

Sturen op jeugdzorg

Rekenkameronderzoek



Sturen op jeugdzorg

Rekenkameronderzoek

Rapportage

Rekenkamer Berg en Dal

Inhoudsopgave

H1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Sturen op jeugdhulp	1
1.3 Rol van de gemeenteraad	2
1.4 Leeswijzer	3
H2 Onderzoeksaanpak	4
2.1 Doelstelling	4
2.2 Hoofdvraag en deelvragen	4
2.3 Onderzoeksmethoden	5
2.3.1 Deskresearch	5
2.3.2 Interviews met betrokken partijen	5
H3 Beleid	6
3.1 Lokaal jeugdbeleid	6
3.1.1 Uitgangspunten van het lokaal beleid	6
3.1.2 Doelstellingen in het lokaal beleid	7
3.2 Regionale samenwerking	8
3.2.1 Uitgangspunten van het regionaal beleid	8
3.2.2 Landelijke ontwikkelingen met regionale en lokale gevolgen	9
3.3 Résumé	11
H4 Organisatie en uitvoering	12
4.1 Organisatie	12
4.1.1 Inrichting van de toegang	12
4.1.2 Capaciteit en interne samenwerking	13
4.1.3 Opgavegericht werken	13
4.2 Samenwerking	14
4.2.1 Sturen op verwijzers	14
4.2.2 Samenwerking met het voorliggend veld	14
4.2.3 Ervaringen met regionale samenwerking	15
4.2.4 Samenwerking met zorgaanbieders	16
4.3 Résumé	17
H5 Monitoring en verantwoording	18
5.1 Datagedreven werken en monitoring	18
5.2 Ontwikkelingen in het jeugdhulpgebruik	19
5.2.1 Ontwikkelingen in de aard en omvang van het jeugdhulpgebruik	19
5.2.2 Ontwikkelingen in de uitgaven	21
5.2.2 Achtergronden en oorzaken	22
5.2.3 Ervaringen van jongeren en hun ouders	24

5.3 Jeugdhulp op de agenda van de raad	24
5.3.1 Informatievoorziening versus informatiebehoefte	24
5.3.2 De rollen van de raad	26
5.4 Toekomstperspectief	26
5.5 Résumé	26
H6 Conclusies en aanbevelingen	28
6.1 Conclusies	28
6.2 Aanbevelingen	29
Bijlage 1 Normenkader	32
Bijlage 2 Bestuurlijke reactie	35
Bijlage 3 Nawoord Rekenkamer	37
Colofon	38

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

H1 | Inleiding

1.1 Achtergrond

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

De transformatie van de jeugdhulp gaat gepaard met een bezuinigingsopgave en dat blijkt voor veruit de meeste Nederlandse gemeenten een grote uitdaging. Op dit moment worden veel Nederlandse gemeenten geconfronteerd met financiële tekorten als gevolg van een toenemende en meer complexe vraag naar jeugdhulp, sturingsproblemen en zorgen over de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

De jeugdzorg legt een groot beslag op de gemeentelijke begroting. Oplopende tekorten op het gebied van jeugdzorg hebben ook gevolgen voor andere taken van de gemeente. Het onderwerp staat hoog op de agenda bij veel gemeenten, waaronder de gemeente Berg en Dal. In de gemeente Berg en Dal is vanaf de invoering van de Jeugdwet het aandeel jongeren met jeugdhulp gestegen van ruim 10% in 2015 naar ruim 13% in 2023 waarmee ook de uitgaven zijn toegenomen.¹

1.2 Sturen op jeugdhulp

Gemeenten zoeken naar grip op de (financiële) ontwikkelingen die zich momenteel voordoen in de jeugdhulp. In recent (rekenkamer)onderzoek² is geïnventariseerd welke mogelijkheden gemeenten binnen voornoemde opgaven hebben om de tekorten in de jeugdhulp tegen te gaan. Grofweg zijn dit:

1. De grip op de toegang verbeteren.

Jeugdhulpvoorzieningen zijn toegankelijk via de gemeente, maar er zijn ook andere toegangspoorten, zoals huisartsen en Gecertificeerde Instellingen. Elke verwijzer heeft invloed op de kosten: de verwijzer bepaalt namelijk welke duur en intensiteit van zorg passend zijn bij de hulpvraag. In veel gemeenten blijkt het merendeel van de verwijzingen plaats te vinden via niet-gemeentelijke instellingen waardoor gemeenten dus maar beperkte controle hebben op de verwijzingen en daarmee op de kosten. Door onder meer het verbeteren van de samenwerking met de huisartsen, het organiseren van laagdrempelige toegang en het beter afstemmen van het aanbod op de vraag proberen gemeenten hun grip op de toegang te versterken.

¹ Waarstaatjegemeente.nl; geraadpleegd op 26 november 2024.

² Onder meer onderzoek van BMC naar sturing op jeugdhulp in opdracht van Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch en Rekenkamer Waalwijk.

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

Inkopen van jeugdhulp kan op verschillende manieren: via het zelf uitvoeren van de diensten, via een subsidie of via een aanbesteding. Gemeenten moeten keuzes maken ten aanzien van de aanbieders die worden gecontracteerd, het aantal te contracteren aanbieders, de samenwerkingsvorm en de sturing op de aanbieders. Door regionale samenwerking in de inkoop van bepaalde vormen van zorg en ondersteuning proberen gemeenten de uitvoerings- en administratiekosten terug te dringen, die veelal het gevolg zijn van een groot aantal gecontracteerde zorgaanbieders. Gemeenten kunnen voor de jeugdzorg kiezen voor drie soorten bekostigingsmodellen: productiebekostiging (pxq-bekostiging), resultaatbekostiging en populatiebekostiging. Het bekostigingsmodel bepaalt op grond van welke achterliggende redenatie een zorgaanbieder wordt betaald en van elk bekostigingsmodel gaat een andere financiële prikkel uit voor de hoeveelheid zorg die wordt geboden.

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

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

4. In de uitvoering de grip op de financiën versterken.

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

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

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

1.3 Rol van de gemeenteraad

Gemeenteraden zoeken naar manieren om beter zicht te krijgen op en sturing te geven aan de (financiële) ontwikkelingen in de jeugdhulp. Zij lopen daarbij tegen verschillende uitdagingen aan. In 2020 concludeerde de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een onderzoek naar de sturende rol van gemeenteraden in het sociaal domein dat zorgthema's, zoals de jeugdhulp, nog steeds een weinig politiek karakter hebben. Dit geldt zowel voor de achterliggende visie op deze taken als voor de afwegingen die gemeenten moeten maken om de schaarse middelen over het sociaal domein te verdelen.

Dit heeft volgens de ROB verschillende oorzaken, waaronder de aard van het onderwerp:³ *'Gemeenteraadsleden willen zo goed mogelijke zorg en ondersteuning voor iedere bewoner en vinden het moeilijk om daarin (politieke) keuzes te maken. Hun terughoudendheid heeft onder andere te maken met het gegeven dat iedere keuze in beleid het leven van kwetsbare inwoners kan raken. Het wordt nog lastiger als de uitkomst van keuzes in beleid moeilijk te voorspellen blijkt.'*

Daarnaast, zo concludeert de ROB, is er niet veel alternatief om uit te kiezen als kadernota's en beleidsnota's vooral als hamerstuk worden voorgelegd aan raadsleden zonder dat zij zorgvuldig meegenomen zijn in het proces dat daaraan vooraf gaat. Ook worstelen gemeenteraden met hun plek in de regionale samenwerkingsverbanden en hebben ze te maken met het Rijk dat tussen de alledaagse hectiek door ingrijpt en, zonder dat daarbij altijd wordt gezocht naar afstemming, aanpassingen in de wet- en regelgeving doet. Hierdoor wordt de sturingsruimte van raadsleden en hun gevoel van eigenaarschap over beleid in het sociaal domein beperkt, aldus de ROB. De ROB heeft uit de bevindingen van zijn onderzoek drie factoren gedestilleerd die van invloed zijn op de sturingsruimte van gemeenteraden. Twee daarvan zijn interne factoren: de aard van het bestuurlijk proces en de bestuurscultuur. De derde is de invloed van de in het sociaal domein steeds veranderende dynamiek en de grote hoeveelheid belanghebbenden, met andere woorden de bestuurlijke context.

1.4 Leeswijzer

De Rekenkamer Berg en Dal heeft onderzoek uitgevoerd naar de jeugdzorg in de gemeente. De Rekenkamer ziet het als een buitengewoon actueel onderwerp, zowel relevant voor wat betreft de kwaliteit van zorg voor een relatief kwetsbare doelgroep als voor wat betreft de impact op de financiële huishouding van de gemeente Berg en Dal. In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van dit onderzoek geschetst. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven en geduid welk beleid er regionaal en door de gemeente Berg en Dal is opgesteld ten aanzien van jeugdzorg. De organisatie en uitvoering van het beleid komen aan de orde in hoofdstuk 4 waarna in hoofdstuk 5 de (inrichting van de) monitoring en verantwoording over het beleid worden geduid.

³ ROB, *Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*, 2020, p.4.

H2 | Onderzoeksaanpak

2.1 Doelstelling

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer Berg en Dal de gemeenteraad meer inzicht bieden in de ontwikkelingen in de aard, omvang en kosten van de jeugdzorg en in de wijze waarop de jeugdzorg in de gemeente is georganiseerd en wordt uitgevoerd. De Rekenkamer kijkt in het onderzoek niet alleen terug, maar betreft ook de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd hierin, zodat de gemeenteraad zicht krijgt op het perspectief van de gemeente. Daarnaast geeft het onderzoek inzicht in de rol die de gemeenteraad zelf heeft in het sturen op de jeugdzorg.

2.2 Hoofdvraag en deelvragen

De Rekenkamer Berg en Dal heeft op basis van voorgaande doelstellingen de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Is er sprake van doeltreffende en doelmatige jeugdzorg in de gemeente Berg en Dal en wordt er goed voorgesorteerd op de afspraken uit de Hervormingsagenda Jeugd?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen.

Beleid

- Is er sprake van helder geformuleerd en vastgesteld beleid, met duidelijke doelen en kaders?
- In hoeverre en op welke wijze is dit beleid vertaald naar de uitvoering?
- Hoe verhoudt het jeugdbeleid van de gemeente Berg en Dal zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Rijk van Nijmegen zijn gemaakt?

Organisatie en uitvoering

- Hoe zijn de jeugdhulp (inclusief de toegang en verwijzing) en preventie georganiseerd?
- Op welke wijze vindt er regie op en aansturing van de uitvoering plaats?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders, partijen in het voorliggend veld en de regio Rijk van Nijmegen anderzijds?

Resultaten

- Op welke wijze is voorzien in monitoring van de uitvoering en van de effecten van het beleid?
- Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Berg en Dal zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich ten opzichte van ontwikkelingen in andere vergelijkbare gemeenten?
- Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd en in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? En op welke wijze geeft de gemeenteraad hier in de praktijk invulling aan?

- Is het de verwachting dat de gemeente Berg en Dal invulling kan geven aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en VNG in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd, zowel inhoudelijk als voor wat betreft beoogde financiële opbrengsten?
- Wat zijn de eventuele aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraad?

Het normenkader dat gekoppeld is aan de deelvragen vindt u in bijlage 1. In de volgende paragraaf gaan we in op het plan van aanpak om uitvoering te geven aan dit onderzoek.

2.3 Onderzoeksmethoden

In onze aanpak is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze triangulatie-aanpak bevat een deskresearch en interviews met ambtelijk, bestuurlijk en extern betrokkenen. Hieronder leggen we de verschillende onderzoeksmethoden nader uit.

2.3.1 Deskresearch

Om inzicht te krijgen in het jeugdbeleid en de uitvoering hiervan in de gemeente Berg en Dal is een verkennende **documentenstudie** uitgevoerd. We keken naar onder andere regionale en lokale beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten, uitvoeringsprotocollen en dergelijke, maar bijvoorbeeld ook naar de uitkomsten van eerder uitgevoerde (kwantitatieve) cliëntervaringsonderzoeken. Hierbij is uitgegaan van de onderzoeksperiode 2019-2023.

Daarnaast vond er een **analyse van managementinformatie** plaats. We bestudeerden informatie van de gemeente Berg en Dal over onder meer de volume- en kostenontwikkelingen met betrekking tot jeugdhulp, de aard van de geleverde jeugdhulp, de betrokken zorgaanbieders en de verwijzers (gemeentelijke toegang, huisartsen, Gecertificeerde Instellingen, et cetera). Op basis van openbare bronnen, zoals Waarstaatjegemeente/het CBS, vergeleken we de gemeente Berg en Dal met andere gemeenten uit dezelfde grootteklasse (25.000-50.000 inwoners).

