

*Bestuurlijk Rapport*  
**Transformatie  
Jeugdhulp**

Rekenkamercommissie  
juni 2018



# Inhoudsopgave

1   Inleiding	5
2   Bevindingen	7
3   Conclusies	9
4   Aanbevelingen	11
Bijlage 1   Bestuurlijke reactie	15
Bijlage 2   Nawoord rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie	19



# 1 | Inleiding

Per 1 januari 2015 is de nieuwe Jeugdwet in werking getreden. Daarmee is de gemeente Alphen aan den Rijn verantwoordelijk voor het bieden van jeugdhulp aan jeugdigen en hun ouders/verzorgers. Ook is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering. Het doel van de Jeugdwet is om te komen tot een *inhoudelijke transformatie* van de zorg en ondersteuning van jeugd en gezinnen. Zo kan het gebruik van zwaardere, meer specialistische vormen van jeugdhulp worden teruggedrongen. Het gaat om inzet op preventie en eerdere ondersteuning, meer uitgaan van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders, het minder snel medicaliseren van problemen én integrale hulp op maat.

De gemeente Alphen aan den Rijn voerde haar beleid aanvankelijk in regionaal verband. Ook de inkoop van jeugdhulp vond plaats in regionaal verband. In 2016 heeft de gemeente samen met de gemeente Kaag en Braassem besloten een eigen koers te varen en zelf de jeugdhulp aan te besteden aan één te contracteren partij. In 2017 is het consortium *Go! voor jeugd* gecontracteerd voor de periode 2018-2021.<sup>1</sup>

In dit onderzoek geeft de rekenkamercommissie inzicht in de stand van zaken over de transformatie jeugdhulp. Tevens heeft de rekenkamercommissie een inhoudelijke toets gedaan van de aanbesteding van de jeugdhulp. Tot slot presenteert de rekenkamercommissie een hulpmiddel waarmee de gemeente(raad) in de toekomst de voortgang van de transformatie kan volgen en waarmee de resultaten van aanbesteding in beeld kunnen worden gebracht.

Het onderzoek kent de volgende doelen:

1. Het bijdragen aan een *effectieve transformatie* van het Alphense jeugdstelsel, door:
  - het in beeld brengen van mogelijke verbeterpunten, in het bijzonder van de organisatie en werkwijze in de eerste lijn;
  - de verbeterpunten te baseren op inzicht in de huidige gang van zaken met betrekking tot de transformatie van het Alphense jeugdstelsel en tegen de achtergrond van de maatschappelijke en beleidsdoelen van deze transformatie;en daarbij nadrukkelijk het perspectief van klanten en professionals te betrekken.
2. Een *inhoudelijke toets van de aanbestedingsprocedure* voor de jeugdhulp vanaf 2018 in het licht van de maatschappelijke en beleidsdoelen van de transformatie.
3. Het *opstellen van een nulmeting* van de feitelijke situatie met betrekking tot de transformatie van het Alphense jeugdstelsel, tegen de achtergrond van de maatschappelijke en beleidsdoelen hiervan. De meting dient herhaalbaar te zijn tegen de tijd dat het contract met de aanbieder van jeugdhulp ten einde loopt. De herhaalde meting dient lessen op te kunnen leveren voor de dan op te starten aanbesteding.

<sup>1</sup> Er is eerder een uitspraak geweest van de voorzieningenrechter, waardoor de aanbesteding opnieuw moest worden uitgevoerd.

Deze doelen zijn vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is in de tweede helft van 2017 de stand van zaken van de transformatie van de jeugdzorg in Alphen aan den Rijn vanuit zowel het perspectief van professionals als van klanten?
2. In welke mate sluit de aanbesteding van de jeugdhulp voor 2018 en later aan bij de inhoudelijke kaders van het Alphense jeugdzorgbeleid?
3. Hoe kan de voortgang in de transformatie van het Alphense jeugdzorgbeleid de komende jaren worden gemonitord?

Het onderzoek bestond uit:

- documentstudie;
- interviews met wethouder en ambtenaren;
- groepsinterviews met professionals van Jeugd- en Gezinsteams en met cliënten jeugdhulp;
- digitale enquête onder professionals van betrokken organisaties;
- reflectie door professionals op de resultaten van de enquête;
- inventarisatie van CBS-gegevens over het gebruik van jeugdhulp in gemeenten.

### *Leeswijzer*

Dit bestuurlijk rapport bevat een korte beschrijving van de belangrijkste bevindingen en de conclusies en aanbevelingen. De onderzoeksopzet en onderzoeksresultaten zijn meer uitgebreid beschreven in het afzonderlijke onderzoeksrapport. Als bijlage bij dit bestuurlijk rapport is de reactie van het college van burgemeester en wethouders op de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

## 2 | Bevindingen

### **Vraag 1: Wat is in de tweede helft van 2017 de stand van zaken van de transformatie van de jeugdzorg in Alphen aan den Rijn, vanuit zowel het perspectief van professionals als van klanten?**

Voor de beantwoording van vraag 1 beschrijven we hieronder de gemeentelijke beleidsdoelen, de inrichting van het Alphens jeugdinstel en tot slot de mate waarin de doelen volgens de gemeente zijn gerealiseerd.

#### *Maatschappelijke en beleidsdoelen*

De gemeente heeft twee maatschappelijke doelen met de jeugdhulp: 1) jeugdigen groeien op in een sociaal en fysiek gezonde en veilige omgeving; en 2) jeugdigen hebben optimale ontwikkelingskansen met het oog op hun maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid. De maatschappelijke doelen zijn niet meetbaar geformuleerd, alhoewel er later wel Kritieke Prestatie Indicatoren (KPI's) zijn geformuleerd. Deze zijn echter niet expliciet gerelateerd aan de maatschappelijke doelen.

Daarnaast kent de gemeente negentien beleidsdoelen, die alle te maken hebben met het realiseren van een andere werkwijze in het Alphense jeugdinstel. Tot slot streeft de gemeente naar een afname in het gebruik van specialistische jeugdhulp, als gevolg van het zelf geformuleerde uitgangspunt dat de in de loop der jaren krimpende rijksbudgetten kaderstellend zijn.

#### *Realisatie van maatschappelijke en beleidsdoelen*

De informatie over de realisatie van maatschappelijke doelen is beperkt. De jaarstukken leggen geen expliciete relatie tussen de daarin opgenomen effecten (en daaraan gekoppelde indicatoren) en de geformuleerde maatschappelijke doelen. Het is op basis van deze informatie niet mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin maatschappelijke doelen zijn gerealiseerd.

De beleidsdoelen – en daarmee de transformatie van de jeugdhulp – zijn nog beperkt gerealiseerd. Dit geldt in versterkte mate voor de specialistische hulp. Dit komt volgens de gemeente voor een belangrijk deel door de regionale beleidsafspraken en regionale inkoop. Daarom heeft de gemeente besloten om te kiezen voor een eigen aanbesteding van de jeugdhulp. Na het niet doorgaan van de aanbesteding in 2017, is volgens de wethouder en ambtenaren de aandacht vooral uitgegaan naar continuïteit en is door de gemeente minder nadrukkelijk gestuurd op de transformatie.

Het is de gemeente niet gelukt om (tot en met 2016) het gebruik van specialistische jeugdhulp terug te dringen. Het vastgestelde budget afneemt van 2015 tot en met 2019. Gevolg hiervan is dat de gemeente een financieel tekort heeft en zal hebben op de jeugdhulp. De gemeente beoogt met de aanbesteding een financiële besparing te realiseren.

#### *Inrichting Alphens jeugdinstel*

De gebiedsgerichte Jeugd- en Gezinsteams (JGT's) vormen de spil in het Alphense jeugdinstel. Zij bieden zelf direct en laagdrempelig hulp. Zij verzorgen de toegangsfunctie tot specialistische jeugdhulp. Naast de gebiedsgerichte teams vervullen basisvoorzieningen als BOOST, scholen, jeugdgezondheidszorg en kinderopvang een belangrijke rol in de preventie en vroegsignalering van risico's. Als de JGT's hulpvragen niet zelf op kunnen pakken, is door de gemeente ingekochte specialistische jeugdhulp beschikbaar. Gecertificeerde instellingen voeren maatregelen jeugdbescherming of jeugdreclassering uit. Overigens kunnen volgens de Jeugdwet ook huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten doorverwijzen naar specialistische jeugdhulp.

In de Alphenense jeugdhulp wordt in principe gewerkt volgens de werkwijze 1 Gezin 1 Plan: gezinnen hebben zoveel mogelijk zelf de regie en voor elk gezin is er een zorgcoördinator.

**Vraag 2: In welke mate sluit de aanbesteding van de jeugdhulp voor 2018 en later aan bij de inhoudelijke kaders van het Alphenense jeugdzorgbeleid?**

De aanbesteding sluit inhoudelijk aan bij de beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen. Er zijn echter geen meetbare indicatoren voor de maatschappelijke effecten en beleidsdoelen geformuleerd. De te behalen resultaten zijn als gunningscriterium opgenomen in de aanbestedingsdocumenten. De gemeente zegt na de gunning met de nieuwe aanbieder indicatoren te formuleren. Eind 2017 was dat nog niet gebeurd. De kwaliteit van deze indicatoren is van groot belang voor een adequate sturings- en verantwoordingsrelatie, zo geven de ambtenaren en de wethouder in de interviews aan.

De aanbesteding dient tot een financiële besparing te leiden. De gemeente spreekt in het aanbestedingsdocument de wens uit om in 2021 uit te komen op een bedrag van € 17,5 mln. Dat is lager dan het bedrag dat de gemeente in 2021 aan rijksmiddelen (niet geormerkt) ontvangt voor jeugdhulp.

**Vraag 3: Hoe kan de voortgang in de transformatie van het Alphenense jeugdzorgbeleid de komende jaren worden gemonitord?**

De Rekenkamercommissie heeft een hulpmiddel ontwikkeld om de transformatie in het jeugdstelsel te volgen. Dit bestaat uit twee delen.

*A. Monitor gebruik jeugdzorg.*

De kern van deze monitor is dat op basis van CBS-gegevens het percentage jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg over de jaren, wordt vergeleken met vijf gemeenten die lijken op Alphen aan den Rijn. Hier kan een voorspelling over het gebruik van jeugdzorg aan worden ontleend.

De nulmeting die we voor dit onderzoek hebben gedaan betreft de jaren 2015 en 2016. In Alphen aan den Rijn is het percentage jeugdigen met (vrijwillige) jeugdhulp en/of een maatregel jeugdbescherming of jeugdreclassering van 2015 naar 2016 gestegen van ruim 13% naar ruim 14%. De stijging is in lijn met de ontwikkeling in heel Nederland en met vier van de vijf vergelijkingsgemeenten. De stijging wordt veroorzaakt door toenemende inzet van de jeugdhulp uitgevoerd door het JGT. Bij jeugdhulp met verblijf is het percentage stabiel, terwijl het bij jeugdbescherming of jeugdreclassering daalt.

De aandelen jeugdigen die jeugdhulp krijgen, zijn in Alphen relatief hoog bij de jeugdhulp van het JGT en bij jeugdhulp met verblijf. Ook het aandeel jeugdigen met een maatregel jeugdbescherming is in Alphen aan den Rijn relatief hoog.

*B. Enquête onder professionals.*

Aan professionals (van basisvoorzieningen, JGT's, aanbieders van specialistische hulp en gecertificeerde instellingen) zijn is een vragenlijst voorgelegd die stellingen bevat over de mate waarin de beleidsdoelen van de gemeente worden gerealiseerd. De focus ligt in belangrijke mate, op het functioneren van de gebiedsgerichte teams en hun samenwerking met andere relevante partijen. Zij vormen de spil van de transformatie. De enquête is herhaalbaar.

De resultaten van de nulmeting zijn gebruikt voor het inventariseren van verbeterpunten, die we presenteren bij de Aanbevelingen.



# 3 | Conclusies

Hieronder beschrijven we de conclusies.

## **1. In de transformatie is tot en met 2017 (de onderzoeksperiode) beperkte voortgang geboekt – dit geldt niet alleen voor de specialistische hulp**

Ondanks de grote en belangrijke veranderingen die gerealiseerd zijn in het jeugdstelsel, hapert de door de gemeente beoogde transformatie. Het gaat in het bijzonder om de volgende punten:

- **Van laagdrempelige, snelle en nabije ondersteuning is te weinig sprake.** Bij professionals is er zorg over de mate waarin de JGT's actief de doelgroep op zoeken (outreaching werken). Mede daardoor is de toegang tot jeugdhulp voor een aantal specifieke doelgroepen problematisch. Dit geldt voor gezinnen met een lage sociaaleconomische status en/of een migratieachtergrond en zorgmijdende gezinnen met een veelvoud aan problemen. De aanmelding bij het JGT via de website is cliëntonvriendelijk. JGT-hulp is ook niet altijd snel beschikbaar en passende hulp (vaak specialistisch) komt soms te laat op gang. Dit komt door de gemeentelijke opdracht aan het JGT om zoveel mogelijk zelf de hulp verlenen. (Te) Late doorverwijzing kan leiden tot (vermijdbare) escalatie van problemen.
- **Vroegtijdige signalering blijft achter.** Het versterken van beschermende opvoed- en opgroeifactoren stukt door de hoge werkdruk bij de JGT's. De relatie tussen JGT's en jeugdgezondheidszorg, belangrijk in de vroegtijdige signalering, is niet optimaal. Bovendien zijn de kinderopvang en vrijetijdsverenigingen te weinig aangehaakt bij de JGT's. De JGT's hebben onvoldoende oog voor initiatieven in de wijk. De mogelijkheden van een aantal belangrijke potentiële bronnen van vroegtijdige signalering worden daardoor onvoldoende benut.
- **Integrale hulp met regie en duidelijke zorgcoördinatie is niet vanzelfsprekend.** Ouders voelen zich niet altijd serieus genomen door hulpverleners. Indien bij cliënten/gezinnen meer hulpverleners betrokken zijn, is de samenwerking niet optimaal. Niet alle hulpverleners werken vanuit het integrale gezinsperspectief. Sommige hulpverleners hebben weinig oog voor de omgeving van het kind. Daardoor blijven relevante aspecten die kunnen samenhangen met de problematiek bij kinderen buiten beeld. Sommige aanbieders zeggen niet de ruimte te hebben om mee te werken volgens de werkwijze 1Gezin1Plan. Afspraken tussen betrokken hulpverleners over zorgcoördinatie zijn niet altijd helder. Dat geldt zeker als er wordt doorverwezen naar specialistische hulp of als melding wordt gedaan bij Veilig Thuis.
- **Samenwerking tussen organisaties kan beter.** De samenwerking wordt bemoeilijkt doordat iedere organisatie zijn eigen wijze van dossiervorming heeft en doordat de JGT's ieder hun eigen werkwijze hebben. Dit betekent dat er per JGT verschillende afspraken worden gemaakt.
- **Hoge werklast en toename complexiteit.** De gemeente stelt dat de transformatie hapert doordat er tot 2018 (in regionaal verband) onvoldoende afspraken zijn gemaakt met aanbieders van specialistische hulp. Dit onderzoek laat zien dat het ook op andere punten hapert. De hoge werklast en de gemiddelde toename in complexiteit van problematiek zorgt ervoor dat JGT-professionals in de knel komen. De hoge werkdruk leidt tot veel uitval, langdurige ziekte en een groot verloop onder professionals. Vervolgens zorgt dit voor een verdere verhoging van de werkdruk. Ook de relaties tussen het JGT en verschillende basisvoorzieningen en met een instelling als Veilig Thuis zijn niet optimaal.

## **2. Het tijdpad van de gewenste omslag naar lichtere hulpvormen is ambitieus**

Vanwege het krimpende rijksbudget, moet het gebruik van specialistische jeugdhulp snel worden verminderd. Het is de vraag of het reëel is om deze omslag zo kort na de transitie en met een

stagnerende transformatie te verwachten. Dit geldt ook voor veel andere gemeenten, zoals ook blijkt uit de Eerste evaluatie Jeugdwet januari 2018. Het daadwerkelijk realiseren van de transformatie vergt naast tijd ook investeringen in de verschillende lagen van het jeugdhulpstelsel. Gezien de in conclusie 1 genoemde punten met betrekking tot de haperende transformatie lijken de investeringen in de gebiedsgerichte teams (voorheen JGT's) en in de basisvoorzieningen tot nu onvoldoende. Het is daarbij de vraag hoe het door de gemeente gewenste tarief voor de aanbieder van jeugdhulp in 2021 (€ 17,5 mln) zich verhoudt tot de (kaderstellende) rijksuitkering in 2021 (€ 21,8 mln).

### **3. De gemeente heeft (nog) geen sturingsindicatoren**

Tot en met 2017 (de onderzoeksperiode) heeft de gemeente de voortgang in het realiseren van maatschappelijke en beleidsdoelen in zeer beperkte mate gemonitord. Daardoor ontbreekt het inzicht in deze voortgang. De gemeente wil de komende jaren sturen op resultaat. De gemeente heeft eind 2017 nog geen indicatoren geformuleerd op basis waarvan zij de gecontracteerde aanbieder gaat sturen; het voornemen is om dit voor de beleidsdoelen begin 2018 te doen. Dit zal de gemeente met de partners vormgeven. Onduidelijk is hoe de gemeente de realisatie van maatschappelijke doelen gaat volgen.

## 4 | Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksresultaten en conclusies volgen deze aanbevelingen. De aanbevelingen 1 t/m 4 zijn aan de gemeente gericht en betreffen met name procesmatige zaken rond het jeugdhulpbeleid.

Aanbeveling 5 is gericht aan de gemeente en aan het consortium *GO! voor jeugd*, aan wie de opdracht voor uitvoering van de jeugdhulp is gegund.

### **1. Heroverweeg het budget en het tijdspad in relatie tot de ambities**

De gemeente heeft hoge ambities in het transformeren van de jeugdhulp, met als einddoel lagere kosten voor het jeugdhulpstelsel door minder gebruik van meer specialistische, dure vormen van hulp. Het gemeentelijke budget hiervoor daalt van 2015 tot en met 2019 met bijna 20%. Uit het onderzoek blijkt dat de transformatie op verschillende onderdelen hapert en dat dit niet louter het geval is bij de specialistische hulp. De Rekenkamercommissie acht het niet realistisch dat de beoogde besparing gerealiseerd kan worden in een periode waarin de transformatie nog volop vorm moet krijgen. Het versterken van de basis van het Alphense stelsel en het ontwikkelen van sterke gebiedsgerichte teams die beter dan tot nu toe zijn verbonden met de vele relevante partijen (onderwijs en opvang, huisartsen, jeugdgezondheidszorg, specialistische hulp, schuldhulpverlening, armoede en huisvesting, etc.) kost tijd en energie. Dit vraagt investeringen van de gemeente (zie ook aanbeveling 3) en tevens het besef dat de transformatie een proces is dat jaren vergt.

### **2. Ontwikkel op korte termijn een volgsysteem dat daadwerkelijk informatie geeft over de realisatie van beleidsdoelen**

Goed inzicht in de resultaten van de aanbesteding van de jeugdhulp en de beoogde transformatie is van groot belang. Het voornemen van de gemeente om begin 2018 indicatoren te ontwikkelen in het kader van de sturings- en verantwoordingsrelatie met het consortium is cruciaal. Tegelijk dient de gemeente te beseffen dat de transformatie niet alleen vormgegeven wordt door het consortium – veel andere partijen hebben een rol. Ook dat dient tot uiting te komen in een monitor. De in dit onderzoek ontwikkelde enquête onder professionals kan bijdragen aan deze monitoring. Gezien het belang van de transformatie is het aan te bevelen dat de gemeenteraad actief betrokken wordt bij het verder ontwikkelen van de monitor.

### **3. Investeer in relaties met alle relevante partners**

Ook partijen die niet tot het veld van de jeugdhulp behoren dienen te worden meegenomen in de transformatie. Basisvoorzieningen als scholen en kinderopvang hebben een belangrijke rol in de vroegtijdige signalering. Voor de gezinnen met een veelvoud aan problemen is het van belang dat ook partijen buiten het jeugddomein aangehaakt zijn bij het werken volgens *1Gezin1Plan*. Denk aan schuldhulpverlening, volwassenen-GGZ en politie. Ook Veilig thuis en instellingen die jeugdbescherming en jeugdreclassering uitvoeren dienen mee te gaan in de transformatiebeweging. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat tot nu toe onvoldoende is ingezet op het meenemen van deze partijen. Nu het jeugdhulpstelsel in Alphen aan den Rijn in de steigers is gezet, verdienen de relaties met deze partijen (extra) aandacht. Ook hier geldt dat het opbouwen van deze relaties en het meenemen van deze partijen in de transformatie tijd en energie vraagt. Het is niet vanzelfsprekend dat deze partijen de aan de transformatie ten grondslag liggende visie hanteren of overnemen. Het overbrengen van de visie dient zowel plaats te vinden op bestuurlijk niveau als op het niveau van uitvoerende professionals.

#### **4. Ga actief na of gebiedsgerichte teams GO! voor jeugd de toebedachte taken kunnen uitoefenen, gegeven werklast**

De JGT's hadden een omvangrijk takenpakket en een hoge werklast en complexe hulpvragen. Het aantal cliënten bij de JGT's is in 2016 gestegen. Het ligt voor de hand dat bij het realiseren van de beoogde verschuiving van duurdere naar minder dure vormen van jeugdhulp de gebiedsgerichte teams GO! voor jeugd (opvolger van de JGT's) een flink deel opvangen. De vraag is of de uitoefening van dit volledige takenpakket haalbaar is. We bevelen aan de taakuitoefening door de gebiedsgerichte teams GO! voor jeugd actief te volgen en waar nodig beleid bij te stellen (zie aanbeveling 1).

#### **5. Maak samen met GO! voor jeugd werk van de onderstaande verbeterpunten**

Uit het onderzoek vloeit een aantal aanvullende verbeterpunten voort met betrekking tot de concrete werkwijze en organisatie in de jeugdhulp in Alphen aan den Rijn.<sup>2</sup> Aanbevolen wordt om deze punten verder te onderzoeken of mee te nemen bij de discussie en/of de verdere ontwikkeling van jeugdhulp.

- a. *Maak de toegang laagdrempeliger*  
Zorg voor een laagdrempelige fysieke en digitale toegang tot de gebiedsgerichte teams van GO! voor jeugd. Besteed specifiek aandacht aan de toegang voor en het bereik van gezinnen met een lage sociaaleconomische status, een niet-westerse migratieachtergrond en 'zorgmijdende' gezinnen.
- b. *Versterk de vroegsignalering*  
Zorg dat professionals van de gebiedsgerichte teams van GO! voor jeugd meer naar buiten gericht (outreaching) en op vindplaatsen kunnen werken. Versterk de relatie tussen deze teams enerzijds en consultatiebureaus, kinderopvang en vrijetijdsverenigingen anderzijds.
- c. *Versterk het werken met de regie van cliënten als uitgangspunt*  
Dit vraagt dat professionals cliënten serieus nemen en de eigen doelen of ideeën daaraan ondergeschikt maken. Bedenk wat dit betekent voor het werken met cliënten die minder mondig of anderszins minder vaardig zijn.
- d. *Faciliteer en stimuleer systeemgericht werken*  
Ook professionals die gewend zijn vooral kindgericht te werken, dienen te worden meegenomen in (het belang van) systeemgericht werken: gericht op het hele gezin.
- e. *Creëer helderheid over zorgcoördinatie*  
Het is niet duidelijk welke partij hiervoor wanneer verantwoordelijk is. Duidelijkheid hierover bij alle in de ondersteuning betrokken partijen is een noodzakelijke voorwaarde voor integraal werken.
- f. *Stimuleer tijdige opschaling en zorg*  
Vermijd dat afgezien wordt van opschaling naar specialistische hulp om redenen van kosten of het ontbreken van passende mogelijkheden. Niet tijdig opschalen kan leiden tot escalatie van problematiek met schadelijke gevolgen voor kinderen en gezinnen en met uiteindelijk ook hogere kosten voor de gemeente.
- g. *Pak handelingsverlegenheid bij onveiligheid aan*  
Neem de door (voorheen) JGT-professionals ervaren handelingsverlegenheid weg in situaties waarin de veiligheid van kinderen in het geding is. Ga met professionals van de gebiedsgerichte teams van GO! voor jeugd het gesprek aan over wat nodig is om escalatie te voorkomen.
- h. *Kijk goed naar de werkdruk bij de gebiedsgerichte teams van GO! voor jeugd*  
Monitor de werkdruk. De realisatie van een aantal belangrijke beleidsdoelen hangt af van de mate waarin JGT-professionals de hen toebedachte taken kunnen uitvoeren.

<sup>2</sup> Deze verbeterpunten zijn geformuleerd op basis van de resultaten in de nota van bevindingen (zie paragraaf 5.3 van de Nota van Bevindingen voor een meer uitgebreide toelichting)

- i. Creëer helderheid over de inzet van de 'screener', de verbindende schakel tussen jeugdigen, ouders en professionals*  
*GO! voor jeugd* werkt met een 'screener', die in principe bij alle verwijzingen naar specialistische jeugdhulp een rol speelt, ook bij verwijzing door wettelijke verwijzers als jeugd- en huisartsen. Creëer helderheid over de exacte rol en verantwoordelijkheid van de screener.
- j. Start een dialoog met cliënten*  
Zorg dat een dialoog met cliënten ontstaat, eventueel aanvullend aan (kwantitatieve) tevredenheids- of ervaringsonderzoeken. Ervaringen en opvattingen van cliënten kunnen heel goed bijdragen aan inzichten in de realisatie van transformatiedoelen en daarnaast (gewenste of ongewenste) neveneffecten voor het voetlicht brengen.



# Bijlage 1 | Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie  
Gemeente Alphen aan den Rijn  
Postbus 13  
2400AA Alphen aan den Rijn

Stadhuisplein 1  
Postbus 13  
2400 AA Alphen aan den Rijn  
Telefoon: 14 0172  
E-mail: [gemeente@alphenaanrijn.nl](mailto:gemeente@alphenaanrijn.nl)  
Website: [www.alphenaanrijn.nl](http://www.alphenaanrijn.nl)

Zaaknummer  
193655

Datum  
31 mei 2018

Contactpersoon  
M.J. de Boer

Afdeling  
Maatschappelijke Ontwikkeling

Onderwerp  
Rapport transformatie jeugdhulp Rekenkamer

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 25 april ontvingen wij het bestuurlijk rapport en het onderliggende concept-onderzoeksrapport "Transformatie Jeugdhulp Alphen aan den Rijn" van de Rekenkamercommissie met het verzoek een bestuurlijke reactie op dit concept te geven.

Het onderzoeksrapport verschaft inzicht in de stand van zaken omtrent de transformatie jeugdhulp. Tevens heeft de Rekenkamercommissie een inhoudelijke toets gedaan van de aanbesteding van de jeugdhulp. Tot slot presenteert de Rekenkamercommissie een hulpmiddel waarmee de gemeenteraad in de toekomst de voortgang van de transformatie kan volgen en waarmee de resultaten van de aanbesteding in beeld kunnen worden gebracht.

## **Bestuurlijke reactie**

Wij hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van het door de Rekenkamer uitgevoerde onderzoek en de bijbehorende bestuurlijke rapport. Uit het onderzoek blijkt dat de transformatie van de jeugdhulp in de gemeente Alphen aan den Rijn nog maar beperkt gerealiseerd is. Dit is herkenbaar en dat was de voornaamste reden om de jeugdhulp zelf aan te besteden. Het onderzoek vond plaats in een overgangperiode (oktober 2017-januari 2018). In deze periode was de jeugdhulp zojuist gegund aan de nieuwe aanbieder GO! voor jeugd. De nulmeting vond plaats in de oude situatie. Met de gunning van de jeugdhulp aan GO! voor jeugd zijn en worden veel van de genoemde aanbevelingen al opgepakt.

Hieronder geven we via 4 lijnen onze bestuurlijke reactie weer:

### **1. Het behalen van de transformatiedoelstellingen**

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in 2016 al bevonden dat zij, door de regionale inkoop van de specialistische jeugdhulp in Holland Rijnland verband, onvoldoende vat had

Zaaknummer	Datum	Blad
193655	31 mei 2018	2 van 4

op de transformatie<sup>1</sup>. Dit was de reden om te kiezen voor een eigen inkooptraject van de jeugdhulp, waarbij de opdracht zodanig was geformuleerd dat deze transformatie mogelijk zou maken en versnellen. Na het niet mogen gunnen van de aanbesteding in 2017 is de aandacht vooral uitgegaan naar zorgcontinuïteit op basis van bestaande afspraken uit 2016. Hierdoor was sturen op de transformatie slechts beperkt mogelijk. In de eerste jaren is met name aandacht uitgegaan naar de vorming van de Jgt's.

Ook landelijk is het beeld dat er beperkte voortgang is geboekt op de transformatie. Uit de evaluatie van de Jeugdwet<sup>2</sup> blijkt dat de gewenste transformatie ook landelijk grotendeels nog vorm moet krijgen. Een dergelijke grote verandering zoals met de Jeugdwet in gang is gezet kost tijd.

Het onderzoek van de Rekenkamer richt zich met name op de voortgang van het realiseren van de transformatie door de Jgt's. Juist bij de specialistische aanbieders ligt ook een grote transformatieopgave. Volgens de Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ)<sup>3</sup> staat de transformatie bij de aanbieders in het algemeen nog in de kinderschoenen. "De samenwerking tussen aanbieders heeft nog te beperkt geleid tot vitale coalities gericht op vernieuwing en het vergroten van de slagkracht in de implementatie van vernieuwing". Met onze aanbesteding geven we hier een krachtige impuls aan. Ook in een Statement 24-uurs sessie Zorglandschap<sup>4</sup> wordt aan jeugdzorgregio's gevraagd om te investeren in partnerschap en zich te richten op een aantal kernspelers.

Met onze aanbesteding bij één partij lopen we op deze oproep vooruit en staan we landelijk in de aandacht. De TAJ heeft in hun casestudies onder meer Alphen aan den Rijn bestudeerd en stelt: "de zorginhoudelijke benadering en de daaraan verbonden visie op sturing en transformatie zijn onderscheidend en de moeite waard om de opbrengsten van deze benadering te volgen".

## 2. Financien

Het klopt dat de gemeente in het aanbestedingsdocument de wens heeft geuit om in vier jaar rond 17,5 mln. uit te komen. Dit was nadrukkelijk een wens en geen eis, omdat stellen van een budgetplafond zou leiden tot een disproportionele risicoverdeling tussen gemeente en aanbieder. De aanbieder heeft zelf kunnen bepalen voor welk bedrag hij de opdracht uitvoerbaar acht en heeft alle risico's in de prijs kunnen verdisconteren.

Om aanbieders bij de inschrijving in staat te stellen te berekenen welk besparingspotentieel er mogelijk is, heeft de gemeente hier een onderzoek<sup>5</sup> naar laten uitvoeren. Dit onderzoek leidde tot een handreiking met mogelijke interventies en innovaties die tot aanzienlijke doelmatigheidswinsten konden leiden binnen de

<sup>1</sup> Voorbereiding *Beter voor Elkaar 2017*, pagina 11.

<sup>2</sup> Rapport "Eerste evaluatie jeugdwet" 30-01-2018 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>

<sup>3</sup> <https://transitieautoriteitjeugd.nl/nieuws/vierde-jaarrapportage-taj-28-maart-2018>, pg 14, 29 en 52.

<sup>4</sup> <https://vng.nl/onderwerpen/index/jeugd/zorglandschap-specialistische-jeugdhulp/nieuws/analyse-voortgang-zorglandschap-specialistische-jeugdhulp>

<sup>5</sup> Handreiking Rebel "Inventarisatie interventies en potentiële efficiencywinst". juni 2017



# Alphen aan den Rijn

Zaaknummer  
193655

Datum  
31 mei 2018

Blad  
3 van 4

bandbreedte van de base case (3,2 mln) en best case (6,4 mln) in de contractperiode van vier jaar.

Deze efficiencywinst is mogelijk doordat de inschrijver alle ruimte én invloed heeft om naar eigen inzicht jeugdhulp anders, efficiënter en effectiever te organiseren. Juist het opereren als één partij geeft grote slagkracht. GO! voor jeugd heeft de uitdaging opgepakt om in vier jaar tijd de jeugdhulp zodanig te transformeren dat het budget een dalende lijn kent.

De besparing ten opzichte van het huidige niveau van de uitgaven voor jeugdhulp wordt aan het einde van de eerste contractperiode bereikt. In de eerste jaren van de opdracht is het budget hoger om transformatie mogelijk te maken. Het budget is daarmee in deze jaren hoger dan de rijksmiddelen die we ontvangen voor jeugdhulp.

Naast de uitvoering van de opdracht worden de rijksmiddelen (21,8 mln. in 2021) ingezet voor de regionale inkoop jeugdhulp zoals jeugdbescherming, veilig thuis, gesloten jeugdhulp en crisis interventie.

### 3. Monitoring

Na de gunning zijn wij met GO! voor jeugd direct aan de slag gegaan met het formuleren van indicatoren voor de meting van de resultaten. De basis hiervoor is gelegd in de aanbestedingsdocumenten en de inschrijving van de winnende aanbieder. De indicatoren zijn expliciet op het behalen van de transformatiedoelen geformuleerd. De indicatoren zijn medio december 2017 vastgesteld en zijn zowel kwantitatief als kwalitatief van aard.

Essentieel onderdeel van deze monitoring zijn twee onderzoeken die onafhankelijk door een extern bureau worden uitgevoerd. Dit is het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek en een jaarlijks stakeholderonderzoek. In het cliëntervaringsonderzoek worden onder andere vragen gesteld over de toegankelijkheid, de snelheid en passendheid van de hulp die geboden wordt, het versterken van de eigen regie en de effectiviteit van de hulp. In het stakeholderonderzoek zal onder andere gevraagd worden naar de tevredenheid van de partners over de samenwerking met GO! voor jeugd, de passendheid en de bereikbaarheid van de zorg.

Met de indicatoren en de onderzoeken voldoen we ons inziens aan de aanbeveling van de rekenkamercommissie en kan zicht geboden worden op het behalen van de transformatiedoelen.

Wij zullen de Gemeenteraad over de resultaten van deze onderzoeken informeren.

### 4. GO! voor jeugd

Met de aanbesteding hebben we aanbieders uitgedaagd om invulling te geven aan de opdracht om een integraal jeugdhulpaanbod te bieden waarmee de cliënten het beste zijn geholpen. De transformatiedoelen en het wegnemen van knelpunten in het oude systeem, zijn hierin belangrijke onderwerpen. Met het gunnen van de jeugdhulp aan GO! voor jeugd gaan we er daarom vanuit veel van de door u genoemde aanbevelingen al op te pakken.

Het merendeel van de aanbevelingen is als eis in de aanbesteding opgenomen. We hebben een integrale opdracht in de markt gezet waarbij de jeugdhulpaanbieder, die alle expertises in huis heeft, kan doen wat nodig is voor kinderen en hun ouders met hun eigen

Zaaknummer	Datum	Blad
193655	31 mei 2018	4 van 4

specifieke hulpvraag. Dat betekent tevens tijdige op- en afschaling van zorg en zorgcoördinatie.

Uitgangspunten voor de hulpverlening van GO! voor jeugd zijn contact en vertrouwen met de cliënt en doen wat nodig is. GO! voor jeugd zet zorg op maat in. Het gezin en het herstel van het normale leven zijn het doel.

Het laagdrempelige bereik van zorgmijdende gezinnen, gezinnen met een lage sociaal economische status en een niet-westerse achtergrond heeft voortdurende aandacht. Essentieel onderdeel van de opdracht aan GO! voor jeugd is het versterken van de samenwerking met de ketenpartners in het veld. GO! voor jeugd heeft dit opgepakt door in de lokale teams diverse rollen en verantwoordelijkheden te onderscheiden. Zo zijn er specifieke medewerkers aangesteld voor relaties met het CJG, serviceplein, onderwijs, huisartsen, Boost, jeugdbescherming, veilig thuis etc. Zij zijn op de vindplaatsen aanwezig. Wellicht was er op het moment van het uitvoeren van het onderzoek nog enige onduidelijkheid over de invulling van de rollen. Tenslotte was dit net bij de start van de opdracht, maar in de doorontwikkeling zijn deze rollen steeds duidelijker geworden. De werkdruk maakt deel uit van de monitoring door GO! voor jeugd en wordt aan de gemeente gerapporteerd.

Met de aanbesteding en de gunning van de jeugdhulp aan GO! voor jeugd hebben we als gemeente Alphen aan den Rijn (en Kaag en Braassem) de basis gelegd voor een vernieuwend jeugdhulpmodel. Dit is spannend en heeft ook landelijke de aandacht. Het zal ongetwijfeld een leerproces worden met soms vallen en opstaan, maar we zijn ervan overtuigd dat we goede voorwaarden hebben gecreëerd waarbij de uitvoering en de transformatie van de jeugdhulp mogelijk is.

Als opdrachtgever en als partner van GO! voor jeugd, geven we samen invulling aan de transformatie. We zullen de Gemeenteraad hierbij betrekken en informeren over de voortgang

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,  
de secretaris, de burgemeester,

  
drs. ing. P.D. Wekx MBA

  
mr. drs. J.W.E. Spies

## Bijlage 2 | Nawoord rekenkamercommissie op de bestuurlijke reactie

De rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn heeft kennis genomen van de reactie van het college op het bestuurlijk rapport 'Transformatie Jeugdzorg'. De rekenkamercommissie dankt het college voor de uitgebreide reactie.

Hieronder gaan wij op enkele punten uit de reactie van het college in.

1. Het college wijst vanzelfsprekend op de met de aanbesteding ingezette vernieuwing. De rekenkamercommissie deelt de opvatting van de 'Transitie Autoriteit Jeugdzorg' (TAJ) dat sprake is van een onderscheidende benadering, waarvan het zeer de moeite waard is om de opbrengsten te volgen. In zekere zin is er sprake van een - weliswaar onderbouwd - experiment. Juist het experimentele karakter van de vernieuwing was voor de rekenkamercommissie reden om instrumenten te ontwikkelen die het mogelijk maken de opbrengsten van de vernieuwing te volgen: de enquête onder professionals en de monitor van jeugdzorggebruik. De door de rekenkamercommissie uitgevoerde nulmeting maakt inzicht in de ontwikkelingen vanaf de start van Go! Voor jeugd mogelijk. De enquête onder professionals kan eventueel gecombineerd worden met het door het college voorgenomen stakeholderonderzoek. Overigens wijzen we erop dat in onze ogen de betrokkenheid van de (nieuwe) raad bij het ontwikkelen van een monitoringsinstrument actief vorm dient te worden gegeven. Verder missen we in de reactie van het college aandacht voor de monitoring van de realisatie van de maatschappelijke doelen van de jeugdhulp.
2. Het college constateert dat het onderzoek zich in belangrijke mate richt op het functioneren van de Jeugd- en Gezinsteams (JGT's). Dat is een juiste constatering. Het onderzoek besteedt daarnaast evenwel de nodige aandacht aan de samenwerking tussen de JGT's en allerlei andere partijen. Deze samenwerking richtte zich op tal van onderwerpen, zoals integrale ondersteuning, zorgcoördinatie en regie, op- en afschaling, vroegtijdig signaleren. Het onderzoek leert dat ook bij de JGT's de transformatie slechts ten dele van de grond is gekomen. De aanbevelingen hebben dan ook niet alleen betrekking op de JGT's, maar betreffen ook de samenwerkingsrelaties tussen vele betrokken partijen.
  - Het college geeft aan dat het merendeel van de aanbevelingen als eis in de aanbesteding is opgenomen. Het wordt ons echter niet duidelijk om welke aanbevelingen dit gaat. Daarnaast willen wij benadrukken dat het opnemen als eis in de aanbesteding niet automatisch betekent dat het betreffende punt ook daadwerkelijk uitvoering krijgt. Daarom adviseren wij de raad om het college te vragen op elk van de aanbevelingen concreet aan te geven welke acties worden ingezet, en hoe het college monitort of de gewenste verbetering wordt gerealiseerd.

Bovendien is in de reactie van het college een aantal punten niet aan bod gekomen. Wij vinden het belangrijk dat de raad in ieder geval aandacht heeft voor de volgende punten:

- Versterk het werken met de regie van cliënten als uitgangspunt (c)
- Creëer helderheid over zorgcoördinatie (e)
- Pak handelingsverlegenheid bij onveiligheid aan (g)
- Start een dialoog met cliënten (j)

Wij hebben er vertrouwen in dat de gemeente - samen met haar partners - de komende jaren goede stappen gaat zetten om de uitvoering van jeugdzorg verder door te ontwikkelen. De ingezette koers biedt een goede basis. In de toekomst blijft een goede monitoring noodzakelijk zodat een positieve en duurzame ontwikkeling van jeugd in Alphen aan den Rijn geborgd wordt.

## Contact met de rekenkamercommissie Alphen aan den Rijn

### Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

### Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

### Telefoon

+31(0) 172 465352

### Website

[http://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur\\_organisatie/Gemeenteraad/Commissies/Rekenkamercommissie](http://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_organisatie/Gemeenteraad/Commissies/Rekenkamercommissie)

### Mail

[rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl](mailto:rekenkamercommissie@alphenaandenrijn.nl)