

in de groei

de toegang tot jeugdhulp in Lansingerland



Rekenkamer
LANSINGERLAND

in de groei

de toegang tot jeugdhulp in Lansingerland



Rekenkamer

LANSINGERLAND

voorwoord

Met de decentralisatie van de jeugd- en de ouderenzorg zijn de gemeenten per 1 januari 2015 verantwoordelijk geworden voor (onder meer) de toegang tot ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun opvoeders. In de organisatorische vormgeving van die toegang zijn de gemeenten vrij om te kiezen tussen een (nieuw op te richten) centraal loket of gebruik te maken van het (de) bestaande loket(ten).

De gemeente Lansingerland heeft nadrukkelijk gekozen voor het laatstgenoemde model, ondanks het gegeven dat verreweg de meeste gemeenten hebben gekozen voor een centraal loket in de vorm van zogenaamde wijkteams. De voordelen van een dergelijke keuze zijn vanuit het perspectief van de cliënt evident, omdat de drempel tot het zoeken van hulp zo laag mogelijk is neergelegd.

Toch blijken er ook aan dit model wel degelijk nadelen te kleven, zo blijkt uit onderhavig rekenkameronderzoek. Zo is de coördinatie tussen de verschillende betrokken professionals minder eenvoudig en is ook het proces van de toegang minder overzichtelijk. Maar ook het centrale model van toegang kent uiteraard zijn nadelen. Zo is de drempel voor cliënten ten opzichte van het decentrale nadeel aanzienlijk hoger.

De vraag welk model het best past is derhalve niet heel eenvoudig te beantwoorden. De keuze van Lansingerland voor een decentraal model is te verdedigen, zeker waar de gemeente tevens openstaat voor de nadelen van het model. Niettemin moeten ook in dit geval nog serieuze stappen worden gezet wil er een situatie ontstaan waarbij een lage drempel voor cliënten gepaard kan gaan met een optimale samenwerking tussen de professionals. Pas dan kan worden geconcludeerd dat de cliënt de uiteindelijke winnaar is van de gekozen beleidskeuzes.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Laurens Wijmenga (projectleider) en Rosa Ridderhof (onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Lansingerland

	in de groei	1
	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doel- en vraagstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	conclusies en aanbevelingen	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting op hoofdconclusies	12
	2-3 aanbevelingen	16
3	reactie college en nawoord	19
	3-1 reactie college van B en W	19
	3-2 nawoord	22
	nota van bevindingen	25
1	inleiding	27
	1-1 aanleiding	27
	1-2 doel en probleemstelling	27
	1-2-1 doelstelling	27
	1-2-2 vraagstelling	27
	1-3 afbakening	28
	1-4 leeswijzer	28
2	jeugdhulpbeleid in Lansingerland	29
	2-1 inleiding	29
	2-2 nationaal beleid: de Wet op de jeugdhulp	29
	2-3 gemeentelijk jeugdhulpbeleid	31
	2-3-1 beleid sociaal domein	31
	2-3-2 preventie en vroege signalering problematiek jeugdigen	32
3	organisatie toegang tot jeugdhulp	35
	3-1 inleiding	35
	3-2 organisatie toegang	35
	3-3 proces toeleiding naar hulp of advies	38
	3-3-1 vraag om hulp of advies	40
	3-3-2 brede vraagverheldering	40
	3-3-3 ondersteuningsplan	41
	3-3-4 beschikking door gemeente	41
4	preventief jeugdhulpbeleid	43
	4-1 inleiding	43
	4-2 vroege signalering van jeugdproblematiek	43
	4-2-1 vroege signalering door het CJG	44
	4-2-2 vroege signalering door schoolmaatschappelijk werk	45
	4-3 verschuiving van zware naar lichte ondersteuning	46
5	toegang in de praktijk	49
	5-1 inleiding	49

	5-2	rol -en taakverdeling	49
	5-3	informatie-uitwisseling	51
	5-4	monitoring jeugdhulpbeleid	54
	5-4-1	behoefte aan jeugdhulp	54
	5-4-2	inzicht in verstrekte jeugdhulp	58
	5-5	zorgaanbod	60
	5-5-1	inkoop en subsidiering aanbod jeugdhulp	60
	5-5-2	overeenstemming vraag en aanbod	62
	5-6	evaluatie	63
6		resultaten jeugdhulpbeleid	65
	6-1	inleiding	65
	6-2	zorgcontinuïteit	65
	6-2-1	klanttevredenheid	66
	6-2-2	klachten en bezwaren	67
	6-2-3	calamiteiten	69
	6-3	gebruik en kosten jeugdhulp	69
	6-3-1	gebruik jeugdhulp	69
	6-3-2	kosten jeugdhulp	70
		Bijlagen	77
bijlage 1		begrippenlijst	79
bijlage 2		lijst van afkortingen	81
bijlage 3		onderzoeksverantwoording	82
bijlage 4		geraadpleegde bronnen	83

1 inleiding

1-1 aanleiding

Door de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor (de toegang tot) jeugdhulp. Dit betekent dat gemeenten een passend hulp- en zorgaanbod voor alle jeugdigen in de leeftijd nul tot achttien binnen hun gemeenten moeten realiseren. De rijksoverheid beoogt met de Jeugdwet ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde transformatie. De transformatie behelst in essentie dat de nadruk in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.

Het onderwerp toegang tot jeugdhulp kwam ook als een van de voorkeuren naar voren bij een stemsessie die de rekenkamer 9 december 2015 heeft gehouden met een delegatie van de raad. In het onderzoeksprogramma dat de Rekenkamer Lansingerland op 15 december 2015 aan de raad heeft gestuurd, is daarom een onderzoek aangekondigd naar de wijze waarop de toegang tot de jeugdhulp verloopt.

Het onderzoek richt zich zowel op de organisatie van de toegang tot de jeugdhulp als op het preventief jeugdhulpbeleid (de wijze waarmee invulling wordt gegeven aan de transformatiedoelstellingen van de Jeugdwet, namelijk meer nadruk op preventie en vroege signalering van problematiek van jeugdigen).

1-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te achterhalen of de toegang tot jeugdhulp via de gemeente en het CJG Lansingerland op adequate wijze plaatsvindt en welke resultaten met het preventief jeugdhulpbeleid worden behaald.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

Vindt de toegang tot jeugdhulp via de gemeente en het CJG Lansingerland op adequate manier plaats en welke resultaten worden behaald met het preventief jeugdhulpbeleid?

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen worden de onderzoeksvragen behandeld. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

1 De toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) in Lansingerland verloopt niet via één centraal loket of een gebiedsgericht wijkteam, maar decentraal via Kwadraad, het CJG, Welzijn Lansingerland en de gemeente (de 'toegangspartijen'). Het voordeel van dit toegangsmodel is dat de drempel om hulp te zoeken laag is. Nadelen zijn dat de coördinatie tussen de betrokken professionals minder eenvoudig is en het proces van de toegang minder overzichtelijk.

2 Om de nadelen van het gekozen toegangsmodel te ondervangen heeft de gemeente afspraken gemaakt met de toegangspartijen over onder meer casushouderschap, de registratie van hulpvragen en het delen van informatie over jeugdigen met problematiek. Deze afspraken functioneren echter nog niet adequaat, wat ten koste kan gaan van de tijdigheid en kwaliteit van de geboden hulp. Bovendien worden hierdoor de mogelijkheden om te sturen op een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning beperkt.

3 In het eerste jaar na de decentralisaties (2015) was het jeugdhulpbeleid (inclusief de inrichting van de toegang en het preventief jeugdhulpbeleid) voornamelijk gericht op het bieden van goede dienstverlening en zorgcontinuïteit en het voorkomen van incidenten. De beperkt beschikbare gegevens duiden er niet op dat de kwaliteit van de dienstverlening is verminderd of de zorgcontinuïteit in gevaar is geweest. Ook zijn er geen incidenten gemeld.

4 Preventie en vroege signalering van problematiek van jeugdigen zouden op termijn moeten leiden tot een verschuiving van zware (en duurdere) naar lichtere (en goedkopere) typen ondersteuning. De gemeente beschikt echter over onvoldoende informatie met betrekking tot de vraag naar jeugdhulp en de (kosten van) verstrekte jeugdhulp om te beoordelen of deze verschuiving zich daadwerkelijk voordoet. Tevens kan de gemeente hierdoor niet beoordelen of het aanbod van jeugdhulp kwantitatief en kwalitatief toereikend is.

5 Voor vroege signalering van jeugdproblematiek steunt de gemeente op het reeds bestaande netwerk van onder meer het CJG, schoolmaatschappelijk werk en huisartsen. Het bereik van dit netwerk vertoont echter lacunes, waardoor problematiek van jeugdigen mogelijk niet of niet tijdig wordt gesignaleerd en aangepakt.

6 Er zijn methoden en werkwijzen voor het bereiken van een verschuiving van zware, duurdere, regionale jeugdhulp naar lichte, goedkope en lokale vormen van jeugdhulp. Niettemin behoeft de wijze waarop de gemeente stuurt op deze verschuiving nog verbetering.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

1 De toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) in Lansingerland verloopt niet via één centraal loket of een gebiedsgericht wijkteam, maar decentraal via Kwadraad, het CJG, Welzijn Lansingerland en de gemeente (de 'toegangspartijen'). Het voordeel van dit toegangsmodel is dat de drempel om hulp te zoeken laag is. Nadelen zijn dat de coördinatie tussen de betrokken professionals minder eenvoudig is en het proces van de toegang minder overzichtelijk.

- Gemeenten zijn vrij in de manier waarop ze de toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) inrichten. De gemeente Lansingerland heeft er voor gekozen de toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) niet via één centraal loket of een gebiedsgericht wijkteam te doen verlopen, maar via het CJG, Kwadraad, Welzijn Lansingerland en de consulenten van de gemeente (de 'toegangspartijen').
- Door de toegang te doen verlopen via reeds bestaande organisaties is de drempel voor het zoeken van hulp lager dan bij één centraal loket. De bestaande organisaties zijn immers herkenbaar voor- en zijn (fysiek) dichtbij burgers.
- De nadelen van een decentrale toegang is dat de coördinatie tussen de betrokken professionals minder eenvoudig is en het proces van de toegang minder overzichtelijk. Hulpvragen worden dan immers op verschillende plekken ontvangen, waardoor (zonder nadere afspraken) verschillen kunnen ontstaan in de wijze waarop vragen worden beoordeeld en afgehandeld. Ook ontbreekt een ontmoetingsplek waar professionals kunnen afstemmen, wanneer verschillende hulpverleners zijn betrokken bij een cliënt.

2 Om de nadelen van het gekozen toegangsmodel te ondervangen heeft de gemeente afspraken gemaakt met de toegangspartijen over onder meer casushouderschap, de registratie van hulpvragen en het delen van informatie over jeugdigen met problematiek. Deze afspraken functioneren echter nog niet adequaat, wat ten koste kan gaan van de tijdigheid en kwaliteit van de geboden hulp. Bovendien worden hierdoor de mogelijkheden om te sturen op een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning beperkt.

afspraken toegang

- Onder andere ten behoeve van de gelijke behandeling van hulpvragen en de coördinatie tussen professionals over cliënten zijn afspraken gemaakt tussen de toegangspartijen over onder meer casushouderschap, de registratie van hulpvragen en het delen van informatie over cliënten. Deze afspraken zijn opgenomen in de subsidiebeschikkingen. De toegangspartijen hanteren hierdoor in opzet dezelfde werkwijze bij het behandelen en beoordelen van een vraag om advies of hulp.

casushouderschap

- De afspraken over casushouderschap blijken in de praktijk echter nog onduidelijk te zijn, met name ten aanzien van doorzettingsmacht richting andere partijen als er meerdere hulpverleners betrokken zijn bij één cliënt. Dit kan er toe leiden dat jeugdigen niet (tijdig) de juiste hulp ontvangen.

delen van informatie over jeugdige cliënten

- Over het delen van informatie over cliënten zijn tussen de toegangspartijen geen adequate afspraken gemaakt. De toegangspartijen ontvangen geen informatie van de gemeente over de vragen die de gemeente ontvangt op het terrein van jeugdhulp. Tachtig procent van de ondersteuningsvragen bij de gemeente leiden tot maatwerk.

Volgens de andere toegangspartijen blijven bij deze vragen mogelijk kansen liggen om lichtere vormen van ondersteuning te geven.

- De gemeente informeert het CJG niet als hulpverlening aan cliënten met een maatwerkvoorziening wordt beëindigd. Cliënten waarvan de maatwerk hulpverlening wordt beëindigd zouden na verloop van tijd weer in beeld kunnen komen bij het CJG. Het CJG heeft dan echter geen informatie over de problematiek en de tot dan toe verleende hulp.
- Dat de toegangspartijen geen informatie ontvangen van de gemeente komt enerzijds doordat deze informatie niet zonder toestemming van ouders of verzorgers gedeeld kan worden en anderzijds doordat het ICT-systeem dat is bedoeld voor het delen van informatie over cliënten tussen de toegangspartijen nog weinig wordt gebruikt. Het systeem kent ook technische problemen en wordt als gebruiksonvriendelijk ervaren.

registratie hulpvragen en ondersteuningsplannen voor verbetering vatbaar

- Er zijn afspraken gemaakt over de registratie van hulpvragen en ondersteuningsplannen. Deze afspraken blijken echter nog niet geheel duidelijk. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk of cliënten die zowel maatwerk hebben gekregen als hulp uit het vrije veld 'dubbel' geteld moeten worden. Door fouten in de registratie en rapportage kunnen onjuiste conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van het aantal hulpvragen en ondersteuningsplannen.

3 In het eerste jaar na de decentralisaties (2015) was het jeugdhulpbeleid (inclusief de inrichting van de toegang en het preventief jeugdhulpbeleid) voornamelijk gericht op het bieden van goede dienstverlening en zorgcontinuïteit en het voorkomen van incidenten. De beperkt beschikbare gegevens duiden er niet op dat de kwaliteit van de dienstverlening is verminderd of de zorgcontinuïteit in gevaar is geweest. Ook zijn er geen incidenten gemeld.

- In gesprekken met medewerkers van de gemeente kwam naar voren dat in het eerste jaar na de decentralisaties (2015) het jeugdhulpbeleid voornamelijk was gericht op het kwalitatief goed bedienen van burgers, het bieden van zorgcontinuïteit en het voorkomen van incidenten. Dit hing onder meer samen met de wettelijke verplichting om, gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, de zorg te continueren aan jeugdigen waarvoor voor de inwerkingtreding van de wet een indicatie was afgegeven. De gemeente stuurt pas sinds 2016 meer op het verschuiven van het hulpaanbod naar minder intensieve vormen van ondersteuning.

kwaliteit van dienstverlening en zorgcontinuïteit

- De beperkt beschikbare gegevens wijzen er niet op dat de kwaliteit van de dienstverlening is verslechterd of de zorgcontinuïteit in gevaar is geweest:
 - De resultaten van een cliëntervaringsonderzoek onder 65 ouders en 29 jongeren zijn overwegend positief: van cliënten die in 2014 hulp ontvingen geeft 14% aan dat de hulp is verbeterd. Negen procent ervaart verslechterde hulp in 2015 ten opzichte van 2014. Door de beperkte omvang van de respons, is dit positieve resultaat echter niet volledig generaliseerbaar naar alle cliënten die jeugdhulp ontvangen.
 - In 2015 zijn zes klachten ten aanzien van jeugdhulp ingediend bij de gemeente en in 2016 één. Bij de nationale ombudsman zijn geen klachten over jeugdhulp in de gemeente Lansingerland ontvangen. Ook het aantal bezwaarschriften tegen besluiten over jeugdhulp is klein (twee in 2016) in verhouding tot het aantal inwoners dat jeugdhulp ontvangt.

- Het positieve resultaat van cliëntervaringsonderzoek van de gemeente en het lage aantal klachten en bezwaarschriften duidt op een stabiele kwaliteit van dienstverlening en zorgcontinuïteit. Het inzicht van de gemeente in de ontwikkeling van de kwaliteit van de dienstverlening en de zorgcontinuïteit wordt echter beperkt doordat de gemeente geen informatie van aanbieders van jeugdhulp ontvangt over cliënttevredenheid of aantallen klachten. Het college heeft namelijk nog geen uitvoering gegeven aan de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen uit het rekenkamer rapport 'Afspreken en aanspreken' (2015) om afspraken te maken met opdrachtnemers in het sociaal domein over het rapporteren over klanttevredenheid en klachten.

incidenten

- Van januari 2015 tot en met oktober 2016 zijn geen calamiteiten (niet beoogde of onverwachte gebeurtenissen die betrekking hebben op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of ouder) ten aanzien van inwoners van Lansingerland gemeld.

4 Preventie en vroege signalering van problematiek van jeugdigen zouden op termijn moeten leiden tot een verschuiving van zware (en duurder) naar lichtere (en goedkopere) typen ondersteuning. De gemeente beschikt echter over onvoldoende informatie met betrekking tot de vraag naar jeugdhulp en de (kosten van) verstrekte jeugdhulp om te beoordelen of deze verschuiving zich daadwerkelijk voordoet. Tevens kan de gemeente hierdoor niet beoordelen of het aanbod van jeugdhulp kwantitatief en kwalitatief toereikend is.

- Door preventie en vroegtijdig signaleren van problemen bij jeugdigen hoopt de gemeente escalatie van problemen te voorkomen. Daarmee verwacht de gemeente een beroep op duurder specialistische ondersteuning te kunnen voorkomen. Er zou derhalve op termijn een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning zichtbaar moeten worden.

vraag jeugdhulp

- De gemeente heeft geen inzicht het totale aantal hulpvragen en de verschillende typen hulpvragen ten aanzien van jeugdigen, omdat een integraal overzicht van hulpvragen ontbreekt. Het merendeel van de hulpvragen, met name hulpvragen die aan de huisarts worden gesteld, bevindt zich buiten het blikveld van de gemeente.

gebruik en kosten jeugdhulp

- De gemeente heeft beperkt inzicht in de (kosten van) verstrekte jeugdhulp, omdat een actueel en compleet overzicht van de kosten en het gebruik van verschillende typen jeugdhulp ontbreekt.
- Dit heeft de volgende oorzaken:
 - De kwartaalrapportages van de toegangspartijen bieden geen nader inzicht in het gebruik van (verschillende typen) vrij toegankelijke jeugdhulp. Alleen de totale aantallen inwoners die gebruik maken van preventieve activiteiten en vrij toegankelijke voorzieningen zijn bekend bij de gemeente.
 - Het gebruik en de kosten van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp is voor een groot deel van de cliënten pas met enige vertraging inzichtelijk voor de gemeente. De meeste cliënten met een indicatie voor niet-vrij toegankelijke ondersteuning worden door de huisarts doorverwezen, waardoor de gemeente pas achteraf op de hoogte wordt gesteld dat een cliënt deze ondersteuning ontvangt
 - De uitgaven van de gemeente aan niet-vrij toegankelijke jeugdhulp komen niet overeen met de werkelijke kosten, omdat voor- of nadelen door verschillen tussen

werkelijk en begroot verbruik pas aan het einde van het jaar of, bij ondersteuning die via de GR jeugdhulp Rijnmond wordt ingekocht, op basis van een driejarig gemiddelde worden vereffend.

5 Voor vroege signalering van jeugdproblematiek steunt de gemeente op het reeds bestaande netwerk van onder meer het CJG, schoolmaatschappelijk werk en huisartsen. Het bereik van dit netwerk vertoont echter lacunes, waardoor problematiek van jeugdigen mogelijk niet of niet tijdig wordt gesignaleerd en aangepakt.

- Voor preventie en vroeg signalering in het sociaal domein subsidieert de gemeente een aantal partijen. Volgens de gemeente is er daarmee een dekkend netwerk van signalering, informatie en advies, kort durende interventie en probleemoplossing. Vroege signalering van jeugdproblematiek vindt onder meer plaats bij het CJG en op scholen door de intern begeleider of het schoolmaatschappelijk werk.

vroege signalering door het CJG

- Het CJG ziet veel ouders en jeugdigen door de vaste contactmomenten in het kader van de Wet Publieke Gezondheid. Over de gezondheidssituatie van een deel van de jeugdigen die niet verschijnen op consulten wordt via scholen, kindercentra of huisartsen recente informatie verzameld door het CJG. Het uiteindelijke bereik is volgens het CJG hoog (99%) onder de jeugdigen die voor de reguliere contactmomenten worden uitgenodigd. De reguliere contactmomenten houden echter op na de eerste klas van de middelbare school, waarna het CJG alleen via huisartsen en scholen informatie over deze jeugdigen verkrijgt.

vroege signalering door schoolmaatschappelijk werk

- Het beschikbare aantal uren voor schoolmaatschappelijk werk is in Lansingerland laag in verhouding tot buurgemeenten. Dit is een nadeel bij het adequaat vroeg signaleren van problematiek van scholieren. Bovendien heeft de gemeente weinig invloed op de kwaliteit en het aantal beschikbare uren van het schoolmaatschappelijk werk, omdat ze het schoolmaatschappelijk werk niet (voortgezet onderwijs) of slechts voor 50% (primair onderwijs) financiert.

6 Er zijn methoden en werkwijzen voor het bereiken van een verschuiving van zware, duurdere, regionale jeugdhulp naar lichte, goedkope en lokale vormen van jeugdhulp. Niettemin behoeft de wijze waarop de gemeente stuurt op deze verschuiving nog verbetering.

- Er zijn methoden en werkwijzen voor het bereiken van een verschuiving van zware, duurdere, regionale jeugdhulp naar lichte, goedkope en lokale vormen van jeugdhulp:
 - Het formulier dat door alle toegangspartijen wordt gehanteerd voor het opstellen van een ondersteuningsplan en afdwingt dat verschillende leefgebieden worden besproken, waardoor een meer integraal beeld ontstaat van de cliënt en meer passende zorg kan worden geboden.
 - De focus op het versterken van de eigen kracht van cliënten in gesprekken met ouders van jeugdigen met problematiek.
 - De pilot 'grip op instroom', waarbij huisartsen bij vragen over jeugdhulp eerst doorverwijzen naar het CJG en niet direct naar een aanbieder. Van de helft van de 48 ggz-aanvragen die van oktober 2015 tot juni 2016 waren doorverwezen, werd de helft uiteindelijk niet direct doorverwezen naar ggz, maar zijn cliënten door een andere inzet verder geholpen.
 - De gemeente heeft de eerste vijf gesprekken met de jeugd- en gezinscoach vrij toegankelijk gemaakt. Door deze (relatief lichte) vorm van ondersteuning vrij

toegankelijk te maken kan wellicht het gebruik zwaardere vormen van ondersteuning voorkomen worden.

- Door toegangspartijen worden twee kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop de gemeente stuurt op een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning:
 - Twee toegangspartijen signaleren dat de benodigde capaciteit voor het uitwerken van preventieve methoden en werkwijzen ontbreekt.
 - Twee toegangspartijen geven aan dat soms niet snel genoeg maatwerk ondersteuning wordt toegekend bij cliënten waar dit wel nodig is. De consequentie hiervan kan zijn dat de problemen van cliënten verergeren of dat zij tussen de wal en het schip vallen.

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

1 Verbeter het functioneren van het huidige toegangsmodel door de knelpunten die worden geconstateerd in de evaluatie van het toegangsmodel en het onderzoek van de rekenkamer aan te pakken. Besteed hierbij specifiek aandacht aan de afspraken met de toegangspartijen over casushouderschap en het delen van informatie tussen de toegangspartijen over hulpvragen en over het beëindigen van hulpverlening.

2 Beoordeel bij de geplande 2e evaluatie van het toegangsmodel in 2017 in hoeverre de knelpunten, die bij de 1e evaluatie zijn opgemerkt, zijn opgelost. Overweeg naar aanleiding van deze evaluatie ook expliciet of een ander toegangsmodel (bijvoorbeeld een centraal loket of multidisciplinair team) tot een beter functionerende toegang zou kunnen leiden.

3 Vanaf 2017 zal een aantal vormen van jeugdhulp niet meer regionaal, maar lokaal worden ingekocht door de gemeente. Neem in contracten met de aanbieders van deze vormen van jeugdhulp afspraken op over:

- a Het tijdig informeren van de gemeente wanneer hulpverlening aan een cliënt wordt gestart en beëindigd.
- b Het tijdig en juist factureren van de kosten van hulpverlening.
- c Bekostiging op basis van resultaten, waaronder het realiseren van een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning in samenwerking met eerstelijnsparijen.
- d Het rapporteren over klanttevredenheid en klachten over de dienstverlening.

4 De pilot (thans reguliere werkwijze) 'grip op instroom' heeft geleid tot een beter inzicht in en grip op de instroom naar specialistische jeugdhulp. Bovendien is door de pilot het gebruik van (dure) GGZ-zorg voorkomen. Investeer in de samenwerking met huisartsen, zodat zij het CJG weten te vinden bij vragen rondom hulp en ondersteuning in een gezin.

5 Verbeter het inzicht in het gebruik en de kosten van jeugdhulp, door minimaal halfjaarlijks actuele en complete overzichten op te stellen van het gebruik en de kosten van verschillende typen jeugdhulp, verdeeld over de categorieën eigen kracht, lichte, intensieve en specialistische ondersteuning. Maak ten behoeve van deze

overzichten afspraken met de aanbieders van jeugdhulp over het tijdig rapporteren over aantallen cliënten en de kosten van ondersteuningstrajecten.

6 Beoordeel in hoeverre recht wordt gedaan aan het voornemen uit het beleidsplan 3D om ‘in te zetten op vroegtijdig signaleren en ingrijpen’. Tref indien gewenst maatregelen. Hierbij kan gedacht worden aan het opvullen van lacunes in het netwerk van vroege signalering van jeugdproblematiek of het vergroten van de capaciteit van de toegangspartijen voor het uitwerken van preventieve methoden en werkwijzen.



3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Geachte heer Hofstra,

In antwoord op uw brief d.d. 22 december jl., sturen wij u hierbij onze bestuurlijke reactie op uw conclusies en aanbevelingen in het rapport 'Toegang jeugdhulp Lansingerland'. Allereerst danken wij u hartelijk voor uw onderzoek. De afgelopen twee jaar zijn onze inspanningen vooral gericht geweest op de transitie van de jeugdhulp in onze gemeente. Wij hebben gezorgd voor zorgcontinuïteit en hebben voorkomen dat er kinderen en jongeren tussen wal en schip vielen. Het transformeren van het sociaal domein is de komende jaren een continu ontwikkelproces. Uw analyse helpt ons om de toegang te verbeteren. In onze reactie op uw aanbevelingen zullen wij dit nader toelichten.

uw bevindingen

Wij zijn verheugd te lezen dat u het laagdrempelige karakter van ons uniforme toegangsmodel in het Sociaal Domein erkent. In dit model staan samenwerking en maatwerk voor de inwoner centraal. Dit heeft volgens ons een belangrijke rol gespeeld bij het goed vormgeven van de transitie van de Jeugdhulp in 2015. Wij zien dit bevestigd in uw bevindingen: de kwaliteit van de dienstverlening is op peil gebleven, er is sprake geweest van zorgcontinuïteit, onze inwoners zijn tevreden en er hebben geen calamiteiten plaatsgevonden.

Tevens willen wij een kanttekening plaatsen. In uw bevindingen missen wij op sommige thema's de gewenste scherpte of lezen wij een andere visie. Een terugkerend thema is de samenwerking met de toegangspartijen en andere organisaties in het lokale veld. Wij delen wel degelijk (cliënt)informatie met deze organisaties, stemmen met hen af en komen regelmatig samen op zowel casus- als beleidsniveau. Een ander onderwerp is de toekenning van maatwerkvoorzieningen. Enerzijds lezen wij dat de meerderheid van hulpvragen bij de jeugdconsulenten leiden tot maatwerk, anderzijds geven twee toegangspartijen aan dat soms niet snel genoeg maatwerk wordt ingezet. De consulenten maken een professionele afweging en beoordelen, soms met advies van een expert, wat de meest passende inzet is om het gewenste resultaat te bereiken.

verbeterpunten

Uw positieve analyse houdt natuurlijk niet in dat er geen wens en noodzaak tot verdere verbetering bestaat. De nadruk van onze inspanningen lag de afgelopen twee jaar sterk op het succesvol opvangen en vormgeven van de transitie. Nu deze 'basis' in grote lijnen op orde is ligt er een stevig fundament voor het doorvoeren van verbeterpunten, zowel binnen het beleid als binnen de organisatie van de toegang. De

uitvoering van uw aanbevelingen vormen hierbij een belangrijk inhoudelijke richtsnoer. Inhoudelijk gezien herkennen wij de verbeterpunten die u schetst, zoals de afspraken rondom casushouderschap, samenwerking en informatiedeling. Uw conclusies komen deels overeen met de evaluatie die wij in 2016 hebben uitgevoerd omtrent het toegangsmodel. Om deze reden zijn er in de loop van 2016, en verder in 2017, acties gepland die bijdragen aan een betere toegang naar hulp en ondersteuning.

aanbevelingen

Naar aanleiding van uw onderzoek geeft u een aantal aanbevelingen over onze toegang naar jeugdhulp. Wij staan achter de uitgangspunten van ons toegangsmodel en zijn tevreden over de werking hiervan. We zien ruimte voor verbetering en zien dit terug in de aanbevelingen 1, 2, 4 en 6. In toegang 2.0 pakken we reeds onderwerpen als samenwerking, informatiedeling en casushouderschap op. We blijven investeren in het contact en de samenwerking met huisartsen. Hetzelfde geldt voor een sluitend netwerk om tijdig jeugdproblematiek te signaleren en door te geleiden naar passende ondersteuning. Samenwerking met en tussen lokale organisaties is noodzakelijk voor een sluitend netwerk.

Hieronder geven wij puntsgewijs onze reactie op uw aanbevelingen.

1. Verbeter het functioneren van het toegangsmodel.

Wij nemen uw aanbeveling over en verbeteren het functioneren van het toegangsmodel. Hierbij nemen we als uitgangspunten de conclusies die u heeft geschetst op basis van uw onderzoek, en tevens onze eigen evaluatie van de toegang (project toegang 2.0). In het afgelopen jaar hebben wij een aantal acties uitgezet die bijdragen aan de verbetering van de toegang:

- Aangescherpte afspraken rondom casushouderschap zodat de rol en verantwoordelijkheid van toegangsprofessionals rondom casuïstiek duidelijk is;
- Een nieuw verantwoordingsformat voor de toegangspartijen waardoor zowel kwantitatieve als kwalitatieve managementinformatie gestructureerd inzichtelijk is;
- De pilot 'grip op instroom' waarin huisartsen, CJG en de gemeente samenwerken ten behoeve van (de grip op) de verschuiving van zware, specialistische hulp naar lichtere ondersteuning;
- Afspraken met aanbieders ten aanzien van kwaliteit, naar aanleiding van het rekenkamerrapport 'Afspreken en aanspreken' dat in februari 2016 is gepubliceerd. Aanbieders leveren informatie aan via een vastgesteld kwaliteitsformat. Deze informatie gebruiken wij in de (half)jaarrapportages Sociaal Domein en we starten hiermee met de Jaarrapportage 2016.

U vraagt aandacht voor het delen van informatie tussen toegangspartijen. Bij het delen van informatie met andere professionals nemen wij de privacywetgeving- en uitgangspunten in acht, waarbij we tegelijkertijd oog hebben voor het belang van het kind. Dit vraagt om een afweging tussen de wenselijkheid en de noodzakelijkheid van het delen van informatie.

2. Evalueer in 2017 het toegangsmodel en beoordeel in hoeverre de knelpunten zijn opgelost.

Overweeg naar aanleiding van deze evaluatie ook expliciet of een ander toegangsmodel tot een beter functionerende toegang zou kunnen leiden.

Wij nemen uw aanbeveling deels over. In 2017 staat het tweede evaluatiemoment van de toegang gepland (project toegang 2.0) waarin wij de bevindingen uit uw onderzoek meenemen. Op basis van onze positieve ervaringen en de uitkomsten van dit

onderzoek, verbeteren we ons huidige toegangsmodel. We zijn vooralsnog niet voornemens andere modellen te overwegen.

3. Neem in de nieuwe contracten die per 2017 lokaal worden afgesloten een aantal afspraken op.

Wij nemen uw advies over. De afspraken die u noemt, zijn reeds opgenomen in de aanbestedingsleidraad van de contractprocedure voor basis-ggz en dyslexie. De contracten voor 2017 zijn inmiddels opgesteld en afgesloten. De gecontracteerde partijen dienen zich aan de aanbestedingsleidraad te houden waarin oog is voor klanttevredenheid. Door tevens te werken met het Landelijk Elektronisch Berichtenverkeer ontvangen wij tijdig van aanbieders facturen en informatie over de start en beëindiging van de hulpverlening. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan de aanbeveling uit het eerdere rekenkamerrapport 'Afspreken en aanspreken'.

4. Investeer in de samenwerking met de huisartsen, zodat zij het CJG weten te vinden bij vragen rondom hulp en ondersteuning in een gezin.

Wij nemen uw aanbeveling over en (h)erkennen de meerwaarde en noodzaak van samenwerking met de huisartsen. Wij voeren reeds periodiek overleg met de huisartsen in Lansingerland voor het bespreken van actuele ontwikkelingen, zowel rondom jeugd, volwassenen en ouderen. Dankzij de pilot 'grip op instroom' hebben wij ook de verbinding tussen, en samenwerking met, het Centrum voor Jeugd en Gezin en de huisartsen versterkt. In lijn met uw aanbeveling blijven wij investeren om deze relatie te behouden en te versterken.

5. Verbeter het inzicht in het gebruik en de kosten van jeugdhulp door 1) halfjaarlijkse actuele en complete overzichten op te stellen van het gebruik verdeeld over vier categorieën en 2) afspraken te maken met aanbieders over het tijdig rapporteren over aantallen cliënten en kosten van de ondersteuning.

Uw aanbeveling ten aanzien van complete overzichten nemen wij deels over. In de (half)jaarrapportages Sociaal Domein verschaffen wij namelijk reeds inzicht in de kosten en het gebruik van jeugdhulp, onderverdeeld naar maatwerk en vrij toegankelijke voorzieningen. Wij vinden het belangrijk om dit inzicht te hebben, maar het is een middel om een dekkend voorzieningenniveau te hebben en passende hulp te bieden aan inwoners. Tegelijkertijd zien wij ruimte voor verbetering door de onderverdeling maatwerk en vrij toegankelijke hulp nader te specificeren om de beweging van zwaar naar lichtere hulp in kaart te brengen. Wij nemen uw aanbeveling daarom over.

Wij nemen ook uw advies over ten aanzien van de afspraken met aanbieders. Voor wat betreft de regionaal afgesloten contracten zijn wij afhankelijk van de Gemeenschappelijke Regeling. In deze contracten zijn de afspraken reeds opgenomen, maar om administratieve druk te voorkomen is hier tot nu toe geen uitvoering aan gegeven. Het komende jaar wordt uitvoering gerealiseerd. In de nieuwe lokale contracten met de ggz- en dyslexie aanbieders zijn ook afspraken gemaakt rondom verantwoording en facturering. Wij verbeteren het proces, rekening houdend met externe factoren zoals de factureringssystematiek en de administratie van aanbieders.

6. Beoordeel in hoeverre recht wordt gedaan aan het voornemen uit het beleidsplan 3D om 'in te zetten op vroegtijdig signaleren en ingrijpen' en tref indien gewenst maatregelen.

Wij nemen deze aanbeveling over. In het proces van transformatie en doorontwikkeling zijn wij doorlopend op zoek naar een verbeteringslag in een sluitend

netwerk, door ons te richten op onder andere professionals in het onderwijs, het CJG en jeugd- en jongerenwerk. In het eerste kwartaal van 2017 starten we met een monitor van het Nederlands Jeugd Instituut. De uitkomsten van deze monitor kunnen ons aanleiding geven te starten we met een project waarin we de verbinding tussen het onderwijs en de jeugdhulp verbeteren.

Ook in het nieuwe beleidsplan Sociaal Domein 2018-2022, dat in het eerste kwartaal van 2017 wordt vastgesteld door de gemeenteraad, vragen wij de gemeenteraad bij de beleidsaccenten aandacht te hebben en extra in te zetten op de versterking van het signalerende netwerk. Dit is in lijn met uw aanbeveling omtrent dit onderwerp.

Vragen?

Wij hopen u middels deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd over onze visie en vervolgacties. Mocht onze reactie vragen oproepen, kunt u uiteraard contact met ons opnemen.

Met een vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Lansingerland

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor de reactie op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer is verheugd dat het college de conclusies geheel onderschrijft, behalve de conclusies ten aanzien van het delen van cliëntinformatie en de toekenning van maatwerkvoorzieningen. Ook neemt het college alle aanbevelingen over, met uitzondering van de aanbeveling om bij de evaluatie van het huidige toegangsmodel ook alternatieve modellen in overweging te nemen. In het nawoord maakt de rekenkamer van de mogelijkheid gebruik om in te gaan op een aantal punten uit de reactie van het college.

hoofdconclusies

Het college plaatst in zijn reactie kanttekeningen bij de conclusies van de rekenkamer ten aanzien van het delen van cliëntinformatie met toegangspartijen en de toekenning van maatwerkvoorzieningen.

Het college geeft aan dat de gemeente reeds cliëntinformatie met de andere toegangspartijen deelt en met hen afstemt op zowel casus- als beleidsniveau. De rekenkamer onderschrijft dat er periodieke overleggen bestaan tussen de toegangspartijen en goede informele contacten tussen medewerkers. In deze overleggen en contacten wordt reeds informatie over cliënten uitgewisseld. Er is echter, met inachtneming van de privacy van cliënten, nog ruimte voor verbetering van de informatie-uitwisseling over cliënten, bijvoorbeeld door betere benutting van het ICT systeem dat hiervoor bedoeld is.

De constatering van het college, dat de meerderheid van de hulpvragen bij de jeugdconsulenten leidt tot maatwerk en tegelijkertijd soms niet snel genoeg maatwerk wordt ingezet, is juist. De rekenkamer merkt op dat dit per casus kan verschillen, het één sluit het ander dus niet uit.

aanbevelingen

Het college stelt de bevindingen uit onderhavig rapport mee te nemen in de evaluatie van het toegangsmodel in 2017. Het college is vooralsnog niet voornemens andere modellen te overwegen. De rekenkamer onderkent dat het huidige model tijd gegund moet worden om zich te bewijzen. Gezien de knelpunten die uit de eerdere evaluatie en het onderzoek van de rekenkamer naar voren komen, acht de rekenkamer het echter voorbarig nu reeds andere modellen uit te sluiten. De rekenkamer raadt het college daarom aan ook andere opties te overwegen, mocht uit de evaluatie blijken dat de werking van het huidige toegangsmodel niet significant is verbeterd.

Volgens het college is reeds uitvoering gegeven aan de aanbeveling om in de lokaal afgesloten contracten over basis-ggz en dyslexie-zorg afspraken op te nemen over onder meer het rapporteren over klanttevredenheid en klachten en bekostiging op basis van resultaten. Hiermee zou eveneens uitvoering zijn gegeven aan de aanbeveling uit het rekenkamer rapport 'Afspreken en aanspreken'. De rekenkamer zal de uitvoering van deze afspraken met aandacht volgen. De rekenkamer merkt in dit kader op dat reeds twee jaar geen resultaten van jeugdhulpaanbieders worden gemeten. Hierdoor kan niet op prestaties worden gestuurd en kan de raad niet worden geïnformeerd over de prestaties van de aanbieders. De rekenkamer beschouwt dit als een gemiste kans.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Door de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het totale aanbod voor jeugdhulp. Dit betekent dat gemeenten een passend hulp- en zorgaanbod voor alle jeugdigen in de leeftijd nul tot achttien binnen hun gemeenten moeten realiseren. De rijksoverheid beoogt met de Jeugdwet ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp, de zogenoemde transformatie. De transformatie behelst in essentie dat de nadruk in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.

Jeugdhulp wordt geboden aan jongeren tot 23 jaar.¹ In Lansingerland wonen 18.637 jongeren in deze leeftijdscategorie. Daarvan zijn er 15.543 in de leeftijd van nul tot achttien jaar. In totaal wonen in Lansingerland 59.559 mensen.² Het percentage jeugdige inwoners in Lansingerland is relatief hoog in vergelijking met de rest van Nederland.³

In het onderzoeksprogramma dat de Rekenkamer Lansingerland op 15 december 2015 aan de raad heeft gestuurd, is een onderzoek aangekondigd naar de wijze waarop de toegang tot de jeugdhulp verloopt. Aanleiding voor dit onderzoek was dat het onderwerp als een van de voorkeuren naar voren kwam bij een stemsessie die de rekenkamer 9 december 2015 heeft gehouden met een delegatie van de raad. Het onderzoek richt zich zowel op de organisatie van de toegang tot jeugdhulp als op het preventief jeugdhulpbeleid (de wijze waarmee invulling wordt gegeven aan de transformatiedoelstellingen van de Jeugdwet, namelijk meer nadruk op preventie en vroege signalering van problematiek van jeugdigen).

1-2 doel en probleemstelling

1-2-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek te achterhalen of de toegang tot jeugdhulp via de gemeente en het CJG Lansingerland op adequate wijze plaatsvindt en welke resultaten met het preventief jeugdhulpbeleid worden behaald.

1-2-2 vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

¹ In de Jeugdwet is de leeftijdsgrens van 18 jaar het uitgangspunt voor jeugdhulp en de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen. Jeugdhulp die is verstrekt voor het 18e jaar kan onder voorwaarden doorlopen tot maximaal het 23e levensjaar. Bron: Jeugdwet, artikel 1.1.

² Peildatum 1 augustus 2016. Bron: email ambtenaar, 11 oktober 2016.

³ Lansingerland 26%; Nederland 20%. Bron: CBS.

Vindt de toegang tot jeugdhulp via de gemeente en het CJG Lansingerland op adequate manier plaats en welke resultaten worden behaald met het preventief jeugdhulpbeleid?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Wat zijn de doelstellingen van de Jeugdwet en hoe heeft de gemeente Lansingerland in haar beleid ten aanzien van jeugdhulp invulling gegeven aan deze doelstellingen?
- 2 Hoe vindt de toegang tot de jeugdhulp via de gemeente en het CJG plaats?
- 3 Wordt op adequate wijze invulling gegeven aan het preventief jeugdhulpbeleid?
- 4 Verloopt in de praktijk de toegang tot de jeugdhulp adequaat?
- 5 Welk resultaat wordt met de gekozen toegangsroute tot de jeugdhulp en het preventief jeugdhulpbeleid behaald?

1-3 afbakening

Het rekenkameronderzoek focust zich op de toegang tot jeugdhulp. De rol van de gemeente en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) staat hierbij centraal. De bredere integrale aanpak van het sociaal domein (incl. WMO en participatie) van de gemeente Lansingerland valt buiten de scope van het onderzoek.

Voor het vaststellen van het resultaat dat wordt behaald heeft de rekenkamer de beschikbare gegevens over onder meer het gebruik en de kosten van jeugdhulp sinds 1 januari 2015 in kaart gebracht.

1-4 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk twee wordt aangegeven wat de doelstellingen van de Jeugdwet zijn en hoe de gemeente Lansingerland daar in haar beleid invulling aan heeft gegeven. Vervolgens zal de organisatie van de toegang beschreven worden (hoofdstuk drie). In hoofdstuk vier wordt ingegaan op wijze waarop de gemeente in de praktijk invulling geeft aan het preventief jeugdhulpbeleid (preventie en vroege signalering van problematiek van jeugdigen). In hoofdstuk vijf komt de wijze waarop de toegang tot de jeugdhulp in de praktijk verloopt aan bod. In hoofdstuk zes wordt beschreven welke resultaten met het preventief jeugdhulpbeleid worden behaald.

De nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Deelvragen 1, 2, en 5 (hoofdstukken 2,3 en 6) zijn beschrijvend van aard, hierop zijn geen normen van toepassing. Bij deelvragen 3 en 4 (hoofdstukken 4 en 5) wordt getoetst in hoeverre is voldaan aan normen en criteria die zijn opgenomen in de onderzoekopzet. De normen zijn vermeld in de inleiding van hoofdstuk 4 en 5. De normen en criteria zijn in de loop van het onderzoek verder aangescherpt en aangevuld.

Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

2 jeugdhulpbeleid in Lansingerland

2-1 inleiding

In deze paragraaf komt de eerste deelvraag aan bod, te weten:

Wat zijn de doelstellingen van de Jeugdwet en hoe heeft de gemeente Lansingerland in haar beleid ten aanzien van jeugdhulp invulling gegeven aan deze doelstellingen?

Dit is een beschrijvende vraag, hierbij zijn geen normen van toepassing.⁴ In paragraaf 2-2 wordt beschreven wat de doelstellingen zijn van de Jeugdwet. Paragraaf 2-3 gaat vervolgens in op het beleid van de gemeente ten aanzien van de drie gedecentraliseerde taken (waaronder jeugdhulp). Tevens wordt toegelicht hoe de gemeente in haar beleid invulling heeft gegeven aan twee belangrijke doelstellingen van de Jeugdwet: meer nadruk op preventie en vroege signalering van opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen.

2-2 nationaal beleid: de Wet op de jeugdhulp

Door de Jeugdwet zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de toegang tot ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun opvoeders. Door de invoering van de Jeugdwet wordt beoogd dat in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer nadruk komt te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van jeugdigen.

Op 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden. Met deze wet is de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor een groot aantal voorzieningen, inclusief de gespecialiseerde jeugdzorg, bij de gemeenten neergelegd. Gemeenten zijn nu verantwoordelijk voor de toegang tot ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun opvoeders. De rijksoverheid beoogt met de nieuwe Jeugdwet ook een inhoudelijke vernieuwing van de jeugdhulp: de 'transformatie'. Belangrijke doelstellingen van deze transformatie zijn dat in de hulp aan jeugdigen en hun opvoeders meer nadruk moet komen te liggen op preventie en het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.⁵

Onder toegang tot jeugdhulp wordt verstaan: 'een deskundige toeleiding naar, advisering over, bepaling van en het inzetten van de aangewezen voorziening, waardoor de jeugdige in staat wordt gesteld gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid, en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau'.⁶ Toegang

⁴ In artikel 2.2 van de Jeugdwet is bepaald dat er een door de gemeenteraad vastgesteld beleidsplan voor jeugdhulp dient te zijn, dat de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid betreffende preventie, jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bevat en onder andere aangeeft wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn van dit beleid.

⁵ Memorie van toelichting bij de Jeugdwet.

⁶ Jeugdwet, artikel 2.3. lid 1.

tot jeugdhulp is mogelijk via de gemeente, maar ook via een verwijzing van een huisarts, jeugdarts of medisch specialist. Deze mogelijkheid is vastgelegd in de Jeugdwet.⁷ Met een verwijzing van een arts is jeugdhulp rechtstreeks toegankelijk, er is dan geen indicatiestelling door de gemeente nodig.

Gemeenten bepalen zelf welk deel van de voorzieningen voor jeugdhulp vrij toegankelijk zijn en welke niet.⁸ In het kader wordt nader toegelicht wat in Lansingerland vrij toegankelijke en niet-vrij toegankelijke voorzieningen zijn.

vrij toegankelijke voorzieningen in de gemeente Lansingerland

Deze voorzieningen zijn toegankelijk zonder gemeentelijke beschikking.⁹ Deze voorzieningen omvat een aanbod van diensten of activiteiten om de zelfredzaamheid en de participatie te verbeteren of te voorzien in een behoefte aan opvang. Voorbeelden van dit type ondersteuning zijn jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijk werk, welzijn en/of schoolmaatschappelijk werk. Vrij toegankelijke voorzieningen worden ook wel eerstelijns-, algemene- of overige voorzieningen genoemd.¹⁰

niet-vrij toegankelijke voorzieningen in de gemeente Lansingerland

Dit zijn eveneens voorzieningen om de zelfredzaamheid of de participatie te verbeteren of om te voorzien in de behoefte aan beschermd wonen of opvang zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wmo en een uitkering of bemiddeling naar werk, zoals bedoeld in de Participatiewet. Er is een gemeentelijke beschikking nodig om toegang te krijgen tot deze voorzieningen.

Voorbeelden van dit type voorziening zijn specialistische jeugd GGZ, specialistische jeugd- en opvoedhulp, ambulante ondersteuning van jeugd met een beperking en beschikte jeugd- en gezinscoaches. Deze vorm van hulp wordt ook wel tweedelijns voorziening, maatwerkvoorziening of individuele voorziening genoemd.¹¹

Het besluit Jeugdwet¹² stelt aan de toegang tot jeugdhulp eisen om er zeker van te zijn dat in alle gemeenten deskundigen –met de juiste kennis en vaardigheden– de taken rondom de toegang uitvoeren. De deskundigheid in de toegang omvat opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen, taal- en leerproblemen, somatische aandoeningen, lichamelijke- en verstandelijke beperkingen, kindermishandeling, huiselijk geweld en opvoedingssituaties waardoor jongeren in hun ontwikkeling kunnen worden bedreigd. In de Jeugdwet¹³ is verder vastgelegd dat de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering moet plaatsvinden door een gecertificeerde instelling.

⁷ Jeugdwet, artikel 2.6 lid 1g.

⁸ Deloitte Consulting in opdracht van het Transitiebureau Jeugd, 'Een handreiking met inrichtings- en uitvoeringsmodellen voor gemeenten Een functioneel ontwerp Zorg voor de Jeugd', juli 2013.

⁹ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat er een lichte toegangstoets plaatsvindt op zwaardere vormen van lichte ondersteuning.

¹⁰ Gemeente Lansingerland, Verordening Sociaal domein 2016, vastgesteld door de raad op 17 december 2015, artikel 1.1.

¹¹ Gemeente Lansingerland, Verordening Sociaal domein 2016, vastgesteld door de raad op 17 december 2015, artikel 1.1.

¹² Besluit Jeugdwet, artikel 2.1.

¹³ Jeugdwet, artikel 3.2.1.

2-3 gemeentelijk jeugdhulpbeleid

Het beleid voor de jeugdhulp is onderdeel van het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan voor het sociaal domein. Er was en is volgens de gemeente in Lansingerland een dekkend netwerk van partijen die op preventie gerichte ondersteuning biedt en opgroei-, opvoedings- en psychische problemen en stoornissen vroeg kan signaleren. Hiermee is invulling gegeven aan de doelstellingen van de Jeugdwet om meer nadruk te leggen op preventie en problemen van jeugdigen zo vroeg mogelijk te signaleren en aan te pakken.

2-3-1 beleid sociaal domein

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor jeugdhulp is onderdeel van de drie gedecentraliseerde taken (jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie). De gemeente Lansingerland heeft gekozen voor een integrale aanpak, waarbij de drie decentralisaties zijn verwerkt in één omvattend beleidsplan. Er is dus geen afzonderlijk beleidsplan voor jeugdhulp.

Het beleid van de gemeente Lansingerland op het gebied van de drie decentralisaties is opgenomen in het door de gemeenteraad vastgestelde beleidsplan 3D Lansingerland.¹⁴ In dit document zijn de koers, missie, visie en beleidsuitgangspunten ten aanzien van de decentralisaties in het sociaal domein geformuleerd. Het beleidsplan 3D Lansingerland deel II¹⁵ bevat geen nieuwe beleidsmatige keuzes, maar enkele aanvullingen naar aanleiding van aanpassingen in de conceptwetsvoorstellen. De verordening Sociaal Domein¹⁶ bevat de uitwerking van de wettelijke verplichtingen uit de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet. Deze drie documenten vormen samen het beleid van de gemeente Lansingerland ten aanzien van de drie decentralisaties. De gemeente heeft hiermee invulling gegeven aan de verplichting uit de Jeugdwet om een beleidsplan op te stellen voor de jeugdhulp.

De ambitie van de gemeente Lansingerland, zoals verwoord in het beleidsplan 3D, is te komen tot een integrale aanpak op het sociaal domein. De gemeente streeft naar samenhang in de uitvoering op het gebied van jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en participatie. Dit heeft geleid tot het model waarin de gemeente voor alle domeinen werkt met één aanpak voor heel Lansingerland. De centrale missie en visie kennen drie hoofddoelen, op basis van leeftijdscategorieën. De drie hoofddoelen zijn:

- 1 Jongeren van 0-23 jaar: zich veilig en gezond kunnen ontwikkelen tot een zelfredzame burger;
- 2 Volwassenen tussen 18-67 jaar: financiële en zorgzelfstandigheid door arbeidsparticipatie en, waar dat niet mogelijk is, maatschappelijke participatie;
- 3 Volwassenen vanaf 67 jaar (67+): ondersteuning gericht op het zo zelfstandig mogelijk blijven functioneren, wonen en participeren.

Door een integrale aanpak op het sociale domein wil de gemeente de effectiviteit en efficiëntie van de ondersteuning aan inwoners verhogen en het plan van één gezin, één plan, één regisseur realiseren. De gemeente heeft in het beleidsplan de volgende uitgangspunten geformuleerd voor het organiseren van ondersteuning aan inwoners:

- zelfstandig waar mogelijk, met ondersteuning waar nodig;
- licht waar mogelijk, intensief waar nodig;

¹⁴ Gemeenteraad Lansingerland, Beleidsplan 3D Lansingerland, vastgesteld door de gemeenteraad op 19 december 2013.

¹⁵ Gemeenteraad Lansingerland, Beleidsplan 3D Lansingerland deel II, vastgesteld door de gemeenteraad op 30 oktober 2014.

¹⁶ Gemeenteraad Lansingerland, Verordening Sociaal Domein 2016, vastgesteld door de gemeenteraad op 17 december 2015.

- afschalen waar mogelijk, opschalen waar nodig;
- eenvoudig waar mogelijk, multidisciplinair waar nodig;
- lokaal waar mogelijk, regionaal waar nodig.

Deze uitgangspunten moeten bijdragen aan de realisatie van de transformatie om hulp zo laagdrempelig en dichtbij mogelijk te organiseren. Een inwoner met een hulpvraag moet op basis van deze uitgangspunten in zijn nabije omgeving terecht kunnen met een hulpvraag, waarna een zo licht mogelijk hulppakket wordt aangeboden, rekening houdend met de eigen kracht.

2-3-2 preventie en vroege signalering problematiek jeugdigen

In artikel 2.1 van de Jeugdwet is bepaald dat het gemeentelijke beleid inzake jeugdhulp onder meer gericht dient te zijn op preventie en vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Onder preventie wordt verstaan: 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met of jeugdigen met een risico op psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking of van de ouders met of met een risico op opvoedingsproblemen'.¹⁷

De wijze waarop Lansingerland preventie en vroege signalering wil vormgeven is (voor het gehele sociaal domein) beschreven in het beleidsplan 3D. Hierin staat dat de gemeente voor preventie en signalering reeds een aantal partijen subsidieert, o.a.: maatschappelijk werk, het CJG, schoolmaatschappelijk werk, stichting MEE en Welzijn Lansingerland. Samen met de huisartsenzorg, apotheken, fysiotherapeuten, eerstelijns zorgverleners en de wijkverpleegkundige vormen deze voorzieningen volgens de gemeente een dekkend netwerk van signalering, informatie en advies, kort durende interventie en probleemoplossing.¹⁸ Door preventie en vroegtijdig signaleren van problemen hoopt de gemeente escalatie te voorkomen. Doordat problemen niet escaleren, verwacht de gemeente dat een beroep op duurdere specialistische ondersteuning kan worden voorkomen.

In het beleidsplan 3D maakt de gemeente verder onderscheid tussen vier typen ondersteuning: 'eigen kracht', 'lichte ondersteuning', 'intensieve ondersteuning' en 'specialistische ondersteuning'. Het doel is om de ondersteuning te geven die zo licht is als mogelijk, maar zo intensief als nodig. Tevens beoogt de gemeente zo snel mogelijk terug te schakelen naar een minder intensief niveau van ondersteuning. In het beleidsplan is aangegeven welk typen ondersteuning op het gebied van jeugdhulp worden aangemerkt als 'eigen kracht', 'licht', 'intensief' of 'specialistisch'. Dit is weergegeven in tabel 2-2.

¹⁷ Jeugdwet, artikel 1.1. Tevens heeft de gemeente op grond van de Wet Publieke gezondheid, artikel 5 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg waaronder de vroegtijdige opsporing en preventie van specifieke stoornissen. Deze taak wordt in Lansingerland uitgevoerd door het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

¹⁸ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat dit ook de huidige situatie is.

tabel 2-1: typen hulp en ondersteuning jeugdigen

eigen kracht	lichte ondersteuning	intensieve ondersteuning	specialistische ondersteuning
ouders	CJG	gezinscoach	jeugdbescherming
school	schoolmaatschappelijk werk	extramurale JmeB	jeugdreclassering
sport/scouting/cultuur	MEE	basis GGZ	Veilig thuis
kinderopvang	JJW	ernstige eenvoudige dyslexiezorg	specialistische GGZ
jeugdgezondheidszorg	getrainde vrijwilligers		specialistische J&O
	preventieve trainingen		intramurale JmeB

bron: beleidsplan 3D, discussienota (preventief) jeugdbeleid¹⁹

¹⁹ In de 'discussienota (preventief) jeugdbeleid' is een meer actuele versie van de indeling in typen ondersteuning opgenomen. De rekenkamer heeft deze indeling overgenomen. Deze discussienota is opgesteld naar aanleiding van een structurele taakstelling van € 120.000 op jeugd en jongerenwerk, ingaand vanaf 2017. De nota had als doel om de discussie over de taakstelling in een bredere context te voeren. Naar aanleiding van deze nota heeft de gemeenteraad besloten om de taakstelling breder te trekken en te realiseren in het gehele sociaal domein. De nota is echter niet vastgesteld door de gemeenteraad.



3 organisatie toegang tot jeugdhulp

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt deelvraag 2 aan de orde:

Hoe vindt de toegang tot de jeugdhulp via de gemeente en het CJG plaats?

Dit betreft een beschrijvende vraag. Hier zijn geen normen op van toepassing.

In paragraaf 3-2 wordt beschreven hoe de gemeente de toegang tot jeugdhulp heeft georganiseerd. Vervolgens wordt in paragraaf 3-3 het proces beschreven dat begint nadat een inwoner zich meldt met een hulpvraag.

3-2 organisatie toegang

De gemeente Lansingerland heeft er voor gekozen de toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) niet via één centraal loket of een gebiedsgericht wijkteam te doen verlopen, maar via het CJG, Kwadraad, Welzijn Lansingerland en de consulenten van de gemeente (de 'toegangspartijen'). Voor een niet vrij toegankelijke voorziening is een beschikking nodig, die na onderzoek van de consulenten door de gemeente wordt afgegeven. Daarnaast is jeugdhulp rechtstreeks toegankelijk met een verwijzing door een arts, er is dan geen indicatiestelling door de gemeente nodig.

In het beleidsplan 3D deel II wordt geschetst hoe de toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) in Lansingerland verloopt. Er zijn vier 'toegangspartijen': het CJG, Kwadraad, Welzijn Lansingerland en de gemeente (via de gemeentelijke consulenten voor Jeugd, Wmo en Participatie). Kwadraad richt zich op de leeftijdscategorie 18 tot 67 jaar en Welzijn Lansingerland op inwoners ouder dan 67 jaar. Voor vragen over jeugdhulp zijn met name het CJG en de gemeentelijke consulenten jeugd relevant.

De taken van de toegangspartijen zijn onder meer beschreven in het beleidsplan 3D, deel II en in 'Prestatieafspraken Toegang Sociaal Domein', een bijlage bij de subsidiebeschikking²⁰ voor de toegangspartijen.²¹ De toegangspartijen dienen alle eerstelijns vragen te kunnen opvangen en een coördinerende functie te vervullen in de eerste lijn. De partijen zijn in staat om een ondersteuningsplan op te stellen op basis van een brede vraagverheldering op alle levensdomeinen (zie paragraaf 3-3-2). Ook wil de gemeente deze partijen (afgebakende) inzage-mogelijkheden geven in het gemeentelijk administratiesysteem.²² Het uitgangspunt van de toegang tot het sociale

²⁰ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat de subsidiebeschikking de prestatieafspraken voor alle activiteiten van de partijen bepaalt, waaronder de toegang. De prestatieafspraken voor de drie externe toegangspartijen zijn gelijk om te kunnen garanderen dat iedereen met een hulpvraag op dezelfde wijze komt tot passende ondersteuning.

²¹ College van B en W, Beschikking tot subsidieverlening 2015, 4 februari 2015.

²² Gemeenteraad Lansingerland, Beleidsplan 3D Lansingerland deel II, vastgesteld door de gemeenteraad op 30 oktober 2014.

domein in Lansingerland is dat iedere inwoner die hulp of ondersteuning nodig heeft daar op dezelfde wijze toegang toe heeft.²³

Er zijn verschillende andere mogelijkheden voor de inrichting van de toegang tot jeugdhulp (zie kader). In veel gemeenten zijn voor de toegang tot het gehele sociale domein gebiedsgerichte wijkteams opgezet met beroepskrachten uit verschillende disciplines (jeugd, participatie en wmo). De gemeente Lansingerland heeft er bewust voor gekozen om de toegang tot de jeugdhulp niet op deze manier in te richten. De keuze voor deze inrichting is door diverse redenen ingegeven (zie kader).

toegang jeugdhulp

Gemeenten zijn vrij in de manier waarop ze de toegang tot het sociaal domein (inclusief jeugdhulp) inrichten. In de factsheet toegang tot jeugdhulp²⁴ van de rijksoverheid en de handreiking voor inrichtings- en uitvoeringsmodellen van het Transitiebureau Jeugd²⁵ wordt een aantal mogelijke vormen van de inrichting van de toegang tot de jeugdhulp besproken. Dit kan o.a. door het oprichten van een apart loket, aansluiten bij een bestaand loket (bijvoorbeeld het CJG) of een sociaal wijkteam. De keuze voor de organisatorische inrichting van de toegang wordt onder andere beïnvloed door de volgende factoren: de mate waarin de gemeente zicht wil houden op de afhandeling van hulpvragen, de mate waarin de gemeente grip wil houden op de uitvoering en inzet van ondersteuning en de inzet van generalisten of specialisten met specifieke jeugdkennis.

centraal loket of decentrale toegang

Gemeenten kunnen er voor kiezen om de uitvoering van de toegang te beleggen bij één centraal loket. De voordelen van deze inrichting zijn dat het proces overzichtelijk is en de coördinatie tussen professionals relatief eenvoudig is. Een nadeel is dat een centraal loket een drempel kan vormen voor kwetsbare inwoners bij het aanvragen van ondersteuning.

De gemeente Lansingerland heeft er voor gekozen om geen centraal loket in te richten en de toegang te doen verlopen via vier reeds bestaande toegangspartijen. Hiermee beoogt de gemeente de drempels tot het zoeken van hulp zo laag mogelijk te maken. De gemeente verwacht ook dat de eerstelijns partijen sneller signalen opvangen vanuit de omgeving en van andere eerstelijns partijen.²⁶ Volgens de gemeente had een wijkteam geen meerwaarde, omdat er bestaande voorzieningen en netwerken waren die al goed liepen.²⁷ Zo wordt gewezen op het grote bereik van het CJG, door de vaste consultatiemomenten in het kader van de wet Publieke Gezondheid.²⁸ Bovendien acht de gemeente Lansingerland van dusdanig overzichtelijke omvang dat Lansingerland in zijn geheel beschouwd kan worden als één wijk.²⁹

²³ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2015', 23 mei 2016.

²⁴ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Veiligheid en Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Jeugd instituut, 'Stelselwijziging Jeugd Factsheet Toegang tot jeugdhulp', juni 2014.

²⁵ Deloitte Consulting in opdracht van het Transitiebureau Jeugd, 'Een handreiking met inrichtings- en uitvoeringsmodellen voor gemeenten Een functioneel ontwerp Zorg voor de Jeugd', juli 2013.

²⁶ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2015', 23 mei 2016.

²⁷ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat de basis van de inrichting van het netwerk in het lokale veld ligt in de oude WMO (2007). Volgens deze wet was de gemeente verantwoordelijk, onder de noemer maatschappelijke ondersteuning, om informatie en advies te geven en cliënten te ondersteunen.

²⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', december 2013 vastgesteld door de gemeenteraad op 19 december 2013 en interview medewerker toegangspartij, 2 augustus 2016.

²⁹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', vastgesteld door de gemeenteraad op 19 december 2013.

veel of weinig handelingsruimte voor professionals

Meer ruimte voor professionals is één van de doelstellingen van de nieuwe Jeugdwet. Als een professional veel vrijheid heeft om de vraag van de cliënt te beoordelen, te interveniëren en de vraag af te handelen, kan de expertise van professionals optimaal worden ingezet en het toeleidingsproces efficiënt worden ingericht. De gemeente kan de handelingsruimte van professionals vergroten door veel typen ondersteuning vrij toegankelijk te maken, zodat deze direct kan worden ingezet door professionals. Ook is het mogelijk om (bepaalde) professionals of een aparte instantie te mandateren om niet-vrij toegankelijke hulp in te zetten. In sommige gemeenten is deze bevoegdheid belegd bij het wijkteam. Het nadeel van een grote handelingsruimte voor professionals is dat de gemeente minder grip heeft op de inzet en uitvoering van ondersteuning.

De gemeente Lansingerland er voor heeft gekozen om uitvoerende professionals vrijheid te geven bij het beoordelen van hulpvragen en het inzetten van vrij toegankelijke ondersteuning. Anderzijds houdt de gemeente relatief veel grip op de inzet van maatwerkvoorzieningen, doordat de toekenning van deze voorzieningen uitsluitend door de gemeentelijke consultants kan plaatsvinden. Hiervoor is gekozen in verband met door de kortingen op het budget voor het sociaal domein, dat door de rijksoverheid ter beschikking wordt gesteld. De gemeente acht het daarom van groot belang goed te kunnen sturen op financiën.³⁰ Dit kan volgens de gemeente gemakkelijker wanneer de gemeente de indicatiestelling doet, dan wanneer deze bevoegdheid in wijkteams wordt belegd.³¹

De organisatie van de toegang in Lansingerland, zonder wijkteams, zou professionals volgens de gemeente meer handelingsruimte bieden. De gemeente kenmerkt deze wijze van inrichting van de toegang als cliëntgericht, flexibel, outreachend en dynamisch, dit in tegenstelling tot de vaste organisatiestructuur van wijkteams. De aanbieders van vrij toegankelijke voorzieningen en de gemeente werken volgens de gemeente samen als netwerkorganisatie; hierbij is geen vaste structuur, geen vaste vergadermomenten en geen fysieke locatie.³²

generalisten of specialisten

Gemeenten kunnen er voor kiezen om in het kader van jeugdhulp te werken met generalisten, met kennis van meerdere vakgebieden. Voorbeelden hiervan zijn gezinscoaches, ouder- en kindadviseurs of jeugdwerkers. Generalisten kunnen waar nodig advies vragen van specialisten. Wanneer wordt gewerkt met generalisten dient te worden bepaald waar in het toeleiding proces de keuze wordt gemaakt om toch specialistische kennis in te zetten.

Er kan ook worden gewerkt met specialisten die kennis hebben van één vakgebied. Het voordeel hiervan is dat kennis direct aanwezig is, het risico is dat er minder integraal wordt gewerkt en een specialist zich focust op de problemen op zijn/haar domein. In Lansingerland wordt met generalisten gewerkt. Specialistische kennis wordt ingekocht. In Lansingerland wordt specialistische kennis ingekocht via het consultatie- en diagnoseteam (in 2015 en 2016). In dit team zitten professionals met specialistische kennis op de gebieden jeugd- en opvoedhulp, geestelijke gezondheidszorg en jeugd met een beperking. In de loop van 2017 wordt dit lokaal georganiseerd en ingekocht. De inzet van specialistische hulp vindt plaats via een jeugdconsulent die waar nodig specialistische kennis kan inzetten (via het consultatie- en diagnoseteam). De toeleiding naar intensieve en specialistische ondersteuning verloopt via de jeugdconsulenten van de gemeente (en via huisartsen).

³⁰ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat zij met deze werkwijze ook beoogt te sturen op transformatieboelen.

³¹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', vastgesteld door de gemeenteraad op 19 december 2013 en interview ambtenaar, 22 september 2016.

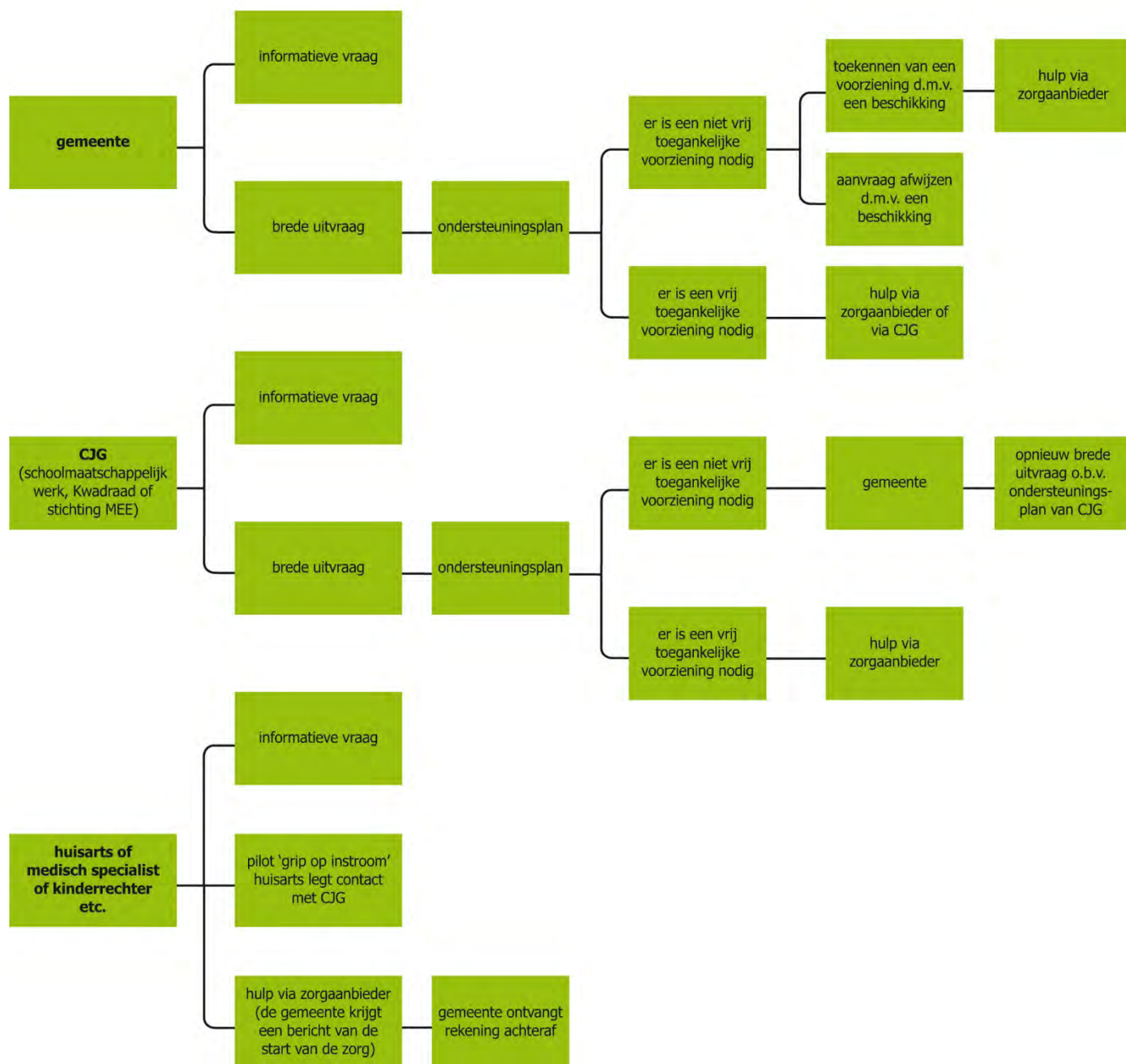
³² Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D deel II', vastgesteld door de gemeenteraad op 30 oktober 2014.

3-3 proces toeleiding naar hulp of advies

De toegangspartijen hanteren in opzet dezelfde werkwijze bij het behandelen en beoordelen van een vraag om advies of hulp. Wanneer een inwoner zich meldt met een hulpvraag die niet uitsluitend informatief is, wordt door de toegangspartijen een brede vraagverheldering uitgevoerd, waarin alle levensdomeinen aan bod komen. Op basis van een gesprek wordt een ondersteuningsplan opgesteld, volgens een vast format. Vrij toegankelijke ondersteuning kan vervolgens direct gegeven worden. Voor niet-vrij toegankelijke ondersteuning is een gemeentelijke beschikking nodig.

In tabel 3-1 is het verloop van de hulpvragen binnen domein jeugd schematisch weergegeven. In paragraaf 3-3-1 t/m 3-3-4 wordt dit proces toegelicht.

Figuur 3-1 verloop vragen jeugdhulp



bron: analyse rekenkamer

3-3-1 vraag om hulp of advies

Een inwoner kan met een hulpvraag op het domein jeugd terecht bij alle vier toegangspartijen. Voor het domein jeugd zijn met name de jeugdconsulenten van de gemeente en het CJG van belang. Vragen over jeugdigen kunnen echter ook gesteld worden bij andere toegangspartijen, bijvoorbeeld bij het opvoedbureau of de maatschappelijk werkers van Kwadraad. Het proces van de afwikkeling van een hulpvraag vindt in opzet op dezelfde wijze plaats bij de vier toegangspartijen.

Als ouders of jeugdigen ervoor kiezen om informatie te vragen bij of hulp te vragen, dan kunnen zij die vragen stellen tijdens de inloopsprekuren van de verschillende toegangspartijen, de reguliere contactmomenten met het CJG in het kader van de jeugdgezondheidszorg of via telefoon en internet. De inwoner kan ook direct bij de gemeente terecht voor vragen over jeugdhulp. De jeugdconsulent (afdeling publiekszaken) zal dan de vraag in behandeling nemen.³³

De toegangspartijen of eerstelijnsorganisaties (bijv. stichting MEE, schoolmaatschappelijk werk, vrijwilligersorganisaties, etc.) verwijzen, met toestemming van de ouders, ook regelmatig casussen naar elkaar door.³⁴

Vragen om hulp of advies kunnen op grond van de Jeugdwet ook worden gesteld aan de huisarts, jeugdarts of medisch specialist. Bij de artsen kunnen ouders en jeugdigen direct met hun hulpvraag terecht. De arts kan naar alle vormen van jeugdhulp doorverwijzen. Bij doorverwijzing door de huisarts wordt een aantal stappen in het proces bij een hulpvraag bij het CJG of de gemeente, namelijk de brede vraagverheldering, het ondersteuningsplan en de indicatiestelling door de gemeente, overgeslagen.³⁵

3-3-2 brede vraagverheldering

Wanneer een inwoner zich meldt met een hulpvraag die niet uitsluitend informatief is, wordt door de toegangspartijen een brede vraagverheldering gevoerd, waarin alle levensdomeinen aan bod komen.³⁶ Het voornaamste doel van de brede uitvraag is de vaststelling van de leefdomeinen waarover een inwoner een hulpvraag heeft. De brede vraagverheldering betreft een gesprek waarin drie onderwerpen aan bod komen, namelijk:

- wat is er aan de hand;
- wat willen ouders/jeugdigen realiseren;
- wat is daarvoor nodig.³⁷

Allereerst wordt gekeken naar de eigen kracht van de cliënt; de vraag wat de cliënt zelf kan (of diens netwerk) staat hierbij centraal. Bij de inschatting van welke vorm van ondersteuning of hulp nodig is, wordt samen (door de professional en de

³³ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014. Voor het melden van een hulpvraag hanteert de gemeente een standaard formulier. Op dit formulier kunnen inwoners hun behoefte aan ondersteuning aankruisen. Dit formulier wordt echter niet door andere toegangspartijen gebruikt.

³⁴ Interviews medewerkers toegangspartijen op 20 oktober en 11 augustus 2016 en interview ambtenaren op 19 juli 2016.

³⁵ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', vastgesteld door de raad op 19 december 2013 en Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014.

³⁶ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014, Gemeente Lansingerland, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', januari 2016 en Gemeente Lansingerland, 'Beschikking tot subsidieverlening 2015', februari 2015.

³⁷ Gemeente Lansingerland, voorbeeld van een Ondersteuningsplan en interview ambtenaar, 22 september 2016.

hulpvrager) overwogen of de benodigde hulp in het vrij toegankelijke zorgaanbod kan worden gevonden, dan wel dat maatwerk zorg nodig is. Bij meervoudige problematiek kan een arrangement van benodigde hulp worden opgesteld op alle levensdomeinen.³⁸

De gemeente heeft er voor gekozen om ouders of jeugdigen die zich met een hulpvraag op het terrein van jeugdhulp melden bij de gemeente niet door te verwijzen naar het CJG.³⁹ De mogelijkheid bestaat dan namelijk volgens de gemeente dat 'het dossier' verschillende malen tussen CJG en gemeente moeten worden overgedragen. Dit wordt voor de inwoner en de kwaliteit van hulp niet wenselijk geacht.⁴⁰

3-3-3 ondersteuningsplan

Op basis van de brede uitvraag worden doelen vastgesteld en de wijze waarop deze bereikt moeten worden. Daarbij wordt eerst gekeken naar wat de inwoner of diens netwerk zelf kan en vervolgens naar welke vorm van ondersteuning het meest passend is om het gestelde doel te bereiken. Een vast onderdeel in het ondersteuningsplan is de vraag welke ondersteuning er al aanwezig is in het gezin. De gewenste vorm van hulp wordt vastgelegd in het ondersteuningsplan. Hiervoor geldt een vast format.⁴¹

De toegangspartijen kunnen eenvoudige en eerstelijnsvragen zelfstandig oplossen of verwijzen naar vrij toegankelijke ondersteuning. Voorbeelden van vrij toegankelijke hulp en ondersteuning zijn de gezinscoach, een KIES (Kinderen In Een Scheiding)-training, thema- en voorlichtingsbijeenkomsten en het Stevig Ouderschap programma. Bij zowel eerste- als tweedelijns hulp wordt gekeken wat er vanuit eigen kracht en de kracht van het netwerk zelf aangepakt kan worden.

Het ondersteuningsplan wordt door de medewerker van de toegangspartij in samenwerking met de ouders/jeugdige opgesteld. Het plan wordt daarna door alle partijen ondertekend.⁴² Het feit dat het ondersteuningsplan is ondertekend geeft aan dat de inwoner akkoord is met de samen overeengekomen vorm van ondersteuning.⁴³

3-3-4 beschikking door gemeente

Indien blijkt dat niet-vrij toegankelijke hulp nodig is, dan zal de toegangspartij doorverwijzen naar de gemeentelijke consultants. Alleen de gemeente is bevoegd om, door middel van een beschikking, een tweedelijnsvoorziening toe te kennen. Als blijkt dat een tweedelijnsvoorziening nodig is, neemt de jeugdconsulent de aanvraag hiervoor in behandeling. Bij een aanvraag voor een tweedelijnsvoorziening start de gemeente een onderzoek om te beoordelen of de voorziening moet worden toegekend en voor hoe lang. De gemeente probeert zo veel mogelijk op basis van de in het ondersteuningsplan aangeleverde informatie een afweging te maken over het toekennen van een voorziening of het afwijzen van een aanvraag. Veelal wordt toch

³⁸ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', vastgesteld door de raad op 19 december 2013.

³⁹ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat is afgesproken dat de partij waar de inwoner aanklopt in het algemeen zorgt voor de brede uitvraag, tenzij bijvoorbeeld een ouder persoon aanklopt bij het CJG.

⁴⁰ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D', vastgesteld door de raad op 19 december 2013 en interview ambtenaar, 22 september 2016.

⁴¹ De rekenkamer heeft een (niet ingevuld) format voor een ondersteuningsplan ontvangen.

⁴² Voor het starten van vrij toegankelijke ondersteuning is geen ondertekend ondersteuningsplan vereist. Bron: ambtelijke reactie, 5 december 2016.

⁴³ Interview ambtenaar, 22 september 2016.

nog contact met de ouders opgenomen om van gedachten te wisselen over de daadwerkelijke inzet (voorkeur voor zorgaanbieder etc.).⁴⁴

⁴⁴ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014, interview ambtenaren, 22 september en 17 oktober 2016.

4 preventief jeugdhulpbeleid

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt deelvraag 3:

Wordt op adequate wijze invulling gegeven aan het preventief jeugdhulpbeleid?

De norm en het criterium waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 4-1: norm en criteria preventief jeugdhulpbeleid

norm	criteria	paragraaf
er wordt op adequate wijze invulling gegeven aan het preventief jeugdhulpbeleid	de methoden en werkwijzen voor het vroeg signaleren van jeugdproblematiek hebben een adequaat bereik	4-2
	er zijn methoden en werkwijzen voor het bewerkstelligen van een verschuiving van zware naar lichtere vormen van jeugdhulp	4-3

4-2 vroege signalering van jeugdproblematiek

Vroege signalering van jeugdproblematiek vindt onder meer plaats tijdens de reguliere contactmomenten van het CJG in het kader van de jeugdgezondheidszorg en op scholen door de intern begeleider of het schoolmaatschappelijk werk. Het uiteindelijke bereik is volgens het CJG hoog (99%) onder de jeugdigen die voor de reguliere contactmomenten worden uitgenodigd. De reguliere contactmomenten houden echter op na de eerste klas van de middelbare school, waarna het CJG alleen via huisartsen en scholen informatie verkrijgt over deze jeugdigen. Het beschikbare aantal uren voor schoolmaatschappelijk werk is in Lansingerland laag in verhouding tot buurgemeenten. Dit is een nadeel bij het adequaat vroeg signaleren van problematiek van scholieren. Bovendien heeft de gemeente weinig invloed op de kwaliteit en het aantal beschikbare uren van het schoolmaatschappelijk werk, omdat ze het schoolmaatschappelijk werk niet (voortgezet onderwijs) of slechts ten dele (primair onderwijs) financiert.

In het beleidsplan 3D constateert de gemeente dat voor preventie en vroeg signalering in het sociaal domein een aantal partijen wordt gesubsidieerd, waardoor er volgens de gemeente een dekkend netwerk is van signalering, informatie en advies, kort durende interventie en probleemoplossing. De rekenkamer heeft in kaart gebracht op welke manier jeugdproblematiek in de praktijk vroegtijdig wordt gesignaleerd. Hierbij

beperkt de rekenkamer zich tot het CJG en het schoolmaatschappelijk werk, omdat deze partijen onderdeel vormen van het 'dekkend netwerk'⁴⁵ en zij zich specifiek richten op jeugdigen.

4-2-1 vroege signalering door het CJG

Het CJG ziet veel ouders en jeugdigen door haar taak in het kader van de uitvoering van de Wet Publieke gezondheid. Er is een aantal vaste contactmomenten waarop ouders en kinderen worden uitgenodigd door het CJG. Ouders zijn niet verplicht om hierop in te gaan. Tijdens de contactmomenten kan het CJG eventueel aanvullende hulp bieden als dit nodig is. De contactmomenten zijn (onder andere) bij de geboorte, bij 3 weken, 8 weken en 3 maanden. Tijdens deze momenten worden verschillende onderzoeken uitgevoerd en vaccinaties verricht. Ook wordt de ouders gevraagd naar hoe zij het ouderschap beleven. Bij de leeftijd van 2 jaar en 3 jaar ontvangen ouders wederom een uitnodiging en in groep 2, groep 7 en de 1^e klas van de middelbare school.⁴⁶

Ongeveer 96% van de kinderen van 0-4 jaar komt opdagen bij deze contactmomenten. Voor oudere kinderen is dit 88%. Hierbij constateert de rekenkamer wel dat het CJG geen contactmomenten heeft met jeugdigen nadat zij de 1^e klas van de middelbare school hebben afgerond.

Over de gezondheidssituatie van een deel van de jeugdigen die niet verschijnen op consulten wordt via scholen, kindercentra of huisartsen recente informatie verzameld door het CJG. Hierdoor is volgens het CJG uiteindelijk 99% van de jeugdigen in beeld bij het CJG.⁴⁷ Tijdens de contactmomenten kan een jeugdarts constateren dat er wellicht meer hulp nodig is. Daarnaast benaderen ouders en professionals het CJG zelf.⁴⁸ Het CJG onderhoudt verder contacten met alle basis- en middelbare scholen in Lansingerland en tevens met de kinderdagverblijven.⁴⁹

Volgens ambtelijk medewerkers houdt de gemeente toezicht op de vervulling van de preventieve taak door het CJG d.m.v. de subsidiegesprekken, de kwartaalgesprekken en rapportages. Het CJG signaleert en fungeert volgens de gemeente als de ogen en de oren voor de toegang. Het CJG geeft in de gesprekken en middels (half)jaarrapportages- en verslagen de signalen (kwantitatief en kwalitatief) uit de

⁴⁵ Enkele andere partijen en organisaties uit dit netwerk zijn bijvoorbeeld Jeugd- en Jongerenwerk, scoutingverenigingen, Autisme café, diverse maatjesprojecten zoals Jong Perspectief Home-Start, Stichting VTV en diverse activiteiten van Bouwman GGZ en GGZ Delfland.

⁴⁶ Interview medewerker toegangspartij, 2 augustus 2016.

⁴⁷ Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd. De rekenkamer heeft dit percentage niet geverifieerd, maar betwijfelt of dit percentage reëel is gezien de privacyregels inzake het delen van cliëntinformatie. In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat dit percentage laat zien hoeveel kinderen het CJG in beeld heeft. Bijna alle opgeroepen jeugdigen verschijnen op de vaste consultmomenten. Andere kinderen en diens ouders worden gezien tijdens een ander (extra) contactmoment, een inloopsprekkuur, of wordt er bij derden recente informatie verkregen. Ook in deze gevallen heeft de professional voldoende zicht op de situatie van het kind om de monitortask te verrichten. Ten aanzien van het privacy aspect stelt de gemeente dat wanneer een kind en diens ouders niet verschijnt op het reguliere contactmoment van het CJG, zoekt het CJG inderdaad contact met school, kindercentra of huisartsen. Er wordt altijd toestemming gevraagd van ouders en ouders hebben de mogelijkheid bezwaar te maken tegen het delen van informatie met het CJG door betreffende professional. Het delen van deze informatie is van vitaal belang en noodzakelijk voor de uitvoering van hun monitoringstaak ten behoeve van de gezondheidssituatie, en soms zorgelijke situatie, van het kind.

⁴⁸ Interview medewerker toegangspartij, 11 augustus 2016.

⁴⁹ Interview medewerker toegangspartij, 2 augustus 2016.

praktijk door aan de gemeente.⁵⁰ In de rapportages van het CJG is tevens vermeld uit welke velden het CJG vragen krijgt, bijv. via het voorliggende veld, scholen of inwoners.⁵¹

4-2-2 vroege signalering door schoolmaatschappelijk werk

Bij het vroeg signaleren van problematiek bij leerlingen is ook het schoolmaatschappelijk werk van belang. Daarnaast spelen ook de lokale onderwijs adviseur, jeugdverpleegkundige en de leerkrachten een rol. Er is begin 2016 op ambtelijk niveau verkend wie welke rol vervult ten aanzien van jeugdhulp in het onderwijs en hoe zij versterkt kunnen worden in hun positie. De resultaten van deze verkenning zijn vastgelegd in de factsheet 'Toeleiding naar jeugdhulp vanuit het primair onderwijs'⁵² en de notitie 'Passend onderwijs en jeugdhulp'.⁵³

De schoolmaatschappelijk werker, intern begeleider of de jeugdverpleegkundige kan bij problematiek doorverwijzen naar het CJG. Dit kan op verschillende manieren: door te bellen naar het CJG of bijvoorbeeld een overleg samen met het CJG (met toestemming van de ouders) in te plannen. In de praktijk geldt als vuistregel dat als de schoolmaatschappelijk werker de hulpvraag kan afronden in vijf gesprekken, hij/zij de vraag om ondersteuning zelf oppakt. Als meer nodig is, dan wordt contact gezocht met het CJG. Als nog intensievere ondersteuning nodig is wordt er contact opgenomen met de jeugdconsulenten. Hiervoor is geen protocol opgesteld; het is aan de professional om een eigen professionele afweging te maken.⁵⁴ Hierdoor is het niet geheel duidelijk wie wanneer moet worden ingeschakeld.⁵⁵ De gemeente stelt in de ambtelijke reactie dat de gemeente ruimte laat voor een eigen professionele afweging, hierbij is het aan de professional op het juiste moment op- en af te schalen in een casus. Overigens zijn er ten aanzien van het schoolmaatschappelijk werk geen wezenlijke veranderingen qua aanpak na 1 januari 2015.⁵⁶

De gemeente Lansingerland wijkt af van buurgemeenten doordat het schoolmaatschappelijk werk in het voortgezet onderwijs niet en in het primair onderwijs voor slechts 50% wordt gefinancierd door de gemeente. De gemeente constateert dat dit een nadeel is bij het adequaat vroeg signaleren van problematiek. De gemeente heeft namelijk geen invloed op de kwaliteit en het aantal beschikbare uren van het schoolmaatschappelijk werk.⁵⁷ Door een medewerker van de aanbieder van schoolmaatschappelijk werk wordt verder geconstateerd dat er minder uren beschikbaar zijn voor schoolmaatschappelijk werk; circa 3 uur per school. In Krimpen aan den IJssel is dit bijvoorbeeld 4 á 5 uur, afhankelijk van het aantal leerlingen.⁵⁸ Ook

⁵⁰ Interview ambtenaren, 17 oktober 2016.

⁵¹ Centrum voor Jeugd en Gezin Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Toegang Sociaal domein kwartaal 1 en 2', 27 juni 2016.

⁵² Gemeente Lansingerland, 'Factsheet toeleiding naar jeugdhulp vanuit het primair onderwijs', ongedateerd.

⁵³ Gemeente Lansingerland, 'Passend onderwijs en jeugdhulp', 20 april 2016.

⁵⁴ Interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd- en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

⁵⁵ Interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd- en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

⁵⁶ Interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd- en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

⁵⁷ Gemeente Lansingerland, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', 20 januari 2016.

⁵⁸ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat ook in de gemeente Lansingerland het aantal uur schoolmaatschappelijk werk wordt ingezet afhankelijk van het aantal leerlingen op school.

wordt gesignaleerd dat leraren onder hoge werkdruk staan, waardoor het de vraag is in hoeverre leerlingen met een (mogelijke) zorgbehoefte tijdig gesignaleerd worden.⁵⁹

4-3 **verschuiving van zware naar lichte ondersteuning**

Er zijn methoden en werkwijzen voor het bereiken van een verschuiving van zware, duurdere, regionale jeugdhulp naar lichte, goedkope en lokale vormen van jeugdhulp. Wel worden door toegangspartijen kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop de gemeente stuurt op een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning: twee toegangspartijen signaleren dat de benodigde capaciteit voor het uitwerken van preventieve methoden en werkwijzen ontbreekt. Ook wordt soms niet snel genoeg maatwerk ondersteuning toegekend bij cliënten waar dit wel nodig is. De consequentie hiervan kan zijn dat de problemen van cliënten verergeren of dat zij tussen de wal en het schip vallen.

De door de rekenkamer geïnterviewde professionals van de gemeente, het CJG, Kwadraad geven aan dat het voorkomen van intensievere vormen van ondersteuning vorm krijgt door:

- Het formulier dat door alle toegangspartijen wordt gehanteerd voor de brede uitvraag en het opstellen van een ondersteuningsplan. Dit formulier dwingt af dat verschillende leefgebieden worden besproken, waardoor een meer integraal beeld ontstaat van de cliënt en meer passende zorg kan worden geboden.⁶⁰
- De focus op het versterken van de eigen kracht van cliënten in gesprekken.⁶¹ Men richt zich niet op het probleem, maar op wat de ouders willen bereiken en kunnen ontwikkelen. De vraag hierbij is wat de ouders zelf willen en kunnen doen om het probleem te verhelpen.⁶²
- De pilot 'grip op instroom'. Huisartsen verwijzen ouders door naar het CJG voor een brede uitvraag en niet direct naar een aanbieder. Van de helft van de 48 ggz-aanvragen die van oktober 2015 tot juni 2016 waren doorverwezen, werd de helft uiteindelijk niet direct doorverwezen naar ggz maar zijn cliënten door een andere inzet verder geholpen. De pilot wordt ook na 2016 voortgezet.⁶³ Dyslexie en basis ggz worden op dit moment ingekocht via de GR. Per 2017 zullen deze vormen van hulp worden ingekocht door de gemeente. Dan kunnen met de betreffende aanbieders afspraken worden gemaakt over het consulteren van het CJG.⁶⁴
- De gemeente heeft de eerste vijf gesprekken met de jeugd- en gezinscoach vrij toegankelijk gemaakt. Voor 1 januari kon een jeugd- en gezinscoach alleen worden ingeschakeld na een indicatie van het Bureau Jeugdzorg.⁶⁵ De coaches kijken in de

⁵⁹ Interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd- en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

⁶⁰ Interviews ambtenaren, 21 september en 4 oktober en medewerkers toegangspartijen op 11 augustus en 20 oktober.

⁶¹ Als voorbeeld wordt de 'oplossingsgerichte methode' genoemd: in gesprekken met cliënten wordt gevraagd wat de cliënt (vaak de ouder) zelf zou moeten doen om het probleem op te lossen. Hierdoor wordt een passieve houding voorkomen. In het verleden werden problemen meer opgelost voor cliënten. Een voorbeeld is de aanpak van schulden. Voorheen werden de schulden door hulpverleners in kaart gebracht; nu wordt de cliënt gevraagd dit zelf te doen en neemt de hulpverlener een coachende rol. Een ander voorbeeld is de 'netwerkanalyse', waarbij het netwerk van een cliënt in kaart wordt gebracht. Bron: interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

⁶² Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd en interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd en gezinscoaches 17 oktober 2016. Gemeente Lansingerland, 'Begroting 2017-2020', ongedateerd.

⁶³ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

⁶⁴ Interview ambtenaren, 17 oktober 2016.

⁶⁵ Gemeente Lansingerland, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', 20 januari 2016.

eerste gesprekken wat er aan de hand is in een gezin en bekijken of het gezin te helpen is binnen de vijf gesprekken en eventueel aangevuld moet worden met zorg uit het voorliggend veld of dat er beschikte zorg nodig is.⁶⁶

- Het vergroten van het aanbod van preventieve ondersteuning naar aanleiding van behoeftes van jeugdigen. De gemeente denkt onder andere aan het op proef geven van cursussen over social media, sociale vaardigheden, omgaan met geld en een echtscheiding van ouders en een preventieve aanpak bij jongeren die in aanraking zijn geweest met de politie. Dit is echter nog geen praktijk.⁶⁷

Door verschillende medewerkers van de toegangspartijen worden nog kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop de gemeente stuurt op een verschuiving van zware naar lichtere vormen van ondersteuning. Zo wordt volgens medewerkers van de toegangspartijen door jeugdconsulenten niet altijd maatwerk ondersteuning toegekend bij cliënten waar dit volgens deze medewerkers wel nodig is. De consequentie hiervoor kan zijn dat de problemen van een cliënten verergeren of dat hij/zij tussen de wal en het schip valt. Het kan volgens medewerkers van de toegangspartijen voorkomen worden dat cliënten terugkomen met grotere problematiek wanneer onvoldoende maatwerkhulp wordt geboden. De gemeente geeft in de halfjaarrapportage sociaal domein 2016 ook aan dat bij grote problematiek eerder gekeken moet worden naar de mogelijke inzet van maatwerk, aanvullend aan de vrij toegankelijke voorzieningen.⁶⁸ Verder wordt door twee toegangspartijen opgemerkt dat het hen ontbreekt aan de benodigde capaciteit voor het uitdenken en uitvoeren van preventieve methoden en werkwijzen.⁶⁹

Ten slotte is door één toegangspartner aangegeven dat er, anders dan in sommige andere gemeenten, geen sprake is van ontschotting tussen maatwerk en het voorveld in Lansingerland. Aanbieders van intensieve en specialistische jeugdhulp hebben nu namelijk geen (financiële) prikkel om de ondersteuning naar het voorveld te brengen.⁷⁰ Deze aanbieders van jeugdhulp zouden volgens deze toegangspartner in gesprek moeten gaan met het voorveld om samen manieren te vinden om mensen in hun eigen kracht te kunnen ondersteunen. Ook de wijze van bekostiging van toegangspartijen (voornamelijk op basis van aantallen en niet op basis van outcome) zou volgens deze toegangspartij niet bijdragen aan de verschuiving naar lichte ondersteuning.⁷¹

Door een andere toegangspartij wordt de kwaliteit van de brede uitvraag door consulenten van de gemeente (met name Participatie en WMO) ter discussie gesteld. Deze knelpunten zijn niet door de toegangspartijen naar voren gebracht in rapportages aan de gemeente, maar zijn wel aan bod gekomen tijdens de gesprekken met de rekenkamer.

⁶⁶ Interview ambtenaren, 17 ambtenaren oktober 2016.

⁶⁷ Interview ambtenaar, 21 september 2016.

⁶⁸ Interviews medewerkers toegangspartijen, 20 oktober 2016 en Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

⁶⁹ Interviews medewerkers toegangspartij, 20 oktober, 2 en 11 augustus 2016.

⁷⁰ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat vanaf 2018 een financiële prikkel tot samenwerking wordt opgenomen in de resultaatfinanciering van specialistische jeugdhulp.

⁷¹ Interview medewerkers toegangspartij 20 oktober 2016.



5 toegang in de praktijk

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt deelvraag 4 aan de orde:

Verloopt in de praktijk de toegang tot de jeugdhulp adequaat?

De normen en de criteria waaraan in dit hoofdstuk wordt getoetst zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 5-1: normen en criteria toegang in de praktijk

normen	criteria	paragraaf
er is een duidelijke rol –en taakverdeling voor de toegang tot jeugdhulp;	- er is een duidelijke rolverdeling met bijbehorende procesbeschrijving voor de toegangspartijen - er is een adequate verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de toegangspartijen	5-2
er is een adequate informatie-uitwisseling over cliënten die jeugdhulp ontvangen;	er is een adequate informatie-uitwisseling tussen aanbieders van jeugdhulp en de toegangspartijen over cliënten die jeugdhulp ontvangen	5-3
de gemeente monitort de toegang tot jeugdhulp;	- de gemeente heeft inzicht in de behoefte aan jeugdhulp - de gemeente heeft inzicht in de verstrekte jeugdhulp	5-4
de gemeente draagt zorg voor een toereikend aanbod van jeugdhulp;	- de gemeente draagt zorg voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend zorgaanbod - het beschikbare zorgaanbod stemt overeen met de uitgangspunten om zorg waar mogelijk vroegtijdig, licht en dicht bij huis te bieden - het beschikbare zorgaanbod stemt overeen met de zorgvraag	5-5
de gemeente evalueert hoe de toegang in de praktijk verloopt.	er wordt periodiek gereflecteerd op de wijze waarop de toegang tot de jeugdhulp in de praktijk verloopt	5-6

5-2 rol -en taakverdeling

Er is ten dele een duidelijke rolverdeling en een adequate verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de toegangspartijen. Het proces van de toegang tot de jeugdhulp is beschreven. Ten aanzien van de rol- en taakverdeling constateert de rekenkamer één knelpunt: er ontbreken duidelijke afspraken over het casushouderschap.

De rol -en taakverdeling tussen de betrokken partijen en personen is op hoofdlijnen beschreven in het beleidsplan 3D Lansingerland⁷², het beleidsplan 3D Lansingerland

⁷² Gemeenteraad Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland', vastgesteld door de raad op 19 december 2013.

deel II⁷³ en de discussienota preventief jeugdbeleid.⁷⁴ In het document 'Prestatieafspraken Toegang Sociaal Domein', een bijlage bij de subsidiebeschikking voor de toegangspartijen,⁷⁵ zijn de taken van de toegangspartijen in het sociaal domein meer gedetailleerd beschreven. Tevens is in deze documenten het proces voor de toegang tot de jeugdhulp beschreven.

De vier toegangspartijen zijn verantwoordelijk voor 'het bieden van een adequate afhandeling van vragen van inwoners die gebruik willen maken van vrij toegankelijke en/of individuele voorzieningen binnen het sociale domein op grond van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning'.⁷⁶ Hierbij hebben zij onder meer de volgende taken:

- Het bieden van informatie en advies.
- Het adequaat en integraal oppakken van elke hulpvraag op basis van het uitgangspunt één huishouden één plan.
- Het uitvoeren en registreren van de uitkomst van de brede vraagverheldering en het ondersteuningsplan volgens een vast format.
- Het uitvoeren van de rol van casushouder in een groot deel van de casussen.
- Het organiseren van gestructureerde samenwerking met het oog op het bieden van de best passende en integrale ondersteuning (één huishouden, één plan).
- Het evalueren van de samenwerking en het signaleren van problemen.

De rekenkamer heeft op basis van gesprekken met medewerkers en rapportages van de toegangspartners ten aanzien van de rol- en taakverdeling één knelpunt geconstateerd: de afspraken rond het casushouderschap zijn nog onduidelijk.⁷⁷ In het kader van een evaluatie van de toegang⁷⁸ heeft de gemeente met name problemen gesignaleerd rond het ontbreken van casusregie (het hebben van doorzettingsmacht richting andere partijen als er meerdere hulpverleners betrokken zijn bij één cliënt, dit betreffen vooral multi-probleem gezinnen):

- geen duidelijke afspraken wie de rol heeft als casusregisseur (en wanneer niet);
- geen duidelijke afspraken over de rol van de casusregisseur;
- bij multi-probleem situaties: te weinig doorzettingsmacht bij de casusregisseur en te weinig aandacht voor de wederzijdse afhankelijkheid van interventies.⁷⁹

De gemeente heeft naar aanleiding van deze signalen een notitie opgesteld over het casushouderschap. Een conceptversie⁸⁰ is gedeeld met de toegangspartijen. Ten aanzien van het ontbreken van voldoende doorzettingsmacht bij multi-probleemsituaties zijn er nog geen acties ondernomen. In de ambtelijke reactie⁸¹ geeft de gemeente aan dat de signalen over onduidelijkheid inzake het casushouderschap ook gelden voor casussen waarin sprake is van jeugdhulp. Het ontbreken van

⁷³ Gemeenteraad Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014.

⁷⁴ College van B en W, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', 20 januari 2016.

⁷⁵ College van B en W, 'Beschikking tot subsidieverlening 2015', 4 februari 2015.

⁷⁶ Prestatieafspraken Toegang Sociaal Domein in College van B en W, Beschikking tot subsidieverlening 2015, 4 februari 2015.

⁷⁷ Interview medewerker toegangspartij op 11 augustus 2016, Centrum voor Jeugd en Gezin Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Toegang Sociaal domein kwartaal 1 en 2', 27 juni 2016 en Kwadraad Kwartaalrapportage Toegang Sociaal domein, 4de kwartaal 2015, ongedateerd.

⁷⁸ Gemeente Lansingerland, 'Toegang 2.0', 29 maart 2016.

⁷⁹ Gemeente Lansingerland, 'Toegang 2.0', 29 maart 2016.

⁸⁰ De rekenkamer heeft deze conceptversie opgevraagd bij de gemeente, maar nog niet ontvangen.

⁸¹ Ambtelijke reactie, ontvangen op 5 december 2016.

doorzettingsmacht bij multi-probleem situaties kan bij jeugd aan de orde zijn, omdat als het gaat om multiproblematiek er mogelijk kinderen bij betrokken zijn.

Andere knelpunten ten aanzien van de rol- en taakverdeling tussen de toegangspartijen zijn niet naar voren gekomen uit interviews met medewerkers van de toegangspartijen en de rapportages van de toegangspartijen.

5-3 informatie-uitwisseling

De informatie-uitwisseling tussen aanbieders van jeugdhulp en de toegangspartijen over cliënten die jeugdhulp ontvangen, verloopt nog niet adequaat. Alleen de gemeente beschikt namelijk over informatie over cliënten die maatwerkvoorzieningen ontvangen. Het betreft daarbij bovendien slechts informatie over de circa 150 cliënten per jaar waarbij de gemeente zelf de maatwerkvoorziening heeft toegekend. Eind 2015 waren er 1.108 lopende indicaties voor maatwerk jeugdhulp voor jeugdigen uit Lansingerland. Verder wordt het ICT-systeem dat is bedoeld voor het delen van informatie over cliënten tussen de toegangspartijen nog weinig gebruikt door medewerkers van het CJG, Kwadraad en Welzijn Lansingerland. Het systeem kent ook technische problemen en wordt als gebruiksonvriendelijk ervaren.

Het CJG kan door het ontbreken van informatie over cliënten met een maatwerkvoorziening, deze cliënten niet volgen. Cliënten waarvan de maatwerk hulpverlening wordt afgeschaald zouden na verloop van tijd weer in beeld kunnen komen bij het CJG. Het CJG heeft dan echter geen informatie over de problematiek en de verleende hulp. Via het SISA systeem kan het CJG wel zien of jeugdigen hulp ontvangen. Het systeem wordt echter alleen gebruikt voor jeugdigen waren zorgen over zijn.

De andere toegangspartijen ontvangen verder geen informatie van de gemeente over de vragen die de gemeente ontvangt op het terrein van jeugdhulp. Dit komt deels doordat deze informatie niet zonder toestemming van ouders of verzorgers gedeeld kan worden. Hierdoor blijven mogelijk kansen liggen om lichtere vormen van ondersteuning te geven (in plaats van maatwerk voorzieningen).

Er is een aantal periodieke overleggen waar de toegangspartijen en aanbieders van jeugdhulp elkaar ontmoeten en afstemmen over de toegang tot de jeugdhulp of specifieke casussen: het netwerkoverleg, toegangsoverleg, sluitende aanpak overleg en het overleg van het lokaal team huiselijk geweld (zie kader).⁸²

overleggen toegangspartijen en aanbieders jeugdhulp

In het *netwerkoverleg* zijn de toegangspartijen, de jeugd- en gezinscoaches, het jongerenwerk en stichting MEE vertegenwoordigd. Ook kan een partij uit het voorliggende veld uitgenodigd worden. De oorspronkelijke reden voor het organiseren van dit overleg was dat de partijen elkaar wilden leren kennen na de veranderingen in 2015. Daarna is het overleg voortgezet. In het overleg kunnen de partijen een zaak anoniem overleggen en van gedachten wisselen over de aanpak. Ook worden bijvoorbeeld presentaties gegeven over zaken die in het voorliggend veld spelen.

Het *toegangsoverleg* is alleen voor de toegangspartijen. Hierin wordt afstemming gezocht over werkafspraken en de uitvoering.

⁸² Interview ambtenaren, 4 oktober 2016.

Het *sluitende aanpak overleg* is bedoeld om onderling af te stemmen als er veel organisaties betrokken zijn bij één gezin of als er sprake is van een stagnerend proces of samenwerking. De coördinator sluitende aanpak van de gemeente bepaalt welke professionals in de bespreking van een specifieke casus aanwezig zijn.

In het *overleg van het lokaal team huiselijk geweld* zijn de coördinator sluitende aanpak, een maatschappelijk werker, een jeugdverpleegkundige, een jeugdconsulente en de politie aanwezig. Tijdens dit overleg wordt overlegd over casussen waarin sprake is van huiselijk geweld.

Daarnaast wordt er (telefonisch, mondeling of per e-mail) informeel afgestemd tussen medewerkers van de toegangspartijen over individuele cases.

De informatie-uitwisseling tussen de toegangspartijen en aanbieders van jeugdhulp wordt wisselend beoordeeld door de toegangspartijen. Enerzijds wordt opgemerkt dat de samenwerking goed is, 'de lijnen kort zijn' en de verschillende partijen elkaar goed weten te vinden. De medewerkers van de toegangspartijen kennen elkaar persoonlijk en weten wat de expertise van de andere partner is.⁸³ Anderzijds worden in interviews met de rekenkamer en rapportages van de toegangspartijen aan de gemeente wel twee kritische kanttekeningen geplaatst bij de informatie-uitwisseling.⁸⁴

Twee toegangspartijen geven namelijk aan dat zij geen zicht hebben op de ondersteuningsvragen voor jeugdhulp die de gemeente ontvangt. Vaak leiden ondersteuningsvragen bij de gemeente tot maatwerk. Men vraagt zich af of er kansen blijven liggen in het voorveld.⁸⁵ Zo zou het CJG of Kwadraad wellicht zelf hulpvragen kunnen afhandelen die nu resulteren in de toekenning van een maatwerk voorziening door een jeugdconsulent.

Medewerkers van het CJG geven verder aan dat zij niet worden geïnformeerd over (het beëindigen van) de maatwerkhulp die jeugdigen ontvangen. Jeugdigen zouden bijvoorbeeld na het beëindigen van maatwerk jeugdhulp nog ondersteuning nodig kunnen hebben van het CJG. Het CJG zou daarom graag (op hoofdlijnen) worden geïnformeerd over het beëindigen van maatwerk jeugdhulp.⁸⁶ De informatie uit het SISA systeem (zie kader) is hiervoor echter niet voldoende, aangezien in dit systeem geen inhoudelijke informatie over de verleende hulp wordt geregistreerd.⁸⁷ Bovendien worden in dit systeem alleen jeugdigen geregistreerd waar zorgen over zijn.⁸⁸ Het CJG zou ook graag willen, dat als de hulp aan een kind stopt en het CJG het kind jaren later

⁸³ Interviews medewerkers toegangspartijen op 11 augustus en 20 oktober 2016, interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd- en gezinscoaches, 17 oktober 2016 en Stichting Welzijn Lansingerland, 'Verantwoording WMO toegang 2015 eerste en tweede kwartaal', ongedateerd.

⁸⁴ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat het privacy aspect ook een rol speelt bij informatie-uitwisseling.

⁸⁵ Interview medewerkers toegangspartijen op 11 augustus en 20 oktober 2016.

⁸⁶ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat na beëindiging van maatwerk de jeugdconsulent de schakel voor de afschaling en eventuele inzet van andere hulp is. De jeugdconsulent maakt een professionele afweging en beoordeelt of de doelen genoemd in het ondersteuningsplan zijn behaald.

⁸⁷ Interview medewerkers CJG op 2 en 11 augustus 2016 en Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd.

⁸⁸ Interview ambtenaren 4 oktober 2016.

weer ziet, ze over enige achtergrondinformatie beschikt over de problematiek en de verleende hulp.⁸⁹

Overigens hebben ook de consultants van de gemeente slechts zicht op een klein deel van jeugdigen met een indicatie voor maatwerk jeugdhulp. Het gaat hierbij om circa 150⁹⁰ indicaties per jaar. Eind 2015 waren er 1.108 lopende indicaties voor maatwerk jeugdhulp voor jeugdigen uit Lansingerland.⁹¹ Als de huisarts bijvoorbeeld heeft doorverwezen naar basis/specialistische GGZ (circa 800 indicaties per jaar) krijgt de gemeente van de aanbieder bericht dat de zorg start. De jeugdconsultanten vullen dit in het backofficesysteem in, zodat betaling mogelijk is. De jeugdconsultanten volgen deze cliënten zelf niet.

Cliënten die door de jeugdconsultanten zelf zijn geïndiceerd voor maatwerk jeugdhulp, worden wel gevolgd. Dit houdt in het dossier van deze cliënt in het ICT-systeem is toebedeeld aan één van de jeugdconsultanten. Doordat de beschikking altijd voor maximaal 1 jaar wordt afgegeven, wordt voor de cliënten die de gemeente volgt in ieder geval jaarlijks geëvalueerd hoe het met de cliënt gaat. Zo nodig wordt meerdere malen in het jaar geëvalueerd. Het komt regelmatig voor dat het er een 'groot overleg' wordt georganiseerd door de jeugdconsulent, waarvoor het gezin en alle betrokken hulpverleners worden uitgenodigd.⁹²

SISA

SISA staat voor Signaleren en SAMenwerken en voor SamenwerkingsInstrument Sluitende Aanpak. SISA is een computersysteem waarin professionals kunnen signaleren dat zij betrokken zijn bij een kind/jongere van 0 tot 23 jaar. Op deze manier kunnen professionals met elkaar afstemmen om de best mogelijke begeleiding te bieden.

In SISA staat geen zorginhoudelijke informatie inhoud, geen dossier. Een professional signaleert dat hij of zij betrokken is, maar niet waarom. In SISA wordt bijgehouden of er meerdere professionals op hetzelfde moment bij hetzelfde kind, dezelfde jongere of binnen hetzelfde gezin betrokken zijn. Een professional kan de naam van een jeugdige in het systeem invoeren. Als deze jeugdige reeds hulp ontvangt, dan is er een 'match' in het systeem.

Via SISA werken organisaties (instellingen en gemeentelijke diensten) die met jongeren werken nauw samen. SISA is het systeem waarmee uitvoering wordt gegeven aan de wettelijke taak 'verwijsindex risicojongeren' in de Jeugdwet.⁹³

⁸⁹ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat de gemeente de privacy in acht neemt. Er wordt alleen informatie gedeeld wanneer dit noodzakelijk en doelmatig is bij de uitvoering van een taak. Als er zorgen zijn om een kind of als er een mogelijk risico is voor wat betreft de ontwikkeling en opvoedsituatie van het kind, zijn dit redenen om wel informatie te delen. Er kan een spanningsveld bestaan bij het afwegen van dit risico en de mogelijke inbreuk op privacy.

⁹⁰ De jeugdconsultanten hebben in 2015 195 ondersteuningsplannen opgesteld waarin een ondersteuningsbehoefte is aangegeven op het terrein van jeugdhulp. Bron: Gemeente Lansingerland, halfjaarrapportage sociaal domein 2016. Volgens een ambtenaar leidt 80% van deze ondersteuningsplannen tot een indicatie voor een maatwerk voorziening. Bron: interview ambtenaren, 4 oktober 2016.

⁹¹ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

⁹² Interview ambtenaren, 4 oktober 2016.

⁹³ <http://www.sisa.rotterdam.nl/> en <http://cjlansingerland.nl/stadsregionaal-instrument-sluitende-aanpak-sisa/>.

De jeugd-, WMO- en participatieconsulenten van de gemeente maken gebruik van een ICT-systeem ('Suite 4 sociale regie') voor de informatievoorziening over de toegang tot het sociaal domein. Het is mogelijk, met toestemming van de ouders, om de andere toegangspartijen door middel van een uitnodiging van de gemeente, te laten aansluiten op het systeem. Het systeem is inmiddels één jaar in werking, maar kampt nog wel met technische problemen en wordt als gebruiksonvriendelijk ervaren.⁹⁴ De consulenten van de gemeente maken inmiddels gebruik van het systeem, maar medewerkers van de andere toegangspartijen gebruiken het systeem nog weinig.⁹⁵

Volgens één aanbieder van jeugdhulp ontbrak verder in het begin (na 1 januari 2015) een coördinatie functie tussen -en een (fysieke) ontmoetingsplek voor de bij jeugdhulp betrokken organisaties.⁹⁶ Inmiddels zijn er een aantal structurele overleggen tussen de betrokken organisaties die deels voorzien in deze behoeften.⁹⁷ Dit (aanvankelijke) knelpunt is echter niet door de toegangspartijen naar voren gebracht.

5-4 monitoring jeugdhulpbeleid

De gemeente heeft inzicht in de kwantitatieve behoefte aan jeugdhulp door middel van de halfjaarlijkse rapportages van het CJG in het kader van de uitvoering van de Wet Publieke Gezondheid. Tevens ontvangt de gemeente kwalitatieve signalen over de behoefte aan jeugdhulp door middel van de rapportages (en de gesprekken met medewerkers) van de toegangspartijen en lokale aanbieders van jeugdhulp. De gemeente heeft geen compleet beeld van het aantal en type concrete hulpvragen van inwoners ten aanzien van jeugdigen. Het verkrijgen van een volledig overzicht van alle hulpvragen wordt bemoeilijkt doordat de gemeente geen inzicht heeft in de hulpvragen die via huisartsen verlopen en doordat de registratie van hulpvragen en ondersteuningsplannen door de toegangspartijen voor verbetering vatbaar is.

De gemeente heeft beperkt inzicht in verstrekte jeugdhulp. De totale aantallen inwoners die gebruik maken van preventieve activiteiten en vrij toegankelijke voorzieningen zijn bekend. De kwartaalrapportages van de toegangspartijen bieden geen nader inzicht in het gebruik van (verschillende typen) vrij toegankelijke jeugdhulp. De gemeente heeft ook geen actueel financieel inzicht in de niet-vrij toegankelijke jeugdhulp die is verstrekt, doordat de gemeente hier pas achteraf over wordt geïnformeerd.

5-4-1 behoefte aan jeugdhulp

monitoring gezondheid jeugdigen in het kader van wet publieke gezondheid

Op grond van de Wet Publieke gezondheid, artikel 5, is het college van B en W verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg waaronder het op systematische wijze volgen en signaleren van ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen en van gezondheid bevorderende -en bedreigende factoren. Het Centrum voor Jeugd en Gezin geeft hier in Lansingerland uitvoering aan door vaste contactmomenten met jeugdigen (zie paragraaf 4-2-1). Het CJG rapporteert

⁹⁴ Interview ambtenaren, 4 oktober 2016 en Gemeente Lansingerland, 'Toegang 2.0', 29 maart 2016.

⁹⁵ Interview ambtenaren, 4 oktober 2016.

⁹⁶ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat het de verantwoordelijkheid van de aanbieder is te zorgen voor een eventuele locatie en dat het uitgangspunt is samen te werken met andere partijen in het lokale veld in Lansingerland.

⁹⁷ Interview medewerker aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd -en gezinscoaches, 17 oktober 2016.

in de halfjaarlijkse rapportage Jeugdgezondheidszorg over de signalen en trends die worden verzameld in deze contactmomenten. Deze informatie is deels kwantitatief en deels kwalitatief. Voorbeelden van kwalitatieve signalen zijn onder andere:

- toename van vragen over vaccinaties;
- leerlingen geven aan moeite te hebben in slaap te vallen;
- hoogopgeleide ouders met relatief kleine 'normale' opvoedvragen.⁹⁸

Het CJG geeft ook kwantitatieve informatie over jeugdigen; conform het Ernst Taxatie Model (ETM)⁹⁹ krijgen alle jeugdigen een score die aangeeft in hoeverre er sprake is van ontwikkeling- en/of opvoedingsproblematiek. Het grootste deel van de jeugdigen heeft een ETM score van 1. Dit betekent dat er geen zorgen zijn over de jeugdige. Ongeveer 39% van de jeugdigen heeft een score van 2. Er is dan sprake van lichte enkelvoudige problematiek. Incidenteel zijn er hogere scores (minder dan 1%). Voor jeugdigen met een ETM score groter dan 1 is in de rapportage weergegeven op welke domeinen van de ETM er sprake is van problematiek.

Ernst Taxatie Model

Het Ernst Taxatie Model (ETM) is een middel dat gebruikt wordt door CJG Rijnmond bij het verzamelen, kaderen en wegen van informatie afkomstig van verschillende bronnen (kind, ouders, omgeving en ketenpartners) over het betreffende kind en diens gezin. Het ernsttaxatiemodel dient te helpen om te komen tot een passende vervolgactie. De taxatie leidt tot een score van 1 tot en met 5: 1 geen problematiek, 2 enkelvoudige problematiek, 3 verhoogde spanning, 4 nood en 5 crisis. Het ETM model onderscheidt de volgende domeinen: functioneren kind (lichamelijk, cognitief, gedrag, psychosociale ontwikkeling), verzorging kind, ouderschap en omgeving (omstandigheden en netwerk).

hulpvragen van inwoners

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen compleet beeld heeft van het aantal en type concrete hulpvragen van inwoners op het terrein van jeugd. Door de keuze van de gemeente om de toegang tot het sociaal domein niet via een centraal loket te doen verlopen, ontbreekt een compleet beeld van de hulpvragen die de verschillende partijen, die onderdeel vormen van het netwerk van signalering, informatie en advies, ontvangen. Het gaat daarbij om door de gemeente gesubsidieerde partijen (maatschappelijk werk, het CJG, schoolmaatschappelijk werk, stichting MEE en Welzijn Lansingerland) en om medische ondersteuning (huisartsen, apotheken, fysiotherapeuten, eerstelijns zorgverleners en de wijkverpleegkundige).

De gemeente ontvangt wel elk kwartaal rapportages van de drie toegangspartijen¹⁰⁰ over de toegang tot het sociaal domein. In deze rapportages is onder meer het aantal hulpvragen en ondersteuningsplannen opgenomen. De hulpvragen en

⁹⁸ Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd.

⁹⁹ Het Ernst Taxatie Model (ETM) is een middel dat gebruikt wordt bij het verzamelen, kaderen en wegen van informatie afkomstig van verschillende bronnen (kind, ouders, omgeving en ketenpartners) over het betreffende kind en diens gezin. Het ernsttaxatiemodel dient te helpen om te komen tot een passende vervolgactie. De taxatie leidt tot een score van 1 tot en met 5: 1 geen problematiek, 2 enkelvoudige problematiek, 3 verhoogde spanning, 4 nood en 5 crisis. Bron: CJG Rijnmond, Ernst taxatie, ontwikkeling en -opvoedingsproblematiek CJG Rijnmond, januari 2011. Schema gebaseerd op Hermanns 2006, Kousemaker 1996, Belsky 1994, Buma, 195.

¹⁰⁰ De rekenkamer heeft drie kwartaalrapportages van de toegangspartijen bestudeerd: Kwadraad (vierde kwartaal 2015), SWL (vierde kwartaal 2015) en CJG (Q1 en Q2 2016).

ondersteuningsplannen zijn in deze rapportages echter niet verder uitgesplitst naar onderwerp, waardoor er geen inzicht is in het exacte aantal vragen op het terrein van jeugdhulp. Wel is vermeld wat de domeinen zijn waar de meeste vragen over worden gesteld of waarvoor de meeste ondersteuning voor is gewenst.

In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat zij, afgezien van de huisartsenroute, wel een volledig overzicht heeft van alle hulpvragen over jeugdigen, doordat vragen over jeugdigen door de toegangspartijen worden doorverwezen naar het CJG of de gemeente. De rekenkamer constateert dat deze afspraak van doorverwijzing naar het CJG of de gemeente niet aantoonbaar is vastgelegd. Bovendien kan de gemeente niet vaststellen in hoeverre de toegangspartijen hulpvragen ontvangen over jeugdigen, aangezien de toegangspartijen niet over de onderwerpen van vragen rapporteren.

Ook heeft gemeente inzicht in de hulpvragen over jeugdigen die zijn ontvangen door het CJG. In de eerste halfjaarrapportage over het sociaal domein in 2016 heeft de gemeente een overzicht opgenomen van deze hulpvragen (zie tabel 5-2).

tabel 5-2: hulpvragen jeugdigen via CJG

type vraag en wijze van afhandeling	2015	1 ^e halfjaar 2016
informatieve vragen	101	29
vragen uitgezet naar vrij toegankelijke veld	134	15
vragen die tot ondersteuningsplan leiden	119	65
vragen doorverwezen naar jeugdconsulent	47	3
vragen doorverwezen naar crisis interventie team of Veilig thuis	onbekend	3
vragen doorverwezen naar niet gemeentelijke voorziening (o.a. huisarts)	onbekend	3
totaal	401	118

bron: jaarrapportage sociaal domein 2015, e-mail ambtenaar 11 oktober 2016.

In dit overzicht ontbreken echter de vragen over jeugdigen die zijn gesteld aan andere toegangspartijen.¹⁰¹ Doordat het overzicht incompleet is, kunnen geen conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van het totale aantal hulpvragen over jeugdigen in Lansingerland.

In de halfjaarrapportage over het sociaal domein in 2016 zijn verder het aantal ondersteuningsplannen voor jeugdigen weergegeven, die zijn opgesteld door het CJG en de gemeente (zie tabel 5-3).

¹⁰¹ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat het merendeel van de vragen inzake jeugdhulp aan het CJG gesteld worden. Incidenteel kunnen opvoedkundige vragen aan bijvoorbeeld Kwadraad gesteld worden bij het Opvoedadviespunt.

tabel 5-3: ondersteuningsplannen jeugdigen via CJG en gemeente

	2015	januari t/m juni 2016
CJG en andere toegangspartijen	134	65
Gemeente	195	138

bron: halfjaarrapportage sociaal domein 2016

De rekenkamer constateert dat in de eerste halfjaarrapportage 2016 voor de eerste twee kwartalen van 2016 abusievelijk een hoger aantal van 86 ondersteuningsplannen, uitgevoerd door het CJG, was vermeld.

Doordat ook andere toegangspartijen ondersteuningsplannen opstellen voor jeugdigen is ook dit overzicht niet compleet.¹⁰² Er kunnen op basis van het overzicht in de halfjaarrapportage geen conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van het aantal ondersteuningsplannen voor jeugdigen. De gemeente merkt in de halfjaarrapportage 2016 op dat de aantallen ondersteuningsplannen van andere toegangspartijen per half jaar worden aangeleverd en daarom niet zijn opgenomen.¹⁰³ De rekenkamer constateert dat een totaal overzicht van alle hulpvragen en ondersteuningsplannen ten aanzien van jeugdigen ontbreekt.

De rekenkamer heeft in kaart gebracht hoe het proces van de registratie en rapportage van hulpvragen en ondersteuningsplannen en welke knelpunten worden ervaren door de CJG. De rekenkamer constateert dat het proces van registratie en rapportage nog voor verbetering vatbaar is (zie kader).

registratie en rapportage hulpvragen en ondersteuningsplannen in de praktijk

De toegangspartijen stellen elk kwartaal een verantwoording op over onder meer het aantal en type hulpvragen en ondersteuningsplannen. Hiervoor wordt een formulier gebruikt. Het CJG ervaart de gevraagde informatie op dit formulier als onduidelijk. Zo is het niet duidelijk of cliënten die zowel maatwerk hebben gekregen als hulp uit het vrije veld 'dubbel' geteld moeten worden. Ook is onduidelijk wat er met 'aantal nieuwe gebruikers' wordt bedoeld. Tevens wijkt de inhoud van het verantwoordingsformulier dat het CJG moet invullen af van de gemaakte prestatieafspraken.¹⁰⁴

Het CJG houdt in Excel een overzicht bij van de vragen die binnenkomen. Zo wordt onder andere bijgehouden wat de bron van deze vragen is, wat de aard is, of er een vraagverheldering heeft plaatsgevonden en wat hier de uitkomst van is, en welke hulp is ingezet. Deze gegevens worden zowel op individueel als op totaalniveau bijgehouden. De cijfers over 2015 en 2016 zijn echter niet goed vergelijkbaar, omdat de indeling van de categorieën en de onderlinge tellingen zijn veranderd.¹⁰⁵ Ook blijkt dat de cijfers uit dit Exceloverzicht abusievelijk niet overeenkomen met de cijfers die aan de gemeente zijn verstrekt in het kader van de kwartaalrapportage.¹⁰⁶

¹⁰² In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat Kwadraad in principe ook ondersteuningsplannen kan opstellen waarin domein jeugd onderdeel is. Daaruit kan bijvoorbeeld een verwijzing naar het Opvoedadviespunt vloeien. Indien de hulpvraag uitsluitend de problematiek van een jeugdige betreft, handelt het CJG de vraag af.

¹⁰³ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

¹⁰⁴ Interview medewerker toegangspartij, 11 augustus 2016.

¹⁰⁵ Interview medewerker toegangspartij, 11 augustus 2016.

¹⁰⁶ Interviews medewerkers CJG, 2 augustus 2016 en 11 augustus 2016.

In de rapportages van de toegangspartijen worden ook kwalitatieve signalen vermeld over trends en ontwikkelingen in de behoefte aan ondersteuning. Wanneer één partij iets signaleert, vraagt de gemeente de andere betrokken partijen of zij hetzelfde signaleren. Per trend wordt afgewogen of/hoe de gemeente maatregelen treft. De gemeente past bij een enkele signalering van een trend niet meteen het beleid aan, wel wordt gekeken of wellicht een voorlichting via social media gestart zou kunnen worden.¹⁰⁷

5-4-2 inzicht in verstrekte jeugdhulp

vrij toegankelijke ondersteuning

In de rapportages die de toegangspartijen elk kwartaal opstellen is het aantal gebruikers van vrij toegankelijke ondersteuning vermeld, echter zonder specificatie van het type ondersteuning. De gemeente beschikt volgens een medewerker ook over algemene cijfers inzake het gebruik van vrij toegankelijke voorzieningen (bijv. trainingen van het CJG, cursussen, maatjesprojecten).¹⁰⁸ De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd om hier een overzicht van aan te leveren. In reactie¹⁰⁹ hierop verwijst de gemeente naar de kengetallen die in de conceptbegroting 2017 zijn opgenomen over preventieve activiteiten en vrij toegankelijke voorzieningen (zie tabel 5-4). Dit betreffen evenwel alleen de totale aantallen inwoners die gebruik maken van preventieve activiteiten en vrij toegankelijke voorzieningen.

tabel 5-4: kengetallen preventieve activiteiten en gebruik vrij toegankelijke voorzieningen

	realisatie 2015	begroting 2016	begroting 2017
laagdrempelige voorzieningen voor voorlichting, cursussen/ trainingen voor kinderen en ouders	200	150	150
aantal kinderen bereikt door cofinanciering School Maatschappelijk Werk met scholen	200	300	300
vrij toegankelijke lichte ondersteuning aan jeugdigen en/of zijn ouders	115	120	120

bron: begroting gemeente Lansingerland 2017-2020

De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd¹¹⁰ om een meer gedetailleerde specificatie van deze aantallen, maar niet ontvangen. De rekenkamer constateert

¹⁰⁷ Interview ambtenaren 17 oktober 2016.

¹⁰⁸ Interview ambtenaren, 17 oktober 2016.

¹⁰⁹ E-mail ambtenaar, 19 oktober 2016.

¹¹⁰ E-mail 21 oktober.

daarom dat de gemeente niet over een dergelijk overzicht beschikt.¹¹¹ Overigens geven de jaarverslagen van onder andere Flexusjeugdplein (aanbieder schoolmaatschappelijk werk en jeugd -en gezinscoaches) en het CJG wel enig inzicht in het gebruik van laagdrempelige voorzieningen en lichte ondersteuning (bijvoorbeeld het aantal trajecten schoolmaatschappelijk werk en het aantal trajecten ‘Stevig Ouderschap’ van het CJG).¹¹²

niet-vrij toegankelijke ondersteuning

Het gebruik van niet-vrij toegankelijke jeugdhulp is voor een groot deel van de cliënten met enige vertraging inzichtelijk voor de gemeente. De gemeente heeft alleen direct zicht op de cliënten die de jeugdconsulenten zelf hebben geïndiceerd voor niet-vrij toegankelijke ondersteuning. Verreweg het grootste deel¹¹³ van de cliënten met een indicatie voor niet-vrij toegankelijke ondersteuning heeft echter een indicatie voor jeugd-GGZ. De meeste cliënten met deze indicatie worden door de huisarts doorverwezen, waardoor de gemeente pas achteraf op de hoogte wordt gesteld dat een cliënt deze ondersteuning ontvangt.¹¹⁴ De gemeente heeft op deze casussen op casusinhoudelijk niveau inzicht in de ingezette hulp, op contactmanagement niveau kan het financiële inzicht later komen vanwege de declarerings- en financieringssystematiek. In de halfjaarrapportage sociaal domein merkt de gemeente het volgende op over het gebruik van jeugd-GGZ: ‘Up-to-date informatie over het gebruik is nauwelijks aan te leveren. Indicaties worden door ons pas achteraf gesteld op het moment dat we de factuur van de aanbieder ontvangen na afloop van het traject. Dit zorgt ervoor dat we op dit moment geen representatieve cijfers kunnen presenteren’.¹¹⁵

Door middel van de pilot ‘grip op instroom’ hoopt de gemeente meer zicht te krijgen op deze groep. Per 2017 wordt de gemeente zelf verantwoordelijk voor de inkoop van basis ggz en dyslexiezorg (tot 2017 wordt deze hulp regionaal ingekocht via de GR). In de aanbestedingsprocedure heeft de gemeente aangegeven te werken met ‘melding start zorg’. De gemeente zal hierdoor volgens een medewerker meer zicht krijgen op de vraag naar jeugdhulp omdat zij direct met de aanbieders spreekt.¹¹⁶ Ook wil de gemeente de inzichten uit de pilot ‘grip op instroom’ gebruiken om de kwaliteit van de toeleiding te verbeteren en meer inzicht te krijgen in de problematiek van deze cliënten.

¹¹¹ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat meer gedetailleerde cijfers zijn te vinden in de subsidiebeschikkingen, maar dat deze cijfers niet in een standaard overzicht worden verzameld. De rekenkamer heeft de beschikkingen ontvangen van de gemeente. De rekenkamer constateert dat in de subsidiebeschikkingen wel afspraken staan ten aanzien van het geplande aantal activiteiten en voorzieningen, maar niet over het daadwerkelijke gebruik van deze activiteiten en voorzieningen. Bovendien gaat het hierbij om geplande en niet om gerealiseerde aantallen’.

¹¹² Flexusjeugdplein, ‘Deeljaarverslag 2015 Lansingerland’, maart 2015 en Centrum voor Jeugd en Gezin, ‘Jeugdgezondheidszorg Lansingerland Jaarverslag 2015, ongedateerd’.

¹¹³ 913 van 1.108 indicaties in het 4^e kwartaal van 2015. Bron: Gemeente Lansingerland, ‘Halfjaarrapportage sociaal domein 2016’, 26 augustus 2016.

¹¹⁴ Interview ambtenaar, 4 oktober 2016.

¹¹⁵ Gemeente Lansingerland, ‘Halfjaarrapportage sociaal domein 2016’, 26 augustus 2016.

¹¹⁶ Interview ambtenaar, 17 oktober 2016.

5-5 zorgaanbod

De gemeente draagt zorg voor een zorgaanbod door jeugdhulp in te kopen of organisaties te subsidiëren. Doordat de gemeente niet beschikt over een overzicht van het aantal en type concrete vragen van inwoners op het terrein van jeugdhulp kan niet worden beoordeeld in hoeverre de gemeente zorg draagt voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend zorgaanbod en in hoeverre het beschikbare aanbod overeenstemt met de vraag. De gemeente stuurt pas sinds 2016 meer op het verschuiven van het hulpaanbod naar minder intensieve vormen van ondersteuning. Bovendien zijn in regionaal verband voor 2015 en 2016 afspraken gemaakt met bestaande jeugdhulpaanbieders over budgetgaranties. Er kan daardoor nog niet worden verwacht dat het zorgaanbod reeds overeenstemt met de uitgangspunten om zorg zoveel mogelijk vroegtijdig, licht en dicht bij huis te bieden.

5-5-1 inkoop en subsidiering aanbod jeugdhulp

Op grond van artikel 2.6 van de Jeugdwet is het college verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp. Het college geeft hier invulling aan door jeugdhulp in te kopen of te subsidiëren. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de wijze waarop vrij toegankelijke en de niet-vrij toegankelijke ondersteuning wordt ingekocht en gesubsidieerd. Uit interviews met ambtenaren blijkt dat de gemeente met name vanaf begin 2016 stuurt op een verschuiving naar lichtere en goedkopere vormen van jeugdhulp. In de ambtelijke reactie op dit rapport¹¹⁷ wordt opgemerkt dat de gemeente in 2015 een wettelijke verplichting had om, gedurende de looptijd van het indicatiebesluit, de zorg te continueren aan jeugdigen waarvoor voor de inwerkingtreding van de wet een indicatie was afgegeven. Er kan daarom nog niet worden verwacht dat de effecten hiervan al zichtbaar zijn en het zorgaanbod reeds overeenstemt met de uitgangspunten om zorg zoveel mogelijk vroegtijdig, licht en dicht bij huis te bieden.¹¹⁸

vrij toegankelijke ondersteuning

De gemeente subsidieert organisaties die vrij toegankelijke ondersteuning bieden of koopt deze in.¹¹⁹ Het gaat hierbij onder meer om ondersteuning door de drie toegangspartijen (CJG, Kwadraad en Welzijn Lansingerland), het schoolmaatschappelijk werk¹²⁰, jeugd- en jongerenwerk, ondersteuning van jeugdigen met een beperking (MEE), ondersteuning door getrainde vrijwilligers (Jong Perspectief en Home Start) en de jeugd- en gezinscoaches (tot maximaal vijf contactmomenten).¹²¹ Jeugd- en gezinscoaches worden onder andere geleverd door FlexusJeugdplein.

niet-vrij toegankelijke ondersteuning

Niet-vrij toegankelijke ondersteuning wordt voornamelijk ingekocht via de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GR). Over de reden om ondersteuning via de GR in te kopen wordt in de begroting van de GR voor 2017 opgemerkt: 'Door gezamenlijk deze zorg in te kopen, is de beschikbaarheid geregeld,

¹¹⁷ Ambtelijke reactie, ontvangen op 5 december 2016.

¹¹⁸ Interviews ambtenaren, 21 september 2016 en 17 oktober 2016.

¹¹⁹ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland', vastgesteld door de raad op 19 december 2013.

¹²⁰ De gemeente draagt alleen bij (door cofinanciering) aan het schoolmaatschappelijk werk op het primair onderwijs.

¹²¹ College van B en W, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', 20 januari 2016.

zonder dat vooraf het feitelijke gebruik bekend is. De inkoop wordt gedaan op basis van historisch gebruik. De bijdrage van de gemeenten wordt bepaald op basis van de daadwerkelijke (historische) consumptie. Door in regionaal verband samen te werken is het mogelijk dit specialistische aanbod structureel beschikbaar te hebben en fluctuaties in vraag en aanbod zo veel mogelijk op te vangen.’¹²²

In de GR participeren vijftien gemeenten in de regio Rijnmond. De GR is verantwoordelijk voor:

- het contracteren en/of subsidiëren van aanbieders van specialistische jeugdhulp en uitvoerders jeugdreclassering en jeugdbeschermingsmaatregelen in het kader van de Jeugdwet;
- het organiseren van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten over de uitvoering van de Jeugdwet.

De jeugdhulp die via de gemeenschappelijke regeling wordt ingekocht betreft de gesloten jeugdhulp, crisiszorg, pleegzorg, residentiële, intramurale zorg en/of specialistische zorg voor jeugdigen.

De in de GR samenwerkende gemeenten hebben op 31 oktober 2013 een Regionaal Transitie Arrangement (RTA) voor de jaren 2015 en 2016 afgesloten met alle bestaande jeugdhulpaanbieders. Met hen zijn afspraken gemaakt over volume, budgetgarantie, zorgcontinuïteit en transformatie. Door deze afspraken beoogden de deelnemende gemeenten zorgcontinuïteit voor de jeugdigen en zekerheid aan de aanbieders te bieden. De concrete afspraken zijn (samengevat):

- zorginkoop bij de huidige aanbieders;
- voorlopig geen nieuwe aanbieders;
- bestaande financieringssystemen blijven;
- forse transformatietaak voor bestaande aanbieders.¹²³

Tevens is in het RTA een budgetgarantie afgegeven aan bestaande jeugdhulpaanbieders. Deze bedraagt de door de rijksoverheid door te voeren korting op het budget voor jeugdhulp dat gemeenten ontvangen, minus een aanvullende ombuiging van 1% per jaar.

Na het aflopen van het RTA (vanaf 2017) krijgen individuele gemeenten meer ruimte om zelf keuzes te maken bij de inkoop van jeugdzorg.¹²⁴ Eind 2015 zijn de afspraken uit het RTA geëvalueerd en is besloten om het RTA niet te verlengen.¹²⁵

De gemeente Lansingerland koopt zelf ook vormen van niet-vrij toegankelijke hulp in of subsidieert partijen die dit aanbieden. Voorbeelden hiervan zijn ondersteuning van jeugd met een beperking extramuraal en de jeugd- en gezinscoaches na de vijf vrij toegankelijke gesprekken. Vanaf 2017 zullen verder een aantal vormen van jeugdhulp niet meer regionaal, maar lokaal worden ingekocht door de gemeente. Het gaat daarbij

¹²² Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Ontwerpbegroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2017', april 2016.

¹²³ Met de bestaande aanbieders is afgesproken dat bezuinigd wordt op de kosten van specialistische en intramurale zorg. Bron: GR jeugdhulp Rijnmond, toelichting bij begroting 2015, 18 september 2014.

¹²⁴ Er bestaat tevens een landelijk transitie arrangement, dat op 1 januari 2018 afloopt.

¹²⁵ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Ontwerpbegroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2017', april 2016.

om ondersteuning bij dyslexie, jeugd GGZ ten behoeve van lokale teams en generalistische basis-GGZ.¹²⁶

5-5-2 overeenstemming vraag en aanbod

Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 5-4-1 beschikt de gemeente niet over een overzicht van het aantal en type concrete vragen van inwoners op het terrein van jeugdhulp. Hierdoor kan de gemeente niet beoordelen in hoeverre de gemeente zorg draagt voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend zorgaanbod en in hoeverre het beschikbare aanbod overeenstemt met de vraag. Op basis van de rapportages en de gesprekken met de toegangspartijen ontvangt de gemeente wel signalen over trends in hulpvragen en knelpunten ten aanzien van de beschikbaarheid van bepaalde typen jeugdhulp. Het CJG signaleert in zijn rapportage aan de gemeente in het kader van de toegang tot het sociaal domein onder andere de volgende knelpunten:

- behoefte aan meer inzet voor systeembehandeling bij ouders in moeilijke (v)echtscheidingssituaties;
- behoefte aan meer ondersteuning voor ouders met kinderen met ADD/ADHD of andere aandoeningen die niet vallen onder de doelgroep van stichting MEE.
- wachtlijsten lokale GGZ-aanbieders.¹²⁷

Ook ervaren de toegangspartijen Kwadraad en CJG een toenemende druk op de beschikbare capaciteit van de vrij toegankelijke voorzieningen in het sociaal domein.¹²⁸ Dit komt dit doordat cliënten steeds langer blijven 'hangen' in het vrij toegankelijke deel (bijv. de hulp van Kwadraad). De gemeente heeft naar aanleiding van dit signaal in de halfjaarrapportage sociaal domein 2016 aangegeven eerder te bezien of aanvullend aan de vrij toegankelijke voorzieningen maatwerk kan worden ingezet.¹²⁹

Tevens signaleert het CJG signaleert een hoge werkdruk door een toename in het aantal vragen door de pilot 'grip op instroom'.¹³⁰ De rekenkamer constateert echter geen toename in het totaal aantal vragen bij het CJG (zie tabel 5-3). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het aantal ondersteuningsplannen en vragen als gevolg van de ggz pilot toeneemt, terwijl het aantal andere informatieve vragen afneemt. Het CJG benadrukt in de rapportage aan de gemeente over de toegang het belang van het behouden van voldoende inzet in het preventieve jeugdbeleid; het jongerenwerk, schoolmaatschappelijk werk, cliëntondersteuning door MEE en vrijwilligersorganisaties.¹³¹

De gemeente legt de diverse signalen van de toegangspartijen naast elkaar. Indien nodig vraagt de gemeente nadere toelichting of informatie op bij de toegangspartijen om de signalen te duiden. Per trend wordt vervolgens afgewogen of en hoe de gemeente maatregelen treft.¹³² De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de

¹²⁶ Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2016', september 2015.

¹²⁷ Centrum voor Jeugd en Gezin Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Toegang Sociaal domein kwartaal 1 en 2', 27 juni 2016.

¹²⁸ Interview medewerkers toegangspartijen op, 20 oktober 2016 en 11 augustus 2016.

¹²⁹ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016 en interview medewerkers Kwadraad, 20 oktober 2016.

¹³⁰ Interviews medewerkers toegangspartij, 2 en 11 augustus 2016.

¹³¹ Centrum voor Jeugd en Gezin Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Toegang Sociaal domein kwartaal 1 en 2', 27 juni 2016.

¹³² Interview ambtenaren, 17 oktober 2016.

gemeente het aanbod van jeugdhulp daadwerkelijk heeft aanpast naar aanleiding van deze signalen.

5-6 evaluatie

De gemeente reflecteert periodiek op de wijze waarop de toegang tot de jeugdhulp in de praktijk verloopt.

De gemeente heeft in het eerste kwartaal van 2016 een evaluatie uitgevoerd van de wijze waarop de toegang tot het sociaal domein functioneert. Hierbij werd getoetst in hoeverre de werkelijkheid overeenstemt met de uitgangspunten van het beleid (zie paragraaf 2-3-1) en de werkafspraken tussen de toegangspartijen (zie paragraaf 5-2). De aanleiding van deze evaluatie was dat de gemeente doorlopend het proces van toegang tot het sociaal domein wil verbeteren.

Een beleidsmedewerker van de gemeente heeft verbeterpunten geïnventariseerd tijdens de reguliere gesprekken met de gesubsidieerde (toegangs)partijen en de toegangsoverleggen. Tevens zijn vragen via e-mail gesteld aan de toegangspartijen en consultants van de gemeente. In het document Toegang 2.0¹³³ zijn deze verbeterpunten verzameld. Verbeterpunten zijn onder andere onduidelijkheid over de afspraken rond casusregie (zie paragraaf 5-2), wisselende kwaliteit van ondersteuningsplannen, onduidelijkheid over wanneer een brede vraagverheldering moet worden uitgevoerd en de gebruiksonvriendelijkheid van het ICT systeem GWS en de applicatie Suite4 voor sociale regie (zie paragraaf 5-3).

Naar aanleiding van de verbeterpunten die naar voren kwamen in de evaluatie is een aantal te bereiken doelen geformuleerd voor de periode maart 2016-juni 2017:

- het verbeteren van de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de toegang tot het sociaal domein;
- de verdere professionalisering van de toegang door deskundigheidsbevordering en trainingen van de medewerkers;
- het zwaarder inzetten op deskundigheid door het werken naar generalisten met een specialisme;
- het verbeteren van het registratiesysteem en de registratie-systematiek;
- het ontwikkelen van heldere criteria voor de keuze tussen vrij toegankelijke voorzieningen en maatwerkvoorzieningen bij de toegang (uitgangspunt licht waar mogelijk, intensief waar nodig);
- een methodiek voor het monitoren van de toegang en van de ingezette ondersteuning (Vindt de inwoner dat hij goed geholpen wordt bij de toegang en ervaart hij dat de ingezette ondersteuning effectief is?).

In een plan van aanpak zijn per verbeterpunt actiepunten benoemd, waaronder de verbetering van de deskundigheid, de brede uitvraag, de casusregie en de wijze van monitoring. Na het eerste halfjaar van 2017 zal weer worden geëvalueerd in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt.

De gemeente werkt in het werkdocument Toegang 2.0 de status van de actiepunten bij. Mondeling wordt door medewerkers van de gemeente aangegeven dat er onder

¹³³ Gemeente Lansingerland, 'Toegang 2.0', 29 maart 2016.

andere een conceptdocument¹³⁴ is opgesteld inzake de verbetering van het casushouderschap en monitoring. Dit document is voor commentaar voorgelegd aan de toegangspartijen. Actiepunten om de informatievoorziening over de toegang via de websites en de casusregie (doorzettingskracht bij meervoudige problematiek) te verbeteren, zijn nog niet gerealiseerd.¹³⁵



¹³⁴ Gemeente Lansingerland, 'Afsprakenkader casushouderschap en monitoring', ontvangen op 15 november 2016. Een eerdere versie was als bijlage opgenomen in het document Toegang 2.0.

¹³⁵ Interview ambtenaren, 4 oktober 2016.

6 resultaten jeugdhulpbeleid

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt deelvraag 5 beantwoord:

Welk resultaat wordt met de gekozen toegangsroute tot de jeugdhulp en het preventief jeugdhulpbeleid behaald?

Deze deelvraag is beschrijvend. Hier zijn geen normen van toepassing.

In het eerste jaar na de decentralisaties (2015) was het gehele jeugdhulpbeleid (inclusief de inrichting van de toegang en het preventief jeugdhulpbeleid) voornamelijk gericht op het kwalitatief goed bedienen van burgers, incidenten te voorkomen en burgers niet tussen wal en schip te laten vallen. Het aantal calamiteiten, klachten, bezwaren en klanttevredenheid zijn indicatoren voor de wijze waarop de gemeente gedurende het eerste jaar uitvoering heeft gegeven aan de taken inzake jeugdhulp. De beschikbare realisatiecijfers ten aanzien van deze indicatoren zijn opgenomen in paragraaf 6-2.

Preventie en vroegtijdig signaleren zouden op termijn moeten leiden tot een verschuiving van zware (en duurdere) naar lichtere (en goedkopere) typen ondersteuning. De rekenkamer heeft in kaart gebracht in hoeverre deze verschuiving zichtbaar is. Hiertoe heeft de rekenkamer de beschikbare gegevens over het gebruik en de kosten van jeugdhulp sinds 1 januari 2015 verzameld. Deze gegevens zijn opgenomen in paragraaf 6-3.

6-2 zorgcontinuïteit

In het eerste jaar na de decentralisaties (2015) was het gehele jeugdhulpbeleid (inclusief de inrichting van de toegang en het preventief jeugdhulpbeleid) volgens de gemeente voornamelijk gericht op het kwalitatief goed bedienen van burgers, incidenten te voorkomen en burgers niet tussen wal en schip te laten vallen (zorgcontinuïteit). De beperkt beschikbare gegevens over de resultaten van inspanningen duiden er niet op dat de kwaliteit van de dienstverlening is verminderd of de zorg continuïteit in gevaar is geweest: de resultaten van een onderzoek naar ervaringen van cliënten met de toegang tot de jeugdhulp zijn overwegend positief, het aantal klachten en bezwaren dat is ingediend bij de gemeente over jeugdhulp is klein. Er hebben zich na 1 januari 2015 geen calamiteiten voorgedaan. Het inzicht in de cliënttevredenheid en het aantal klachten wordt echter beperkt doordat aanbieders van jeugdhulp (inclusief de toegangspartijen) niet rapporteren over de cliënt tevredenheid en het aantal klachten dat zij ontvangen. Bovendien zijn de conclusies van het cliëntervaringsonderzoek dat de gemeente heeft uitgevoerd, door de beperkte omvang van de steekproef, niet volledig generaliseerbaar naar alle cliënten die jeugdhulp ontvangen.

In het eerste jaar na de decentralisaties (2015) was het jeugdhulpbeleid er volgens de gemeente voornamelijk op gericht om incidenten te voorkomen en te zorgen dat

inwoners niet tussen wal en schip zouden vallen (zorgcontinuïteit). De rekenkamer beschouwt het aantal calamiteiten, klachten, bezwaren en klanttevredenheid als indicatoren voor de zorgcontinuïteit en de kwaliteit van de dienstverlening.¹³⁶ In paragraaf 6-2-1 tot en met 6-2-3 zijn de beschikbare realisatiecijfers ten aanzien van deze indicatoren opgenomen.

6-2-1 klanttevredenheid

cliëntervaringsonderzoek

Sinds 2016 zijn gemeenten op grond van de Jeugdwet¹³⁷ verplicht een cliënt ervaringsonderzoek uit te (laten) voeren. Het bureau I&O research heeft dit onderzoek voor de gemeente uitgevoerd.¹³⁸ Voor het onderzoek zijn 541 cliënten uitgenodigd uit de gemeente, geselecteerd uit het cliëntregistratiesysteem. In totaal vulden 94 cliënten (65 ouders en 29 jongeren¹³⁹) de vragenlijst in, een responspercentage van 17 procent.¹⁴⁰ De enquête geeft inzicht in de ervaringen van cliënten met de toegankelijkheid van de voorzieningen, de kwaliteit van jeugdhulp en het bijdragen aan het gezond en veilig opgroeien, groeien naar zelfstandigheid, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie.¹⁴¹ De resultaten van het cliëntervaringsonderzoek zijn gematigd positief. De cliënten zijn goed te spreken over de toegankelijkheid van de voorzieningen: men weet de hulp te vinden en krijgt meestal de hulp die nodig is. Van cliënten die in 2014 hulp ontvingen geeft 14% aan dat de hulp is verbeterd. Negen procent ervaart verslechterde hulp in 2015 ten opzichte van 2014. De ondervraagden zijn positief over de bejegening van begeleiders/hulpverleners: men ervaart het als prettig dat cliënten hun verhaal kwijt kunnen, ze serieus genomen worden, de hulpverlening betrouwbaar is en de kwaliteit van de begeleiding goed is. Veel cliënten zijn tevreden, enkele verbeterpunten zijn de lange wachttijd en wisseling van verantwoordelijke begeleider of contactpersoon.¹⁴²

De rekenkamer plaatst vraagtekens bij de omvang van de respons, waarop het onderzoek is gebaseerd. Volgens de Regeling Jeugdwet¹⁴³ moet het onderzoek bestaan uit een representatief te achten aantal personen per type problematiek. In 2015 ontvingen 1.108 jongeren maatwerk jeugdhulp.¹⁴⁴ Daarnaast zijn er jeugdigen of ouders die vrij toegankelijke ondersteuning ontvingen. Met een respons van 94 kunnen daarom geen statistisch onderbouwde conclusies worden getrokken voor de gehele populatie van cliënten die jeugdhulp ontvangen.¹⁴⁵ Er is bovendien geen

¹³⁶ Interviews ambtenaren, 21 september 2016 en 17 oktober 2016.

¹³⁷ Regeling Jeugdwet, november 2016, artikel 3 (artikel 2.10 van de wet juncto artikel 2.5.1, eerste lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015).

¹³⁸ Er zijn 541 cliënten geselecteerd uit het cliëntregistratiesysteem van de gemeente, hiervan vulden 94 cliënten de vragenlijst in: 65 ouders en 29 jongeren.

¹³⁹ Voor kinderen tot 12 jaar was de brief gericht aan de ouders, voor kinderen vanaf 12 jaar was de brief aan hen gericht.

¹⁴⁰ I&O research, 'Rapport cliëntervaringsonderzoek jeugd gemeente Lansingerland', september 2016.

¹⁴¹ Zoals vereist volgens Regeling Jeugdwet, artikel 3, lid 2.

¹⁴² I&O research, 'Rapport cliëntervaringsonderzoek jeugd gemeente Lansingerland', september 2016.

¹⁴³ Regeling Jeugdwet, artikel 3, lid 1.

¹⁴⁴ Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2015', 23 mei 2016.

¹⁴⁵ Met een populatie van 1.100, een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutenmarge van 5% zou de minimale steekproefomvang 285 personen zijn.

inzicht in de vorm van ondersteuning die de cliënten die mee hebben gedaan aan het onderzoek ontvangen.

doorlopend onderzoek naar cliëntervaringen

Vanaf het derde kwartaal van 2016 wil de gemeente direct na de brede uitvraag nagaan hoe de inwoner het gesprek heeft ervaren en of hij zich kan vinden in de afgesproken resultaten en de afspraken daarover.¹⁴⁶ De gemeente zal dit doen via een klein aantal vragen op kaarten die naar cliënten verstuurd worden (fysiek en digitaal). De rekenkamer heeft een eerste opzet van deze vragen ontvangen.¹⁴⁷ De inwoner waardeert de ervaring middels een cijfer of smiley, ook is er ruimte voor opmerkingen en tips.¹⁴⁸

cliënt tevredenheidsonderzoek door aanbieders jeugdhulp

De rekenkamer deed in het rapport 'Afspreken en aanspreken' (2015) de aanbeveling om, in afwachting van de realisatie van een complete set prestatie indicatoren in 2016, ieder geval afspraken met opdrachtnemers te maken over de het rapporteren over onder meer klanttevredenheid en de klachten over de dienstverlening.¹⁴⁹ De rekenkamer constateert dat hier nog geen uitvoering aan is gegeven. In de contracten met aanbieders van jeugdhulp, die door de gemeenschappelijke regeling zijn afgesloten, is wel een set kwaliteitsindicatoren opgenomen waarover zal worden gerapporteerd, waaronder de cliënttevredenheid.¹⁵⁰ Tot nu toe hebben de aanbieders van maatwerk jeugdhulp nog niet gerapporteerd over deze indicatoren.¹⁵¹ Door de gemeente wordt opgemerkt dat door de gemeenschappelijke regeling een medewerker is aangewezen die zal toezien op de cijfers en afspraken die gemaakt zijn tussen de gemeente en de regionale instellingen.¹⁵² De rekenkamer constateert dat ook de toegangspartijen Kwadraad¹⁵³, Welzijn Lansingerland¹⁵⁴ en het CJG¹⁵⁵ niet rapporteren over cliënttevredenheid.

6-2-2 klachten en bezwaren

De gemeente registreert het aantal bij de gemeente ingediende klachten en het aantal bezwaarschriften. De aantallen bij de gemeente ingediende klachten en bezwaren zijn volgens de gemeente minimaal.¹⁵⁶

In artikel 14 van de Klachtenregeling gemeente Lansingerland 2016 is ten aanzien van klachten in het sociaal domein bepaald dat:

- 1 Burgers met klachten terecht kunnen bij zowel de aanbieder als bij de gemeente.
- 2 De gemeente de klacht over de aanbieder in eerste instantie altijd doorgeleidt naar de aanbieder.

¹⁴⁶ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

¹⁴⁷ E-mail ambtenaar, 27 oktober 2016.

¹⁴⁸ E-mail ambtenaar gemeente, 24 oktober 2016.

¹⁴⁹ De gemeenteraad heeft op 28 januari 2016 besloten om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen, zoals verwoord in het rapport.

¹⁵⁰ Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland, deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014.

¹⁵¹ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

¹⁵² Interview ambtenaren, 17 oktober 2016.

¹⁵³ Kwadraad, Kwartaalrapportage Toegang Sociaal domein 4de kwartaal 2015', ongedateerd.

¹⁵⁴ SWL, 'Verantwoording WMO toegang 2015 eerste en tweede kwartaal', ongedateerd.

¹⁵⁵ Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd.

¹⁵⁶ Interview ambtenaar, 21 september 2016.

- 3 Indien de klager niet tevreden is over de wijze van klachtbehandeling door de aanbieder kan hij hierover een klacht indienen bij de gemeente.
- 4 Indien klager niet tevreden is over de klachtbehandeling bij de gemeente dan kan een klacht worden ingediend bij de Nationale ombudsman.¹⁵⁷

In artikel 15 staat verder dat de aanbieder met de gemeente afspraken maakt over de wijze van klachtbehandeling en de informatie-uitwisseling over de behandeling van klachten.

Uit de jaarrapportage sociaal domein 2015 blijkt dat in 2015 bij de afdeling publiekszaken van de gemeente zes klachten zijn ingediend ten aanzien van het domein jeugd (zie tabel 6-2). Het aantal bezwaren is niet vermeld in de rapportage.

tabel 6-1: klachten domein jeugd 2015

jeugd	aantal	informele procedure			formele procedure	
		terecht	niet terecht	geen oordeel	(deels) gegrond	ongegrond
voortvarendheid	2	1			1	
bejegening	1					
gebrekkige informatie / communicatie	2	1				
(admin.) zorgvuldigheid	0					
niet nakomen toezegging	0					
totaal	5	2	0	0	1	0

bron: jaarrapportage sociaal domein 2015

In de eerste helft van 2016 zijn twee bezwaren en één klacht ingediend over jeugdhulp.¹⁵⁸

Bij de nationale ombudsman zijn in 2015 en 2016 geen klachten over jeugdhulp van inwoners uit de gemeente Lansingerland ontvangen.¹⁵⁹

De gemeente heeft geen zicht op klachten die worden ingediend bij de toegangspartijen of de aanbieders van jeugdhulp. Het aantal klachten is geen variabele waarover aanbieders van jeugdhulp, die via de GR wordt ingekocht, hoeven te rapporteren.¹⁶⁰ Ook is het aantal klachten geen onderdeel van het format dat de gemeente hanteert voor de rapportages van de toegangspartijen aan de gemeente. Het aantal klachten ingediend bij aanbieders van jeugdhulp is ook niet vermeld in de (half)jaarrapportages van de gemeente over het sociaal domein.

¹⁵⁷ College van B en W, Klachtenregeling Lansingerland 2016, vastgesteld op 17 december 2015.

¹⁵⁸ Gemeente Lansingerland, overzicht klachten en bezwaar sociaal domein 1-1-2016 t/m 30-6-2016, email ambtenaar 19 oktober 2016.

¹⁵⁹ Website www.nationaleombudsman.nl, geraadpleegd op 18 november 2016.

¹⁶⁰ Door de GR is een basisset prestatie-indicatoren vastgesteld die de regiogemeenten in ieder geval allemaal gaan hanteren voor zowel de lokale als de bovenlokale jeugdhulp. De set prestatie indicatoren bestaat uit output indicatoren, resultaten van hulp indicatoren (o.a. cliënt tevredenheid) en (maatschappelijke) outcome. Bron: Gemeenschappelijke regeling jeugdhulp Rijnmond, begroting 2016. Tevens is er een landelijke handreiking met een basisset prestatie indicatoren, waarin wel cliënt tevredenheid als prestatie indicator is opgenomen, maar niet het aantal klachten. Bron: Nederlands Jeugdinstituut, Outcome in zicht Werken met prestatie-indicatoren in de jeugdhulp. 9 mei 2014.

6-2-3 calamiteiten

De gemeente beschouwt het al dan niet voorkomen van calamiteiten als een indicator van de zorgcontinuïteit. De definitie van een calamiteit volgens artikel 1.1 Jeugdwet: ‘Een niet beoogde of onverwachte gebeurtenis die betrekking heeft op de kwaliteit van de jeugdhulp en die tot een ernstig schadelijk gevolg voor of de dood van een jeugdige of ouder heeft geleid’. Vanaf 1 januari 2015 zijn jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, de Veilig Thuis organisaties en de Raad voor de Kinderbescherming verplicht om calamiteiten en geweld te melden bij Inspectie Jeugdzorg (Jeugdwet, artikel 4.1.8). In de periode van 1 januari 2015 tot heden (oktober 2016) zijn calamiteiten uitgebleven.¹⁶¹

6-3 gebruik en kosten jeugdhulp

Op basis van de beschikbare gegevens over het gebruik en de kosten van jeugdhulp kan niet worden vastgesteld of er al sprake is van een verschuiving van zware naar lichte ondersteuning.

Vanaf begin 2016 wordt volgens de gemeente¹⁶² meer gestuurd op de met de Jeugdwet beoogde transformatie (meer nadruk op preventie, het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd). Dit zou op termijn tot uitdrukking moeten komen in een verschuiving van zware (en duurdere) naar lichtere (en goedkopere) typen ondersteuning. In 2015 lag de nadruk op het kwalitatief goed bedienen van burgers, incidenten te voorkomen, burgers niet tussen wal en schip te laten vallen en het goed bedienen van inwoners met een nieuwe hulpvraag in 2015 (inwoners hadden recht op dezelfde zorg tot en met eind 2015). De gemeente geeft aan dat met name sinds 2016 deels wordt gestuurd op een verschuiving naar lichtere en goedkopere vormen van jeugdhulp.¹⁶³ Er kan daarom nog niet worden verwacht dat de effecten hiervan al zichtbaar zijn.¹⁶⁴ In paragraaf 6-3-1 zijn de beschikbare gegevens over het gebruik van jeugdhulp (aantallen) opgenomen en in 6-3-2 zijn de beschikbare gegevens over de kosten van jeugdhulp weergegeven.

6-3-1 gebruik jeugdhulp

In tabel 5-4 is het aantal inwoners weergegeven dat in 2015 deelnam aan preventieve activiteiten of gebruik maakte van vrij toegankelijke voorzieningen op het domein jeugd. Er zijn nog geen realisatiecijfers over 2016 beschikbaar. Hierdoor is er geen inzicht in de ontwikkeling van de deelname aan preventieve activiteiten en het gebruik van vrij toegankelijke voorzieningen voor jeugdhulp.

De gemeente geeft in de jaarrapportage sociaal domein 2015 en de halfjaarrapportage sociaal domein 2016 enig inzicht in het gebruik van maatwerk jeugdhulp; in de rapportage wordt het aantal lopende indicaties voor maatwerk jeugdhulp (lokaal en regionaal) weergegeven (zie tabel 6-3).

¹⁶¹ Interview ambtenaar, 17 oktober 2016.

¹⁶² Interviews ambtenaren, 21 september 2016 en 17 oktober 2016.

¹⁶³ In de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen heeft de gemeente aangegeven dat bij het begin van de decentralisatie in 2015 al gestart is met een eerste stap in de verschuiving. Zo hebben bijvoorbeeld aanbieders van jeugd- en opvoedhulp locaties gesloten. Deze medewerkers zijn ingezet als jeugd- en gezinscoach in gemeenten. Daarnaast is de extramurale zorg voor jeugd met een beperking direct bij de decentralisatie door de gemeente lokaal ingekocht.

¹⁶⁴ Interview ambtenaar, 21 september 2016.

tabel 6-2: lopende indicaties maatwerk jeugdhulp

	eind 2015	eind 2 ^e kwartaal 2016
jeugd -en gezinscoaches	32	36
jeugd met een beperking (JmeB)	61	78
totaal lokale jeugdhulp	93	114
jeugd en opvoedhulp	95	104
jeugd GGZ basis	133	147
jeugd GGZ specialistisch	498	372
jeugd GGZ dyslexie	173	126
jeugd GGZ langdurig	9	-
JmeB intramuraal	5	3
totaal regionale jeugdhulp	913	757
pgb	102	81
totaal jeugdhulp maatwerk	1.108	952

bron: halfjaarrapportage sociaal domein 2016

Ten aanzien van de regionaal ingekochte jeugdhulp zijn de cijfers over het eerste halfjaar van 2016 echter niet representatief voor het werkelijk gebruik. Het aantal lopende indicaties in 2016 is namelijk lager doordat pas na afloop van het traject de indicatie wordt vastgelegd. Hierbij wordt tegelijkertijd met het betalen van de factuur de indicatie met terugwerkende kracht geadministreerd. Het is dus niet mogelijk tussentijds een actueel overzicht te genereren van het aantal indicaties en het verloop. Ook voor regionale maatwerkvoorzieningen van jeugdhulp geldt daarom dat er geen inzicht is in de ontwikkeling van het gebruik.

De gemeente heeft wel actueel inzicht in lokaal ingekochte maatwerk jeugdhulp. Het totaal aantal indicaties voor jeugd- en gezinscoaching is, na een toename in de eerste drie kwartalen van 2015, de laatste drie kwartalen stabiel (niet zichtbaar in tabel). De gemeente heeft geen onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van de toename.¹⁶⁵ De gemeente kan de toename van indicaties voor hulp aan jeugd met een beperking slechts deels verklaren: een deel van de stijging wordt volgens de gemeente veroorzaakt doordat cliënten met langdurige GGZ in 2016 onder deze categorie worden vermeld.¹⁶⁶ De rekenkamer kan dit niet verifiëren, aangezien het aantal cliënten dat in het eerste halfjaar van 2016 langdurige GGZ heeft ontvangen niet bekend is.

6-3-2 kosten jeugdhulp

In de discussienota (preventief) jeugdbeleid is een overzicht opgenomen van de begrote uitgaven voor de verschillende categorieën hulp en ondersteuning van jeugdigen, conform het onderscheid dat de gemeente hanteert tussen 'eigen kracht/algemene voorzieningen', 'lichte ondersteuning', 'intensieve ondersteuning' en

¹⁶⁵ In de jaarrapportage sociaal domein wordt als mogelijke verklaring voor de stijging genoemd dat 'inwoners de weg naar zorg goed weten te vinden en dat wij in staat zijn vroegtijdig signalen te onderkennen en daar snel en adequaat de juiste hulp op inzetten'. Bron: Gemeente Lansingerland, jaarrapportage sociaal domein 2015, pag. 20.

¹⁶⁶ Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

‘specialistische ondersteuning’ (zie tevens tabel 2-2). Dit overzicht is weergegeven in tabel 6-4.

tabel 6-3: uitgaven jeugdhulp per categorie, begroting 2015 (€)

categorie hulp en ondersteuning	bedrag
eigen kracht	2.438.010
lichte ondersteuning	890.846
intensieve ondersteuning	3.215.031
specialistische ondersteuning	5.904.476

bron: discussienota (preventief) jeugdbeleid.

De rekenkamer constateert dat in de verschillende beleidsstukken, begrotingen en rapportages geen actueel en compleet overzicht is opgenomen van de werkelijke kosten van verschillende vormen van jeugdhulp in 2015 en 2016, conform de indeling in tabel 6-4. Dit komt doordat de overzichten vanuit andere perspectieven zijn opgesteld, bijvoorbeeld de begrotingsposten of het subsidiebeleid. De kosten die zijn opgenomen betreffen daardoor ofwel een deel van de jeugdhulp (bijvoorbeeld alleen maatwerk of alleen gesubsidieerde ondersteuning) ofwel alleen begrote kosten. Hierdoor kan niet worden vastgesteld of er sprake is van een verschuiving van zware (en duurdere) naar lichte (en goedkopere) vormen van ondersteuning. De in openbare stukken opgenomen overzichten van de kosten van jeugdhulp worden in deze paragraaf besproken.

totale begrote kosten beleidsveld jeugd

In reactie op schriftelijke vragen over de conceptbegroting voor 2017-2020 heeft het college een specificatie verstrekt van de begrote uitgaven voor het beleidsveld jeugd van 2015 t/m 2017 (zie tabel 6-5).¹⁶⁷

¹⁶⁷ College van B en W, 'Beantwoording Technische Vragen Begroting 2017-2020', pag. 29.

tabel 6-4: overzicht begrote kosten beleidsveld jeugd 2015-2017 (€)

posten beleidsveld jeugd	2015	2016	2017
algemeen voorveld (jeugd- en gezinscoaches)	567.000	553.000	552.006
jeugd- en jongerenwerk	364.775	363.794	364.649
basistakenpakket CJG, huisvesting, preventief jeugdbeleid	1.921.633	1.975.295	1.975.561
PGB jeugd	1.286.000	1.201.000	1.146.000
jeugd met een beperking	735.270	889.104	501.031
jeugd ggz zorg	3.212.730	3.484.045	1.130.908
jeugd en opvoedhulp	2.718.450	2.847.939	40.946
GR jeugd	0	0	5.408.309
jeugdhulp algemeen (stelpost)	-712.639	0	148.340
uren jeugd (doorbelasting afdelingen)	971.867	838.786	497.436
totaal	11.068.086	12.152.963	11.765.186
totaal zonder stelpost en doorbelaste uren	10.808.858	11.314.177	11.267.750

bron: beantwoording technische vragen begroting 2017-2020.

Uit tabel 6-5 blijkt dat de totale begrote kosten voor hulp en ondersteuning aan jeugdigen, afgezien van de stelpost en de doorbelaste uren,¹⁶⁸ eerst toenemen in 2016 en vervolgens stabiel blijven in 2017. De toename van de begrote kosten in 2016 wordt met name verklaard door een hogere bijdrage aan de GR-jeugd.¹⁶⁹ Ook zijn in 2017 enkele verschuivingen tussen de kostencategorieën van maatwerk jeugdhulp (PGB, jeugd met een beperking, jeugd ggz zorg en jeugd en opvoedhulp) zichtbaar. Deze verschuivingen worden veroorzaakt doordat de gemeente Lansingerland bepaalde typen jeugdhulp niet meer regionaal inkoopt. Doordat de gemeente deze jeugdhulp zelf zal inkopen wordt de inleg in de GR jeugdhulp Rijnmond lager, maar het verschuiven van de taken levert geen financieel voordeel. Door lokaal in te komen verwacht de gemeente wel beter te kunnen sturen op de ingekochte hulp.¹⁷⁰ In 2017 is de inleg in de GR nog niet verdeeld over de posten Jeugd met een beperking, jeugd ggz en jeugd- en opvoedhulp. De gemeente geeft aan dat dit het verschil bij deze posten voor het begrotingsjaar 2017 wordt verklaard.¹⁷¹

kosten niet-vrij toegankelijke jeugdhulp

¹⁶⁸ De kosten van doorbelaste uren zijn lager begroot in 2017, doordat overhead dan centraal wordt begroot en niet meer wordt verdeeld over de programma's. Bron: Gemeente Lansingerland, conceptbegroting 2017-2020.

¹⁶⁹ Gemeente Lansingerland, 'Programmabegroting 2016-2019', ongedateerd en ambtelijk wederhoor 5 december 2016.

¹⁷⁰ Gemeente Lansingerland, 'Conceptbegroting 2017-2020', ongedateerd.

¹⁷¹ Gemeente Lansingerland, beantwoording vragen n.a.v. begroting 2017-2020.

In de (half)jaarrapportages van het college over het sociaal domein zijn overzichten opgenomen van de begrote en werkelijke uitgaven voor niet vrij toegankelijke (maatwerk) jeugdhulp in 2015 en 2016 (zie tabel 6-6).

tabel 6-5: kosten maatwerk jeugdhulp 2015 en 2016 (€)

	begroting 2015	realisatie 2015	realisatie t/m juni 2016
jeugdhulp lokaal	2.266.000	1.931.949	651.914
jeugdhulp regionaal	6.290.450	6.520.315	3.329.739
negatieve stelpost	-746.639		
totaal jeugdhulp	7.809.811	8.452.264	4.942.856

bron: (half)jaarrapportages sociaal domein 2015 en 2016.

In tabel 6-6 is ten slotte een stelpost opgenomen in 2015. In 2015 had het college namelijk de opdracht om binnen de ontvangen budgetten vanuit de Algemene Uitkering de nieuwe taken op het sociaal domein te realiseren. Voor het domein jeugd was de verwachting bij het opstellen van de begroting 2015 dat de uitgaven hoger zouden liggen dan de inkomsten van de Algemene Uitkering. Om hierin te voorzien was een negatieve stelpost opgenomen in de begroting.

Het is gedurende 2016 niet mogelijk een realistisch overzicht te geven van de werkelijke kosten van maatwerk jeugdhulp, waardoor een vergelijking met de werkelijke kosten in 2015 niet mogelijk is. Voor lokaal ingekochte maatwerk jeugdhulp geldt namelijk dat de uitgaven niet overeen hoeven te komen met de werkelijk gemaakte kosten. Dit komt onder meer doordat eventuele voor- of nadelen door verschillen tussen werkelijk en begroot verbruik pas aan het einde van het jaar worden vereffend.¹⁷²

Voor regionaal ingekochte jeugdhulp geldt dat de bijdrage aan de GR gelijk is aan de begroting. In hoeverre het werkelijke gebruik van regionaal ingekochte maatwerk jeugdhulp hoger of lager is dan in 2015, kan nog niet worden ingeschat (zie paragraaf 6-3-1). Over- of onderrealisaties worden pas vanaf 2017 pas verrekend in een gewijzigde inleg. Aanvankelijk was een lagere bijdrage afgesproken, gedurende 2015 is in GR-verband besloten de bijdrage te verhogen. Dit houdt echter geen verband met het daadwerkelijke gebruik van jeugdhulp. De bijdrage van de gemeente aan de GR is namelijk gebaseerd op het budget dat de gemeente ontvangt van de rijksoverheid voor jeugdhulp (zie kader).

begrotingssystematiek GR jeugdhulp Rijnmond

De bijdragen die gemeenten betalen aan de GR jeugdhulp Rijnmond zijn in 2015 en 2016 voornamelijk gebaseerd op het uitkering die gemeenten ontvangen voor jeugdhulp van de rijksoverheid (het 'macrobudget'). Dit budget is gebaseerd op de historische kosten van jeugdhulp per gemeente, inclusief een door de rijksoverheid bepaalde korting. Het was de bedoeling dat vanaf 2017 de bijdragen gebaseerd zouden worden op het werkelijke gemiddelde zorggebruik per individuele

¹⁷² Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.

gemeente in drie voorafgaande peiljaren.¹⁷³ Aangezien echter voor 2015 en 2016 nog onvoldoende gegevens over het gebruik beschikbaar zijn om deze berekening te maken, zal tot 2019 een aangepaste berekeningssystematiek worden gehanteerd. De bijdrage in 2017 wordt gebaseerd op het gemiddelde van de procentuele productiegegevens 2015, de procentuele inleg in 2016 en het procentuele macrobudget 2017. Vanaf 2017 wordt de bijdrage geheel gebaseerd op werkelijk gebruik. Door de bijdrage te baseren op het verbruik is er een financieel voordeel voor gemeenten wanneer haar inwoners minder gebruik maken van specialistische voorzieningen. Een gemeente die in een jaar minder afneemt dan gefinancierd, krijgt dit in de jaren daarna vertraagd terug in de vorm van een lagere bijdrage.¹⁷⁴

De werkelijke kosten van regionaal ingekochte jeugdhulp door inwoners van de gemeente Lansingerland, was in 2015 773.430 euro (13%) lager dan de bijdrage. De oorzaak van het verschil wordt niet nader toegelicht in de jaarrapportages over het sociaal domein. Het lagere werkelijke gebruik van jeugdhulp zal leiden tot een korting van 257.810 euro op de bijdrage vanaf 2017 (zie tabel 6-7). De bijdrage zal ook dalen doordat onder meer dyslexiezorg en basis GGZ niet meer regionaal wordt ingekocht, maar door de gemeente zelf. In 2016 steeg de bijdrage nog als gevolg van de gehanteerde begrotingssystematiek: bij het opstellen van de begroting waren nog geen cijfers over de werkelijke kosten van de gebruikte jeugdhulp per gemeente beschikbaar. De begroting van 2016 was gebaseerd op de begroting GR Jeugdhulp 2015 en het macrobudget 2015.¹⁷⁵

tabel 6-6: bijdrage gemeente Lansingerland aan GR jeugdhulp Rijnmond (€)

	2015	2016	2017
inleg GR	6.520.315	6.659.476	5.408.309
verschil door lager gebruik			-257.810
verschil door lokale inkoop			-999.357
jeugdhulp			
overige verschillen		+ 139.161	
totaal verschil t.o.v.	n.v.t.	+ 139.161	-1.251.167
voorgaand jaar			

bron: zienswijze ontwerpbegroting 2017 GR Jeugdhulp Rijnmond.

kosten gesubsidieerde vrij toegankelijke voorzieningen

De voorzieningen in het vrij toegankelijke veld worden voornamelijk gefinancierd met gemeentelijke subsidies. De gemeente subsidieert de toegangspartijen (Kwadraad, CJG, Welzijn Lansingerland) en aanbieders van vrij toegankelijke voorzieningen (FlexusJeugdplein, Mee, vrijwilligersorganisaties, etc.). In de door het college vastgestelde subsidiebeidsregels voor Maatschappelijke Ontwikkeling in 2015,¹⁷⁶

¹⁷³ Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, Begroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2017.

¹⁷⁴ Gemeente Lansingerland, 'Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2017 GR Jeugdhulp Rijnmond', juni 2016.

¹⁷⁵ Gemeente Lansingerland, 'Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2017 GR Jeugdhulp Rijnmond', juni 2016, pag. 1.2.

¹⁷⁶ Gemeente Lansingerland, Subsidiebeidsregels t.b.v. het subsidiebeleid maatschappelijke ontwikkeling 2014-2018 Subsidiejaar 2015, februari 2014.

2016¹⁷⁷ en 2017¹⁷⁸ zijn overzichten opgenomen van de bedragen die de gemeente beschikbaar stelt voor het programma jeugd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier hoofddoelen, namelijk:

- 1 Er is een sterke samenleving voor kinderen en jongeren t/m 23 jaar en hun ouders/verzorgers.
- 2 Voorkomen van problemen bij opgroeien en opvoeden door vroegtijdig in te grijpen.
- 3 Bieden van informatie & advies, lichte ondersteuning en versterken hulp binnen de eigen leefomgeving voor wie dat nodig heeft.
- 4 Organiseren van (tijdelijke) gespecialiseerde hulp waar mogelijk binnen en waar nodig buiten de eigen leefomgeving aan kwetsbare groepen met een focus op herstel en ondersteuning.

In de subsidiebeleidsregels worden deze hoofddoelen aangeduid met 'samenleving', 'preventief beleid', 'lichte ondersteuning' en 'intensieve ondersteuning'. De hoofddoelen 'samenleving', 'preventief beleid' komen niet geheel overeen met de categorieën in tabel 6-4. Het grootste deel (m.u.v. bijvoorbeeld gezinscoaches) van de subsidies in tabel 6-8 betreft evenwel de categorieën 'eigen kracht' en 'lichte ondersteuning' uit tabel 6-4.¹⁷⁹ De beschikbare bedragen per hoofddoel zijn weergegeven in tabel 6-8. Voor het hoofddoel intensieve ondersteuning worden binnen het beleidsveld jeugd geen subsidies verleend.

tabel 6-7: beschikbare bedragen subsidies beleidsveld jeugd (€)

hoofddoelen	2015	2016	2017
sterke samenleving	882.840	773.757	707.257
preventief beleid	1.882.584	1.943.043	1.965.472
lichte ondersteuning	443.991	352.614	286.614
totaal	3.209.415	3.069.415	2.959.343

bron: subsidiebeleidsregels maatschappelijke ontwikkeling 2015 en 2017

Uit tabel 6-8 blijkt dat het totale beschikbare bedrag voor subsidies binnen het beleidsveld jeugd afneemt met circa 250.000 euro. De beschikbare bedragen voor de doelen 'sterke samenleving' en 'lichte ondersteuning' nemen af met respectievelijk 182.000 euro en 157.000 euro het beschikbare bedrag voor het doel 'preventief beleid' neemt toe met 82.000 euro. De daling van het beschikbare bedrag wordt veroorzaakt door taakstellingen die bij de kadernota 2013 zijn afgesproken. In tabel 6-8 zijn alleen de kosten van subsidies voor vrij toegankelijke voorzieningen en ondersteuning opgenomen. Er worden echter ook vrij toegankelijke voorzieningen ingekocht door de gemeente. Tabel 6-8 geeft dus geen compleet beeld van de kosten van vrij toegankelijke voorzieningen, die worden gefinancierd door de gemeente.

De rekenkamer constateert op basis van een analyse van de in openbare stukken opgenomen overzichten van de kosten van jeugdhulp, dat elk van deze overzichten

¹⁷⁷ Gemeente Lansingerland, Subsidiebeleidsregels t.b.v. het subsidiebeleid maatschappelijke ontwikkeling 2014-2018 Subsidiejaar 2016, maart 2015.

¹⁷⁸ Gemeente Lansingerland, Subsidiebeleidsregels t.b.v. het subsidiebeleid maatschappelijke ontwikkeling 2014-2018 Subsidiejaar 2017, maart 2017.

¹⁷⁹ E-mail ambtenaar, 15 november 2016.

slechts een deel van de kosten van jeugdhulp tonen. Met uitzondering van tabel 6-6 (maatwerk jeugdhulp) betreffen het alleen overzichten van de begrote kosten en niet van werkelijke kosten. In geen van de overzichten wordt bovendien de indeling van kosten in categorieën uit het beleidsplan 3D en de discussienota (preventief) jeugdbeleid gehanteerd: 'eigen kracht/algemene voorzieningen', 'lichte ondersteuning', 'intensieve ondersteuning' en 'specialistische ondersteuning'. In de openbare stukken is ten slotte geen enkel compleet overzicht van de kosten van vrij-toegankelijke ondersteuning opgenomen. Doordat verschillende indelingen van kosten worden gehanteerd is het ook niet mogelijk om, door combinatie van overzichten, een compleet beeld te verkrijgen van de verhouding tussen de kosten van zware of lichtere vormen van ondersteuning in 2015 en 2016.



bijlage 1 begrippenlijst

beschikking	Een overheidsbeslissing in een concreet geval
brede uitvraag	De medewerker van de toegangspartij heeft in het brede uitvraaggesprek met de jeugdige/ouders aandacht voor alle levensdomeinen: Jeugd, Participatie en Wmo.
drie decentralisaties	Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd.
eigen kracht	Bij het inzetten van hulp wordt, sinds de decentralisaties, ook gekeken wat een cliënt zelf kan (of diens netwerk) doen.
indicatie	Aanwijzing die aangeeft welke behandeling moet worden toegepast.
jeugdhulp	(definitie volgens de Jeugdwet) 1°. ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptiegerelateerde problemen; 2°. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en 3°. het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt met dien verstande dat de leeftijdsgrens van achttien jaar niet geldt voor jeugdhulp in het kader van jeugdstrafrecht;
Jeugdwet	Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen
niet vrij toegankelijke/tweedelijns jeugdhulp	Intensieve, duurdere vormen van hulp. Hier is een beschikking van de gemeente voor nodig (verwijzing kan ook via de huisarts verlopen)

outreachinge aanpak	Het hanteren van een werkmethode waarbij actief ingezet wordt op het leggen van contact met de doelgroep, het onderzoeken van de vragen en het motiveren en verwijzen van de doelgroep naar vormen van hulpverlening.
preventief jeugdbeleid	Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met een risico op psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking of van de ouders met een risico op opvoedingsproblemen.
transformatie	Meer nadruk op preventie, het zo vroeg mogelijk signaleren en aanpakken van problemen van de jeugd.
vrij toegankelijke eerstelijns jeugdhulp	Lichtere en goedkopere vormen van hulp. Deze vorm van hulp is vrij toegankelijk, hier is geen beschikking voor nodig.
wijkteam	Sociale wijkteams zijn in veel gemeenten het aanspreekpunt voor zorg, ondersteuning en activering. Vanuit een integrale aanpak kijken de wijkteams wat bewoners zelf kunnen en waar hulp nodig is.

bijlage 2 lijst van afkortingen

ADD	Attention Deficit Disorder
ADHD	Attention Deficit Hyperactivity Disorder
B en W	Burgemeester en wethouders
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
ETM	Ernst Taxatie Model
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
GR	Gemeenschappelijke Regeling
ICT	Informatie- en Communicatie Technologie
JmeB	Jeugd met een bepwerking
pgb	persoonsgebonden budget
RTA	Regionaal Transitie Arrangement
SISA	SamenwerkingsInstrument Sluitende Aanpak
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

bijlage 3 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar de toegang tot jeugdhulp in Lansingerland is uitgevoerd in de periode van augustus 2016 tot en met december 2016. Het rapport is gebaseerd op een documentstudie en interviews met betrokken ambtelijk medewerkers van de gemeente.

documentstudie

De rekenkamer heeft onder meer de volgende documenten geraadpleegd:

- documenten die inzicht geven in het beleid van de gemeente op de terreinen het sociaal domein, o.a. inzake jeugdhulp;
- de subsidie beschikking die de gemeente met toegangspartij CJG heeft gesloten en de documenten die daar onderdeel van vormen, waaronder prestatieafspraken. Gespreksverslag van bespreking gemeente en CJG;
- (concept)rapportages van aanbieders aan de gemeente over de geleverde prestaties;
- (half)jaarrapportages sociaal domein van de gemeente.

In bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van de documenten die in dit rapport zijn gebruikt.

interviews

De rekenkamer heeft met diverse personen binnen en buiten de gemeente Lansingerland gesproken en per e-mail contact gehad.

Binnen de gemeente Lansingerland is gesproken met:

- vijf ambtenaren werkzaam binnen de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling, Jeugd en Participatie

Van buiten de gemeente Lansingerland is gesproken dan wel e-mail contact geweest met:

- twee medewerkers van het CJG Lansingerland;
- een medewerker van FlexusJeugdplein;
- drie medewerkers van Kwadraad.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 27 september 2016 ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 18 november 2016 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling, Jeugd en Participatie. Na verwerking van de op 5 december 2016 ontvangen ambtelijke reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze omvat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 22 december 2016 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. Op 24 januari 2017 heeft de rekenkamer de reactie van B en W ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 4 geraadpleegde bronnen

gemeentelijke documenten

- College van B en W, 'Beantwoording Technische Vragen Begroting 2017-2020', ongedateerd.
- College van B en W, 'Beschikking tot subsidieverlening 2015', 4 februari 2015.
- College van B en W, 'Klachtenregeling Lansingerland 2016', vastgesteld op 17 december 2015.
- Gemeente Lansingerland, 'Afsprakenkader casushouderschap en monitoring', deze versie ontvangen op 15 november 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland, deel II', vastgesteld door de raad op 30 oktober 2014.
- Gemeente Lansingerland, 'Beleidsplan 3D Lansingerland', vastgesteld door de raad op 19 december 2013.
- Gemeente Lansingerland, 'Conceptbegroting 2017-2020', ongedateerd.
- Gemeente Lansingerland, 'Discussienota (preventief) jeugdbeleid', 20 januari 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Factsheet toeleiding naar jeugdhulp vanuit het primair onderwijs', ongedateerd.
- Gemeente Lansingerland, 'Halfjaarrapportage sociaal domein 2016', 26 augustus 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Jaarrapportage sociaal domein 2015', 23 mei 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Overzicht klachten en bezwaar sociaal domein 1-1-2016 t/m 30-6-2016', email ambtenaar 19 oktober 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Passend onderwijs en jeugdhulp', 20 april 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Programmabegroting 2016-2019', ongedateerd.
- Gemeente Lansingerland, 'Raadsvoorstel Zienswijze ontwerpbegroting 2017 GR Jeugdhulp Rijnmond', juni 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Subsidiebeleidsregels t.b.v. het subsidiebeleid maatschappelijke ontwikkeling 2014-2018 Subsidiejaar 2015', februari 2014.
- Gemeente Lansingerland, 'Toegang 2.0', 29 maart 2016.
- Gemeente Lansingerland, 'Verordening Sociaal domein 2016', vastgesteld door de raad op 17 december 2015.
- Gemeente Lansingerland, Beschikking tot subsidieverlening 2015 CJG, ondertekend 4 februari 2015.

overige documenten

- I&O research, 'Rapport cliëntervaringsonderzoek jeugd gemeente Lansingerland', september 2016.
- Kwadraad, ; Kwartaalrapportage Toegang Sociaal domein 4de kwartaal 2015', ongedateerd.
- SWL, 'Verantwoording WMO toegang 2015 eerste en tweede kwartaal', ongedateerd.
- Centrum voor Jeugd en Gezin Rijnmond, 'Jeugdgezondheidszorg Lansingerland halfjaarrapportage januari tot en met juni 2016', ongedateerd.
- Samenwerkende gemeenten Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2017', ongedateerd.
- Deloitte Consulting in opdracht van het Transitiebureau Jeugd, 'Een handreiking met inrichtings- en uitvoeringsmodellen voor gemeenten Een functioneel ontwerp Zorg voor de Jeugd', juli 2013.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, ministerie van Veiligheid en Justitie, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Nederlands Jeugd instituut, 'Stelselwijziging Jeugd Factsheet Toegang tot jeugdhulp', juni 2014.
- Centrum voor Jeugd en Gezin Lansingerland, 'Halfjaarrapportage Toegang Sociaal domein kwartaal 1 en 2', 27 juni 2016.
- Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Begroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2016', september 2015.
- Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond, 'Ontwerpbegroting Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond 2017', april 2016.
- Flexusjeugdplein, 'Deeljaarsverslag 2015 Lansingerland', maart 2015.
- Jeugdwet, 1 augustus 2016.
- Regeling Jeugdwet, 1 november 2016.

websites

- <http://cjpglansingerland.nl/stadsregionaal-instrument-sluitende-aanpak-sisa/>, geraadpleegd op 19 december 2016.
- www.nationaleombudsman.nl, geraadpleegd op 18 november 2016.
- <http://www.sisa.rotterdam.nl/>, geraadpleegd op 19 december 2016.

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 Paul Hofstra als directeur van de rekenkamer. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Lansingerland. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.lansingerland.nl

fotografie
Leo Huizinga
gemeente Lansingerland

basisontwerp
DE WERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
februari 2017

ISBN/EAN
978-90-79683-08-6