

Sturen op jeugdhulp

Rekenkameronderzoek



Sturen op jeugdhulp

Rekenkameronderzoek

Eindrapportage

Rekenkamer Waalwijk

Inhoudsopgave

Bestuurlijke rapportage	1
Bestuurlijke rapportage	2
Aanleiding	2
Conclusies	3
Aanbevelingen	5
Nota van Bevindingen	7
H1 Onderzoeksopzet	8
1.1 Hoofdvraag en deelvragen	8
1.2 Onderzoeksmethoden	9
1.2.1 Deskresearch	9
1.2.2 Interviews met betrokken partijen	9
1.3 Normenkader	10
H2 Probleemschets	11
2.1 Ontwikkelingen in de aard en omvang van het jeugdhulpgebruik	11
2.2 Ontwikkelingen in de kosten van jeugdhulp	14
2.3 Achtergronden en oorzaken	15
2.4 Résumé	17
H3 Beleid en organisatie	18
3.1 Lokaal jeugdbeleid	18
3.1.1 Uitgangspunten van het lokaal jeugdbeleid	18
3.1.2 Doelstellingen	19
3.2 Regionale samenwerking	21
3.2.1 Uitgangspunten van het regionaal beleid	21
3.2.2 Regionale inkoopstrategie	22
3.2.3 Regionaal contractmanagement	22
3.2.4 Bestuurlijke samenwerking in de regio	23
3.3 Organisatie	23
3.3.1 Inrichting van de toegang	23
3.3.2 Samenwerking beleid en uitvoering	24
3.4 Résumé	25
H4 Uitvoering	26
4.1 Sturen op jeugdhulp	26
4.2 Sturen op verwijzers	27
4.2.1 Medisch domein	28
4.2.2 Sturen op Gecertificeerde Instellingen	29
4.3 Samenwerking met het voorliggend veld	29
4.4 Monitoring	31
4.5 Kostenbewustzijn in de uitvoering	31

4.6 Sturen op aanbieders	32
4.7 Ervaringen met jeugdhulp in Waalwijk	33
4.7.1 Bezwaren en klachten	33
4.7.2 Kwantitatief cliëntervaringsonderzoek	33
4.7.3 Inbreng en ervaringen vanuit de Jeugdwelzijnsraad	34
4.7.4 Interviews met jongeren en ouders	35
4.8 Résumé	35
H5 De rol van de raad	38
5.1 De rol van de gemeenteraad in het jeugddomein	38
5.2 Terugblik	39
5.3 De meerwaarde van bijpraatavonden	40
5.4 Sturen op jeugdhulp: lokaal versus regionaal	41
5.5 Informatieverwerving door de raad	42
5.6 Naar een monitor sociaal domein	42
5.7 Résumé	43
Bijlage 1 Normenkader	44
Bijlage 2 Bestudeerde documenten	48
Bijlage 3 Respondenten	49
Colofon	50

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Bestuurlijke rapportage

Bestuurlijke rapportage

Aanleiding

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 de jeugdzorg. 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 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. Op dit moment worden veel Nederlandse gemeenten geconfronteerd met financiële tekorten als gevolg van een toenemende en meer complexe vraag naar jeugdhulp, sturingsproblemen en zorgen over de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

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 Waalwijk. In de gemeente Waalwijk is sinds de invoering van de Jeugdwet in 2015 het gebruik van de jeugdhulp jaarlijks procentueel fors gestegen. Daarmee zijn ook de kosten fors toegenomen en zijn er tekorten ontstaan op de gemeentebegroting. In 2022 is er een nieuwe regionale inkoopmethodiek voor gespecialiseerde jeugdhulp geïntroduceerd en ook worden er lokale en regionale beheersmaatregelen ingezet om te komen tot het terugdringen van het gebruik van de jeugdhulp.¹

De Rekenkamer Waalwijk wil de gemeenteraad meer inzicht bieden in het beleidsveld en in de wijze waarop de jeugdhulp is georganiseerd. Daarnaast wil zij inzichtelijk maken welk handelingsperspectief de gemeenteraad heeft om meer grip te krijgen op (de stijgende instroom in) de jeugdzorg. Ook wil de Rekenkamer inzicht geven in de waardering van jongeren voor de geleverde zorg en in de aanbieders die deze zorg leveren. De doelstellingen die vervolgens door de Rekenkamer zijn geformuleerd luiden als volgt:

1. Kennis van de gemeenteraad van Waalwijk verbeteren ten aanzien van het beleidsveld, de inkoop en het contractbeheer in de jeugdzorg.
2. De gemeenteraad van Waalwijk inzicht geven in sturingsmiddelen en handelingsperspectief om meer grip te krijgen op (de stijgende instroom in) de jeugdzorg.

Het onderzoek gaat dus niet over de vraag óf de gelden voor jeugdhulp doelmatig, doeltreffend en rechtmatig worden besteed.

¹ Gemeente Waalwijk, Begroting 2023.

De Rekenkamer is tot deze onderwerpkeuze gekomen op basis van gesprekken met de verschillende raadsfracties. Vervolgens heeft de raad de onderzoeksopzet ontvangen en heeft hierover een gesprek plaatsgevonden met de Rekenkamer.

Conclusies

De toegenomen (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp leidt tot oplopende kosten in de gemeente Waalwijk.

De toenemende (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp heeft er in de gemeente Waalwijk, net als in veel andere gemeenten, toe geleid dat de kosten in de afgelopen jaren zijn gestegen. Een oorzaak die hiervoor genoemd wordt, is de toename van complexe echtscheidingsproblematiek in de gemeente. Er zijn in de gemeente verschillende maatregelen genomen om te sturen op de inzet van jeugdhulp en daarmee tot op zekere hoogte op de kosten van jeugdhulp. De gemeente Waalwijk heeft echter slechts beperkt invloed op de ontwikkelingen in de aard en omvang van de jeugdhulp, 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.

De doelen van de gemeente Waalwijk voor de jeugdhulp zijn divers en onvoldoende concreet.

De gemeente Waalwijk heeft lokaal jeugdbeleid vastgesteld. Het lokale beleid is in het bijzonder gericht op preventie van geïndiceerde jeugdhulp, onder meer door versterking van het voorliggend veld en het bieden van laagdrempelige hulp. Op dit moment werkt de gemeente aan een Implementatieplan Koers Sociaal Domein waar het jeugdbeleid onderdeel van is. In verschillende beleids- en planning- en controldocumenten zijn verschillende doelstellingen voor wat betreft jeugdhulp opgenomen die over het algemeen weinig concreet zijn en niet voorzien zijn van indicatoren, meetinstrumenten en streefwaarden. Het is, met andere woorden, niet duidelijk wat wordt bijgehouden om de voortgang van de doelstellingen te toetsen, hoe dit in beeld wordt gebracht en met welk resultaat de gemeente Waalwijk tevreden is. Bovendien ontbreekt de gelaagdheid in de doelstellingen. Zo stuurt de gemeenteraad op strategische doelstellingen in de jeugdhulp, terwijl management, beleid en uitvoering sturen op tactische en operationele doelstellingen. De gelaagdheid betekent ook een verschillende informatiebehoefte. Iedere laag in de organisatie heeft andere informatie nodig om goed te kunnen sturen.

Er worden binnen de uitvoering resultaatafspraken gemaakt met aanbieders en hierover worden op casusniveau gesprekken gevoerd. Het ontbreken van actuele, duidelijke en meetbare beleidsdoelstellingen en indicatoren maakt dat resultaten op gemeentelijk niveau niet (helder) kunnen worden weergegeven. De gemeente Waalwijk is onderdeel van de jeugdhulpregio Hart van Brabant. Voor de regio is een regiovisie opgesteld, maar de samenhang tussen de uitgangspunten van deze regiovisie en het lokale beleid en de doelen daarin zijn niet expliciet gemaakt.

De gemeente zet in op het benutten van de beschikbare sturingsmogelijkheden.

De gemeente Waalwijk stuurt op de toegang tot jeugdhulp en houdt de oorspronkelijke transformatiedoelen in het oog. De gemeente Waalwijk is slechts een van de toegangspoorten tot jeugdhulp en probeert te sturen op het gedrag van andere verwijzers. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de inzet van praktijkondersteuners bij de huisartsen, door het uitvoeren van de toets medisch domein en door het verstevigen van de samenwerking met gecertificeerde instellingen. De gemeente introduceert de zogenaamde tredestructuur om de vraag naar en het aanbod van jeugdhulp beter op elkaar af te stemmen. Ook investeert de gemeente in de verbinding met het onderwijs om problemen van kinderen en jongeren vroegtijdig te signaleren en uiteindelijk de inzet van zwaardere jeugdhulp te beperken. In de uitvoering is integraal werken het uitgangspunt en ook wordt door de uitvoering zelf lichte ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders geboden. In de uitvoering is aandacht voor kostenbewustzijn. De inkoop van jeugdhulp en het contractmanagement met betrekking tot zorgaanbieders vinden plaats op regionaal niveau. Recent zijn er veranderingen doorgevoerd in de bekostigingssystematiek met als doel om grip te krijgen op de kosten van jeugdhulp.

De monitoring van de jeugdhulp is in ontwikkeling.

Monitoring leidt tot meer inzicht in de (ontwikkelingen in de) vraag naar en uitgaven voor jeugdhulp. Door de monitoringsinformatie die de gemeente Waalwijk vanuit de regio ontvangt, deels via halfjaarlijkse prognoses (financiën) en deels via een dashboard (volumeontwikkelingen), is het zicht van de gemeente op de ontwikkelingen in de zorgvraag en de kosten van jeugdhulp verbeterd. Het verschil tussen begrote en werkelijke kosten wordt kleiner. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek werken raad, ambtelijke organisatie en lokale partners gezamenlijk aan een monitor sociaal domein waarin een set van kpi's wordt ontwikkeld voor een nulmeting en monitoring van het sociaal domein, waaronder de jeugdhulp. De algemeen geformuleerde doelen uit het Jeugdkader 2020 vormen hierbij het vertrekpunt. Het is niet duidelijk hoe de uitgangspunten van de monitor sociaal domein zich zullen verhouden tot hetgeen in het Implementatieplan Koers Sociaal Domein wordt uitgewerkt.

De raad ervaart onvoldoende inzicht in en sturing op de ontwikkelingen in de jeugdhulp.

Raadsleden geven aan onvoldoende meegenomen te zijn in de (oorzaken van de) ontwikkelingen in de jeugdhulp en het al dan niet bereiken van de beoogde doelen door de gemeente Waalwijk. Recent is de informatievoorziening verbeterd, maar raadsleden geven aan nog altijd onvoldoende inzicht te hebben in financiële en volumeontwikkelingen en in de ervaringen van jongeren. Tegelijkertijd maken raadsleden niet altijd gebruik van informatie die beschikbaar is, bijvoorbeeld rapportages over cliëntervaringen en de mentale gesteldheid van jongeren of door informatiebijeenkomsten van de regio Hart van Brabant te bezoeken. Het is op dit moment voor college en ambtelijke organisatie onvoldoende duidelijk welke sturingsinformatie de raad zou willen ontvangen met als gevolg dat de informatievoorziening aan de raad meer aanbod- dan vraaggestuurd van aard is. Uit dit rekenkameronderzoek komt naar voren dat raadsleden in het bijzonder behoefte lijken te hebben aan inzicht in de ervaringen van jeugdigen, terugkoppeling op de doelstellingen (resultaten), inzicht in de praktijkervaringen van professionals en een duidelijk overzicht van de financiën.

Landelijke kaders en regionale afspraken beperken de invloed die vanuit de gemeente(raad) kan worden uitgeoefend op de jeugdhulp. De invloed van de raad is deels indirect door de regionale samenwerking. Desondanks kan de raad input geven aan de portefeuillehouder die de gemeente onder andere vertegenwoordigt in de Bestuurscommissie Jeugd van de regio Hart van Brabant, een mogelijkheid waar weinig gebruik van wordt gemaakt.

Aanbevelingen

Aan het college

Het college is voornemens het Implementatieplan Koers Sociaal Domein, waar het jeugdbeleid onderdeel van is, bij de kadernota aan de gemeenteraad aan te bieden. Zorg er als college voor dat hierbij doelstellingen worden vertaald naar concrete en meetbare indicatoren die systematisch en periodiek kunnen worden gevolgd, bij voorkeur in de monitor sociaal domein. Daarbij moet ook gezorgd worden voor afstemming met de informatie die via de planning- en controlcyclus met de raad wordt gedeeld zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening aan de raad ontstaat.

Denk bij het formuleren van doelstellingen met concrete en meetbare indicatoren ook aan de gelaagdheid in de organisatie. De gemeenteraad is op zoek naar andere informatie dan het management, beleid of uitvoering. Al deze informatie samen geeft uiteindelijk inzicht in de voortgang van de doelstellingen.

Het is belangrijk om gezamenlijk keuzes te maken over de op te leveren informatie. Hier is minimaal een gesprek tussen gemeenteraad en college voor nodig. Er is veel informatie beschikbaar in het sociaal domein. Start daarom overzichtelijk en maak keuzes. Wees kritisch over de informatie die écht nodig is om te kunnen sturen.

Breng ook de ervaring van cliënten in beeld bij de raad. Op dit moment worden er jaarlijks kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd middels vragenlijsten, maar de cijfers die hieruit voortkomen geven te weinig diepgang. De waarom-vraag (waarom is men tevreden of ontevreden) wordt hier ook niet mee beantwoord. De raad geeft aan behoefte te hebben aan meer gevoel bij de praktijk en is geïnteresseerd in de verhalen van jeugdigen en hun ouders. Kijk daarom of er, bijvoorbeeld tijdens de bijpraatavonden, klantreizen of andere vormen van kwalitatief cliëntervaringsonderzoek besproken kunnen worden.

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 bij jongerenwerk Tavenu, gesprekken met de Jeugdwelzijnsraad, het bezoeken van regionale informatiebijeenkomsten en gesprekken met andere (Brabantse) gemeenten/gemeenteraden. Daarnaast kan de gemeenteraad het initiatief nemen om bijvoorbeeld een doelstellingen- of sturingsdebat te organiseren.

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 regionale visie naar lokale doelen. Zorg ervoor dat er meer concrete handvatten voor sturing en controle komen door het uitwerken van duidelijke en concrete doelstellingen en indicatoren in het

Implementatieplan Koers Sociaal Domein en planning- en controldocumenten en voer hierover het gesprek met het college.

Het college wil de informatievoorziening aan de raad verbeteren. 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 ervaringen van jeugdigen, terugkoppeling op de doelstellingen (resultaten) en een duidelijk overzicht van de financiën.

Verzoek het college om periodiek, bijvoorbeeld eens per jaar of twee jaar, de informatie van Hart van Brabant over de resultaten van de jeugdzorg met de raad te delen. Richt de blik meer naar buiten en zoek contact met andere raden in Brabant om van elkaar te leren en om als raden gezamenlijk een oordeel te vormen over de informatievoorziening, de opdracht aan de gastheergemeente en het functioneren van de regio. Hier kan een regionaal platform om informatie uit te wisselen over (sturing in) de jeugdhulp waarin een afvaardiging van de raadsleden vertegenwoordigd is bij helpen. Andere regionale samenwerkingen hebben bijvoorbeeld ervaring met het oprichten van een regionale WhatsApp- groep met alle raadsleden om informatie en ervaringen uit te wisselen.

