wij onze dank uitspreken aan de vertegenwoordigers van een jeugdhulpaanbieder die bereid waren om onze vragen te beantwoorden waardoor wij een breder perspectief kregen op het onderwerp.

De rekenkamer heeft met genoeg kennis genomen van de reactie van het college op het rekenkameronderzoek naar sturen op jeugdhulp. We zijn verheugd te lezen dat het college onze aanbeveling overneemt en voornemens is de raad actief te informeren over en betrekken bij de ontwikkelingen die gaande zijn met betrekking tot de jeugdhulpverlening.

Het is, gezien de behoefte van de raad om beter geïnformeerd te worden over de ervaringen van jeugdigen, goed om te zien dat de gemeente Súdwest-Fryslân periodiek cliëntervaringsonderzoeken laat uitvoeren. Wij adviseren om ook deze onderzoeken actief te delen en inhoudelijk te bespreken met de raad op een nog nader te bepalen moment. Wij wijzen erop dat de cliëntervaringsonderzoeken los staan van het rekenkameronderzoek en vinden het daarom niet wenselijk om deze te betrekken in de behandeling van dit onderzoek.

De rekenkamer hoopt met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het zicht van de raad op de ontwikkelingen in het complexe jeugddomein en op de sturingsmogelijkheden die de raad hierin heeft.

Drs. Jet H. Lepage MPA

Voorzitter Rekenkamer Súdwest-Fryslân