

## Rekenkameronderzoek naar sturing op jeugdhulp

Rekenkamercommissie De Bilt



Rapport  
September 2021  
Tom Plat, Tobias Hendriks, Gideon Moolenburgh  
Projectnummer: PO017429  
Correspondentienummer: DH-1409-1208  
Classificatie: Vertrouwelijk

**BMC Onderzoek**  
Laan van Zuid Hoorn 70  
2289 DE Rijswijk

**KVK 32078667**  
[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)  
**IBAN NL91ABNA0504035754**  
**BTW NL80.86.63.598 B.01**

## Inhoud

|                                                                               |           |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Leeswijzer</b>                                                             | <b>1</b>  |
| <b>DEEL I</b>                                                                 | <b>2</b>  |
| <b>Hoofdstuk 1 Inleiding en aanleiding</b>                                    | <b>3</b>  |
| 1.1 Uitvoering van de Jeugdwet                                                | 3         |
| 1.2 Aanleiding onderzoek                                                      | 3         |
| 1.3 Doelstelling onderzoek                                                    | 4         |
| <b>Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen</b>                                | <b>6</b>  |
| 2.1 Conclusies                                                                | 6         |
| 2.2 Aanbevelingen                                                             | 13        |
| <b>DEEL II</b>                                                                | <b>15</b> |
| <b>Hoofdstuk 3 Onderzoeksverantwoording</b>                                   | <b>16</b> |
| 3.1 Hoofd- en deelvragen                                                      | 16        |
| 3.2 Onderzoeksmethoden                                                        | 17        |
| <b>Hoofdstuk 4 Taken van de gemeente op het gebied van jeugdhulp</b>          | <b>19</b> |
| 4.1 Nieuwe verantwoordelijkheden en afspraken                                 | 19        |
| 4.2 Wat de gemeente dient te regelen                                          | 21        |
| 4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek                                    | 21        |
| 4.4 Regionale samenwerking Zuid Oost Utrecht (ZOU)                            | 24        |
| <b>Hoofdstuk 5 Beleid en doelstellingen</b>                                   | <b>26</b> |
| 5.1 Juridisch en financieel kader                                             | 26        |
| 5.2 Regionale beleid                                                          | 27        |
| 5.3 Lokaal beleid                                                             | 30        |
| 5.4 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van het beleid en doelstellingen | 33        |
| <b>Hoofdstuk 6 Organisatie</b>                                                | <b>34</b> |
| 6.1 Toegangsroutes                                                            | 34        |
| 6.2 Taken en inrichting van het CJG                                           | 38        |
| 6.3 Organisatie van het voorveld                                              | 40        |
| 6.4 Pilots en andere initiatieven                                             | 42        |
| 6.5 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van de organisatie               | 43        |
| <b>Hoofdstuk 7 Uitvoering</b>                                                 | <b>44</b> |
| 7.1 Ervaringen beleid, inkoop en organisatie                                  | 44        |
| 7.2 Werkwijze en samenwerking met CJG                                         | 46        |
| 7.3 Praktijkervaringen                                                        | 47        |
| 7.4 Samenvatting van bevindingen                                              | 48        |

|                                                                            |           |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Hoofdstuk 8 Resultaten en ervaren effecten</b>                          | <b>49</b> |
| 8.1 Kenmerken van de cliëntenpopulatie en ontwikkelingen                   | 49        |
| 8.2 Budgetten                                                              | 52        |
| 8.3 Indicatoren en onderzoeken rondom cliënttevredenheid                   | 53        |
| 8.4 Interviews met cliënten                                                | 54        |
| 8.6 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van de resultaten en effecten | 60        |
| <b>Hoofdstuk 9 Evaluatie en verantwoording</b>                             | <b>63</b> |
| 9.1 Informatievoorziening                                                  | 63        |
| 9.2 Informatie behandeling                                                 | 65        |
| 9.3 Sturing door de raad                                                   | 66        |
| <b>Bijlage 1 Normenkader</b>                                               | <b>69</b> |
| <b>Bijlage 2 Bestudeerde documenten</b>                                    | <b>72</b> |
| <b>Bijlage 3 Respondentenlijst</b>                                         | <b>74</b> |
| <b>Bijlage 4 Topiclijst voor cliënten</b>                                  | <b>76</b> |

## Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- De aanleiding voor het onderzoek.
- De doelstelling van het onderzoek.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering.

In Deel II is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen. Ook wordt hierin kort uiteengezet wat de Jeugdwet behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen.

# **DEEL I**

## **Essentie van het onderzoek**

## Hoofdstuk 1 Inleiding en aanleiding

### 1.1 Uitvoering van de Jeugdwet

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden en sindsdien zijn gemeenten verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp inrichten. Zij organiseren ieder voor zich de toegang tot de jeugdhulp; op bepaalde terreinen in afstemming met andere gemeenten. Ook kopen gemeenten, zelf of in regionaal verband, hulp in bij instellingen voor jeugd- en opvoedhulp, gecertificeerde instellingen en gespecialiseerde aanbieders.

De nieuwe Jeugdwet moet zorgen dat:

- er eerder samenhangende (jeugd)hulp op maat wordt geboden voor kwetsbare kinderen;
- de regeldruk voor professionals vermindert en de professionele ruimte vergroot wordt;
- de zorgvraag wordt teruggebracht en er minder wordt gemedicaliseerd;
- de eigen kracht van gezinnen meer wordt aangesproken.

De achterliggende gedachte van deze decentralisatie was dat de zorg voor jeugd eenvoudiger, efficiënter en effectiever zou kunnen worden uitgevoerd op lokaal niveau.

### 1.2 Aanleiding onderzoek

Het sociaal domein in het algemeen, en de jeugdhulp in het bijzonder, leggen een steeds groter beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdhulp hebben op termijn mogelijk ook gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat de laatste tijd dan ook volop in de schijnwerpers, zowel landelijk als in de gemeente De Bilt.

Deze problematiek speelt ook in de regio Zuid Oost Utrecht (ZorginZou), waar de vijf gemeenten gezamenlijk jeugdhulp inkopen. De regionale samenwerking is erop gericht duurzaam met elkaar samen te werken door krachten te bundelen zodat de schaarse middelen voor jeugdhulp zo efficiënt mogelijk ingezet worden. Ondanks deze constructie heeft de gemeente De Bilt onlangs flink moeten bezuinigen nadat in 2019 een tekort van € 2,3 miljoen was ontstaan op de begroting, dat voornamelijk was toe te schrijven aan de hoge kosten voor de jeugdhulp. In april 2020 is er door het college een keuzepakket opgesteld om het verwachte tekort van € 950.000 op te lossen. Deze maatregelen volgen op de eerder doorgevoerde bezuinigingen.<sup>1</sup> De maatregelen zijn niet overgenomen door de gemeenteraad, maar hebben wel geleid tot het opstellen van De Biltse Aanpak.

De stijgende aantallen en kosten in de jeugdhulp vragen veel aandacht in het gesprek met de gemeenteraad. De dialoog over gerichte sturing en inhoud blijft hierdoor uit. Rekenkamercommissie De Bilt heeft daarom besloten een onderzoek uit te voeren naar jeugdhulp.

---

1

[https://debilt.raadsinformatie.nl/document/8685915/1/BezuinigingsmaatregelenSociaalDomeinBijlage 1 - Bezuinigingsmaatregelen en effecten](https://debilt.raadsinformatie.nl/document/8685915/1/BezuinigingsmaatregelenSociaalDomeinBijlage1-Bezuinigingsmaatregelen-en-effecten)

### 1.3 Doelstelling onderzoek

De Rekenkamercommissie wil vijf jaar na de transitie inzicht krijgen in de stand van zaken op het gebied van jeugdzorg. In hoeverre is het gevoerde beleid doelmatig en doeltreffend geweest de afgelopen jaren? Met andere woorden: wat is er gedaan, worden de goede dingen gedaan en wordt dit goed gedaan? Met de uitkomst van het onderzoek kan de Rekenkamercommissie aanbevelingen doen waarmee de gemeenteraad meer inzicht en handvatten krijgt om te kunnen sturen op de jeugdzorg.

De Rekenkamercommissie heeft op basis van de bovenstaande doelstelling de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

*In hoeverre sluit het jeugdzorgaanbod van de gemeente De Bilt aan bij de behoeften van de inwoners en wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid?*

De centrale onderzoeksvraag is verder geoperationaliseerd door middel van deelvragen. Daarbij is een thematische onderverdeling gemaakt die correspondeert met het onderzoeksmodel.

#### Beleid

1. Welke kaders en richtlijnen hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de jeugdhulp en de transformatie van jeugdhulp (beleidsplan, beleidsregels, verordeningen)?
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?

#### Organisatie

3. Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de regio Zuid Oost Utrecht neergelegd? En welke afspraken zijn hierover gemaakt?
4. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult het CJG hierbinnen?

#### Uitvoering

5. Hoe verloopt de samenwerking met zorgverleners buiten het CJG (huisartsen, tweedelijns, voorveld)?
6. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?

#### Resultaten en ervaren effecten (inclusief cliëntervaring)

7. Wat zijn de kenmerken van de cliëntenpopulatie en hoe ontwikkelt deze zich?
8. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?
9. In hoeverre worden de (transformatie)doelstellingen behaald?
10. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp?
11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd?

## Evaluatie en verantwoording

12. Hoe worden de taken die bij regio Zuid Oost Utrecht zijn belegd gemonitord, geëvalueerd en op welke wijze vindt hierover terugkoppeling plaats aan de raad?
13. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd (en is dit tijdig, juist, volledig en begrijpelijk)?
14. Op welke wijze kan de gemeenteraad weer grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kan de raad dit doen?
15. Welke lessen zijn er te trekken met betrekking tot de uitvoering van jeugdzorg?

## Hoofdstuk 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Conclusies

In deel II van dit rapport zijn alle bevindingen uitvoerig beschreven. In dit deel gaan we in op de belangrijkste bevindingen.

#### Algemene conclusie

##### Onderzoeksvraag

*In hoeverre sluit het jeugdzorgaanbod van de gemeente De Bilt aan bij de behoeften van de inwoners en wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid?*

Na de decentralisatie zijn de noodzakelijke inhoudelijke en juridische kaders vastgelegd in lokale en regionale beleidsstukken en in de verordening. De jeugdhulp wordt regionaal ingekocht en daarvoor zijn afspraken gemaakt met verschillende zorgaanbieders die het hele spectrum aan jeugdhulp beslaan. Regionaal staan de transformatiedoelstellingen beschreven in de transformatieagenda die richting geeft aan de inhoudelijke beweging die de regiogemeenten met elkaar hebben afgestemd. Hoewel dit houvast geeft, zijn de meeste doelstellingen nog niet voldoende SMART gemaakt. Bovenregionaal wordt ook samengewerkt op het gebied van de essentiële functies en jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Clënten geven aan tevreden te zijn over de ingezette hulp vanuit het CJG. Het aanbod sluit over het algemeen goed aan bij de behoefte van de inwoners. Wel valt het op dat er relatief weinig wordt afgeschaald of doorverwezen naar algemene voorzieningen (in plaats van specialistische jeugdhulp) omdat er geen sprake is van een goede sociale kaart. Op dat punt is duidelijk nog ruimte voor verbetering. Het CJG werkt goed samen met maatschappelijke partners, zoals het onderwijs en de huisarts. Dankzij deze samenwerking lukt het (steeds beter) om cliënten passend te ondersteunen. De pilot Onderwijs en het Diagnostisch Team zijn voorbeelden van de goede samenwerking.

Kortom, de basis is op orde. Tegelijkertijd zijn er nog wel mogelijkheden voor verbetering. De opgestelde doelstellingen zijn nog onvoldoende SMART geformuleerd, Zowel in het lokale beleidsplan Jeugd als in de regionale transformatieagenda. Dit vraagt om een verdere concretisering, onder andere van indicatoren en meetinstrumenten die vervolgens gekoppeld worden aan de P&C-producten, waaronder de jaarrekening.

Het beleid en de uitvoeringspraktijk sluiten nog niet optimaal op elkaar aan. De maatschappelijke partners voelen zich ook niet allemaal gehoord bij het opstellen van het beleid. Op papier zijn de doelstellingen en beleidsuitgangspunten goed geformuleerd, maar de concrete uitwerking richting de praktijk, bijvoorbeeld in nadere regels, de verordening of passende werkinstructies, ontbreekt.

Leden van de gemeenteraad krijgen op basis van de aangeleverde informatie onvoldoende zicht op de kwaliteit van de jeugdhulp. Daarnaast ontbreekt een overkoepelend beeld. De jeugdhulp wordt ervaren als een complex terrein en de gemeenteraad wenst meer handvatten om haar controlerende en kaderstellende taak voldoende in te vullen. De gesproken leden van de gemeenteraad kijken positief terug op het proces rondom *De Biltse Aanpak*, waarin gezamenlijk uitgangspunten zijn opgesteld ten aanzien van grip en kostenbeheersing.

Hoewel het niet binnen de oorspronkelijke scope van het onderzoek viel, is tijdens dit onderzoek duidelijk geworden dat er op personeelsvlak een duidelijke kwetsbaarheid zit in de organisatie. Zo is in bijna alle gesprekken expliciet het capaciteitstekort en de door- en uitstroom van personeel benoemd, wat volgens velen de oorzaak is van dat plannen niet altijd van de grond komen of worden doorvertaald naar kaders voor de uitvoering. Om de aanbevelingen vanuit dit onderzoek uit te kunnen voeren is het van vitaal belang dat de betrokken afdelingen (maar ook het CJG) voldoende slagkracht krijgen om hun werkzaamheden uit te voeren. Ons advies zou dan ook zijn om niet meer plannen te gaan maken maar eerst te investeren in personeel, zowel uitvoerend als beleidsmatig.

#### *Conclusies ten aanzien van het beleid en doelstellingen*

Na de decentralisatie zijn er in de verordening juridische kaders en in de verschillende beleidsstukken inhoudelijke kaders gesteld. De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren de verordening meermaals aangepast. Hierin zijn de voorwaarden voor de toegang en de werkwijze voor de uitvoering nader gespecificeerd.

Aan de regionale samenwerking ligt geen formele regeling ten grondslag. Er is sprake van een informeel samenwerkingsverband op basis van onderling vertrouwen en bereidheid tot samenwerking. Op bovenregionale schaal ligt er een samenwerkingsovereenkomst en een subsidieregeling rond jeugdbescherming en jeugdreclassering. Daarnaast is bovenregionaal ook de specialistische jeugdhulp ingekocht.

De regio kent een beleidskader uit 2013 en een inkoopkoers uit 2020, die zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In deze documenten staan uitgangspunten en speerpunten genoemd voor de jeugdhulp. De regionale transformatieagenda is in de regio het meest leidende document. Voor de transformatieagenda geldt dat er nog geen sprake is van SMART-geformuleerde doelstellingen. Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenteraad onvoldoende gebruik heeft kunnen maken van zijn kaderstellende rol in de regio door scherpe doelstellingen te formuleren (al dan niet in overleg met de andere deelnemende gemeenten).

Voor het lokale beleid heeft de gemeenteraad De Biltse Aanpak vastgesteld. Dit zijn tien leidende principes als onderlegger voor alle lokale beleidsstukken. Voor de preventieve jeugdhulp heeft de gemeente De Bilt een beleidsnota jeugd voor meerdere jaren vastgesteld. Ook voor het lokale beleidsplan geldt dat de daarin geformuleerde uitgangspunten algemeen zijn geformuleerd. Daarnaast is het op dit moment lastig om deze meetbaar te maken, vanwege het ontbreken van de juiste werkprocessen en cijfers.

Wat verder opvalt, is dat de indicatoren uit de jaarrekening van de gemeente De Bilt niet overeenkomen met de indicatoren uit de regionale inkoopkoers en het lokale jeugdbeleid. Het is dan ook niet duidelijk of deze indicatoren een afgeleide zijn van de doelstellingen uit deze documenten. Juist omdat de doelen en de daaraan gekoppelde indicatoren over verschillende kaders zijn verdeeld, is het voor raadsleden lastig om de voortgang op de uitvoering van de jeugdhulp te monitoren.

### *Conclusies ten aanzien van de organisatie*

In de gemeente De Bilt kunnen inwoners een melding doen voor jeugdhulp via het CJG. Via de website of per telefoon kunnen mensen met een hulpvraag terecht bij het CJG. Ook een huisarts of medisch specialist kan een kind of jongere tot 18 jaar (rechtstreeks) doorverwijzen naar jeugdhulp. Naast deze partijen zijn er ook diverse instanties die cliënten kunnen doorverwijzen naar het CJG (om daar een gesprek te voeren), zoals scholen, SAVE en GGD jgz. Door het inrichten van het *Diagnostisch Team* bij het CJG verwijzen niet-gemeentelijke verwijzers naar het CJG in plaats van direct naar tweedelijns jeugdhulpvoorzieningen. Met behulp van dit team wordt een goede inschatting gemaakt of een verwijzing naar specialistische jeugdhulp wel echt nodig is. De onderzoekers constateren dat de toegang tot jeugdhulp beleidstechnisch op een duidelijke manier is ingericht.

Het afgelopen jaar is het CJG ondergebracht bij MENS De Bilt via een dienstverleningsovereenkomst. De gedachte achter deze samenvoeging is het creëren van één organisatie die verantwoordelijk is voor de hulp van 0-100 jaar. De overgang verliep niet geheel vlekkeloos. Pas vlak voor de daadwerkelijke overgangsdatum werd het definitieve besluit genomen door het college. De medewerkers van het CJG verkeerden hierdoor lange tijd in onzekerheid. De vele personele wisselingen aan de kant van de gemeente, de verschillende boodschappen voor de wijze waarop de overgang gerealiseerd zou moeten worden en het gebrek aan kennis en expertise van de uitvoering, hebben een grote rol gespeeld in het stroeve overgangsproces. Door betrokkenen wordt het jaar 2021 nu gezien als overgangsjaar om de organisaties op elkaar te laten inspelen.

Op dit moment kent het CJG wachtlijsten. Volgens respondenten zit de toename niet in het aantal aanmeldingen, maar wel in de complexiteit van de problematiek. Volgens het CJG ontbreekt het aan duidelijke kaders en werkafspraken. In beginsel is het CJG positief over De Biltse Aanpak omdat het een kader biedt, maar tegelijkertijd moet deze nog wel verder worden uitgewerkt voor de praktijk. Uit interviews blijkt dat het voorveld weliswaar in kaart is gebracht, maar dat de verbinding met veel organisaties nog niet optimaal is. Zorgaanbieders geven aan dat zij (nog) niet goed bekend zijn met het voorveld in de gemeente De Bilt, waardoor de gewenste afschaling naar voorliggende voorzieningen lastig is.

Het CJG heeft voor nagenoeg elk proces een werkwijze of protocol. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de beschreven processen als houvast worden gezien en niet als leidraad, vanwege het snel veranderende werkveld. De werkprocessen zijn voor de medewerkers makkelijk te raadplegen, indien de situatie daarom vraagt.

Het CJG heeft de afgelopen jaren diverse pilots gehouden, voornamelijk rondom preventie en integrale samenwerking. Meerdere van deze pilots worden de komende jaren doorontwikkeld of opgenomen in regionale werkprocessen.

#### *Conclusies ten aanzien van de uitvoering*

Het grootste gedeelte van de jeugdhulp is georganiseerd in de regio ZOU. De vijf gemeenten zoeken hier naar overeenkomsten voordat het besluitvormingsproces start. De vijf gemeenten maken op basis van de gemene deler de keuzes. In de ene situatie betekent dit dat de regionale keuzes aansluiten bij de wensen van De Bilt, terwijl het voor andere keuzes minder of zelfs niet aansluit.

Beleid, inkoop en uitvoering sluiten nog onvoldoende op elkaar aan. Zo krijgen de opgestelde plannen nog te vaak geen concrete inhoudelijke of juridische uitwerking. Daarnaast worden signalen vanuit het toegangsteam, bijvoorbeeld over de operationele inkoop, onvoldoende verwerkt in het (regionale) beleids- en inkoopproces. Daarnaast worden professionals onvoldoende of te laat betrokken bij het opstellen van beleid. Aanbieders die aansluiten bij de Zorg om Tafel voelen zich voldoende betrokken. Tegelijkertijd zijn er, mede vanwege het grote aantal aanbieders, ook aanbieders waar niet of nauwelijks dialoog mee is.

De samenwerking tussen het CJG aan de ene kant en jeugdhulpaanbieders aan de andere kant verloopt over het algemeen goed. Wel zoeken een aantal betrokkenen nog naar de precieze afbakening van de taken van het CJG. Op dit moment verkent het CJG ook een aantal methoden om de eigen dienstverlening af te bakenen, bijvoorbeeld door het invoeren van een maximaal aantal gesprekken.

In de praktijk ervaren een aantal betrokkenen administratieve lasten. Zo zijn er meer eisen voor aanbieders om te voldoen aan een contract en is de hoeveelheid administratie rondom een beschikking hoog. Respondenten geven aan in het contact met het CJG de Biltse Aanpak terug te zien. Zo wordt aan de voorkant scherper beoordeeld of een maatwerkvoorziening ook écht nodig is.

#### *Conclusies ten aanzien van de resultaten en ervaren effecten*

De totale populatie van jeugdigen met jeugdhulp stijgt. Deze stijging is voornamelijk te zien bij cliënten die ambulante ondersteuning ontvangen. De behoefte aan jeugdhulp wordt sinds de decentralisaties eerder en sneller gesignaleerd. Professionals van het CJG De Bilt zijn immers aanwezig op vindplaatsen, zoals bij de huisarts en op school. Ook wordt in landelijke onderzoeken de 'omgekeerde' normalisatie genoemd als oorzaak. Het aantal cliënten dat jeugdhulp met verblijf ontvangt, schommelt licht tussen 2015 en 2019 (zie hiervoor ook hoofdstuk 8). Er lijkt tussen 2017 en 2019 een dalende trend zichtbaar in de aantallen voor jeugdhulp met verblijf.

De huisarts is in De Bilt verantwoordelijk voor bijna de helft van de verwijzingen naar specialistische zorg en ondersteuning. Het CJG verwijst verhoudingsgewijs steeds meer naar maatwerkvoorzieningen. Dit heeft te maken met de toename van het aantal cliënten (en aanmeldingen bij het CJG) in de loop van de tijd, maar ook met de nauwe samenwerking tussen het CJG, scholen en huisartsen.

De gemeente De Bilt heeft, net zoals veel andere gemeenten in Nederland, te maken met oplopende kosten in de jeugdhulp. Om deze tekorten tegen te gaan is het project kostenbeheersing sociaal domein gestart. Ook heeft de Task Force sociaal domein (in overleg met de gemeenteraad) denkrichtingen en maatregelen ontwikkeld in 2018. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in drie sporen die in totaal vijftien maatregelen bevatten. Van de vijftien maatregelen heeft de gemeenteraad er uiteindelijk drie overgenomen. Deze maatregelen zijn in 2019 verder uitgewerkt in maatschappelijke businesscases. Een deel hiervan landde in de vernieuwde regionale inkoop (regionaal), terwijl de overige maatregelen betrekking hebben op de lokale situatie. Uit de maatschappelijke businesscase Preventie zijn de projecten 'Ouders Lokaal' en 'Maatjesproject' georganiseerd.

In 2020 werd het duidelijk dat de tekorten in de jeugdhulp nog verder dan verwacht stegen. Als reactie hierop is de 'De Biltse Aanpak' ontwikkeld en deze is in oktober 2020 vastgesteld door de gemeenteraad. 'De Biltse Aanpak' biedt handvatten voor de gemeente De Bilt en het CJG om scherp te sturen op de kostenontwikkeling in de jeugdhulp.

#### *Bevindingen ten aanzien van de cliëntervaring*

Uit de gesprekken blijkt dat inwoners de toegang tot jeugdhulp (het CJG) goed kunnen vinden. Dat de route in veel gevallen via meerdere schijven loopt, wordt niet als storend ervaren omdat de meeste respondenten uiteindelijk de hulp krijgen die ze nodig hebben. Toch zijn er ook wel wat kritische geluiden over de wisselende contactpersonen, waardoor de overdracht vertraging heeft opgelopen. Het cliëntervaringsonderzoek wijst desondanks op voldoende vindbaarheid en bereikbaarheid van de gemeentelijke toegang (CJG).

De meeste respondenten kijken met een positief gevoel terug op het gesprek met het CJG, dat vaak als 'prettig' en 'constructief' wordt getypeerd. Respondenten hebben over het algemeen het idee dat er uitvoerig met hen over hun situatie gesproken is en dat zij voldoende de gelegenheid hadden om een beeld te schetsen van hun persoonlijke situatie. Er wordt ook aangegeven dat het gesprek breed wordt ingestoken en dat er over andere levensdomeinen en gezinsleden en problemen wordt gesproken.

De respondenten zijn erg positief over de houding en de bejegening van de medewerkers van het CJG. Een sterk gedeelde mening is dat de consultants betrokken zijn en een open houding aannemen in de gesprekken, waardoor men het gevoel heeft dat er samen naar een oplossing is gezocht.

De gemiddelde wachttijd voor het ontvangen van de hulp is volgens de helft van de respondenten kort, de andere helft ervaart juist wel lange wachttijden. Wanneer er langere wachttijden zijn, dan ligt dit vaak aan de zorgaanbieder en niet aan het CJG.

Een aantal respondenten geeft zelfs aan dat het CJG er alles aan doet om de wachttijd zo kort mogelijk te houden, door de zorgaanbieder achter de broek te zitten of bij vertraging te zoeken naar alternatieven.

De inzet van voorliggende voorzieningen blijft een aandachtspunt. Geen van de respondenten maakte gebruik van een voorliggende voorziening en het lijkt ook geen onderwerp te zijn geweest tijdens de keukentafelgesprekken. Dit sluit aan bij de bevinding die werd gedaan dat het voorveld nog niet goed in kaart is gebracht (of bekend is bij de uitvoerende partijen), waardoor de contacten tussen CJG, zorgaanbieders en voorveld nog niet optimaal zijn.

Ongeveer twee derde van de respondenten is tevreden over de geboden ondersteuning. In sommige gevallen blijft het CJG nog betrokken en levert het overbruggingszorg om te zorgen dat de cliënten niet tussen wal en schip belanden. Over de gesprekken met het CJG als vorm van licht ambulante ondersteuning, zijn de respondenten erg tevreden.

In de gemeente De Bilt lijkt de samenwerking met zorgaanbieders, scholen en andere betrokken partijen, maar ook met de ouders of verzorgers goed te verlopen. Het CJG wordt hierbij vaak als de spin in het web en de drijvende kracht achter de samenwerking benoemd. Het beleggen van het regisseursschap is wel een verbeterpunt. Bij de helft van de 21 cliënten kon de respondent niet aangeven of en zo ja, wie hun casusregisseur was.

Een aantal respondenten heeft verbeterpunten aangedragen, hoewel de meeste respondenten aangeven dat het CJG vooral zo door moet gaan. Het belangrijkste verbeterpunt dat naar voren kwam, was het leggen van kortere lijntjes tussen de verschillende partijen en het niet zomaar inzetten van zware (en dure) zorgtrajecten. Ook is in de gesprekken vaak aangegeven dat de wachttijd tussen het ontvangen van de beschikking en het daadwerkelijk inzetten van hulp soms (schrijnend) lang duurt, met alle risico's van dien.

### *Conclusies ten aanzien van de evaluatie en monitoring*

Vastgesteld kan worden dat de raad de benodigde informatie, bijvoorbeeld via rapportages vanuit het CJG en MENS De Bilt, ontvangt. ZOU verstuurt op dit moment nog geen kwartaal- of jaarrapportages aan de raad waarmee de voortgang valt te monitoren. Om een beeld te schetsen van de ontwikkeling in de jeugdhulp is een monitor sociaal domein ontwikkeld binnen de gemeente die inzicht moet geven in trends en ontwikkelingen rond cliënten en voorzieningen. Dit instrument is volgens raadsleden een stap in de goede richting voor betere monitoring, maar het staat nog wel in de kinderschoenen.

Om meer inzicht in de cijfers zelf en het verhaal erachter te krijgen, heeft de gemeente afgelopen jaren verschillende verbeteringen proberen door te voeren, zoals de aanstelling van een controller in het sociaal domein en een functionaris monitoring. Beide functies worden op dit moment niet vervuld door eigen mensen. Vastgesteld moet worden dat er op personeelsvlak een duidelijke kwetsbaarheid zit in de organisatie. Zo is in bijna alle gesprekken expliciet het capaciteitstekort benoemd, wat volgens velen de oorzaak is van dat plannen niet altijd van de grond komen en dat de gemeente ook nog niet altijd de rol van regisseur kan pakken binnen het veld.

De meeste raadsleden beoordelen de informatievoorziening op dit moment ondanks de verschillende monitoringsinstrumenten en verbeteracties als onvoldoende. Uit gesprekken komt naar voren dat de informatiestroom op dit moment erg gefragmenteerd is en dat een overkoepelend beeld ontbreekt. In het gesprek met de raad is aangegeven dat de raad vaak zelf om informatie moet vragen en dat een proactieve houding vanuit het college wordt gemist. De informatie die vervolgens door het college wordt gedeeld, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Er is voor raadsleden ook geen beeld van de geleverde kwaliteit in de jeugdhulp. Dit is niet verwonderlijk, want er zijn sinds 2018 geen clientervaringsonderzoeken gehouden en er zijn ook geen andere onderzoeken of indicatoren waaruit de kwaliteit van de jeugdhulp valt af te lezen.

In de werkgroep sociaal domein kan de raad voorafgaand aan de formele besluitvorming op een laagdrempelige manier informatie inwinnen. De raadswerkgroep sociaal domein is nu een gelegenheidsgezelschap die haar eigen agenda bepaalt. Er is buiten de formele structuren en de werkgroep weinig agendering voor informele werkbezoeken of contact met het veld.

Jeugdhulp is een complex beleidsterrein en ook zeer aan veranderingen onderhevig. Daardoor is het voor veel raadsleden aanpoten om alle informatie tot zich te nemen en daarmee de rol van kadersteller en controleur te pakken. Het college en de organisatie erkennen de complexiteit van de jeugdhulp. Er wordt ook wel gepoogd om de raad beter te informeren en om ze beter in stelling te brengen om kaders te stellen en te controleren. Een goed voorbeeld van het in positie brengen van de raad om kaders te kunnen stellen, is De Biltse Aanpak. De raad ervaart De Biltse Aanpak als een stap in de goede richting om meer grip te krijgen op het jeugdbeleid.

Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van jeugdhulp de afgelopen jaren geen moties en geen amendementen zijn ingediend. Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar als gevolg van de complexiteit van het onderwerp, worden de geijkte sturings- en controle-instrumenten niet snel ingezet. Ook zijn er de afgelopen jaren geen formele raadsvragen gesteld over de jeugdhulp. Wel worden vragen gesteld tijdens de raadsvergadering en aan ambtenaren. Geconcludeerd kan worden dat de raad op dit moment vooral in de rol van de controleur zit, maar zich ook nog niet volledig geëquipeerd voelt in die rol.

Ook op regionaal niveau worden er raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. De animo voor de regionale raadsinformatiebijeenkomsten is niet altijd even groot. Op dit moment is de regionale samenwerking tussen raden minimaal. Er vindt buiten de informatiebijeenkomsten geen informatie-uitwisseling plaats tussen de raden, ook wordt er niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp. Uit diverse gesprekken komt naar voren dat dit als een groot gemis wordt ervaren.

## 2.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen.

### *Aanbevelingen ten aanzien van het beleid en doelstellingen*

- **College:** **Zorg ervoor dat doelstellingen vertaald worden in concrete en meetbare indicatoren die systematisch en periodiek kunnen worden gemonitord.** De verzameling cijfers en indicatoren die nu in verschillende stukken (zoals de monitor Sociaal Domein) wordt aangeboden, biedt gefragmenteerd inzicht in de voortgang maar toont niet aan of doelstellingen behaald worden.
- **College en raad:** **Betrek de raad meer aan de voorkant van het proces in de voorbereiding bij het opstellen van het regionale beleidsplan.** Daarmee kan de raad kaders laten vaststellen die het college richting geven tijdens de onderhandelingen in de regio.

### *Aanbevelingen ten aanzien van de organisatie*

- **College:** **Zorg ervoor dat de resultaten rondom de toegang zijn te monitoren.** Het is belangrijk dat de raad structureel kan monitoren (inclusief pilots en preventieve initiatieven), zodat de raad altijd over tijdige en adequate sturingsinformatie beschikt.
- **College en CJG:** **Stuur strakker op de doorverwijzing naar de specialistische zorg en probeer in te zetten op afschaling naar het voorliggende veld.** Op dit punt kan de gemeente De Bilt vanuit de toegang meer de regierol oppakken door met zorgaanbieders en het voorveld afspraken over samenwerking en de inzet van het voorveld te maken.

### *Aanbevelingen ten aanzien van de uitvoering*

- **College:** **Zorg ervoor dat (beleids)plannen vertaald worden in concrete handvatten voor de uitvoering.** Wanneer dit niet of onvoldoende gebeurt, bestaat het risico dat de doelen en resultaten uit het plan niet gerealiseerd worden. Naast handvatten voor de uitvoering biedt dit voldoende juridische borging bij het wel of niet toekennen van een maatwerkvoorziening. Baken ook scherp de rol van het CJG af. Er wordt geadviseerd om deze afbakening samen met het CJG op te stellen én duidelijk te communiceren naar maatschappelijke partners (zorgaanbieders, onderwijs, huisartsen, et cetera).
- **College en raad:** **Betrek professionals van het CJG eerder bij het opstellen van het beleid.** Dit geldt zowel op lokaal als regionaal niveau. Het is essentieel dat zij vroegtijdig kunnen meedenken over de richting van het beleid. Daarnaast kunnen zij de uitvoerbaarheid van de beleidsrichting toetsen. Dit draagt bij aan een goede aansluiting tussen beleid en uitvoering.

### *Aanbevelingen ten aanzien van de resultaten en ervaren effecten*

- **College en CJG:** **Zorg voor een goede verbinding tussen het CJG, zorgaanbieders en het voorveld.** Er is een stevig netwerk aan voorliggende voorzieningen in de gemeente De Bilt. De aansluiting tussen de professionele en voorliggende ondersteuning staat desondanks open voor verbetering. Dit maakt het mogelijk om, indien passend, lichtere vormen van hulp en ondersteuning, dichtbij huis, in te zetten.

- College en CJG: **Zorg ervoor dat er voldoende mogelijkheden zijn voor overbruggingszorg voor kinderen die wachten op jeugdhulp.** Uit de gesprekken blijkt dat cliënten soms lang moeten wachten op de juiste hulp. Dit geldt vooral voor de wachttijd nadat één van de verwijzers heeft verwezen naar specialistische hulp. Het is ingewikkeld om gericht te sturen op wachtlijsten bij zorgaanbieders. Tegelijkertijd kan de gemeente De Bilt inzetten op voldoende aanbod van overbruggingszorg voor cliënten die wachten op hulp. Deze aanbeveling raakt de aanbeveling bij het hoofdstuk 'uitvoering' over de afbakening van de taken bij het CJG.
- College en CJG: **Zet in op meer inzet en doorverwijzing naar voorliggende voorzieningen.** Uit zowel het cliëntervaringsonderzoek als de interviews blijkt dat dit nog niet voldoende gebeurt, waardoor er in beperkte mate wordt afgeschaald. Er is een sterk netwerk aan voorliggende voorzieningen in De Bilt, maar de samenwerking tussen de professionals (CJG en zorgaanbieders) en het voorveld is op dit moment nog niet optimaal. Op dit punt wordt ook een faciliterende rol van de gemeente verwacht.

#### *Aanbevelingen ten aanzien van de evaluatie en monitoring*

- College en raad: **Zorg dat de raad meedenkt over het inrichten van de informatievoorziening.** Raadsleden kunnen hierdoor mede bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de voortgang op de doelstellingen en de indicatoren. Een nadrukkelijk aandachtspunt hierbij is dat het overkoepelend beeld ten aanzien van jeugdhulp op dit moment wordt gemist.
- College: **Monitor structureel de kwaliteit van de jeugdhulp en breng dit ook in beeld voor de gemeenteraad.** Er zijn nu al een aantal jaren geen clientervaringsonderzoeken (of andere kwaliteitsonderzoeken) uitgevoerd. Raadsleden komen beter in hun controlerende en kaderstellende rol als het duidelijk is hoe de gemaakte beleidskeuzes zich vertalen in de kwaliteit van de jeugdhulp.

## **DEEL II**

# **Nota van bevindingen**

## Hoofdstuk 3 Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 4: Taken voor de gemeente op het gebied van Jeugdhulp
- Hoofdstuk 5: Beleid en doelstellingen
- Hoofdstuk 6: Organisatie
- Hoofdstuk 7: Uitvoering
- Hoofdstuk 8: Resultaten en ervaren effecten
- Hoofdstuk 9: Evaluatie en monitoring

In de bijlagen is de informatie opgenomen waarnaar in de tekst wordt verwezen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

### 3.1 Hoofd- en deelvragen

De gemeente heeft de volgende centrale hoofdvraag geformuleerd:

*In hoeverre sluit het jeugdzorgaanbod van de gemeente De Bilt aan bij de behoeften van de inwoners en wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om te sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid?*

De centrale vraagstelling valt uiteen in vijf thema's waaronder de verschillende deelvragen vallen.

#### Beleid

1. Welke kaders en richtlijnen hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de jeugdhulp en de transformatie van jeugdhulp (beleidsplan, beleidsregels, verordeningen)?
2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?

#### Organisatie

3. Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de regio Zuid Oost Utrecht neergelegd? En welke afspraken zijn hierover gemaakt?
4. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult het CJG hierbinnen?

## **Uitvoering**

5. In hoeverre worden de (transformatie)doelstellingen behaald?
6. Hoe verloopt de samenwerking met zorgverleners buiten het CJG (huisartsen, tweedelijns, voorveld)?
7. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?

## **Resultaten en ervaren effecten (inclusief cliëntervaring)**

8. Wat zijn de kenmerken van de cliëntenpopulatie en hoe ontwikkelt deze zich?
9. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?
10. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp?
11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd?

## **Evaluatie en verantwoording**

12. Hoe worden de taken die bij regio Zuid Oost Utrecht zijn belegd gemonitord, geëvalueerd en op welke wijze vindt hierover terugkoppeling plaats aan de raad?
13. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd (en is dit tijdig, juist, volledig en begrijpelijk)?
14. Op welke wijze kan de gemeenteraad weer grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en wanneer kan de raad dit doen?
15. Welke lessen zijn er te trekken met betrekking tot de uitvoering van jeugdzorg?

### ***Scope van het onderzoek***

In dit onderzoek van de Rekenkamercommissie is het vooral belangrijk om in beeld te brengen hoe het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd. Daarbij zal onderzocht worden wat de ervaring is van zowel intern betrokkenen (beleid) als de professionals (zoals medewerkers van het CJG, jeugdhulp- en -zorgprofessionals). Daarbij nemen we ook de ervaring van cliënten mee en kijken we naar in hoeverre de ondersteuning aansluit op hun behoeften. Een tweede focuspunt betreft informatievoorziening aan de gemeenteraad. De vraag die op dit punt beantwoord dient te worden, is hoe de informatievoorziening aan de raad is ingericht en in hoeverre deze adequaat is volgens de raad (is de informatie tijdig, eenduidig, volledig en begrijpelijk).

## **3.2 Onderzoeksmethoden**

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

### ***Deskresearch***

Op basis van de documentenstudie zijn topiclijsten opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een complete lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2.

### *Interviews met stakeholders*

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Er zijn intern gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie, de verantwoordelijke portefeuillehouder en de gemeenteraad. Maar er is ook gesproken met externe betrokkenen zoals medewerkers van het CJG (Mens De Bilt), verschillende jeugdhulp- en zorgprofessionals, met scholen, een vertegenwoordiging van de regio Zuid Oost Utrecht, enzovoorts. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Voor de interviews met intern en extern betrokkenen hebben we topiclijsten gehanteerd.

### *Diepte-interviews met cliënten*

Het perspectief van cliënten vormt een belangrijke pijler in de doorontwikkeling van het beleid en de uitvoering rondom jeugdhulp. Voor dit onderzoek zijn 21 cliënten geïnterviewd over hun ervaringen met de jeugdhulp in De Bilt. De resultaten uit de interviews, evenals de citaten, zijn zo opgeschreven dat ze niet te herleiden zijn naar een persoon.

We zijn in de gesprekken met cliënten ingegaan op aspecten als:

- het contact met de organisaties;
- de inzet van voorliggende voorzieningen en professionele hulp;
- de aansluiting op de hulpvraag;
- de professionaliteit en behulpzaamheid van medewerkers;
- de eigen invloed op gestelde doelen en zelfredzaamheid;
- de regievoering en samenwerking van organisaties.

Een compleet overzicht van de onderwerpen die aan de orde zijn gesteld is te vinden in bijlage 4.

## Hoofdstuk 4 Taken van de gemeente op het gebied van jeugdhulp

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de Jeugdwet behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen. Ook wordt de landelijke context besproken, onder andere op basis van een recent onderzoek van Divosa en van AEF.

### 4.1 Nieuwe verantwoordelijkheden en afspraken

Op grond van de Jeugdwet zijn gemeenten sinds januari 2015 verantwoordelijk voor de hulp aan en zorg voor kinderen, jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp lokaal inrichten. Zij organiseren ieder voor zich de toegang tot de jeugdhulp; op bepaalde terreinen in samenspraak met andere gemeenten. Ook kopen gemeenten afzonderlijk of in (boven)regionaal verband hulp in bij jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

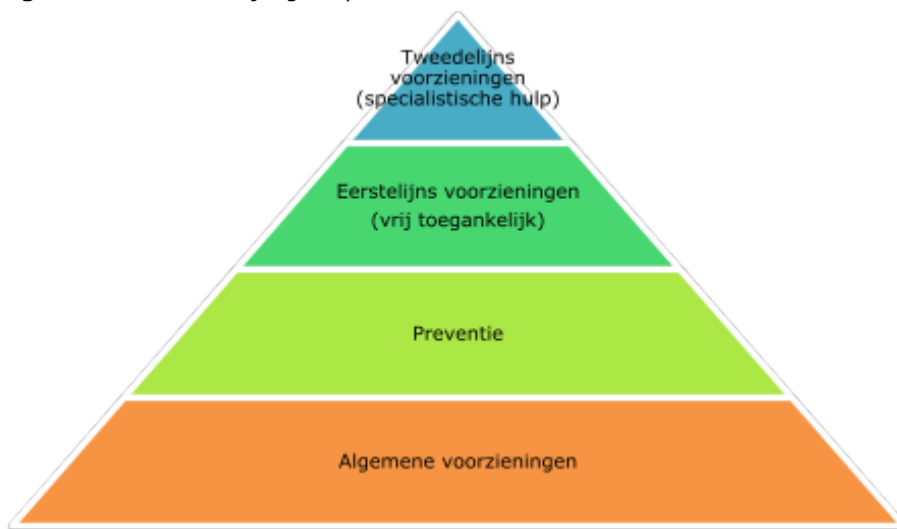
Ondersteuning en hulp voor jeugdigen wordt ingedeeld in verschillende niveaus van ondersteuning, de zogenaamde ondersteuningspiramide (zie figuur 1). Als eerste zijn er de algemene voorzieningen zoals de kinderopvang, scholen, sportverenigingen, jeugdhonken, et cetera. Als tweede is er de preventie zoals voerschoolse educatie, welzijnswerk, jeugd- en jongerenwerk, et cetera. De eerste twee niveaus kunnen tot het zogenaamde 'voorliggend veld' worden gerekend. Daarna volgen de eerstelijns voorzieningen. Hiertoe behoren de GGD, het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG), het diagnostisch team, de huisarts, Samen Veilig Midden Nederland (SAVE) en schoolmaatschappelijk werk. De eerstelijns voorzieningen zijn belangrijk, omdat hier signalering plaatsvindt en vroegtijdig advies en lichte hulp wordt geboden. Een algemene voorziening is rechtstreeks toegankelijk zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften en persoonskenmerken van de jeugdige en/of zijn ouders.

De bovenste laag bestaat uit de specialistische jeugdhulp, ook wel tweedelijns voorzieningen genoemd. Deze hulp is niet vrij toegankelijk: er is een verwijzing nodig om deze hulp te ontvangen. Er zijn op dit moment 350 zorgaanbieders gecontracteerd waaruit inwoners in de gemeente De Bilt met een verwijzing voor Wmo en jeugdhulp kunnen kiezen<sup>2</sup> (in de nieuwe aanbesteding zijn er minder gecontracteerd, voor ambulant 128 en voor Wmo 95). Deze zorgaanbieders worden door Regio Zuid Oost Utrecht gecontracteerd. De toegang tot de specialistische jeugdhulp wordt in De Bilt uitgevoerd door het CJG (onderdeel van MENS De Bilt), huisartsen, medisch specialisten en door gecertificeerde instellingen. In de gemeente De Bilt wordt dit specialistische jeugdhulp genoemd.

---

<sup>2</sup> Regionale inkoopkoers, inkoop jeugdzorg en wmo begeleiding (2020-2025).

**Figuur 1** Piramide jeugdhulp



De verschillende vormen van jeugdhulp worden ook op verschillende geografische niveaus ingedeeld, zoals in tabel 1 is weergegeven. Zwaardere vormen van jeugdhulp zijn vooral landelijk en bovenregionaal georganiseerd waardoor de gemeente daar minder (bovenregionaal) of geen (landelijk) beleidsregie op kan voeren. Op het lokale en regionale vlak (kolom 1 en 2) kan de gemeente meer invloed uitoefenen. Dat neemt niet weg dat de gemeente alsnog de financiële verantwoordelijkheid heeft voor deze taken.

**Tabel 1** Ondersteuning en jeugdhulp op niveau

| Lokaal                                | Regionaal                                                                  | Bovenregionaal/Landelijk                                                                  |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Collectieve en algemene voorzieningen | Specialistische hulpverlening                                              | Boven-residentiële zorg (24-uurs opvang)                                                  |
| MENS De Bilt (voor een korte periode) | Jeugdbescherming en jeugdreclassering                                      | Jeugdhulp plus (niet justitieel gesloten)                                                 |
| Welzijnsactiviteiten                  | Verblijf (pleegzorg, begeleiding met verblijf en behandeling met verblijf) | Kindertelefoon                                                                            |
| Jeugdgezondheidszorg                  | Crisishulp                                                                 | Vertrouwenspersoon                                                                        |
| Schoolmaatschappelijk werk            | Curatieve jGGZ                                                             | Essentiële functies (driemilieuvoorziening, gesloten opname voorziening en jeugdzorgplus) |
| Kortdurende gezinsondersteuning       | Semi-residentiële zorg (behandelcentra en dagbesteding)                    | Vervoersvoorzieningen                                                                     |
| Ambulante jeugdhulp                   | Begeleid zelfstandig wonen                                                 |                                                                                           |

|                        |                                                                                                           |  |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Vertrouwenspersoon AKJ | Veilig thuis (AMHK)                                                                                       |  |
| Jongerenwerk           | Intensieve gezinsondersteuning thuis (jeugdhulp, geestelijke gezondheidszorg, kinderen met een beperking) |  |

## 4.2 Wat de gemeente dient te regelen

Gemeenten bepalen zelf hoe zij de jeugdhulp lokaal inrichten. Daarvoor moet onder meer het volgende georganiseerd worden:

1. Vertalen van de Jeugdwet naar lokaal beleid, met daarin aandacht voor preventie, lokale collectieve voorzieningen, de inrichting van de toegangsteams en de samenwerking met huisartsen. Daarvoor schrijft de gemeente een lokale beleidsnota: *'Jong van hart - hart voor jong'* (2021-2024).
2. Toegang tot jeugdhulp organiseren en beleidsregels/verordening opstellen.
3. Contractering/inkoop jeugdhulp bij zorgaanbieders, inclusief contractmanagement.
4. Administratieve organisatie (beschikkingen, afhandeling facturatie, monitoring).

**Punt 1**, het beleidskader, valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente De Bilt. De gemeente maakt het eigen beleid en kiest daarin op welke wijze ze uitvoering wil geven aan de Jeugdwet. De laatste beleidsnota is *'Jong van hart - hart voor jong'*.

De taken onder **punt 2**, het organiseren van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp, heeft de gemeente De Bilt georganiseerd via het Centrum voor Jeugd en Gezin en het diagnostisch team (een apart team met specialisten van diverse zorgaanbieders). Het CJG informeert, adviseert en geeft hulp op het gebied van jeugdhulp. Als een jeugdige en/of ouder bij het CJG komt met een hulpvraag, onderzoekt het CJG de vervolgstappen. Dit kan resulteren in het gebruik van een voorliggende voorziening waarvoor geen professionele hulp nodig is, het CJG voert de hulp zelf uit of er wordt een individuele voorziening getroffen. Mede ten behoeve van de huisartsen is het diagnostisch team opgericht. Dit maakt het aantrekkelijker voor huisartsen om naar het CJG te verwijzen. Hiermee voorkomt de gemeente De Bilt dat jeugdigen onnodig voor hulp worden verwezen naar de tweede lijn. Naast de inzet van het DT wordt ook gewerkt aan de inzet van een POH Jeugd.

In de gemeente De Bilt wordt een deel van de taken onder **punt 3 en 4** (inkoop, facturatie en contractmanagement) uitgevoerd door Zorg in Zou. In de gemeente Zeist is een kleine eenheid 'Inkoop en Contractmanagement' voor de regio ingericht. De kosten worden betaald door de vijf gemeenten. Zij hebben de volgende taken: sluiten van contracten, contractbeheer, relatiebeheer en voortgangsgesprekken met aanbieders. Met de individuele gemeente is contact via regionale overleggen.

## 4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek

### *Uitdagingen ten aanzien van jeugdhulp*

Het sociaal domein in het algemeen, en de jeugdhulp in het bijzonder, leggen een steeds groter beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdhulp hebben gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat de laatste tijd dan ook volop in de schijnwerpers, zowel landelijk als in de gemeente De Bilt.

Uit recent onderzoek blijkt dat een flink aantal gemeenten in de afgelopen jaren substantieel meer heeft uitgegeven aan jeugdhulp dan dat zij ontvingen voor de uitvoering van deze taak. Bij driekwart van de Nederlandse gemeenten was er sprake van een tekort. Gemeenten luidden in mei 2019 gezamenlijk de noodklok: door de tekorten in de jeugdhulp dreigen jeugdigen met problemen de dupe te worden en dreigen er als gevolg van de tekorten bezuinigingen op tal van voorzieningen, langere wachtlijsten en toenemende overlast.<sup>3</sup>

Jeugdhulp gaat om forse aantallen en bedragen, maar het gaat ook om kwetsbare jeugdigen waarvan een beperkt aantal hun hele leven ondersteuning nodig zal hebben. Een groot deel van de jeugdigen kan echter met een klein steuntje in de rug hun leven prima op de rit krijgen. Voor deze groep zetten veel gemeenten – ook de gemeente De Bilt – zoveel mogelijk in op preventie en de inschakeling van voorliggende voorzieningen (welzijnswerk, jongerenwerk, et cetera), in plaats van dure specialistische zorg.

### *Oplopende kosten in de jeugdzorg*

AEF heeft in december 2020 een rapport gepubliceerd over kostenontwikkeling in de jeugdzorg. Gemeenten in Nederland geven sinds de decentralisatie steeds meer geld uit aan jeugdzorg. De uitgaven zijn opgelopen van € 3,6 miljard naar ongeveer € 5,5 miljard in 2019. De oorzaak hiervan wordt gevonden in een stijgend volume, terwijl de uitstroom achterblijft. Ook de gemiddelde prijs per cliënt nam toe. De stijging van de kosten is zowel te vinden in de individuele (maatwerk)voorzieningen als in de voorliggende en preventieve voorzieningen.

Diverse aannames over kostenontwikkeling, onderliggend aan de Jeugdwet, komen volgens het AEF-rapport niet uit. Zo hebben voorliggende en preventieve voorzieningen inhoudelijk nut en noodzaak, maar leidt het op dit moment nog niet tot een kostenbesparing. Verder vallen eventuele baten door integraal werken ook buiten de Jeugdwet, bijvoorbeeld in de Wmo, Wlz of de Zvw. Om kosten binnen de Jeugdwet te besparen kunnen gemeenten in ieder geval onderstaande maatregelen invoeren of versterken:

- een POH-jeugd bij huisartsenpraktijken;
- versnellen doorstroom naar Wlz;
- directe hulpverlening door lokaal team (hoogopgeleide medewerkers in de toegang);
- jeugdhulp in groepsverband naar reguliere kinderopvang of bso;
- afbakening Jeugdwet met onderwijs verhelderen.

Met bovenstaande maatregelen kan de gemeente de jeugdzorg doelmatiger invullen. Tegelijkertijd blijft er landelijk een structureel tekort in de jeugdzorg tussen de € 1,3 en € 1,5 miljard. Om dit tekort naar beneden te krijgen is een fundamentele discussie nodig tussen alle partijen over de bedoeling van de Jeugdwet en een daarbij passend voorzieningenniveau. Ook is het volgens de AEF-onderzoekers nodig om de aannames waarop het budget voor jeugdzorg is gebaseerd te herijken, omdat bepaalde aannames, waaronder dat de inzet op preventie en voorliggende voorzieningen leidt tot een kostenbesparing, niet altijd juist zijn.

---

<sup>3</sup> Open brief aan onze partijgenoten in het kabinet en de coalitie in de Tweede Kamer - 15 mei 2019.

Het inrichten van een goede monitoring maakt tijdig bijsturen mogelijk. De onderzoekers hebben geconstateerd dat bij veel gemeenten de effecten van het gekozen beleid nog onvoldoende inzichtelijk zijn. Dit maakt (tijdig) bijsturen door de gemeente moeilijk. Daarbij is het belangrijk om de verschillende sturingsinstrumenten in te vullen op basis van een duidelijke visie. Bij het uitvoeren van maatregelen om de jeugdzorg doelmatiger in te vullen, waaronder de inzet van de POH-jeugd of het versnellen van de doorstroom naar de Wlz, is een goede monitoring cruciaal.

Op 27 mei 2021 werd bekend dat er de komende jaren miljarden euro's meer naar de jeugdzorg moeten. Dit was de uitkomst van een arbitragezaak die de VNG had aangespannen tegen het kabinet. Dit zou een doorbraak kunnen betekenen in de stelselmatige tekorten die landelijk dreigen te ontstaan. De arbitragecommissie vindt dat het budget volgend jaar met € 1,9 miljard omhoog moet. In 2023 en 2024 moet er € 1,6 miljard extra bij. Dat bedrag loopt jaarlijks af tot € 800 miljoen in 2028. De minister heeft aangegeven dat hij dit opvat als een zwaarwegend advies en niet als een juridisch bindende uitspraak, dus dat het extra geld er gaat komen (en hoeveel), is nog geen gegeven.

#### *Informatievoorziening nog niet optimaal*

In 2018 heeft de eerste landelijke evaluatie van de Jeugdwet plaatsgevonden. Hieruit komen een aantal zaken naar voren die (direct) betrekking hebben op (de rol en invloedssfeer van) de gemeenteraad.

- Gemeenten zijn trots op wat ze in een korte tijd bereikt hebben. Tegelijkertijd geeft een forse minderheid van de gemeenten ook aan dat zij essentiële zaken nog niet op orde hebben. Dan gaat het bijvoorbeeld over de regie en grip van gemeenten op de samenwerking met en tussen de verschillende organisaties.
- Een belangrijk aandachtspunt is de aanbeveling om meer aandacht te besteden aan het democratisch gehalte binnen de regionale samenwerkingsverbanden. Om dit vorm te geven is een goede informatievoorziening richting gemeente(raad) essentieel.

Ook uit een onderzoek van Divosa naar rekenkameronderzoek in het sociaal domein komt duidelijk naar voren dat de informatievoorziening richting de raad vaak niet optimaal is<sup>4</sup>:

- Gemeenteraden formuleren onvoldoende concrete en meetbare doelstellingen en kaders. Dit komt door de complexiteit van het stelsel. Daarmee is er echter ook geen eenduidig zicht op de informatiebehoefte. Wanneer niet duidelijk is wat bereikt moet worden, is niet duidelijk wat er gemonitord moet worden en waarover het college van B&W moet rapporteren aan de raad.
- Veel gegevens die worden verzameld en gerapporteerd aan de raad zijn nog niet vertaald naar bruikbare informatie. Het ontbreekt veelal aan analyses en duiding om de geleverde informatie op waarde te kunnen schatten en te gebruiken voor de controlerende en kaderstellende rol.

---

<sup>4</sup> [Rekenkamers over het sociaal domein](#)

#### 4.4 Regionale samenwerking Zuid Oost Utrecht (ZOU)

Vanuit de Jeugdwet is het de bedoeling dat samenwerking plaatsvindt op onderdelen waar het meerwaarde oplevert. Al voor de decentralisatie in 2015 is daarom de regio Zuid Oost Utrecht (ZOU) opgericht. In de regio werken de gemeenten Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist samen om de benodigde professionele zorg in te kopen bij zorgaanbieders. Bij de regio ZOU in de gemeente Zeist is in aanloop naar de decentralisatie een kleine eenheid inkoop en contractmanagement (ICM) voor de regio ingericht. Taken van het ICM zijn het sluiten van contracten, contractbeheer, relatiebeheer en voorzitterschap bij bijeenkomsten met aanbieders. Het management van de contracten wordt uitgevoerd door een beperkte staf en bestaat naast een contractmanager voornamelijk uit administratie en het bespreken met de (grote) aanbieders van periodieke (monitorings)verslagen over hun dienstverlening. Er is een periodieke nieuwsbrief voor aanbieders en een website 'Zorginzou.nl'. Daarnaast is er op gezette tijden een overlegtafel met (een selectie van) aanbieders en cliëntenorganisaties: Zorg om Tafel. De inhoudelijke aansluiting van het ICM met de vijf gemeenten loopt via regionaal overleg van en met gemeentelijke kwaliteits-, backoffice-, toezicht- en beleidsmedewerkers. Met die medewerkers van gemeenten wordt door het contractmanagement samengewerkt bij de periodieke voortgangsgesprekken met grote aanbieders, ook al is er geen formele overlegstructuur vastgelegd tussen de verschillende afdelingen van de gemeenten en ICM. In één van de interviews werd aangegeven dat de wens er wel is, maar dat er op dit moment onvoldoende steun voor is. De huidige situatie is dat de ZOU-gemeenten in totaal zo'n 350 contracten met aanbieders van jeugdhulp en Wmo-begeleiding hebben. De vijf gemeenten hebben het contractmanagement (samen met de inkoop) belegd bij een regionale eenheid (Inkoop- en contractmanagement). Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om zogenaamde lokale contracten af te sluiten. Als inwoners zorg willen ontvangen van een bepaalde aanbieder en deze is niet regionaal ingekocht, kunnen gemeenten als uitzondering een lokaal contract afsluiten met de bepaalde instelling. Regionaal is niet precies inzichtelijk welke lokale contracten de vijf gemeenten hebben afgesloten. Sinds de nieuwe inkoop zijn de afspraken rond het sluiten van lokale contracten aangescherpt.

Binnen de inkoop zijn er onderwerpen die teruggelegd moeten worden bij de afzonderlijke vijf gemeenten, waar iedere gemeente afzonderlijk een besluit over moet nemen. Vanuit de interviews blijkt dat het regionaal organiseren hiervan gevoelig ligt, omdat de gemeenten dan een stukje zelfbeschikking weggeven.

Binnen de regio wordt de contractmanagement- en inkoopfunctie ondersteund door een vijftal beleids- of kwaliteitsmedewerkers (van elke gemeente één) die het eerste aanspreekpunt ICM vormen en beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de contracten. Daarnaast heeft de contractmanagementfunctie een verbindende rol richting backoffice en de administratieve processen die tussen aanbieders en gemeenten uitgevoerd worden.

## *Norm voor Opdrachtgeverschap*

In juni 2020 is in VNG-verband een resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd (NvO Jeugd) aangenomen, waarmee gemeenten zich hebben gecommitteerd aan de acht afspraken uit de NvO. De NvO heeft tot doel om onderling af te spreken welke taken in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkeling de regio wenst te maken. De gemeenten in de regio Zuid Oost Utrecht zitten qua inhoud op één lijn om te komen tot duurzame oplossingen voor de toekomst, zodat de regiogemeenten kwalitatief goede zorg (blijven) bieden die aansluit bij behoeften van de inwoners en dat deze zorg betaalbaar wordt en blijft. Regionale samenwerking tussen de vijf gemeenten is nodig voor het effectief en efficiënt organiseren van hulp en ondersteuning en om te kunnen participeren in bovenregionale samenwerking voor specialistische hulp die het schaalniveau van de regio overstijgt. Deze afspraken worden vastgelegd in de regiovisie die onderdeel uitmaakt van de NvO. Op dit moment spitst de discussie zich toe op de wijze van samenwerking in de regionale governance.

## Hoofdstuk 5   Beleid en doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de gemeenteraad input heeft geleverd bij de totstandkoming van de doelen ten aanzien van de jeugdhulp. Met name in hoeverre de gemeenteraad kaders heeft meegegeven en of deze voldoende concreet zijn geformuleerd, met eenduidige en meetbare doelen.

| Deelvragen                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Welke kaders en richtlijnen hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de jeugdhulp en de transformatie van jeugdhulp (beleidsplan, beleidsregels, verordeningen)? |
| 2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?                                                                   |
| 3. Welke taken vanuit de Jeugdwet zijn bij de regio Zuid Oost Utrecht neergelegd? En welke afspraken zijn hierover gemaakt?                                                              |

### 5.1. Juridisch en financieel kader

#### *Juridisch kader*

De Jeugdwet schrijft voor dat de gemeenteraad in de verordening de regels vaststelt met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet. In de verordening legt de gemeente de juridische reikwijdte vast van wat jeugdhulp is en wat niet. Een verordening is het wettelijk fundament voor het geven van beschikkingen en vormt daarmee het juridische kader. De verordening wordt vaak gezien als een sluitstuk van een inkoopproces, maar de verordening kan vanuit dit oogpunt ook als vertrekpunt voor de uitvoering worden gezien.

De eerste verordening van de gemeente de Bilt is vastgesteld op 27 november 2014 en is in werking getreden op 1 januari 2015. Deze verordening is tot nu toe drie keer gewijzigd. De eerste wijziging vond plaats in 2017, de tweede wijziging vond plaats in 2019 en de laatste wijziging in 2021. De reden voor de laatste wijziging is een verandering in verband met de uitvoeringspraktijk van De Biltse Aanpak. Op basis daarvan zijn de volgende aanpassingen gedaan:

- a. Art. 6 rondom de coördinatie van zorg. Hierin worden de taken en het doel van coördinatie besproken.
- b. Art. 11 lid 1 waarin het proportionaliteitsbeginsel staat genoemd. Dit betekent dat de kosten van de voorziening proportioneel moeten zijn ten opzichte van het budget voor de uitvoering van de Jeugdwet.
- c. Art. 12 is toegevoegd. Daarin benoemt de gemeente het verwerken van gegevens om op basis van data in gesprek te gaan met cliënten/zorgaanbieders.

De verordening is verder uitgewerkt in nadere regels, de laatste versie betreft hier de beleids- en nadere regels Jeugdhulp de Bilt 2017. In de beleidsregels zijn nadere eisen opgesteld voor de uitvoering van de Jeugdwet. De beleidsregels fungeren als richtlijnen voor een degelijke afweging en procedure bij het toekennen van jeugdhulp, een pgb, de inzet van het sociaal netwerk en een vertrouwenspersoon. De beleidsregels geven aan op welke wijze het college van haar bevoegdheid gebruik kan maken.

Hiermee wordt transparant gemaakt op welke manier het college omgaat met de hulpvraag van de inwoner. Het beleidsplan, de verordening en de beleidsregels zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Artikelen 2 en 10 van de verordening verwijzen naar nadere regels over welke overige en individuele voorzieningen jeugdhulp beschikbaar zijn.

Wat opvalt, is dat de verordening is aangepast naar aanleiding van het vaststellen van de nota 'De Biltse Aanpak', maar dat de beleidsregels niet zijn aangepast. De reden is dat het niet gaat om artikelen waarin verwezen wordt naar nadere regels. De beleidsregels zijn de afgelopen jaren niet aangepast.

#### *Financieel kader en bekostigingssystematiek*

De financiële kaderstelling vindt normaal gesproken plaats in de reguliere gemeentelijke budgetcyclus via de kadernota en de begroting. In die cyclus wordt het budget bepaald voor de inkoop van lokale verantwoordelijkheden. Ook voor de inkoop van de regionale verantwoordelijkheden stelt de gemeenteraad de begroting vast. Vooralsnog kent de regio Zuid Oost Utrecht de PxQ financiering als bekostigingssystematiek en een vierkantfinanciering voor essentiële functies, voor zowel het ambulante als het verblijfdeel. Vanaf 2022 wordt deze systematiek gewijzigd voor de regionale inkoop van de specialistische jeugdhulp met verblijf en Wmo. Daarvoor gaat de dialoog aanbesteding met vierkantfinanciering gelden. Op basis van vijf criteria zijn zorgaanbieders gekozen, waarmee samen de opdracht verder is uitgewerkt. Dat wordt de dialoog genoemd. Het vierkant wordt bepaald door de productie van het voorgaande jaar maal de vastgestelde reële prijs. Binnen dit 'vierkant' krijgen de zorgaanbieders de ruimte om te doen wat nodig is. De gedachte hierachter is dat hiermee het budget beheersbaar blijft voor gemeenten. Voor ambulante hulpverlening blijft pxq de wijze van financiering. Ook voor de bovenregionaal gecontracteerde zorgaanbieders geldt een vierkantfinanciering. De gemeenteraad stelt evengoed gewoon het financieel kader vast.

#### *De Biltse Aanpak*

De oplopende kosten in het sociaal domein zijn aanleiding geweest om in gesprek te gaan met de gemeenteraad. De raad liet weten dat zij een duidelijke visie wilden op de kostenbeheersing in het sociaal domein. Op basis hiervan is De Biltse Aanpak ontwikkeld. Dit zijn tien leidende principes voor de gemeente De Bilt bij het vormgeven van hun beleid. In paragraaf 5.3 (lokaal beleid) wordt deze aanpak verder omschreven.

### **5.2 Regionale beleid**

Binnen het sociaal domein werkten de gemeenten, Bunnik, De Bilt, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en Zeist al voor de decentralisatie van 2015 samen. In 2013 is het eerste regionaal beleidskader, 'Jeugdhulp Route Zuidoost, Regionaal Beleidskader Transitie Jeugdzorg Zuidoost Utrecht' door het gemeentebestuur vastgesteld met betrekking tot preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Dit regionale beleidskader is formeel nog steeds het geldende kader. Uit de gesprekken blijkt echter dat het kader niet meer leidend is voor de regionale werkzaamheden. Vanuit de Jeugdwet is samenwerking benadrukt op onderdelen waar het meerwaarde oplevert. De vijf gemeenten in Zuid Oost Utrecht (ZOU) hebben in aanloop naar de decentralisaties besloten tot het gezamenlijk inrichten en uitvoeren van de inkoop en het contractmanagement voor de Jeugdwet en Wmo-begeleiding.

Begin 2017 hebben de vijf colleges het programmaplan 'Samen sterk voor inwoners' vastgesteld. Dit programma diende meer lijn en structuur in de samenwerking te brengen. In dit programma zijn de organisatorische hoofdlijnen, uitgangspunten, doelstellingen en werkwijze van de regionale samenwerking beschreven. Naast dit programmaplan hebben de vijf gemeenten in 2018 de regionale transformatieagenda jeugd vastgesteld. De agenda bevat stimulerende maatregelen en projecten om de transformatie te realiseren. Deze maatregelen en projecten zijn op hoofdlijnen beschreven. De gedachte achter de regionale transformatieagenda is om de beschikbaarheid van een aantal specialistische jeugdhulpvoorzieningen te garanderen. De transformatieagenda is vastgesteld door de colleges en niet verder in de raad behandeld. De regionale transformatieagenda is nu het meest leidende document.

### *Transformatiedoelstellingen*

De transformatieagenda benoemt de belangrijkste (transformatie)doelstellingen waar samen met maatschappelijke partners naartoe gewerkt wordt. Betrokkenen bij de gemeente De Bilt geven aan een duidelijke richting te halen uit de regionale stukken, zoals de transformatieagenda. Daarnaast geven de lokale beleidsdoelstellingen een concretere invulling van de regionale afspraken. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews een duidelijke behoefte om een verdere uitwerking in bijvoorbeeld prestatie-indicatoren. Zo geldt voor zowel de transformatieagenda als het lokale beleidsplan dat er nog geen sprake is van SMART-geformuleerde doelstellingen.

Dit is eveneens een belangrijke voorwaarde om in beeld te brengen in hoeverre de transformatiedoelstellingen precies worden behaald. Tegelijkertijd geven de geïnterviewden aan dat ze het idee hebben dat de juiste beweging wordt gemaakt. Het uitdrukken in cijfers en ervaringen van deze beweging is een gezamenlijk ontwikkelpunt. Zoals ook blijkt uit het cliëntervaringsonderzoek dat voor dit onderzoek is uitgevoerd, is onduidelijk hoe het ervoor staat met de afschaling van zorg.

Het onvoldoende kunnen vertalen van de inhoudelijke ontwikkelingen naar data wordt versterkt doordat de vijf gemeenten de monitoring (en de systemen) verschillend hebben ingericht. Rapportages om regionale trends inzichtelijk te maken zijn daarom ingewikkeld in beeld te brengen. Na het opvragen van een rapportage kan het een aantal weken duren voordat deze gereed is.

Het thema kostenbeheersing bevat tegelijkertijd een regionale component. Keuzes ten aanzien van inkoop, contract- en leveranciersmanagement worden regionaal gemaakt. Deze hebben gevolgen voor de mogelijkheden om lokaal te sturen op de uitgaven. Zo leidt het aantal gecontracteerde aanbieders tot onvoldoende ervaren grip en sturingsmogelijkheden. De regio heeft in de nieuwe inkoopronde van ambulante jeugdhulp gezorgd voor het substantieel verminderen van het aantal jeugdhulpaanbieders.

## *Regionale samenwerking*

De samenwerking tussen deze gemeenten is niet formeel vastgelegd in een regeling. Er is sprake van een informele samenwerking (een zogenaamde: *coalition of willing*). Bij de regio ZOU is in de gemeente Zeist in 2015 een kleine eenheid Inkoop en Contractmanagement voor de regio ingericht. De inhoudelijke aansluiting met de vijf gemeenten gebeurt via regionaal overleg met beleidsmedewerkers, maar er is geen verplichting om regionaal samen te werken. Uit de interviews blijkt dat verschillende respondenten zich afvragen of er op dit vlak geen aanvullende formeel vastgelegde afspraken moeten worden gemaakt. In de eerste helft van 2019 is er daarom een herijkingstraject gestart om te onderzoeken op welke punten de regionale inkoop verbeterd kan worden. Dat heeft geleid tot een regionale koers 'inkoop jeugdzorg en Wmo begeleiding' 2020-2025. In deze koers beschrijven de vijf gemeenten hun gezamenlijke uitgangspunten voor de inkoop van onder andere specialistische jeugdhulp en wordt benoemd wat regionaal nodig is.

In de inkoopnota hebben de vijf gemeenten gezamenlijke uitgangspunten en strategisch beleid vastgesteld. Uit het stuk blijkt dat de regio voortborduurde op het programmaplan uit 2017. Het doel van de nieuwe inkoopkoers is: 'Vernieuwing en verbetering van de inkoop in brede zin, gericht op een efficiënte en effectieve zorg voor onze inwoners met grip op kwaliteit en kosten, oog voor innovatie en beperkte administratieve lasten'. Dit doel is vertaald naar zes uitgangspunten, die leidend zijn bij de verdere uitwerking en concretisering. De uitwerking van deze uitgangspunten is niet vertaald in SMART-doelstellingen, maar blijft tamelijk algemeen geformuleerd. Naast de uitgangspunten worden vier hoofdlijnen benoemd waaraan de regio de komende tijd gaat werken:

1. Nieuwe inkoopronde Jeugd en Wmo-begeleiding gericht op nieuwe contracten per 1 januari 2021, waar per segment (perceel) verschillende keuzes gemaakt worden over kwaliteitseisen, keuzevrijheid, bekostiging en toelatingsmogelijkheden.
2. Een passende inrichting en verdere professionalisering van de regionale uitvoering van het Inkoop- en contractmanagement.
3. Optimaliseren van twee belangrijke randvoorwaarden: toegangsteams en stuurinformatie.
4. Doorontwikkelen naar een waarlijk integrale regionale benadering voor Wmo en Jeugd (inclusief de raakvlakken met participatie en passend onderwijs).

Waar de regio in 2015 nog de open house constructie hanteerde met contracten voor onbepaalde tijd, is voor de nieuwe inkoopronde in 2020 en 2021 gekozen voor het Twents barr voor aanbieders om deel te nemen. Uit gesprekken blijkt dat dit voor veel kleine aanbieders als een drempel wordt ervaren. De strengere eisen leiden bij kleine aanbieders tot een enorme en onevenredige administratieve last. Aangegeven wordt dat het benodigde papierwerk geen zekerheid geeft over de kwaliteit van hulpverlening en daarnaast kan de aanbieder minder tijd aan cliënten besteden.

De samenwerking strekt zich niet uit tot zaken als preventie, lokale collectieve voorzieningen, de inrichting van de toegangsteams en de samenwerking met huisartsen. Dit zijn zaken die de gemeente zelf dient te regelen. Daarnaast stelt elke gemeente een lokaal beleidskader op, waarin wordt ingegaan op de wijze van toegang en toeleiding tot jeugdhulp, de organisatie van preventie en basisvoorzieningen, het vormgeven van gebiedsgericht werken en participatie van jeugdigen, opvoeders en cliëntenorganisaties.

Dit lokale plan (beschreven in de volgende paragraaf) wordt naast het regionale beleidskader aan de eigen gemeenteraad ter vaststelling aangeboden.

De regionale samenwerking bestaat uit vier overlegstructuren die tezamen tot beleid moeten komen.

1. *Beleidsoverleg Jeugd*: één keer per maand komen de beleidsmedewerkers Jeugd van de verschillende gemeenten bij elkaar. In het overleg wordt informatie uitgewisseld en draagvlak gecreëerd voor voorstellen rondom jeugdhulp.
2. *Programmateam*: één keer per maand komen de managers sociaal domein van de vijf gemeenten bij elkaar samen met de regionaal programmamanager in het programmateam.
3. *Domeinoverleg*: Dit is een bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders jeugd en onderwijs en vindt één keer per maand plaats.
4. *Bestuurstafel*: bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders sociaal domein. Dit overleg vindt één keer in de zes weken plaats.

### 5.3 Lokaal beleid

#### *Lokale Koers*

Het lokale jeugdbeleid heeft de gemeente De Bilt vastgelegd in de nota 'Biltse jeugd in beeld 2016-2019'. Daarin beschrijft de gemeente haar visie en missie. Zoals hierboven beschreven, richt dit lokale beleidsplan zich voornamelijk op de preventieve kant van het jeugdterrein. Aan de hand van uitgangspunten en speerpunten bepalen zij de koers. Inmiddels kent de gemeente De Bilt een nieuwe nota jeugdbeleid voor 2021-2024 '*Jong van hart - hart voor jong*'. In beide nota's is hetzelfde maatschappelijk resultaat geformuleerd. De ambitie van de gemeente de Bilt is "Onze jeugdige inwoners groeien gezond en veilig op, ontwikkelen en ontplooiën zich maximaal en behalen minimaal een startkwalificatie beroepsonderwijs, mits dit haalbaar is binnen hun mogelijkheden". Daarnaast geven ze aan op wie dit betrekking heeft. Ze richten zich op alle jeugdigen in de leeftijd van -9 maanden tot 23 jaar en hun ouders, waarbij er specifieke aandacht is voor kwetsbare jeugdigen.

In de raadsvergadering van 18 februari 2021 is het nieuwe beleidsplan vastgesteld door de gemeenteraad van De Bilt. In de vergadering hebben 25 raadsleden voor gestemd en twee raadsleden tegen gestemd. Door diverse raadsleden werd ook benadrukt dat het wederom mooi staat beschreven, maar dat de uitvoering te wensen overlaat. Daarnaast is het voor de raad onvoldoende inzichtelijk of het beleid helpend is voor de jeugdigen in gemeente De Bilt.<sup>5</sup>

In de beleidsnota 2021-2024 zijn bij vier thema's dezelfde speerpunten beschreven als in de vorige beleidsnota. Het gaat om de volgende onderwerpen en speerpunten:

1. Bij het thema Jeugd en Gezin is het speerpunt '*De Biltse Aanpak*'.
2. Bij het thema Gezondheid en welzijn is het speerpunt '*Gezonde leefstijl*'.
3. Bij het thema Onderwijs is het speerpunt '*Een doorgaande leerlijn van voorschool tot startkwalificatie*'.
4. Bij het thema Werk is het speerpunt '*Voorkomen jeugdwerkloosheid*'.

---

<sup>5</sup> <https://debilt.raadsinformatie.nl/vergadering/800141/Gemeenteraad%20%2018-02-2021>

Vergeleken met de vorige beleidsnota is alleen bij het thema 'Jeugd en Gezin' een ander speerpunt genoemd. Dit betreft het speerpunt 'De Biltse Aanpak'. Daarnaast zijn aan de speerpunten dezelfde effectindicatoren gekoppeld. Het luidt: *'Door preventie, vroegsignalering, lichte opvoed- en opgroeiondersteuning en sterker aan de poort zijn er minder ouders en jeugdigen die een beroep moeten doen op de tweedelijns jeugdhulp'*. De daaraan gekoppelde effectindicator is: 'Het percentage jeugdigen met een voorziening jeugdhulp is niet verder toegenomen ten opzichte van 2019'. Aan elk speerpunt hangt een doelstelling waaraan een indicator is gekoppeld, vergelijkbaar met het hierboven gegeven voorbeeld. Aan de indicator zijn percentages gekoppeld, waardoor het ook meetbaar is.

De speerpunten en effectindicatoren zijn niet veranderd de afgelopen jaren. Ondanks dat er een aantal indicatoren zijn opgesteld heeft de raad niet het idee dat dit er genoeg (en de juiste) zijn om de voortgang te kunnen monitoren.

Daarnaast worden in de beleidsnota per thema doelstellingen en effecten geformuleerd. De doelstellingen zijn niet erg SMART geformuleerd en ook lastig meetbaar. Uit de gesprekken met de organisatie komt naar voren dat er nog winst valt te behalen in het verder aanscherpen en concretiseren van de doelstellingen. Hetzelfde geldt voor het gebruikmaken van de effectindicatoren. Op dit moment wordt daar onvoldoende gebruik van gemaakt. In de regio is men wel bezig om de resultaten van jeugdhulp beter meetbaar te maken. Het is vooralsnog niet mogelijk om de effecten in harde cijfers uit te drukken. Uit de interviews blijkt wel dat de werkprocessen bij de deelnemende gemeenten in orde zijn en dat de plannen worden uitgerold.

### *De Biltse Aanpak*

Net als in veel andere gemeenten kent de gemeente De Bilt financiële tekorten in het sociaal domein. In relatie tot het jeugdbeleid en de uitvoering daarvan is de Biltse aanpak ook relevant. Om meer grip te krijgen op de uitgaven, is de 'De Biltse Aanpak' opgesteld. Aan de hand van de aanpak kan de uitvoering scherper keuzes maken ten aanzien van opschaling. Er zijn meerdere bijeenkomsten georganiseerd waarin de raad heeft aangegeven waar hun behoefte ligt. De raad heeft De Biltse Aanpak in oktober 2020 vastgesteld en aangewezen als kaderstellend document. De Biltse Aanpak heeft tot doel meer grip te krijgen op de uitgaven in het sociaal domein. De Biltse Aanpak kent een aantal leidende principes. Dit zijn:

- De Biltse samenleving is inclusief.
- Ondersteuning van de gemeente is gebaseerd op samenwerking, om lokaal een professioneel en passend aanbod aan ondersteuning te kunnen bieden.
- Ondersteuning is gericht op een effectieve en duurzame oplossing.

Naast deze leidende principes staan in De Biltse Aanpak ook uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn vooral bedoeld om grip te krijgen op de uitgaven.

De uitgangspunten zijn:

- We bieden als gemeente alleen ondersteuning waar dit echt noodzakelijk is.
- We zijn 'sterk aan de poort'.
- We zetten in op een stevig informeel veld.
- We gaan voor een selectiever inkoopbeleid.
- We zetten in op praktijkondersteuners Jeugd bij huisartsen.

- We maken resultaatafspraken en sturen op de outcome.
- We werken met procesregie. De gemeente De Bilt heeft casusregie om op die manier vinger aan de pols te houden. Door vragen te stellen over aanpassen, afschalen of stopzetten van ondersteuning zetten ze in op effectieve en efficiënte zorgverlening.
- Het budget dat de raad beschikbaar stelt is leidend.
- Waar nodig zetten we een doorbraakbudget in.
- We werken informatiegestuurd.

Uit de interviews komt naar voren dat het vaststellen van De Biltse Aanpak een stap voorwaarts is om meer grip te krijgen op de uitgaven. Er zit volgens de respondenten een prikkel in voor afschaling van zorg, doordat scherper keuzes gemaakt kunnen worden. Aan de andere kant wordt ook aangegeven dat het een aanpak in ontwikkeling is die zich nog verder moet uitkristalliseren. Zo wordt benoemd dat de aanpak nog niet samenvalt met beleidsregels en de verordening en dat de aanpak te kort van kracht is om effect te kunnen zien.

#### *Jaarrekening en begroting gemeente De Bilt*

De gemeente De Bilt heeft daarnaast in de begroting 2020 doelstellingen geformuleerd voor de lokale situatie. Deze doelstellingen zijn breed geformuleerd en vormen hiermee een algemeen kader voor het jeugdbeleid. De gemeente geeft aan het volgende na te streven. Alhoewel een integrale benadering de blik is van de gemeente De Bilt, pakken we hier de specifiek voor jeugdhulp relevante doelstellingen eruit. Dit zijn:

- Het vergroten van de effectiviteit van (informele) hulp en ondersteuning en het verminderen van de inzet van zware vormen van hulp.
- Het terugdringen van kindermishandeling en huiselijk geweld door meer in te zetten op preventie en vroegsignalering.
- Het vergroten van samenhang en integraliteit bij de uitvoering van de gemeentelijke taken en het daarbij betrekken van de samenwerkingspartners.
- Het stimuleren van de samenwerking bij advisering en maatwerkoplossingen.
- Het verminderen van inzet van hulp en begeleiding door uitbreiding van maatregelen op het gebied van preventie en vroegsignalering.

Gekoppeld aan de doelstelling in de jaarrekening en de begroting zijn de volgende indicatoren opgesteld:

- Werkloze jeugdigen van 16 t/m 22 jaar als percentage van alle 16- t/m 22-jarigen.
- Jeugdigen tot 18 jaar met jeugdhulp als percentage van alle jeugdigen tot 18 jaar.
- Jeugdigen tot 18 jaar met jeugdbescherming als percentage van alle jeugdigen tot 18 jaar.
- Jeugdigen van 12 t/m 23 jaar met jeugdreclassering als percentage.
- Percentage kinderen (tot 18 jaar) in uitkeringsgezin.
- Aantal meldingen huiselijk geweld 18+ bij Veilig Thuis.

De hierboven genoemde doelen zijn grotendeels algemeen en niet SMART geformuleerd. Daarnaast is er geen directe koppeling tussen de doelen die zijn benoemd in de beleidsnota's aan de ene kant en de jaarrekening en begroting aan de andere kant. Verder valt het op dat niet alle doelstellingen zijn voorzien van indicatoren. Ook moet vastgesteld worden dat de indicatoren uit de jaarrekening niet overeenkomen met de indicatoren uit

het regionale en lokale beleidsplan. Het is verder niet duidelijk of deze indicatoren een afgeleide zijn van de doelstellingen uit de beleidsplannen. Uit de gesprekken met de gemeenteraad blijkt tevens dat de raad onvoldoende in de gelegenheid is gesteld om doelen en indicatoren op te stellen.

#### **5.4 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van het beleid en doelstellingen**

Na de decentralisatie zijn er in de verordening juridische kaders en in de verschillende beleidsstukken inhoudelijke kaders gesteld. De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren de verordening meermaals aangepast. Hierin zijn de voorwaarden voor de toegang en de werkwijze voor de uitvoering nader gespecificeerd.

Aan de regionale samenwerking ligt geen formele regeling ten grondslag. Er is sprake van een informeel samenwerkingsverband op basis van onderling vertrouwen en bereidheid tot samenwerking. De regio kent een beleidskader uit 2013 en een inkoopkoers uit 2020 die beide zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In deze documenten staan uitgangspunten en speerpunten genoemd voor de jeugdhulp. Daarnaast kent de regio een transformatieagenda, maar het vaststellen van deze agenda is een collegebevoegdheid. De regionale transformatieagenda is in de regio het meest leidende document. Voor de transformatieagenda geldt dat er nog geen sprake is van SMART-geformuleerde doelstellingen, maar dat deze tamelijk algemeen geformuleerd zijn. Concluderend kan worden gesteld dat de gemeenteraad onvoldoende gebruik heeft kunnen maken van zijn kaderstellende rol in de regio.

Voor het lokale beleid heeft de gemeenteraad De Biltse Aanpak vastgesteld. Dit zijn tien leidende principes als onderlegger voor alle lokale beleidsstukken. Voor het terrein jeugd heeft de gemeente De Bilt een beleidsnota jeugd voor meerdere jaren vastgesteld. Het lokale beleidsplan richt zich op de preventieve kant van het jeugdterrein.

Ook voor het lokale beleidsplan geldt dat de daarin geformuleerde uitgangspunten algemeen zijn geformuleerd. Daarnaast is het op dit moment lastig om deze meetbaar te maken, vanwege het ontbreken van de juiste werkprocessen en cijfers.

Wat verder opvalt, is dat de indicatoren uit de jaarrekening van de gemeente De Bilt niet overeenkomen met de indicatoren uit de regionale inkoopkoers en het lokale jeugdbeleid. Het is dan ook niet duidelijk of deze indicatoren een afgeleide zijn van de doelstellingen uit deze documenten. Juist omdat de doelen en de daaraan gekoppelde indicatoren over verschillende kaders zijn verdeeld, is het voor raadsleden lastig om de voortgang op de uitvoering van de jeugdhulp te monitoren. Met andere woorden, de voortgang op de doelen binnen het jeugddomein is op dit moment lastig te volgen voor de raad.

## Hoofdstuk 6 Organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop de gemeente De Bilt de taken vanuit de Jeugdwet heeft georganiseerd. Daarbij geven we weer hoe de gemeente De Bilt de toegang tot jeugdhulp heeft georganiseerd en welke rol het CJG hierin vervult.

### Deelvraag

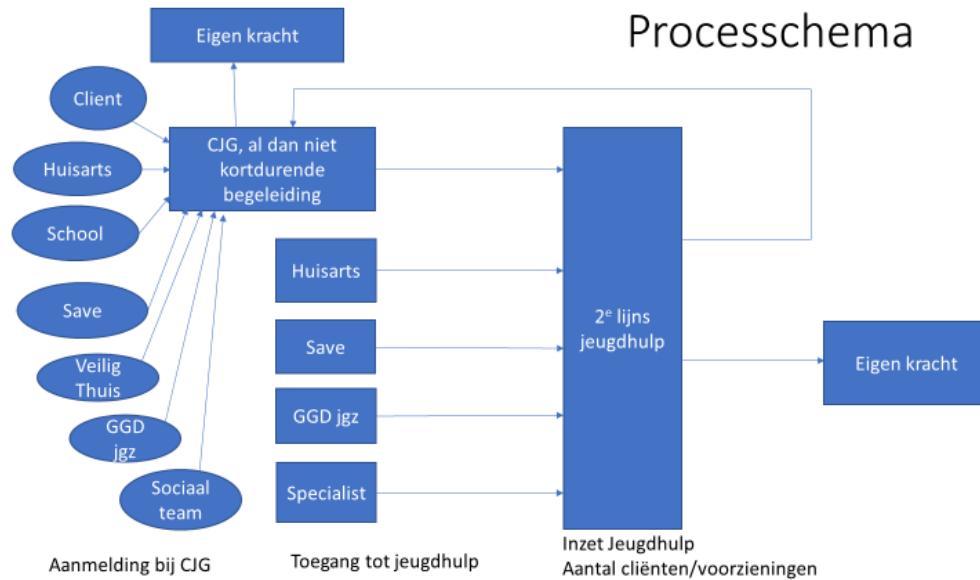
4. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult het CJG hierbinnen?

### 6.1 Toegangsroutes

De toegang tot jeugdhulp in De Bilt is belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Ook de huisarts, medisch specialist, GGD jeugdgezondheidszorg medewerker en een medewerker van SAVE kan een kind of jongere tot 18 jaar verwijzen naar niet-vrij toegankelijke jeugdhulp (zie figuur 2). Daarnaast zijn er verschillende plaatsen waar vanuit signalen doorgegeven kunnen worden. Het onderwijs is bijvoorbeeld een belangrijke vindplaats voor problemen bij jeugdigen. Vandaar dat het CJG op elke school een zogenaamde school-CJG'er heeft geplaatst. Als er iets speelt bij een jongere, kijkt de school-CJG'er samen met de Intern Begeleider (IB'er) wat een passend vervolg is. Door de aanwezigheid van het CJG kan vroegtijdig met het onderwijs worden geschakeld wanneer problemen gesignaleerd worden.

Maatschappelijke organisaties spelen ook een belangrijke rol in het signaleren van jeugdproblematiek. Denk aan vrijwilligersorganisaties, welzijnsorganisaties en andere zorgprofessionals of aanbieders. Deze organisaties kunnen een jongere of de ouders adviseren contact op te nemen met de huisarts of bij het CJG een melding doen van een ondersteuningsvraag van een inwoner.

**Figuur 2** Processchema toegang jeugdhulp



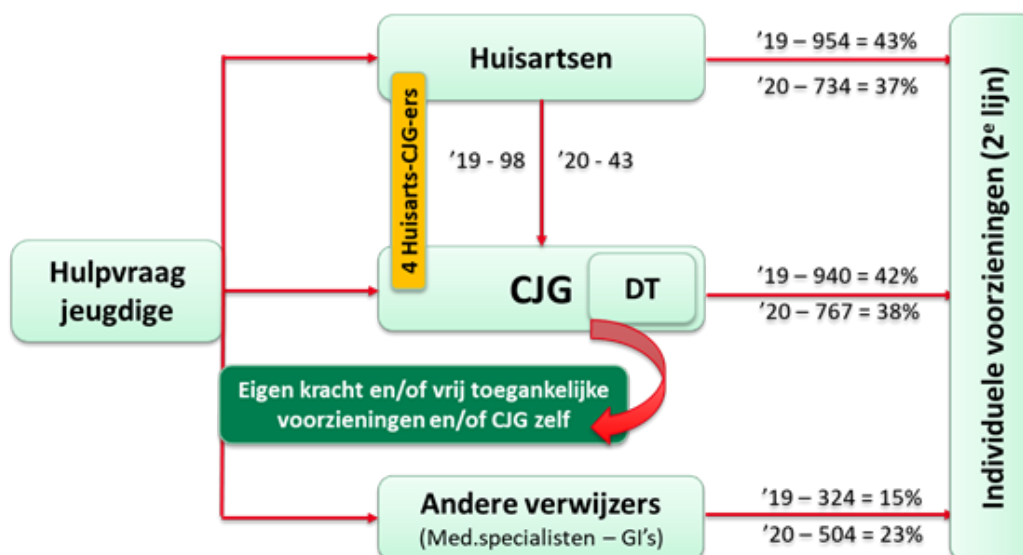
Uit de volgende tabel blijkt dat er in 2020 in totaal 767 aanmeldingen via het CJG zijn binnengekomen. Van dit aantal is 38% door het CJG doorverwezen naar tweedelijns jeugdhulp. Bij de rest heeft het CJG zelf ondersteuning geboden. Vergeleken met 2019 is het aantal doorverwijzingen van het CJG naar tweedelijns voorzieningen afgenomen met 18%. In totaal zijn er in 2020 bij de huisarts 734 aanmeldingen binnengekomen. Daarvan is 37% doorverwezen naar tweedelijns jeugdhulp. Vergeleken met 2019 is het aantal doorverwijzingen bij de huisarts naar een jeugdhulptraject afgenomen met 23%. Als gevolg van de samenwerking met het diagnostisch team verwijzen huisartsen minder vaak door naar specialistische jeugdhulptrajecten.

**Tabel 2** Aantal jeugdhulptrajecten in natura (totaal) naar verwijzer

| Jaar  | Huisarts | CJG | Jeugdarts | GI  | Medisch specialist | Geen verwijzer | Onbekend | Totaal |
|-------|----------|-----|-----------|-----|--------------------|----------------|----------|--------|
| 2015  | 785      | 235 | 25        | 285 | 55                 | 95             | 205      | 1.685  |
| 2016  | 800      | 600 | 20        | 135 | 60                 | 35             | 155      | 1.800  |
| 2017  | 825      | 750 | 20        | 175 | 85                 | 15             | 105      | 1.970  |
| 2018* | 795      | 810 | 20        | 195 | 110                | 40             | 30       | 2.010  |
| 2019  | 954      | 940 | 20        | 175 | 94                 | 0              | 35       | 2.218  |
| 2020  | 734      | 767 | 25        | 367 | 66                 | 0              | 46       | 2.005  |

In de figuur hieronder is een afname te zien over 2020 van het aantal verwijzingen naar tweedelijns jeugdhulp. Uit gesprekken komt naar voren dat een deel van deze daling is te verklaren door de beperkingen van de coronamaatregelen en een ander deel doordat het CJG strenger is aan de poort.

**Figuur 3** Percentage verwijzers naar tweedelijns voorzieningen



## *MBC 'toegang jeugdhulp'*

In de huidige praktijk kunnen verschillende professionals naast het CJG doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp, zoals huisartsen, medisch specialisten, SAVE en GGD jgz. Door de gemeente wordt nog altijd een gebrek aan regie op ingezette zorg ervaren, waardoor er niet altijd grip is op de kosten. Daarom heeft de gemeente in 2019 verschillende maatschappelijk businesscases uitgevoerd met als doel een kostenbesparing te realiseren. Eén daarvan betreft de 'Toegang Jeugdhulp'.

Uit de MBC Toegang Jeugdhulp komt naar voren dat investeren in de samenwerking tussen het CJG/Diagnostisch Team en de huisartsen en andere ketenpartners ervoor kan zorgen dat het CJG meer grip krijgt op het jeugddomein. Kortere lijnen leiden tot een laagdrempelige toegang en tot meer passende zorg. Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan om meer te investeren in het CJG zelf, zodat zij aanwezig kunnen zijn op vindplaatsen en zo ook korte communicatielijnen met huisartsen en scholen kunnen onderhouden. Het doel van deze interventie is de inzet van tweedelijnszorg te voorkomen en de daarmee gepaard gaande kosten.

De adviesraad sociaal domein van de gemeente heeft een advies gegeven naar aanleiding van de businesscase. Uit het advies spreekt waardering voor de businesscase maar er worden vraagtekens geplaatst bij de enorme financiële investering die gedaan moet worden en de houdbaarheid van het CJG als aparte organisatie. De adviesraad adviseert het CJG een nauwe samenwerking aan te gaan met lokale partners. Op 26 mei 2019 is deze MBC aangenomen door de raad. Uit de programmabegroting 2020 blijkt dat voorbereidingen zijn getroffen om zowel de deskundigheid binnen het CJG te vergroten door intensivering van het diagnostisch team als de vormgeving van een toekomstbestendig CJG.

## *Diagnostisch Team*

In 2014 heeft het CJG een pilot gedraaid om diagnostiek en uitgebreide vraagverheldering beschikbaar te stellen voor de huisartsen. Uit die pilot bleek dat er bij 85 van de 100 verwijzingen van de huisarts geen diagnose was van tweedelijnszorg (verschil tussen diagnose en verwijzing), maar van problematiek waarbij het CJG via ambulante hulpverlening uitkomst kon bieden. Door het Diagnostisch Team beschikbaar te stellen voor brede vraagverheldering bij casussen waar onduidelijkheid is over de problematiek of in te zetten hulp, was het gemakkelijker een juiste diagnose te stellen. Na de vraagverheldering wordt, samen met de betrokkenen, een plan van aanpak opgesteld voor de aanpak van de gediagnosticeerde problematiek. Dit is een apart team met specialisten van diverse zorgaanbieders. De gemeente De Bilt heeft er in 2018 voor gekozen structureel een Diagnostisch Team in te richten bij het CJG. In het eerste jaar bleek al dat in 60% van de gevallen die het Diagnostisch Team heeft opgepakt geen behandeltraject bij een tweedelijns zorgaanbieder nodig was. In de maatschappelijke businesscase uit 2019 wordt verwezen naar de pilot uit 2014 als aanleiding voor het starten met het Diagnostisch Team. Daarnaast wordt gewezen op het belang van een goede samenwerking tussen ketenpartners aangevuld met een goede vraagverheldering. Een bijkomend voordeel is dat hiermee onnodige jeugdhulp en onnodige verwijzingen worden voorkomen. Geadviseerd wordt om de pilot Diagnostisch Team structureel voort te zetten.

Door intensivering van het diagnostisch team is de verwachting dat doorverwijzing naar tweedelijns zorg voorkomen kan worden en dat het een besparing oplevert van een duurdere zorgvorm.

## 6.2 Taken en inrichting van het CJG

Inwoners van de gemeente De Bilt kunnen terecht bij het CJG met hun vragen over jeugdhulp, opvoeding en gezin. Het CJG heeft een preventieve functie, een signaleringsfunctie, een ondersteuningsfunctie, een toeleidingsfunctie en een regievoeringsfunctie. Het CJG bestaat uit professionals met verschillende expertises. Een deel van de samenwerking en integraliteit is hierin geborgd. Zo zetelen in het team de expertises LVB en J&O, frontoffice, school CJG'ers, ambulante hulpverlening en een gedragswetenschapper. Daarnaast werken een coördinator en een kwaliteitsmedewerker in het CJG.

Als een jeugdige en/of ouder bij het CJG komt met een hulpvraag, onderzoekt het CJG de vervolgstappen. Er wordt gekeken naar wat de inwoner zelf kan doen en ook naar wat het sociale netwerk van de inwoner kan betekenen. Wanneer dit niet voldoende blijkt te zijn, kan het CJG zelf (voorliggende) hulpverlening bieden. Mocht er aanvullend intensieve en/of specialistische hulp nodig zijn, dan kunnen de medewerkers van het CJG deze jeugdhulp toewijzen. Bij complexe vragen kan het CJG het Diagnostisch Team inschakelen. Het Diagnostisch Team verzorgt voor het CJG de brede vraagverheldering. Vanuit de overtuiging dat expertise nodig is om een goede vraagverheldering te doen en om daadkrachtig te kunnen handelen in de toegang tot jeugdhulp kent het Diagnostisch Team hoogopgeleide professionals uit de jeugdhulpverlening. Zij pakken niet alle casussen op, maar alleen de gevallen waar diagnostiek nodig is. Bij alle casussen fungeert het CJG als achterwacht. Bij complexe casussen voert het CJG procesregie en bij minder complexe problematiek houdt het CJG vinger aan de pols.

### *Samengaan CJG met MENS De Bilt*

Vanaf 1 januari 2021 is het CJG ondergebracht bij MENS De Bilt, door middel van een dienstverleningsovereenkomst. Het formele besluit hiervoor is door het college op 5 november 2020 genomen. MENS De Bilt heeft zich gecommitteerd aan De Biltse Aanpak en vormde daarmee een logische samenwerkingspartner voor de gemeente.

Door middel van (quasi) inbesteden zijn de activiteiten en medewerkers overgegaan naar MENS De Bilt. De gemeente heeft hierdoor een aanmerkelijk belang in de organisatie en bepaalt daarmee mede de koers. De reden hiervoor is dat op deze manier alle lokale kennis rondom welzijn, sociaal team, voorliggend veld en CJG gebundeld wordt en sturingsmogelijkheden verbeterd worden. De overgang verliep niet geheel vlekkeloos omdat het college pas vlak voor de daadwerkelijke overgang tot het officiële besluit kwam, waardoor de medewerkers van het CJG lange tijd in onzekerheid verkeerden; hoewel zij in de basis positief stonden tegen de overgang. Uit gesprekken komt naar voren dat de vele personele wisselingen aan de kant van de gemeente, de verschillende boodschappen over de wijze waarop de overgang gerealiseerd zou moeten worden en het gebrek aan kennis en expertise van de uitvoering bij de gemeente doordat ze ver af staan van de uitvoering, een grote rol hebben gespeeld in het stroeve overgangsproces.

Vanaf 1 januari 2021 maakt het CJG organisatorisch onderdeel uit van MENS De Bilt. Het CJG blijft in zijn huidige vorm bestaan en blijft een zichtbare entiteit, met een eigen begroting en afgebakende opdracht binnen de dienstverleningsovereenkomst. Het jaar 2021 wordt gezien als een overgangsjaar, waarin niet alleen de inbedding wordt afgerond maar ook de organisaties elkaar leren kennen en de samenwerking wordt vormgegeven.<sup>6</sup> Het CJG blijft in dit nieuwe samenwerkingsverband werken aan normaliseren, deskundigheid, preventie, verbinding en laagdrempeligheid. Al deze onderdelen zijn verder uitgewerkt in concrete acties in bijlage 4 van de Dienstverleningsovereenkomst MENS De Bilt 2021.

Naast de overgang van het CJG naar MENS De Bilt werkt het CJG sinds 2021 met coördinatie van zorg. Deze regionale werkwijze speelt vooral een rol bij complexe zorgvragen. De coördinator is de spin in het web rondom een hulpvraag en dient ervoor te zorgen dat verschillende partijen de hulpverlening in gang zetten. In de regio is afgesproken dat de gemeente De Bilt zou starten met deze werkwijze. Het doel is een goede samenwerking bewerkstelligen in de jeugdketen, door één iemand als coördinator aan te wijzen. De coördinator zorgt ervoor dat het gekozen traject aansluit bij de hulpvraag van de jongere. Inmiddels is in alle vijf de gemeenten coördinatie van zorg ingevoerd.

#### *Werkwijzen, protocollen en procedures*

Het beleid van de gemeente De Bilt is op verschillende manieren vertaald naar de uitvoering en is verwerkt in diverse handleidingen en werkprocessen. Uit de deskresearch blijkt dat er voor nagenoeg elk proces een werkwijze of protocol aanwezig is. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de beschreven processen als houvast worden gezien en niet als leidraad, vanwege het snel veranderende werkveld. Nieuwe medewerkers kunnen de processen makkelijk raadplegen, indien de situatie daarom vraagt. De belangrijkste processen zijn:

#### Kwaliteitshandboek CJG

Het kwaliteitshandboek geeft een overzicht van "voorschriften, procedures en werkinstructies ter verbetering en waarborging van het kwaliteitsbeleid binnen de organisatie".<sup>7</sup> De uitgangspunten zoals geformuleerd in de regionale transformatieagenda worden vertaald in het handboek. Ook komt het gehele primaire proces aan bod.

#### Pgb-werkinstructie

Het beleid ten aanzien van de pgb's is vastgelegd in de beleidsnota's, beleidsregels én de verordening. Medewerkers van het CJG kunnen de werkinstructie gebruiken voor een aanvraag van een pgb. Professionals van het CJG doorlopen hierin meerdere stappen om vast te stellen of een pgb past bij de hulpvraag en de cliënt.

#### Proces onderzoek Jeugdhulp, Coördinatie van Zorg en Crisis schema

De wijze van vraagverheldering staat vastgelegd in het "Proces onderzoek Jeugdhulp" én "Coördinatie van Zorg". Hoe te handelen in het geval van een crisis is te vinden in het "Crisis schema De Bilt".

---

<sup>6</sup> [Rapportage project inbedding CJG bij Stichting MENS de Bilt](#)

<sup>7</sup> Kwaliteitshandboek CJG De Bilt

Ondanks deze werkinstructies sluiten beleid en uitvoering nog onvoldoende op elkaar aan. Bepaalde processen lopen door elkaar en worden op verschillende niveaus uitgedacht, bijvoorbeeld op regionaal en lokaal niveau. Daarbij valt te denken aan de coördinatie van zorg, die regionaal uitgedacht wordt maar lokaal moet landen of het proces om thuiszitters te voorkomen. Het CJG werkt zoveel mogelijk volgens de regionale kaders, maar heeft tegelijkertijd te maken met een lokale aanpak zoals De Biltse Aanpak. Voor de uitvoering creëert dit onduidelijkheid omdat de kaders niet overal op elkaar aansluiten. Ook wordt in interviews met betrokkenen aangestipt dat een nieuwe werkwijze, zoals de werkwijze uit De Biltse Aanpak, vraagt om een stevige juridische borging. Wanneer beleidsplannen verder worden uitgewerkt in een juridisch document, zoals een verordening, geeft het MENS de Bilt handvatten om deze te vertalen naar concrete werkwijzen en scherper te zijn aan de voorkant.

### *Caseload en procesregie*

Het CJG kent op dit moment wachtlijsten. In de afgelopen maanden zijn deze opgelopen. Volgens respondenten zit de toename niet in het aantal aanmeldingen, maar wel in de complexiteit van de problematiek. Daarnaast zijn de beperkingen van de coronacrisis een complicerende factor, waardoor het CJG niet kan inspelen op de complexiteit van de problematiek. Volgens het CJG ontbreekt het aan duidelijke kaders en werkafspraken voor de uitvoering. De Biltse Aanpak vormt sinds 2019 de nieuwe richtlijn voor de uitvoering. Uit gesprekken komt naar voren dat dit nog onvoldoende is uitgewerkt naar uitvoerend niveau, waardoor de richtlijnen voor de praktijk niet altijd duidelijk zijn. De procesregie ligt te allen tijde bij het CJG als hulpverlening in het vrijwillige kader wordt geboden. In de gevallen waar sprake is van een ondertoezichtstelling, ligt de procesregie bij de gecertificeerde instelling. Uit gesprekken met professionals, maar ook uit gesprekken met cliënten blijkt dat dit een gunstig effect heeft op de betrokken gezinnen, omdat er te allen tijde een aanspreekpunt is voor alle partijen. Aan de andere kant blijft de caseload voor het CJG hierdoor hoog.

### **6.3 Organisatie van het voorveld**

Met het 'voorveld' worden organisaties bedoeld die in de gemeente De Bilt actief zijn binnen het sociaal domein op verschillende thema's. Het voorveld op het gebied van zorg en ondersteuning bestaat eigenlijk uit twee lagen. Naast de basisinfrastructuur, zoals scholen, kerken, (sport- en cultuur)verenigingen, kinderopvang en het consultatiebureau, zijn er ook een aantal algemene voorzieningen die de gemeente De Bilt subsidieert. Het gaat dan bijvoorbeeld om welzijnswerk (jongerenwerk). Ook zijn er algemene voorzieningen specifiek voor opvoedondersteuning. Daarnaast zijn er ook Samen Oplopen (maatjesproject voor gezinnen), Ouders Lokaal (oudersinitiatieven ondersteunen en stimuleren) en Buurtsportcoaches.

Doordat de kosten van de jeugdhulp al jaren stijgen (wat een landelijk beeld is), probeert de gemeente De Bilt in te zetten op een sterk voorveld. Ondersteuning vanuit voorzieningen in het voorveld is vaak sneller, effectiever en goedkoper dan de inzet van tweedelijns jeugdhulp. Het voorveld biedt namelijk vrij toegankelijke ondersteuning aan inwoners. Inwoners kunnen zonder indicatie of verwijzing gebruikmaken van de ondersteuning. Uit interviews blijkt dat het voorveld weliswaar in kaart is gebracht door het CJG, maar dat de verbinding met veel organisaties beter kan.

Zorgaanbieders geven aan dat zij (nog) niet goed bekend zijn met het voorveld in de gemeente De Bilt, waardoor de gewenste afschaling naar voorliggende voorzieningen lastig is. De verhouding tussen aanbieders en het CJG komt aan bod in hoofdstuk 7.

### *Huisartsen en POH-GGZ-J*

Vanuit de Jeugdwet hebben huisartsen de mogelijkheid om te verwijzen naar specialistische jeugdhulp. In de tabel in paragraaf 6.1 staat dat de huisartsen in totaal 734 keer hebben doorverwezen naar tweedelijns voorzieningen in 2020. Om huisartsen te ondersteunen in de verwijzingen naar jeugdhulp is sinds 1 juli 2018 het Diagnostisch Team in het leven geroepen. Orthopedagogen bieden expertise en brede vraagverheldering en kunnen eventueel ook zelf vragen oppakken en beantwoorden. Met behulp van dit team wordt een goede inschatting gemaakt of een verwijzing naar specialistische jeugdhulp wel echt nodig is. Daarnaast is een verkenning gedaan naar het starten van een POH Jeugd bij de huisartsen. Zowel het CJG als de huisartsen en raadsleden vinden dit een kansrijke exercitie. Daarnaast wordt in het AEF-rapport de POH Jeugd als één van de kansrijkste maatregelen gezien<sup>8</sup>.

De eerste resultaten uit 2020 laten zien dat huisartsen in 49 gevallen gebruik hebben gemaakt van het Diagnostisch Team, terwijl een bereik gepland was van 72 casussen. Voor huisartsen is een voorwaarde voor een goede samenwerking voldoende beschikbaarheid bij het CJG om casuïstiek snel op te pakken. Een wachtlijst bij het CJG is bijvoorbeeld een reden voor huisartsen om minder snel naar het CJG te verwijzen.

### *Onderwijs*

Regionaal is in 2018 gestart met een pilot om de samenwerking tussen school, het schoolondersteuningsteam (SOT), het CJG en ouders te bevorderen. De pilot is positief ontvangen. De samenwerking is beter en de school CJG'er is proactief en benaderbaar. De lijnen zijn kort wat absoluut ten goede komt aan de leerling, blijkt uit het jaarverslag van het CJG uit 2019. Ook de kennis van school CJG'ers over het specialistische aanbod is van grote meerwaarde. Ontwikkelpunt is dat sommige leraren ouders adviseren om de route van de huisarts te kiezen om snel zorg in te zetten.

De mate waarin de samenwerking tussen het CJG en het onderwijs goed verloopt, is afhankelijk van de professionals. Voor bepaalde scholen geldt dat het CJG nauw betrokken is bij het SOT, terwijl dit bij andere scholen minder vanzelfsprekend is. Inzicht in elkaars werkwijze en overtuigingen is hierbij een belangrijk ontwikkelpunt.

### *Samenwerken aan Veiligheid (SAVE)*

SAVE-teams houden zich bezig met jeugdbescherming en jeugdreclassering. De professional van SAVE zoekt samen met het kind, gezin, netwerk en de lokale hulpverlening naar een oplossing. Gezamenlijk wordt toegewerkt naar een veilige opvoedsituatie. Zowel het CJG als SAVE wensen de samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld door toe te werken naar een gezamenlijk plan.

---

<sup>8</sup> AEF-rapport, *Stelsel in groei*, juni 2015, p. 28.

## 6.4 Pilots en andere initiatieven

De gemeente De Bilt heeft de afgelopen jaren gewerkt met pilots rondom preventie en ouderbetrokkenheid. Daarnaast is in 2018 een pilot gestart in het kader van het verbeteren van het integraal samenwerken binnen de jeugdhulp. Hieronder worden de pilots kort beschreven.

### *Doorbraaktafels*

Voor sommige inwoners is niet direct passende hulp beschikbaar. Bij deze casuïstiek kan het nodig zijn om tot een doorbraak te komen. Het gaat bijvoorbeeld om casuïstiek waarbij een wachtlijst zorgt dat het lang duurt voordat een cliënt de juiste zorg krijgt. Ook kan het gaan over situaties waarbij iemand uit huis geplaatst of doorgeplaatst dreigt te worden. De doorbraaktafels zijn gestart als pilot in 2017. De resultaten hiervan waren positief, waardoor in de transformatieagenda is opgenomen om meer te investeren in deze werkwijze. Inmiddels zijn er meerdere doorbraaktafels ingericht en is het structureel geïntegreerd in de werkwijze in de regio Zuid Oost Utrecht.

### *Ouders Lokaal/CJG in de wijk*

Het CJG geeft sinds 2018 een impuls aan het oprichten van oudernetwerken in de gemeente via het project 'Ouders Lokaal'. Dit project draagt bij aan een sterke opvoedomgeving in de gemeente. In een sterke opvoedomgeving zijn inwoners betrokken bij opvoeden en opgroeien. Daardoor kunnen kinderen zich positief ontwikkelen. Ouders krijgen de mogelijkheid om eigen initiatieven te bedenken en uit te werken. Een coördinator ondersteunt en begeleidt de ouders bij hun initiatieven én faciliteert het opzetten van 'lokalen', waar ouders samenkomen. Het gaat om Workshop Lokaal, Mama Lokaal, Praat Lokaal, Promotie Lokaal en Droom Lokaal. In 2019 hebben de volgende initiatieven plaatsgevonden: Ouders Lokaal Online, Mama Lokaal, Workshop Lokaal en Praatlokaal. Bovendien is er een Praatlokaal XL georganiseerd, waarbij naast ouders ook diverse professionals aanwezig waren, om zo een brug te slaan tussen ouders, onderwijs en beleid.

In 2018 en 2019 had de projectleider acht uur per week beschikbaar. Uit de evaluatie van dit project blijkt dit onvoldoende om te ondersteunen bij de ontwikkeling van diverse initiatieven en de verschillende 'lokalen'. Op basis van de maatschappelijke businesscase preventie is voor de jaren 2020, 2021 en 2022 budget beschikbaar gesteld om het project 'Ouders Lokaal' uit te breiden.

### *Pilot Samen1Plan*

In 2018 is bij de lokale teams in de regio Zuid Oost Utrecht gestart met de samenwerkingstool Samen1Plan. Het gaat om de mogelijkheid om een online hulpverleningsplan te maken. De online tool dient samenwerking te bevorderen en vast te houden. Met de pilot wil het CJG nieuwe kennis en ervaring opdoen met vormen van integrale samenwerking. Uit de opbrengsten van de pilot blijkt dat een tool als Samen1Plan een bijdrage kan leveren aan integraal (samen)werken. Tegelijkertijd zorgt het werken met een extra tool voor een lastenverzwaring bij de medewerkers van het CJG. Daarnaast is het succes afhankelijk van de betrokkenheid van andere maatschappelijke partners.

Een tool zoals deze kan alleen succesvol zijn als het regionaal geïmplementeerd wordt onder lokale teams én samenwerkingspartners. Het doel om integraal te werken staat nog steeds centraal. De pilot wordt daarom meegenomen als onderdeel bij het thema coördinatie van zorg.

## 6.5 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van de organisatie

In de gemeente De Bilt kunnen inwoners een melding doen voor jeugdhulp via het CJG. Via de website of per telefoon kunnen mensen met een vraag over toegang tot jeugdhulp terecht bij het CJG. Ook een huisarts of medisch specialist kan een kind of jongere tot 18 jaar (rechtstreeks) doorverwijzen naar jeugdhulp. Naast deze partijen zijn er ook diverse instanties die cliënten kunnen doorverwijzen naar het CJG (om daar een gesprek te voeren), zoals scholen, SAVE en GGD jgz. Door het inrichten van het Diagnostisch Team bij het CJG verwijzen niet-gemeentelijke verwijzers vaker naar het CJG in plaats van direct naar tweedelijns jeugdhulpvoorzieningen. Met behulp van dit team wordt een goede inschatting gemaakt of een verwijzing naar specialistische jeugdhulp wel echt nodig is.

Het afgelopen jaar is het CJG ondergebracht bij MENS De Bilt via een dienstverleningsovereenkomst. De gedachte achter deze samenvoeging was het creëren van één organisatie die verantwoordelijk is voor de hulp van 0-100 jaar. De overgang verliep niet geheel vlekkeloos omdat het college pas vlak voor de daadwerkelijke overgang tot het officiële besluit kwam, waardoor de medewerkers van het CJG lange tijd in onzekerheid verkeerden. De vele personele wisselingen aan de kant van de gemeente, de verschillende boodschappen voor de wijze waarop de overgang gerealiseerd zou moeten worden en het gebrek aan kennis en expertise van de uitvoering, hebben een grote rol gespeeld in het stroeve overgangsproces. Door betrokkenen wordt het jaar 2021 nu gezien als overgangsjaar om de organisaties op elkaar te laten inspelen.

Op dit moment kent het CJG wachtlijsten. Volgens respondenten zit de toename niet in het aantal aanmeldingen, maar wel in de complexiteit van de problematiek. Volgens het CJG ontbreekt het aan duidelijke kaders en werkafspraken voor de uitvoering. De Biltse Aanpak zou het nieuwe kader moeten vormen, maar uit gesprekken komt naar voren dat dit nog onvoldoende is uitgewerkt naar kaders voor de praktijk. Uit interviews blijkt dat het voorveld weliswaar in kaart is gebracht, maar dat de verbinding met veel organisaties nog niet optimaal is. Zorgaanbieders geven aan dat zij (nog) niet goed bekend zijn met het voorveld in de gemeente De Bilt, waardoor de gewenste afschaling naar voorliggende voorzieningen lastig is.

Het CJG heeft voor nagenoeg elk proces een werkwijze of protocol. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de beschreven processen als houvast worden gezien en niet als leidraad, vanwege het snel veranderende werkveld. De werkprocessen zijn voor de medewerkers makkelijk te raadplegen, indien de situatie daar om vraagt. De gemeente De Bilt heeft afgelopen jaren diverse pilots gehouden, voornamelijk rondom preventie en integrale samenwerking. Meerdere van deze pilots worden de komende jaren doorontwikkeld of opgenomen in regionale werkprocessen.

## Hoofdstuk 7 Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking tussen gemeenten, CJG en zorgverleners. Daarnaast bekijken we de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze.

| Deelvragen                                                                                            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?   |
| 6. Hoe verloopt de samenwerking met zorgverleners buiten het CJG (huisartsen, tweedelijns, voorveld)? |

### 7.1 Ervaringen beleid, inkoop<sup>9</sup> en organisatie

Het grootste gedeelte van de jeugdhulp is op regionaal niveau georganiseerd. De vijf gemeenten in de regio ZOU maken gezamenlijk keuzes ten aanzien van beleid, inkoop en organisatie. De informele wijze waarop de regionale samenwerking is georganiseerd heeft gevolgen voor het besluitvormingsproces. Iedere gemeente doorloopt afzonderlijke besluitvormingsprocedures. Als één van de gemeenten het niet eens is met het voorgelegde besluit kan dit gevolgen hebben voor de andere gemeenten binnen ZOU. Uiteindelijk worden de keuzes gemaakt op basis van een gemene deler. In de ene situatie betekent dit dat de regionale keuze aansluit bij de wensen van De Bilt, terwijl het voor andere keuzes minder of zelfs niet aansluit. Dit gaat bijvoorbeeld over de wijze van financieren in de jeugdhulp.

In de daadwerkelijke besluitvorming komen de thema's (gebrek aan) data en financiën regelmatig terug. De Biltse Aanpak draagt juist bij aan sturingsmogelijkheden voor het college en de gemeenteraad op de jeugdhulp. Dit gaat eveneens over het in beeld brengen van de juiste data en financiële ontwikkelingen, zoals in de monitor sociaal domein. Tegelijkertijd vraagt De Biltse Aanpak nog om een verdere uitwerking. Diverse betrokkenen geven aan dat de personele bezetting een uitdaging vormt bij het verder uitwerken van De Biltse Aanpak. Om De Biltse Aanpak te laten slagen is het noodzakelijk om deze voldoende uit te werken, bijvoorbeeld in concrete beleidsregels en in de verordening.

#### *Beleid en uitvoering*

Een aantal betrokkenen spreekt van een hiaat tussen beleid en uitvoering, omdat bepaalde plannen en uitgangspunten niet (voldoende) worden uitgewerkt. Het gaat in bepaalde situaties over een "papieren werkelijkheid". De geïnterviewden noemen de doorloop in het personeel als een mogelijke oorzaak.

<sup>9</sup> Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek doorloopt de regio ZOU een dialooggerichte inkoop om tot nieuwe overeenkomsten te komen voor jeugdhulp met verblijf. Omdat de gemeenten en aanbieders nog middenin deze dialoog zitten, wordt in deze paragraaf vooral gefocust op de ervaringen ten aanzien van inkoop van de afgelopen jaren.

Zo worden stevige plannen gemaakt, maar zijn er door het grote personeelsverloop bij de gemeente niet altijd mensen aanwezig om de plannen uit te voeren.

Een andere oorzaak die wordt genoemd is het onvoldoende betrekken van de uitvoering en het maatschappelijke middenveld bij het opstellen van beleid. Dit leidt tot plannen die in de praktijk niet goed zijn uit te voeren en ook niet het gewenste effect bereiken. Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente meer gebruik kan maken van het professionele netwerk in de gemeente De Bilt. Het voorliggend veld in de gemeente De Bilt is sterk en professionals kennen elkaar goed (ook al is de uitwisseling tussen voorveld en aanbieders nog niet altijd optimaal). Een aantal respondenten geeft aan dat de gemeente sterker bij de bestaande netwerken kan aansluiten, zowel in het opstellen als het uitvoeren van het beleid. Goed beschouwd vinden veel respondenten dat de gemeente hier meer een faciliterende rol of regierol in moet pakken door het voorveld en de professionals beter aan elkaar te verbinden.

Daarnaast komen signalen vanuit de lokale teams nog onvoldoende terecht in de inkoopkaders en het regionale beleid. Het is belangrijk om te benoemen dat de operationele inkoop concreet invulling krijgt in de toegangsteams bij de vijf gemeenten. Dit maakt een directe verbinding tussen de signalen uit het CJG en het regionale beleid en de inkoop essentieel. Deze uitdaging staat op de agenda van zowel beleid als uitvoering. Uit de gesprekken blijkt dat op dit moment acties worden ingezet om de verbinding tussen uitvoering, inkoopkaders en regionaal beleid te vergroten, bijvoorbeeld door processen regionaal te uniformeren.

### *Zorg om Tafel*

Een aantal aanbieders, ouders en cliëntvertegenwoordigers neemt plaats aan de Zorg om Tafel overlegstructuur. De gemeenten gaan tijdens deze bijeenkomsten met belangrijke vertegenwoordigers in gesprek. In 2015 ging het gesprek nog voornamelijk over procedurele eisen en voorwaarden die zijn opgenomen in de contracten. Inmiddels is de (voortgang van de) transformatie onderdeel van de agenda. Een aantal gesproken betrokkenen geeft aan dat de werkwijze van de Zorg om Tafel een goede balans bevat tussen zakelijkheid en partnerschap. Zo vragen bepaalde eisen in de overeenkomsten of een nieuwe inkoopprocedure om een zakelijke houding van de gemeenten, terwijl het realiseren van (transformatie)doelstellingen een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

De Zorg om Tafel werkt met een vertegenwoordiging van betrokkenen. Niet alle aanbieders krijgen daardoor een gelijke rol in de afstemmings- en overlegstructuur. Uit de interviews blijkt een behoefte (ook bij deelnemers buiten de Zorg om Tafel) om regelmatig in gesprek te gaan. Ook vanwege de verantwoordingseisen. Diverse aanbieders leveren veel cijfers en gegevens aan, maar hier vindt niet altijd een gesprek over plaats. Tegelijkertijd heeft de regio ZOU te maken met een groot aantal aanbieders én onvoldoende capaciteit om met alle aanbieders in gesprek te gaan.

De regio ZOU voert naast de Zorg om Tafel overleggen ook kwartaalgesprekken met een aantal zorgaanbieders. Het gaat hier onder andere over financiën, wachtlijsten, instroom, doorstroom en uitstroom. Als aandachtspunt wordt benoemd dat de accounthouders vanuit de regio met enige regelmatig wisselen.

### *Vijf gemeenten en vijf toegangsteams*

Organisaties die voor de regio ZOU werken, hebben met vijf gemeenten te maken. Iedere gemeente organiseert de toegang tot jeugdhulp op een eigen manier. In het contact tussen zorgaanbieders of andere maatschappelijke partners met de lokale toegang, zoals het CJG in De Bilt, komen de verschillen tussen gemeenten aan bod. Zo kiest de ene gemeente voor een toegang die ook zelf hulpverlening biedt, terwijl een andere gemeente zich voornamelijk richt op het verhelderen van de vraag en het doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp. Verschillende beleidsopvattingen tussen gemeenten komen aan het licht wanneer organisaties die voor de regio ZOU contact hebben met meerdere lokale toegangsteams, bijvoorbeeld door verschillende beleidsopvattingen ten aanzien van pgb.

Tegelijkertijd werken de vijf gemeenten naar het uniformeren van bepaalde beleidskeuzes en bijbehorende werkprocessen. De eerder beschreven coördinatie van zorg is hier een voorbeeld van. De coördinatoren van de lokale toegangsteams komen regelmatig bij elkaar en daar kunnen ook andere betrokkenen bij aanschuiven, bijvoorbeeld professionals op het gebied van veiligheid.

### *Onderwijs en jeugdhulp*

Vanwege de verschillende financieringsstromen blijft de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp een ingewikkeld thema. Wanneer het budget op één van deze terreinen onder druk staat, bemoeilijkt dit de verdere samenwerking. Een aantal geïnterviewden spreekt over verschillende werelden in het onderwijs en de jeugdhulp. Pilots om de samenwerking te versterken zijn mede om deze reden geslaagd, omdat het inzicht geeft in elkaars werk- en handelwijze.

Het overleg tussen de regiogemeenten en de onderwijsbesturen (tijdens het OOGO) is nog onvoldoende concreet. Zo worden goede ideeën ingebracht tijdens het OOGO, maar blijft concrete besluitvorming of een concreet uitvoeringsplan uit. Daarnaast worden discussies op dit platform nog te vaak herhaald. Als voorbeeld wordt in de interviews de ontwikkeling richting een gemeenschappelijke toegang van onderwijs en jeugdhulp genoemd. Dit punt staat al lang op de agenda, maar er worden geen concrete acties aan verbonden.

## **7.2 Werkwijze en samenwerking met CJG**

De geïnterviewde professionals geven aan dat het na de transitie in 2015 zoeken was naar de juiste manier van werken. Inmiddels wordt de samenwerking met het CJG overwegend positief ervaren. Dit is mede te danken aan de verschillende pilots en initiatieven tussen het CJG en diverse betrokkenen. Het gaat bijvoorbeeld over de pilot met betrekking tot de samenwerking met het onderwijs, maar ook SAVE op locatie en het Diagnostisch Team. Mede dankzij deze pilots weten betrokkenen en het CJG elkaar steeds beter te vinden.

Toch blijft de wijze van samenwerking een continu aandachtspunt. Dit uit zich onder andere in de samenwerking met de huisartsen. Huisartsen zijn een belangrijke verwijzer in de jeugdhulp. Hoewel het Diagnostisch Team bijdraagt aan een goede samenwerking met de huisartsen, worden op dit moment (nog) meer mogelijkheden onderzocht om de samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld via de POH jeugd.

Ook zorgaanbieders geven aan dat de langdurige samenwerking met het CJG De Bilt goed verloopt. De term "korte lijnen" wordt veel genoemd om de samenwerking te typeren. Er zijn korte lijnen wanneer er een (aanvullende) hulpvraag is voor de cliënt of wanneer er sprake is van collegiaal overleg. De kans dat cliënten blijvend de juiste en passende ondersteuning ontvangen neemt hierdoor toe.

De geïnterviewde professionals ervaren over het algemeen vertrouwen in de samenwerking met het CJG. Zo krijgen zorgaanbieders de ruimte om de juiste hulp en ondersteuning te (blijven) bieden, bijvoorbeeld door de ruimte te krijgen om een lange periode een cliënt te begeleiden wanneer dit noodzakelijk is.

Een aandachtspunt vanuit de interviews is dat op sommige momenten niet duidelijk is waar het CJG De Bilt precies wel van is en waarvan niet. Dit uit zich ten eerste in een onvoldoende duidelijke afbakening tussen het zelf bieden van ambulante jeugdhulp of het doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp. Ook het CJG herkent dit punt. Er wordt op dit moment nagedacht over een duidelijke afbakening, bijvoorbeeld door een maximaal aantal gesprekken in te stellen. Ten tweede is de mate van betrokkenheid volgens een aantal geïnterviewden afhankelijk van de caseload bij het CJG. Wanneer het heel druk is bij het CJG kunnen minder casussen zelfstandig opgelost worden. Ten derde is onvoldoende afbakening zichtbaar in het 'te lang bij zich houden van cliënten'. Een aantal respondenten geeft aan dat cliënten ook niet altijd tijdig worden doorverwezen.

Hoewel het CJG 1 januari 2021 van organisatievorm is gewisseld in de overgang naar MENS De Bilt hebben betrokkenen hier weinig van gemerkt in de samenwerking. Ook de gesproken cliënten in dit onderzoek hebben hier in de uitvoering nog niets van gemerkt.

### 7.3 Praktijkervaringen

De keuzes op het gebied van beleid, inkoop en organisatie hebben een uitwerking in de dagelijkse praktijk van professionals. In deze paragraaf worden een aantal opvallende resultaten uit de praktijk op een rij gezet. Het gaat om De Biltse Aanpak in de praktijk, administratieve lasten en veiligheidscasusstiek.

#### *De Biltse Aanpak in de praktijk*

Een aantal betrokkenen geeft aan dat ze de financiële tekorten en bijbehorende Biltse Aanpak terugzien in het contact met de gemeente De Bilt en het CJG. Het CJG is strenger gaan beoordelen of een maatwerkvoorziening nodig is. In 2021 heeft dit geleid tot het niet verstrekken van een aantal maatwerkvoorzieningen. Het CJG betoogt dat het hierbij noodzakelijk is om de uitgangspunten van De Biltse Aanpak te vertalen naar de juiste (juridische) kaders, zoals nadere regels én de verordening. Naast de juiste juridische kaders krijgt het CJG bij een concrete uitwerking ook handvatten bij het wel of niet afgeven van maatwerkvoorzieningen. Met andere woorden, op dit moment ontbreekt het nog aan kaders voor de uitvoering door het CJG, zoals ook in het vorige hoofdstuk beschreven.

#### *Administratieve lasten*

De geïnterviewde zorgaanbieders maken zich zorgen over de administratieve lasten. Sinds 2021 dienen zorgaanbieders schriftelijk aan een groter aantal eisen te voldoen en dit ook kenbaar te maken om een overeenkomst te kunnen aangaan met de vijf gemeenten.

Dit leidt tot een grotere administratieve last voor aanbieders. Voor kleine aanbieders heeft dit relatief veel impact.

Uit de interviews blijkt ook een spanningsveld tussen partnerschap en vertrouwen aan de ene kant en administratieve lasten aan de andere kant. De regio ZOU zet in op partnerschap en vertrouwen. Deze trend is al een aantal jaar gaande. Tegelijkertijd zijn de administratieve lasten volgens betrokkenen gestegen, zowel bij casuïstiek als de inkoopprocedure.

#### *Veiligheidscasuïstiek*

Wanneer de veiligheid van een gezin in het geding is, zijn er duidelijke afspraken gemaakt wanneer de regie bij het CJG ligt of bij SAVE. SAVE heeft de regie op het moment dat er een maatregel in het kader van jeugdbescherming wordt afgegeven door de kinderrechter. Bij de overige casuïstiek (preventief) blijft de regie bij het CJG. Hoewel deze afspraken nog relatief nieuw zijn, zijn de rol en taakverdeling op papier goed uitgewerkt en bediscussieerd. Het uitgangspunt is en blijft om casuïstiek indien mogelijk lokaal op te pakken.

#### **7.4 Samenvatting van bevindingen**

Het grootste gedeelte van de jeugdhulp is georganiseerd in de regio ZOU. De vijf gemeenten zoeken hier naar overeenkomsten voordat het besluitvormingsproces start. De vijf gemeenten maken op basis van de gemene deler de keuzes. In de ene situatie betekent dit dat de regionale keuzes aansluiten bij de wensen van De Bilt, terwijl het voor andere keuzes minder of zelfs niet aansluit.

Beleid, inkoop en uitvoering sluiten nog onvoldoende op elkaar aan. Zo krijgen de opgestelde plannen nog te vaak geen concrete inhoudelijke of juridische uitwerking. Daarnaast worden signalen vanuit het toegangsteam, bijvoorbeeld over de operationele inkoop, onvoldoende verwerkt in het (regionale) beleids- en inkoopproces. Aanbieders die aansluiten bij de Zorg of Tafels voelen zich voldoende betrokken. Tegelijkertijd zijn er, mede vanwege het grote aantal aanbieders, ook aanbieders waar niet of nauwelijks dialoog mee is.

De samenwerking tussen het CJG aan de ene kant en aanbieders en voorliggende voorzieningen aan de andere kant verloopt over het algemeen goed. Hoewel het net na de decentralisatie nog zoeken was, wordt de samenwerking op dit moment overwegend positief ervaren. De geïnterviewde betrokkenen definiëren de samenwerking met het CJG als een samenwerking met "korte lijnen". Wel zoeken een aantal betrokkenen nog naar de precieze afbakening bij de taken van het CJG. Op dit moment verkent het CJG ook een aantal methoden om de eigen dienstverlening af te bakenen, bijvoorbeeld door het invoeren van een maximaal aantal gesprekken.

In de praktijk ervaren een aantal betrokkenen administratieve lasten. Zo zijn er meer eisen voor aanbieders om te voldoen aan een contract en is de hoeveelheid administratie rondom een beschikking hoog. Respondenten geven aan in het contact met het CJG De Biltse Aanpak terug te zien. Zo wordt aan de voorkant scherper beoordeeld of een maatwerkvoorziening ook écht nodig is.

## Hoofdstuk 8 Resultaten en ervaren effecten

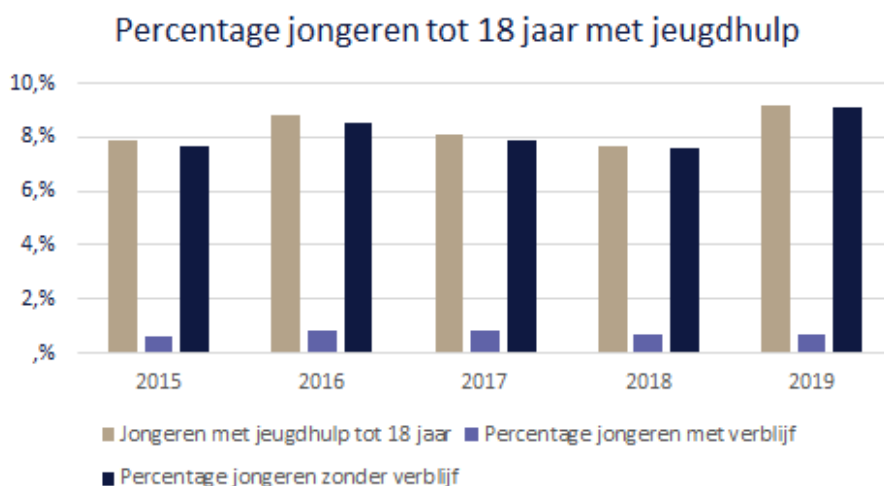
In dit hoofdstuk beschrijven we de kenmerken en ontwikkelingen van de cliëntenpopulatie. Daarnaast onderzoeken we de cliëntervaring met het gevoerde beleid en de toegankelijkheid van de jeugdzorg. Dit hoofdstuk beantwoordt vijf deelvragen:

| Deelvragen                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7. Wat zijn de kenmerken van de cliëntenpopulatie en hoe ontwikkelt deze zich?                                     |
| 8. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?                             |
| 9. In hoeverre worden de (transformatie)doelstellingen behaald?                                                    |
| 10. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp? |
| 11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd?                                                 |

### 8.1 Kenmerken van de cliëntenpopulatie en ontwikkelingen

In deze paragraaf geven we weer hoe de jeugdhulp zich heeft ontwikkeld in de periode 2015-2020. Hiervoor maken we gebruik van gegevens van CBS jeugd, [www.waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) en de monitoringsgegevens van De Bilt. De gegevens tussen het CBS en De Bilt verschillen op sommige punten door een verschillende wijze van registreren, verschillende systemen én verschillende bronnen.

**Figuur 4** Percentage van alle jeugdigen tot 18 jaar met jeugdhulp



Het percentage van alle jeugdigen tot 18 jaar in de gemeente De Bilt mét jeugdhulp wordt getoond in figuur 4. Vanaf 2015 is een stijgende lijn zichtbaar ten aanzien van de totale populatie jeugdigen met jeugdhulp. Dit betekent dat relatief steeds meer jeugdigen gebruikmaken van jeugdhulp in de gemeente De Bilt. Deze stijging geldt vooral voor jeugdhulp zonder verblijf. Jeugdhulp met verblijf schommelt ieder jaar, maar neemt in 2018 en 2019 iets af. Dit sluit aan bij het landelijke beeld dat steeds minder cliënten jeugdhulp met verblijf ontvangen, terwijl steeds meer cliënten ambulante jeugdhulp ontvangen.

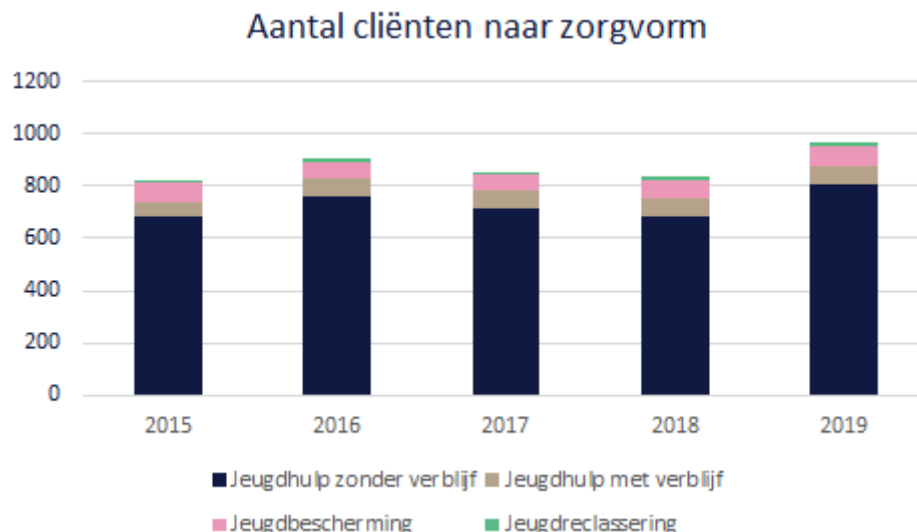
**Figuur 5** Verhouding cliëntpopulatie in vergelijking met de regio Zuid Oost Utrecht in 2020<sup>10</sup>



Figuur 5 toont de cliëntpopulatie in de gemeente De Bilt én de regio Zuid Oost Utrecht. In De Bilt is meer dan 80% van de zorg aan jeugdigen ambulant geweest in 2020. Het overige percentage wordt ingevuld door jeugdhulp met verblijf én jeugdbescherming. Hiermee wijkt het niet veel af van de regio.

<sup>10</sup> Let op: het gaat over voorlopige cijfers over 2020.

**Figuur 6** Aantal cliënten verdeeld naar zorgvorm



De toename in ambulante jeugdhulp is tevens terug te vinden in figuur 6. Richting 2019 maken steeds meer cliënten gebruik van jeugdhulp, waarvan een steeds groter percentage bestaat uit ambulante jeugdhulp. De verklaring voor de stijging van ambulante voorzieningen is veelzijdig. De behoefte aan jeugdhulp wordt sinds de decentralisaties eerder en sneller gesignaleerd. Professionals van het CJG De Bilt zijn immers aanwezig op vindplaatsen, zoals bij de huisarts en op school. Ook wordt in landelijke onderzoeken de 'omgekeerde' normalisatie genoemd als oorzaak. Dit betekent dat door de zichtbaarheid van lokale teams het gewoner is geworden als ouder(s), verzorger(s) en/of kind om je problemen te melden bij een professional, leraar of jongerenwerker.

De huisarts is in De Bilt verantwoordelijk voor bijna de helft van de verwijzingen naar specialistische zorg en ondersteuning. Het CJG verwijst verhoudingsgewijs steeds meer naar maatwerkvoorzieningen. Dit heeft te maken met de toename van het aantal cliënten (en aanmeldingen bij het CJG), maar ook met de nauwe samenwerking tussen het CJG, scholen en huisartsen. Het overzicht van het aantal jeugdhulptrajecten, onderverdeeld naar verwijzers, is te vinden in hoofdstuk 6.

### *Zorglandschap*

De regio Zuid Oost Utrecht heeft voor jeugdhulp en Wmo overeenkomsten met ruim 350 aanbieders. Hoewel het dus gaat om een groot aantal contracten, zijn de vijf grootste aanbieders verantwoordelijk voor 50% van het totale jeugdhulpbudget. De kleinste 133 aanbieders, daarentegen, zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 25% van de omzet.

Van de grootste aanbieders hebben er weinig een grote afhankelijkheid van de regio Zuid Oost Utrecht. Dit wordt gemeten aan de hand van het percentage van de omzet die aanbieders maken voor de regio.

## 8.2 Budgetten

De gemeente De Bilt heeft, net zoals veel andere gemeenten in Nederland, te maken met oplopende kosten in de jeugdhulp. Dit heeft zich snel ontwikkeld. Was er in 2015 nog een overschot van € 2,8 miljoen ten opzichte van de budgetten van het Rijk, is dit in 2017 omgeslagen in een tekort van bijna € 2 miljoen<sup>11</sup>. Om deze tekorten tegen te gaan heeft het college het initiatief genomen om het project kostenbeheersing sociaal domein in het leven te roepen. Ook is in dialoog met de gemeenteraad de Task Force sociaal domein gestart. Zij hebben denkrichtingen en maatregelen ontwikkeld die vervolgens door de projectgroep kostenbeheersing verder zijn uitgewerkt en vastgelegd in de rapportage Kostenbeheer sociaal domein.

Uiteindelijk zijn er drie sporen uit deze rapportage verder uitgewerkt. Het gaat over 'Toegang en Preventie', 'Type Ondersteuning' en 'Contractering'. De drie sporen bevatten in totaal vijftien maatregelen. Al deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in maatschappelijke businesscases. Een deel hiervan landt in de vernieuwde regionale inkoop (regionaal), terwijl de overige maatregelen betrekking hebben op de lokale situatie.

Aan het begin van 2020 (tijdens de voorbereiding van de jaarrekening) kwam aan het licht dat de tekorten in het sociaal domein hoger zijn dan verwacht en aangekondigd in de Najaarsnota 2019. Op basis hiervan is de noodzaak ontstaan om gezamenlijk met de gemeenteraad een aanpak te ontwikkelen gericht op het creëren van grip en sturing op het sociaal domein. Dit heeft geresulteerd in 'De Biltse Aanpak' die in de voorgaande hoofdstukken al uitvoerig is beschreven.

---

<sup>11</sup> Zie de rapportage Kostenbeheersing Sociaal Domein.

Het onderstaande overzicht zet de begrote én gerealiseerde bedragen voor de jeugdhulp uiteen van 2017 tot en met 2020. Er is een onderverdeling aangebracht tussen Zorg in Natura en pgb. Daarnaast staat beschreven hoeveel is begroot en gerealiseerd voor de thema's CJG, het Diagnostisch Team, de Jeugdgezondheidszorg GGD, het jongerenwerk, Samen Oplopen en Meander Omnium Opstap(je). Uit onderstaand overzicht valt op te maken dat de kosten voor jeugdhulp na jaren van stijging, in 2020 minder waren dan begroot. Er is in 2020 vooral minder uitgegeven aan het CJG.

**Tabel 3** Uitgaven jeugdhulp

|                           | 2017               |                     | 2018                |                     | 2019                |                     | 2020                |                     |
|---------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
|                           | Begroot            | Werkelijk           | Begroot             | Werkelijk           | Begroot             | Werkelijk           | Begroot             | Werkelijk           |
| Zorg in Natura            | € 5.824.920        | € 6.698.208         | € 6.010.978         | € 6.935.803         | € 5.592.216         | € 7.110.985         | € 7.525.885         | € 7.266.001         |
| Pgb                       | € 85.748           | € 387.308           | € 269.787           | € 401.516           | € 461.445           | € 422.519           | € 435.176           | € 416.368           |
| Preventief - CJG          | € 1.923.063        | € 2.628.419         | € 2.957.028         | € 2.986.455         | € 3.638.548         | € 3.614.194         | € 4.258.414         | € 3.970.772         |
| Diagnostisch team         | € 0                | € 0                 | € 0                 | € 0                 | € 110.000           | € 117.616           | € 293.100           | € 265.273           |
| Jeugdgezondheidszorg GGD  | € 887.002          | € 945.869           | € 894.416           | € 915.459           | € 1.001.165         | € 1.011.622         | € 1.116.438         | € 1.133.190         |
| Jongerenwerk              | € 365.591          | € 365.591           | € 373.451           | € 373.452           | € 381.485           | € 381.485           | € 388.261           | € 388.261           |
| Samen oplopen             | € 0                | € 0                 | € 36.436            | € 36.436            | € 37.310            | € 37.310            | € 39.219            | € 38.019            |
| Meander Omnium Opstap(je) | € 116.341          | € 116.341           | € 116.340           | € 116.340           | € 117.940           | € 117.940           | € 87.040            | € 89.709            |
| <b>Totaal</b>             | <b>€ 9.202.665</b> | <b>€ 11.141.736</b> | <b>€ 10.658.436</b> | <b>€ 11.765.460</b> | <b>€ 11.340.109</b> | <b>€ 12.813.672</b> | <b>€ 14.143.533</b> | <b>€ 13.567.592</b> |

### 8.3 Indicatoren en onderzoeken rondom cliënttevredenheid

Naast informatie die geënt is op doelen in indicatoren, kunnen cliënten ook bevraagd worden over hun ervaring en tevredenheid. Het perspectief van cliënten vormt een belangrijke pijler in de verdere doorontwikkeling van het beleid rondom jeugdhulp. Vanaf 2016 zijn gemeenten ook vanuit de Jeugdwet verplicht om een cliëntervaringsonderzoek uit te (laten) voeren onder de doelgroep Jeugd. De gemeente De Bilt heeft dit in 2016 en 2017 laten doen, maar daarna niet meer. In 2018, 2019 en 2020 zijn dus geen Cliëntervaringsonderzoeken Jeugd uitgevoerd. De genoemde redenen hiervoor zijn:

- De verwachting was dat de gemeente al eerder deel kon nemen aan de 'Ervaringswijzer', een instrument om te gebruiken bij de uitvoering van het cliëntervaringsonderzoek. De Ervaringswijzer is ontwikkeld vanuit de gemeente Utrecht. Dit ontwikkeltraject heeft echter langer geduurd. Vanaf 2021 nemen ze hieraan actief deel in de zin dat de Ervaringswijzer in 2021 wordt toegepast als pilot in de regio ZOU waaraan alle vijf de gemeenten deelnemen, waaronder De Bilt.
- De afgelopen drie jaar zijn er personele wisselingen geweest als het gaat om de beleidsmedewerker jeugdhulp wat veel inwerktijd heeft gevraagd. Daarnaast hebben andere onderwerpen veel tijd gevraagd, met name de verzelfstandiging van het CJG.

Doordat er al jaren geen cliëntervaringsonderzoeken zijn gehouden, is een belangrijk instrument voor het controleren van de kwaliteit van de geleverde hulp, dus niet geborgd. Tijdens gesprekken voor dit onderzoek is met de organisatie nader doorgesproken op dit punt en is besloten dat in de zomer van 2021 een extra cliëntervaringsonderzoek wordt uitgevoerd dat tevens als verantwoording richting het Ministerie van VWS kan dienen; voortbouwende op het cliëntervaringsonderzoek dat ook onderdeel is van dit rekenkameronderzoek.

Naast cliëntervaringsonderzoeken zijn er ook andere indicatoren die inzicht kunnen geven in cliënttevredenheid, zoals de ingediende klachten en bezwaarschriften. Voor dit onderzoek konden geen overzichten van het aantal bezwaarschriften en klachten worden opgeleverd, maar uit e-mailberichten komt naar voren dat er jaarlijks niet meer dan twee bezwaren worden ingediend. Uit dergelijke aantallen valt geen analyse te maken. Het aantal klachten is onduidelijk omdat er geen klachtenoverzicht kon worden aangeleverd. Het is niet duidelijk of het aantal bezwaarschriften zo laag is omdat men geen reden ziet om ze in te dienen of omdat men niet weet dat die mogelijkheid bestaat. Uit de gesprekken met cliënten die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek blijkt in ieder geval dat men zich wel vrij voelde om een klacht of een bezwaarschrift in te dienen. Uit gesprekken met het CJG komt naar voren dat het aantal klachten en bezwaren in 2021 wel toeneemt omdat als gevolg van De Biltse Aanpak het CJG strenger is geworden aan de poort.

De gemeente De Bilt is aangesloten bij de Stichting Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ). In 2020 hebben minder dan vijf cliënten contact gezocht met het AKJ met vragen, problemen of klachten over de toegang van de gemeente De Bilt. Om die reden is er geen cijferrapportage gegeven en ook geen andere informatie beschikbaar over de geuite vragen, problemen of klachten over de toegang van de gemeente De Bilt. In 2019 ging het ook om minder dan vijf cliënten. Het AKJ heeft de afgelopen twee jaar dan ook geen signalen kunnen afgeven aan de gemeente.

#### 8.4 Interviews met cliënten

We zijn voor dit onderzoek ook zelf in gesprek gegaan met cliënten. In dit onderzoek zijn 21 (ouders van) cliënten geïnterviewd over hun ervaringen met het gevoerde jeugdhulpbeleid. In de gesprekken is vooral ingegaan op de effecten die worden ervaren als gevolg van het beleid. Ervaren cliënten dat zij - als gevolg van de wijze waarop de jeugdhulp is georganiseerd en uitgevoerd - zijn geholpen?

Een deel van de cliënten die we hebben gesproken, is door het CJG aangeleverd. Omdat dit niet genoeg respons opleverde, is tevens een aselecte steekproef getrokken uit het totale klantenbestand en zijn mensen door BMC benaderd of ze mee wilden doen aan het onderzoek.<sup>12</sup> Cliënten konden kiezen voor een telefonisch interview dan wel een video interview. De cliënten geven geen representatief beeld van de ervaringen van de hele doelgroep, maar geven wel een goed beeld van de reis die een cliënt doormaakt op het moment dat hij of zij hulp aanvraagt. Zo is er verschil in problematiek, ervaring met de toegang, duur van de zorg en tevredenheid.

Er is gebruikgemaakt van een semigestructureerde vragenlijst. De volledige vragenlijst is terug te vinden in bijlage 4. De bevindingen worden per thema beschreven. Deze worden geïllustreerd met voorbeelden en citaten uit de gesprekken. Met het oog op de leesbaarheid en de privacy van de respondenten zijn sommige citaten geparafraseerd om herkenbaarheid te voorkomen.

---

<sup>12</sup> Alle cliënten hebben vooraf toestemming gegeven om mee te werken aan het onderzoek middels een anoniem interview.

## *Toegang*

Veel cliënten hebben direct contact gezocht met het CJG. Verder blijkt school (of de IB'er aldaar) een belangrijke partij te zijn in het leggen van het eerste contact of doorverwijzing naar het CJG. Bij sommige respondenten liep de route naar jeugdhulp via meerdere schijven, bijvoorbeeld eerst via school, die hen doorverwees naar een psycholoog, die hen daarna doorstuurde naar het CJG of het Diagnostisch Team. De meeste respondenten vinden dit niet storend omdat ze uiteindelijk toch op de juiste plek zijn uitgekomen. Toch zijn er ook wel wat kritische geluiden over de wisselende contactpersonen, waardoor de overdracht vertraging heeft opgelopen.

*'Al het contact en de zorg is via de basisschool verlopen. Zij hebben verteld wat er mogelijk was en of we dat wilden. Zij hebben het gehele proces gefaciliteerd. Het CJG heeft er wel een kleine rol in gehad, maar ik weet niet precies welke rol dat is. Het onderwijs heeft dit allemaal geregeld.'*

*'Via school hebben we het eerste contact gelegd. Eerst met leerkrachten besproken dat onze zoon wat minder uit de verf komt dan gehoopt. Daarom hebben we hem laten observeren door medewerkers van het CJG en daarna een aantal gesprekken gevoerd.'*

*'Overdracht vanuit het CJG is uitstekend verlopen. Ze hebben ons een paar keuzes voorgelegd en dat werd keurig met ons overlegd.'*

*'Op de overdracht moest ik hameren. Ik moest blijven zeuren om het te regelen.'*

## *Ervaring met gesprekken*

Veertien respondenten hebben een eerste intakegesprek thuis gehad, in drie gevallen vond het gesprek plaats op school en in vijf gevallen op het kantoor bij het CJG. De meeste respondenten geven aan dat ze na het doen van de melding snel een gesprek hadden met het CJG of het Diagnostische Team.

*'November en december 2020 de eerste intakegesprekken. Vorige week (juni 2021) hebben we de indicatie voor onze zoon gekregen. Er is een tijd van drie maanden overheen gegaan. Voor jeugdhulpstandaarden vonden we dit eigenlijk vrij vlot.'*

*'Nee, het eerste gesprek met het CJG duurde helemaal niet lang. Dit was binnen een week of twee. Bij het maken van afspraken met leerkrachten gingen er meer weken overheen.'*

De intakegesprekken zijn in de meeste gevallen gevoerd door een of beide ouders. Opvallend is dat in veel gesprekken naast het CJG of het Diagnostisch Team ook de school of de eerdere verwijzer (bijvoorbeeld een psycholoog) betrokken is geweest. Dit lijkt erop te duiden dat er bij het intakegesprek al duidelijk regie wordt genomen door het CJG. Alle respondenten hebben de personen die ze wilden meenemen naar het gesprek, kunnen meenemen. Het is in de interviews niet duidelijk geworden wat voor informatie cliënten ontvangen voorafgaand aan het gesprek (in sommige gevallen algemene informatie over het CJG). Veel cliënten gingen dan ook blanco het gesprek in, zonder dat ze dit als een probleem ervoeren.

*'We hebben algemene informatie ontvangen over het CJG. De verwachting die we hadden was dat het CJG mee zou kijken naar onze hulpvraag en advies kon geven over de juiste hulp.'*

*'We wilden hulp en gehoord worden, uitzoeken wat er aan de hand was.'*

*'Verwachting had ik niet echt, anders dan dat ze mij handvatten zouden geven en daar was ik naar op zoek. Bevestiging dat je het als ouder goed doet. Objectiever perspectief.'*

Bij het toepassen van de werkwijze vanuit De Biltse Aanpak wordt gestreefd naar een breed intakegesprek waarin, naast aandacht voor eigen kracht, ook het sociale netwerk in kaart wordt gebracht en gekeken wordt of er ook op andere vlakken hulp of ondersteuning nodig is. De meeste respondenten geven aan dat er ook over andere zaken, zoals bijvoorbeeld de gezinssituatie, de financiën, de werksituatie, het netwerk of over broertjes of zusjes is gesproken.

*'Breed vraaggesprek gevoerd en diverse levensdomeinen besproken. Er is ook gekeken naar de gezinssituatie en opgroeien daarbinnen van onze zoon. Eigenlijk heel tevreden, heel goed gegaan. We voelden ons daardoor ook serieus genomen. Onze vermoedens zijn bevestigd, onderzoek door psycholoog, advies wat er nodig is. Nu staat het gezin op de wachtlijst bij de GGZ en begint volgende week de ambulante begeleiding.'*

*'Vragenlijst ingevuld waarin het leven van de zoon in kaart is gebracht. Van heel klein tot nu, situaties, gebeurtenissen in zijn leven.'*

Alle 21 respondenten geven aan dat er voldoende gelegenheid was om hun persoonlijke of gezinssituatie te schetsen. De gesprekken worden door ouders en cliënten over het algemeen als erg prettig en constructief ervaren. Al zijn er wel enkele cliënten die aangeven dat bij sommige contactpersonen de klik werd gemist en daardoor niet in een keer hun verhaal goed hebben kunnen doen, wat in die gevallen vaak resulteerde in meerdere keukentafelgesprekken om de zorgvraag te verduidelijken.

*'Heel fijn en open, voelde me eindelijk gezien en gehoord, ook waren ze meedenkend.'*

*'Goed en prettig, duidelijk en respectvol naar ouders en zoon.'*

*'Met de eerste twee personen was lastig gesprekken te voeren, maar met de derde medewerker voelde ik mij gehoord en gezien. Daar had ik het idee bij dat ik er niet alleen voor sta.'*

#### *Medewerker van CJG (als consulent en hulpverlener)*

De meeste respondenten zijn erg positief over de houding en de bejegening van de medewerkers van het CJG en het Diagnostisch Team. Een sterk gedeelde mening is dat ze betrokken zijn en een open houding aannemen in de gesprekken. Respondenten hebben het idee dat er uitvoerig met hen is gesproken en dat zij serieus worden genomen. Er zijn slechts een paar respondenten die in het verleden te maken hebben gehad met een medewerker waar ze niet tevreden over waren.

*'De houding was heel open, luisterend oor, professioneel.'*

*'Fantastisch. Ik ben heel blij met haar. Heel invoelend en analytisch sterk, open, oog voor persoonlijke omstandigheden.'*

Ook over de kennis van consultants zijn de respondenten erg tevreden. Desondanks zijn er wel respondenten die aangeven dat niet alle kennis bij het CJG 'in huis' is omdat het generalisten zijn. Het wordt in die gevallen als positief ervaren als de consultants daar eerlijk over zijn en aangeven dat ze het gaan uitzoeken. Het ontbreken van specifieke kennis wordt pas als probleem gezien op het moment dat de consultant met een oplossing komt, waarbij de ouders de indruk hebben dat het niet getoetst is bij 'experts'. Opvallend is verder dat respondenten of het idee hebben dat hun privacy goed is geborgd, of zich er totaal niet druk om hebben gemaakt.

*'Iedereen van het CJG is generalist. Ze hebben wel kennis van het netwerk en kennis van het domein en zij heeft altijd oog gehad voor de juiste spelers en de juiste hulpvraag uit te zetten.'*

*'De eerste consultant was een doorgewinterde vrouw, van de oude garde, maar eigenlijk vastgeroest in oude denkbepelden. De tweede persoon was heel vriendelijk, maar onzeker en ze vond het lastig om eerlijk tegen mij te zijn. De derde consultant heeft aan één zin genoeg, empathisch, helpend en werkt heel prettig. Helaas is zij weer uitgevallen.'*

Omdat de medewerkers van het CJG in veel gevallen als regisseur of achterwacht optreden, is ook gevraagd naar de bereikbaarheid en het nakomen van afspraken door de consultants. Sommige respondenten geven aan dat ze veel contact hebben met de consultants, bijvoorbeeld via WhatsApp, maar er zijn er ook die aangeven dat ze alleen per e-mail communiceren. De conclusie is wel dat de bereikbaarheid en communicatie in orde zijn.

*'Ze zijn af en toe barstensdruk bij het CJG, maar ik heb er alle begrip voor en snap het ook, dus kan ik wel even wachten op antwoord. Ik ben erg blij dat dankzij corona veel overleg digitaal gaat.'*

*'Zeer tevreden over de communicatie. We bellen, appen en mailen. Ze reageert ook zeer snel.'*

#### *Voorgestelde oplossing en resultaat*

In alle 21 gesprekken is slechts twee keer aangegeven dat het ook is gegaan over de inzet van voorliggende voorzieningen (ondersteuning vanuit de familie of het netwerk zoals Samen Oplopen, Ouders lokaal en buurtsportcoaches). Op dit vlak (dus het inzetten van voorliggende voorzieningen) lijkt er dus nog ruimte voor verbetering te liggen, al moet gezegd worden dat de inzet van dergelijke voorzieningen maatwerk blijft. Het ontbreken van een duidelijke sociale kaart binnen de gemeente lijkt hier duidelijk een rol in te spelen.

Van alle respondenten zijn er acht die op dit moment specialistische jeugdhulp ontvangen. Verschillende respondenten hebben alleen gesprekken met het CJG gehad, wat ook als kortdurende ondersteuning kan worden gezien. Over de gesprekken met het CJG als vorm van lichte ambulante ondersteuning, zijn de respondenten erg tevreden.

Als het gaat om de wachttijd tot het daadwerkelijk ontvangen van de ondersteuning, geeft bijna de helft van de respondenten aan dat dit in hun ogen (erg) lang duurde; in een paar gevallen kwam dit volgens de respondent mede door de coronacrisis. Wanneer er wachttijden zijn, dan ligt dit vaak aan de zorgaanbieders en niet aan het CJG, bemerken respondenten. Een aantal respondenten geeft aan dat het CJG er alles aan doet om de wachttijd zo kort mogelijk te houden door de zorgaanbieder achter de broek te zitten. In sommige gevallen blijft het CJG betrokken en levert het overbruggingszorg om te zorgen dat de cliënten niet tussen wal en schip belanden.

*'In het geval van onze oudste zoon, duurde het veels te lang, maar dat lag niet aan het CJG. Voor onze jongste zoon geldt eigenlijk hetzelfde.'*

*'De echte hulp waar ik om geroepen heb is er nog steeds niet. Inmiddels zitten we in een OTS, dit zat eraan te komen. Het moet duidelijk worden waar het vandaan komt. Vanuit VT is duidelijk aangegeven dat mijn zoon in therapie moet. Ik heb wel direct actie ondernomen voor de juiste hulp. Tot op de dag van vandaag zitten vader en ik nog niet in therapie. Helaas is er nog geen hulp ingezet. Er zijn elke keer weer nieuwe dingen die ervoor zorgen dat het wordt uitgesteld en waardoor de hulp maar niet op gang komt. Het is alweer een jaar. In deze periode heb ik het ook niet verteld voor mijn kind.'*

Daarna is gevraagd hoe tevreden cliënten zijn over de geboden ondersteuning en of deze aansluit bij wat de cliënt voor ogen had. De meeste respondenten geven aan dat zij in goed overleg met het CJG tot een oplossing zijn gekomen. Het resultaat van de ondersteuning is voor iedere respondent anders, maar er zijn wel een aantal effecten die vaker worden benoemd. Zo geven veel respondenten aan dat ze door de hulp meer grip op hun leven krijgen door structuur aan te brengen. Ook worden meer zelfstandigheid en zelfredzaamheid, die in het verlengde hiervan liggen, vaak genoemd als effect. Een deel van de respondenten stipte aan dat het hebben van een achterwacht of wekelijks een gesprekspartner al een heel positief effect op hun dagelijks leven uitoefent. Veel ouders geven aan dat ze door de ondersteuning zelf ook ontlast worden. Opvallend is wel dat een derde van de respondenten aangeeft dat ze nog niet (volledig) zijn geholpen met de huidige oplossing.

*'Ik heb veelal ideeën voor de toekomst aangedragen. Zij hebben mij laten meedenken voor de oplossingen. Zij hebben goed meegedacht met mijn wensen, angsten en zorgen (onder andere over contact met mijn ex). Ik heb me daar beschermd bij gevoeld.'*

*'Resultaat is dat wij met onze zoon in een traject zitten waarin hij zich kan ontwikkelen en weten wat er aan de hand is. Er wordt ook gekeken wat de anderen in het gezin willen. Staan nog wel op wachtlijsten, maar dit is buiten de invloedssfeer van het CJG.'*

*'Ik weet beter hoe ik met mijn kind kan omgaan. Ik heb handvatten gekregen om dit te doen. Mede dankzij zijn medicijnen en dit zorgt ervoor dat het heel goed gaat.'*

*'Er is geen resultaat. Het enige wat ik als resultaat kan noemen is dat hij onder de mensen is. Ik noem dit geen oplossing. Ik vind het fijn dat er iets is waar mijn zoon terecht kan, maar ik waardeer het als een 2.'*

Als het gaat om succesfactoren voor het behalen van resultaat, geven respondenten aan dat het hebben van een luisterend oor en iemand die concrete handvatten kan bieden voor de opvoeding erg succesvol is. Dit is in veel gevallen iemand van de zorgverlenende organisatie, maar ook de medewerkers van het CJG worden in die hoedanigheid genoemd. Ouders en jeugdigen bouwen een vertrouwensrelatie op met deze medewerker.

Omdat de medewerker van het CJG het gezin en de situatie echt leert kennen, kan er snel en zonder al te veel uitleg worden geïntervenieerd. Ten slotte geven een paar respondenten aan dat ze hun eigen bemoeienis als succesfactor beschouwen.

*'Het CJG heeft een grote rol gespeeld door de situatie goed in kaart brengen en wat daaraan gedaan zou kunnen worden.'*

*'De rol van het CJG was cruciaal, want het CJG is toch degene die met mogelijke oplossingen en voorstellingen komt en in het uiterste geval aan de bel trekt. Zij zijn echt de eerste hulp en een luisterend oor.'*

*'De kennis en inzicht van de CJG'er, kennis en inzicht leerkracht en IB'er en kennis van onszelf als ouders was belangrijk, het was echt een samenspel.'*

### *Samenwerking en regie*

Een belangrijk onderdeel van de werkwijze binnen de jeugdhulp is een goede samenwerking. Dit als onderdeel van de filosofie 'één gezin, één plan, één regisseur' die de gemeente De Bilt nastreeft. Voor cliënten uit zich dat in het feit dat ze niet steeds opnieuw hun verhaal hoeven te doen bij iedere hulpverlener, wat als zeer vervelend kan worden ervaren. Slechts vier van de 21 respondenten merken op dat ze de samenwerking op dit moment niet goed vinden verlopen. Daarbij moet wel gezegd worden dat iets minder dan de helft van de respondenten alleen contact met het CJG heeft gehad.

*'Heel goed, idee dat ze strak op dezelfde lijn zitten en niet langs elkaar heen communiceren.'*

*'Het was een verwijzing en de coördinator die plande een meeting in per kwartaal. Dat deed zij goed. Op deze manier wisten alle hulpverleners de laatste stand van zaken. Na verloop van tijd was er een vaste medewerker van het CJG.'*

*'Toen hij bij het Oppu liep moest een verwijzing weer via het CJG lopen en dat was niet handig. Dit zou onderling geregeld moeten worden. Dit kost mij veel extra energie.'*

*'Ik merk bij mijzelf dat ik zelf best verbaasd ben over hoe het eraan toegaat. Ik vind de samenwerking suboptimaal. In de praktijk wordt weinig samengewerkt met de ouders, terwijl de verslagen daar vol van staan. Het is niet mogelijk om structureel overleg in te plannen. Ik moet zelf initiatief nemen om samen te werken, bij mij ontbreekt de logica. De organisaties willen graag samenwerken, maar in de praktijk gebeurt het niet.'*

Bij de helft van de cliënten is het CJG als regievoerder actief. In net zo veel gevallen is het niet duidelijk wie de regievoerder is, volgens de respondent. Daarnaast zijn er een paar respondenten die op dit moment geen ondersteuning meer ontvangen, maar waarbij het CJG nog wel als achterwacht benaderbaar is.

### *Goede punten en verbeterpunten*

Er zijn tijdens de interviews ook aanbevelingen gedaan door cliënten zelf: wat zou volgens hen beter kunnen? Het is goed om te weten dat de meeste respondenten aangeven dat het CJG vooral zo verder moet gaan. Hieronder volgt een kleine opsomming van de punten die door de respondenten zijn aangedragen.

*'Goed is het meedenken, het contact, snelheid van reageren, alles wat ze moeten doen, gebeurt gewoon. Geen idee wat verbeterd moet worden. Enige wat moet verbeteren is de wachtlijsten korter krijgen en hulp toegankelijker. Daar kan het CJG niks aan doen.'*

*'Betrokkenheid is heel erg fijn en ik weet niet zo goed wat er beter kan en zijn we blij met de hulp die we krijgen.'*

*'Zij zouden goed moeten luisteren naar mij en niet alleen naar mijn vader. Ik vind dat ze goed zijn in het samenvatten van de gesprekken en de kernpunten. De mensen van het CJG zijn zelf ouders en dit helpt ook om een goed gesprek te voeren. Dit waardeer ik.'*

*'Ik vind dat er meer actie mag komen. Het aanvraagproces is te traag en te stroperig. Het CJG moet kortere lijntjes hebben met de instanties. Medewerker was wel prettig in de omgang en het overleg met de 8 partijen was goed georganiseerd.'*

*'Ik wil graag noemen dat het CJG wat mij betreft meer zou moeten doen om school iets strakker te kaderen in wat ze hebben gedaan voordat ze klakkeloos accepteren dat er zorg vanuit de gemeente moet komen.'*

## **8.6 Samenvatting van bevindingen ten aanzien van de resultaten en effecten**

### *Bevindingen ten aanzien van de resultaten*

De totale populatie van jeugdigen met jeugdhulp stijgt. Deze stijging is voornamelijk te zien bij cliënten die ambulante ondersteuning ontvangen. De behoefte aan jeugdhulp wordt sinds de decentralisaties eerder en sneller signaleerd. Professionals van het CJG De Bilt zijn immers aanwezig op vindplaatsen, zoals bij de huisarts en op school. Ook wordt in landelijke onderzoeken de 'omgekeerde' normalisatie genoemd als oorzaak. Het aantal cliënten dat jeugdhulp met verblijf ontvangt, schommelt door de jaren heen. Er lijkt een dalende trend zichtbaar in de aantallen jeugdhulp met verblijf.

De huisarts is in De Bilt verantwoordelijk voor bijna de helft van de verwijzingen naar specialistische zorg en ondersteuning. Het CJG verwijst verhoudingsgewijs steeds meer naar maatwerkvoorzieningen. Dit heeft te maken met de toename van het aantal cliënten (en aanmeldingen bij het CJG), maar ook met de nauwe samenwerking tussen het CJG, scholen en huisartsen.

De gemeente De Bilt heeft, net zoals veel andere gemeenten in Nederland, te maken met oplopende kosten in de jeugdhulp. Om deze tekorten tegen te gaan is het project kostenbeheersing sociaal domein gestart. Ook heeft de Task Force sociaal domein (in overleg met de gemeenteraad) denkrichtingen en maatregelen ontwikkeld. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in drie sporen die in totaal vijftien maatregelen bevatten. Al deze maatregelen zijn verder uitgewerkt in maatschappelijke businesscases. Een deel hiervan landt in de vernieuwde regionale inkoop (regionaal), terwijl een ander deel betrekking heeft op de lokale situatie.

In 2020 werd het duidelijk dat de tekorten in de jeugdhulp nog verder dan verwacht stegen. Als reactie hierop is de De Biltse Aanpak ontwikkeld. Deze is in oktober 2020 vastgesteld door de gemeenteraad. De Biltse Aanpak biedt handvatten voor de gemeente De Bilt en het CJG om scherp te sturen op de kostenontwikkeling in de jeugdhulp.

#### *Bevindingen uit het cliëntervaringsonderzoek*

Uit de gesprekken blijkt dat inwoners de toegang tot jeugdhulp (het CJG) goed kunnen vinden. Dat de route in veel gevallen via meerdere schijven loopt, wordt niet als storend ervaren omdat de meeste respondenten uiteindelijk de hulp krijgen die ze nodig hebben. Toch zijn er ook wel wat kritische geluiden over de wisselende contactpersonen, waardoor de overdracht vertraging heeft opgelopen. Het cliëntervaringsonderzoek wijst desondanks op voldoende vindbaarheid en bereikbaarheid van de gemeentelijke toegang (CJG).

De meeste respondenten kijken met een positief gevoel terug op het gesprek met het CJG, dat vaak als 'prettig' en 'constructief' wordt getypeerd. Respondenten hebben over het algemeen het idee dat er uitvoerig met hen over hun situatie gesproken is en dat zij voldoende de gelegenheid hadden om een beeld te schetsen van hun persoonlijke situatie. Er wordt ook aangegeven dat het gesprek breed wordt ingestoken en dat er over andere levensdomeinen, gezinsleden en problemen wordt gesproken.

De respondenten zijn erg positief over de houding en de bejegening van de medewerkers van het CJG. Een sterk gedeelde mening is dat de consultants betrokken zijn en een open houding aannemen in de gesprekken, waardoor men het gevoel heeft dat er samen naar een oplossing is gezocht.

De gemiddelde wachttijd voor het ontvangen van de hulp is volgens de helft van de respondenten kort, de andere helft ervaart juist wel lange wachttijden. Wanneer er langere wachttijden zijn, dan ligt dit vaak aan de zorgaanbieder en niet aan het CJG. Een aantal respondenten geeft zelfs aan dat het CJG er alles aan doet om de wachttijd zo kort mogelijk te houden, door de zorgaanbieder achter de broek te zitten of bij vertraging te zoeken naar alternatieven.

De inzet van voorliggende voorzieningen blijft een aandachtspunt. Geen van de respondenten maakte gebruik van een voorliggende voorziening en het lijkt ook geen onderwerp te zijn geweest tijdens de keukentafelgesprekken. Dit sluit aan bij de twee voorgaande hoofdstukken waar de bevinding werd gedaan dat het voorveld nog niet goed in kaart is gebracht (of bekend is bij de uitvoerende partijen), waardoor de contacten tussen CJG, zorgaanbieders en voorveld nog niet optimaal zijn.

Ongeveer twee derde van de respondenten is tevreden over de geboden ondersteuning. In sommige gevallen blijft het CJG nog betrokken en levert het overbruggingszorg om te zorgen dat de cliënten niet tussen wal en schip belanden. Over de gesprekken met het CJG als vorm van licht ambulante ondersteuning, zijn de respondenten erg tevreden.

In de gemeente De Bilt lijkt de samenwerking met zorgaanbieders, scholen en andere betrokken partijen), maar ook met de ouders of verzorgers goed te verlopen. Het CJG wordt hierbij vaak als de spin in het web en de drijvende kracht achter de samenwerking benoemd. Het beleggen van het regisseursschap is wel een verbeterpunt. Bij de helft van de 21 cliënten kon de respondent niet aangeven of en zo ja, wie de casusregisseur was.

Een aantal respondenten heeft verbeterpunten aangedragen, hoewel de meeste respondenten aangeven dat het CJG vooral zo door moest gaan. Het belangrijkste verbeterpunt dat naar voren kwam, was het leggen van kortere lijntjes tussen de verschillende partijen en het niet zomaar inzetten van zware (en dure) zorgtrajecten. Ook is in de gesprekken vaak aangegeven dat de wachttijd tussen het ontvangen van de beschikking en het daadwerkelijk inzetten van hulp soms (schrijnend) lang duurt, met alle risico's van dien.

## Hoofdstuk 9 Evaluatie en verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke manier de evaluatie en de verantwoording wordt afgelegd, en in hoeverre daarover teruggekoppeld wordt aan de raad. Daarbij gaan we ook in op de vraag of de raad met de huidige informatievoorziening heeft kunnen sturen en ook heeft gestuurd.

### Deelvragen

- |                                                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12. Hoe worden de taken die bij regio Zuid Oost Utrecht zijn belegd gemonitord, geëvalueerd en op welke wijze vindt hierover terugkoppeling plaats aan de raad? |
| 13. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd (en is dit tijdig, juist, volledig en begrijpelijk)?                                |

### 9.1 Informatievoorziening

In deze paragraaf wordt beschreven welke informatie wordt gedeeld met de gemeenteraad en in hoeverre er een systematiek is om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen in de uitvoering van de jeugdhulp.

#### *Informatie vanuit de P&C-cyclus*

In de P&C-cyclus legt het college verantwoording af over het gevoerde jeugdbeleid. Deze agenda bepaalt in hoge mate de inhoud van de verschillende documenten die onderdeel uitmaken van de jaarlijkse begrotingscyclus: de kadernota, de programmabegroting en de jaarstukken. Voor het controleren of het beleid zich verder ontwikkelt volgens de principes van de gestelde kaders, heeft de gemeenteraad van De Bilt de volgende gegevens tot zijn beschikking:

- Via de reguliere P&C-cyclus per jaar:
  - kadernota
  - programmabegroting
  - jaarverslag
  - accountantsverslag
- Monitor sociaal domein
- Overige documenten over voortgang
- Informatie over de toegang (CJG en Mens De Bilt)

#### *Monitoringsinstrumenten*

Ook buiten de P&C-cyclus van de gemeente wordt de raad van informatie voorzien, bijvoorbeeld via (jaar)rapportages die vanuit het CJG of Mens De Bilt worden aangeleverd. Daarnaast wordt de gemeenteraad bij ontwikkelingen in de regio geïnformeerd vanuit ZOU, bijvoorbeeld als er een nieuw inkoopkader vastgesteld moet worden, wanneer een aanbesteding van start gaat of wanneer er afwijkingen zijn. Regio ZOU verstuurt op dit moment twee keer per jaar een voortgangsrapportage aan de raad en er worden af en toe nieuwsbrieven gestuurd. Verder zijn ze bezig met het operationeel maken van een dashboard. Een compleet overzicht van de gedeelde informatie per jaar is te vinden in bijlage 2.

In 2020 heeft de gemeente de monitor sociaal domein gelanceerd. De monitor sociaal domein is onderdeel van de P&C-cyclus en heeft tot doel inzicht en informatie te geven over (financiële) ontwikkelingen binnen de Wmo en de jeugdhulp. De (structurele) ontwikkelingen die besproken worden in deze monitor, worden meegenomen in de reguliere P&C-cyclus. De bedoeling is deze monitor bij alle gemeenten in de regio Zuid Oost Utrecht op dezelfde manier in te richten.

In de monitor kan gekeken worden naar trends en ontwikkelingen rond cliënten en voorzieningen binnen het sociaal domein. De meeste raadsleden zijn blij dat het instrument is ontwikkeld en denken dat het op termijn in hun behoefte kan voorzien om trends en ontwikkelingen inzichtelijk te krijgen. Tegelijkertijd staat het instrument nog in de kinderschoenen en is het op dit moment nog niet mogelijk om hier zaken uit af te leiden dan wel goede vergelijkingen te maken.

Om meer inzicht in de cijfers zelf en het verhaal erachter te krijgen, heeft de gemeente de afgelopen jaren verschillende verbeteringen proberen door te voeren, zoals de aanstelling van een controller in het sociaal domein. Dit is niet alleen een functionaris die terugkijkt, maar ook iemand die trends en ontwikkelingen zichtbaar maakt. Met de controller sociaal domein vonden maandelijks gesprekken plaats met het college over de zichtbare ontwikkelingen. De vacature voor controller van het sociaal domein is inmiddels wel weer vacant. Voor inzicht en grip is eveneens een functionaris monitoring aangesteld die naar gegevens vanuit bijvoorbeeld ZorgNed kijkt. Deze functie wordt nu opgevuld door externe inhuur. Op personeelsvlak zit er duidelijk een kwetsbaarheid in de organisatie. Dat geldt overigens voor het hele sociaal domein binnen de gemeente. Zo is in bijna alle gesprekken expliciet het capaciteitstekort benoemt, dat volgens velen de oorzaak is van het niet altijd van de grond komen van plannen en dat de gemeente ook nog niet altijd de rol van regisseur kan pakken binnen het veld. Vandaar ook dat in De Biltse Aanpak ervoor gekozen is om het plan zo minimalistisch mogelijk te houden, zodat de uitvoering niet verder belast zou worden.

De meeste raadsleden beoordelen de informatievoorziening op dit moment, ondanks de verschillende monitoringsinstrumenten en verbeteracties, als onvoldoende. Uit gesprekken komt naar voren dat de informatiestroom op dit moment erg gefragmenteerd is en dat een overkoepelend beeld - ondanks alle hierboven genoemde stukken - ontbreekt voor de raad. Hierdoor heeft een deel van de raad op dit moment geen idee of zij alle benodigde informatie ontvangen om goed te kunnen controleren. Het probleem lijkt hierbij niet zozeer te zitten in de wijze van informatiedeling, maar met name in het delen zelf. In het gesprek met de raad is aangegeven dat zij vaak zelf om informatie moeten vragen en dat een proactieve houding vanuit het college wordt gemist. De informatie die vervolgens door het college wordt gedeeld, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Er is voor raadsleden geen beeld van de geleverde kwaliteit in de jeugdhulp. Dit is niet verwonderlijk, want er zijn - zoals in paragraaf 8.3 beschreven - al jaren geen clientervaringsonderzoeken gehouden en er zijn ook geen andere onderzoeken of indicatoren waaruit de kwaliteit van de jeugdhulp valt af te lezen. In het gesprek met de raad is aangegeven dat velen het veld zien als een 'black box'.

## 9.2 Informatie behandeling

Ieder jaar wordt de gemeenteraad een aantal keer meegenomen in de ontwikkelingen binnen het sociaal domein op een raadsinformatiebijeenkomst. Daarnaast wordt de raad regelmatig geïnformeerd via raadsinformatiebrieven. Ook op regionaal niveau worden er raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. De animo voor de regionale raadsinformatiebijeenkomsten is niet altijd even groot, merken respondenten op.

Er is een werkgroep sociaal domein waar de raad voorafgaand aan de formele besluitvorming op een laagdrempelige manier informatie kan inwinnen en in gesprek kan gaan met het college of uitvoeringspartners. Vanuit de raadswerkgroep wordt veel betrokkenheid getoond, met name bij de organisaties die zich bezighouden met de uitvoering. De informele raadswerkgroep sociaal domein is nu nog een gelegenheidsgezelschap die haar eigen agenda bepaalt. De werkgroep probeert de raad wel zo breed mogelijk te betrekken en te informeren. Door de bijeenkomsten van de werkgroep openbaar te maken, willen de leden zorgen dat meer raadsleden kennis en expertise opdoen over het sociaal domein.

Er is buiten de formele structuren en de werkgroep weinig agendering voor informele werkbezoeken of contact met het veld. Contacten met buiten zijn diffuus en onzichtbaar voor de organisatie; het is niet duidelijk of raadsleden ook individueel contact hebben met externe partijen. Er worden op dit moment geen gezamenlijke werkbezoeken gehouden voor de raad. Er is wel een uitnodiging geweest van het CJG en Mens De Bilt om over de samenvoeging te praten in de vorm van een raadsinformatieavond.

Over het algemeen wordt de wijze van aanbieden en behandelen van informatie als onvoldoende ervaren door de raad. De informatie wordt fragmentarisch aangeboden en behandeld, wat het ingewikkeld maakt om het geheel te overzien. Een raadslid gaf aan dat het voelt alsof ze door een rietje naar de jeugdhulp kijken. Ook worden er op dit moment nog geen kaderstellende debatten gevoerd over jeugdhulp waarin inhoudelijke doelstellingen worden geformuleerd, de raad zit toch meer in een toetsende rol.

Jeugdhulp is een complex beleidsterrein en ook zeer aan veranderingen onderhevig. Daardoor is het voor veel raadsleden aanpoten om alle informatie tot zich te nemen en daarmee de rol van kadersteller en controleur te pakken. Het college en de organisatie erkennen de complexiteit van de jeugdhulp. Er wordt ook wel gepoogd om de raad beter te informeren en om ze beter in stelling te brengen om kaders te stellen en te controleren.

Een goed voorbeeld van het in positie brengen van de raad om kaders te kunnen stellen, is De Biltse Aanpak. Het college heeft de raad (via de informele raadswerkgroep) actief betrokken bij het opstellen van De Biltse Aanpak, om hen deelgenoot te maken van het proces en het eindproduct. Het op- en vaststellen van De Biltse Aanpak is een goed voorbeeld van het vroeg betrekken van de raad. De Biltse Aanpak is ook unaniem aangenomen. De Biltse Aanpak is bij alles het overkoepelend kader. De raad ervaart De Biltse aanpak als een stap in de goede richting om meer grip te krijgen op het jeugdbeleid.

### 9.3 Sturing door de raad

In de beeldvormende raadscommissie wordt een (eerste) politieke oordeel gegeven over een voorstel of een beleidsplan. Hier vindt een politieke discussie plaats over de aangeleverde informatie. Idealiter heeft de voorafgaande fase van beeldvorming de juiste context en informatie geboden om deze discussie op het juiste niveau te voeren. Uit gesprekken komt naar voren dat de meeste raadsleden, door de wijze waarop informatie wordt behandeld in de beeldvormende fase, in de oordeelsvormende en besluitvormende fase doorgaans goed geïnformeerd discussie kunnen voeren over hetgeen wat voorligt. Tegelijkertijd is er ook een groep die nog een zekere kennisachterstand ervaart en daardoor moeite heeft om in de discussie de juiste uitgangspunten te formuleren ten aanzien van jeugdhulp.

Na de oordeelsvorming wordt een besluit genomen in de raadsvergadering. Afhankelijk van de discussie in de commissievergadering gaat het om een hamerstuk (eventueel met stemverklaring) of een bespreekstuk. Een bespreekstuk biedt de ruimte voor verdere discussie en het vormen van een standpunt. Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van jeugdhulp de afgelopen jaren geen moties en geen amendementen zijn ingediend. Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar als gevolg van de complexiteit van het onderwerp, worden de geijkte controle- en sturingsinstrumenten niet snel ingezet. Zo zijn er de afgelopen jaren ook geen officiële raadsvragen gesteld over (de uitvoering van) de jeugdhulp; wel over het sociaal domein en de daarmee gemoeide kosten. Uit gesprekken blijkt ook dat het lastig is om instrumenten in te zetten als het overkoepelende beeld mist en er ook geen doelstellingen zijn waarop gestuurd kan worden. Zoals eerder aangegeven zit de raad op dit moment vooral in de rol van de controleur, maar voelt zich ook nog niet volledig geëquipeerd in die rol.

#### *Samenwerking met raden in de regio*

De samenwerking ZOU is een netwerksamenwerking en is goed beschouwd een *coalition of the willing*. Er is een structuur waarin verschillende regionale overleggen plaatsvinden, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Op het niveau van de raad vindt er echter weinig tot geen samenwerking plaats in de regio. Uit gesprekken komt naar voren dat de gemeenteraad van De Bilt een sterke bewaker is van de *couleur locale*. Plannen die regionaal worden ontwikkeld worden vaak erg kritisch bekeken. Dit leidt er soms toe dat het college en de ambtenaren in een spagaat zitten aan de regiotafels. Vanuit ZOU zijn er daarom voornemens om vaker gezamenlijke raadsavonden te organiseren, vooral voor uitwisseling van informatie en actuele thema's. Op dit moment is de regionale samenwerking tussen raden minimaal. Er vindt buiten de bijeenkomsten geen informatie uitwisseling plaats tussen de raden, ook wordt er niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp. Uit diverse gesprekken komt naar voren dat dit als een groot gemis wordt ervaren.

### 9.3 Samenvatting van de bevindingen ten aanzien van de evaluatie en verantwoording

De raad ontvangt vanuit de P&C-cyclus, maar ook daarbuiten, verschillende stukken, bijvoorbeeld rapportages die vanuit het CJG en Mens De Bilt worden aangeleverd, maar ook vanuit de regio ontvangt de raad informatie bij ontwikkelingen. ZOU verstuurt op dit moment nog geen kwartaal- of jaarrapportages aan de raad waarmee de voortgang valt te monitoren. Om een beeld te schetsen van de ontwikkeling in de jeugdhulp is een monitor sociaal domein ontwikkeld die inzicht moet geven in trends en ontwikkelingen rond cliënten en voorzieningen. Dit instrument is volgens raadsleden een stap in de goede richting voor betere monitoring, maar het staat nog wel in kinderschoenen.

Om meer inzicht in de cijfers zelf en het verhaal erachter te krijgen, heeft de gemeente afgelopen jaren verschillende verbeteringen proberen door te voeren, zoals de aanstelling van een controller in het sociaal domein en een functionaris monitoring. Beide functies worden op dit moment niet vervuld door eigen mensen. Op personeelsvlak zit er duidelijk een kwetsbaarheid in de organisatie. Zo is in bijna alle gesprekken expliciet het capaciteitstekort benoemd, wat volgens velen de oorzaak is van dat plannen niet altijd van de grond komen en dat de gemeente ook nog niet altijd de rol van regisseur kan pakken binnen het veld.

De meeste raadsleden beoordelen de informatievoorziening op dit moment ondanks de verschillende monitoringsinstrumenten en verbeteracties als onvoldoende. Uit gesprekken komt naar voren dat de informatiestroom op dit moment erg gefragmenteerd is en dat een overkoepelend beeld - ondanks alle hierboven genoemde stukken - ontbreekt voor de raad. Het probleem lijkt hierbij niet zozeer te zitten in de wijze van informatiedeling, maar met name in het delen zelf. In het gesprek met de raad is aangegeven dat zij vaak zelf om informatie moeten vragen en dat een proactieve houding vanuit het college wordt gemist. De informatie die vervolgens door het college wordt gedeeld, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van raadsleden. Er is voor raadsleden ook geen beeld van de geleverde kwaliteit in de jeugdhulp. Dit is niet verwonderlijk, want er zijn al jaren geen clientervaringsonderzoeken gehouden en er zijn ook geen andere onderzoeken of indicatoren waaruit de kwaliteit van de jeugdhulp valt af te lezen.

Er is een werkgroep sociaal domein waar de raad voorafgaand aan de formele besluitvorming op een laagdrempelige manier informatie kan inwinnen en in gesprek kan gaan met het college of uitvoeringspartners. De informele raadswerkgroep sociaal domein is nu nog een gelegenheidsgezelschap die haar eigen agenda bepaalt. Er is buiten de formele structuren en de werkgroep weinig agendering voor informele werkbezoeken of contact met het veld.

Jeugdhulp is een complex beleidsterrein en ook zeer aan veranderingen onderhevig. Daardoor is het voor veel raadsleden aanpoten om alle informatie tot zich te nemen en daarmee de rol van kadersteller en controleur te pakken. Het college en de organisatie erkennen de complexiteit van de jeugdhulp. Er wordt ook wel gepoogd om de raad beter te informeren en om ze beter in stelling te brengen om kaders te stellen en te controleren.

Een goed voorbeeld van het in positie brengen van de raad om kaders te kunnen stellen, is De Biltse Aanpak. Het college heeft de raad actief betrokken bij het opstellen van De Biltse Aanpak. De Biltse Aanpak is ook unaniem aangenomen. De raad ervaart De Biltse aanpak als een stap in de goede richting om meer grip te krijgen op het jeugdbeleid.

Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van jeugdhulp de afgelopen jaren geen moties en geen amendementen zijn ingediend. Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar als gevolg van de complexiteit van het onderwerp, worden de formele sturings- en controle-instrumenten niet snel ingezet. Zo zijn er de afgelopen jaren ook geen formele raadsvragen gesteld over (de uitvoering van) de jeugdhulp. Tijdens de raadsvergaderingen worden mondeling wel regelmatig vragen gesteld en soms worden er technische vragen door ambtenaren beantwoord. Zoals eerder aangegeven zit de raad op dit moment vooral in de rol van de controleur, maar voelt de raad zich ook nog niet volledig geëquipeerd in die rol.

Ook op regionaal niveau worden er raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd. De animo voor de regionale raadsinformatiebijeenkomsten is niet altijd even groot, merken respondenten op. Vanuit de regio ZOU zijn er voornemens om vaker gezamenlijke raadsavonden te organiseren, vooral voor uitwisseling van informatie en actuele thema's. Op dit moment is de regionale samenwerking tussen raden minimaal. Er vindt buiten de informatiebijeenkomsten geen informatie uitwisseling plaats tussen de raden, ook wordt er niet gezamenlijk nagedacht over zienswijzen of doelstellingen voor de inkoop van jeugdhulp. Uit diverse gesprekken komt naar voren dat dit als een groot gemis wordt ervaren.

## Bijlage 1      Normenkader

| Onderzoeksvraag                                                                                                                                                                          | Norm                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Welke kaders en richtlijnen hebben raad en college met elkaar afgesproken ten aanzien van de jeugdhulp en de transformatie van jeugdhulp (beleidsplan, beleidsregels, verordeningen)? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidskader is vastgesteld en actueel.</li> <li>• De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd.</li> <li>• Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt.</li> <li>• De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van hun kaderstellende rol.</li> <li>• Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken vanuit hun adviseursrol in de totstandkoming van het beleid.</li> </ul> |
| 2. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taken?                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd (of SMT).</li> <li>• Er is expliciet in kaart gebracht in hoeverre de geformuleerde streefwaarden zijn gerealiseerd.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 3. Er is een overzicht van taken en afspraken die zijn gemaakt met de regio Zuid Oost Utrecht over de taken die daar zijn belegd.                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een overzicht van taken en afspraken die zijn gemaakt met de regio Zuid Oost Utrecht over de taken die daar zijn belegd.</li> <li>• De gemaakte afspraken zijn concreet en uitvoerbaar.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4. Hoe is de toegang tot jeugdhulp georganiseerd en welke rol vervult het CJG hierbinnen?                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is.</li> <li>• Er zijn stukken (op de website), die cliënten informeren over hoe zij een aanvraag kunnen doen voor jeugdhulp.</li> <li>• Er is vanuit het CJG (maar ook vanuit de gemeente) actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.</li> </ul>                  |

|                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. In hoeverre worden de (transformatie)doelstellingen behaald?                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De prestaties van de gemeente zijn inzichtelijk gemaakt en in lijn met de geformuleerde streefwaarden en doelen.</li> <li>• Er is sprake van afschaling, inzet van het eigen netwerk, inzet van vrijwilligers en uitstroom.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 6. Hoe verloopt de samenwerking met zorgverleners buiten het CJG (huisartsen, tweedelijns, voorveld)?              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is nauwe samenwerking tussen het CJG, huisartsen, jeugdartsen en gecertificeerde instellingen.</li> <li>• Er is sprake van een duidelijke toegang.</li> <li>• Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners en professionals.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                  |
| 7. Wat zijn de ervaringen van zorgaanbieders met het beleid en de daaruit voortvloeiende werkwijze?                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het huidige beleid en de werkwijze zijn herkenbaar voor zorgaanbieders.</li> <li>• Zorgaanbieders kunnen uit de voeten met de huidige werkwijze.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 8. Wat zijn de kenmerken van de cliëntenpopulatie en hoe ontwikkelt deze zich?                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</li> <li>• Er is een overzicht van de uitvoeringskosten beschikbaar.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 9. In hoeverre zijn de huidige budgetten toereikend voor het uitvoeren van het beleid?                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De kosten voor de uitvoering blijven binnen de gestelde kaders van de gemeenteraad.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 10. Welke ervaring hebben cliënten met het gevoerde beleid en de uitvoering? Ervaren zij passende en tijdige hulp? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt passende zorg geboden en de tevredenheid hierover wordt gemonitord.</li> <li>• Er zijn cliëntervaringsonderzoeken gehouden zoals bepaald is door het Ministerie van VWS.</li> <li>• Er wordt gericht zorg ingezet om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten. Onnodige stapeling wordt voorkomen.</li> <li>• Cliënten zijn tevreden over de manier waarop jeugdhulp wordt aangeboden en herkennen een duidelijke werkwijze van de gemeente De Bilt.</li> </ul> |

|                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 11. Is de toegankelijkheid van de jeugdzorg voldoende gewaarborgd?                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Er is sprake van een duidelijke en eenduidige toegang, waarbij cliënten weten waar ze terecht kunnen, dan wel naar de goede plek worden verwezen met ondersteuningsvragen.</li><li>• Het CJG staat bekend als de organisatie waar men terecht kan als er vragen zijn over jeugdhulp.</li><li>• Huisartsen en medisch specialisten verwijzen – voor zover noodzakelijk – door naar het CJG.</li></ul>                                                                          |
| 12. Hoe worden de taken die bij regio Zuid Oost Utrecht zijn belegd gemonitord, geëvalueerd en op welke wijze vindt hierover terugkoppeling plaats aan de raad? | <ul style="list-style-type: none"><li>• ZorginZou rapporteert aan management, college en raad over de inkoop, contracten en betalingen.</li><li>• Er vindt een jaarlijkse evaluatie plaats die gedeeld wordt met de gemeenteraad.</li><li>• De gedeelde informatie is tijdig, toegankelijk en duidelijk voor de gemeenteraad.</li></ul>                                                                                                                                                                               |
| 13. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd (en is dit tijdig, juist, volledig en begrijpelijk)?                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan).</li><li>• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar).</li><li>• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig.</li><li>• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding).</li></ul> |

## Bijlage 2 Bestudeerde documenten

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verordening Jeugd</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Verordening Jeugdhulp gemeente De Bilt 2017</li> <li>2. Verordening Jeugdhulp gemeente De Bilt 2019</li> <li>3. Verordening Jeugdhulp gemeente De Bilt 2021</li> <li>4. Toelichting op verordening Jeugdhulp gemeente De Bilt 2021</li> </ol>                                                                                                                               |
| <b>Beleidsregels</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>5. Beleids- en nadere regels Jeugdhulp De Bilt 2017</li> <li>6. De Biltse Aanpak</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Beleidsplannen</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Biltse Jeugd in beeld 2016-2019, <i>Integraal jeugdbeleid gemeente De Bilt</i></li> <li>8. Jong van Hart - Hart voor jong, <i>Integraal jeugdbeleid gemeente De Bilt 2021-2024</i></li> <li>9. Gezondheid in beweging, <i>Nota lokaal gezondheidsbeleid gemeente De Bilt 2021-2024</i></li> <li>10. Talent voor Taal, <i>onderwijsachterstandenbeleid 2021-2024</i></li> </ol> |
| <b>Visiedocument (lokaal en regionaal)</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>11. <i>Jeugdhulp... route ZuidOost</i>, Regionaal beleidskader Transitie Jeugdzorg, Zuid Oost Utrecht</li> <li>12. Transformatieagenda 2018/2019, jeugdhulp Regio Zuid Oost Utrecht</li> <li>13. Regionale Koers, <i>Inkoop jeugdzorg en Wmo begeleiding (2020-2025)</i></li> </ol>                                                                          |
| <b>Collegeprogramma's</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>14. Coalitieakkoord De Bilt 'Samen bouwen aan een topklimaat'</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Maatschappelijke businesscases</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maatschappelijke kosten baten analyse Regionale inkoopkoers</li> <li>2. Maatschappelijke Businesscase - Toegang jeugdhulp</li> <li>3. Advies Maatschappelijke Businesscase - Preventie</li> <li>4. Raadsvoorstel Maatschappelijke Businesscase - Preventie</li> </ol>                                                                                          |
| <b>Cliëntervaringsonderzoeken</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cliëntervaringsonderzoek 2016</li> <li>2. Cliëntervaringsonderzoek 2017</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Voortgangsrapportages</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Monitor Sociaal Domein 2019 2de</li> <li>2. Monitor Sociaal Domein 2019</li> <li>3. Monitor Sociaal Domein - Wijkanalyse jeugdhulp</li> <li>4. Monitor Sociaal Domein 1ste helft 2020</li> <li>5. Jaarverantwoording CJG 2019</li> <li>6. Boekwerk Kadernota 2020</li> <li>7. ML gemeente De Bilt 2020</li> <li>8. Jaarrapportage Diagnostisch Team 2020</li> </ol>     |
| <b>Adviezen Adviesraad Sociaal Domein</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Advies mBC 'Strenger aan de poot'</li> <li>2. Advies concept verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugd 2020</li> <li>3. Advies mBC Toegang jeugdzorg</li> <li>4. Advies De Biltse Aanpak</li> <li>5. Advies Jeugdbeleid</li> </ol>                                                                                                               |
| <b>Overige stukken</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dienstverleningsovereenkomst MENS De Bilt <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Dienstverleningsovereenkomst</li> </ol> </li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                       |

- b. Algemene voorwaarden
  - c. Algemene en administratieve afspraken
  - d. Prestatieafspraken CJG
- 2. Werkafspraken doorbraaktafels
  - 1 Werkafspraken doorbraaktafel passend onderwijs thuiszitters
  - 2 Werkafspraken doorbraaktafel jeugdhulp
  - 3 Oplegger bij werkafspraken doorbraaktafels
  - 4 Communicatiebericht doorbraaktafels
  - 5 Werkafspraken en data doorbraaktafel thuiszitter
- 3. Klachten/bezwaarschriften
  - 1. Jaarbrief AKJ 2020
  - 2. Informatie bezwaarschriften
  - 3. Klachtenprocedure CJG De Bilt
- 4. Werkprocessen CJG
  - 1 Kwaliteitshandboek CJG De Bilt
  - 2 Crisisschema CJG De Bilt
  - 3 Stappenschema coördinatie van zorg;
  - 4 PGB instructie medewerkers toegang De Bilt
  - 5 Proces onderzoek CJG jeugdhulp
  - 6 Voortgangsrapportage regio ZOU met daarin een link naar info over coördinatie van zorg.
  - 7 Protocol Meldcode
  - 8 Richtlijn CVZ 1Gezin1Plan1Regisseur
  - 9 Samenwerkingsovereenkomst SAVE werkwijze
  - 10 DEF Schema samenwerkingsafspraken GI-LT
- 5. Motie 'In positie brengen gemeenteraad'
- 6. Raadsvoorstel 'Kostenbeheersing Sociaal Domein'
- 7. Overzicht jeugdhulpvoorzieningen De Bilt

## Bijlage 3      Respondentenlijst

| Interne gesprekspartners                          |
|---------------------------------------------------|
| Procesregisseur Sociaal Domein                    |
| Beleidsmedewerker Jeugdhulp                       |
| Beleidsmedewerker Jeugd en Volksgezondheid        |
| Coördinator en teamleider CJG                     |
| Kwaliteitsmedewerker CJG                          |
| Gedragswetenschapper CJG                          |
| Directeur Sociaal Domein gemeente De Bilt         |
| Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein              |
| Wethouder jeugdzorg en jeugdhulp gemeente De Bilt |
| Vertegenwoordiging van de gemeenteraad            |
| Externe gesprekspartners                          |
| Directeur van DELTA                               |
| Projectleider transformatieagenda regio ZOU       |
| Regiomanager SAVE                                 |
| Directeur MENS De Bilt                            |

|                                                   |
|---------------------------------------------------|
| Contractmanager Jeugd van de regio ZOU            |
| Manager zorg Youké                                |
| Beleidsmedewerker Jayca cc                        |
| Manager en psychiatrisch verpleegkundige Jayca cc |
| Praktijkhouder en GZ Psycholoog Praktijk op Maat  |
| Rector en bestuurder van Het Nieuwe Lyceum        |

## Bijlage 4      Topiclijst voor cliënten

### Achtergrond

- Leeftijd van het kind
- Met wie wordt dit interview gehouden (kind zelf, de ouder, iemand anders)?

### Persoonlijke situatie

- Situatie en persoonlijke omstandigheden van de jongere  
*(Wat is de persoonlijke situatie van de cliënt? Zijn er al vormen van professionele of informele ondersteuning? Hoe ziet het netwerk van de jongere eruit? Is er hulp en ondersteuning vanuit dit netwerk? Wat is de reden tot de hulp of ondersteuning?)*

### Toegangsproces

- Hoe is de jongere bij CJG/ Diagnostisch Team terechtgekomen?  
*(Was er al sprake van ondersteuning of betreft het een nieuwe cliënt? Is er sprake van een doorverwijzing of heeft de jongere/ouder als eerste contact gezocht met de gemeente? Hoe hebben zij deze toegang ervaren? Via welke route jeugdhulp ontvangen: opvoedondersteuner, (huis)arts of anders.)*
- Hoe is de overdracht van verwijzer (CJG of Diagnostisch Team) naar instelling verlopen?

### Gesprek

- Heeft er een huisbezoek plaatsgevonden na de melding?
- Duurde het lang voordat je een gesprek had met het CJG/Diagnostisch Team?
- Waar was dit gesprek? (Thuis/telefonisch/bij de gemeente/huisarts?)
- Wie waren bij het gesprek aanwezig?  
*(Cliënt alleen/ouders/hulpverlener(s)/cliëntondersteuner/iemand anders?)*
- Wat waren de verwachtingen van het gesprek?  
*(Was de jongere en/of ouder voorbereid? Welke informatie hebben zij voorafgaand aan het gesprek ontvangen? Wat waren de verwachtingen? Met welke gevoelens werd er uitgekeken naar het gesprek?)*
- Welke onderwerpen zijn in het gesprek aan bod gekomen?  
*(Is er een breed vraaggesprek gevoerd? Zijn verschillende levensdomeinen besproken? Wat vond de jongere en/of ouders daarvan? Heeft dit toegevoegde waarde gehad en een breder beeld geschetst over situatie/mogelijkheden/interventies?)*
- Is er tijdens het gesprek aandacht geweest voor de eigen kracht van de jongere en/of ouders?  
*(Is er gesproken over het netwerk en de mogelijke bijdrage van het netwerk bij de oplossing? Is uitgegaan van de mogelijkheden van de jeugdigen en/of ouder? Heeft de jongere en/of ouder het gevoel invloed te hebben op de doelen en het proces? Is een oplossing met behulp van eigen kracht mogelijk en duurzaam en wat vindt de jongere en/of ouder daarvan?)*

### Consulent/hulpverlener

- Is er voldoende gelegenheid geweest om een goed beeld te schetsen van de persoonlijke situatie?

- Wat vond de jongere en/of ouder van de houding van de consulent/hulpverlener?
- Wat vond de jongere en/of ouder van de kennis en ervaring van de consulent?
- Wat vond de jongere en/of ouder van de manier waarop er rekening gehouden werd met privacy?
- Wat vond de jongere en/of ouder van het gesprek als geheel?
- Hoe tevreden is de jongere en/of ouder over de bereikbaarheid/locatie/tijden/afspraken met de consulent?
- Is er gesproken over algemene voorzieningen waar ze gebruik van kunnen maken? Zo ja, welke? Bijvoorbeeld steunouder, homestart of POH-GGZ-J (Houdt het CJG de vinger aan de pols na verloop van ondersteuning?)

## Oplossing

- Wat voor oplossing(en) is (zijn) er uit het gesprek naar voren gekomen? *(Eigen kracht/omgeving, algemene/collectieve voorziening en/of een individuele voorziening?)*
- Welke rol speelt het CJG bij deze oplossing?
- Wat was uw rol bij het bepalen van de oplossing?
- Hoe lang duurde het voordat je de hulp kreeg?
- Hoe waardeert de jongere en/of ouder deze oplossing? *(Vindt de jongere en/of ouder de oplossing passend? Is de oplossing in samenspraak met de consulent tot stand gekomen? Zijn er meerdere mogelijkheden verkend?)*
- Wat is het resultaat van de oplossing? *(De mate van zelfstandigheid is vergroot, de omgang met anderen (familie, vrienden, school, werk) is verbeterd, de mate van zelfvertrouwen, dagbesteding, de afname van klachten, anders)*
- Welke factoren hebben bijgedragen aan dit resultaat? *(De relatie/kennis/ervaring met de betrokken medewerker, netwerk, de mate waarin er aangesloten wordt bij de hulpvraag, eigen motivatie en de manier waarop hiermee omgegaan wordt)*

## Samenwerking

- Hoe verloopt de samenwerking tussen de organisaties (of afdelingen), indien u van meerdere organisaties hulp ontvangt? Is er sprake van één gezin, één plan, één regisseur? *(Zijn de betrokken hulpverleners op de hoogte van elkaar? In hoeverre is er sprake van afstemming tussen de verschillende organisaties? In hoeverre heeft u het idee dat de verschillende organisaties elkaar aanvullen of dat er sprake is van overlap? Heeft u een vaste hulpverlener die weet hoe het met u gaat en wie er betrokken zijn (regie)?)*
- Is er sprake geweest van regie vanuit ofwel een hulpverlener ofwel een medewerker van het CJG?

## Nazorg

- Is het probleem met deze oplossing verminderd? Zo nee, hoe gaat het nu verder?
- Is er nog contact met het CJG?

## Verbeterpunten

- Wat gaat goed, wat kan beter? Zijn er nog zaken die de persoon kwijt wil?