Samengevat kan de sturingsruimte van de raad ten opzichte van het college als volgt worden weergegeven:²

	Gemeenteraad	College van B&W
	WAT	HOE
K a d e r s t e l l e n	Doelen	Beoogde uitvoering
	Wettelijke doelen	Inrichting voorliggend veld
	Vaststellen strategisch beleidskader met focus op eigen ambities, doelen en lokale opgaven	Inrichting toegang
	Bepalen maatschappelijke effecten	Input ten aanzien van regionale inkoop
	Vaststellen financiële kaders	Input ten aanzien van regionale bekostigingssystematiek en verantwoording
C o n t r o l e r e n	Resultaten	Uitvoeringspraktijk
	Inzicht in maatschappelijke effecten	Inzicht in werking en resultaten vanuit perspectief van jeugdigen en ouders
	Inzicht in kosten en gebruik	
	Inzicht in ervaringen van jeugdigen en ouders	Inzicht in werking en resultaten vanuit perspectief van professionals
	Inzicht in transformatie	

² Zie ook [B&A](#).

Nota van Bevindingen

H1 | Onderzoeksopzet

1.1 Hoofdvraag en deelvragen

De doelstelling die de Rekenkamer van Waalwijk heeft geformuleerd voor dit onderzoek was tweeledig, namelijk:

- Kennis van de gemeenteraad van Waalwijk verbeteren ten aanzien van het beleidsveld, de inkoop en het contractbeheer in de jeugdzorg.
- De gemeenteraad van Waalwijk inzicht geven in sturingsmiddelen en handelingsperspectief om meer grip te krijgen op (de stijgende instroom in) de jeugdzorg.

Op basis van deze doelstelling is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Waalwijk om de gewenste sturing te geven aan de jeugdhulp?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Probleemschets

1. Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Waalwijk zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?

Beleid

2. Hoe ziet het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk eruit?
3. Hoe verhoudt het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Hart van Brabant zijn gemaakt?

Organisatie

4. Hoe is de uitvoering van jeugdhulp in de gemeente Waalwijk georganiseerd (rollen, taken, verantwoordelijkheden)? En hoe heeft de regionale samenwerking in Hart van Brabant vorm gekregen?
5. Hoe is de toegang tot jeugdhulp in de gemeente Waalwijk vormgegeven?

Uitvoering

6. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Waalwijk om te sturen op de ontwikkelingen in (de vraag naar en kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruikgemaakt?
7. In hoeverre worden voorliggende voorzieningen voor jeugdigen ingezet?
8. Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders en partijen in het voorliggend veld anderzijds?
9. Welke ervaring hebben jongeren met (de uitvoering van) het jeugdbeleid?

Rol van de raad

10. Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Waalwijk invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp?
11. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?
12. Hoe kan de gemeenteraad beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?

1.2 Onderzoeksmethoden

In de aanpak is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze triangulatie-aanpak bevat een deskresearch, interviews met ambtelijk, bestuurlijk en extern betrokkenen en een kwalitatief cliëntervaringsonderzoek. Hieronder worden de verschillende onderzoeksmethoden nader uitgelegd.

1.2.1 Deskresearch

Om inzicht te krijgen in het jeugdbeleid en de uitvoering hiervan is in de gemeente Waalwijk een verkennende documentenstudie uitgevoerd. Er is daarbij gekeken naar onder andere regionale en lokale beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsprotocollen en dergelijke, maar bijvoorbeeld ook naar de uitkomsten van eerder uitgevoerde (kwantitatieve) cliëntervaringsonderzoeken van de gemeente Waalwijk en onderzoek van rekenkamers in de regio. Daarnaast is de informatie die bij de gemeente Waalwijk aanwezig is over onder meer de volume- en kostenontwikkelingen met betrekking tot jeugdhulp, de aard van de geleverde jeugdhulp, de betrokken zorgaanbieders en de verwijzers geanalyseerd.

1.2.2 Interviews met betrokken partijen

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek met betrokkenen wordt toegelicht en ingekleurd. Er is gesproken met zowel de bestuurlijk als de ambtelijk verantwoordelijken binnen de gemeente Waalwijk. Daarnaast zijn er gesprekken geweest met een vertegenwoordiger van Hart van Brabant en vertegenwoordigers van jongerenwelzijnswerk Tavenu, een partner van de gemeente Waalwijk in het voorveld. Verschillende raadsfracties hebben voorafgaand aan dit onderzoek aan de Rekenkamer gevraagd om in het bijzonder aandacht te besteden aan Tavenu, gezien de eerdere ontwikkelingen rondom de subsidieverstrekking aan deze organisatie.

Ook is de ervaring van jongeren en hun ouders inzichtelijk gemaakt. Dit is gedaan door een gesprek met vertegenwoordigers van de regionale Jeugdwelzijnsraad. De Jeugdwelzijnsraad is een panel met jongeren tussen de 18 en 27 jaar die ervaring hebben met jeugdhulp. Vanuit die ervaringskennis geeft de Jeugdwelzijnsraad gevraagd en ongevraagd advies over actuele onderwerpen in de jeugdhulp met als doel om de beleidsontwikkeling in de jeugdhulp te verbeteren. In het kader van dit rekenkameronderzoek is gesproken met twee jongeren die vanuit de gemeente Waalwijk in de Jeugdwelzijnsraad zitten. Daarnaast zijn telefonische interviews afgenomen met zes jongeren dan wel hun ouders. De interviews waren vooral gericht op de ervaring, beleving en tevredenheid over de uitvoering van het beleid in de praktijk. De ervaringen van jongeren en ouders met de jeugdhulp zijn in dit onderzoek

bedoeld om de data uit de documentenstudie en interviews te verrijken. Daarnaast geven ze een indruk hoe jongeren en ouders de jeugdhulp beleven. Het gaat hierbij niet om een representatief onderzoek onder de gehele doelgroep, omdat er ook allerlei vormen van jeugdhulp zijn die zich minder lenen voor telefonische interviews. Zo zijn bijvoorbeeld kinderen met ernstige dyslexie en de ouders van deze kinderen niet altijd op de hoogte dat dit officieel onder jeugdzorg valt. Bovendien maakt de veelheid aan voorzieningen die officieel onder de Jeugdwet vallen een representatief onderzoek ingewikkeld.

1.3 Normenkader

De sturing op jeugdhulp is in dit onderzoek onderzocht aan de hand van een normenkader. In dit normenkader zijn voor de afzonderlijke onderzoeksvragen normen opgenomen die op basis van eerder uitgevoerd (rekenkamer)onderzoek zijn geformuleerd. Dit kader dient als een zoeklicht en geeft de aandachtspunten aan waar tijdens het onderzoek op wordt ingezoomd en helpt daarnaast bij het duiden van de bevindingen.

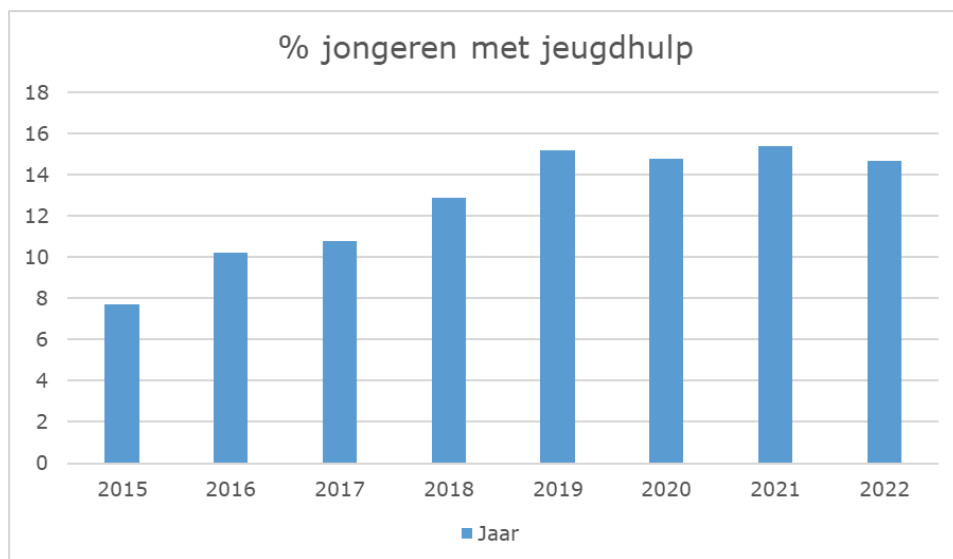
H2 | Probleemschets

- Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Waalwijk zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?

2.1 Ontwikkelingen in de aard en omvang van het jeugdhulpgebruik

Sinds 2015 is het aandeel jongeren met jeugdhulp in Waalwijk gegroeid (zie figuur 1). In 2022 ontving in de gemeente Waalwijk bijna 15% van de jongeren tot 18 jaar een vorm van jeugdhulp versus 7,7% in 2015. In de jaren 2018 tot en met 2022 waren er ongeveer 1.400 unieke cliënten per jaar die rond de 2.400 zorgproducten afnamen. Recent, van 2021 tot 2022, nam het aandeel jongeren met jeugdhulp licht af van 15,4% naar 14,7%. Hoewel in 2022 het aantal jongeren met jeugdhulp is gedaald ten opzichte van 2021 (van 1.420 naar 1.383 jongeren), is het aantal zorgproducten dat zij afnemen gestegen van 2.422 zorgproducten in 2021 naar 2.490 zorgproducten in 2022. Er zijn dus minder jongeren in zorg gekomen, maar de jongeren die in zorg komen, hebben meer hulp nodig. Volgens de laatste meting van het [CBS](#) heeft in de eerste helft van 2023 11,1% van de jeugdigen een vorm van jeugdhulp in natura in de gemeente Waalwijk. Tegelijkertijd gaat het om voorlopige cijfers én alleen om het eerste half jaar van 2023.

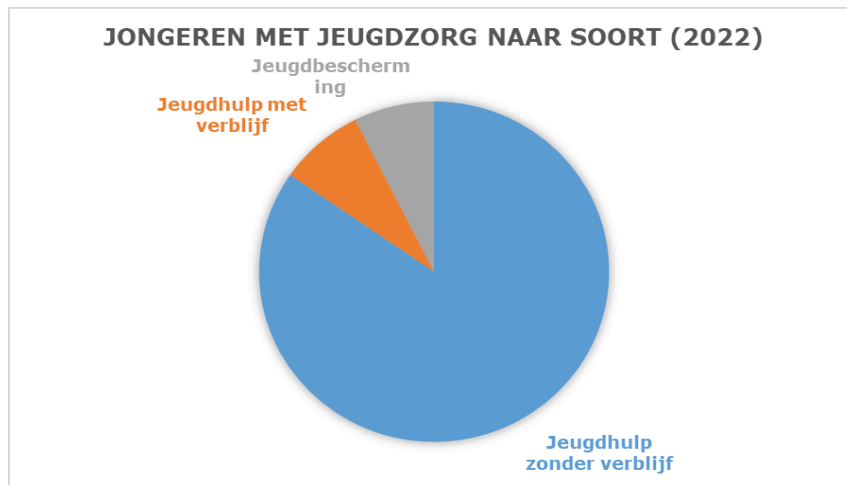
Figuur 1 Aandeel jongeren met jeugdhulp tot 18 jaar in de gemeente Waalwijk



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Sinds 2015 ontving het overgrote deel van de jongeren één of meerdere vormen van ambulante hulpverlening. Bij ambulante hulpverlening woont een jongere thuis en krijgt de jongere op afspraak hulp. Daarvoor komt een hulpverlener thuis, op school of gaat de jongere naar een jeugdhulpaanbieder. In 2022 daalde zowel de inzet van ambulante jeugdhulp als de jeugdhulp met verblijf. Het aandeel jongeren in de jeugdbescherming nam licht toe.

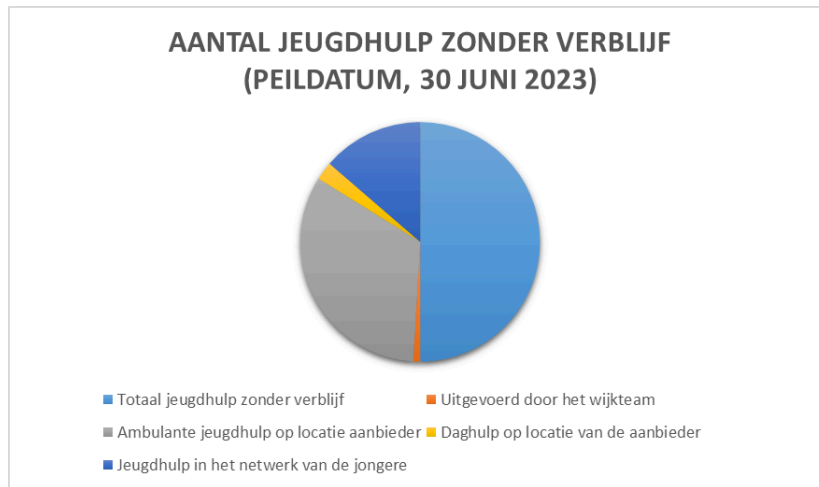
Figuur 2 Jongeren met jeugdzorg naar soort



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Momenteel ontvangt van de jeugdigen die jeugdhulp zonder verblijf krijgen, het grootste gedeelte jeugdhulp op de locatie van de aanbieder (in totaal 530 en 66% van het totaal). Een ander belangrijk deel krijgt in het netwerk hulp en ondersteuning (220, 27% van het totaal). De laatste twee groepen tellen op naar 100% met daghulp op locatie van de aanbieder (5%) en uitgevoerd door het wijkteam zelf (2%). Het gaat hierbij om cijfers met peildatum 30 juni 2023. Dit zijn voorlopige cijfers en geven alleen een beeld van het eerste half jaar.

Figuur 3 Jongeren met jeugdhulp zonder verblijf



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Jeugdhulp met verblijf laat zien dat het grootste gedeelte van de jeugdhulp met verblijf wordt verwezen naar pleegzorg (55%). Een kleiner deel verblijft bij een jeugdhulpaanbieder (27%). De rest van de jeugdigen die jeugdhulp met verblijf ontvangen valt onder "gesloten plaatsing" en "gezinsgericht". Vanwege het lage aantal is dit niet in een exact percentage uit te drukken om de anonimiteit te garanderen.

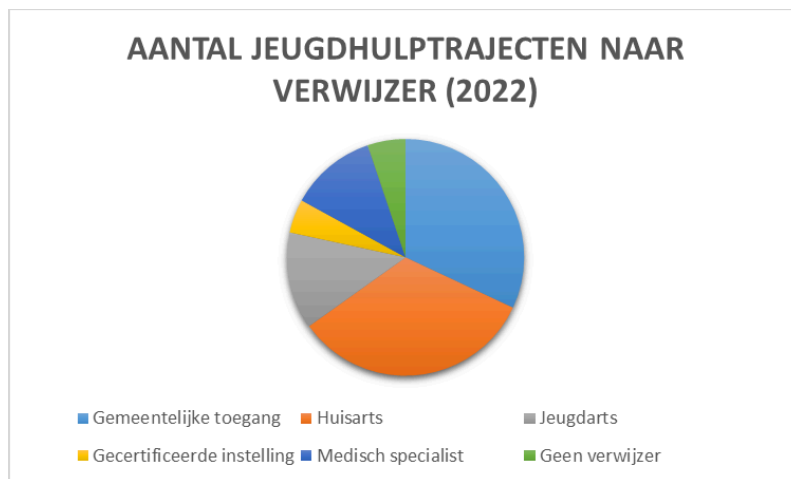
Figuur 4 Jongeren met jeugdhulp met verblijf



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Van de verwijzers naar jeugdhulp is de huisarts de grootste, gevolgd door de gemeentelijke toegang, jeugdarts, medisch specialist en Gecertificeerde Instellingen (GI's). In 2022 is het aantal verwijzingen door de huisarts licht afgenomen ten opzichte van 2021 (van 655 jeugdhulptrajecten naar 575 jeugdhulptrajecten). Het aantal verwijzingen vanuit de huisarts ligt in 2022 daardoor dicht bij het aantal verwijzingen door de gemeentelijke toegang (575 ten opzichte van 555 trajecten).

Figuur 5 Jeugdhulptrajecten naar verwijzer

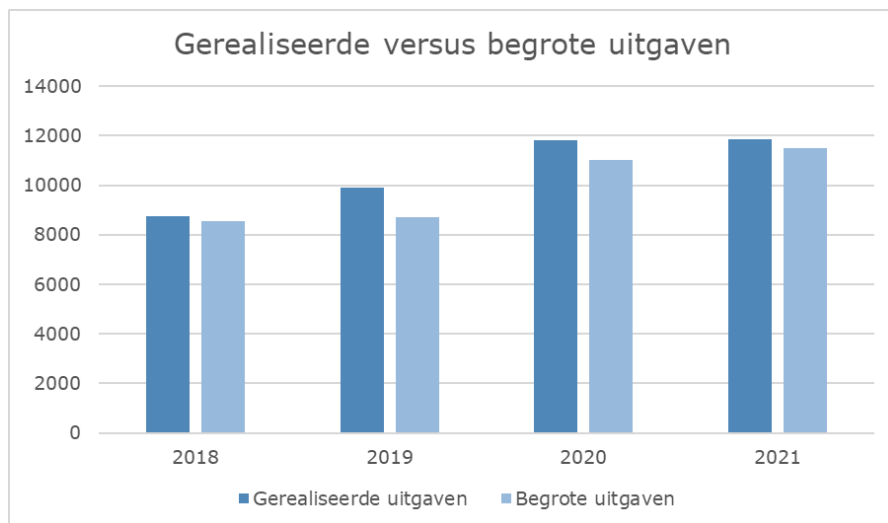


Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

2.2 Ontwikkelingen in de kosten van jeugdhulp

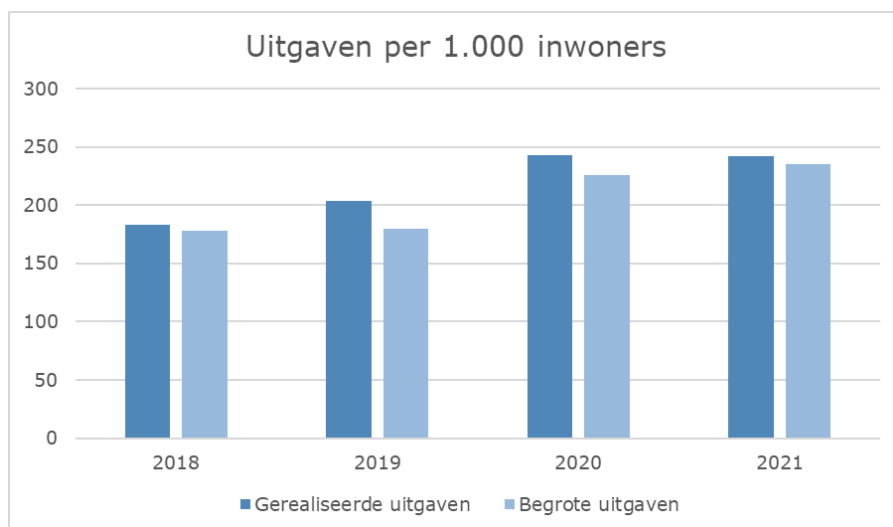
Niet alleen het gebruik van jeugdhulp nam toe, ook de (werkelijke) kosten daarvan zijn de afgelopen jaren gestegen in de gemeente Waalwijk. Dit geldt zowel voor de totale kosten als de kosten afgezet tegen het aantal inwoners van de gemeente. De begrote kosten stegen ook, maar waren nog niet op het niveau van de kosten die daadwerkelijk werden gerealiseerd. In 2018 waren de werkelijke kosten € 8.746 en de begrote kosten € 8.530, in 2021 was dit respectievelijk € 11.849 en € 11.475 (bedragen x € 1.000). Wel is recent het verschil tussen werkelijke en begrote kosten kleiner geworden en lijkt er recent realistischer te worden begroot in de gemeente Waalwijk. In 2021 is dit verschil relatief klein met € 11.849 gerealiseerd ten opzichte van € 11.475 begroot. Per 1.000 inwoners zien we een vergelijkbaar beeld. Per 1.000 inwoners is in 2021 € 242.000 uitgegeven aan jeugdhulp, terwijl € 235.000 was begroot.

Figuur 6 Begrote versus gerealiseerde kosten van jeugdhulp (x 1.000 euro)



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Figuur 7 Uitgaven jeugdhulp per 1.000 inwoners



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

2.3 Achtergronden en oorzaken

Op dit moment maakt in Nederland één op de acht kinderen gebruik van een vorm van jeugdhulp. 'Slechts' twintig jaar geleden was dit nog één op de 27. Het stijgend gebruik van jeugdhulp is een landelijke trend; in bijna alle Nederlandse gemeenten is een stijging te zien. In sommige gevallen gaat het om een stijging in het aantal cliënten (steeds meer jongeren die jeugdhulp genieten), terwijl in andere gevallen het vooral gaat om de intensiteit.

Denk bijvoorbeeld aan het aantal uur per week hulp dat stijgt of dat trajecten steeds langer duren om af te ronden. Al deze ontwikkelingen gaan gepaard met een flinke stijging in de kosten³. Deze kostenstijging is ook terug te zien in Waalwijk (zie figuur 6 en 7).

Hoe kan deze trend gekeerd worden? Mede op basis van deze vraag hebben Rijk, gemeenten en jeugdhulp- en belangenorganisaties de Hervormingsagenda Jeugd opgesteld. Deze agenda bestaat uit inhoudelijke en financiële afspraken om het tijt te keren. Het antwoord begint met een analyse van de oorzaken: waarom ontvangen steeds meer kinderen een vorm van jeugdhulp? Het NJi heeft in 2019⁴ een drietal hoofdfactoren voor de groei benoemd:

1. Ontwikkelingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen

Een aantal vormen van jeugdhulp komt meer voor dan vroeger. Het gaat bijvoorbeeld over problemen gerelateerd aan echtscheidingen, prestatiedruk en problematisch socialmediagebruik. In een aantal interviews wordt gewezen op het relatief hoge aantal complexe scheidingen in de gemeente Waalwijk. Medicalisering heeft hier ook mee te maken. Dit betekent dat alledaagse verschijnselen eerder worden bestempeld als een (medisch) probleem. Hier hoort vaak een specialistische oplossing bij, bijvoorbeeld in de vorm van specialistische begeleiding of behandeling. Wanneer meer verschijnselen worden aangevlogen met specialistische oplossingen, stijgen de kosten.

2. Het nieuwe stelsel

Sinds gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp is er veel veranderd. Iedere gemeente bepaalt voor een belangrijk deel hoe de jeugdhulp wordt vormgegeven, waardoor jeugdhulpaanbieders te maken krijgen met verschillende eisen ten aanzien van inkoop, financiën en kwaliteit. Hier zitten ook kosten aan verbonden. 29%⁵ van het totale jeugdhulpbudget in Nederland wordt uitgegeven aan coördinatiekosten. Bovendien hebben gemeenten, hoewel ze verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp, op een groot deel van de instroom beperkte invloed. Zo verwijzen huisartsen en Gecertificeerde Instellingen direct naar jeugdhulp waar de gemeente (financieel) voor verantwoordelijk is. Waalwijk speelt hier reeds op in door de inzet van de toetser medisch domein die toetst of de juiste hulp wordt ingezet, waarover meer in hoofdstuk 4.

3. Hoge verwachtingen over en tegelijkertijd de beperkte stand van ontwikkelingen van preventie in de jeugdzorg

Gemeenten zijn veel middelen kwijt aan (het organiseren van) de jeugdhulp. Er zijn daarom niet altijd voldoende middelen om te investeren in preventieve voorzieningen. Dit is wel noodzakelijk om aan de verwachtingen van de decentralisatie van de jeugdhulp, waarbij taken werden overgeheveld van provincies naar gemeenten, te kunnen voldoen. Er zouden immers lokaal voldoende preventieve voorzieningen voor jeugdigen en ouders moeten zijn die leiden tot een afname in het jeugdhulpgebruik. Op dit moment is deze afname niet zichtbaar. Integendeel, de kosten van de jeugdhulp in Nederland en in Waalwijk stijgen momenteel.

³ Hervormingsagenda (2023), p.4. Het document is [hier](#) op te vragen.

⁴ [Hier](#) op te vragen.

⁵ Berenschot (2019). [Hier](#) op te vragen.

Met de invoering van het huidige jeugdhulpstelsel zijn veel gemeenten gaan werken met lokale (sociale) wijkteams. Waalwijk doet dit met team WijZ, een zorgloket waar inwoners terecht kunnen met vragen over zorg en ondersteuning. Doordat lokale teams een laagdrempelige mogelijkheid bieden om een (hulp)vraag te stellen, zijn steeds meer ouders en jongeren hulp gaan vragen blijkt uit het onderzoek van het NJi. Vervolgens is het natuurlijk de vraag wat er met de hulpvragen gebeurt.

Doordat er over het algemeen nog onvoldoende preventieve voorzieningen zijn en/of deze voorzieningen nog onvoldoende worden ingezet, worden veel van deze hulpvragen beantwoord met (dure) specialistische oplossingen. Hierbij wordt vanuit de ambtelijke organisatie opgemerkt dat preventieve voorzieningen wel een deel van het jeugdhulpgebruik kunnen vervangen, maar niet de zwaar specialistische jeugdhulp.

In een publicatie van het NJi uit 2021⁶ wordt gewezen op **het effect van de corona pandemie** op het gebruik van jeugdhulp door de negatieve impact van deze pandemie en de getroffen maatregelen op onder meer de fysieke en mentale gezondheid van kinderen en jongeren, hun thuissituatie en sociale omgeving en hun functioneren op school.

2.4 Résumé

Sinds 2015 is in de gemeente Waalwijk het aantal hulpvragen met betrekking tot jeugd toegenomen en is de problematiek van jeugdigen complexer geworden. Mogelijke oorzaken hiervoor, die onder meer uit onderzoek van het NJi naar voren komen, zijn een specifieke stijging van bepaalde problemen, zoals het aantal complexe echtscheidingen, medicaliseren, hoge coördinatiekosten, te hoge verwachtingen van preventieve voorzieningen en de corona pandemie. In 2022 is de omvang van het gebruik van jeugdhulp in de gemeente Waalwijk licht afgenomen. Met de toenemende (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp, zijn ook de kosten (werkelijk en begroot) in de afgelopen jaren gestegen in de gemeente Waalwijk.

⁶ [Hier](#) op te vragen.

H3 | Beleid en organisatie

- Hoe ziet het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk eruit?
- Hoe verhoudt het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Hart van Brabant zijn gemaakt?
- Hoe is de uitvoering van jeugdhulp in de gemeente Waalwijk georganiseerd (rollen, taken, verantwoordelijkheden)? En hoe heeft de regionale samenwerking in Hart van Brabant vorm gekregen?
- Hoe is de toegang tot jeugdhulp in de gemeente Waalwijk vormgegeven?

3.1 Lokaal jeugdbeleid

3.1.1 Uitgangspunten van het lokaal jeugdbeleid

In het **Jeugd kader 2020** beschrijft de gemeente Waalwijk hoe zij invulling wil geven aan het lokaal jeugdbeleid. De gemeente geeft aan te staan voor een positief jeugdbeleid: elk kind groeit gezond, veilig en plezierig op en krijgt een kansrijke start. En elke jongere krijgt de gelegenheid om diens mogelijkheden te onderzoeken en talenten te ontwikkelen.

De gemeente onderscheidt drie pijlers waarlangs zij deze benadering vormgeeft:

1. Iedereen doet mee/gelijke kansen
2. Jeugdondersteuning
3. Veiligheid voorop

Het uitgangspunt is integraal beleid waarbij de gemeentelijke organisatie vanuit een opdrachtgevende rol verantwoordelijk is voor het aangeven van en sturen op de kaders, het bieden van ondersteuning en het houden van toezicht op de afgesproken kaders.

Daarnaast heeft de gemeente Waalwijk het Uitvoeringsprogramma Preventie Jeugd voor 2023-2027 genaamd **Jong in Waalwijk** opgesteld. Jong in Waalwijk is voortgekomen uit het Jeugd kader 2020. De gemeente Waalwijk beschrijft in Jong in Waalwijk hoe zij met haar partners aan een positief opgroei- en opvoedklimaat voor alle kinderen en jongeren wil werken. Organisaties die daarbij belangrijke preventieve taken uitvoeren zijn bijvoorbeeld welzijnsorganisatie Contourde Twern, de GGD, jongerenwelzijnswerk Tavenu en scholen.

In september 2022 is de nieuwe **Koersbepaling Sociaal Domein** vastgesteld. In dit koersdocument beargumenteert het college dat er een koerswijziging nodig is in het sociaal domein, omdat *'de huidige vorm van organiseren inwoners niet duurzaam vooruit helpt en financieel en organisatorisch niet houdbaar is'*. Argumenten die hiervoor worden aangedragen zijn onder andere de (verwachte) toenemende zorgvraag van inwoners en een geconstateerde overmatige nadruk op individuele aspecten (medicaliseren) in plaats van aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen en veerkracht. Voortvloeiend uit de nieuwe koersbepaling voor het sociaal domein wordt op dit moment gewerkt aan een **Implementatieplan Koers Sociaal Domein** waar het jeugdbeleid onderdeel van is. Het college is voornemens het implementatieplan in 2024 bij de kadernota aan de raad voor te stellen. In het implementatieplan beoogt de gemeente de trede structuur uit te werken voor het hele sociaal domein en aan te geven welke investeringen nodig zijn en welke effecten dit

zal opleveren, blijkt uit de gesprekken die in het kader van dit rekenkameronderzoek hebben plaatsgevonden. Deze tredestructuur ziet er als volgt uit:

- Trede 1 Algemeen collectief: basis.
- Trede 2 Algemeen selectief: groepsaanbod en lichte individuele ondersteuning.
- Trede 3 Indicatievrije zorg: voorliggende individuele ondersteuning.
- Trede 4 Maatwerk: specialistische jeugdhulp/beschikking.