2.3.2 Interviews met betrokken partijen

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek met betrokkenen wordt toegelicht en ingekleurd. Achtergronden worden duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verheldering. In dit rekenkameronderzoek is gesproken met bestuurlijk en ambtelijk betrokkenen en met een afvaardiging van de regio Rijk van Nijmegen, namelijk:

- Wethouder met jeugd in portefeuille.
- Medewerkers van de toegang (Sociaal Team).
- Medewerkers van het Team Beleid.
- Manager Sociaal Domein.
- Vertegenwoordigers van Rijk van Nijmegen.
- Afvaardiging van de gemeenteraad.

Ter voorbereiding op de interviews is een interviewprotocol opgesteld met de aanleiding en het doel van het onderzoek en de onderwerpen van het gesprek. Van elk interview is een verslag gemaakt dat ter wederhoor is voorgelegd aan de respondenten.

H3 | Beleid

- Is er sprake van helder geformuleerd beleid, met duidelijke doelen en kaders?
- In hoeverre en op welke wijze is dit beleid vertaald naar de uitvoering?
- Hoe verhoudt het jeugdbeleid van de gemeente Berg en Dal zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Rijk van Nijmegen zijn gemaakt?

3.1 Lokaal jeugdbeleid

3.1.1 Uitgangspunten van het lokaal beleid

De gemeente Berg en Dal kiest voor een integrale benadering van het sociaal domein. De gemeente wil haar inwoners niet indelen in hokjes van Wmo, Jeugd- of Participatiewet en wil daarom integraal kijken naar de ondersteuningsbehoefte van een inwoner en zijn/haar netwerk, en daar alle relevante aspecten bij betrekken. Eind 2020 heeft de gemeenteraad daartoe het **Koersdocument sociaal domein en lokale toegang** vastgesteld. Dit Koersdocument bouwt voort op het Beleidskader sociaal domein 2018-2021 en heeft aandacht voor de aanbevelingen die zijn gedaan in de Evaluatie Grip op Kosten en stand van zaken sociaal domein van 2020. In het Koersdocument geeft de gemeente aan dat zij als doel heeft om de zorg betaalbaar te houden, zodat de gemeente voldoende middelen overhoudt om die inwoners te kunnen blijven ondersteunen die dat ook écht nodig hebben. De hoofddoelstelling is in het Koersdocument als volgt geformuleerd:⁴ *"We zorgen dat elke inwoner voldoende ruimte krijgt om kansrijk op te groeien, (langer) zelfstandig thuis te wonen en een zinvolle deelname aan de maatschappij te hebben. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van inwoners(initiatieven), welzijnsnetwerk, gemeente en zorgaanbieders"*. Vervolgens zijn er verschillende subdoelstellingen geformuleerd. Met het Koersdocument wordt de focus vooral verlegd van een toegang tot individuele maatwerkvoorziening en een aanspraakgedachte, naar een geïntegreerde ondersteuning met behulp van preventieve, algemene voorzieningen en een grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alle onderdelen van de samenleving: gemeente, welzijnsnetwerk en de inwoners zelf. Voor het Sociaal Team, de lokale toegang tot jeugdhulp en Wmo, betekent dit dat zij weer meer wijk(gebieds)team wordt en minder indicatieorgaan. Daarnaast betekent dit ook dat er beter gekeken gaat worden welke vormen van hulp en algemene voorzieningen per wijk, dorp en kern nodig zijn.

Eind 2022 is het **Uitvoeringsplan Opgave Sociaal Domein Gemeente Berg en Dal 2022-2026** opgesteld. In het Uitvoeringsplan wordt beschreven dat de gemeente zich in de komende jaren in het bijzonder gaat richten op het nader invullen van de thema's gebiedsgericht werken, normaliseren en één gezin-één plan en wordt geschetst hoe de gemeente dat voor de afzonderlijke thema's wil gaan doen. Het uitgangspunt hierbij is zo min mogelijk bureaucratie.

⁴ Koersdocument sociaal domein en lokale toegang, december 2020, p.3.

3.1.2 Doelstellingen in het lokaal beleid

In het beleid zijn als gevolg van de keuze voor een integrale benadering van het sociaal domein, geen specifieke doelstellingen opgenomen ten aanzien van de jeugdzorg. In het Koersdocument sociaal domein en lokale toegang worden als uitwerking van de hiervoor beschreven hoofddoelstelling verschillende (deels nieuwe, deels oude) subdoelstellingen beschreven voor het Sociaal Team:⁵

1. We zetten in op een mentaliteitsverandering bij inwoners en organisaties door het begrip zelfredzaamheid, samenredzaamheid zichtbaar en uitvoerbaar te maken. We helpen inwoners en wijken bij het versterken van de eigen kracht en bij het organiseren van “zelf- en samenoplossend vermogen”. We bevorderen de participatie van inwoners die minder zelfredzaam zijn en helpen hen op passende wijze. Ook vergroten we de sociale samenhang en onderlinge hulp in buurt of wijk (bijvoorbeeld door groepsgerichte ondersteuning) en de samenwerking met onze welzijnspartners.
2. De verschillende kernen van onze gemeenten kennen verschillende behoeften. We blijven outreachend werken door zelf voortdurend in de gaten te houden welke specifieke vraagstukken er in onze verschillende kernen spelen en welke mogelijkheden er zijn om in de wijk hulp en ondersteuning te krijgen (en welke nog ontbreken). Voor deze gebieds- en doelgroepanalyse werken we actief samen met onze welzijnspartner(s) (Forte Welzijn, Sterker, et cetera) en met de inwoners zelf. Dit doen we door actief in te zetten op het contact met betrokken inwoners, verenigingen, ouderenbonden en inwonersinitiatieven. En door hen te faciliteren. Van zorgen voor, naar zorgen dat.
3. Wanneer wij specifieke behoeften en kansen signaleren in kernen, wijken of doelgroepen, leveren wij een actieve bijdrage aan de oplossing daarvan. Als er een (financiële) investering nodig is, komen we met concrete voorstellen en onderbouwing.
4. Als er individuele ondersteuning nodig is, zetten we zoveel mogelijk snelle en kortdurende interventies in, om ergere problemen te voorkomen.
5. Soms is ook langer inzetten van specialistische hulp beter voor de inwoner. Als het nodig is, blijven we de toegang daartoe bieden. We voeren regie op de samenwerking met ketenpartners uit de domeinen veiligheid, wonen en zorg binnen en buiten het sociaal domein, zowel lokaal als regionaal. En we zien scherp toe op het behalen van de afgesproken doelen en of waar mogelijk wordt toegewerkt naar afschaling.

Op 9 januari 2025 heeft de gemeenteraad van Berg en Dal het **Beleidskader Sociaal Domein 2025-2026** vastgesteld. De gemeente constateerde dat er binnen de gemeente verschillende documenten met vergelijkbare visies, ambities en beoogde resultaten waren. Met het beleidskader geeft de gemeente aan waar zij de komende twee jaar extra op wil inzetten. Hiermee vervallen het Uitvoeringsplan Opgave Sociaal Domein 2022-2026, het Beleidskader Sociaal Domein 2019-2021 en het Koersdocument sociaal domein en lokale toegang Gemeente Berg en Dal. Op basis van het Beleidskader Sociaal Domein 2025-2026 kan de visie van de gemeente Berg en Dal als volgt worden beschreven:⁶

- De focus verleggen van individuele hulp naar gezamenlijk en van werken met persoonlijke beschikkingen naar activiteiten die voor iedereen toegankelijk zijn.

⁵ Koersdocument sociaal domein en lokale toegang, december 2020, p.13-14.

⁶ Beleidskader Sociaal Domein 2025-2026, januari 2025, p.1.

- Hulp en ondersteuning moet vooral toegankelijk en betaalbaar blijven voor de inwoners in de gemeente die het het hardste nodig hebben. Vanuit het principe 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten'.

In het beleidskader geeft de gemeente aan dat zij prioriteert op basis van alle documenten die door de gemeenteraad zijn vastgesteld en dat er na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 opnieuw met elkaar een paar stippen op de horizon gezet zullen worden. Daarbij, zo wordt in het beleidskader vermeld, heeft de gemeente van de afgelopen periode geleerd dat zij niet meer tientallen doelen en resultaten voor een periode van vier jaar gaat benoemen. De gemeente geeft aan de komende twee jaar extra te willen gaan inzetten op:⁷

1. Versterken van de Sociale Basis.
2. Normaliseren.
3. Eén gezin, één plan.

Het voornemen is om twee keer per jaar te rapporteren aan de gemeenteraad over het sociaal domein (inhoud en kosten). Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de al bestaande cyclus: bij de begroting en jaarrekening.

3.2 Regionale samenwerking

3.2.1 Uitgangspunten van het regionaal beleid

De meer dan 300 gemeenten in Nederland werken samen in 42 jeugdregio's. Preventieve en lichte vormen van jeugdhulp worden lokaal geregeld. Specialistische jeugdzorg wordt georganiseerd en ingekocht in regionale en bovenregionale samenwerkingsverbanden. De gemeente Berg en Dal werkt met zes andere gemeenten⁸ samen in de regio Rijk van Nijmegen. Het Regionaal Ondersteuningsbureau (ROB) zorgt voor de inkoop, het contractmanagement, monitoring en kwaliteit en handhaving van de contracten met aanbieders op het gebied van Wmo en jeugdzorg. Daarnaast coördineert het ROB de back-offices van de afzonderlijke gemeenten; iedere gemeente heeft een eigen back-office die exact dezelfde werkwijze hanteert, zodat het voor zorgaanbieders niet uitmaakt bij welke gemeente zij de zorgkosten innen. Ook coördineert het ROB de financiële werkgroep, zodat onder andere gemeenten dezelfde definities hanteren.

Door Rijk van Nijmegen is het **Regioprogramma Jeugd 2023-2028** opgesteld met de naam "Samen kleuren wij de toekomst". In het regioprogramma wordt geconstateerd dat de opgaven voor jeugd om een stevigere sturing vragen, omdat deze zowel inhoudelijk als financieel flink zijn. Daarnaast zijn veel partners met verschillende belangen betrokken en worden meerdere domeinen doorkruist zoals onderwijs, jeugdzorg en gezondheidszorg.

De gezamenlijke ambitie die in het regioprogramma wordt uitgesproken luidt: "In het Rijk van Nijmegen versterken we kinderen en gezinnen zodat inzet van jeugdzorg minder vaak noodzakelijk is". Deze ambitie is vervolgens vertaald naar de volgende opgaven die op hun beurt zijn voorzien van actielijnen en indicatoren:

⁷ Beleidskader Sociaal Domein 2025-2026, januari 2025, p.2.

⁸ Dit zijn de gemeenten Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen.

- Meer inclusie in de basis. Versterken kinderopvang en onderwijs, goede aansluiting onderwijs en jeugdzorg.
- Versterken mentale veerkracht van jeugdigen.
- Het organiseren van passende hulp voor complexe casuïstiek bij jeugdigen en hun gezinnen.
- Terugdringen residentiële jeugdhulp: zo thuis mogelijk.
- Scheiden zonder schade voor alle gezinsleden.
- Veiligheid voor gezinnen, samen voor veilig.

Rijk van Nijmegen stuurt aan op stevige regionale sturing op jeugd. Daarom is besloten de samenwerking te professionaliseren en door te groeien naar regionale programmasturing op jeugd. Vanaf 2023 is er daarvoor een programmamanager aangesteld. De programmasturing door de regio wordt voor Berg en Dal als positief ervaren. Hierdoor worden krachten gebundeld. De kleinere gemeenten in de regio hebben zelf vaak niet voldoende draagkracht, capaciteit of financiering om alles zelf te organiseren. Door stevig samen te werken worden taken verdeeld. Hierdoor kan overal aan de voorwaarden worden voldaan en is er tegelijkertijd voldoende vrijheid om op basis van de couleur locale nadere invulling te geven aan de zorg en ondersteuning van jeugdigen, aldus respondenten.

3.2.2 Landelijke ontwikkelingen met regionale en lokale gevolgen

Op 10 juni 2020 is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de landelijke resolutie Norm voor Opdrachtgeverschap Jeugd vastgesteld. Hiermee erkennen alle gemeenten in Nederland dat specialistische jeugdhulp de schaal van een individuele gemeente te boven gaat. Regionale en bovenregionale samenwerking is vereist om de jeugdhulp zo goed en efficiënt mogelijk in te richten. Dit heeft vervolgens geleid tot het opzetten van de landelijke **Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028**. De Hervormingsagenda is opgesteld door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zorgaanbieders, cliënten(vertegenwoordigers), professionals en de VNG. De Hervormingsagenda Jeugd is een pakket van maatregelen met als doel:

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

De Hervormingsagenda moet een inhoudelijke vernieuwing van het jeugdstelsel opleveren waardoor de kwaliteit van de jeugdhulp wordt verhoogd. Op 20 juni 2023 is de Hervormingsagenda Jeugd definitief vastgesteld. De VNG ontwikkelt met inbreng van verschillende gemeenten en vertegenwoordigers van de eerder genoemde partijen een (landelijk) implementatieplan. In de Hervormingsagenda zijn acht thema's geformuleerd waarbinnen maatregelen zijn bedacht en afspraken zijn gemaakt om de doelstellingen te kunnen realiseren. In het Regioprogramma Jeugd 2022-2028 van Rijk van Nijmegen wordt aansluiting gezocht bij de Hervormingsagenda. De geplande maatregelen en afspraken uit de Hervormingsagenda worden beschreven waarna vervolgens wordt aangegeven hoe men daar in de regio op wil aansluiten, in algemene zin en specifiek per opgave uit het regioprogramma.

De gemeente Berg en Dal is de afgelopen periode bezig geweest met het opstellen van het **Lokaal Programma Jeugd**. Dit is een lokale uitwerking van de landelijke Hervormingsagenda en het Regioprogramma Jeugd. Op 12 december 2024 is het Lokaal Programma Jeugd vastgesteld door de gemeenteraad. Doel van het programma is om het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp terug te dringen van één op de tien naar één op de twaalf jeugdigen. Binnen het programma gaat de gemeente aan de slag met vijf projecten die zijn gekozen na een analyse van alle acties en doelen van de Hervormingsagenda, het Regioprogramma, het Koersdocument en het Herstelplan. De gemeente gaat ervan uit dat als zij deze projecten oppakt, zij voldoet aan de gestelde eisen en het optimale doet om de jeugdzorg binnen Berg en Dal beschikbaar en betaalbaar te houden. De projecten zijn een combinatie van nieuwe projecten en een concretisering van bestaande ideeën. De projecten met de daarbij geformuleerde doelen zijn:⁹

1. Verbeteren samenwerking met huisartsen.

Doel: Met de inzet van de POH-Jeugd streven we naar een afname van de inzet van geïndiceerde jeugdhulp door de huisartsen en daarmee naar een afname van de kosten en wachttijden. Ook worden inwoners sneller geholpen.

2. Implementeren van de Doorbraakmethode.

Doel: Ons doel is een oproepbaar doorbraakteam in te richten dat consulenten ondersteunt bij complexe vraagstukken waar vastlopen dreigt. Het team ondersteunt jaarlijks bij minimaal tien doorbraken.

3. Naschoolse talentontwikkeling.

Doel: Met dit naschoolse talentontwikkelprogramma verwachten we de mentale gezondheid te bevorderen, omdat eenzaamheid wordt bestreden en de jongeren ontdekken waar zij zelfvertrouwen en ontspanning uit halen. De inzet van jeugdhulp gericht op ggz zal daarmee naar verwachting afnemen.

4. Bewust indiceren.

Doel: Om te zorgen dat de benodigde hulp beschikbaar en betaalbaar blijft voor diegenen die het echt nodig hebben, is het belangrijk dat we meer bewust gaan indiceren. De verwachting is dat door een kritischere houding en het stimuleren van de samenredzaamheid er minder geïndiceerde zorg hoeft te worden ingezet. Ook is het streven dat trajecten korter duren en worden herzien of gestopt als doelen jaar op jaar niet worden behaald.

5. Vergroten groepsaanbod.

Doel: Meer inzet van groepswerk, met als gevolg minder inzet op het individuele aanbod. Het doel is om het aantal verwijzingen naar groepsaanbod in het voorliggend veld groter te maken dan het aantal verwijzingen naar individueel aanbod. Uiteraard blijft individueel aanbod wel beschikbaar voor diegenen die dat echt nodig hebben.

De uiterste peildatum voor het behalen van de doelen is 31 december 2028. Na vaststelling van dit programma wil de gemeente voor ieder project een projectplan opstellen waarin onder andere de kosten en baten, een planning en overzicht van de verdeling van rollen en taken worden opgenomen. De gemeente wil jaarlijks in december de voortgang van de gestelde doelen toetsen en de raad hierover ieder voorjaar informeren. Deze doelen zijn meetbaar, maar de meeste doelen zijn nog niet voorzien van streefwaarden.

⁹ Gemeente Berg en Dal, Lokaal Programma Jeugd '24 – '28, p.2.

Een belangrijke ontwikkeling in de jeugdbeschermingsketen is het **Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming**. Dit scenario is in opdracht van de Ministeries van Justitie & Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ontwikkeld met de VNG. Het biedt perspectief hoe de jeugdbeschermingsketen er over vijf tot tien jaar slimmer en effectiever uit kan zien. Met het Toekomstscenario wordt overgestapt van een kind- naar een gezins-/systeemgerichte benadering. Binnen de regio is het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming uitgewerkt in de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming. Er zijn twee proeftuinen gestart waarin onder andere de lokale teams van de gemeenten, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming met elkaar samenwerken.

3.2.3 Regionale samenwerking op bestuurlijk niveau

Eenmaal per zes weken is er een regionaal portefeuillehoudersoverleg Onderwijs/Jeugd en Zorg & Welzijn van Rijk van Nijmegen waar ook de portefeuillehouder van de gemeente Berg en Dal bij aansluit. Ook de regionaal programmamanager jeugd en de manager ROB zijn hierbij aanwezig. In het regionaal portefeuillehoudersoverleg is het Regioprogramma Jeugd 2023-2028 vastgesteld en wordt onder meer overlegd over de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming. Aanvullend onderhoudt de portefeuillehouder van Berg en Dal frequent en goed contact met de regionaal programmamanager jeugd en ook is er op bestuurlijk niveau tussentijds onderling contact met andere regiogemeenten om informatie uit te wisselen.

3.3 Résumé

De gemeente Berg en Dal werkt met zes andere gemeenten samen in de jeugdregio Rijk van Nijmegen. In het Regioprogramma Jeugd 2023-2028 van Rijk van Nijmegen wordt de landelijke Hervormingsagenda Jeugd vertaald naar regionaal beleid.

De gemeente Berg en Dal kiest voor een integrale benadering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van het sociaal domein en heeft in dat beleid geen specifieke doelstellingen opgenomen ten aanzien van de jeugdzorg. Het beleid dat staat beschreven in het Koersdocument sociaal domein en lokale toegang is vertaald naar een uitvoeringsplan voor het sociaal domein. De landelijke Hervormingsagenda en het regioprogramma zijn vertaald naar een Lokaal Programma Jeugd dat in december 2024 is vastgesteld door de raad. Het overkoepelende doel van het programma is het terugdringen van het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp van één op de tien naar één op de twaalf jeugdigen. In het programma worden vijf projecten geschetst die zijn voorzien van een doel om bij te dragen aan de reductie van jeugdhulpgebruik. Deze doelen zijn meetbaar, maar de meeste doelen zijn niet voorzien van streefwaarden.

H4 | Organisatie en uitvoering

- Hoe zijn de jeugdhulp (inclusief de toegang en verwijzing) en preventie georganiseerd?
- Op welke wijze vindt er regie op en aansturing van de uitvoering plaats?
- Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders, partijen in het voorliggend veld en de regio Rijk van Nijmegen anderzijds?

4.1 Organisatie

4.1.1 Inrichting van de toegang

De lokale toegang tot jeugdhulp (en ook de ondersteuning op basis van de Wmo) is georganiseerd in het Sociaal Team. Voor complexe (multiprobleem)casuïstiek is er het Regieteam. Ook is er een team Kwaliteit en Ondersteuning, waaronder de backoffice en de administratie vallen.

Inwoners kunnen zelf contact opnemen met het Sociaal Team per e-mail, via het digitale contactformulier of telefonisch. Tijdens een eerste (keukentafel)gesprek met een medewerker van het Sociaal Team wordt de hulpvraag besproken. Voor veel voorkomende vragen of problemen, of dingen die horen bij het gewone leven, verwijst de gemeente allereerst naar beschikbare algemene voorzieningen. Indien professionele hulp of ondersteuning nodig is, wordt er gezamenlijk een persoonlijk plan gemaakt om de hulpvraag te kunnen beantwoorden. Goedkeuring van dit plan door de gemeente is nodig om een beschikking te kunnen ontvangen. De wijze van indiceren is verschoven van een focus op de vraag “waarom zou iemand *niet* in aanmerking komen voor een individuele maatwerkvoorziening” naar “waarom *wel?*”, zo staat beschreven in het Koersdocument sociaal domein en lokale toegang.¹⁰

De gemeente Berg en Dal probeert meer beschikkingsvrij te werken door het aanbod collectieve algemene/voorliggende voorzieningen te versterken en meer kortdurende ondersteuning (KDO) en interventies vanuit de gemeente zelf aan te bieden. Hiermee verwacht de gemeente dat er minder indicaties nodig zijn, waardoor dure individuele maatwerktrajecten worden voorkomen en er sprake is van een verminderde administratieve lastendruk. Met name de drie schoolconsulenten in het Sociaal Team spelen een belangrijke rol in het bieden van kortdurende ondersteuning. Zij pakken enkelvoudige vragen op. Op dit moment wordt de kortdurende ondersteuning alleen op basisscholen aangeboden en is deze dus alleen beschikbaar voor basisschoolleerlingen. Er zijn ook goede samenwerkingsafspraken met de algemene voorziening maatschappelijk werk, waarover later meer.

¹⁰ Gemeente Berg en Dal, *Koersdocument sociaal domein en lokale toegang*, 2020.

4.1.2 Capaciteit en interne samenwerking

Respondenten constateren dat de gemeente een onrustige periode heeft gekend met personele uitdagingen. Dit beeld wordt ook door de regio herkend. De gemeente is nu weer aan het opbouwen, zowel voor wat betreft beleid als voor het Sociaal Team. De aanwezige capaciteit wordt op dit moment als toereikend gezien. Respondenten ervaren dat er de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking tussen de medewerkers van beleid en de medewerkers van het Sociaal Team. In het verleden was de afstand groter, maar inmiddels is het contact en de wederzijdse toegankelijkheid versterkt. Ook is de rol van het Team Kwaliteit veranderd; het team fungeert nu meer als schakel tussen beleid en uitvoering ter verbetering van de samenwerking. Er zijn wekelijkse overleggen om te bespreken hoe beleid geborgd en geïmplementeerd kan worden. Door goede samenwerking en kortere lijnen kan er nu sneller gehandeld en geanticipeerd worden op ontwikkelingen. In het verleden is er ingezet op het verzelfstandigen van het Sociaal Team, maar deze ontwikkelingen zijn teruggedraaid. Het werkproces is nu verbeterd en er is meer duidelijkheid over de verdeling van rollen en taken, aldus respondenten.

Recent is de wachttijd bij het Sociaal Team voor jeugdigen teruggebracht van twintig naar elf weken. Wachttijden waren opgelopen omdat het afsluiten van zaken soms lastig en hulpverlening langer betrokken was. Ook de eerder genoemde personele wisselingen tijdens de afgelopen twee jaar hebben hieraan bijgedragen. Respondenten ervaren nu meer duidelijkheid over de kaders van de hulpverlening. Zij hopen dat de wachttijden in de toekomst korter zullen worden, maar door personele tekorten en wachttijden bij zorgaanbieders blijven casussen langer bij de gemeente. Wekelijks is er overleg over de wachtlijst tussen de school- en jeugdconsulenten en zij schakelen snel dankzij korte lijnen met gedragswetenschappers. De gemeente pakt wachtlijsten adequaat op, maar dit kost tijd, zo geven medewerkers aan.

4.1.3 Opgavegericht werken

In 2021 is de gemeente Berg en Dal gestart met opgavegericht werken. De transformatie van het sociaal domein is als een van de eerste opgaven benoemd. Er wordt gewerkt met een opgaveteam dat bestaat uit medewerkers vanuit verschillende teams. Zij werken een dagdeel gezamenlijk en daarnaast vier uur afzonderlijk aan verschillende onderwerpen. De opgaven die de afgelopen periode zijn opgepakt zijn de leefbaarheid in Millingen en het versterken van de sociale basis vanuit het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA)¹¹. Het doel van die laatste opgave is het creëren van een centrale plek om informatie te verzamelen en het aanbod zichtbaar te maken. Op dit platform kunnen inwoners zelf op zoek naar passende hulp in het voorliggend veld, waarover later in dit hoofdstuk meer. In een interview wordt aangegeven dat het platform voor de gemeente ook nuttig is, bijvoorbeeld om overlap in aanbod op te sporen en om zoektermen van inwoners te analyseren en daar het aanbod op aan te passen.

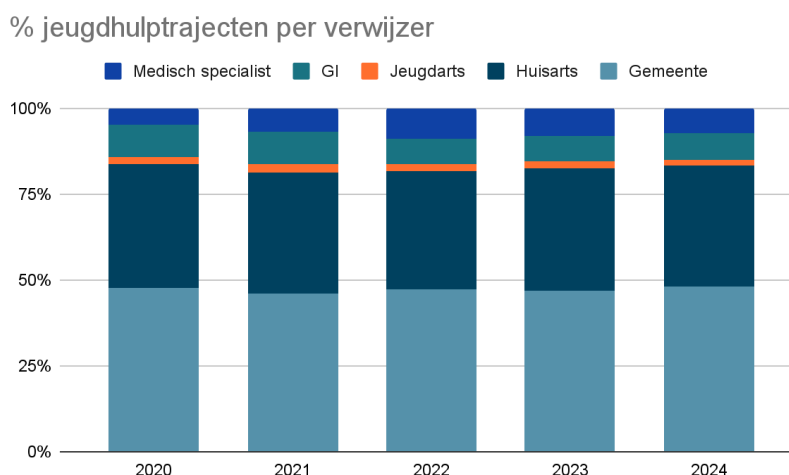
¹¹ Vanuit GALA werken gemeenten, GGD-en, zorgverzekeraars en VWS samen aan een gezond en actief leven voor iedereen.

4.2 Samenwerking

4.2.1 Sturen op verwijzers

Er zijn naast de gemeentelijke toegang ook andere toegangspoorten tot de jeugdhulp, in het bijzonder de huisarts. In de eerste helft van 2024 was bij bijna de helft van de jeugdhulptrajecten in Berg en Dal de gemeente de verwijzer en bij ruim een derde van de jeugdhulptrajecten de huisarts. Het aandeel verwijzingen door de gemeente is recent heel licht toegenomen, het aandeel verwijzingen door huisartsen is ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 1 Verwijzers



Bron: CBS Monitor Sociaal Domein

Op de verwijzingen door andere verwijzers is de invloed van de gemeente beperkt. Desondanks is de gemeente Berg en Dal met huisartsen het gesprek aangegaan. Momenteel wordt er gesproken over een nieuwe pilot met een praktijkondersteuner jeugd bij de huisartsen (POH-jeugd). Een eerdere pilot POH-jeugd heeft onvoldoende opgeleverd, onder meer door te weinig draagvlak bij de huisartsen. Nu zijn er signalen dat dit draagvlak is gegroeid, mede door het verbeterde inzicht dat huisartsen hebben gekregen in het aantal verwijzingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Vanuit de gemeente wordt het idee geopperd dat in de toekomst wellicht ervaringsdeskundigen ingezet kunnen worden bij de POH-jeugd om beter aan te kunnen sluiten bij de ondersteuningsbehoeften van jeugdigen.

4.2.2 Samenwerking met het voorliggend veld

In het beleid staat het voornemen dat de gemeente Berg en Dal outreachend wil werken en proactief in de gaten wil houden welke specifieke vraagstukken er in de verschillende kernen spelen, welke mogelijkheden er zijn om in de wijk hulp en ondersteuning te krijgen, en welke mogelijkheden tot hulp nog ontbreken. Hiervoor wil de gemeente actief samenwerken met diverse welzijnspartners en met inwoners zelf. In de interviews wordt aangegeven dat er in de praktijk veel contact is met verschillende samenwerkingspartners, zoals Forte Welzijn, Sterker sociaal werk, Rocky Fit en MEE.

Een belangrijke samenwerkingspartner van de gemeente in het voorliggend veld is Forte Welzijn. Forte Welzijn biedt voor de leeftijdsgroep 0 tot 12 jaar kinderen en hun ouders ondersteuning met Forte Thuis. Forte Thuis geeft gezinsondersteuning aan ouders met kinderen tussen 0-12 jaar waarbij het opvoeden en runnen van een gezin om verschillende redenen niet vanzelfsprekend gaat. Er wordt lichte en praktische hulp op maat geboden door getrainde vrijwilligers met als doel om te voorkomen dat problemen in het gezin verergeren. Voor de groep 10- tot en met 12-jarigen is er een activiteitenaanbod in de jongerencentra. Voor de groep jongeren van 12 tot 23 jaar is er het jongerenwerk. Naast het ondersteunen van individuele en groepen jongeren vervult Forte Welzijn een rol in het optimaliseren van de leefwereld van jongeren, niet alleen thuis, maar ook in de wijk, bij onze jongerencentra en op school. Met behulp van projectsubsidies voert Forte Welzijn verschillende projecten uit, waaronder jongerenwerk op school, extra inzet professioneel beheer in jongerencentra Polder en Spel aan Huis, een methodiek gericht op het stimuleren van de spelontwikkeling van jonge kinderen (1,5-7 jaar) met een actieve rol van de ouders. Forte Welzijn werkt daarbij onder meer samen met het Sociaal Team, scholen en het consultatiebureau.¹² Een andere samenwerkingspartner is Sterker sociaal werk. Bij deze organisatie neemt de gemeente Berg en Dal algemeen maatschappelijk werk en een aantal diensten op het gebied van scheiden en omgang af. De gemeente Berg en Dal heeft afspraken gemaakt met Rocky Fit over straatcoachwerk, weerbaarheidstrainingen en sporten met jongeren in Groesbeek (en omgeving) en met MEE over onder meer Integrale Vroeghulp (IVH), weerbaarheidstrainingen en ondersteuning voor kinderen die een broertje of zusje hebben met een beperking.

Ook zijn er verschillende concrete acties ondernomen die voortkomen uit de Hervormingsagenda, bijvoorbeeld het organiseren van netwerklunches vanuit Forte Welzijn en casuïstiek- en themabesprekingen vanuit de vakgroep waar bijvoorbeeld Forte Welzijn en Veilig Thuis bij aansluiten.

4.2.3 Ervaringen met regionale samenwerking

De regionale samenwerking in het Rijk van Nijmegen is in een onderzoek van het Ministerie van VWS als 'robuust' beoordeeld vanwege de samenwerking tussen betrokken gemeenten en de gezamenlijke inkoopstructuur. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek vonden er nieuwe aanbestedingen plaats, omdat vrijwel alle contracten met zorgaanbieders aflopen. Het Regioprogramma Jeugd 2023-2028 is door alle gemeenteraden in het Rijk van Nijmegen vastgesteld. De regionaal programmamanager jeugd heeft binnen alle gemeenten gesproken met gemeenteraden, wethouders en ambtenaren. Er is geprobeerd om iedereen goed mee te nemen; wat vraagt de regio en waar zeggen gemeenten 'ja' tegen? Hierbij was expliciet aandacht voor de vertaling van regionaal naar lokaal beleid. Gemeenten zoeken naar hun sturingsmogelijkheden. De samenwerking tussen de regio en de gemeente Berg en Dal wordt vanuit de regio zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau als constructief ervaren; regio en gemeente weten elkaar te vinden en kunnen snel schakelen als er iets speelt.

Vanuit de gemeente Berg en Dal ervaart men dat de input die de gemeente levert, bijvoorbeeld bij het opstellen van het regioprogramma, serieus wordt genomen. Het wordt voor de gemeente als positief gezien dat er op de hoofdlijnen van het regioprogramma wordt

¹² Forte Welzijn, Jaarplan 2024.

gestuurd. Hierdoor worden krachten gebundeld. De kleinere gemeenten in de regio hebben zelf vaak niet voldoende draagkracht, capaciteit of financiering om alles zelf te organiseren. Door stevig samen te werken worden taken verdeeld, waardoor overal aan de voorwaarden kan worden voldaan. Opgemerkt wordt dat er voldoende vrijheid is om lokale invulling te geven en dat gebeurt ook in Berg en Dal. Niet alleen de ambtelijke samenwerking, maar ook de bestuurlijke samenwerking in de regio wordt als prettig ervaren; de portefeuillehouders van de verschillende gemeenten begrijpen elkaar, gunnen elkaar wat en helpen elkaar wanneer nodig.

4.2.4 Samenwerking met zorgaanbieders

Het contractmanagement met betrekking tot zorgaanbieders is voor de gemeenten die participeren in de regio Rijk van Nijmegen belegd bij het ROB. Vanuit de regio wordt een tot vier keer per jaar met de aanbieders gesproken. Signalen worden opgehaald bij de contractmanagers van de afzonderlijke gemeenten¹³ en ook bij lokale verwijzers. Vanuit de regio wordt opgemerkt dat dit laatste recent wel moeizamer gaat door een groot verloop in verwijzers, ook in de gemeente Berg en Dal. Hier blijft de regio investeren, zij wil de lijnen kort houden. Vanuit de regio wil men minstens één keer per jaar iedere contractmanager spreken, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij een lokaal teamoverleg, zodat signalen over zorgaanbieders direct kenbaar zijn. Daarnaast wordt vanuit de regio gewezen op het regionaal meldpunt zorg waar zowel professionals als familieleden meldingen kunnen doen over zorgaanbieders.

Vanuit de gemeente is de ervaring dat (negatieve) ervaringen altijd met het ROB gedeeld kunnen worden. Signalen met betrekking tot zorgaanbieders worden via het Team Kwaliteit gemeld aan het ROB. Het Team Kwaliteit neemt contact op met het ROB en geeft vervolgens intern een terugkoppeling. Bij aanbestedingen worden alle regiogemeenten van het Rijk van Nijmegen, dus ook Berg en Dal, goed meegenomen middels werkgroepen en klankbordgroepen voor beleidsmedewerkers, aldus respondenten.

Jaarlijks zitten medewerkers van Beleid en Kwaliteit om de tafel met de tien grootste zorgaanbieders qua gemeentelijke uitgaven. Knelpunten in de samenwerking worden dan besproken en de ervaring leert dat het wederzijds begrip daarmee wordt vergroot. Door de consultants van het Sociaal Team wordt de samenwerking met zorgaanbieders over het algemeen als goed ervaren. Soms verloopt de samenwerking wat stroef, bijvoorbeeld wanneer zorgaanbieders afspraken hebben gemaakt met het ROB waarvan consultants niet op de hoogte zijn. Als consultants knelpunten ervaren met zorgaanbieders, dan kunnen ze bij Kwaliteit en Beleid terecht voor bemiddeling. Het ROB kan daarbij worden betrokken. De ervaring is dat de verschillende partijen elkaar wel goed weten te vinden. In 2025 komen er nieuwe tarieven en naar verwachting zal dat oude problemen met tarieven oplossen. Op bestuurlijk niveau gaan portefeuillehouders regelmatig op bezoek bij zorgaanbieders.

¹³ De gemeente Berg en Dal kent geen lokale contractmanagers. Deze werkzaamheden zijn belegd bij beleidsadviseurs.

4.3 Résumé

De lokale toegang tot jeugdhulp en ook de ondersteuning op basis van de Wmo is georganiseerd in het Sociaal Team. Inwoners worden via de website geïnformeerd over waarvoor en hoe zij zich kunnen aanmelden bij het Sociaal Team. Ook wordt het proces beschreven dat na aanmelding wordt doorlopen. De regie op en samenwerking tussen beleid en uitvoering is recent versterkt, onder meer door een andere rol voor het Team Kwaliteit. De samenwerking met verwijzers, in het bijzonder met de huisartsen, krijgt meer aandacht en vorm. De gemeente investeert in het versterken van de samenwerking met het voorliggend veld en het inzichtelijk maken van het aanbod van voorliggende voorzieningen voor inwoners. De samenwerking met zorgaanbieders wordt vanuit de gemeente overwegend positief beoordeeld. Binnen de afspraken die op regionaal niveau zijn gemaakt, wordt voldoende ruimte ervaren om lokale inkleuring te geven aan het jeugdbeleid.

H5 | Monitoring en verantwoording

- Op welke wijze is voorzien in monitoring van de uitvoering en van de effecten van het beleid?
- Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Berg en Dal zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich ten opzichte van ontwikkelingen in andere vergelijkbare gemeenten?
- Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd en in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? En op welke wijze geeft de gemeenteraad hier in de praktijk invulling aan?
- Is het de verwachting dat de gemeente Berg en Dal invulling kan geven aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en VNG in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd, zowel inhoudelijk als voor wat betreft beoogde financiële opbrengsten?

5.1 Datagedreven werken en monitoring

In het voorjaar van 2020 is in de gemeente Berg en Dal de Evaluatie Grip op Kosten en stand van zaken sociaal domein afgerond.¹⁴ Daarin werd geconstateerd dat er sprake is van een goede monitoring van processen bij het Sociaal Team. Er is inzicht in het aantal ontvangen meldingen en de afhandeling daarvan. Ook wordt de koppeling gemaakt tussen de afgegeven indicaties en de (te verwachten) uitgaven. Hierdoor zijn trends en patronen zichtbaar, wat de sturing verbetert. Er is ingezet op een *rolling forecast*, dat is een tool waarbij op elk gewenst moment een voorspelling kan worden gedaan van toekomstige volume- en financiële ontwikkelingen in het sociaal domein.¹⁵ Hiervan is tot dusver eenmalig gebruik gemaakt. In 2022 is een voorspelling gedaan voor 2023.

Het ROB monitort de ontwikkelingen in de jeugdhulp met behulp van Initi8. Dit is een dashboard waarop medewerkers van de verschillende regiogemeenten kunnen inloggen om het zorgverbruik van de gemeente in te zien. Dit kan ook op wijkniveau. Vanuit het ROB worden iedere maand cijfers gedeeld met de financieel medewerkers van de gemeenten en wordt gesproken over het verbruik tot nu toe en de prognoses voor dit jaar op elk domein. Het gaat daarbij om ontwikkelingen in aantallen (volumes) en financiën. Binnenkort is deze informatie ook *real-life* beschikbaar, aldus respondenten.

Binnen de gemeente Berg en Dal worden de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het sociaal domein gerapporteerd aan de raad door middel van rapportages, onder andere op het gebied van (financiën) jeugd. In het Koersdocument sociaal domein is afgesproken dat college en raad vier keer per jaar op de hoogte worden gehouden over de cijfermatige en financiële cijfers in het sociaal domein, maar als gevolg van de personele krapte en een aantal personele wisselingen is ervoor gekozen dit twee maal per jaar te doen. De wethouder ontvangt maandelijks monitoringsgegevens vanuit de ambtelijke organisatie.

¹⁴ Gemeente Berg en Dal, 2020. Koersdocument sociaal domein en lokale toegang, p.7-8.

¹⁵ Gemeente Berg en Dal, 2022. Uitvoeringsplan sociaal domein 2022-2026, p.10-11.

De beschikbare monitoringsinformatie moet nog worden geïntegreerd in de P&C-cyclus en de wens is om de raad middels deze cyclus te informeren. Ten tijde van dit rekenkameronderzoek bleek dat de migratie van datasystemen uitloopt met als gevolg dat systemen ten tijde van dit onderzoek niet goed bereikbaar zijn en er dus weinig gegevens over de afgelopen periode op lokaal niveau beschikbaar zijn, ook voor dit rekenkameronderzoek.

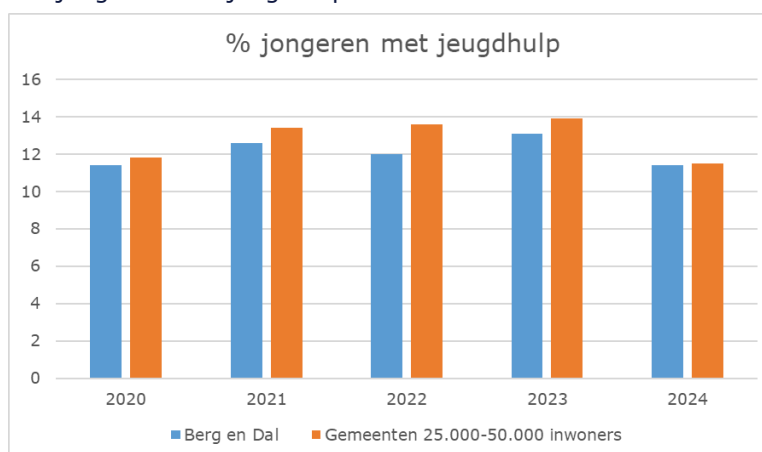
5.2 Ontwikkelingen in het jeugdhulpgebruik

5.2.1 Ontwikkelingen in de aard en omvang van het jeugdhulpgebruik

In de gemeente Berg en Dal is vanaf de invoering van de Jeugdwet in 2015 het aandeel jongeren met jeugdhulp in eerste instantie fors gestegen. In 2022 neemt dit aandeel tijdelijk af, om vervolgens in 2023 weer toe te nemen.¹⁶ Als mogelijke verklaring voor de tijdelijke afname van het jeugdhulpgebruik in 2022 en de daling van de kosten in dat jaar wordt in interviews gewezen op de invoering van het woonplaatsbeginsel¹⁷.

Het aandeel jongeren met jeugdhulp ligt in Berg en Dal lager dan gemeenten met een vergelijkbare gemeentegrootte.

Figuur 2 Aandeel jongeren met jeugdhulp

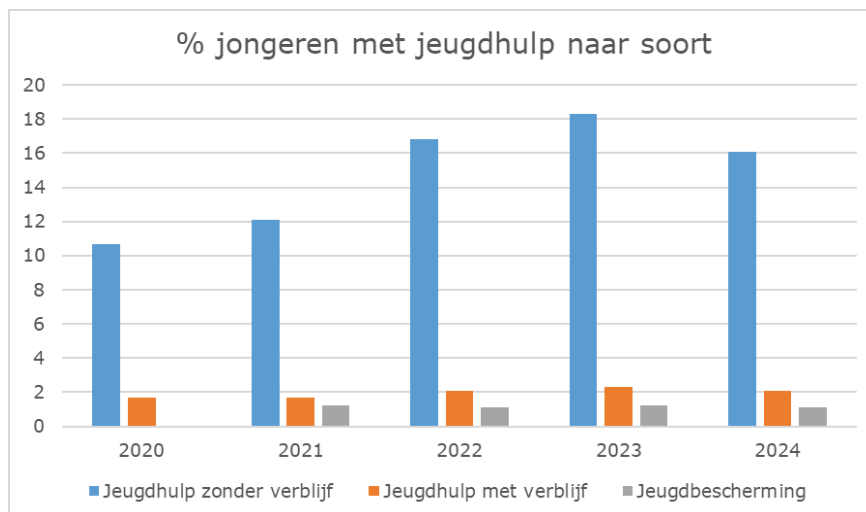


Van de jongeren met jeugdhulp ontvangt het overgrote deel van de jongeren één of meerdere vormen van ambulante hulpverlening (jeugdhulp zonder verblijf). Bij ambulante hulpverlening woont een jongere thuis en krijgt de jongere op afspraak hulp. Daarvoor komt een hulpverlener thuis, op school of gaat de jongere naar een jeugdhulpaanbieder. Het aandeel jongeren met ambulante jeugdhulp neemt toe, een ontwikkeling die we ook in gemeenten met een vergelijkbare gemeentegrootte zien. Het aandeel jongeren in de jeugdbescherming (onder toezichtstellingen en voogdij) en met jeugdhulp met verblijf blijft redelijk constant en ook dat beeld is consistent met het beeld in de referentiegemeenten.

¹⁶ De cijfers over 2024 zijn voorlopig en incompleet.

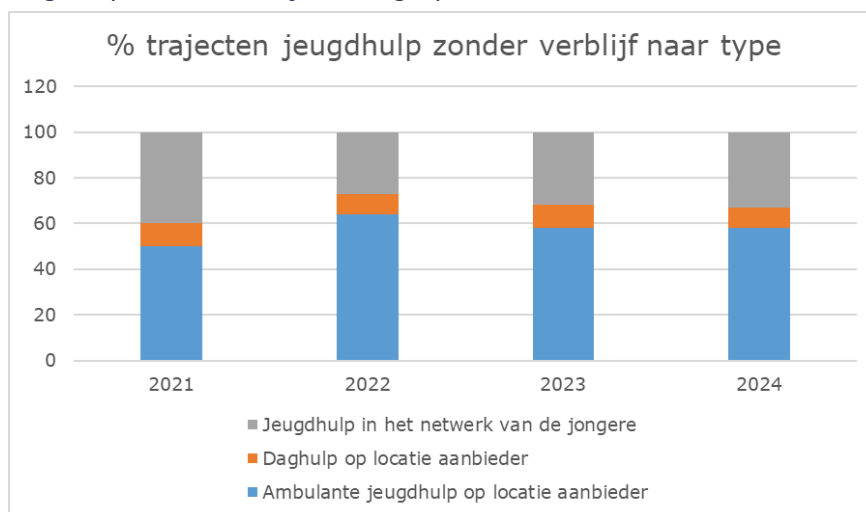
¹⁷ Met de invoering van het woonplaatsbeginsel draagt de gemeente waar een jeugdige daadwerkelijk woont de kosten van de jeugdhulp, wat onduidelijkheid over wie financieel verantwoordelijk is moet voorkomen en zou moeten leiden tot efficiëntere inzet van jeugdhulp.

Figuur 3 Jongeren met jeugdhulp naar soort



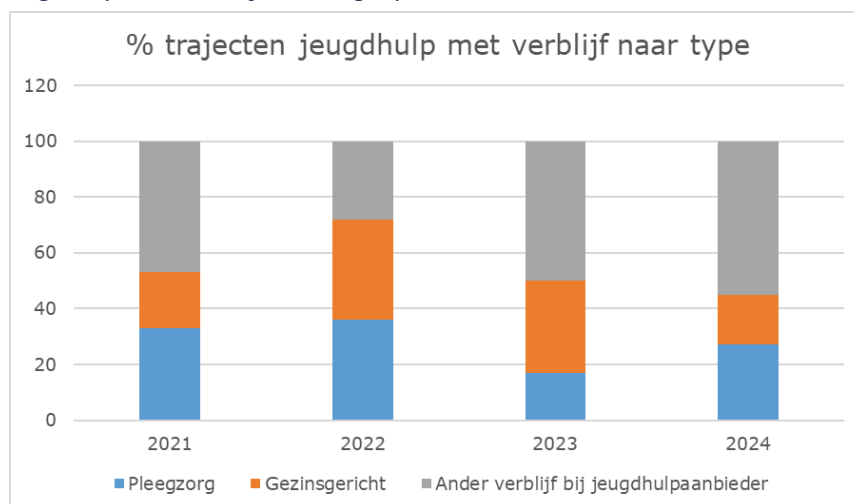
Momenteel ontvangt van de jeugdigen met ambulante jeugdhulp het grootste gedeelte jeugdhulp op de locatie van de aanbieder (ongeveer 60% van het totale aantal trajecten). Ongeveer een derde krijgt hulp en ondersteuning in het eigen netwerk en dit aandeel lijkt gedurende de afgelopen drie jaar toe te nemen.

Figuur 4 Jeugdhulp zonder verblijf nader gespecificeerd



Jeugdhulp met verblijf laat een divers beeld zien. Het aandeel trajecten verblijf bij de jeugdhulpaanbieder is de afgelopen drie jaar toegenomen. Het aandeel pleegzorgtrajecten fluctueert sterk en dat geldt ook voor het aandeel gezinsgerichte trajecten.

Figuur 5 Jeugdhulp met verblijf nader gespecificeerd

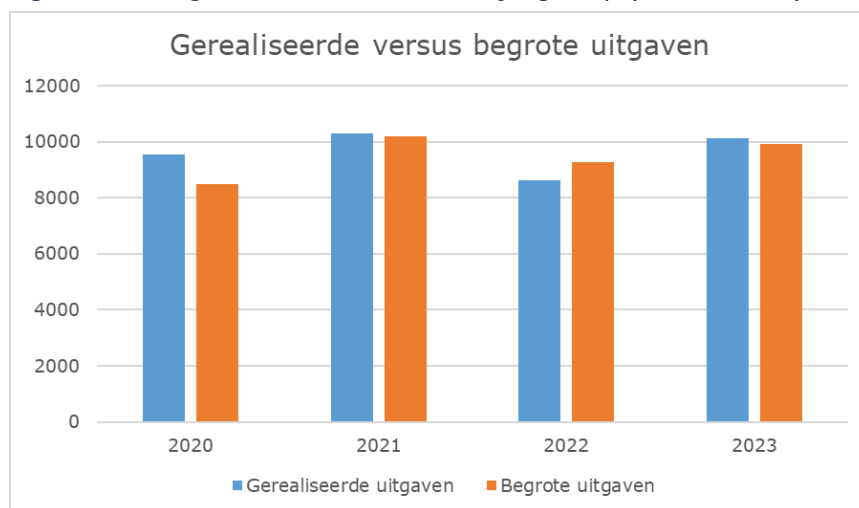


5.2.2 Ontwikkelingen in de uitgaven

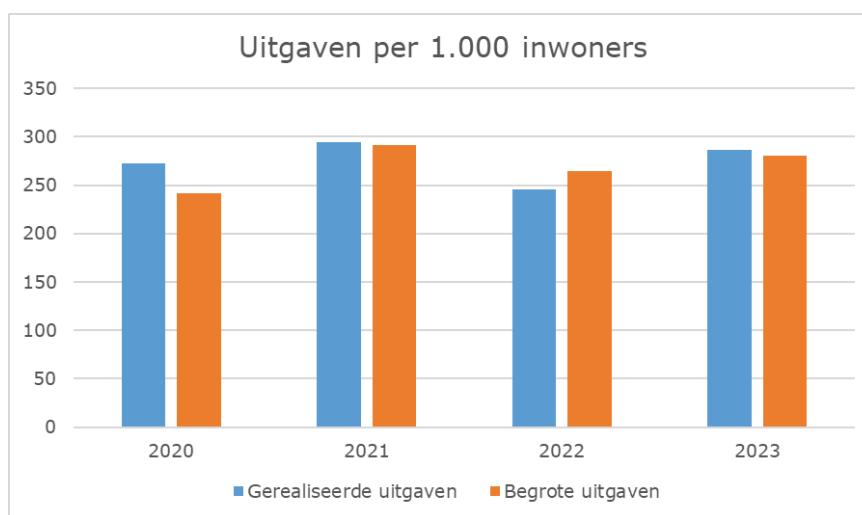
Niet alleen het gebruik van jeugdhulp nam toe in de gemeente Berg en Dal, ook de (werkelijke) uitgaven daaraan zijn de afgelopen jaren gestegen. Dit geldt zowel voor de totale uitgaven als de uitgaven afgezet tegen het aantal inwoners van de gemeente. De afname van het jeugdhulpgebruik in 2022 vertaalde zich ook in een tijdelijke daling van de uitgaven in dat jaar. In 2023 waren de uitgaven weer op vergelijkbaar niveau met 2021. In 2023 stegen de begrote uitgaven en waren deze bijna op het niveau van de uitgaven die daadwerkelijk werden gerealiseerd. Er lijkt recent dus realistischer te worden begroot in de gemeente Berg en Dal. Afgezet tegen het inwoneraantal zien we een vergelijkbaar beeld.

Wanneer we de gemeente vergelijken met gemeenten met een vergelijkbare omvang, dan zien we dat in 2023 de gerealiseerde en begrote uitgaven met respectievelijk 10.140.000 euro en 9.918.000 euro lager liggen dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten (respectievelijk 10.588.000 en 10.237.000 euro). Afgezet tegen het inwoneraantal zien we eveneens dat de gerealiseerde en begrote uitgaven, respectievelijk 286 en 280 euro, enigszins lager liggen dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten (292 en 281 euro). Ook in gemeenten met een vergelijkbare omvang wordt er gemiddeld meer uitgegeven aan jeugdzorg dan dat er wordt begroot.

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



Figuur 7 Uitgaven jeugdhulp per 1.000 inwoners



5.2.2 Achtergronden en oorzaken

Het stijgend gebruik van jeugdzorg is een landelijke trend; in bijna alle Nederlandse gemeenten is een stijging te zien. In sommige gevallen gaat het om een stijging in het aantal cliënten (steeds meer jongeren krijgen jeugdzorg), terwijl in andere gevallen het vooral gaat om de intensiteit. Denk bijvoorbeeld aan het aantal uur per week hulp dat stijgt of de langere duur van trajecten. Al deze ontwikkelingen gaan gepaard met een flinke stijging in de kosten^{18 19}. Deze kostenstijging deed zich ook voor in de gemeente Berg en Dal.

¹⁸ Hervormingsagenda (2023), p.4. Het document is [hier](#) op te vragen.

¹⁹ Daarnaast is de stijging van de kosten van jeugdzorg ook het gevolg van de stijging van de tarieven van de aanbieders en indexatie.

Het NJi heeft in 2019²⁰ onderzocht waarom steeds meer kinderen en jongeren een vorm van jeugdzorg krijgen. In dit onderzoek werden de volgende drie hoofdoorzaken benoemd:

1. Ontwikkelingen in het opgroeien en opvoeden van kinderen

Een aantal vormen van jeugdhulp komt meer voor dan vroeger. Het gaat bijvoorbeeld over problemen gerelateerd aan echtscheidingen, prestatiedruk en problematisch socialmediagebruik, oorzaken die ook in de interviews in de gemeente Berg en Dal worden benoemd voor de toegenomen zorgvraag en -kosten. Medicalisering heeft hier ook mee te maken. Dit betekent dat alledaagse verschijnselen eerder worden bestempeld als een (medisch) probleem. Hier hoort vaak een specialistische oplossing bij, bijvoorbeeld in de vorm van specialistische begeleiding of behandeling. Wanneer meer verschijnselen worden aangevlogen met specialistische oplossingen, stijgen de kosten.

2. Het huidige stelsel

Sinds gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp is er veel veranderd. Hoewel gemeenten (financieel) verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp, hebben ze op een groot deel van de instroom, bijvoorbeeld via de huisartsen, maar beperkt invloed (zie ook paragraaf 4.2.1).

In een interview met een afvaardiging van de regio wordt in dit verband gewezen op de verplichte maatregelen die zijn genomen om het aantal jeugdigen met jeugdzorg met verblijf te verminderen. In lijn met de gedachte achter de Jeugdwet werd beoogd om een verschuiving naar lichtere vormen van jeugdzorg te realiseren. Hierdoor is er nu meer sprake van een-op-een begeleiding aan een relatief kleine groep en de kosten daarvan zijn voor rekening van gemeenten. Het Rijk heeft wel financiering beschikbaar gesteld voor de ombouw van de locaties, maar niet voor de stijging in personeelslasten die hiervan het gevolg is.

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

Gemeenten zijn veel middelen kwijt aan (het organiseren van) de jeugdhulp. Er zijn daarom niet altijd voldoende middelen om te investeren in preventieve voorzieningen. Dit is wel noodzakelijk om aan de verwachtingen van de decentralisatie van de jeugdhulp, waarbij taken werden overgeheveld van provincies naar gemeenten, te kunnen voldoen. Er zouden immers lokaal voldoende preventieve voorzieningen voor jeugdigen en ouders moeten zijn die leiden tot een afname in het jeugdhulpgebruik. Op dit moment is deze afname niet zichtbaar. Integendeel, de kosten van de jeugdhulp in Nederland en in Berg en Dal stijgen. De gemeente Berg en Dal investeert in het versterken van collectieve algemene/voorgliggende voorzieningen en wil meer kortdurende ondersteuning (KDO) en interventies vanuit de gemeente zelf aanbieden om de inzet van duurdere zorg te voorkomen, maar het zal enige tijd duren voordat de resultaten hiervan te zien zullen zijn.

Met de invoering van het huidige jeugdhulpstelsel zijn veel gemeenten gaan werken met lokale (sociale) wijkteams. De gemeente Berg en Dal doet dit met het Sociaal Team. Doordat lokale teams een laagdrempelige mogelijkheid bieden om een (hulp)vraag te stellen, zijn steeds meer ouders en jongeren hulp gaan vragen, blijkt uit het onderzoek van het NJi.

²⁰ [Hier](#) op te vragen.

In interviews wordt aangegeven dat consultants van het Sociaal Team systeemgericht werken. Door niet meer alleen naar het kind maar naar het gehele gezin te kijken, kan de vraag groter en complexer worden. Hulpverlening kan niet altijd direct starten. Vervolgens is het natuurlijk de vraag wat er met de hulpvragen gebeurt. Het NJi constateerde dat er doordat er over het algemeen nog onvoldoende preventieve voorzieningen zijn en/of deze voorzieningen nog onvoldoende worden ingezet, veel van deze hulpvragen worden beantwoord met (dure) specialistische oplossingen. In gesprekken wordt daarnaast gewezen op de wachtlijsten bij zorgaanbieders; de werkelijke vraag naar jeugdhulp daalt in dat geval niet, er is sprake van uitgestelde zorg. En naarmate jeugdigen langer op een wachtlijst moeten staan, kan de complexiteit van hun hulpvraag verder toenemen.

5.2.3 Ervaringen van jongeren en hun ouders²¹

Jaarlijks wordt in de gemeente Berg en Dal een onafhankelijk **cliëntervaringsonderzoek** uitgevoerd onder ouders/verzorgers van kinderen die ondersteuning ontvangen vanuit de Jeugdhulp, waarmee cijfers worden gedeeld en de tevredenheid van inwoners wordt gemeten. In de periode tussen 2019 en 2023 is de waardering van de gemeentelijke toegang en de daaropvolgende hulpverlening gewaardeerd met voldoende. In 2023 gaven cliënten de hulp bij het aanvragen van ondersteuning vanuit de Jeugdwet gemiddeld een 6,9 en de kwaliteit van de hulp een 7,8. De tevredenheid is de afgelopen jaren gedaald; in 2019 waren de gemiddelde cijfers op deze onderdelen respectievelijk een 7,9 en 8,4. Cliënten zijn in 2023 meer tevreden over het contact met en de deskundigheid van medewerkers van de gemeente dan in het jaar daarvoor. Ook zijn meer respondenten tevreden over de manier waarop ze zijn geholpen (84% in 2023 tegenover 68% in 2022). Tegelijkertijd neemt hun tevredenheid over de mate waarin zij kunnen meebeslissen over de hulp verder af (75%). Ook is het aandeel respondenten dat tevreden is over de bereikte resultaten afgenomen van 75% in 2022 naar 62% in 2023. De gemeente zelf wordt beoordeeld met een 7,3 (in 2022 een 6,9). Bij de interpretatie van deze resultaten is het belangrijk te vermelden dat de waardering is opgehaald onder een kleine groep cliënten. Ieder jaar hebben slechts 22 tot 49 cliënten hun cliëntervaringen gedeeld. Het responspercentage lag tussen de 18% in 2023 en 26% in 2021. Deze steekproeven zijn niet representatief voor de gehele populatie.

5.3 Jeugdhulp op de agenda van de raad

5.3.1 Informatievoorziening versus informatiebehoefte

Raadsleden worden op verschillende manieren geïnformeerd over de regionale en lokale ontwikkelingen met betrekking tot de jeugdzorg. Vanuit het Rijk van Nijmegen worden er **regionale bijeenkomsten** voor raadsleden georganiseerd. Zo is er vorig jaar een bijeenkomst geweest over het regioprogramma. Er is in de praktijk weinig animo onder raadsleden voor de regiobijeenkomsten, zo geven zij zelf aan in een interview. Er staan daar veel stukken ('een bulk papier') op de agenda. De inkoop van jeugdzorg is regionaal belegd en input hiervoor wordt alleen binnen de organisatie opgehaald en niet bij de raad. Het contact met raadsleden van andere gemeenten in de regio over jeugdhulp is zeer beperkt.

²¹ In dit onderzoek is ook gekeken naar binnengekomen klachten. Klachten gaan over het gedrag van een medewerker. In 2023 kwamen er vijf klachten binnen over het Sociaal Team. Het is niet duidelijk in hoeverre deze klachten de uitvoering van de Jeugdwet betreffen.

Op initiatief van de GGD en Veilig Thuis worden er soms avonden georganiseerd waar raadsleden naartoe kunnen.

Het onderwerp jeugdzorg staat op verschillende momenten op de raadsagenda in Berg en Dal. Eén keer per jaar vindt er een **themabijeenkomst** plaats over het sociaal domein. In 2023 ging deze avond specifiek over jeugd. Tijdens de themabijeenkomsten wordt de stand van zaken toegelicht, komen er externe partijen langs voor een toelichting, worden beleidskeuzes toegelicht, bijvoorbeeld de keuze om van meer individuele naar meer groepsgerichte ondersteuning te gaan, en soms wordt er concrete casuïstiek besproken. Raadsleden geven aan het bespreken van casuïstiek als heel interessant te ervaren, al is het voor sommige raadsleden wel de vraag wat zij met deze informatie kunnen. Ook in februari 2025 werd er weer een themabijeenkomst specifiek over jeugd georganiseerd.

Ook bij het bespreken van **planning- en controldocumenten**, zoals de begroting, komt jeugdhulp aan de orde en worden er ook vragen gesteld aan de verantwoordelijk wethouder. Raadsleden waarderen dat gesprek; de wethouder is open en eerlijk in het uiten van haar zorgen en bespreekt de (financiële) keuzes die gemaakt moeten worden binnen de context van het landelijk beleid. Raadsleden geven aan dat in het gesprek met de wethouder kosten en volumes aan de orde komen, maar dat het gesprek minder gaat over de aard van de zorg die geleverd wordt. Jeugdzorg is een heel breed begrip; hoeveel complexe en lichte gevallen er zijn, weten raadsleden niet. Raadsleden zouden graag meer informatie over de aard van het jeugdhulpgebruik ontvangen.

De welwillendheid om informatie te delen is groot bij de wethouder en het college, maar de systematiek van de carrousel waarin onderwerpen voor de raadsvergadering worden voorbesproken, leent zich volgens raadsleden minder voor het informatieve gesprek. De informatieavonden en regionale bijeenkomsten over jeugdhulp worden positief beoordeeld, maar raadsleden zouden graag een meer integrale informatievoorziening willen waarin bijvoorbeeld ook klachten, bezwaar- en beroepsprocedures worden meegenomen en waarin cijfers worden gedeeld. Raadsleden geven aan benieuwd te zijn naar de ontwikkelingen rond de POH'ers en willen hier graag meer informatie over ontvangen. Raadsleden zouden graag een periodiek gesprek hebben met de wethouder over jeugdzorg en dan bij voorkeur in een **informele setting**, zonder ambtenaren.

Raadsleden hebben gevraagd naar de uitkomsten van cliëntervaringsonderzoeken, maar geven aan dat deze niet worden besproken met de raad.²² Raadsleden ontvangen weinig signalen vanuit inwoners over de jeugdhulp, maar maken zich hier zelf wel zorgen over. Het instellen van een Jeugdwelzijnsraad met ervaringsdeskundigen zou naar de mening van raadsleden zinvol kunnen zijn.

²² Het Cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp 2023 staat geagendeerd voor de Raadsvergadering van 6 februari 2025.

5.3.2 De rollen van de raad

Raadsleden geven aan zich af te vragen wat precies de rol van de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder is met betrekking tot jeugdhulp. Het is veel te groot en complex om te overzien voor raadsleden, aldus een van de geïnterviewde raadsleden. Raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer handvatten.

Gedurende de afgelopen jaren hebben raadsleden incidenteel schriftelijke vragen gesteld over de jeugdzorg, bijvoorbeeld in 2021 door D66 over het ontbinden van het contract met een regionale zorgaanbieder en in 2023 toen de VVD vragen stelde over de doelmatigheid van de jeugdzorg. Ook werden er enkele moties ingediend: over het maken van meerjarige afspraken met Forte Welzijn in aansluiting op het Koersdocument (2021) en over het steunen van een motie van de gemeenteraad van Zoetermeer om de VNG te verzoeken om zich sterk te maken voor meer geld voor de jeugdzorg in gemeenten.

Raadsleden geven aan dat het regioprogramma in 2023 slechts informerend in de raad aan de orde is geweest en dat daar geen discussie over heeft plaatsgevonden. De raad heeft vervolgens gevraagd om een vertaling naar lokaal beleid. Raadsleden gaven in september 2024 aan het lokale beleid ten aanzien van jeugd niet te kennen. In december 2024 is het Lokaal Programma Jeugd vastgesteld door de raad.

5.4 Toekomstperspectief

Met het vaststellen van het Lokaal Programma Jeugd maakt de gemeente Berg en Dal de vertaalslag van de landelijke Hervormingsagenda en het regioprogramma naar vijf projecten die lokaal ingevuld en uitgevoerd gaan worden. Naast deze vijf projecten ziet de gemeente het verbeteren van het jeugdbeleid als een continu proces en wil ze kritisch blijven nadenken en handelen richting verbetering, bijvoorbeeld door meer datagedreven te gaan werken, door als gemeente beter af te bakenen waar ze wel en niet van is op het gebied van jeugd en door meer te sturen op samenredzaamheid van de inwoners. Dit staat te lezen in het Lokaal Programma Jeugd, maar horen we ook terug in de verschillende gesprekken die zijn gevoerd in het kader van dit rekenkameronderzoek. Deze benadering blijkt ook op steun van de raad te kunnen rekenen en het Lokaal Programma Jeugd is met algemene stemmen aangenomen. Desondanks worden er tijdens de raadsvergadering en in de interviews die in het kader van dit rekenkameronderzoek zijn uitgevoerd ook zorgen uitgesproken over met name:

- de beoogde financiële effecten en de veronderstellingen die daaronder liggen, mede in het licht van het ravijnjaar 2026;
- stijgende personeelskosten/tariefstijgingen;
- de eerder genoemde maatschappelijke ontwikkelingen, zoals het maakbaarheidsdenken in de samenleving.

5.5 Résumé

De gemeente Berg en Dal beschikt over monitoringsinformatie over onder meer (prognoses van) zorgverbruik en -uitgaven. De gemeente wordt hierin ondersteund door de regio Rijk van Nijmegen. Er wordt tweejaarlijks aan de raad gerapporteerd over het sociaal domein middels verschillende rapportages, onder andere op het gebied van (financiën) jeugd. De beschikbare monitoringsinformatie moet nog worden geïntegreerd in de P&C-cyclus.

Jaarlijks worden er cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd. Cliënten beoordelen de hulp bij het aanvragen van ondersteuning vanuit de Jeugdwet en de kwaliteit van de door de gemeente geboden hulp met een voldoende, maar hun algehele tevredenheid hierover lijkt wel afgenomen. De cliëntervaringsonderzoeken werden tot op heden niet besproken met de raad.

De afgelopen jaren zijn het jeugdhulpgebruik en de uitgaven (werkelijk en begroot) in de gemeente Berg en Dal gestegen. Het jaar 2022 was daarop een uitzondering. Zowel het jeugdhulpgebruik als de uitgaven daaraan liggen onder het gemiddelde van gemeenten van vergelijkbare omvang. In 2023 waren de begrote uitgaven op het niveau van de uitgaven die daadwerkelijk werden gerealiseerd en er lijkt recent realistischer te worden begroot in de gemeente Berg en Dal.

Raadsleden geven aan zich af te vragen wat precies de rol van de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder is met betrekking tot jeugdhulp. Raadsleden waarderen het gesprek met de portefeuillehouder, maar hebben behoefte aan meer duiding van de verstrekte informatie, bij voorkeur in een meer informele setting. Raadsleden maken niet altijd gebruik van informatie die beschikbaar is, bijvoorbeeld door het bezoeken van regionale informatiebijeenkomsten.

Met het vaststellen van het Lokaal Programma Jeugd geeft de gemeente Berg en Dal invulling aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd. Of dit daadwerkelijk leidt tot het terugdringen van het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp en het besparen van kosten is onzeker, onder meer door de invloed van maatschappelijke factoren.

H6 | Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

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

De toenemende (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp heeft er in de gemeente Berg en Dal, net als in veel andere gemeenten, toe geleid dat de kosten in de afgelopen jaren zijn gestegen. Oorzaken die hiervoor genoemd worden zijn de toename van complexe echtscheidingsproblematiek, de rol van social media en prestatiedruk, maar ook de verwachting dat alles met jeugdzorg opgelost kan worden; het zogenaamde maakbaarheidsdenken in de samenleving. Er zijn en worden in de gemeente verschillende maatregelen genomen om te sturen op de inzet van jeugdhulp en daarmee tot op zekere hoogte op de kosten van jeugdhulp. De gemeente Berg en Dal heeft echter slechts beperkt invloed op de ontwikkelingen in de aard en omvang van de jeugdhulp, omdat jeugdhulp een zogenaamde open einde regeling is; gemeenten zijn en blijven verantwoordelijk voor het bieden en betalen van jeugdhulp, terwijl zij tegelijkertijd niet de enige toegangspoort tot jeugdhulp zijn.

Geen lokale doelstellingen voor jeugdzorg.

De gemeente Berg en Dal werkt met zes andere gemeenten samen in de jeugdregio Rijk van Nijmegen. In het Regioprogramma Jeugd 2023-2028 van Rijk van Nijmegen is de landelijke Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 vertaald naar regionaal beleid. De gemeente Berg en Dal kiest voor een integrale benadering van het beleid ten aanzien van het sociaal domein en heeft in het beleid geen specifieke doelstellingen opgenomen ten aanzien van de jeugdzorg. Recent zijn de landelijke Hervormingsagenda en het regioprogramma vertaald naar een Lokaal Programma Jeugd. Het doel van dit programma is om het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp terug te dringen van één op de tien naar één op de twaalf jeugdigen. Het programma bestaat uit vijf projecten met elk een meetbaar doel, maar geen streefwaarden. Binnen de afspraken die op regionaal niveau zijn gemaakt, wordt voldoende ruimte ervaren om lokale inkleuring te geven aan het lokaal jeugdbeleid.

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

De gemeente Berg en Dal stuurt op de toegang tot jeugdhulp en houdt de oorspronkelijke transformatiedoelen in het oog. De gemeente is slechts een van de toegangspoorten tot jeugdhulp en probeert te sturen op het gedrag van andere verwijzers, onder andere door regionale samenwerking in het kader van de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming en door opnieuw te investeren in de inzet van de POH-jeugd. In de uitvoering is integraal en systemisch werken het uitgangspunt en ook wordt door de uitvoering zelf lichte ondersteuning aan jeugdigen en hun ouders geboden. De schoolconsulenten spelen hier een belangrijke rol in. De gemeente investeert in het versterken van de samenwerking met het voorliggend veld en maakt ook het aanbod voorliggende voorzieningen beter zichtbaar voor inwoners. De inkoop van jeugdhulp en het contractmanagement met betrekking tot zorgaanbieders vinden plaats op regionaal niveau, maar wel in samenspraak met de regiogemeenten, waaronder Berg en Dal.

De monitoring van de jeugdhulp is in ontwikkeling.

Monitoring leidt tot meer inzicht in de (ontwikkelingen in de) vraag naar en uitgaven voor jeugdhulp. Door de monitoringsinformatie die de gemeente Berg en Dal vanuit de regio ontvangt, is het zicht van de gemeente op de ontwikkelingen in de zorgvraag en de kosten van jeugdhulp verbeterd. Het verschil tussen begrote en werkelijke kosten wordt kleiner. De beschikbare monitoringsinformatie moet nog worden geïntegreerd in de P&C-cyclus.

De raad wenst meer duiding van de informatie die wordt verstrekt over de jeugdhulp in een informele setting.

Ook in Berg en Dal zoeken raadsleden naar de rol van de gemeente in het algemeen en de raad in het bijzonder met betrekking tot jeugdhulp. Zij waarderen het gesprek met de portefeuillehouder, maar hebben behoefte aan meer duiding van de verstrekte informatie, bij voorkeur in een meer informele setting.

Landelijke kaders en regionale afspraken beperken de invloed die vanuit de gemeente(raad) kan worden uitgeoefend op de jeugdhulp. De invloed van de raad is deels indirect door de regionale samenwerking. Desondanks kan de raad input geven aan de portefeuillehouder die de gemeente onder andere vertegenwoordigt in het portefeuillesoverleg van de regio Rijk van Nijmegen, een mogelijkheid waar weinig gebruik van wordt gemaakt. Daarnaast maken raadsleden niet altijd gebruik van informatie die beschikbaar is, bijvoorbeeld door het bezoeken van regionale informatiebijeenkomsten.

De gemeente Berg en Dal geeft een lokale invulling aan de eisen van de Hervormingsagenda Jeugd, maar de haalbaarheid van de beoogde resultaten is onzeker.

Met het vaststellen van het Lokaal Programma Jeugd geeft de gemeente Berg en Dal invulling aan de afspraken die zijn gemaakt in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd. Of dit daadwerkelijk leidt tot het terugdringen van het aantal jeugdigen met een vorm van jeugdhulp en het besparen van kosten is onzeker, onder meer door de invloed van maatschappelijke factoren.

6.2 Aanbevelingen

Aan het college

Het college heeft de Hervormingsagenda en het regioprogramma vertaald naar een Lokaal Programma Jeugd. Dit is onlangs vastgesteld door de gemeenteraad. Zorg er als college voor dat de doelen uit het Lokaal Programma Jeugd worden vertaald naar concrete en meetbare indicatoren (met streefwaarden) die systematisch en periodiek kunnen worden gevolgd. Daarbij moet ook gezorgd worden voor afstemming met de informatie die via de planning- en controlcyclus met de raad wordt gedeeld zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening aan de raad ontstaat.

Het is belangrijk om gezamenlijk keuzes te maken over de op te leveren informatie. Hier is minimaal een gesprek tussen gemeenteraad en college voor nodig. Er is veel informatie beschikbaar, bij de regio en binnen de gemeente. Wees kritisch over de informatie die écht

nodig is om te kunnen sturen en maak daarbij een onderscheid tussen informatie die relevant is voor college en organisatie enerzijds en de raad anderzijds.

Breng de ervaring van cliënten beter in beeld bij de raad. Op dit moment worden er jaarlijks kwantitatieve onderzoeken uitgevoerd middels vragenlijsten, maar de cijfers die hieruit voortkomen geven te weinig diepgang. De waarom-vraag (waarom is men tevreden of ontevreden) wordt hier ook niet mee beantwoord. Kijk of er, bijvoorbeeld tijdens themabijeenkomsten, klantreizen of andere vormen van kwalitatief cliëntervaringsonderzoek besproken kunnen worden. Ook het instellen van een Jeugdwelzijnsraad met ervaringsdeskundigen kan helpen om hierin te voorzien.

Aan de raad

Neem als raad zelf initiatieven om meer en betere informatie over de werking en effecten van de jeugdzorg te verzamelen, bijvoorbeeld door werkbezoeken, het bezoeken van regionale informatiebijeenkomsten en gesprekken met andere Gelderse gemeenten/gemeenteraden.

Dring bij het college aan op een sterkere inhoudelijke verantwoording over de jeugdzorg. Het college wil de informatievoorziening aan de raad verbeteren. Geef als raad aan hoe de informatievoorziening eruit zou moeten zien; welke informatie wil de raad op welke manier ontvangen?

Richt de blik meer naar buiten en zoek contact met andere raden in het Rijk van Nijmegen om van elkaar te leren en om als raden gezamenlijk een oordeel te vormen over de informatievoorziening en het functioneren van de regio. Hier kan een regionaal platform om informatie uit te wisselen over (sturing in) de jeugdhulp, waarin een afvaardiging van de raadsleden vertegenwoordigd is, bij helpen. Andere regionale samenwerkingen hebben bijvoorbeeld ervaring met het oprichten van een regionale WhatsApp-groep met alle raadsleden om informatie en ervaringen uit te wisselen.

Samengevat kan de sturingsruimte van de raad ten opzichte van het college als volgt worden weergegeven:²³

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

²³ Zie ook [B&A](#).

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
Beleid	
1. Is er sprake van helder geformuleerd en vastgesteld beleid, met duidelijke doelen en kaders?	• Het beleidskader is vastgesteld en actueel. • De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd. • Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt. • De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van zijn kaderstellende rol. • Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken in de totstandkoming van het beleid. • De gemeente heeft op enigerlei wijze input vanuit cliënten (en hun ouders) meegenomen bij het opstellen van het beleid.
2. In hoeverre en op welke wijze is dit beleid vertaald naar de uitvoering?	• Het beleid is doorvertaald naar uitvoeringsbeleid en -plannen. • De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd.
3. Hoe verhoudt het jeugdbeleid van de gemeente Berg en Dal zich tot het regionaal beleid en de afspraken die binnen Rijk van Nijmegen zijn gemaakt?	• De regiovisie en het lokale beleidskader zijn met elkaar verbonden. • De thema's vanuit de regiovisie zijn doorvertaald naar het lokale beleid.
Organisatie en uitvoering	
4. Hoe zijn de jeugdhulp (inclusief de toegang en verwijzing) en preventie georganiseerd?	• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is. • Er zijn stukken (op de website), die cliënten informeren over hoe zij een aanvraag kunnen doen voor jeugdhulp. • Er is vanuit de toegang (Sociaal Team) actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt. • De gemeente is in staat om richting te geven aan de inkoop(afspraken).
5. Op welke wijze vindt er regie en aansturing van de uitvoering plaats?	• Er is sprake van een goed georganiseerde regie en aansturing van de uitvoering.

6. Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke toegang enerzijds en verwijzers, aanbieders, partijen in het voorliggend veld en de regio Rijk van Nijmegen anderzijds?	• Er is nauwe samenwerking tussen de toegang en verwijzers. • Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners en professionals. • Het huidige beleid en de werkwijze zijn herkenbaar voor zorgaanbieders. • Zorgaanbieders en andere ketenpartners vanuit het voorveld kunnen uit de voeten met de huidige werkwijze. • Er is een overzicht van taken en afspraken die zijn gemaakt met de regio Rijk van Nijmegen over de taken die daar zijn belegd.
Resultaten	
7. Op welke wijze is voorzien in monitoring van de uitvoering en van de effecten van het beleid?	• Rijk van Nijmegen rapporteert aan management en college over de inkoop, contracten en betalingen. • Er is sprake van eenduidige en structurele monitoringssystematiek die ook informatie kan opleveren voor de raad. • Er zijn overzichten van het aantal cliënten en de afgenomen zorg. • De gemeente heeft een prognose van de zorgontwikkeling en behoeften van cliënten. • Er zijn cliëntervaringsonderzoeken gehouden. • Er is expliciet in kaart gebracht in hoeverre de geformuleerde streefwaarden zijn gerealiseerd.
8. Hoe hebben de vraag naar en de kosten van de jeugdhulp in de gemeente Berg en Dal zich gedurende de afgelopen vijf jaar ontwikkeld en welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag? Hoe verhouden deze ontwikkelingen zich ten opzichte van ontwikkelingen in andere vergelijkbare gemeenten?	• Er is een overzicht van de aantallen cliënten en de afgenomen zorg. • Er is een overzicht van de uitvoeringskosten beschikbaar. • De kosten voor de uitvoering blijven binnen de gestelde kaders van de gemeenteraad. • De ontwikkelingen in vraag en kosten zijn in lijn met (of lager dan) andere gemeenten van dezelfde grootteklasse.
9. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd en in staat gesteld invulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? En op welke wijze geeft de gemeenteraad hier in de praktijk invulling aan?	• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig. • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding). • De informatie wordt op een toepasselijke wijze behandeld (in lijn met de behoefte van de raad). • De gemeenteraad heeft gebruikgemaakt van de (geijkte) sturingsinstrumenten om (bij) te sturen.

10. Is het de verwachting dat de gemeente Berg en Dal invulling kan geven aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en VNG in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd, zowel inhoudelijk als wat betreft beoogde financiële opbrengsten?	De gemeente Berg en Dal kan adequaat invulling geven aan de afspraken die zijn gemaakt tussen Rijk en VNG in het kader van de Hervormingsagenda Jeugd, zowel inhoudelijk als wat betreft beoogde financiële opbrengsten.
11. Wat zijn de eventuele aandachts- en leerpunten voor de gemeenteraad?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>

Bijlage 2 | Bestuurlijke reactie



www.bergendal.nl

Rekenkamer gemeente Berg en Dal
Dorpsplein 1
6562 AH GROESBEEK

Onze gegevens
Documentnummer: UIT-25-112282
Zaaknummer: Z-25-112931
Behandeld door: Hans Pesser
Verzonden op:
Uw gegevens
Uw brief van: 28 maart 2025
Uw kenmerk:

Onderwerp: Bestuurlijke wederhoor Rekenkameronderzoek jeugdzorg

Geachte leden van de Rekenkamer,

Per brief van 28 maart 2025 heeft u ons het rapport van het Rekenkameronderzoek "Sturen op jeugdzorg" toegestuurd, waarvoor onze dank. In de brief biedt u ons in het kader van het bestuurlijke wederhoor de gelegenheid om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het rapport. Graag maken wij met deze brief gebruik van die gelegenheid.

In uw brief van 28 maart benoemt u, in verband met de doelstelling van het onderzoek, de oplopende zorgzwaarte in de jeugdzorg en de stijging van de kosten. Terecht geeft u aan dat het daarmee een buitengewoon actueel onderwerp is. Die actualiteit moet wat ons betreft uiteindelijk altijd in het teken staan van bescherming en ondersteuning van de kwetsbare doelgroep die jeugdzorg nodig heeft. De juiste zorg moet op de juiste plaats terecht komen. Daar zullen wij ons vol voor blijven inzetten, samen met een ieder die daar bij betrokken is en daar een rol in heeft.

In het verlengde van het bovenstaande hebben wij goed kennis genomen van het rapport, en dan vooral de conclusies en aanbevelingen waarover u onze reactie vraagt. Op een aantal daarvan gaan wij kort in.

Uw eerste conclusie is dat de toegenomen (complexiteit van de) vraag naar jeugdhulp leidt tot oplopende kosten in de gemeente Berg en Dal. Deze conclusie delen wij. We merken daarbij wel op dat er nog een reden voor de kostenstijging is, namelijk de afbouw van de gesloten jeugdzorg. Inmiddels is wel duidelijk dat de gesloten jeugdzorg zoals we die kenden kinderen eerder schaadt dan dat het helpt. Daarom zijn de gesloten instellingen getransformeerd in kleinschalige voorzieningen (kleinere groepen die meer een gezinssituatie nabootsen). Voor de frictiekosten als gevolg van deze ombouw (met name in het vastgoed) is er geen vergoeding van het rijk. Daarnaast is er de afgelopen jaren een forse loonstijging geweest voor medewerkers in de jeugdzorg. Ook dat zien we terug in de stijgende kosten.

U beveelt ons aan om een gesprek met de raad te voeren over de op te leveren informatie. Die aanbeveling nemen wij over. Ook wij vinden het belangrijk om de raad van meer informatie te voorzien. De implementatie van ons nieuwe digitale systeem X-works heeft uitdagingen gekend, maar zorgt er uiteindelijk voor dat er een integraal programma is voor het hele Sociaal Domein. Daarmee denken wij uiteindelijk ook beter te kunnen rapporteren.

Vooruitlopend op het gesprek over de op te leveren informatie zullen wij in het raadsvoorstel over de POH-jeugd (PraktijkOndersteuner Huisarts) een aantal duidelijke indicatoren opnemen om te kunnen beoordelen of de POH-jeugd ook daadwerkelijk leidt tot minder verwijzingen naar aanbieders van Jeugd-GGZ of ambulante begeleiding.

Omdat u verder geen inhoudelijke aanbevelingen heeft gedaan, gaan wij er vanuit dat wij op de goede weg zijn. Wij realiseren ons dat "de jeugdzorg" een ingewikkeld onderwerp is voor alle betrokkenen, zo ook de gemeenteraad. Maar het is ook een heel mooi onderwerp, want we kunnen echt iets betekenen voor onze kinderen. Met ons werk kunnen wij het verschil maken in het leven van jongeren en hun ouders. En daar blijven wij vol passie aan werken, ook al zal dat met vallen en opstaan gepaard gaan.

Wij danken u voor uw rapport en gaan aan de slag met de aanbevelingen. Aan één wens van de raad (zie blz. 25) kunnen wij echter niet voldoen. Dat is de wens voor informeel overleg met de portefeuillehouder zonder ambtenaren. Dat past niet in onze manier van werken en dat moeten we ook niet willen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Berg en Dal,

De secretaris

De burgemeester



E.W.J. van der Velde

Mr. M. Slinkman

Reageert u op deze brief? Vermeld dan altijd het zaaknummer.

Bijlage 3 | Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie. Wij onderschrijven de in de bestuurlijke reactie opgenomen aanname dat de gemeente Berg en Dal op de goede weg zit.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

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

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

Colofon

25 april 2025

Classificatie : Openbaar

Naam adviseur : Marsha de Vries

Kenmerknummer : PO042825-2623

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl