

## RAADSVOORSTEL 18.0088

Rv. nr.: 18.0088

Commissie Onderwijs en Samenleving:  
30 oktober 2018

### **Naam programma:**

Maatschappelijke ondersteuning

### **Onderwerp:**

Aanbevelingen Rapport Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden'.

### **Aanleiding:**

De Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp heeft onderzoek gedaan naar de toegang tot jeugdhulp in Leiden. Inwoners uit Leiden gaven namelijk eerder in een peiling van de Rekenkamercommissie aan dat zij het belangrijk vonden dat hiernaar onderzoek werd gedaan.

### **Achtergrond en opzet**

Jeugdhulp is een complex dossier waarop de afgelopen jaren veel heeft gespeeld. Ook veel raadsleden worstel(d)en hiermee. De Rekenkamercommissie wil de nieuwe raad daarom goed op weg helpen en inzicht geven in de knelpunten rond de toegang tot jeugdhulp en de mogelijkheden die zij heeft om bij te sturen. Daarbij is gekozen geen traditioneel onderzoek te doen met als uitkomst een dik rapport, maar een onderzoek dat een hoge actualiteitswaarde heeft en dat de gemeenteraad houvast en mogelijkheden biedt om bij te kunnen sturen.

Voor het onderzoek is enerzijds gebruik gemaakt van cijfers, feiten en stukken die de raad eerder heeft ontvangen om te onderzoeken hoe de toegang tot jeugdhulp eruit ziet in Leiden, welke kaders de raad heeft gesteld en welke mogelijkheden de raad heeft om het beleid te controleren.

Anderzijds bracht de Rekenkamercommissie het ervaringsperspectief in beeld om te laten zien hoe de kaders vorm krijgen in de praktijk en welke knelpunten er (nog) zijn. Hiervoor is gesproken met een dwarsdoorsnede van organisaties en professionals in de toegang, de Wmo-adviesraad van Leiden en is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken, zoals het cliënt-ervaringsonderzoek 2016 en het huisartsenonderzoek dat is gehouden in Holland Rijnland.

Vanwege het lopende cliënt-ervaringsonderzoek 2018 in de regio Holland Rijnland heeft de Rekenkamercommissie besloten alleen cliënten en inwoners te betrekken uit de Wmo-adviesraad, om te voorkomen dat mensen dubbel benaderd worden. Ook heeft de Rekenkamercommissie besloten geen scholen te betrekken in het onderzoek. De inhoud van dit onderzoek is daarmee niet uitputtend, maar is bedoeld om de raad een indruk te geven van wat er speelt in de praktijk en handvatten te bieden voor raadsleden.

Zoals gezegd, heeft dit onderzoek tot doel de gemeenteraad van Leiden inzicht te geven in het complexe dossier 'toegang tot jeugdhulp', de vraagstukken en knelpunten die daar spelen en de sturingsmogelijkheden die de raad heeft.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

*Welke aandachtspunten zijn er voor de gemeenteraad in de toegang tot de jeugdhulp?*

Daarbij zijn drie deelvragen geformuleerd:

- 1. Welke routes bieden kinderen, jongeren en ouders met een hulpvraag toegang tot jeugdhulp?*
- 2. Hoe ervaren verwijzers de toegang tot jeugdhulp en welke knelpunten ondervinden ze hierbij?*
- 3. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om te sturen op de toegang tot jeugdhulp?*

De onderzoeken van de Rekenkamercommissie worden behandeld in de desbetreffende vakcommissie. Deze commissie brengt een advies uit aan de raad inzake de gedane aanbevelingen. Op 30 augustus 2018 heeft de Rekenkamercommissie het rapport 'Toegang tot jeugdzorg Leiden' aangeboden en een presentatie over het onderzoek gehouden in de commissie Onderwijs en Samenleving. Het college heeft daarna, conform de Verordening gemeentelijke Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp 2017, op 9 oktober 2018 een advies/reactie uitgebracht op het onderzoek. Het rapport is op 30 oktober 2018 in de commissie Onderwijs en Samenleving besproken.

**Doel:**

Overnemen van de aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie.

**Kader:**

- Rapport Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden'
- Advies College d.d. 9 oktober 2018
- Verordening gemeentelijke Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp 2017

**Overwegingen:**

De Rekenkamercommissie trekt een aantal conclusies:

- De meest gebruikte route naar de Jeugdhulp verloopt via de huisartsen.
- De drie belangrijkste knelpunten vanuit de verwijzers zijn:
  - 1) Gebrek aan passend aanbod,
  - 2) Onduidelijkheid wie regie heeft rond 1gezin1plan, en
  - 3) JGT's worstelen met hun dubbele pet.
- De drie belangrijkste conclusies m.b.t. sturingsmogelijkheden van de raad:
  - 1) Gebrek aan gerichte en samenhangende informatie om te kunnen sturen,
  - 2) De kaders zijn moeilijk te controleren, en
  - 3) De financiële begroting is niet gebaseerd op goede prognoses.

De Rekenkamercommissie heeft bij deze conclusies aanbevelingen opgesteld die zijn gericht op het verbeteren van de bovengenoemde knelpunten. De reactie van het college op deze aanbevelingen is bijgevoegd. Het college neemt de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport grotendeels over. Het college geeft aan dat aan een groot deel van de aanbevelingen al wordt gewerkt en/of dat deze een plek krijgen in de doorontwikkeling Jeugdhulp. Het college werkt vanuit het uitgangspunt Samen maken we de stad, en zal de komende maanden intensief met u het gesprek voeren over de doorontwikkeling Jeugdhulp.

De commissie Onderwijs en Samenleving stelt voor de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over te nemen.

*Aanbeveling 1: Nader onderzoek aanbod jeugdhulp*

Gebrek aan passend aanbod wordt door de verwijzers genoemd als het grootste knelpunt in de toegang tot de jeugdhulp. Nader onderzoek is gewenst om te bepalen of het beschikbare aanbod daadwerkelijk te smal is, tot welke problematiek de wachtlijsten leiden en om te analyseren welke zorgvormen worden gemist. In het bijzonder zou dan moeten worden gekeken naar hoe de verwijzers (JGT's, jeugdartsen, huisartsen, jeugdbeschermers enz.) de aansluiting op het huidige aanbod ervaren en wat zij missen. Op basis van dit nadere onderzoek kan gekeken worden wat effectieve maatregelen zouden kunnen zijn om deze knelpunten op te lossen of te beperken. Door dit systematisch in kaart te brengen kan bovendien een lerende cyclus ontstaan tussen beleid, inkoop en toegang.

### Reactie college:

Het college herkent dit knelpunt. In de praktijk ervaren verwijzers en andere partners (bv. het onderwijs), onder andere vanwege wachttijden niet altijd dat de hulp die nodig is beschikbaar is. Voor niet ingekocht aanbod of stagnering in de hulpverlening zijn opschalingsmogelijkheden zoals het expertteam en opschaling naar de TWO (tijdelijke werkorganisatie jeugdhulp) om gezamenlijk tot een meest passende oplossing te komen.

Momenteel wordt vanuit het regionale beleidsteam Jeugdhulp (*het regionaal beleidsteam is een ambtelijke afvaardiging van de regiogemeenten die zich bezighouden met beleidsontwikkeling jeugdhulp. Zij adviseren het PHO Maatschappij op het onderdeel Jeugd en hebben geen besluitvormende bevoegdheden*) als uitwerking van het Sturingsplan onderzoek gedaan naar het zorglandschap jeugdhulp. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door het Nederlands Jeugdinstuut (NJI) en zal de gemeente:

1. inzicht geven in de verschillen in jeugdhulpgebruik tussen gemeenten in de regio Holland Rijnland;
2. inzicht geven waar hoger jeugdhulpgebruik in vergelijking met het landelijke gemiddelde mee samenhangt (verklarende factoren);
3. aanbevelingen ontvangen over hoe de gemeenten (lokaal) kunnen sturen op het jeugdhulpgebruik;
4. een overzicht ontvangen van het huidige jeugdhulpaanbod in relatie tot verwachte problematiek.

Het regionale beleidsteam jeugdhulp levert de resultaten van het onderzoek eind oktober op. Het college neemt deze uitkomsten mee in de doorontwikkeling van de jeugdhulp. Afhankelijk van de uitkomsten beoordeelt het college of aanvullend onderzoek nodig is. Naast dit onderzoek treft het college de volgende maatregelen:

- in 2019 wordt gestart met een pilot praktijkondersteuner huisarts (POH) om de samenwerking tussen de huisarts, het JGT en gecontracteerde jeugdhulpaanbieders te versterken.
- als onderdeel van de doorontwikkeling jeugdhulp wordt verkend hoe het college in de nabije toekomst (in aanloop naar 2020, dan lopen de huidige contracten jeugdhulp af en kan het college nieuwe afsluiten) aan de voorkant kan stimuleren dat aanbieders samenwerken en vanuit de vraag hun aanbod gaan organiseren. Hiermee wordt versnippering van jeugdhulp beperkt en wordt in gesprek gegaan over het vraagstuk passende hulp. Ook is het college voornemens om hieraan een passend bekostigingsmodel te koppelen zodat ook in de financiering een prikkel ontstaat om de vraag van de cliënt nog meer centraal te stellen. Ook de verbinding met aanpalende terreinen zoals Wmo, Participatie, zorgverzekeringswet, (passend) onderwijs, huisartsen, preventie (waaronder jgz) huisvesting etc. wordt hierin meegenomen.
- er zijn binnen de gemeente diverse ontwikkelingen op het terrein van zorg en veiligheid, zoals de aanpak in de Slaaghwijk en Jacques Urlusplantsoen en stadsbrede jongerenaanpak in ontwikkeling. De aansluitingen met de wijkteams en JGT's, spelen daarin een belangrijke rol. Het college zal toezien op een verbinding van deze ontwikkelingen.

### *Aanbeveling 2:*

#### *Zorg voor een gestructureerde informatiestroom*

De gemeenteraad heeft goede en gerichte informatie nodig om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen. De Rekenkamercommissie ziet niet direct ruimte om de informatiestroom in te perken maar wel mogelijkheden de informatiestroom beter te structureren.

De Rekenkamercommissie raadt aan om de informatiestroom te splitsen in twee sporen; een spoor gericht op besluitvorming en een spoor gericht op het onderling delen van informatie.

Door losse (zelfstandig leesbare!) informatie aan te leveren voor de besluitvorming (financiën/doelen/proces) wordt een logisch moment gecreëerd om de informatie te duiden en na te denken over wat de raad nodig heeft om te kunnen sturen.

Via het informatieve spoor blijft de raad op de hoogte van de actualiteit in de jeugdzorg door bijvoorbeeld de nieuwsbrief die nu wordt ontwikkeld door de jeugdteams, het uitwisselen van informatie van geadopteerde raadsleden en andere zaken waardoor jeugdzorg voor de raad gaat leven.

Belangrijk is om hier goede afspraken over te maken met de griffie en ambtelijke organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat er al een jaarlijkse cyclus is. Hier zou het besluitvormingstraject goed bij aan kunnen sluiten. De Rekenkamer geeft aan de hand van onderstaande cyclus aan hoe de aandacht goed kan worden verdeeld over het jaar:

- Kwartaal 1: informatie over afgelopen jaar, analyse van rapportages en cijfers en nieuwe trends en ontwikkelingen.
- Kwartaal 2: meningsvorming door gesprekken met netwerkpartners en cliënten.
- Kwartaal 3: besluitvorming inhoudelijke en financiële kaders jeugdhulp.
- Kwartaal 4: vaststellen begroting gemeente

#### Reactie college:

Het college neemt de adviezen over en is hierover inmiddels (op 9 oktober) met de raad in gesprek gegaan.

#### *Aanbeveling 3a:*

##### *Versterk netwerksamenwerking door het stellen van proceskaders*

De kaders zijn ruim en niet heel scherp. Dat kan lastig zijn als u strak wilt sturen. De raad kan ervoor kiezen om de inhoudelijke kaders aan te scherpen op basis van de knelpunten, bijvoorbeeld door te bepalen wie de regie heeft op 1gezin1plan. De Rekenkamercommissie beveelt dit echter niet aan en ziet meer potentie in dit over te laten aan het veld: laat professionals met elkaar afspraken maken.

Daarom beveelt de Rekenkamercommissie aan om de sturing op de toegang tot jeugdhulp te vergroten, door het creëren van randvoorwaarden voor netwerksamenwerking.

Dit kan door het (laten) organiseren van de dialoog tussen organisaties in de keten en budget ter beschikking te stellen om samenwerking met organisaties te verbeteren die geen directe financieringsrelatie hebben met de gemeente. Afhankelijk van het vraagstuk en het type organisatie kan dit door proceskaders mee te geven op lokaal dan wel regionaal niveau. Zo kan de samenwerking met huisartsen het beste op lokaal niveau verstevigd worden en samenwerking in het gedwongen kader op regionaal niveau.

#### Reactie college:

Het college staat achter de visie Hart voor de Jeugd. Echter herkent het college zich in het feit dat de operationalisatie van de visie en de vastgestelde kaders jeugdhulp ruim en niet scherp zijn, en het daarmee voor de raad lastiger is om haar controlerende taak te vervullen.

De Rekenkamercommissie beveelt aan om de sturing op de toegang tot jeugdhulp te vergroten, door het creëren van randvoorwaarden voor netwerksamenwerking. Het college neemt deze aanbeveling mee en is hier in de aanloop naar het koersdocument (op 9 oktober 2018) met u over in gesprek gegaan. In het koersdocument zal het college concrete voorstellen doen voor de sturingsmogelijkheid van de raad. Hierbij betrekken we ook de aanbevelingen van de Kwaliteitscommissie van de monitor sociaal domein.

#### *Aanbeveling 3b1:*

Voor wat betreft de huisartsen beveelt de Rekenkamercommissie aan expliciet de samenwerking en afstemming met huisartsen en de rest van het veld te intensiveren en hier budget beschikbaar voor te stellen. Gebleken is dat, door werkdruk of anderszins, contacten tussen JGT's en de huisartsen niet altijd eenvoudig te organiseren zijn.

#### Reactie college:

Het college neemt deze aanbeveling over. In 2019 wordt gestart met een pilot praktijkondersteuner huisarts (POH) om de samenwerking tussen de huisarts, het JGT, JGZ en gecontracteerde

jeugdhulpaanbieders te versterken. U wordt hier in het eerste kwartaal van 2019 nader over geïnformeerd.

*Aanbeveling 3b2:*

In het beleidsakkoord wordt gesteld dat de huisartsen meer kunnen samenwerken met JGT's en vaker praktijkondersteuners voor jeugd kunnen inzetten. Dit om verwijzing naar dure zorg te beperken. Uit het onderzoek blijkt dat huisartsen ook wel eens ingezet worden als 'administratieve verwijzer' door bijvoorbeeld scholen, een rol die wellicht weinig toegevoegde waarde heeft. Deze route geeft werkdruk voor de huisartsen, en kan wellicht anders opgelost worden. Aanbevolen wordt om dit in de samenwerking te organiseren.

Reactie college:

De huisarts valt niet onder de aansturing van de gemeente en is zelf verantwoordelijk voor zijn inzet, ook in relatie tot het onderwijs. Het college deelt wel de mening dat de inzet van de huisarts als 'administratieve verwijzer' door onder andere scholen weinig toegevoegde waarde heeft. Het college neemt de aanbeveling van de Rekenkamercommissie over door ook met het onderwijs in gesprek te gaan bij het opzetten van de pilot POH.

*Aanbeveling 3c:*

De noodzaak om de overgang 18-/18+ aan te pakken, is reeds onderkend in het beleidsakkoord. De Rekenkamercommissie beveelt de raad aan om zicht te houden op de uitwerking.

Reactie college:

Het college sluit zich hierbij aan.

*Aanbeveling 4a:*

*Zorg voor goede prognoses en structurele dekking van de begroting:*

Voor de nieuwe raadsperiode beveelt de Rekenkamercommissie aan de begroting te baseren op het toekomstige beroep op jeugdhulp. Hiervoor zijn goede prognoses nodig. Het jaarlijks debat over het ophogen van het budget en het zoeken naar incidentele dekking, zorgt namelijk voor ad-hoc besluiten. Hierdoor zijn er lange wachtlijsten én moet de raad alsnog geld ter beschikking stellen aan het einde van het jaar.

Reactie college:

De Rekenkamercommissie komt tot de conclusie dat de financiële begroting in het verleden niet is gebaseerd op goede prognoses. Tot en met 2017 zijn de inkomsten vanuit het Rijk voor jeugdhulp gehanteerd als werkbudget. Echter sloot dit niet aan bij de hulpvraag die (historische) veel hoger is in Leiden. Ook kwamen de jeugdhulpmiddelen over vanuit het Rijk met een korting op het oorspronkelijke budget van 15% over drie jaar en is op dit budget een miljoen euro die aanvullend van de provincie ontvangen werd, in mindering gebracht. Daarnaast pakte het toegepaste verdeelmodel door het Rijk ongunstig uit voor de regio Holland Rijnland. Door voorgaande factoren en het vasthouden aan het Rijksbudget als werkbudget is de financiële begroting tot eind 2017 niet gebaseerd op de daadwerkelijke vraag en moest de raad achteraf middelen bij plussen. Sinds 2018 wordt er reëel begroot, op basis van de verwachte hulpvraag. In de kaderbrief, die de raad in het voorjaar heeft vastgesteld, is geregeld dat t/m 2021 het college en de raad zich committeren aan reëel begroten.

*Aanbeveling 4b:*

In het beleidsakkoord wordt gesteld dat onderzocht wordt hoe de inkoop van de zorg beter kan voor Leiden. De Rekenkamer adviseert de raad hier scherp op mee te kijken, gelet op de aandachtspunten die in het onderzoek geconstateerd zijn.

Reactie college:

Het college sluit zich aan bij deze aanbeveling. De raad ontvangt medio november een koersdocument doorontwikkeling jeugdhulp. Voorafgaand aan de behandeling in de raad is op 9 oktober 2018 met de leden van de commissie OS gesproken.

**Financiën:**

Niet van toepassing.

**Evaluatie:**

Niet van toepassing.

**Inspraak/participatie:**

Niet van toepassing op dit raadsvoorstel.

**Bijgevoegde informatie:**

- Rapport Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden'
- Advies college d.d. 9 oktober 2018

## **RAADSBESLUIT**

De Raad van de gemeente Leiden:

Gezien het rapport van de Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden', gezien het voorstel van de commissie Onderwijs en Samenleving (raadsvoorstel 18.0088 van 30 oktober 2018), mede gezien het advies van het college van Burgemeester en Wethouders (van 9 oktober 2018),

### **BESLUIT:**

- I. in te stemmen met de conclusies van het rapport van de Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden';
- II. De volgende aanbevelingen uit het rapport van de Rekenkamercommissie 'Toegang tot jeugdzorg Leiden' over te nemen:
  - a. Aanbeveling 1: Nader onderzoek aanbod jeugdhulp  
Het doen van nader onderzoek om te bepalen of het beschikbare aanbod jeugdhulp daadwerkelijk te smal is, tot welke problematiek de wachtlijsten leiden en om te analyseren welke zorgvormen worden gemist. In het bijzonder zou dan moeten worden gekeken naar hoe de verwijzers (JGT's, jeugdartsen, huisartsen, jeugdbeschermers enz.) de aansluiting op het huidige aanbod ervaren en wat zij missen. Op basis van dit nadere onderzoek kan gekeken worden wat effectieve maatregelen zouden kunnen zijn om deze knelpunten op te lossen of te beperken;
  - b. Aanbeveling 2: Zorg voor een gestructureerde informatiestroom  
De informatiestroom te splitsen in twee sporen; een spoor gericht op besluitvorming en een spoor gericht op het onderling delen van informatie. Daarbij wordt bekeken of het besluitvormingstraject kan aansluiten bij de al bestaande jaarlijkse cyclus. Door losse (zelfstandig leesbare!) informatie aan te leveren voor de besluitvorming (financiën/doelen/proces) wordt een logisch moment gecreëerd om de informatie te duiden en na te denken over wat de raad nodig heeft om te kunnen sturen;

- c. Aanbeveling 3a: Versterk netwerksamenwerking door het stellen van proceskaders  
De sturing op de toegang tot jeugdhulp te vergroten, door het creëren van randvoorwaarden voor netwerksamenwerking. Daarbij worden de inhoudelijke kaders niet aangescherpt op basis van de knelpunten, bijvoorbeeld door te bepalen wie de regie heeft op 1gezin1plan maar dit over te laten aan het veld: door professionals met elkaar afspraken te laten maken. Dit kan door het (laten) organiseren van de dialoog tussen organisaties in de keten en budget ter beschikking te stellen om samenwerking met organisaties te verbeteren die geen directe financieringsrelatie hebben met de gemeente.
- d. Aanbeveling 3b1:  
De samenwerking en afstemming met huisartsen en de rest van het veld te intensiveren en hier budget beschikbaar voor te stellen.
- e. Aanbeveling 3b2:  
In het beleidsakkoord wordt gesteld dat de huisartsen meer kunnen samenwerken met JGT's en vaker praktijkondersteuners voor jeugd kunnen inzetten. Dit om verwijzing naar dure zorg te beperken. Uit het onderzoek blijkt dat huisartsen ook wel eens ingezet worden als 'administratieve verwijzer' door bijvoorbeeld scholen, een rol die wellicht weinig toegevoegde waarde heeft. Deze route geeft werkdruk voor de huisartsen, en kan wellicht anders opgelost worden. Aanbevolen wordt om dit in de samenwerking te organiseren.
- f. Aanbeveling 3c:  
De noodzaak om de overgang 18-/18+ aan te pakken, is reeds onderkend in het beleidsakkoord. De raad houdt zicht op de uitwerking.
- g. Aanbeveling 4a:  
Zorg voor goede prognoses en structurele dekking van de begroting:  
Voor de nieuwe raadsperiode wordt de begroting gebaseerd op het toekomstige beroep op jeugdhulp, dus op basis van goede prognoses.
- h. Aanbeveling 4b:  
In het beleidsakkoord wordt gesteld dat onderzocht wordt hoe de inkoop van de zorg beter kan voor Leiden. De raad kijkt hier scherp op mee, gelet op de aandachtspunten die in het onderzoek geconstateerd zijn.
- III. Het college te verzoeken bovengenoemde aanbevelingen, voor zover ze zijn bevoegdheid betreffen, uit te werken en deze te betrekken bij het beleid over en de uitvoering van de toegang tot jeugdzorg in Leiden en de raad daarover te informeren.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van 15 november 2018,

de Griffier,

de Voorzitter,