In interviews met de ambtelijke organisatie wordt de beoogde werking van de tredestructuur, het lokale sturingsmechanisme, toegelicht. De treden 1 tot en met 3 wil de gemeente zelf vormgeven, zodat zij steeds minder afhankelijk wordt van de inzet op trede 4. Trede 4 omvat de jeugdhulp die regionaal wordt ingekocht, bestaande uit de segmenten: hoogspecialistische zorg, wonen, dagbegeleiding en zorg, specialistische jeugdhulp en crisis. De beoogde verschuiving van trede 4 naar de voorliggende treden betekent volgens de geïnterviewden niet dat beschikkingen niet belangrijk zijn, maar wel dat ze kleinschaliger worden omdat de gemeente aan de voorkant zelf een deel van de begeleiding kan bieden of andere organisaties zoals het jongerenwerk daar een rol in kunnen spelen. Deze aanpak kan van toepassing zijn op verschillende thema's en de gemeente probeert verbinding te maken met alle beschikbare inzet. Een voorbeeld dat hierbij genoemd wordt, is de pilot 'aanpak wachttijden', waarbij het Team Jeugd en Gezin wordt betrokken bij trede 3 en samenwerkt met armoedebeleid en echtscheidingszaken.

In de begroting 2023 is de ambitie van de gemeente Waalwijk voor de jeugd als volgt geformuleerd: *'We willen dat alle kinderen in Waalwijk gezond, veilig en prettig kunnen opgroeien. Wij willen onze jeugd faciliteren bij de ontwikkeling naar de volwassene van morgen. Door te investeren in de jeugd en hun ouders, investeren wij in de toekomst van Waalwijk'*. Waalwijk heeft een grote groep jongeren (één op de vijf inwoners is onder de 19 jaar), waarbij ruim 15% van de jongeren gebruikmaakt van een vorm van jeugdhulp. De gemeente constateert dat zij de stap naar preventie heeft ingezet, maar dat dit vraagt om meer uitvoeringskracht, een meer integrale benadering en stevige sturing, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als met bestaande en nieuwe partijen. De gemeente heeft geprobeerd om dit via de verschillende beleidsvelden vorm te geven, maar constateert dat zij een integrale aanpak mist. Zij kiest daarom met ingang van 2023 voor een programmatische aanpak, inclusief aansturing en werkbudget. De reeds beschreven tredestructuur is het beoogde sturingsmechanisme hierbij. Het programma heeft als doel dat elke jongere in Waalwijk opgroeit tot een gezonde en zelfstandige volwassene. De doelgroep zijn alle kinderen (en hun ouders/verzorgers) in de leeftijd van -9 maanden tot circa 23 jaar. De aandachtsgebieden zijn: opvoeding, onderwijs, gezondheid en (jeugd)zorg, werken, wonen en vrijetijdsbesteding.

3.1.2 Doelstellingen

Er zijn doelstellingen geformuleerd in de lokale beleidsdocumenten, waaronder het Jeugdkader Waalwijk 2020 en het uitvoeringsprogramma Jong in Waalwijk. In Jong in Waalwijk worden doelstellingen benoemd aan de hand van de verschillende thema's. Hieronder volgen de thema's waarbij, ter illustratie, voor elk thema twee doelen worden genoemd:

- Kansrijke start.

- Ieder kind de best mogelijke start geven ten behoeve van een optimale ontwikkeling door het vergroten van de opvoedkracht van ouders.
- De te vormen coalitie stelt een concreet actieprogramma op met activiteiten ten behoeve van een kansrijke start voor ieder kind, met de volgende doelstellingen;
 - (Aanstaande) ouders maken bewust en geïnformeerd een keuze t.a.v. hun kindertwens.
 - Ouders beginnen goed voorbereid aan de zwangerschap.
 - Medische en sociale problemen bij zwangere worden tijdig gesignaleerd en ondersteund.
 - Bespreekbaar maken van opvoedstress en bieden van ondersteuning zodat problemen in de opvoeding en ontwikkeling worden voorkomen.
- Voor- en vroegschoolse educatie.
 - De inzet vanuit de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) gericht op deze leeftijdsgroep heeft tot doel dat alle kinderen zonder achterstand deelnemen aan het onderwijs in groep 3.
 - Gezinnen waarbij sprake is van een opvoedvragen worden ondersteund vanuit voorliggende voorzieningen.
- Basisschool periode.
 - Vanaf groep 1 t/m groep 8 wordt er ingezet op weerbaarheidsthema's, op een manier die past bij de leeftijdsgroep en past binnen het onderwijsprogramma.
 - Ondersteuningsvragen 'tussen licht en zwaar' van gezinnen met jonge kinderen worden indicatiefvrij door een jeugdprofessional ondersteund en begeleid zodat zij sneller worden geholpen.
- Periode voortgezet onderwijs.
 - Jongeren doen en denken mee met de gemeente en haar partners over inzet voor en door jongeren. Jongeren zijn betrokken en worden gehoord.
 - Jongeren met depressieve klachten, eenzaamheid, sociale angst en andere mentale klachten vroegtijdig signaleren en ondersteunen t.b.v. een gezonde ontwikkeling.
- Periode jongvolwassenen.
 - Jongerenwerk ondersteunt alle jongeren t/m ongeveer 23 jaar.
 - Als er complexe en bredere problematiek speelt bij jongeren wordt de maatschappelijk ondersteuner complexe jeugd ingezet.
- Veiligheid.
 - Voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling.
 - Kinderen en/of jongeren waarbij sprake is van ernstig huiselijk geweld zorg steun te bieden al de volgende dag op school.
- Echtscheidingen.
 - Iedereen die in Waalwijk uit elkaar gaat kan bellen naar het echtscheidingsloket t.b.v. tijdige ondersteuning bij alle facetten waaraan je moet denken wanneer je uit elkaar gaat.
 - Gezinnen waar ondersteuning nodig is worden snel en laagdrempelig ondersteund door maatschappelijke ondersteuning (MO).
- Armoede.
 - Jongeren leren omgaan met geld zodat ze op latere leeftijd minder kans hebben op financiële problemen.

- Doorbreken vicieuze cirkel van generatie-armoede door het huishouden als geheel op sociaal en economisch vlak duurzaam te versterken.

Naast de doelstellingen die zijn opgenomen in het lokaal beleid, zijn er ook doelstellingen opgenomen in de planning- en controledocumenten van de gemeente Waalwijk. Zo geeft de gemeente in de programmabegroting voor 2023 aan de doorlooptijd voor jeugdhulp (van aanvraag tot beschikking) te willen terugdringen: in 2022 vielen de doorlooptijden voor jeugdhulp in slechts 19% van de gevallen binnen de wettelijke termijn. Daarnaast wil de gemeente de tevredenheid over de jeugdhulp in de komende jaren verbeteren van een 7,6 als rapportcijfer in 2018 naar een 8 in 2025. Ook streeft de gemeente naar een daling van het percentage jongeren met jeugdhulp.

De meeste doelstellingen zijn niet voldoende concreet geformuleerd. Zo zijn er veelal geen indicatoren, meetinstrumenten en streefwaarden gekoppeld aan de doelstellingen. Ook ontbreekt de samenhang tussen de doelstellingen die in de afzonderlijke documenten zijn opgenomen.

3.2 Regionale samenwerking

3.2.1 Uitgangspunten van het regionaal beleid

De meer dan 300 gemeenten in Nederland werken samen in 42 jeugdregio's. Preventieve en lichte vormen van jeugdhulp worden lokaal georganiseerd. Specialistische jeugdzorg wordt georganiseerd en ingekocht in regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. De gemeente Waalwijk werkt met andere gemeenten samen in de regio Hart van Brabant. Samen met deze gemeenten wordt de (specialistische) jeugdhulp ingekocht en uitgevoerd.

Elke jeugdhulpregio in Nederland, waaronder Hart van Brabant, heeft een regiovisie opgesteld. Hiermee wordt de regionale samenwerking en het opdrachtgeverschap versterkt. Er zijn in VNG-verband met de zogenaamde Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) verschillende procesmatige en inhoudelijke eisen gesteld die gemeenten moeten vastleggen in hun regiovisie. De visie op jeugdhulp in de regio Hart van Brabant heet **Koers Samen met de Jeugd** en is vastgesteld door de gemeenteraden van alle gemeenten in de regio. De regiovisie werd gemaakt door kinderen, jongeren, ouders, professionals, bestuurders en raadsleden.

De regionale samenwerking houdt hoofdzakelijk in dat er een regionale inkoopssystematiek wordt gehanteerd en regionaal contractmanagement wordt uitgevoerd. Het lokale beleid richt zich op zijn beurt hoofdzakelijk op preventie van geïndiceerde jeugdhulp, onder meer door versterking van het voorliggend veld en laagdrempelige hulp, waarbij het beleid met diverse aanpalende beleidsterreinen wordt verweven, waaronder armoede, onderwijs, veiligheid en welzijn. Het lokale beleid is dus breder dan alleen jeugdhulp. In een interview wordt toegelicht dat ten tijde van dit rekenkameronderzoek de gemeente Waalwijk bezig is met het opstellen van een uitvoeringsprogramma voor 2024, waarin lokale thema's op inhoud worden vervlochten met de regionale koers. Op dit moment is er geen beleidsdocument waarin het lokale beleid expliciet wordt verbonden met de regionale koers en bij de regionale koers zit ook geen lokale paragraaf.

3.2.2 Regionale inkoopstrategie

Met ingang van januari 2023 is er een nieuwe inkoopstrategie geïmplementeerd in de regio Hart van Brabant met als doel om meer grip te krijgen op de kosten en het gebruik van jeugdhulp. In 2021 hebben de verschillende gemeenteraden zes uitgangspunten voor de nieuwe inkoop vastgesteld, namelijk:⁷

- Van zorg overnemen naar het snel vinden van oplossingen in het gewone leven (waar mogelijk).
- Van oog voor de zorgvraag naar oog voor zorgvraag & maatschappelijke rol (werk, opleiding).
- Van lange procedures naar snel op weg geholpen worden.
- Van open-einde financiering naar grip op de financiën met meer gesloten financiering.
- Van een individualistisch en groot zorglandschap naar een overzichtelijk en kwalitatief veld zorgaanbieders dat elkaar kent.
- Van achteraf handhaven naar oneigenlijk gebruik voorkomen en het geld besteden aan zorg (zorggeld=zorggeld).

In een interview met een vertegenwoordiger van Hart van Brabant wordt aangegeven dat de eerdere bekostigingssystematiek door middel van resultaatgerichte arrangementen is losgelaten en dat er een analyse is uitgevoerd voor de verschillende segmenten van ingekochte jeugdhulp om inzichtelijk te maken welke meer gesloten vormen van bekostigen passend zijn. Taakgerichte bekostiging, waarbij de zorgaanbieder een budget voor het leveren van zorg aan een bepaalde groep jongeren krijgt, werd als passend gezien voor hoogspecialistische hulp (segment 1) en crisisopvang (segment 5). Voor de segmenten wonen (segment 2), dagbegeleiding en respijtzorg (segment 3) en enkelvoudige specialistische jeugdhulp (segment 4) wordt voor nu gekozen voor pxq-bekostiging waarbij afspraken worden gemaakt met zorgaanbieders op basis van een vaste vergoeding per uur geleverde ondersteuning. Hier moet eerst de afstemming tussen vraag en aanbod beter vorm krijgen voordat kan worden overgegaan tot een meer gesloten taakgerichte wijze van bekostigen.

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat de eerder genoemde zes uitgangspunten nog niet allemaal in concrete opdrachten zijn uitgewerkt, bijvoorbeeld het uitgangspunt normaliseren (van zorg overnemen naar het snel vinden van oplossingen in het gewone leven, waar mogelijk). Wat hieronder verstaan moet worden en hoe hier vervolgens invulling aan gegeven kan worden, is nog onvoldoende duidelijk.

3.2.3 Regionaal contractmanagement

Het contractmanagement voert de gemeente Tilburg als gastheergemeente uit voor de elf gemeenten binnen de regio Hart van Brabant. Op casusniveau voert de gemeente zelf het gesprek met de aanbieder. Wanneer gemeente en aanbieder er samen niet uitkomen of als vaker dezelfde discussie speelt met een bepaalde aanbieder, dan wordt er opgeschaald.

⁷ Presentatie Regio Hart van Brabant. Integrale inkoop sociaal domein. Informatie voor raden. Waalwijk, 8 december 2022.

In een interview met een vertegenwoordiger van de regio wordt aangegeven dat het contractmanagement vanuit de gastheergemeente voeding nodig heeft uit de regiogemeenten en vorm krijgt op basis van signalen die door de gemeenten worden aangedragen.

3.2.4 Bestuurlijke samenwerking in de regio

In de regio Hart van Brabant werken elf gemeenten samen. Op regionaal niveau worden de beslissingen genomen door de Bestuurscommissie Jeugd. Hierin zijn vanuit alle gemeenten de portefeuillehouders jeugd vertegenwoordigd, zo ook de portefeuillehouder jeugd van de gemeente Waalwijk. De Bestuurscommissie Jeugd komt maandelijks bijeen. Doel is om van elkaar te leren en te profiteren van elkaars expertise. Voor de inkoop van de jeugdhulp zijn er vier bestuurlijke opdrachtgevers. Dat zijn de wethouders jeugd van de gemeenten Tilburg, Heusden, Oisterwijk en Waalwijk. De teammanager van team WijZ is hierbij betrokken als ambtelijk opdrachtgever vanuit de toegang. De bestuurscommissie kijkt naar wat er in de verschillende gemeenten speelt met betrekking tot de inkoop, wat de knelpunten zijn en welke oplossingen bedacht kunnen worden. Ook worden er gesprekken gevoerd met zorgaanbieders wanneer zaken niet goed lopen. De aandachtspunten uit deze gesprekken komen vervolgens op de agenda van de Bestuurscommissie Jeugd.

Vanuit de gemeente Waalwijk is de portefeuillehouder jeugd afgevaardigd in het Platform Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. Hierin vertegenwoordigt zij samen met de portefeuillehouder jeugd van de gemeente Tilburg de regio. Verder zit de portefeuillehouder in het Arrondisementaal Justitieel Beraad waarin zij het onderwerp jeugd namens de regio trekt. Ook is zij voorzitter van de stuurgroep Proeftuin Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming waarvan de VNG opdrachtgever is en zit zij in het bestuur van Veilig Thuis en in het Zorg- en Veiligheidshuis.

De samenwerking in de verschillende regionale overleggen wordt als constructief ervaren. Het geeft inzicht in de mate waarin de regio op koers ligt en in de achtergronden van en ontwikkelingen bij de andere betrokken partijen. Daarnaast leidt de samenwerking tot korte lijnen tussen de betrokken bestuurders; wanneer de portefeuillehouder jeugd van Waalwijk te maken krijgt met uitdagende casussen, dan kan zij andere bestuurders gemakkelijk bereiken, omdat zij hen kent vanuit het netwerk.

3.3 Organisatie

3.3.1 Inrichting van de toegang

In 2014 heeft de gemeente Waalwijk besloten om een groot deel van het voorveld te schrappen om de regie in eigen hand te nemen ten aanzien van de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. De gemeente heeft destijds coaches aangesteld. Het idee was dat de coach het totaal zou organiseren: de intake, begeleiding, beschikking en afronding. Dit bleek al snel niet haalbaar. In een interview wordt beschreven dat dit leidde tot een reorganisatie waarbij de uitvoering groeide van 14 tot 50 medewerkers. In 2018 is de keuze gemaakt om de uitvoering te richten op het verstrekken van beschikkingen en om een begin te maken met het separaat organiseren van (school)maatschappelijke ondersteuning.

Dit betrof alleen Jeugd en Wmo. De uitvoering van de Participatiewet is separaat geregeld bij Baanbrekers, een gemeenschappelijke regeling voor werk en inkomen.

De gemeentelijke toegang tot jeugdhulp is nu georganiseerd in team WijZ. Team WijZ werkt integraal en houdt zich bezig met jeugd(hulp) en maatschappelijke ondersteuning. Het team bestaat uit ongeveer 90 consultants Jeugd en Wmo. Ook is er een consultant voor zorg en veiligheid. Daarnaast is er binnen de gemeente Waalwijk een kwaliteitsteam ingericht dat zich bezighoudt met het waarborgen van de inhoudelijke lijnen. Hierbij zijn gedragswetenschappers en juristen betrokken, evenals medewerkers vanuit bedrijfsvoering. Daarnaast wordt door team WijZ onder meer invulling gegeven aan voorliggende functies als maatschappelijke ondersteuning, schoolmaatschappelijke ondersteuning, mantelzorgcoaching, dementiezorg en ook preventieve schuldhulpverlening.

Bij het eerste contact tussen inwoners en team WijZ vindt er triage plaats. Indien nodig wordt er een keukentafelgesprek gepland. Het team biedt ook zelf (kortdurende) hulp en ondersteuning aan. Door het team wordt aangegeven dat ernaar wordt gestreefd om de lichte ondersteuning beter vorm te geven om zo het aantal beschikkingen en de omvang van het team beter te kunnen beheersen. Hierbij wordt ook de samenwerking met het voorliggend veld gezocht. Indien nodig wordt doorverwezen naar een maatwerkvoorziening. Bij het Zorgserviceteam vinden administratieve taken plaats, zoals het opstellen van beschikkingen, de uitvoering van het armoedebeleid, leerlingenvervoer en het verstrekken van gehandicaptenparkeerkaarten.

Hoewel inwoners bij team WijZ terecht kunnen voor allerlei vragen over hulp, zorg en ondersteuning is de inkoop op verschillende schaalgroottes georganiseerd; de Wmo wordt lokaal ingekocht, terwijl gemeenten wettelijk verplicht zijn om een groot deel van de jeugdhulp regionaal in te kopen. Dit brengt verschillen met zich mee op het gebied van financiering, monitoring en (contract)afspraken.

3.3.2 Samenwerking beleid en uitvoering

Vanuit team WijZ wordt aangegeven dat de samenwerking tussen beleid en uitvoering een continu aandachtspunt is en dat men nog zoekende is in hoe deze samenwerking op de juiste manier vormgegeven kan worden. Dit speelt bijvoorbeeld rond de verantwoordelijkheid voor de financiën voor Wmo en jeugd. Deze verantwoordelijkheid is nu belegd bij de teammanager van team WijZ, terwijl deze over het algemeen is belegd bij beleid, wat voor een ongebruikelijke situatie zorgt. Ook wordt meer sturing vanuit beleid gewenst, bijvoorbeeld waar het gaat om de samenwerking met maatschappelijke partners zoals met de nieuwe koers wordt beoogd.

De samenwerking is volgens de geïnterviewden vanuit beleid recent geïntensiveerd en verbeterd. Zo zijn medewerkers van beleid en medewerkers van team WijZ betrokken bij het inrichten van het aanbod op trede 3. Uitvoeringsprogramma Jong in Waalwijk is hierin heel belangrijk geweest. Aanvankelijk had de gemeente Waalwijk wel het jeugdkader, maar nog geen concreet uitvoeringsprogramma. Op een gegeven moment werd vanuit de uitvoering aangegeven dat er behoefte was aan opvoedondersteuning, terwijl bij beleid de indruk bestond dat dit al beschikbaar was. Door Jong in Waalwijk is inzichtelijk geworden dat beide

perspectieven waar zijn, maar dat er een gat bestaat tussen de treden 1, 2, 3 en 4. Door het gebruik van de trede structuur ontstaat er dus meer inzicht en begrip, zo geven geïnterviewden aan.

3.4 Résumé

Het jeugdbeleid van de gemeente Waalwijk is vastgesteld door de raad. De gemaakte keuzes binnen het beleid zijn over het algemeen gemotiveerd en terug te vinden in de afzonderlijke documenten. De uitvoering en de doelgroep zijn in ieder geval betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid. Het lokale beleid richt zich hoofdzakelijk op preventie van geïndiceerde jeugdhulp, onder meer door versterking van het voorliggend veld en laagdrempelige hulp, waarbij het beleid met diverse aanpalende beleidsterreinen wordt verweven. Het lokale beleid is niet expliciet verbonden met de uitgangspunten van de regiovisie Koers Samen met de Jeugd. In verschillende beleids- en planning- en controldocumenten zijn verschillende doelstellingen opgenomen. De meeste doelstellingen zijn niet voldoende concreet geformuleerd en er zijn veelal geen indicatoren, meetinstrumenten en streefwaarden gekoppeld aan de doelstellingen. Ook ontbreekt de samenhang in de doelstellingen. Op dit moment wordt gewerkt aan een Implementatieplan Koers Sociaal Domein waar het jeugdbeleid onderdeel van is en wat het college in 2024 bij de kadernota aan de raad voor wil leggen.

De inkoop van jeugdhulp en het contractmanagement met betrekking tot zorgaanbieders wordt door de regio Hart van Brabant uitgevoerd. De gemeente Waalwijk is bestuurlijk in verschillende regionale gremia vertegenwoordigd.

De gemeentelijke toegang tot jeugdhulp (en Wmo) is belegd bij team WijZ. Het team biedt ook zelf (kortdurende) hulp en ondersteuning aan. De samenwerking tussen beleid en uitvoering is recent verstevigd.

H4 | Uitvoering

- Welke mogelijkheden heeft de gemeente Waalwijk om te sturen op de ontwikkelingen in (de vraag naar en kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruikgemaakt?
- In hoeverre worden voorliggende voorzieningen voor jeugdigen ingezet?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders en partijen in het voorliggend veld anderzijds?
- Welke ervaring hebben jongeren met (de uitvoering van) het jeugdbeleid?

4.1 Sturen op jeugdhulp

Gemeenten kunnen voor een deel zelf bepalen hoe zij de ondersteuning lokaal organiseren. Daarvoor moet onder meer het volgende georganiseerd worden:

- Het vertalen van de Jeugdwet naar lokaal beleid.
- Het organiseren van de toegang tot jeugdhulp en het opstellen van beleidsregels/verordeningen.
- Het organiseren van backofficetaken (beschikkingen, facturatie, monitoring, berichtenverkeer).

Gemeenten zoeken naar grip op de (financiële) ontwikkelingen die zich momenteel voordoen in de jeugdhulp. In recent (rekenkamer)onderzoek⁸ is geïnventariseerd welke mogelijkheden gemeenten binnen voornoemde opgaven hebben om de tekorten in de jeugdhulp tegen te gaan. Grofweg zijn dit:

1. De grip op de toegang verbeteren.

Jeugdhulpvoorzieningen zijn toegankelijk via de gemeente, maar er zijn ook andere toegangspoorten, zoals huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten (het medisch domein) en Gecertificeerde Instellingen. Elke verwijzer heeft invloed op de kosten; de verwijzer bepaalt namelijk welke duur en intensiteit van zorg passend zijn bij de hulpvraag. In de praktijk blijkt het merendeel van de verwijzingen plaats te vinden via niet-gemeentelijke instellingen waardoor gemeenten dus 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, via een subsidie of via een aanbesteding.

⁸ Onder meer onderzoek van BMC "Sturing op jeugdhulp" in opdracht van Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch.

Gemeenten moeten keuzes maken ten aanzien van de aanbieders die 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, die veelal het gevolg zijn van een groot aantal gecontracteerde zorgaanbieders, terug te dringen. Gemeenten kunnen voor de jeugdzorg kiezen voor drie soorten bekostigingsmodellen: productiebekostiging (pxq-bekostiging), resultaatbekostiging⁹ en populatiebekostiging¹⁰. 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.

Verschillende 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 demedicalisering 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.

4.2 Sturen op verwijzers

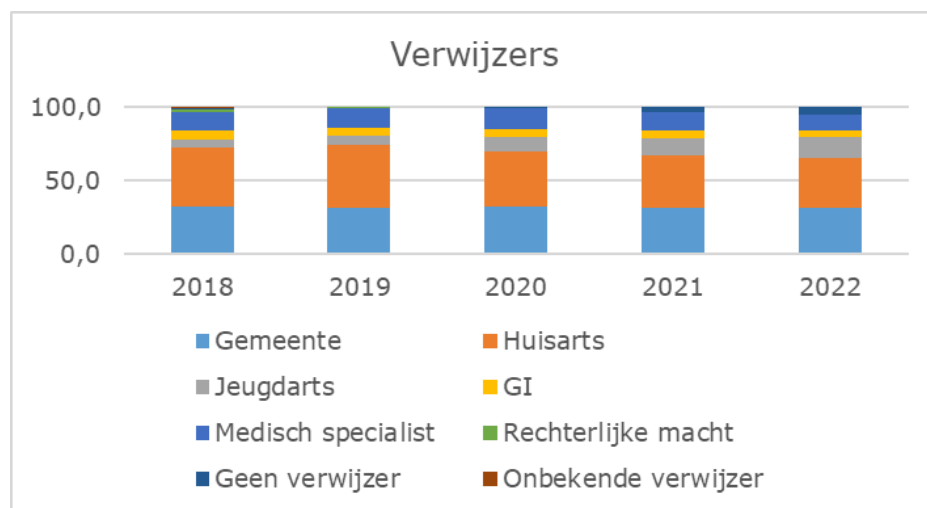
Er zijn naast de gemeentelijke toegang ook andere toegangspoorten tot de jeugdhulp. Er worden meer jongeren doorverwezen naar jeugdhulp door het medisch domein (huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten) dan via de gemeentelijke toegang. Met name de huisarts is een belangrijke toegangspoort tot jeugdhulp.

⁹ Bij resultaatbekostiging is de vergoeding niet gekoppeld aan de productie, maar aan de resultaten voor de cliënt. Met hoeveel inspanning dat resultaat bereikt wordt, is niet relevant. Meestal is de vergoeding een vooraf afgesproken bedrag per traject.

¹⁰ Populatiegerichte bekostiging is een vorm van resultaatgerichte bekostiging, maar dan op het niveau van de populatie van een bepaald gebied, bijvoorbeeld een stadsdeel of een gemeente. De gemeente betaalt de aanbieder of een consortium van aanbieders een vast bedrag om hulp te leveren aan de gehele populatie van het gebied. Niet de productie, maar het uiteindelijke resultaat staat hierbij centraal.

In 2022 was bij bijna 32% van de jeugdhulptrajecten in Waalwijk de gemeente de verwijzer en bij bijna 34% van de jeugdhulptrajecten de huisarts. Het aandeel verwijzingen door de gemeente is de afgelopen jaren stabiel gebleven, het aandeel verwijzingen door huisartsen is afgenomen. Het aandeel verwijzingen door jeugdartsen is daarentegen toegenomen. Op de verwijzingen door andere verwijzers is de invloed van de gemeente beperkt, zoals in de navolgende paragrafen wordt toegelicht.

Figuur 8 Verwijzers



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

4.2.1 Medisch domein

Sinds 1 januari 2021 is in de regio Hart van Brabant gestart met het uitvoeren van de toets medisch domein. Met deze toets wordt de wettelijke gemeentelijke taak uitgevoerd om integrale, passende jeugdhulp te borgen voor jeugdigen die zorg aanvragen via het medisch domein. Doel is om met de toets meer zicht en meer grip te creëren op de instroom via het medisch domein. Binnen het kwaliteitsteam wordt de toets medisch domein uitgevoerd; een bepaald deel van de doorverwijzingen wordt steekproefsgewijs getoetst. Er wordt zowel inhoudelijk als financieel getoetst en met name de inhoudelijke toets wordt door de ambtelijke organisatie als leerzaam ervaren. Voor het laatste half jaar van 2022 heeft de regio Hart van Brabant een analyse verricht van de toetsen medisch domein. Voor de gemeente Waalwijk zijn 116 toetsen geanalyseerd, werd in zeventien gevallen een alternatief advies uitgebracht dat uiteindelijk heeft geleid tot een besparing van € 89.525,53.

In een interview met de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat ten tijde van de nieuwe inkoop uitgebreid is gesproken met het medisch domein over welke rol gemeenten vervullen en zouden willen vervullen met betrekking tot de toegang. Ook bij complexe gevallen zou de doorverwijzing door de gemeentelijke toegang moeten plaatsvinden, omdat dit de beste continuïteit van zorg biedt en omdat de gemeente meer gedegen en breder onderzoekt. Door wachtlijsten bij de gemeente lukt dit echter niet altijd, wordt in een van de interviews geconstateerd.

De gemeente Waalwijk werkt bij de meeste huisartsenpraktijken met praktijkondersteuners jeugd. Zij zijn in dienst van huisartsenorganisatie PrimaCura en Zorggroep Regio Oosterhout en omstreken (Zorroo). Voor wat betreft de huisartsen is er nog wel een slag te maken, wordt in een van de interviews opgemerkt. Er is namelijk nog altijd sprake van een hoog doorverwijzingspercentage. Tweejaarlijks is er een overleg tussen de gemeente Waalwijk en alle huisartsen en praktijkondersteuners. Huisartsen verwijzen nu rechtstreeks naar zorgaanbieders.

Recent is er in de gemeente Waalwijk een implementatievoorstel opgesteld dat erop is gericht om het toegangsteam op te nemen in ZorgDomein, een landelijk en digitaal verwijssysteem, zodat de huisarts ook kan verwijzen naar het toegangsteam. Wanneer dit ook in de gemeente Waalwijk wordt ingevoerd, dan moet de gemeente wel in staat zijn de betreffende casuïstiek op te vangen.

4.2.2 Sturen op Gecertificeerde Instellingen

De gemeente Waalwijk probeert de samenwerking met de Gecertificeerde Instellingen te versterken. Zo heeft de gemeente afspraken gemaakt met Veilig Thuis. Er wordt samengewerkt en informatie uitgewisseld met betrekking tot kindermishandeling. De politie, Veilig Thuis en beleidsmedewerkers van jeugd hebben een projectgroep opgestart om de situatie te analyseren, te duiden en te bepalen welke stappen genomen kunnen worden. Ook is de gemeente Waalwijk betrokken bij een landelijke proeftuin voor toekomstscenario's in de jeugd- en gezinsbescherming. Een geïnterviewde merkt op dat dit helpt om elkaar beter te begrijpen en meer oog te hebben voor elkaars taken en verantwoordelijkheden. De vraagstukken rondom kindbescherming worden door de gemeente als een uitdaging gezien; hier komen wachttijden van acht tot negen maanden voor. Het zijn complexe vraagstukken. Recent heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar de zorg- en handhavingsplicht in het kader van goed samenleven om beter met dit soort vraagstukken om te kunnen gaan. De gesprekken met Jeugdbescherming Brabant vinden op regionaal niveau plaats.

4.3 Samenwerking met het voorliggend veld

Uit de nieuwe koersbepaling Sociaal Domein 2022 wordt duidelijk dat, mede gezien de toenemende wachtlijsten, het college mogelijkheden onderzoekt om zakelijker te indiceren. Hiermee wordt bedoeld dat de verordeningen en beleidsregels Wmo en Jeugd alleen ruimte laten voor het toekennen van voorzieningen die wettelijk verplicht zijn. Tegelijkertijd zet het college meer in op preventie en (dus) een verschuiving naar het voorliggend veld.

In een van de interviews worden de twee sporen geschetst waar de gemeente Waalwijk zich momenteel op richt: de interne regiegroep en een extern overleg met subsidiepartners, de jeugdtafel en de wijken. De eerste focus van de gemeente ligt op de interne lijn, de regiegroep Jong in Waalwijk, waarin de gemeente de implementatie van Jong in Waalwijk borgt. Dit is een samenwerking van team Wijz, team Toezicht, Leefbaarheid en Handhaving (LTH) en team Maatschappelijke Ondersteuning (MAO). Deze regiegroep komt vier keer per jaar bij elkaar voor overleg en afstemming.

Daarnaast wordt extern gekeken naar de verbinding van de verschillende (subsidie)partners op uitvoerend niveau. Een concreet voorbeeld is de samenwerking tussen Halt en het jongerenwerk, waarbij het jongerenwerk aansluit als Halt voorlichtingen geeft, zodat het jongerenwerk hierop kan doorpakken. Zo wil de gemeente van onderaf acties ondernemen in het voorliggend veld. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijkheid om bepaalde expertise in te brengen in de scholen, vanuit de gedachte dat dit nodig kan zijn om de juiste ondersteuning te bieden.

Vanuit de uitvoering wordt gesignaleerd dat door bijvoorbeeld het inzetten van schoolmaatschappelijk ondersteuning en de praktijkondersteuners jeugd bij de huisartsen er nu beter samengewerkt wordt en effectiever gehandeld wordt. Ook wordt geprobeerd om meer verantwoordelijkheid bij ouders te leggen. In het geval van vechtscheidingen wordt bijvoorbeeld ouderschapsbemiddeling ingezet om de oorzaken aan te pakken in plaats van alleen de symptomen. Tegelijkertijd wordt ervaren dat er op dit moment nog onvoldoende organisatie in het voorliggend veld is om te voorkomen dat hulpvragen uiteindelijk resulteren in duurdere maatwerkvoorzieningen, bijvoorbeeld waar het gaat om dagbestedingsplekken en respijtzorg.

Een belangrijke partner voor de gemeente Waalwijk in het voorliggend veld is de Stichting Jongerencentra Waalwijk (hierna aangeduid als Tavenu). Op 6 april 2021 heeft het college het besluit genomen om het aan Tavenu gesubsidieerde jeugd- en jongerenwerk met ingang van 2022 niet meer te subsidiëren, maar in te kopen via een aanbesteding om zo meer sturing op het jongerenwerk te krijgen. Tavenu heeft geprotesteerd tegen de aanbesteding, omdat zij grote risico's zag voor de continuïteit van het jongerenwerk. Daarbij is ook de eigen behoefte en bereidheid uitgesproken om zich verder te ontwikkelen op transparantie en verantwoording. Het besluit van het college heeft tot de nodige maatschappelijke discussie en tot politiek debat geleid. Er is uiteindelijk gekozen voor een gemengd model, waarbij de gemeente de basis voor het jeugd- en jongerenwerk aan Tavenu subsidieert en bijzondere activiteiten en projecten via aanbesteding inkoopt. Er wordt vanaf 1 januari 2023 volgens dit model gewerkt.

Tavenu organiseert activiteiten voor jongeren, waaronder concerten, en verricht ambulante werk zoals straatwerk. Daarnaast richt een tak van Tavenu zich op het onderwijs. Dit is opgedeeld in een orthopedagogisch didactisch centrum, MBO leren op locatie en jongerenwerk in de school. Tavenu is elke dag open en jongeren kunnen binnenlopen en gebruikmaken van alle ruimtes en spullen, bijvoorbeeld voor tafeltennis en biljart. Tavenu voert ook taakstraffen uit in opdracht van en werkt samen met de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering en Bureau Halt.

De huidige samenwerking met de gemeente wordt door Tavenu als positief beoordeeld. De gemeente pakt nu meer de regierol. In het verleden stelde Tavenu zelf de prestatieafspraken op, nu gaat dat in samenspraak met de gemeente. Tavenu is de uitvoerend partner geworden waardoor het ook duidelijker is wat er van Tavenu verwacht wordt, aldus geïnterviewden. Wel zou de gemeente Waalwijk meer gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring vanuit de uitvoering om van daaruit keuzes te maken in het beleid. Op dit moment maken de gemeente en Tavenu overwegend afspraken over het aantal in te zetten uren. De afspraken zouden meer gericht mogen zijn op de doelen en de resultaten die daarbij horen. Vanuit Tavenu geeft

men aan graag de samenwerking met team Wijz te willen versterken. In een gesprek wordt benadrukt dat langdurig investeren in de relatie met jongeren echt belangrijk is in het kader van preventie. Men is blij dit ook in de beleidsstukken van de gemeente terug te zien. Aandachtspunten in de samenwerking met de gemeente zijn het gegeven dat de onderwerpen cultuur en jeugd(hulp) bij verschillende portefeuillehouders zijn ondergebracht en de korte looptijd van subsidies met als gevolg veel administratieve lasten.

4.4 Monitoring

De gemeente Waalwijk krijgt op verschillende manieren inzicht in de volume- en kostenontwikkelingen in de jeugdhulp. In 2019 heeft de gemeente een extern bureau onderzoek laten uitvoeren om zicht te krijgen op de ontwikkelingen in volumes en kosten. Periodiek ontvangt de gemeente Waalwijk managementinformatie vanuit de regio Hart van Brabant over onder meer de trends in aantallen cliënten, arrangementen, verwijzers en euro's. Er is een regionaal dashboard met managementinformatie over jeugdhulp. Dit dashboard wordt met name voor beleid gebruikt en is recent geactualiseerd. Financiële informatie moet nog worden toegevoegd aan dit dashboard. Financiële informatie wordt nu twee keer per jaar door de regio aangeleverd in de vorm van prognoses: in september/oktober de eerste prognose en eind januari de tweede prognose. De regio faciliteert de gemeenten hierin met het oog op hun jaarrekening. De nieuwe inkoopsystematiek waarin er overwegend sprake is van pxq-financiering leidt bij de gemeente tot de verwachting dat er een meer live beeld van de financiële ontwikkelingen gegeven kan worden. Daarnaast is er ook een dashboard voor de uitvoering. In een gesprek met de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat dit met name wordt gebruikt voor het bespreken van trends en ontwikkelingen met de partners van de gemeente. Hoewel er veel informatie wordt verzameld, zou er beter zicht moeten komen op wat er aan de keukentafel gebeurt, aldus geïnterviewden.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het lastig is om te voorspellen wat er op de gemeente afkomt en hoe de gemeente daarop moet reageren; de gemeente zoekt naar een voorspelmodel. Het gevoel bestaat dat het 'huidige jasje niet meer past'. Hoewel geïnterviewden aangeven dat de gemeente steeds beter is geworden in het voorspellen van de financiële resultaten (zie ook hoofdstuk 2) blijft de druk op veranderingen en efficiëntie een continu aandachtspunt op alle niveaus binnen de uitvoering. Door de nieuwe inkoop is de voorspellende waarde van de oude systematiek weg. In november 2023 wordt de eerste prognose verwacht op basis van de nieuwe systematiek, waarbij de oude populatie opnieuw ingedeeld moet worden.

4.5 Kostenbewustzijn in de uitvoering

De indruk bestaat dat medewerkers in de uitvoering kostenbewust zijn. De functie van toetsers is in het leven geroepen om te kijken naar de meest adequate voorziening en om daarbij kritisch te kijken of er goedkopere alternatieven voorhanden zijn. Wanneer medewerkers starten bij team WijZ, dan worden ze veelal eerst in een toetsende rol geplaatst om bekend te raken met de sociale kaart en om ook financiële overwegingen een plek te geven in hun gedachtegang. Het beeld bestaat bij de uitvoering dat men strakker aan de wind is gaan varen en vaker nee is gaan zeggen. Enige tijd geleden had men de indruk

wellicht te ver doorgeschoten te zijn in deze aanpak, mede vanwege bezuinigingen. Consulenten gaven toen aan dat ze minder konden doen aan de keukentafel dan ze zouden willen, waardoor het team medewerkers is kwijtgeraakt.

Het team vindt het belangrijk om maatwerk te bieden, maar mist hierbij soms richting vanuit beleid, dat wil zeggen, houvast om nee te kunnen zeggen. Een geïnterviewde geeft aan dat er onlangs een onderzoek is uitgevoerd waarbij werd aanbevolen dat de gemeente in de verordening specifiek zou moeten vermelden welke voorliggende stappen er genomen moeten worden voordat inwoners in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening.

4.6 Sturen op aanbieders

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het in het huidige jeugdstelsel voor zowel de gemeente als de zorgaanbieders niet altijd duidelijk is hoeveel ruimte er is om met elkaar het gesprek te voeren. Een geïnterviewde geeft aan dat hoewel gemeente en aanbieders elkaar over het algemeen goed weten te vinden, er soms misverstanden ontstaan die leiden tot irritatie en frustratie over het proces en dan vooral op casusniveau. In situaties waarin het casusniveau wordt overstegen zijn er verschillende opties. Er kan contact worden gelegd met de transformatiemanager die zich richt op een specifiek inhoudelijk gebied of met de contractmanager die verantwoordelijk is voor het beheer van de contracten. Op casusniveau is de ervaring dat er nog snel gehandeld kan worden. Wanneer het casusniveau wordt overstegen, dan is de doorlooptijd langer.

Geïnterviewden merken op dat bij reguliere jeugdhulp en/of niet-complexe problematiek ernaar wordt gestreefd om zoveel mogelijk verantwoordelijkheid bij het (gezins)systeem of de zorgaanbieder te leggen om de caseload en daarmee de werkdruk beheersbaar te houden. Bij de herindicatie van cliënten wordt kritisch gekeken of de doelen die zijn afgesproken zijn behaald en te kijken of er echt op de doelen en resultaten gestuurd wordt door de aanbieders. Het wordt als een voortdurende uitdaging gezien om een vertrouwensband met zorgaanbieders te behouden. Vanuit de gemeente wordt er met betrekking tot het handelen van aanbieders een spanningsveld gezien tussen het belang van de inwoner en het belang van het voortbestaan van de aanbieder. Een voorbeeld van dit spanningsveld ziet men bij de arrangementen, waar directe en indirecte uren verweven zijn en waar men soms ziet dat zorgaanbieders veel indirecte uren in rekening brengen.

Tabel 1 Top 10 aanbieders

Top 10 aanbieders naar aantal zorgproducten:	Top 10 aanbieders naar aantal unieke lopende cliënten:
1. Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis	1. Elisabeth-TweeSteden Ziekenhuis
2. Sterk Huis	2. Spil-Vught
3. Stichting de As	3. Bureau JIJ
4. Spil-Vught	4. Praktijk Van de Wiel
5. Praktijk Van de Wiel	5. Stichting de As
6. Stichting Jeugdbescherming Brabant	6. Sterk Huis
7. Bureau JIJ	7. Impegno
8. Stichting Prisma Midden Brabant	8. Stichting Jeugdbescherming Brabant
9. Impegno	9. Stichting Prisma Midden Brabant
10. Amarant	10. Amare Zorgcoaching BV

4.7 Ervaringen met jeugdhulp in Waalwijk

4.7.1 Bezwaren en klachten

De afgelopen vijf jaar zijn er in de gemeente Waalwijk in totaal twaalf bezwaren en elf klachten ingediend met betrekking tot (de toegang tot) jeugdhulp.

Tabel 2 Bezwaren en klachten

Jaar	Bezwaren	Klachten
2018	1	1
2019	4	3
2020	3	3
2021	4	3
2022	0	1

4.7.2 Kwantitatief cliëntervaringsonderzoek

In 2022 is het meest recente Cliëntervaringsonderzoek Jeugd voor de regio en voor de gemeente Waalwijk uitgevoerd. De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek zijn middels een raadsinformatiebrief¹¹ op 25 april 2023 met de raad van de gemeente Waalwijk gedeeld. Voor het onderzoek in de gemeente Waalwijk zijn 611 jeugdhulpcliënten en/of hun ouders uitgenodigd om mee te doen. Dit zijn zowel nieuwe cliënten als bestaande cliënten. Zij kregen een schriftelijke vragenlijst thuisgestuurd en kregen de mogelijkheid de vragenlijst online in te vullen. In totaal vulden 99 cliënten de vragenlijst in, een respons van 16%.

¹¹ Raadsinformatiebrief 043-23 CEO Jeugd 2022.

Uit het cliëntervaringsonderzoek bleek dat ruim driekwart van de cliënten positief was over het contact over de hulpvraag en dat meer dan 80% van de cliënten tevreden was over de kwaliteit van de geboden ondersteuning. Ook over de resultaten van de geboden zorg en ondersteuning was het merendeel van de cliënten tevreden. Het meest positief werd geoordeeld over de stellingen:

- Gedrag van de cliënt is verbeterd.
- Cliënt voelt zich beter.
- Het gaat beter op school, werk of bij de dagbesteding.

Het minst positief werd geoordeeld over de stellingen:

- Vrijtijdsbesteding is verbeterd.
- De relatie van de cliënt met anderen is verbeterd.
- Meer vertrouwen in de toekomst.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de gemeente Waalwijk gebruikmaakt van de uitkomsten van de cliëntervaringsonderzoeken, maar dat er momenteel binnen de regio wordt onderzocht hoe invulling en uitvoering gegeven kan worden aan deze onderzoeken zodat de meerwaarde ervan kan worden vergroot. De uitkomsten van de onderzoeken hebben een beperkte diepgang en worden nu als te weinig concreet gezien.

4.7.3 Inbreng en ervaringen vanuit de Jeugdwelzijnsraad

In een interview met de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat de gemeente Waalwijk in de praktijk meer gebruikmaakt van de adviezen van de Jeugdwelzijnsraad dan van de inzichten uit de cliëntervaringsonderzoeken. De Jeugdwelzijnsraad geeft concrete adviezen, bijvoorbeeld over de pilot 'aanpak wachttijden'; welke gevolgen heeft de wachttijd voor een jongere en wat zou de jongere daarin helpen? De Jeugdwelzijnsraad wordt volgens geïnterviewden betrokken bij alles wat de gemeente lokaal en regionaal doet op het gebied van jeugdhulp.

In het kader van dit rekenkameronderzoek is gesproken met twee leden van de Jeugdwelzijnsraad die afkomstig zijn uit de gemeente Waalwijk. Zij geven aan advies uit te brengen aan beleidsmakers en nauwelijks rechtstreeks contact te hebben met gemeenteraden. De Jeugdwelzijnsraad heeft de indruk dat hun inbreng serieus wordt (mee)genomen door beleidsmakers, minder door de raad. In het verleden was er geen terugkoppeling vanuit de ambtelijke organisatie, dat is nu veranderd. Het gevoel bestaat dat de Jeugdwelzijnsraad echt dingen voor elkaar krijgt.

Uit het gesprek met een afvaardiging van de Jeugdwelzijnsraad over hun eigen ervaringen met jeugdhulp komt naar voren dat er onbekendheid is met de gemeentelijke toegang; waarvoor kun je bij de gemeente terecht en waar moet je je dan melden? Contactpersonen bij de gemeente wisselen elkaar snel af. Uit het gesprek met de Jeugdwelzijnsraad komt nog een aantal andere knelpunten naar voren. Jongeren geven aan vaak doorverwezen te zijn naar aanbieders die vervolgens niet over de benodigde expertise bleken te beschikken. Dit was veelal het gevolg van het stellen van verkeerde en steeds wisselende diagnoses. Jongeren hebben hierdoor ervaren dat hun problemen eerder groter dan kleiner werden.

Soms was de hulp wel passend bij hun gezin, maar hadden de jongeren zelf het gevoel er niet mee geholpen te zijn. Een ander knelpunt zijn de lange wachttijden bij aanbieders, ook in situaties waarin jongeren het psychisch heel moeilijk hebben. De leden van de Jeugdwelzijnsraad geven aan weinig vertrouwen te hebben in het jongerenwerk. De belangrijkste reden daarvoor is het gebrek aan toezicht in het jongerencentrum.

4.7.4 Interviews met jongeren en ouders

Naast het gesprek met de Jeugdwelzijnsraad hebben er interviews plaatsgevonden met jongeren en ouders met ervaring in de jeugdhulp. In totaal hebben er zes gesprekken plaatsgevonden, waarvan vijf met ouders en één met een jongere. Hoewel deze gesprekken gezien het lage aantal respondenten niet representatief zijn voor alle jeugdhulpcliënten van Waalwijk, komt er uit deze interviews een vergelijkbaar beeld naar voren als uit de cijfers en eerdere gesprekken. Zo is (de oorsprong van) de hulpvraag voor veel respondenten gerelateerd aan (complexe) echtscheidingsproblematiek. Daarnaast vertellen veel respondenten dat zij een lange en moeizame route hebben afgelegd naar passende hulp. Dit werd onder andere veroorzaakt door frequente wisselingen in de contactpersoon bij de gemeente, wat als onprettig werd ervaren. Enkele respondenten voegden hieraan toe dat de toegang tot jeugdhulp sterk persoonsafhankelijk is en de contactpersoon veel invloed heeft op het verloop van het traject. Zij vertellen in het verleden meerdere contactpersonen te hebben gehad, waarbij er veel variatie was in bijvoorbeeld de mate waarin zij zich gehoord, begrepen en serieus genomen voelden, in hoeverre er met hen werd meegedacht, in hoeverre zij zelf invloed hadden op beslissingen en of zij uiteindelijk bij passende hulpverlening terechtkwamen. Mede hierdoor geven meerdere respondenten aan dat zij veel diverse vormen van hulpverlening bij verschillende organisaties hebben geprobeerd, maar dat dit vaak niet goed aansloot bij hun hulpvraag. Daarbij geven sommige respondenten aan dat ook het contact met sommige hulpverleners (sterk) te wensen overlaat, bijvoorbeeld omdat het contact te afstandelijk was of omdat zij zich niet gehoord of gerespecteerd voelden.

Alle respondenten geven daarentegen aan inmiddels wel (erg) tevreden te zijn over hun huidige contactpersoon en dat er recentelijk geen wisselingen meer zijn geweest. Ook zijn de meeste respondenten positief over de huidige hulpverlening. Zij merken dat de hulp helpt en positieve veranderingen teweegbrengt in het dagelijks leven van zowel het kind als het gezin. Voor sommigen moest de hulp ten tijde van het interview nog beginnen, maar ook zij hebben positieve verwachtingen. Om deze redenen geven de respondenten de jeugdhulp een 7 als rapportcijfer voor het gehele traject. Hierbij zijn de hoogste cijfers toegekend aan het huidige contact met de gemeente en de lagere (onvoldoende) cijfers voor het contact met de gemeente in het verleden en voor enkele hulpverleners. Ook geven de meeste respondenten aan niet lang te hebben hoeven wachten op hulp. Daarbij moet wel worden vermeld dat alle respondenten al meerdere jaren jeugdhulp ontvangen en de toegang dus enkele jaren in het verleden ligt.

4.8 Résumé

Gemeenten hebben, zoals in het eerste hoofdstuk werd beschreven, verschillende mogelijkheden om te sturen op de ontwikkelingen in (de kosten van) de jeugdhulp. In tabel 3 is uitgewerkt hoe de gemeente Waalwijk 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 en kan ook lastig worden vastgesteld door het ontbreken van een eenduidige relatie tussen de inzet van de afzonderlijke maatregelen en de resultaten daarvan.

Tabel 3 Sturingsmogelijkheden in de praktijk

Sturingsmogelijkheden	Inzet in de praktijk
De grip op de toegang verbeteren	• De gemeente introduceert de tredestructuur waardoor vraag en aanbod beter op elkaar kunnen worden afgestemd. • Team WijZ biedt zelf in beperkte mate lichte zorg en ondersteuning. • De gemeente werkt samen met het onderwijs. • De gemeente voert de toets medisch domein uit en stuurt daarmee op verwijzingen. • De gemeente werkt met POH-jeugd en verkent of met behulp van ZorgDomein gestuurd kan worden op de verwijzingen vanuit huisartsen. • De gemeente voert gesprekken met de GI's.
Meer aandacht voor kostenbeheersing	• De inkoop en het contractmanagement van jeugdhulp vinden plaats op regionaal niveau. • Recent zijn er veranderingen doorgevoerd in de bekostigingssystematiek met als doel om grip te krijgen op de kosten. • Er worden afspraken gemaakt met aanbieders over doelen en resultaten en hierover wordt op casusniveau het gesprek gevoerd.
Meer aandacht voor realiseren transformatiedoelstellingen	• Team WijZ heeft integraal werken als uitgangspunt. • De gemeente werkt aan versterking van het voorliggend veld vanuit Jong in Waalwijk.
Versterken grip op financiën in de uitvoering	• De kwaliteit van de financiële prognoses is verbeterd en het verschil tussen begrote en werkelijke kosten wordt kleiner. • Managementinformatie is opgenomen in dashboards die worden gebruikt voor beleid en in de uitvoering voor gesprekken met aanbieders, maar de ontwikkeling van de kosten is hier nog geen onderdeel van. • Er is aandacht voor kostenbewustzijn van medewerkers in de uitvoering.
Versterken grip op effectiviteit zorg in de uitvoering	• Beleidsdoelstellingen zijn niet duidelijk en meetbaar geformuleerd waardoor resultaten op gemeentelijk niveau niet (helder) kunnen worden weergegeven.

De ervaringen van jeugdigen en hun ouders wijzen erop dat zij momenteel overwegend tevreden zijn over hun ervaringen met de (contactpersonen van de) gemeente en de hulpverlening en ondersteuning die zij ontvangen. In het verleden waren jeugdigen en hun ouders minder tevreden, met name over de wisselende contactpersonen bij de gemeente, het contact met hulpverleners en de slechte afstemming van het hulpaanbod op de vraag.

H5 | De rol van de raad

- Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Waalwijk invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp?
- Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?
- Hoe kan de gemeenteraad beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?

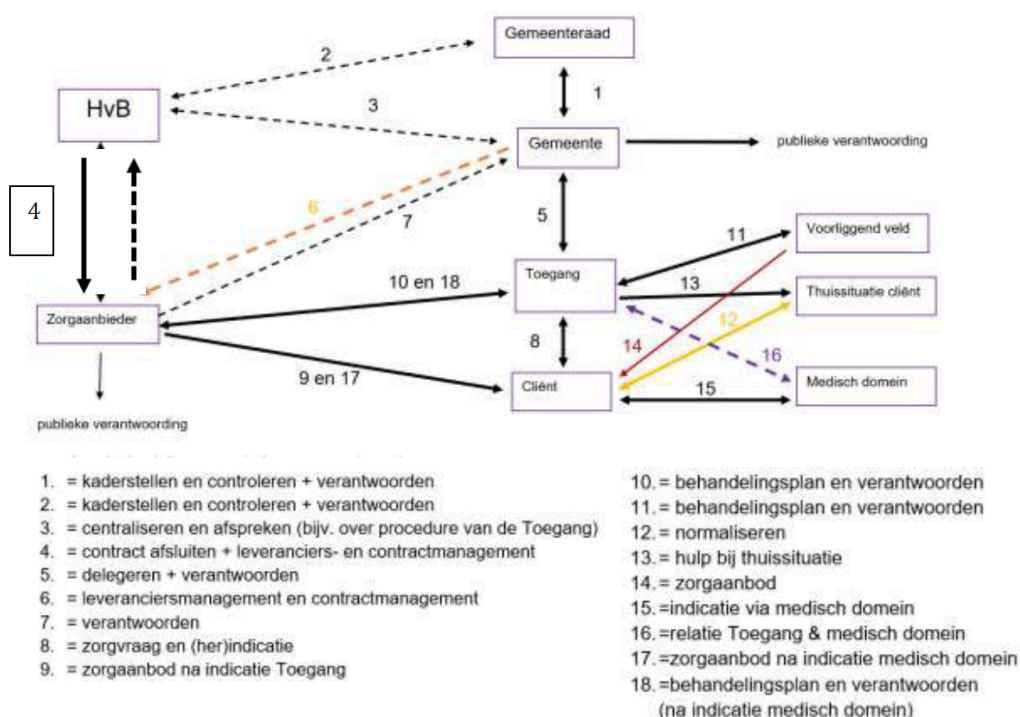
5.1 De rol van de gemeenteraad in het jeugddomein

Gemeenteraden zoeken naar manieren om beter zicht te krijgen op, en sturing te geven aan, de (financiële) ontwikkelingen in de jeugdhulp, zo ook de gemeenteraad van Waalwijk. 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:¹² *'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 vooraf gaat. Ook worstelen gemeenteraden 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 gededuceerd die van invloed zijn op de sturingsruimte van gemeenteraden. Twee daarvan zijn interne factoren: de aard van het bestuurlijk proces en de bestuurscultuur. 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.

¹² ROB, *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*, 2020, p.4.

In recent onderzoek¹³ van de Rekenkamercommissie in Midden-Brabant voor de gemeenteraden van Dongen, Goirle, Hilvarenbeek en Loon op Zand wordt de complexiteit van het jeugdstelsel in de regio Hart van Brabant in beeld gebracht door middel van onderstaande figuur.

Figuur 9 Relaties tussen actoren in het jeugdstelsel



De Rekenkamercommissie in Midden-Brabant geeft in haar rapportage aan dat zij, op basis van de keuzes die zijn gemaakt in de nieuwe inkoopsystematiek, handelingsruimte voor gemeenteraden ziet waar het gaat om het vormgeven van de toegang. Daarnaast ziet de Rekenkamercommissie handelingsruimte bij contractmanagement en dan in het bijzonder in het beter monitoren van zorgaanbieders. De Rekenkamercommissie ziet geen handelingsruimte voor gemeenteraden voor wat betreft de bekostigingssystematiek (het bepalen van tarieven en bekostigen van aanbieders) en het leveranciersmanagement, omdat het kiezen van aanbieders onderdeel is van de inkoop.

5.2 Terugblik

Een raadslid geeft aan dat de gemeente Waalwijk ten tijde van de drie decentralisaties op een jeugdhulpgebruik van 6% zat, waarna dat opliep naar 15% en vervolgens daalde naar 10%. De oorzaken van deze ontwikkelingen worden volgens raadsleden niet gegeven en zijn wellicht ook niet bekend. Organisaties in het voortliggend veld, zoals de GGD en Tavenu, hebben volgens raadsleden geen signalen afgegeven dat er iets misgaat met de jongeren in Waalwijk.

¹³ Rekenkamercommissie in Midden-Brabant, *Inkoop jeugdzorg: goede koop of dure koop? Eerste rekenkamerbrief over de lokale uitwerking van de regionale inkoopstrategie jeugdzorg*, 2022, p.51.

Het lijkt alsof we er geen grip op hebben en het ons is overkomen, aldus een raadslid. Dan is het ook lastig om als raad te sturen. Er waren geen signalen of de signalen die er waren, hebben de raad of de organisatie niet bereikt.

Het jeugdkader stelt dat omdat het kader werk in uitvoering is, de gemeenteraad tweejaarlijks geïnformeerd zal worden over de ontwikkelingen op de route en de resultaten die vanuit dit kader worden behaald door middel van een voortgangsrapportage. In de praktijk was dit niet het geval. Raadsleden constateren dat de beleidsplannen met betrekking tot de drie decentralisaties en de bijbehorende doelstellingen zouden worden geëvalueerd, maar dat dit vervolgens niet is gebeurd. Daarbij merken raadsleden op dat het lang duurde voordat de raad werd geïnformeerd dat bepaalde doelen, zoals het streven naar één gezin, één plan, één regisseur, niet door de gemeente werden gerealiseerd. Raadsleden hebben het gevoel dat zij er moeilijk achter kunnen komen wat er werkelijk binnen de gemeente gebeurt. Wanneer iets niet werkt, dan moet dat worden teruggegeven zodat er tussentijds bijgestuurd kan worden. Er zijn proeftuinen gestart en bij proeftuinen mag je proberen en leren van fouten, maar daar hoort ook de kwetsbaarheid bij dat je laat zien wat niet werkt, aldus een raadslid.

5.3 De meerwaarde van bijpraatavonden

In een gesprek met raadsleden wordt aangegeven dat de informatievoorziening van het college naar de raad over de jeugdhulp de afgelopen jaren wel is verbeterd. In eerste instantie ontving de raad met name informatie met betrekking tot financiële tekorten en het toenemend beroep op de jeugdhulp in omvang en zwaarte van de problematiek. Later werden er, al dan niet op verzoek van de raad, ongeveer vier keer per jaar bijpraatavonden georganiseerd voor het hele sociale domein, waaronder de jeugdhulp. De raad heeft hierdoor een beter beeld gekregen van wat er speelt met betrekking tot de jeugdhulp. De bijpraatavonden gingen onder meer over onderwerpen als de regionale inkoop, de beoogde koers en de tredestructuur, het zorgloket en echtscheidingsproblematiek. Deze avonden worden door raadsleden als informatief gezien. Een raadslid geeft aan het prettig te vinden wanneer team WijZ aansluit bij de bijpraatavonden, omdat je dan als raad beter zicht krijgt op de problematiek en de wachtlijsten. Desondanks geven raadsleden aan dat zij nog altijd niet voldoende geïnformeerd zijn waar het de jeugdhulp in Waalwijk betreft. Raadsleden ontvangen te weinig informatie en hebben onvoldoende inzicht in wat er echt gebeurt. Denk aan inzicht in de financiën, volumeontwikkelingen, ervaringen en verhalen. De uitvoering van de motie over monitoring in het sociaal domein en het proces dat op basis daarvan inmiddels in gang is gezet kan een stap zijn in het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad (hierover meer in paragraaf 5.6).

De portefeuillehouder geeft aan het ingewikkeld te vinden dat de inkoop en uitvoering van de jeugdhulp technische onderwerpen zijn. Tijdens de bijpraatavonden wordt geprobeerd om raadsleden de benodigde sturingsinformatie te geven om meer grip te krijgen op het sociaal domein. De belangstelling voor deze bijeenkomsten is groot en er worden goede gesprekken gevoerd, maar er komt volgens de portefeuillehouder nog weinig input uit in de zin van concrete handvatten voor de benodigde sturingsinformatie.

Zij wil graag het tegengeluid vanuit de raad horen, omdat de gemeente misschien wel met te veel bezig is waardoor het voor raadsleden onoverzichtelijk wordt.

Medewerkers van team WijZ constateren dat de samenwerking met de raad sterk is verbeterd. Er is meer begrip ontstaan voor de ambtelijke organisatie. Volgens geïnterviewden komt dit onder meer doordat de ambtelijke organisatie beter is geworden in het begrijpen, voorspellen en uitleggen van wat er speelt in de jeugdhulp. Men vindt dat de raad gericht om sturingsinformatie zou moeten vragen, waarbij de raad zelf zou moeten aangeven welke informatie hij wil ontvangen. Er vindt nu geen periodieke rapportage aan de raad, bijvoorbeeld op basis van de dashboards, plaats.

5.4 Sturen op jeugdhulp: lokaal versus regionaal

Er worden door de regio Hart van Brabant bijeenkomsten georganiseerd om de raad te informeren over de ontwikkelingen in de jeugdhulp. De opkomst bij regionale bijeenkomsten van raadsleden uit Waalwijk is laag. Tijdens de laatste bijeenkomst werd er informatie gedeeld over de hervormingsagenda en het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, maar vanuit Waalwijk waren toen slechts drie raadsfracties vertegenwoordigd. Raadsleden constateren dat zij ver op afstand staan voor wat betreft de regio Hart van Brabant. In de gemeente Waalwijk zijn allerlei voorzieningen, maar daar is volgens raadsleden onvoldoende oog voor. Waar het ene raadslid opmerkt dat Tilburg de grootste stempel op het beleid drukt, wordt dit door een ander raadslid genuanceerd en wordt erop gewezen dat de gemeente Waalwijk zelf beleid maakt. Er wordt een grote afstand gevoeld tot de regio en het gevoel bestaat dat er voor de gemeente Waalwijk wordt beslist; met name voor wat betreft de uitvoering staat de gemeente Waalwijk op grote afstand, aldus raadsleden. De portefeuillehouder geeft aan het effectief overbrengen van de enorme hoeveelheid aan informatie over jeugdhulp naar de raad als uitdaging te zien. Zij constateert dat aangezien Tilburg de centrumgemeente en Waalwijk de tweede grootste gemeente is, er veel contact en ruimte is om invloed uit te oefenen als de gemeente Waalwijk dat zou willen. Het is daarbij een uitdaging om ervoor te zorgen dat de raadsleden, ondanks hun overvolle agenda, ook de interesse en mogelijkheid hebben om actief te sturen.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt opgemerkt dat het essentieel is om te onderzoeken waar de raad zijn sturing op wil richten: op de inhoudelijke aspecten en/of op de financiële kant? De gemeente heeft niet altijd volledig invloed op de jeugdhulp en om duidelijk te maken waar de invloed van de gemeente wel zit, wordt het tredemodel uitgewerkt. Op trede 1 heeft de gemeente bijvoorbeeld volledige invloed, omdat het hier om subsidieafspraken gaat. Maar op trede 4, waar het om ingekochte jeugdhulp gaat, kan de gemeente Waalwijk maar twee segmenten beïnvloeden (segment 3 Dagbegeleiding en respijtzorg en in het bijzonder segment 4 Enkelvoudige specialistische jeugdhulp). Het is de bedoeling om dit in een visueel overzicht aan de raad te presenteren in 2024, zodat duidelijk wordt waar de invloed van de gemeente zit en wat er gebeurt als de gemeente aan bepaalde knoppen draait. Dit inzicht is van cruciaal belang, vooral omdat gemeenten naar een financieel uitdagend jaar gaan, ook wel aangeduid als het 'ravijnjaar 2026'.

5.5 Informatieverwerving door de raad

Raadsleden benaderen in wisselende mate en met wisselende ervaringen de portefeuillehouder met vragen over het sociaal domein, waaronder de jeugdhulp. Raadsleden lijken in het bijzonder geïnteresseerd te zijn in de ervaringen van jongeren en hun ouders met de jeugdhulp in Waalwijk. Zij weten dat er cliëntervaringsonderzoeken worden uitgevoerd, maar hebben de indruk dat deze alleen over de regio gaan en niet specifiek over de gemeente Waalwijk en weten ook niet hoe ze aan de onderzoeken kunnen komen. Ook kennen raadsleden de Jeugdwelzijnsraad, maar zijn zij nog niet met de Jeugdwelzijnsraad in gesprek geweest, terwijl raadsleden dat wel als wenselijk zien. Raadsleden geven aan zich in het bijzonder grote zorgen te maken over de mentale gezondheid van jongeren. Tegelijkertijd wordt door de portefeuillehouder geconstateerd dat de GGD een monitor met uitgebreide informatie oplevert waar zij de raad regelmatig op wijst, maar die door de raad niet gebruikt wordt. De monitor van de GGD bevat waardevolle sturingsinformatie voor de raad.

Met de nieuwe koersbepaling voor het sociaal domein geeft het college aan de raad beter in positie te willen brengen. Onderdeel hiervan is dat de raad voor de nieuwe koersbepaling vier beleidsscenario's voorgelegd heeft gekregen, waarbij de raad er één heeft geselecteerd om mee aan de slag te gaan: scenario 3 waarbij de gemeente zich richt op kwetsbare mensen van alle leeftijden, van 0 tot 100 jaar.

5.6 Naar een monitor sociaal domein

Op 6 april 2023 is door de gemeenteraad van Waalwijk een motie aangenomen over monitoring in het sociaal domein. De raad geeft hierin aan behoefte te hebben aan periodiek inzicht in zowel kwantitatieve resultaten als kwalitatieve (maatschappelijke) effecten van het sociaal domein, zodat op hoofdlijnen de trends en ontwikkelingen gevolgd kunnen worden en waar nodig bijgestuurd kan worden. Ook geeft de raad aan dat het wenselijk is om de raad en lokale partners de komende jaren (pro)actief te betrekken bij monitoring van het sociaal domein met als doel dat er zowel draagvlak als vertrouwen ontstaat voor de gekozen koers en de uitvoering daarvan. Raad, ambtelijke organisatie en lokale partners zouden gezamenlijk een (basis)set van kpi's moeten ontwikkelen voor de nulmeting en monitoring van het sociaal domein. De eerste rapportage over de nulmeting en monitor sociaal domein wordt medio 2024 opgeleverd. De raad wil voor 2024 in een passende vorm duidelijkheid krijgen over de doorontwikkeling en borging van de monitoring in het sociaal domein in de periode 2024-2026. Voor het onderdeel jeugd in deze monitor vormen de doelen uit het Jeugdkader 2020 het vertrekpunt.

Er hebben inmiddels meerdere bijeenkomsten plaatsgevonden die door verschillende raadsleden verschillend worden gewaardeerd, van abstract en technisch tot positief. Jongerenwerk Tavenu is als organisatie in het voorveld ook bij deze bijeenkomsten aanwezig. Wat Tavenu daar wil meegeven is dat het niet alleen gaat om meten, maar ook om weten; het is zeker in het sociaal domein het verhaal achter de cijfers dat telt. Tavenu geeft aan het belangrijk te vinden dat er langdurig in jongeren wordt geïnvesteerd en vertrouwen te hebben in de experts en uitvoerende partijen die het werk uitvoeren. Het is volgens Tavenu nog niet zo makkelijk om vast te stellen hoe dat meetbaar wordt gemaakt.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt aangegeven dat men nog zoekende is in welke sturingsinformatie de raad wil ontvangen.

5.7 Résumé

Raadsleden voelen zich onvoldoende meegenomen in de (oorzaken van de) ontwikkelingen in de jeugdhulp en het al dan niet bereiken van de beoogde doelen door de gemeente Waalwijk. Recent is de informatievoorziening verbeterd, in het bijzonder door de bijpraatavonden waar ook medewerkers uit de uitvoering aanwezig waren. Desondanks geven raadsleden aan nog onvoldoende inzicht te hebben in financiële en volumeontwikkelingen en in de ervaringen van jongeren. Tegelijkertijd maken raadsleden niet altijd gebruik van informatie die beschikbaar is, bijvoorbeeld over cliëntervaringen of door informatiebijeenkomsten van de regio Hart van Brabant te bezoeken, en bevragen ook niet alle raadsleden de portefeuillehouder op het onderwerp jeugdhulp. Het is voor de portefeuillehouder en de ambtelijke organisatie onvoldoende duidelijk welke sturingsinformatie de raad zou willen ontvangen. Op dit moment werken raad, ambtelijke organisatie en lokale partners gezamenlijk aan een monitor sociaal domein waarin een set van kpi's wordt ontwikkeld voor een nulmeting en monitoring van het sociaal domein, waaronder de jeugdhulp.

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
Probleemschets	
1. Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Waalwijk zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?	• De gemeente registreert en volgt de ontwikkelingen in de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp. • De gemeente heeft zicht op de aard van de jeugdhulp, de aanbieders en de verwijzers.
Beleid	
2. Hoe ziet het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk eruit?	• Het beleidskader is vastgesteld en actueel. • De beleidsdoelen zijn vertaald naar concrete en meetbare doelstellingen. • De gemaakte keuzes binnen het beleid zijn gemotiveerd, vastgelegd in documenten en herkenbaar voor de uitvoering en de doelgroep.
3. Hoe verhoudt het jeugdhulpbeleid van de gemeente Waalwijk zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Hart van Brabant zijn gemaakt?	• De geformuleerde doelen zijn in lijn met de regionale uitgangspunten en doelen.
Organisatie	
4. Hoe is de uitvoering van de jeugdhulp in de gemeente Waalwijk georganiseerd (rollen, taken, verantwoordelijkheden)? En hoe heeft de regionale samenwerking in Hart van Brabant vorm gekregen ?	• Er is een overzicht van de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen (gemeente, zorgaanbieders, verwijzers, voorliggend veld, regio Hart van Brabant) en deze zijn bekend in de organisatie.

	• Externe partijen herkennen een duidelijke organisatie aan de kant van de gemeente.
5. Hoe is de toegang tot jeugdhulp in de gemeente Waalwijk vormgegeven?	• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang tot jeugdhulp georganiseerd is. • Er is vanuit de toegang actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.
Uitvoering	
6. Welke mogelijkheden heeft de gemeente Waalwijk om te sturen op de ontwikkelingen in (de vraag naar en kosten van) de jeugdhulp en in hoeverre wordt hiervan gebruikgemaakt?	• In de inkoopsystematiek 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 het gebruik van verschillende vormen van jeugdhulp. • De gecontracteerde jeugdhulpaanbieders leveren informatie aan de gemeente over kosten en 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.
7. In hoeverre worden voorliggende voorzieningen voor jeugdigen ingezet?	• Er is een duidelijke sociale kaart waarop alle voorliggende voorzieningen zijn benoemd. Deze kaart is ook bekend bij alle partijen in het voorliggend veld.

8. Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders en partijen in het voorliggend veld anderzijds?	• Er is nauwe samenwerking tussen de toegang, verwijzers, aanbieders en partijen in het voorliggend veld. • Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeenten en de maatschappelijke partners en professionals.
9. Welke ervaring hebben jongeren met (de uitvoering van) het jeugdbeleid?	• Jongeren zijn tevreden over verschillende kwaliteitsaspecten, waaronder toegankelijkheid, uitvoering en effect.
Rol van de raad	
10. Op welke wijze geeft de gemeenteraad van Waalwijk invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol voor wat betreft de jeugdhulp?	• De raad is bereid keuzes te maken ten aanzien van de jeugdhulp; de raad heeft beleids- en financiële kaders vastgesteld. • De raad heeft een bewuste afweging gemaakt over de wijze waarop de raad zijn controlerende rol wenst uit te oefenen; de raad heeft duidelijk waarop hij de resultaten van beleid en uitvoering wil beoordelen en op welk moment. • De raad heeft het college van B&W bevraagd op de mate waarin de doelen gerealiseerd worden. • De raad toetst de behaalde resultaten aan de door de raad gestelde kaders. • Wanneer de informatie aanleiding gaf om (bij) te sturen, heeft de raad daadwerkelijk sturingsinstrumenten ingezet.
11. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?	• De gemeente monitort periodiek of de beleidsdoelen worden bereikt en of dit gebeurt binnen de budgettaire kaders.

	• 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 systematiek is rekening gehouden met de informatiebehoefte van de gemeenteraad. • De daadwerkelijke informatievoorziening vanuit het college naar de raad is vraaggestuurd. Naar de mening van de raadsleden: ○ is de informatie actueel; ○ is de informatie tijdig aangeboden aan de raad; ○ 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; ○ heeft de informatie het juiste detailniveau. • De raad heeft de ontvangen informatie beoordeeld en heeft het college om aanvullende of andere informatie gevraagd wanneer de informatie niet voldeed.
12. Hoe kan de gemeenteraad beter in staat worden gesteld zijn sturingsruimte voor wat betreft de jeugdhulp in te vullen?	<i>Hiervoor is geen norm beschikbaar, dit blijkt uit het onderzoek.</i>

Bijlage 2 | Bestudeerde documenten

- Jeugdkader 2020 (en aanverwante beleidsdocumenten).
- Verordening Jeugdhulp 2023 en beleidsregels.
- Coalitieakkoord 2022-2026 Samenwerken aan de toekomst.
- Reguliere planning-en-controldocumenten.
- Kadernota's, begrotingen, voorjaars- en najaarsrapportages, jaarrekeningen in de periode 2018-2022.
- Rapportages van de Cliëntervaringsonderzoeken Jeugdhulp.
- Samenwerkingsafspraken en/of convenant met belangrijke maatschappelijke partners (bijvoorbeeld het onderwijs, de kinderopvang, de huisarts en/of het jongerenwerk).
- Overzicht van aantal ingediende klachten/bezwaren.
- Werkprocessen, -instructies en -protocollen van de gemeentelijke toegang.
- Raadsvragen, moties en amendementen ingediend op dit thema.
- Raadsinformatiebrieven/voortgangsrapportages ten aanzien van jeugdbeleid.
- Regio Hart van Brabant, Koers Jeugd(hulp).
- Overige regionale afspraken.

Bijlage 3 | Respondenten

- Wethouder met jeugd in portefeuille.
- Afvaardiging team WijZ.
- Afvaardiging team Beleid.
- Vertegenwoordiger van Hart van Brabant.
- Vertegenwoordigers jongerenwerk Tavenu.
- Jeugdwelzijnsraad.
- Afvaardiging van de gemeenteraad.
- Ouders en jongeren.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

1 februari 2024

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- Marsha de Vries
- Abel Bakema
- Tobias Hendriks

Kenmerknummer : PO033730-2235

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl