

# **Monitoring van het Jeugdbeleid in de gemeente Koggenland**

*22 mei 2017*

**Rapport status:**

Definitief Rapport voor de gemeenteraad - 22/5/17

**Opdrachtgever:**

Rekenkamercommissie gemeente Koggenland

**Auteurs:**

dr.ir. Nelleke (P.) Domburg  
Henk (H.G.) Wokke, RA MBA

## Voorwoord

### *Een onderzoek naar de jeugdzorg in de gemeente Koggenland*

De Rekenkamercommissie Koggenland (Rkc) presenteert in dit rapport de uitkomsten van een onderzoek naar de monitoring van de jeugdzorg. In de bijeenkomst van 5 september 2016 heeft de raad dit onderwerp aangegeven. De Rkc bekijkt de monitoring vooral vanuit het perspectief van de raad. De notitie over de opzet van dit verkennend onderzoek heeft de raad in december 2016 ontvangen.

### *Na de transitie is het tijd voor de transformatie van de monitoring van de jeugdzorg*

In 2015 heeft de gemeente Koggenland de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg in Koggenland gekregen. Het Verwey Jonker Instituut zegt daarover in 'De gemeenteraad in een nieuwe rol': "De raad is vaak niet voldoende meegenomen in de stelselveranderingen, en het veld is voor raadsleden deels onbekend. Kennis van de lokale problemen, behoeften en wensen speelt dan in beperkte mate mee in de kaderstelling door de raad. Het belang van meer kennis over de uitvoeringspraktijk en een uitgesproken visie op hun controlerende rol (waar toetsen we aan of het goed gaat?) onderstrepen het belang van intensivering van de externe volksvertegenwoordigende rol van raad."

### *Het onderzoek geeft een beeld van verleden, heden en toekomst van jeugdzorg*

De Rkc heeft onderzocht hoe de ontwikkelingen in de gemeente Koggenland zijn ten aanzien van ontwikkeling en uitvoering van het beleid jeugdzorg en hoe de raad daarbij betrokken is. De documentstudie en interviews die aan het rapport ten grondslag liggen, leverden een goed beeld op van de wijze waarop de monitoring van de jeugdzorg in de praktijk vorm krijgt. De inzet en creativiteit van betrokken mensen, zijn een belangrijke inspiratiebron om steeds weer betere antwoorden te vinden op de vragen over de toekomst van jeugdzorg.

### *Leeswijzer: belang voor lezer van bestuurlijke nota, nota van bevindingen en bijlagen*

Deel 1. In de bestuurlijke nota vindt u de samenvatting van de ontwikkelingen in de jeugdzorg en de rol van de gemeente. In dit deel staan ook de conclusies, de aanbevelingen en de daarbij horende handvatten.

Deel 2. De nota van bevindingen bevat de onderzoeksresultaten. Het is een verantwoording van het onderzoek en een meer technisch stuk voor de geïnteresseerden. De antwoorden op de onderzoeksvragen over de vormgeving van de jeugdzorg komen hier aan bod. Daarna volgt de beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en de monitoring van de jeugdzorg. Dit steeds gerelateerd aan onderzoeksnormen, die zijn ontleend aan het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).

In de bijlagen vindt u details en achtergrondinformatie. Voor de lezer is in bijlage 1 een verklarende woordenlijst en lijst van afkortingen opgenomen.

### *Woord van dank*

De Rkc spreekt haar dank uit aan de volgende medewerkers van de gemeente Koggenland voor het verstrekken van informatie en het constructief meewerken aan de interviews: J. Reijm (afdeling Welzijn en Zorg), J. Schurink (manager Zorgteam Koggenland), N. Klaver (beleidsmedewerker Jeugd), M. Gieling (casemanager Jeugd 12-23 jaar), P. Visser (casemanager Jeugd 0-4 jaar) en L. van Dijk (afdeling Financiën, sociaal domein).

De Rekenkamercommissie

# Inhoudsopgave

## Deel 1 Bestuurlijke nota

1	Samenvatting onderzoeksresultaten	5
2	Conclusies en aanbevelingen	9
2.1	Beantwoording centrale vraag	9
2.2	Conclusies en beoordeling: doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring	10
2.3	Aanbevelingen: doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring	13
3	Bestuurlijke reactie	17

## Deel 2 Nota van bevindingen

4	Vraagstelling en achtergronden	20
4.1	Inleiding op het onderzoek	20
4.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	21
4.3	Aanpak en normenkader	22
5	Doeltreffendheid van het jeugdbeleid	26
5.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	26
5.2	Beoordeling doeltreffendheid beleid	34
6	Doelmatigheid van het jeugdbeleid	38
6.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	38
6.2	Beoordeling doelmatigheid beleid	45
7	Monitoring van de jeugdhulp	48
7.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	48
7.2	Beoordeling monitoring jeugdhulp	57
	Bijlage 1 Verklaring begrippen en afkortingen	59
	Bijlage 2 Literatuurlijst	60
	Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen	63
	Bijlage 4 Ontwikkeling jeugdbeleid in Westfriesland	64
	Bijlage 5 Overzicht algemene monitoringsinstrumenten	67
	Bijlage 6 Goede voorbeelden van andere gemeenten	73

# Bestuurlijke nota

---

## 1 Samenvatting onderzoeksresultaten

### *Inleiding: waar gaat het onderzoek over?*

De afgelopen paar jaar hebben vooral in het teken gestaan van de transitie van de jeugdzorg. Het ging daarbij om de overdracht van de verantwoordelijkheden vanuit het rijk en de provincie naar de gemeenten. Deze overdracht ging samen met een korting op het beschikbare budget. Een eerste belang was wel om de continuïteit van zorg te handhaven. Het is logisch dat daarom eerst gezorgd is om op operationeel niveau de hulpverlening op orde te krijgen en de organisatie in te richten.

Deze transitie was (in samenhang met de transities op het gebied van zorg en participatie) aanleiding voor grote veranderingen bij gemeenten. Dit werkt o.a. door in 1) het zorgdragen voor de ontwikkeling van nieuw beleid, 2) het overnemen van taken en organiseren van nieuwe taken en 3) het zorgdragen voor monitoring en evaluatie van de voortgang. Vanwege de vele onduidelijkheden tijdens de aanloop en het grote belang van de jeugdzorg, zowel maatschappelijk als budgettair, is dit voor de raad ook een belangrijk onderwerp. De raad moet aan de ene kant kaders stellen en richting geven en moet anderzijds ook het nieuwe beleid controleren (inhoudelijk en financieel). Dit was aanleiding om het Jeugdbeleid als onderwerp voor onderzoek door de Rkc aan te dragen. Het is daarbij voor de raad, vanuit haar verantwoordelijkheid, vooral van belang om zicht te krijgen op de doeltreffendheid, doelmatigheid en (mogelijkheden voor) monitoring van het jeugdbeleid.

Gelijktijdig staat Koggenland, zoals vele gemeenten, op de drempel van de transformatie van het sociaal domein, inclusief jeugdzorg. Het gaat daarbij om een andere manier van organiseren, denken en werken te willen realiseren. Waar het bij de transities gaat om een tijdpad van enkele jaren van voorbereiding, implementatie en bijstelling, gaat het bij transformatie om het realiseren van een duurzame verandering, die een veel langere tijd vraagt. Het vraagt dus om een verandering:

- van denken in klanten naar denken in mensen
- van producten en prestaties naar oplossingen en resultaten
- van denken in afzonderlijke domeinen naar realiseren van meer samenhang
- van beheersen en controleren naar samen leren en ontwikkelen
- van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'
- van verkokerd werken naar een integrale werkwijze.

Op de drempel van deze transformatie is dit onderzoek tot stand gekomen. De Rkc kijkt met dit onderzoek graag samen met raad, college en organisatie over deze drempel heen.

### Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid<sup>1</sup> van het beleid gaat het om de vraag: bereik je met het geld dat je besteedt wel wat je wilt bereiken?

In de gemeente Koggenland was het beleid in de eerste jaren van verantwoordelijkheid voor jeugdbeleid vooral gericht op een goede transitie. Dit was deels gericht op regionaal niveau, zoals de positionering van het bureau Jeugdzorg en

---

<sup>1</sup> <http://www.encyclo.nl/begrip/Rekenkamer>

regionale inkoop, en deels op lokaal niveau, zoals het beleggen van de toegangsfunctie in het Zorgteam Koggenland en de inzet van Voorschools Advies. Naast het voldoen aan de wettelijke kaders (transitie) gaat het uiteindelijk om het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten (transformatie) als hoger doel van jeugdzorg.

De gemeente heeft voorafgaand aan de transities een nulmeting laten uitvoeren in de vorm van de Monitor Sociaal Domein Koggenland. Hierin is de situatie op sociaal terrein per kern in kaart gebracht op basis van verschillende open databronnen (zie verder paragraaf 5.1). Deze meting is twee jaar later (eind 2015) herhaald om zicht te krijgen op de ontwikkelingen.

Het Beleidsplan Sociaal Domein 'Koggenland voor elkaar' 2015-2016 (kortweg BSK), zoals vastgesteld door de raad in november 2014, is de basis voor het uitvoeren van het beleid geweest. De raad heeft lokaal kaders aangegeven, met als belangrijke uitgangspunten een sluitende begroting en een excellente dienstverlening.

### Doelmatigheid

Als het gaat om doelmatigheid van het beleid, gaat het om de vraag: wordt al het geld wat voor een doel is bestemd wel daaraan uitgegeven?

Focus op doelmatigheid begint al met het vaststellen van beleid. De gemeente Koggenland heeft in haar beleid kosteneffectiviteit aandacht gegeven, bijvoorbeeld door het invoeren van kortingen bij de aanbestedingen. Aan de andere kant is aangegeven hoe de gemeente omgaat met de dure specialistische zorg. Door het ontbreken van budgetplafonds is dit het belangrijkste financiële risico. De gemeente heeft namelijk geen invloed bij de toegang tot jeugdzorg via huisarts of rechter. Door de aanbesteding heeft de gemeente door vaste prijzen per traject te bepalen sturing gegeven aan doelmatigheid. Ook via het contractmanagement en de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg is er sturing op doelmatigheid en is de input van kwaliteit van zorgaanbieders geregeld. De zorgpiramide<sup>2</sup> is niet vertaald in de kosten van de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn. De gemeente is aangesloten bij de bovenregionale inzet op innovatie, met als doel te komen tot 30% afname van de vormen van jeugdhulp.

Bij de uitvoering van jeugdzorg heeft het Zorgteam Koggenland een belangrijke rol. Zij heeft namelijk wel zicht op de toegang via de 1<sup>e</sup> lijn. Het zorgteam heeft ook op operationeel casuïstiek niveau, dat wil zeggen het niveau van individuele hulpverleningstrajecten, veel aandacht voor de kwaliteit van voorzieningen.

Bij de uitvoering van jeugdzorg door de 2<sup>de</sup> lijn, de zorgaanbieders, heeft de gemeente inmiddels wel zicht op de gemaakte kosten van de zorgaanbieders. In hoeverre deze kosten daadwerkelijk doelmatig zijn besteed is een volgende stap in de ontwikkeling. In de conclusies en aanbevelingen komt dit verder aan bod.

### Monitoring

Het doel van monitoring is inzicht krijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en voortgang van beleid. Goede monitoring geeft zicht op mogelijkheden voor verbetering. Deze monitoring kan zich op verschillende aspecten richten, zoals op behaalde resultaten, aantallen cliënten in verschillende soorten van zorg of budgettaire ontwikkelingen. Monitoring is daarom in praktische zin het uitvoeren van metingen gericht op de aangegeven doelstellingen.

---

<sup>2</sup> Een zorgpiramide is een grafische weergave van de verdeling van de zorg over de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn in de vorm van een piramide (zie blz. 19 en/of bijlage 1).

Zoals eerder genoemd, heeft de gemeente als monitoring een nulmeting en een 1-meting laten uitvoeren voor het hele sociale domein. De rapportages zijn gedeeld met de raad.

Het college heeft de raad de afgelopen periode op basis van de beschikbare informatie op hoofdlijnen als volgt geïnformeerd:

- via de P&C-cyclus: binnen het programma Welzijn en Zorg is het taakveld Jeugdzorg 0-23 opgenomen. Verantwoording gekoppeld aan de doelen op tactisch niveau is duidelijk terug te vinden in de zomernotities en de jaarrekeningen;
- via actieve informatievoorziening over het sociaal domein: kwartaal- en halfjaarrapportages Sociaal Domein vanuit het zorgteam zijn naar de raad gestuurd en er zijn informatiebijeenkomsten voor de raad geweest, o.a. over de Monitor Sociaal Domein.

In februari 2017 heeft de raad besloten tot ontschotting van de budgetten in het Sociaal Domein. In de P&C-cyclus zal dit worden teruggekoppeld.

De gemeenteraad kan op het gebied van monitoring aangeven wat voor de raad de belangrijkste hoofdlijnen zijn. De raad kan aangeven welke aspecten hij belangrijk vindt, zoals: maatschappelijke effecten van jeugdzorg (zorgpiramide), kosten van uitvoering (door zorgteam en aanbieders), kwaliteit van uitvoering (zorgteam en aanbieders). Op dit moment zijn er meer specifieke monitoringsgegevens over de jeugdzorg op te vragen via [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl).

De evaluatie van het beleid heeft plaatsgevonden via de P&C-cyclus en apart in september 2016 voor het BSK. Verbeteringen, zoals een nieuw registratiesysteem, zijn in de praktijk doorgevoerd. Het college heeft geconcludeerd dat de informatievoorziening is opgestart en doorontwikkeling verdient. Ook zijn er verbeterpunten naar voren gekomen uit het cliënttevredenheidsonderzoek, zoals intensivering van de samenwerking met zorginstellingen. De gemeente gaat in 2017 aan de slag met een nieuw beleidsplan.

#### *In de context van de landelijke situatie*

Om deze onderzoeksresultaten over Koggenland in een ruimere context te plaatsen geeft de Rkc hier een kort beeld van de informatievoorziening bij andere gemeenten. Dit beeld is o.a. gebaseerd op een analyse van rapporten van rekenkamer(commis)sie(s) opgesteld ten behoeve van de 3D Denktank NVRR. Deze Denktank is een initiatief van medewerkers van lokale rekenkamer(commis)sie(s) en van de Algemene Rekenkamer om kennis en informatie over onderzoek naar het sociaal domein actief met elkaar te delen.<sup>3</sup> Hieruit blijkt dat:

- a) veel gemeenten vooral de transitie met een zachte landing van zorgcontinuïteit hebben gerealiseerd. In sommige gemeenten is bij het bepalen van de maatschappelijke effecten direct aandacht besteed aan indicatoren, waarmee de voortgang gemonitord kan worden. (Zie ook bijlage 5)
- b) diverse gemeenten monitoring als lastig ervaren; veel is namelijk nog in ontwikkeling. Het is bijv. lastig om: duidelijke doelstellingen en beoogde resultaten te benoemen, raadsleden te voorzien van strategische informatie i.p.v. abstracte of detail informatie, aan te geven hoe te komen tot effectieve en goedkopere zorg, meetinstrumenten te ontwikkelen die voldoen voor organisatie en raad en informatie uit samenwerkingsverbanden te krijgen.

---

<sup>3</sup> <https://www.nvrr.nl/nieuws/69219/3D-denktank-sociaal-domein>

Verschillen tussen gemeenten (o.a. omvang, bevolkingssamenstelling) en verschillen in keuzes (o.a. wijze van uitvoeren, regionale samenwerking, inrichting monitoring) zijn aanleiding voor verschillen in ontwikkeling.

Nu is de fase van betere monitoring en transformatie aangebroken. Door vele gemeenten<sup>4</sup> is benadrukt dat goede monitoring van ontwikkelingen en maatschappelijke effecten op dit moment belangrijk zijn. Allereerst gaat het om ontwikkelingen die (kwetsbare) inwoners direct raken. Daarnaast is monitoring van belang om (tijdig) te kunnen zien hoe de kosten van de uitvoering zich ontwikkelen. Zicht door raadsleden hierop is nodig.

Vertaald naar Koggenland gaat het bijvoorbeeld om invulling van 'excellente dienstverlening' en zicht op de kosten Jeugdhulp (die zijn 35% van de lasten van het Programma Welzijn & Zorg).<sup>5</sup> Dat vraagt om inspanningen van de raad qua kaderstelling en controle.

### *Kengetallen Koggenland*

Tot slot van deze samenvatting geeft tabel 1.1 een kort overzicht van kengetallen over jeugdzorg, budget en resultaten, die in de nota van bevindingen zijn verzameld. Hierbij ontbreken concrete gegevens over de resultaten (outcome).

Tabel 1.1 Overzicht informatie over jeugdzorg, budget en resultaten Koggenland

Parameter	Periode	Waarde	Bron
<b>Historie</b>			
• jeugdzorggebruik	2012	451 cliënten	BSK / BJZNH
<b>Prognose</b>			
• jeugd- en gezinsbescherming	2015	45 cliënten	BSK / BJZNH
• kindermishandeling	2015	95 cliënten	BSK / BJZNH
• crisisinterventie	2015	58 cliënten	BSK / BJZNH
• begeleiding	2015	46 cliënten	BSK / BJZNH
<b>Realisatie</b>			
• jeugdzorgtrajecten	2015 (1 <sup>e</sup> helft)	415 cliënten	CBS
• jeugdzorgtrajecten	2015 (2 <sup>e</sup> helft)	450 cliënten	CBS
• jeugdzorgtrajecten	2016 (1 <sup>e</sup> helft)	390 cliënten	CBS
• jeugdhulp en jeugdbescherming	2015 (1 <sup>e</sup> helft)	30 cliënten	CBS
• jeugdhulp en jeugdbescherming	2015 (2 <sup>e</sup> helft)	30 cliënten	CBS
• jeugdhulp en jeugdbescherming	2016 (1 <sup>e</sup> helft)	25 cliënten	CBS
• instroom (totaal)	2015	298 cliënten	Kwartaalrapportage SD
• uitstroom (totaal)	2015	122 cliënten	Kwartaalrapportage SD
<b>Kosten</b>			
• gefactureerde kosten lokaal (zorgteam, 1 <sup>e</sup> lijn)	2015	€ 109.000	Kwartaalrapportage SD
• gefactureerde kosten regionaal (2 <sup>e</sup> lijn)	2015	€ 3.496.000	Kwartaalrapportage SD
• budget 2015	2016	€ 3.935.000	Kwartaalrapportage SD
• budget 2016	2016	€ 3.738.000	Halfjaarrapportage SD

In de conclusies en aanbevelingen gaat de Rkc in op de beschikbaarheid van specifieke monitorgegevens en de doorontwikkeling van de informatievoorziening en het gebruik van resultaten over de outcome.

<sup>4</sup> Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, Sturen op Zorg, april 2017

<sup>5</sup> Programmabegroting 2017, Koggenland.



## 2 Conclusies en aanbevelingen

### 2.1 Beantwoording centrale vraag

Is de monitoring van de uitvoering van Jeugdzorg in de gemeente Koggenland adequaat ingericht zodat een uitspraak gedaan kan worden over de deugdelijke besteding van gelden (voldoende doelmatige en doeltreffende wijze van uitvoering). Dit tegen de achtergrond van daarbij behorende beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten.

Monitoring kan op drie niveaus plaatsvinden.

- Op **operationeel** niveau: Het gaat hierbij om de uitvoering op casuïstiek niveau (individuele gevallen). Is er zicht op dat kwaliteit in de hulpverlening geleverd wordt, dat het doel van de beschikking gehaald wordt en dat dit doelmatig plaatsvindt?
- Op **tactisch** niveau: Het gaat hierbij op het benoemen van speerpunten, doelstellingen voor het inrichten van de organisatie en randvoorwaarden voor de dienstverlening. Is de organisatie voldoende doeltreffend en doelmatig ingericht?
- Op **strategisch** niveau: Is er monitoring van de uiteindelijke strategische en maatschappelijke effecten zoals in de kaders zijn benoemd?

Op grond van de bevindingen in dit onderzoek luidt het antwoord op de centrale vraag op deze drie niveaus als volgt:

1. de monitoring van de uitvoering van de jeugdzorg is op operationeel niveau voldoende adequaat op orde. Het zorgteam heeft zicht op de kwaliteit en kosten van de individuele hulpverlening en de daarin opgenomen doelen;
2. de monitoring op tactisch niveau is ook redelijk adequaat op orde. De gemeente geeft met name in haar P&C-cyclus en de informatieverschaffing zicht op het behalen van speerpunten en doelstellingen. Het inzicht in de kosten van de eigen organisatie of van kosten van aanbieders is aanwezig, maar beperkt zich in de informatieverschaffing naar de raad tot totaalbedragen. Hierdoor heeft de raad geen inzicht in de (ontwikkelingen in de) kostenverdeling over de verschillende lagen van de zorgpiramide en het aandeel van de kosten van het eigen zorgteam in verschillende delen van de uitvoering;
3. De monitoring op strategisch niveau is nog niet adequaat op orde, omdat de informatie op operationeel en tactisch niveau beperkt geaggregeerd is op strategisch niveau. Het gevolg is dat:
  - a. de vraag of excellente kwaliteit geleverd is, nog niet beantwoord kan worden. Er is geen duidelijk overzicht van de daadwerkelijke kwaliteitsniveaus van zorgaanbieders. Ook zijn cliënttevredenheidsonderzoeken niet representatief;
  - b. er geen helder antwoord gegeven kan worden op de vraag in hoeverre maatschappelijke effecten (zie deelvraag 2 in hoofdstuk 4) op een kosteneffectieve manier bereikt zijn. Er is geen overall beeld bijvoorbeeld vertaald in een zorgpiramide (0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> lijn) met aantallen jeugdigen en daarbij behorende kosten.
  - c. er ook geen benchmark van bijvoorbeeld de eigen kosteneffectiviteit ten opzichte van andere gemeenten is. Met deze benchmark kan de raad makkelijker beoordelen in hoeverre de gemeente haar gelden doelmatig besteed en wat er kosteneffectiever zou kunnen.

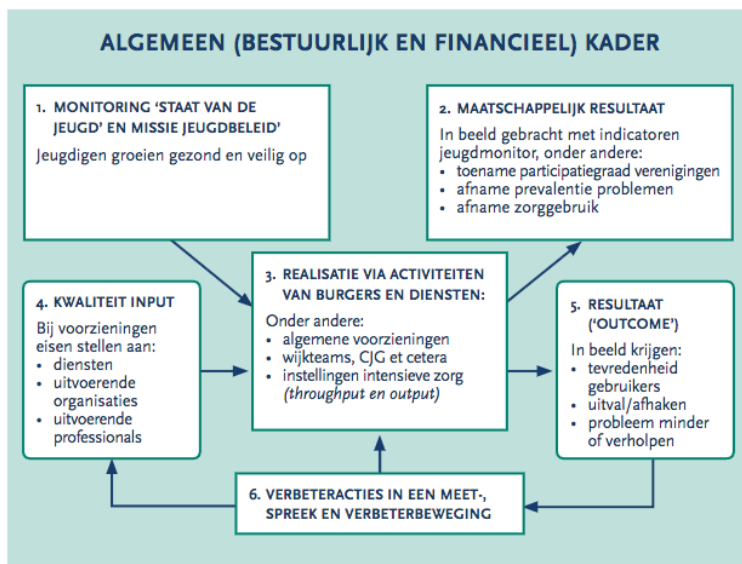
Hiermee kan de uitspraak gedaan worden dat er op operationeel en tactisch niveau sprake is van een deugdelijke besteding van gelden. De Rkc kan geen uitspraak doen over het wel of niet deugdelijk zijn van de situatie op strategisch niveau, omdat het systeem van monitoring (meten en verbeteren) hier nog niet op ingericht is.

Uiteindelijk gaat het niet alleen om continuïteit van zorg en opereren binnen de wettelijke kaders, maar om het bereiken van maatschappelijke effecten (zoals verschuiving van 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> lijn, naar 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn en de resultaten (outcome) zoals genoemd in tabel 7.2) en het realiseren van de transformatie. Monitoring op dit niveau is van belang voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De gemeente kan dan ook op dit niveau publieke verantwoording afleggen.

## 2.2 Conclusies en beoordeling: doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring




### Wijze van vormen van conclusies en beoordelingen

De in deze paragraaf opgenomen conclusies en beoordelingen zijn gebaseerd op de verschillende onderdelen in het algemeen (bestuurlijk en financieel) kader van het NJi (figuur 2.1). Dit kader heeft als uitgangspunt gediend voor dit onderzoek en bij de opstelling van het normenkader (zie paragraaf 4.3). Voor de nadere details verwijst de Rkc naar paragraaf 5.2 (doeltreffendheid), paragraaf 6.2 (doelmatigheid) en paragraaf 7.2 (monitoring).



Figuur 2.1 Algemeen (bestuurlijk en financieel) kader (Bron: NJi (2013))

De voorkomende beoordelingen volgens de norm in het normenkader zijn achtereenvolgend voor doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring hieronder samengevat (tabel 2.1 t/m 2.3). Daarbij is gebruik gemaakt van de volgende symbolen:

	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.




## Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van het beleid is grotendeels op orde, maar de gemeente kan dit meer richten op het strategisch maatschappelijk resultaat in Koggenland.

- De gemeente heeft algemene jeugdmonitors en diverse bronnen gebruikt bij het opstellen van beleid. Specifieke jeugdmonitors, zoals de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, waarin effecten zichtbaar zijn, worden nog te beperkt gebruikt.
- Het jeugdbeleid is duidelijk gebaseerd op de wettelijke kaders en regionale kaders (transitie). Hoewel de raad zelf kaders heeft gesteld, zijn deze beperkt geconcretiseerd. Vooral het begrip 'excellente dienstverlening' en de gewenste verschuiving in de zorgpiramide zijn niet duidelijk.
- Er zijn geen indicatoren over de kwaliteit van de voorzieningen.
- Er zijn doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau benoemd. De samenhang tussen deze niveaus is slechts gedeeltelijk aangebracht.
- De gemeente heeft overwegend speerpunten van organisatorisch en randvoorwaardelijk karakter benoemd. Hoewel begrijpelijk vanuit de transitie, kunnen in de transformatie meer speerpunten direct gericht zijn op het maatschappelijk effect (en vernieuwingen in de aanpak).

De beoordeling van de doeltreffendheid, volgens de normen in het normenkader, is als volgt:

Tabel 2.1 Samenvatting beoordeling doeltreffendheid

Doeltreffendheid	Voorkomende beoordelingen (zie tabel 5.5)		
			
Monitoring 'staat van de jeugd en missie jeugdbeleid'	4x	1x	1x
Maatschappelijk resultaat		3x	

De **groene** beoordelingen betreffen:

- het gebruik van algemene monitors,
- het periodiek overleg met maatschappelijke partners ,
- het inzichtelijke gebruik van kaders, zowel wettelijke en bestuurlijke kaders als kaders van de raad.

De **oranje** beoordelingen staan in relatie tot:

het gebruik van specifieke monitors,  
de vertaling van ambities in concrete maatschappelijke resultaten (2x),  
de monitoring van beleidsresultaten.

De **rode** beoordeling geldt voor de aanwezigheid/gebruik van indicatoren over de kwaliteit van voorzieningen. Deze beoordeling is met name relevant omdat het kader van de raad is 'excellente dienstverlening'.

## Doelmatigheid



De doelmatigheid van het beleid is over het algemeen voldoende tot goed op orde. In het beleid is gestuurd op kosteneffectiviteit. Echter door het ontbreken van budgetplafonds en de wijze van invloed op de toegang zal er in 2016 een budgetoverschrijding zijn.

- De organisatie richt zich op uitbreiding van preventieactiviteiten met behulp van de Pedagogische Civil Society. Door deze vorm van burgerparticipatie kan de doelmatigheid verbeteren. Daarbij is het vrijwilligersbeleid een punt van aandacht voor de toekomst.

- De gemeente betreft ook andere jeugdvoorzieningen en verschillende partijen bij de realisatie van het beleid.
- De gemeente heeft de toegang goed geregeld voor zover het beïnvloedbare kosten betreft. Ook heeft het zorgteam zicht op de toekenning door huisartsen. Zij kan hierdoor rapporteren over de in-, door- en uitstroom van jeugdhulp.
- De inzet via de 1<sup>e</sup> lijn werkt conform het beleid, zoals vastgelegd in het BSK. De gemeente heeft echter minder zicht op de inzet via de 2<sup>e</sup> lijn. Dit komt vooral doordat het contractmanagement hierop regionaal is vormgegeven en de terugkoppeling over de uitvoering van contracten, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit en kosten, kan verbeteren.
- De zogenaamde 'input' van de kwaliteit van het zorgteam en de zorgaanbieders is geregeld, daarvoor heeft de gemeente Koggenland kwaliteitseisen vastgelegd in het Besluit Jeugdhulp. De medewerkers van het eigen zorgteam zijn allemaal ingeschreven bij het Kwaliteitsregister Jeugd. Wel is er minder zicht op de geleverde kwaliteit van zorgaanbieders. De verwachting is dat de kwaliteit verder verbetert door de invoering van de richtlijnen van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI).
- Beleidsmatig wordt er gestuurd op kosten. Intern heeft de gemeente zicht op de verschillende kosten van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. De raad krijgt alleen de kostentotalen te zien. De gemeente verwacht voor 2016 een overschrijding van het budget.

De beoordeling van de doelmatigheid, volgens de normen in het normenkader, is als volgt:

Tabel 2.2 Samenvatting beoordeling doelmatigheid

Doelmatigheid	Voorkomende beoordelingen (zie tabel 6.4)	
		
Realisatie via activiteiten van burgers en diensten	4x	3x
Kwaliteit input	4x	1x

De **groene** beoordelingen hebben betrekking op:

- het betrekken van algemene jeugdvoorzieningen bij de realisatie van jeugdbeleid,
- de regeling van de toegang (op drie aspecten),
- de kwaliteit, opleiding en innovaties van het zorgteam,
- registratie/erkenning van zorgaanbieders,
- transparantie kosten van zowel zorgaanbieders als zorgteam.

De **oranje** beoordelingen betreffen:

- (inzicht in) de bijdrage van burgerinitiatieven,
- de inzet via de 1e lijn (beleid en contractering),
- de inzet via de 2e en 3e lijn (beleid en contractering),
- (zicht op) uitvoering conform kwaliteitseisen.

### **Monitoring**



De monitoring van de jeugdzorg voldoet gedeeltelijk aan de daaraan te stellen normen. Vooral het inzicht in de resultaten (waaronder de geleverde kwaliteit en cliënttevredenheid) is beperkt. Wat betreft de kosten wordt de raad alleen op hoofdlijnen geïnformeerd, waarbij een koppeling aan de verschillende lijnen in de zorg ontbreekt. Gevolg hiervan is dat de raad, ondanks de uitgebreide informatie van het college, nog te weinig zicht heeft op de resultaten (outcome) in relatie tot kosten en

kwaliteit. Eventuele bijsturing op deze relatie is daardoor niet gemakkelijk. In het nieuwe beleidsplan zijn verbeteringen voor de monitoring aangekondigd.

- De aansturing en evaluatie vinden vooral op operationeel/casuïstiek niveau plaats. Daar is goed zicht op de voortgang en resultaten van de jeugdhulptrajecten. De resultaten van verschillende jeugdhulptrajecten op verschillende niveaus (0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup>, 2<sup>e</sup> lijn) zijn nu niet op een geaggregeerd strategisch niveau beschikbaar.
- Er is geen vast format voor het volgen van de maatschappelijke resultaten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de specifieke monitors die hiervoor zijn.
- De informatieverschaffing (P&C-cyclus/rapportages) gaat vooral over tactische speerpunten en doelstellingen. Het gaat minder over de maatschappelijke effecten, het kwaliteitsniveau en de opbouw van baten en lasten.
- Ook het cliënttevredenheidsonderzoek heeft een te lage respons om gefundeerd iets te zeggen over de ervaren kwaliteit. Wel is de indicatie hoopgevend.
- Betekenisgeving op strategisch niveau (behalen we een maatschappelijk effect, is er excellente dienstverlening, zijn we kosteneffectief) is daardoor nog beperkt mogelijk.

De beoordeling van de monitoring, volgens de normen in het normenkader, is als volgt:

Tabel 2.3 Samenvatting beoordeling monitoring

Monitoring	Voorkomende beoordelingen (zie tabel 7.2)	
		
Resultaat ('outcome') bij burgers (zichtbaar voor de raad)	1x	4x
Verbeteracties in beweging	2x	2x

De **groene** beoordeling betreft:

- het zicht op voortijdig stoppen met deelname,
- een systeem van kwalitatieve peilingen,
- aanwezigheid van afspraken over verbeteracties.

De **oranje** beoordelingen betreffen:

- het gebruik van bestaande of nieuwe verantwoordingsmodellen in de jeugdzorg,
- zicht op tevredenheid van gebruikers (cliënten),
- zicht op toename van vaardigheden en/of vermindering van problematiek,
- zicht op geleverde kwaliteit van dienstverlening,
- een systeem van kwantitatief meten,
- het centraal stellen van betekenis geven van het resultaat.

De raad krijgt met deze beoordelingen zicht op het algemeen kader, waarin de Rkc ook aandacht heeft gegeven aan de raadsaders: 'binnen budget werken' en 'excellente dienstverlening'.

### 2.3 Aanbevelingen: doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring

De in deze paragraaf opgenomen aanbevelingen zijn gebaseerd op de conclusies en de beoordelingen, zoals samengevat in de voorgaande paragraaf.

Met de evaluatie van het BSK en de keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein 2017-2020 is een nieuwe fase aangebroken. In deze fase is het van belang dat de

gemeente Koggenland de beoordelingen op de normen van het kader in figuur 2.1 verder verbetert.

De Rkc biedt met haar aanbevelingen de raad en organisatie handvatten per aspect om de doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring van de jeugdzorg in Koggenland verder te verbeteren. In de onderstaande tekst is het verband met de conclusies in de voorgaande paragraaf visueel aangegeven. Daarvoor is gebruik gemaakt van een verkleinde versie van figuur 2.1, waarin steeds een rode cirkel is geplaatst om het relevante gedeelte.

## Doeltreffendheid

### 1. Monitoring 'staat van de jeugd' en missie jeugdbeleid

#### Aanbeveling 1a: Maak meer gebruik van de specifieke monitoringsinformatie

Gebruik de specifieke monitoringsinformatie voor richting geven aan de formulering, de vaststelling en bijsturing van beleid. Het handvat hiervoor is:

- de algemene en specifieke monitoringsgegevens, bijvoorbeeld van [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) (zie bijlage 5).



Gebruik dit als basis voor de gewenste rapportages (indicatorenset) gericht op maatschappelijke effecten richting de raad (zie aanbeveling 7).

#### Aanbeveling 1b: Bepaal indicatoren voor kwaliteit en evalueer kwaliteit

Bepaal of op basis van de specifieke monitorinformatie er indicatoren voor kwaliteit zijn te benoemen. Hiermee wordt verantwoording, vergelijking en sturing op kwaliteit duidelijk. Handvatten zijn:

- de in wettelijke, regionale en lokale kaders genoemde kwaliteitseisen;
- de richtlijnen van het NJi. Gebruik deze op termijn als vertrekpunt van interne (zorgteam) of externe (zorgaanbieders) evaluatie (zie verder aanbeveling 2).

Door de invulling van aanbevelingen 1a en 1b, is het mogelijk om vorm te geven aan aanbevelingen 2 en 3.

#### Aanbeveling 2: Gebruik indicatoren bij de evaluatiegesprekken met aanbieders

Maak bij de periodieke evaluatiegesprekken met zorgaanbieders gebruik van de algemene en specifieke indicatoren (ontleend aan de monitoringsgegevens). De evaluatie gaat dan niet alleen over casuïstiek, maar ook over de bijdrage van de zorgaanbieders aan de doelstellingen van de gemeente. Handvat:

- Kijk of een format te ontwikkelen is gebaseerd op het managementinformatiesysteem.

#### Aanbeveling 3: Concretiseer de algemene kaders van de raad

Concretiseer en geef betekenis aan de algemene kaders van de raad. Wat betekent 'excellente dienstverlening'? Wat is het kader van de raad voor de beoogde verschuiving in de zorgpiramide? Handvatten zijn:

- Bepaal welke meetbare/merkbare indicatoren (bijvoorbeeld klanttevredenheid of kwaliteitscriteria) hieraan betekenis geven;
- Concretiseer de zorgpiramide (aantallen, %, kosten) voor Koggenland zowel voor het huidige moment als in termen van beleidsdoelen.



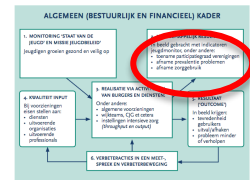
## 2. Maatschappelijk resultaat

### Aanbeveling 4: Koppel doelen tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau

Versterk de focus op de maatschappelijke resultaten door heldere verbanden aan te geven tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. Handvatten zijn:

- een duidelijke doelenboom zodat speerpunten en doelstellingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau samenhangen;
- SMART doelstellingen, gebaseerd op indicatoren in algemene of specifieke monitors (zie bijlage 5), formuleren gericht op het beoogde maatschappelijk effect.

Gebruik dit verband bij de verantwoording in de P&C-cyclus, zodat vergelijking tussen jaren inzichtelijk wordt. (Zie ook Monitoring)



## Doelmatigheid

### 3. Realisatie via activiteiten

### Aanbeveling 5: Krijg zicht op effect uitvoering 2<sup>e</sup> lijn

Tracht, al dan niet op Westfriesland niveau, meer zicht te krijgen op het behalen van de maatschappelijke effecten van specialistische zorg door (boven-)regionale en landelijke aanbieders. Wat betekent dit voor de gemeente Koggenland (hoeveel jeugdigen geholpen). Handvatten hiervoor zijn:

- zoek aansluiting bij de algemene en specifieke monitors;
  - de afgesloten contracten met zorgaanbieders;
  - de bovenregionale transformatieagenda, gericht op afname Jeugdhulp met 30%.
- Zo is het mogelijk effecten van de 2<sup>e</sup> lijn te rapporteren aan de raad (zie Monitoring).



## 4. Kwaliteit input

### Aanbeveling 6: Krijg strategisch zicht op geleverde kwaliteit zorgaanbieders

Krijg zelf als gemeente Koggenland meer zicht op de gerealiseerde kwaliteit van de aanbieders van zorg. Handvatten hiervoor zijn:

- zoek aansluiting bij de kwaliteit op casuïstiek niveau;
- de resultaten van de afgesproken kwaliteitstoetsing;
- de verlangde bewijsvoering van kwaliteitseisen in de samenwerkingsovereenkomst op het niveau van Westfriesland.

Deze informatie kan de gemeente inbrengen tijdens de evaluatieafspraken met zorgaanbieders (aanbeveling 2).



## Monitoring

### 5. Resultaat (outcome) bij burgers (voor de raad)

### Aanbeveling 7: Richt de rapportage naar de raad in naar outcome effecten

Maak afspraken over gewenste rapportages (indicatorensets) richting de raad. Geef meer specifiek inzicht in de ontwikkelingen in outcome resultaten jeugdzorg. Handvatten zijn:

- de indicatorenset uit de jeugdmonitors (aanbeveling 1a);
- kwaliteitsindicatoren van zorgverlening in relatie tot 'excellente dienstverlening' (aanbevelingen 1b en 3 en 6);



- de indicatoren van zorgaanbieders gericht op maatschappelijke effecten (aanbevelingen 2 en 5);
- cliënttevredenheid bij klanten (zie verder aanbeveling 8);
- de uitsplitsing van de kosten van zorgaanbieders en eigen organisatie (tabel 6.2 en 6.4).

*In bijlage 6 zijn ter inspiratie enkele voorbeelden gegeven van andere gemeenten:*

- van de gemeente Rotterdam, die het beoogde aandeel in de aanpak van jeugdproblemen voor verschillende delen in het 'model van het nieuwe jeugdstelsel' heeft gekwantificeerd. Wanneer monitoring en rapportages hierop aansluiten, kan de raad concreet inzicht krijgen in de voortgang van ontwikkelingen en hierop sturen.
- de rekenkamer van Zaanstad benadrukt in de rapportage 'Transformatie zorg voor de jeugd' (2015) het belang van een goed monitoringsysteem voor evaluatie van volumes, resultaten en kosten. De resultaten van monitoring moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan de doelen. Daarnaast wordt op het gebied van doelmatigheid in dit rapport ook het belang van risicomangement benadrukt voor het maken van afwegingen op het terrein van de jeugdzorg

**Aanbeveling 8: Richt cliënttevredenheidsonderzoek op kwaliteit en zorg voor respons**  
Zorg dat het cliënttevredenheidsonderzoek zich meer richt op de kwaliteit van de voorzieningen en zorg voor een hogere respons.

Handvatten zijn:

- promoot het invullen onder de doelgroepen, bijvoorbeeld door hier zelf als gemeente actief vanuit het zorgteam op in te zetten;
- gebruik specifiek de indicatoren van kwaliteit zoals de gemeente gebruikt.

## 6. Verbeteracties in beweging

**Aanbeveling 9: Richt de verbetering juist ook op strategische verantwoording**

Zorg dat er met het nieuwe verantwoordingsysteem vooral aandacht komt voor het zicht krijgen op de maatschappelijke effecten, kwaliteit en kosten op strategisch niveau (zie aanbeveling 7). Juist ook op het specifieke gebied van de jeugdzorg.

Handvatten zijn:

- geef de aanbevelingen uit dit rapport een duidelijke plek in het nieuwe beleidsplan Sociaal Domein;
- zorg voor uitwerking hiervan in het informatiemanagement en de monitoring.





### 3 Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Koggenland  
De heer H. Wokke en mevrouw N. Meeussen

Middenhof 2 | De Goorn  
www.koggenland.nl



U17.002765

DATUM 11/5/2017  
UW BRIEF VAN 20/04/2017  
ONDERWERP Onderzoek Rekenkamercommissie naar jeugdzorg  
ZAAKNUMMER ZK17001510

Geachte commissie,

Op 18 april 2017 heeft u het concept rapport verzonden met het verzoek aan het college van burgemeester en wethouders om hier op te reageren. Wij maken graag gebruik van deze gelegenheid en zullen hierbij onze bestuurlijke reactie geven.

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoerige onderzoek dat de Rekenkamercommissie Koggenland heeft verricht. Afgelopen maanden is op een prettige en constructieve wijze samengewerkt tussen onze medewerkers en de leden van de Rekenkamercommissie.

Zoals u zelf aangeeft in het rapport stonden afgelopen twee jaar (2015 en 2016) in het teken van het waarborgen van zorgcontinuïteit en het 'zacht' laten landen van de overdracht van de verantwoordelijkheden vanuit het rijk en de provincie naar de gemeente. Hier zijn wij in Koggenland goed in geslaagd.

Nu, mei 2017 zijn wij met het nieuwe lokale beleidsplan sociaal domein 2017- 2020, dat door de gemeenteraad op 1 mei jl. is vastgesteld, in een volgende fase aangekomen waar transformatie (hebben hier al wel een start mee gemaakt), monitoring en toetsen van kwaliteit belangrijke onderdelen in zullen zijn. Zoals in het beleidsplan omschreven (paragraaf 4.3) gaan we komende periode aan de slag met monitoring en sturing. Dit sluit goed aan op uw onderzoek.

Eerder dan het jaar 2017 waren wij logischerwijs niet toe aan de thema's monitoring en kwaliteit. Wij vinden het van groot belang deze nuance en context hierbij nogmaals te benadrukken.

Uw onderzoek bevat een aantal conclusies en aanbevelingen. De 9 aanbevelingen met betrekking tot doeltreffendheid, doelmatigheid en monitoring hebben allen te maken met de thema's monitoring en kwaliteit. Wij achten deze zinvol en zullen door ons waar mogelijk worden opgepakt. Daar het volgende over:

Postadres	Telefoon	Fax	E-mail	Bankrekening
Postbus 21   1633 ZG Avenhorn	(0229) 54 84 00	(0229) 54 84 84	info@koggenland.nl	NL05 BNGH 028.51.28.175



Monitoring is een instrument dat parallel aan de transformatie verder zal worden uitgewerkt. Dit instrument zal helpen om de effectiviteit van beleid en uitvoering in beeld te brengen en om daarop te sturen.

Daarbij gelden een paar kritische succesfactoren:

- Monitor is maatwerk: Een paar 'maatwerkelementen' die in ieder geval om aandacht vragen zijn: de specifieke doelen en de opdracht aan het Zorgteam (bereik doelgroep, taken (bijvoorbeeld: wel of geen korte hulpverlening, verbinding met lokale (in)formele netwerken en basisvoorzieningen).
- Monitor als dynamisch meetinstrument: Het gaat bij het monitoren om de juiste mix van tellen en vertellen. Het is belangrijk om naast de kwantitatieve informatie ook de kwalitatieve informatie op te halen, die nodig is om de cijfers te analyseren, om betekenis te geven aan de cijfers. De analyse van informatie is juist de basis om te leren en om te sturen.
- Monitor is ook 'harde' control: Het is belangrijk om óók registratie, dossieropbouw en rechtmatigheid te bewaken. De 'harde' control zal als onderdeel van de monitor worden meegenomen.
- Input professionals in de ontwikkeling van de monitor: Bij de ontwikkeling van de monitor is de input van professionals essentieel. Medewerkers van de uitvoeringsorganisatie moeten zich eigenaar voelen van de monitor. Dan functioneert de monitor als onderdeel van de ontwikkeling van een nieuwe aanpak en de nieuwe professie, waar de professionals voortrekkers van zijn.
- Kwaliteit door scherpe indicatoren: In samenwerking met betrokkenen zal op basis van de doelen van het Zorgteam indicatoren verder worden ontwikkeld op de bovenbeschreven thema's: resultaat voor de inwoner, aantallen, uitvoering en kosten. Deze indicatoren vormen de basis voor de vertaling naar het dashboard voor de gemeenteraad.

Bij de uitwerking hiervan nemen we ook die instrumenten mee die we tot op heden al (deels) uitvoeren. Denk hierbij aan de cliëntervaringsonderzoeken (Jeugd/Wmo), waarstaatjegemeente.nl en onze monitor sociaal domein.

Daarnaast is onlangs in regionaal verband de projectstructuur inkoopstrategie 2018/2019 vastgesteld. Binnen deze structuur worden meerdere werkgroepen geformeerd die zich bezig gaan houden met de inhoudelijke uitwerking van de onderwerpen die onder de inkoopstrategie vallen. Eén van deze werkgroepen gaat zich richten op prestatie indicatoren en monitoring. De gemeente Koggenland is trekker van deze werkgroep.

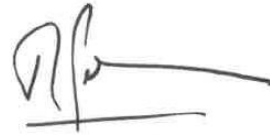
Heeft u nog vragen of opmerkingen over de inhoud van deze brief? Neemt u dan contact op met Natasha Klaver, afdeling Welzijn & Zorg, bereikbaar via telefoonnummer (0229) 54 83 75 of via e-mail [N.Klaver@koggenland.nl](mailto:N.Klaver@koggenland.nl).



Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Koggenland.



A.M.T. Beuker  
Gemeentesecretaris



R. Posthumus  
Burgemeester



# Nota van bevindingen

---

## 4 Vraagstelling en achtergronden

### 4.1 Inleiding op het onderzoek

De afgelopen jaren hebben er grote veranderingen plaatsgevonden in de organisatie van de jeugdzorg, waardoor dit onderwerp ook meer aandacht vraagt op de agenda van gemeenteraden. Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten volgens de nieuwe Jeugdwet<sup>6</sup> verantwoordelijk 'voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen'. Door het hele land, en in Koggenland, gebeurt de uitvoering van deze taken in samenwerking met andere gemeenten en met een groot aantal externe partijen. Gemeenten hebben daarbij publieke verantwoording af te leggen als kernfunctie van het openbaar bestuur. Publieke verantwoording vindt altijd plaats op basis van (beleids-)informatie. Monitoringinstrumenten helpen bij het verzamelen van die beleidsinformatie.<sup>5</sup> In 2016 heeft de gemeenteraad van Koggenland het onderwerp 'Jeugdzorg' aangedragen voor onderzoek door de rekenkamercommissie. De raad wil graag zicht op de uitvoering van de jeugdzorg om de kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitoefenen.

In 2013 hebben de zeven gemeenten in de regio Westfriesland gezamenlijk hun visie op de Zorg voor Jeugd<sup>7</sup> uitgewerkt. De raad van Koggenland heeft in maart 2014 (regionale) kaders gesteld voor de transitie jeugdzorg<sup>8</sup>. Uitgangspunten en afspraken over de toegang tot jeugdhulp zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst<sup>9</sup> tussen de zeven gemeenten en zorgpartijen. In 2014 zijn in de regio raamovereenkomsten met zorgaanbieders afgesloten. De uitvoering van het jeugdbeleid en het verzorgen van de voorzieningen is binnen de gemeente Koggenland ondergebracht bij het Zorgteam Koggenland<sup>10</sup>.

Deze veranderingen betekenen dat het beleid en de uitvoering in beweging zijn. Voor het bepalen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van jeugdhulp is het belangrijk dat twee kwaliteitscycli goed functioneren<sup>11</sup>.

1. *De kwaliteitscyclus van het gemeentelijk jeugdbeleid.* Het gaat erom beleidsambities te realiseren en maatschappelijke resultaten te boeken. De kwaliteitscyclus houdt in dat de gemeente steeds beter wordt in die beleidsvoering.
2. *De kwaliteitscyclus van de voorzieningen.* Hier gaat het om de goede kwaliteit van professionals en programma's, een goed proces van hulp en ondersteuning van burgers, het in beeld krijgen van 'outcome' (resultaat) op instellings- en teamniveau en het doorvoeren van innovatie en verbeteracties in het werk.

---

<sup>6</sup> Jeugdwet (1 maart 2014). <http://wetten.overheid.nl>

<sup>7</sup> WF7 (2013). Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018.

<sup>8</sup> 10032014 Kaderstelling transitie Jeugdzorg (2014).

<sup>9</sup> Samenwerkingsovereenkomst (maart 2014). Samenwerkingsafspraken Project 'Toegang tot Jeugdhulp in West-Friesland'.

<sup>10</sup> Zorgteam Koggenland houdt zich naast jeugd/opvoeding ook bezig met ouderenvoorzieningen, huishoudelijke hulp, mantelzorg, gezondheidszorg, vrijwilligerswerk, algemeen maatschappelijk werk, minimavoorzieningen, schuldhulpverlening enz.

<sup>11</sup> NSOB, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2015). Vormgeven aan verantwoording.

De gemeenteraad moet zicht hebben op deze kwaliteitscycli door monitoring met sturingsinformatie, ook omdat de raad als uitgangspunt 'excellente dienstverlening' heeft gesteld. Daarbij is het van belang dat verschillende onderdelen en uitgangspunten op een bepaalde manier meetbaar zijn. De Rkc verwijst verder naar het normenkader (zie paragraaf 4.3).

## 4.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is de raad inzicht te geven in de uitvoering van de jeugdzorg vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol. Daarbij gaat het om de beoordeling van doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid op gemeentelijk niveau en om de wijze waarop de monitoring hierop is ingericht.

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt:

Is de monitoring van de uitvoering van Jeugdzorg in de gemeente Koggenland adequaat ingericht zodat een uitspraak gedaan kan worden over de deugdelijke besteding van gelden (voldoende doelmatige en doeltreffende wijze van uitvoering). Dit tegen de achtergrond van daarbij behorende beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten.

Deze vraagstelling is in de onderzoeksopzet uitgewerkt in een aantal deelvragen betreffende de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de monitoring van het jeugdbeleid<sup>12</sup>.

### Doeltreffendheid

1. Welke wettelijke en bestuurlijke kaders liggen ten grondslag aan het beleid jeugdzorg?
2. Welke maatschappelijke effecten beoogt de gemeente met jeugdzorg?
3. Is er zicht op de behoefte aan jeugdzorg (jeugdmonitors) in de gemeente Koggenland?
4. Zijn speerpunten in het beleid gericht op direct of indirect maatschappelijk effect?
5. Welke kaders (goedkoper, effectiever en efficiënter) heeft de raad zelf gesteld?
6. Hoe zijn de gestelde kaders door de raad in het beleid tot uitdrukking gekomen?
7. Zijn er op basis van de maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en kaders doelstellingen geformuleerd? En zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd en vastgelegd?

### Doelmatigheid

8. Is de kosteneffectiviteit van het beleid te verhogen? Is hetzelfde of een verbeterd resultaat te realiseren tegen lagere kosten?
9. Hoe wordt de toegang tot de jeugdhulp bepaald?
  - a. Heeft de gemeente invloed op deze toegang en wordt deze ook gebruikt?
  - b. Heeft de gemeente zicht op de toekenning van jeugdhulp?
  - c. Heeft de gemeente zicht op in-, door- en uitstroom van de jeugdhulp?
10. Heeft de gemeente zicht op de uitvoering door aanbieders van jeugdhulp?
  - a. Is er zicht op de geleverde kwaliteitsniveaus conform beleid en contractering?

---

<sup>12</sup> Tijdens het onderzoek zijn enkele deelvragen iets anders geformuleerd en is de volgorde van vragen op een paar punten aangepast. Deze aanpassingen zijn ingegeven door zorg voor goede samenhang en logische opeenvolging in het onderzoek en de rapportage. Alle genoemde aspecten uit de deelvragen komen wel aan bod in dit rapport.

- b. Is er zicht op de kosteneffectiviteit van aanbieders van jeugdhulp?
- 11. Heeft de gemeente zicht op de uitvoering door het Zorgteam Koggenland?
  - a. Is er een (jaarlijks) uitvoeringsplan met inzicht in middelen (fte, geld, etc.)?
  - b. Is er sprake van een innovatieagenda gericht op doelmatigheid?

### Monitoring

- 12. Welke bevoegdheden staan de raad in het kader van monitoring ter beschikking?
- 13. Op welke wijze legt het college van B&W verantwoording af over de jeugdhulp aan de gemeenteraad?
- 14. Van welke bestaande of nieuwe verantwoordingsmodellen in de jeugdzorg maakt de gemeente gebruik?
- 15. Welke evaluatie-instrumenten worden ingezet op het gebied van jeugdhulp?
  - a. Op welke wijze wordt er geleerd van evaluaties?
  - b. Worden mogelijke verbeteringen in de praktijk doorgevoerd?
- 16. Is er een relatie gelegd tussen maatschappelijk effect en de kwaliteit van de voorzieningen?
  - a. Zijn er indicatoren over de kwaliteit van voorzieningen?
  - b. Is deze kwaliteit voldoende om de maatschappelijke resultaten te bereiken?
- 17. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het behalen van doelen en de voortgang en de kwaliteit van de input en de resultaten van de outcome?
- 18. Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor verschillen tussen doel- en kaderstelling bij Jeugdzorg en de behaalde resultaten?
- 19. Wordt het beleid bijgestuurd indien blijkt dat doelen en resultaten niet overeenkomen?

### **4.3 Aanpak en normenkader**

Zoals hiervoor al aangegeven richt het onderzoek zich op drie aspecten:

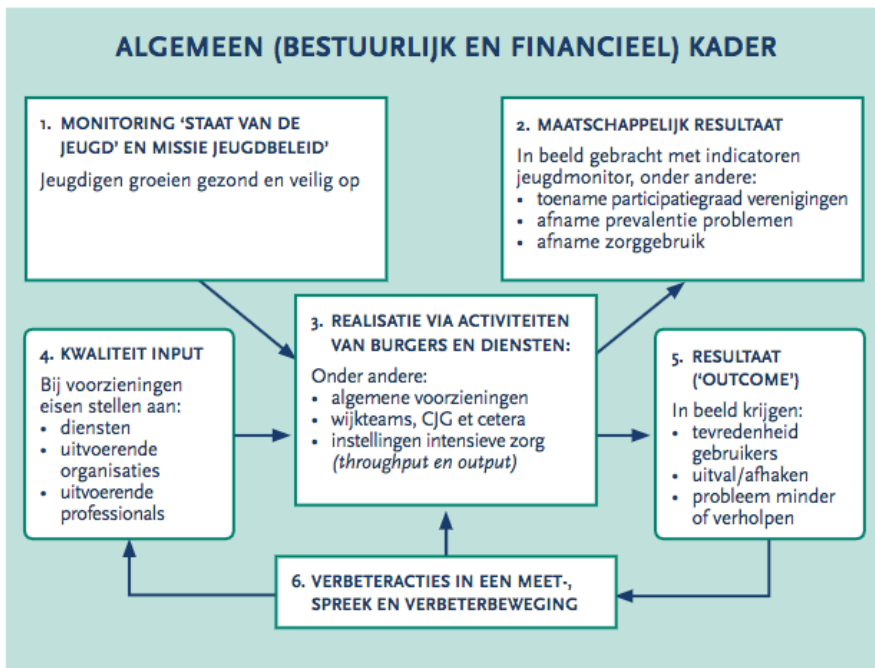
1. *doeltreffendheid*, waarbij we kijken naar de opzet en vormgeving van het beleid
2. *doelmatigheid*, waarbij de uitvoering van het beleid wordt beoordeeld
3. *monitoring*, waarbij het gaat om het zicht op resultaten en verbeteracties.

Het gaat in dit onderzoek om de doeltreffendheid/doelmatigheid van het beleid voor de gehele gemeente. Daarbij wordt niet specifiek ingegaan op de doeltreffendheid/doelmatigheid per betrokken maatschappelijke partner, maar in hoeverre de gemeente zicht heeft op de kwaliteitseisen die gesteld zijn aan maatschappelijke partners.

In 4.1 is het belang van de kwaliteitscycli van het gemeentelijk beleid en van voorzieningen genoemd bij de monitoring en bijsturing van het beleid. Het is van belang dat deze kwaliteitscycli verbonden zijn aan bestuurlijke niveaus en financiële kaders van gemeenten. Het NJi<sup>13</sup> heeft een werkmodel gemaakt, dat overzicht geeft in de verschillende inhoudelijke aspecten en relaties daartussen (zie figuur 4.1).

---

<sup>13</sup> NJi, Nederlands Jeugdinstituut (2013). Transformeren met beleid. Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg.



Figuur 4.1 Zicht op kwaliteit jeugdbeleid en inzet voorzieningen (Bron: NJi (2013))

Dit model is als uitgangspunt gebruikt voor het opzetten van het normenkader (zie bijlage 2), waarbij ook gebruik is gemaakt van de deelvragen (zie paragraaf 4.2). Ook in het normenkader is de eerder genoemde driedeling (doeltreffendheid, doelmatigheid, monitoring) gehanteerd. In de onderstaande tabel is het uitgewerkte normenkader weergegeven.

Tabel 4.1 Normenkader

Normen doeltreffendheid
<i>Monitoring 'staat van de jeugd' en missie jeugdbeleid</i>
1. Jeugdbeleid is gebaseerd op monitoringsgegevens: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) algemene jeugdmonitors</li> <li>b) specifieke monitors</li> </ul>
2. Indicatoren over kwaliteit van voorzieningen
3. De gemeente overlegt periodiek met maatschappelijke partners
4. Jeugdbeleid duidelijk gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) wettelijke en bestuurlijke kaders</li> <li>b) kaders van de raad</li> </ul>
<i>Maatschappelijk resultaat</i>
5. Ambities: vertaald in concrete maatschappelijke resultaten <ul style="list-style-type: none"> <li>a) strategisch, tactische en operationele samenhang</li> <li>b) balans directe en indirecte speerpunten</li> </ul>
6. Beleidsresultaten zijn bij te houden met jeugdmonitors of concreet onderzoek



Normen doelmatigheid
<i>Realisatie via activiteiten</i>
1. Burgerinitiatieven dragen bij aan gezond opgroeien en opvoeden van jeugd
2. Gemeente betreft algemene jeugdvoorzieningen bij de realisatie van jeugdbeleid
3. Toegang goed geregeld <ul style="list-style-type: none"> <li>a) gemeente heeft invloed op toegang</li> <li>b) gemeente heeft zicht op toekenning jeugdhulp</li> <li>c) gemeente heeft zicht op in-, door- en uitstroom van jeugdhulp</li> </ul>
4. Inzet via 1 <sup>e</sup> lijn werkt adequaat ( <i>beleid en contractering</i> )
5. Inzet via 2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> lijn werkt adequaat ( <i>beleid en contractering</i> )
<i>Kwaliteit input</i>
6. Opleidingsplan voor mensen in het wijkteam / Zorgteam Koggenland Innovatieagenda
7. Kwaliteit zorgaanbieders: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) geregistreerd bij beroepsverenigingen/(zicht op) erkenning van zorgaanbieders bij landelijke kwaliteitsinstututen</li> <li>b) (zicht op) uitvoering conform kwaliteitseisen</li> </ul>
8. Transparantie (eisen) aan kosten <ul style="list-style-type: none"> <li>a) kosten zorgaanbieders zijn inzichtelijk</li> <li>b) kosten Zorgteam Koggenland zijn inzichtelijk</li> </ul>
Normen monitoring
<i>Resultaat ('outcome') bij burgers (voor de raad), bijvoorbeeld:</i>
1. Gemeente maakt gebruik van bestaande of nieuwe verantwoordingsmodellen in de jeugdzorg
2. Zicht op tevredenheid van gebruikers
3. Zicht op voortijdig stoppen met deelname
4. Zicht op toename van vaardigheden en/of vermindering van problematiek
5. Zicht op geleverde kwaliteit van de dienstverlening
<i>Verbeteracties in beweging</i>
6. Systeem van <ul style="list-style-type: none"> <li>a) kwantitatief meten</li> <li>b) kwalitatieve peilingen</li> </ul>
7. Betekenis geven van het resultaat staat centraal
8. Afspraken over verbeteracties

De eerste stap bij de uitvoering van het onderzoek is een uitgebreid literatuuronderzoek, waarbij interne beleidsinformatie en evaluaties en externe bronnen zijn bestudeerd. Vervolgens zijn interviews gehouden met een aantal betrokkenen uit de ambtelijke organisatie (zie bijlage 3).






In het vervolg van deze Nota van Bevindingen komen aan bod:

- de **doeltreffendheid** van het jeugdbeleid (H5)
- de **doelmatigheid** van het jeugdbeleid (H6)
- de **monitoring** van de jeugdhulp (H7).

Op basis van de verzamelde informatie worden per hoofdstuk de relevante deelvragen beantwoord. Elk hoofdstuk sluit af met een beoordeling van de normen aan de hand van de antwoorden op de deelvragen. De Rkc gebruikt bij deze beoordeling de verschillende onderdelen van de hierboven genoemde kwaliteitscycli van beleid en uitvoering. In de bestuurlijke nota zijn, uitgaande van deze beoordeling, de conclusies geformuleerd.

Bij de beoordeling is onderscheid gemaakt in drie categorieën. Hiervoor is gebruik gemaakt van symbolen, die hieronder zijn verklaard.

	De gemeente voldoet grotendeels aan de norm.
	De gemeente voldoet gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente voldoet niet / nauwelijks aan de norm.

## 5 Doeltreffendheid van het jeugdbeleid

Bij de doeltreffendheid van het beleid gaat het om de opzet en vormgeving van het beleid. Is het nieuwe jeugdbeleid doeltreffend? Hieronder worden eerst de zeven deelvragen die betrekking hebben op de doeltreffendheid beantwoord (paragraaf 5.1). Daarna volgt de beoordeling van de normen uit het normenkader (paragraaf 5.2).

### 5.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

#### 1. Welke wettelijke en bestuurlijke kaders liggen ten grondslag aan het beleid jeugdzorg?

##### Wettelijke kaders

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige verantwoordelijkheid voor beleid en financiering van de jeugdzorg.

Tabel 5.1 Overzicht verantwoordelijkheid voor beleid en financiering van de jeugdzorg per 1 januari 2015

Sector	Verantwoordelijkheid vanaf 1 januari 2015
Jongerenwerk en jeugdwelzijnswerk	Geen wettelijke veranderingen, de gemeente blijft verantwoordelijk
Jeugdgezondheidszorg	
Kinderopvang	
Provinciale jeugdzorg	Jeugdwet, de gemeente wordt verantwoordelijk
Bureau jeugdzorg	
Jeugd GGZ	
Zorg voor jeugd met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking	
Jeugdzorg Plus	
Jeugdbescherming	
Jeugdreclassering	Geen wettelijke veranderingen, het Ministerie van Justitie blijft verantwoordelijk
Justitiële jeugdinrichtingen	
Raad voor de Kinderbescherming	
Rechtbank (Kinderrechter)	
Openbaar Ministerie	

De Jeugdwet van maart 2014 is het belangrijkste wettelijke kader voor het jeugdbeleid. Volgens deze wet zijn gemeenten vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk 'voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen'. De Jeugdwet schrijft voor dat gemeenten hun verantwoordelijkheid voor jeugdbescherming en jeugdreclassering bovenlokaal organiseren. Het Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) is ook verplicht (boven-)regionaal georganiseerd. Daarnaast richten gemeenten ook op het gebied van specialistische hulp hun blik op regionale of bovenregionale invulling. Verder is de gemeente verantwoordelijk geworden voor kosteloos en anoniem advies aan jeugdigen met vragen over opgroeien en opvoeden (kindertelefoon) en voor de beschikbaarheid van een crisisdienst. De organisatie van de kindertelefoon is iets dat landelijk wordt opgepakt en waarbij de gemeenten in Westfriesland aansluiten. De crisisdienst heeft bovenregionaal vorm gekregen.

### Regionaal bestuurlijke kaders

De Westfriese gemeenten hebben vier principes centraal gesteld, die de basis vormen voor de resultaten waarop gestuurd gaat worden<sup>14</sup>:

- Versterken en benutten van eigen kracht.
- Sterk algemeen toegankelijk aanbod dichtbij.
- Deskundige hulp is snel, flexibel en in de buurt beschikbaar.
- Hoog specialistische zorg en ondersteuning is beschikbaar.

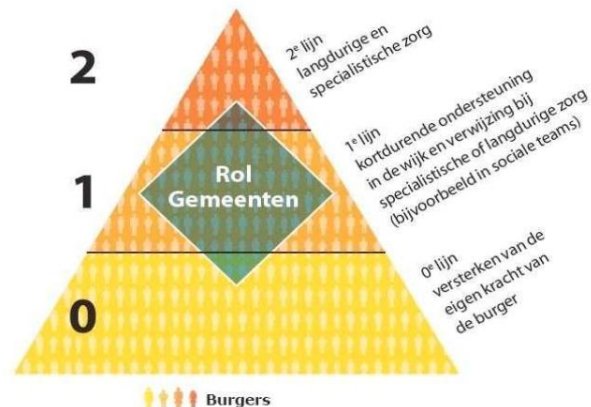
Voor het (regionaal) inkoopbeleid zijn er de volgende kaders<sup>15</sup>: de kaderbrief Jeugdzorg, het Regionaal Transitie Arrangement, de raadsbesluiten van Hoorn op de gebieden van governance en de uitgangspunten inkoop Jeugdzorg. Hiermee voldoet de gemeente aan de wettelijke opdracht.

## 2. Welke maatschappelijke effecten beoogt de gemeente met jeugdzorg?

### Lokaal

In oktober 2014 is het Beleidsplan Sociaal Domein 'Koggenland voor elkaar' 2015-2016 (BSK) door de raad vastgesteld. Als beoogd effect is aangegeven: invulling geven aan de wettelijke verplichtingen van de transitie jeugdzorg. Het beleidsplan was de basis voor de later opgestelde verordeningen en beleidsregels en gaf richting aan de implementatie. Dit beleidsplan geeft, conform het regionale Programmaplan uit 2013, de volgende beoogde maatschappelijke effecten aan:

- het versterken van het zelfoplossend vermogen van mensen (0<sup>e</sup> lijn);
- het versterken van de 1<sup>e</sup> lijn, daar waar nodig met ondersteuning (kortdurende interventies) van de 2<sup>e</sup> lijn;
- het terugdringen van de inzet van de 2<sup>e</sup> lijn en het aansluiten van de tweede op de eerste lijn;
- voor de echt kwetsbaren wordt een vangnet van ondersteuning en bescherming geborgd.



De relatie tussen de zorg op de verschillende niveaus (0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn) wordt vaak afgebeeld in de vorm van een zogenaamde zorgpiramide (zie hierboven). Het aantal cliënten dat op de verschillende niveaus hulp krijgt, neemt gewoonlijk naar boven toe af. De kosten van de hulp nemen echter vaak toe bij het omhoog gaan in de piramide (specialistische zorg is duurder).

In het interview over beleidsaspecten is naar voren gebracht, dat de gemeente vanaf het begin sterk heeft ingezet op de continuïteit van zorg en het oppakken van zorgmeldingen van nieuwe cliënten via het zorgteam conform de nieuwe werkwijze. Daarbij is er aandacht voor de kosten en het terugdringen van duurdere zorg. De problemen met gegevensoverdracht op het gebied van de jeugdzorg, die landelijk hebben gespeeld, hebben er in Koggenland toe geleid, dat er nog geen aanvullende lokale doelen/maatschappelijke effecten zijn vastgesteld.

<sup>14</sup> WF7 (2013). Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018.

<sup>15</sup> 20062014 Hoornse 5, Aanbestedingsstrategie Jeugdzorg Regio West Friesland.

### *Regionaal*

In maart 2014 heeft de gemeenteraad van Koggenland het regionale beleidskader 'Zorg voor jeugd' vastgesteld. Het doel van de transitie en transformatie van de jeugdhulp in Westfriesland is: *'Ieder kind groeit gezond en veilig op en kan zo zelfstandig mogelijk deelnemen aan het maatschappelijk leven, rekening houdend met zijn of haar ontwikkelingsniveau.'*

In de aanbestedingsstrategie voor de inkoop van jeugdzorg in 2015 zijn de volgende sturingsitems genoemd: zorgcontinuïteit, frictiekosten voor gemeenten en zorgaanbieders en risicominimalisatie voor gemeenten en colleges.

De gemeenten in de regio Westfriesland en Bureau Jeugdzorg Noord-Holland (BJZNH) hebben op basis van het regionaal transitiearrangement bestuurlijke afspraken gemaakt waarmee de zorgcontinuïteit in 2015 werd gewaarborgd. Ook zijn er afspraken gemaakt om de frictiekosten ten laste van gemeenten te beheersen. De gemeenten in Westfriesland hebben Hoorn aangewezen als onderhandelaar, penvoerder en contractant voor het gezamenlijk inkopen van jeugdzorg voor het overgangsjaar 2015. Daarbij is de voorwaarde gesteld dat de contractafspraken met aanbieders binnen het in 2015 door de betreffende gemeenten beschikbaar gestelde budget voor jeugdzorg zouden blijven.

In de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg<sup>16</sup> tussen gemeenten en dienstverleners zijn ook de resultaten voor jeugdzorg genoemd. Dit zijn kwalitatieve resultaten zoals: bevorderen van veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, ondersteunen van jeugdigen in de eigen leefomgeving, behandeling en begeleiding die jeugdigen en hun omgeving ondersteunt, het bieden van opvang in risicovolle perioden, beschermd wonen of andere maatregelen op basis van wensen van jeugdigen of adviezen van justitieel gelieerde instanties. De visie en afspraken die in de regio (zeven Westfriesse gemeenten) zijn gemaakt zijn samengevat in bijlage 4.

### *Bovenregionaal*

Begin 2014 hebben 17 gemeenten (niveau Noord-Holland Noord) ervoor gekozen om één AMHK in te richten (zie ook deelvraag 1). Het beoogd maatschappelijk resultaat van dit AMHK is in de Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling<sup>17</sup> als volgt aangeduid:

- het voorkomen en waar nodig stoppen van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het ondersteunen van gezinnen om te komen tot een bestendige veilige leefsituatie;
- het voorkomen van intergenerationele overdracht van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het terugdringen van recidive (herhaling).

In april 2016 is door het college besloten tot verdere innovatie en transformatie van bovenregionale specialistische hulp. Het beoogd maatschappelijk resultaat van de bovenregionale samenwerking is als volgt geformuleerd:

- beschikbaar en bereikbaar houden van zeer specialistische vormen van jeugdhulp in de regio Noord-Holland Noord door de bovenregionale samenwerking en het partnerschap met de instellingen te verstevigen

---

<sup>16</sup> WF7 en deelnemende partijen (2014). Samenwerkingsovereenkomst.

<sup>17</sup> 17112014 Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling.

- ten opzichte van 1-1-2014 neemt de inzet van deze vormen van jeugdhulp met 30% af aan het einde van de projectperiode (31-12-2018).

Voor de uitwerking hiervan zie deelvraag 11b.

### 3. *Is er zicht op de behoefte aan jeugdzorg (jeugdmonitors) in de gemeente Koggenland?*

In 2013 is, gebaseerd op landelijke cijfers/aannames, vermeld dat 5% van het totaal aantal jongeren in Koggenland een 2<sup>e</sup>-lijns zorgindicatie heeft (Kadernota 2014).

De gemeente heeft voorafgaand aan de transities een nulmeting laten uitvoeren: de Monitor Sociaal Domein gemeente Koggenland (maart 2014). Hierin is de situatie op sociaal terrein per kern in kaart gebracht op basis van open databronnen (o.a. CBS, Veiligheidsmonitor en Primos) en registraties uit verschillende onderzoeken (o.a. van I&O: Startfoto Jeugdbeleid West-Friesland, Sociale krachtmonitor West-Friesland). Deze meting is twee jaar later (december 2015) herhaald. De volgende rapportage zal in 2017 verschijnen.

De rapportages bevatten veel cijfermatige informatie en prognoses over de bevolking, zoals bijvoorbeeld de volgende tabel.

Tabel 5.2 Overzicht jeugdigen Koggenland december 2015

Aantallen jeugdigen Koggenland				
	0-3 JAAR	4-11 JAAR	12-18 JAAR	TOTAAL
Aantallen	934	2.152	2.211	5.297
Percentage	18%	41%	42%	100%

Over de jeugd is informatie aanwezig over aantallen jeugdigen, overgewicht, verslavingszorg (op Westfriesland niveau), aantal basisschoolleerlingen en voortijdig schoolverlaters, meldingen kindermishandeling, en kinderen in uitkeringsgezinnen. Het terrein van de jeugdzorg zelf is niet in detail in kaart gebracht.

Als conclusie is in het rapport opgenomen:

#### *Jeugd*

Voorzieningen voor jongeren worden het meest gemist. Het aantal kinderen dat opgroeit in een uitkeringsgezin is gestegen, maar ligt wel lager dan in de regio en in de provincie. Het aantal voortijdig schoolverlaters is stabiel gebleven.

Ook in het BSK zijn tabellen opgenomen van BJZNH die deels zicht geven op de omvang van jeugdzorg:

- in 2012 waren er in totaal 451 cliënten uit Koggenland in behandeling bij de grootste zorgaanbieders (jeugdzorggebruik);
- de prognose voor het jaar 2015 bedroeg: voor jeugd- en gezinsbescherming 45 cliënten, voor kindermishandeling 95 (onderzoek, consult en advies), crisisinterventie 58, en toegang en begeleiding 46.

Bij het interview kwam naar voren, dat de gemeente, naast de Monitor Sociaal Domein, informatie gebruikt die wordt verzameld via verschillende eigen ingangen, zoals de GGD, GGZ en het eigen zorgteam. Ook het Wmo-loket heeft een overzicht geleverd, waarin o.a. informatie over de jeugd is opgenomen. Daarnaast gebruikt de gemeente gegevens van BJZNH en gegevens over openbare orde en veiligheid (OOV).

Ook de Stapelingsmonitor, via VNG opgesteld, is medio 2014 gebruikt in de beleidsvoorbereiding.

Het college heeft bij de programmabegroting 2016 aangegeven dat in 2016 de focus ligt op het monitoren van inhoudelijke en financiële resultaten van de nieuwe taken in de jeugdzorg, Wmo en participatie<sup>18</sup>.

In 2016 is daarom een start gemaakt met de aansluiting bij de landelijke monitor 'Waar staat je gemeente?'. Dit krijgt een vervolg in 2017. Daarnaast is eind 2016 het registratiesysteem I-samenleving geïmplementeerd.

4. *Zijn speerpunten in het beleid gericht op direct of indirect maatschappelijk effect?*  
*Directe speerpunten* zijn direct actiematig gericht op een maatschappelijk effect.  
*Indirecte speerpunten* zijn vooral organisatorisch en randvoorwaardelijk van karakter.

#### Lokaal

In het BSK is als lokaal uitgangspunt gesteld dat het Zorgteam Koggenland de basis is voor de transformatie en de transitie. Er wordt *vindplaatsgericht* (dat wil zeggen in nauw contact met onderwijs, peuterspeelzalen, consultatiebureaus enz.) en *outreaching* (niet alleen vanuit het loket maar ook 'erop af') gewerkt. Binnen het Zorgteam zijn verschillende specialisaties en de contacten met de zorgpartners. Dit is de belangrijkste organisatorische basis (en indirect speerpunt).

Uit de interviews bleek dat het inventariseren en benoemen van lokale speerpunten aan bod komt tijdens verschillende overlegmomenten. Er is binnen de gemeente Koggenland een zgn. transformatieoverleg, waaronder verschillende werkgroepen zijn ingesteld. In deze werkgroepen (zie ook deelvraag 11) komen verschillende aspecten van het beleid en de uitvoering aan bod en dat kan aanleiding zijn tot nieuwe speerpunten. Ook is aangegeven, dat er in overleg met de portefeuillehouder onderwerpen naar voren kunnen komen. Lokale speerpunten van de gemeente Koggenland volgens de opeenvolgende Kadernota's, zijn weergegeven in onderstaand overzicht.

Tabel 5.3 Overzicht lokale speerpunten volgens Kadernota's

Speerpunten 2015	Speerpunten 2016	Speerpunten 2017
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorontwikkelen zorgteam</li> <li>• Preventie: ouders ondersteunen en versterken zelfredzaamheid ouders bij opvoeding</li> <li>• Versterken signaleringsfunctie en vergroting bereik van vindplaatsen binnen CJG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verschuiving van inzet specialistische hulp (2<sup>de</sup> lijn) naar 0<sup>de</sup> en 1<sup>e</sup> lijn</li> <li>• Structureel inzetten van 12 uren school maatschappelijk werk (SMW) in het Zorgteam</li> <li>• Ontwikkelen visie met Stichting Peuterspeelzaalwerk en uitwerken kerntaken-discussie</li> <li>• Uitvoeren integraal plan van aanpak jeugdoverlast</li> <li>• Besluitvorming visietraject onderwijshuisvesting.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzetten op vroegsignalering en preventie</li> <li>• Doorontwikkelen (taal-) onderwijs voor vergunninghouders</li> <li>• Uitvoeren besluitvorming Onderwijshuisvesting Avenhorn/De Goorn</li> <li>• Muziekonderwijs op scholen</li> <li>• Onderwerpen zoals weerbaarheid in relatie tot overgewicht, alcohol etc. opnemen in lokale gezondheidsbeleid.</li> </ul>

<sup>18</sup> aanbiedingsbrief Programmabegroting 2016



De speerpunten in 2015 en 2016 hebben vooral een indirect karakter, met uitzondering van de genoemde verschuiving naar 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn. In 2017 zien we een verschuiving naar speerpunten met een direct karakter (taalonderwijs, muziekonderwijs, preventie, overgewicht, alcohol).

Voor de doorontwikkeling van speerpunten zien we dat recent in februari 2017 de BSK is geëvalueerd (zie verder deelvraag 5). De Adviesraad Sociaal Domein heeft gevraagd om een verkenning van de ketenproblematiek bij de gestructureerde planvorming voor het aangepast onderwijs. Dit heeft een relatie met jeugdzorg en er zal in het nieuwe beleidsplan op worden teruggekomen. Ook dit heeft een indirect karakter.

### *Regionaal*

In regionaal verband is eind 2013 gestart met het subsidieproject Stimuleren van de (Pedagogische) Civil Society. De inzet was: de opvoedkracht van wijk, buurt of dorp te versterken zonder als gemeente veel over te nemen. Hiervoor zijn twee proeftuintrajecten ingericht in de gemeenten Opmeer en Hoorn. Alle stappen, ervaringen en resultaten zijn opgetekend in een praktische handreiking, bedoeld om ook andere gemeenten en maatschappelijke organisaties te inspireren en handvatten te bieden om aan de slag te gaan met het versterken van de pedagogische civil society. Op regionaal niveau is op 25 juni 2015 afgesproken door de Westfriese gemeenten om het onderwerp Pedagogische Civil Society een vaste plek te geven binnen de Regionale Sociale Agenda. In dit onderzoek gaan we verder niet in op de uitvoering van (boven) regionale speerpunten.

### *5. Welke kaders (goedkoper, effectiever en efficiënter) heeft de raad zelf gesteld?*

De raad heeft in 2014 het kader gesteld dat de transities budgetneutraal doorgevoerd dienen te worden<sup>19</sup>. In de Kadernota 2015 zijn de uitgangspunten voor de Inkoop Jeugdhulp vastgesteld. Uitgangspunt is te komen tot een 'excellente dienstverlening en een sluitende begroting' voor de inkoop van jeugdzorg per gemeente. Bij het vaststellen van de BSK heeft de raad ingestemd met de daarin voorgestelde beleidskeuzes op het gebied van de jeugdzorg en zijn op hoofdlijnen de vormen van jeugdhulp via de verordening vastgesteld. Hiervoor was een beleidskeuzenotitie opgesteld, waarbij per specifiek onderdeel de keuzemogelijkheden waren aangegeven. Deze is tijdens een interactieve bijeenkomst met de raad besproken op 19 augustus 2014 en de input is verwerkt in de BSK.

De raad heeft verder door het vaststellen van de Kadernota's 2015, 2016 en 2017 zowel de speerpunten (zie deelvraag 4) als de financiële baten en lasten van het Beleidsveld Jeugd 0-23 jaar als kader bepaald. Over 2016 is, net als over 2015, met de raad afgesproken om binnen het budget te blijven. Verder stelt de raad ook middelen beschikbaar voor speerpunten. Zo is bijvoorbeeld in de Kadernota 2016 structureel € 40.000 beschikbaar gesteld voor 'schoolmaatschappelijk werk in zorgteam'.

Het BSK is in september 2016 geëvalueerd<sup>20</sup>. Het oordeel hierbij was overwegend positief (zie deelvraag 15). Voor een aantal thema's is aangegeven dat deze (nog of meer) aandacht verdienen. Op 26 september 2016 is een informatiebijeenkomst voor de raad geweest, waarbij de raad input/kaders heeft gegeven. Ook de adviesraad Sociaal Domein heeft input geleverd. Naar aanleiding daarvan is begin 2017 een

---

<sup>19</sup> Kadernota 2015

<sup>20</sup> Evaluatie 'Koggenland voor elkaar', Beleidsplan sociaal domein 2015-2016.

Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein<sup>21</sup> naar de raad gestuurd. Deze keuzenotitie is met de raad besproken in februari 2016, waarbij voor vijf thema's een aantal keuzevarianten zijn voorgelegd. Het ging hierbij om thema's voor het gehele sociaal domein: eenzaamheid, vrijwilligers en mantelzorgers, zorgmijders, financiën en eigen bijdrage Wmo. Een belangrijke, door het college geadviseerde, keuze is om te kiezen voor ontschotte budgetten en indien nodig voor de zorg gebruik te maken van de reserve sociaal domein. De reserve deelfonds sociaal domein bedraagt ultimo 2015 € 1,2 miljoen<sup>22</sup>. Op 13 februari 2017 heeft de raad ingestemd met de door het college voorgestelde beleidskeuzen.

De keuze voor ontschotte budgetten betekent in de praktijk dat een tekort bij één beleidsonderdeel (bijvoorbeeld jeugdzorg), opgevangen wordt door een overschot binnen een ander budget. Het doel hiervan is om uiteindelijk budgetneutraal uit te komen. Indien wachtlijsten bij de zorg ontstaan, kan zo wel zorg geleverd worden. Als het totale budget ontoereikend is, gebruikt de gemeente de reserve sociaal domein. Indien de reserve uitgeput is, zal er wel een (tijdelijke) zorg-stop komen, oftewel een wachtlijst.

De definitieve keuzes worden verwerkt in het nieuwe beleidsplan. Dit zal in de eerste helft van 2017 leiden tot herziening van het BSK.

#### *6. Hoe zijn de gestelde kaders door de raad in het beleid tot uitdrukking gekomen?*

In 2014 is er een traject geweest gericht op de sturing van en informatievoorziening aan de raad. Het ging hierbij o.a. om het SMART formuleren van de doelstellingen en maatschappelijke effecten volgens de WWW-vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten? Het uitgangspunt is dat de raad op hoofdlijnen stuurt (maatschappelijke effecten en doelstellingen)<sup>23</sup>.

De gestelde kaders zijn tot uitdrukking gekomen in:

- De Programmabegrotingen 2015, 2016 en 2017. In deze programmabegrotingen is het Beleidsveld Jeugd 0-23 jaar opgenomen. Naast achtergrondinformatie zijn hierin de drie WWW-vragen uitgewerkt met vermelding van speerpunten, doelstelling komend jaar, doelstelling huidig jaar en realisatie voorgaand jaar. Ook zijn randvoorwaarden en risico's benoemd. De begroting 2015 was gebaseerd op het principe ontvangsten is gelijk aan uitgaven. De begroting 2016 was gebaseerd op de werkelijke uitgaven van 2015 en prognoses, omdat er nog geen compleet inzicht was in de financiën en cliënten van zorgaanbieders (zie deelvraag 10b).
- Het vaststellen van de Verordening Jeugdhulp (2014, 2015) en de beleidsregels Jeugdhulp (2015).

#### *7. Zijn er op basis van de maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en kaders doelstellingen geformuleerd? En zijn deze doelstellingen SMART geformuleerd en vastgelegd?*

#### Strategisch

De Monitor Sociaal Domein was in de maand december 2015 afgerond en diende als basis voor de beleidsvorming (zie ook deelvraag 3 en paragraaf 7.1).

Er zijn bij de beleidsvorming geen specifiek meetbare indicatoren voor de kwaliteit van de voorzieningen bepaald, bijvoorbeeld bepaald op basis van specifieke monitors. Vanuit de gemeente is bij de interviews aangegeven dat er vanaf het begin wel gewerkt is vanuit de gewenste verschuiving in de zorgpiramide: verschuiving van zorg

<sup>21</sup> 13022017 Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein.

<sup>22</sup> Overzicht vrije dekkingsmiddelen, blz. 28 Jaarrekening 2015

<sup>23</sup> Raadsbesluit 10032014



in de 2<sup>e</sup> lijn naar zorg in de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn. In de P&C-stukken is geen overzicht van de zorgpiramide gebruikt, bijvoorbeeld met daaraan gekoppelde streefpercentages.

### Tactisch

Eind 2015 beschikte de gemeente pas over een overzicht van de jeugdzorg, via onder andere de gegevens van de zorgaanbieders zelf. Hierdoor konden in de begroting van 2016 de doelstellingen concreter gemaakt worden. In de programmabegrotingen zijn doelstellingen geformuleerd per speerpunt (tabel 5.3).

Tabel 5.4 Overzicht van speerpunten en doelstellingen voor jeugdzorg in de programmabegrotingen 2015-2017

Speerpunt	Doelstellingen
<b>2015</b>	
Preventie: ouders ondersteunen en versterken zelfredzaamheid ouders bij opvoeding.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15% bereik ouders informatieavonden</li> <li>• Gebruik zorg Zorgteam Koggenland: 240 cliënten</li> <li>• Gebruik specialistische zorg/Jeugdbescherming en Jeugdreclassering: 60 cliënten</li> <li>• Gebruik AMHK: 95 cliënten</li> <li>• Realiseren van adequate voorziening van het jongerenwerk.</li> </ul>
Versterken signaleringsfunctie en vergroting bereik vindplaatsen binnen CJG.	80% bereik van de voorschoolse voorzieningen. (Realisatie voorgaand jaar 75%)
<b>2016</b>	
Verschuiving van inzet specialistische hulp (2 <sup>e</sup> lijn) naar 0 <sup>e</sup> en 1 <sup>e</sup> lijn.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Van de nieuw aanmeldingen per 1 juli is 35% 2<sup>e</sup> lijnzorg (specialistische hulp) en 65% 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijnzorg (door Zorgteam Koggenland). Doel is vermindering van inzet van specialistische hulp met 10% in 2016</li> <li>• Ouders/verzorgers ondersteunen en versterken van de zelfredzaamheid ten aanzien van de opvoeding (preventie)</li> <li>• Versterken van de signaleringsfunctie en voortzetten/behouden van het bereik van de vindplaatsen binnen het CJG.</li> </ul>
Structureel inzetten van 12 uren school maatschappelijk werk (SMW) in Zorgteam.	Versterken van het Zorgteam Koggenland in de 1 <sup>e</sup> lijn.
Ontwikkelen visie met Stichting Peuterspeelzaalwerk en uitwerken besluitvorming kerntakendiscussie.	In samenwerking met onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaalwerk verder optimaliseren van een dekkend aanbod van voor- en voerschoolse educatie in de voerschoolse periode en toeleiding, waarbij vroegsignalering centraal staat.
Besluitvorming visietraject onderwijshuisvesting.	Voor de zomer van 2016 een voorstel gereed voor de bestuurlijke besluitvorming met betrekking tot de onderwijshuisvesting Avenhorn/De Goorn.
<b>2017</b>	
Inzetten op vroegsignalering en preventie.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitvoeren, evalueren en eventueel voortzetten van het plan van aanpak 'jeugd op straat'</li> <li>• Met ingang van 1 januari 2017 het peuterspeelzaalwerk harmoniseren waardoor zij volledig onder de werking van de Wet Kinderopvang komen te vallen</li> <li>• De harmonisatie na inwerkingtreding monitoren en evalueren</li> <li>• Uitvoeren van de besluitvorming Onderwijs-huisvesting Avenhorn/De Goorn</li> <li>• Muziekonderwijs op de scholen stimuleren.</li> </ul>
Doorontwikkelen (taal-) onderwijs vergunninghouders.	Realisatie dekkend aanbod regionale nieuwkomersvoorziening.
Communicatie/voorlichting rondom 'taboes' (bv. opvoeding, huiselijk geweld, overbelasting).	45% van inwoners bekend met dienstverlening binnen Zorgteam Koggenland Taboes op bijeenkomsten bespreekbaar maken.
Onderwerpen zoals weerbaarheid i.r.t. overgewicht, alcohol etc. opnemen in lokale gezondheidsbeleid.	<i>In de programmabegroting niet in doelstellingen uitgewerkt.</i>

De Rkc constateert dat diverse doelstellingen zijn geformuleerd en voor een deel kwantitatief zijn gemaakt. Wel zijn er ook een aantal punten ter verbetering te noemen.

- In 2015 waren preventie en signaleringsfunctie geformuleerd op speerpuntniveau. In 2016 zijn deze op doelstellingsniveau geformuleerd, echter zonder deze SMART te maken.
- De doelstelling uit 2016 'het versterken van het zorgteam', ziet de Rkc meer als speerpunt. Als doelstelling is deze niet SMART gemaakt. Het bijbehorende speerpunt (inzetten van 12 uur) is een inspanningsmaatregel. Het maatschappelijk effect van deze maatregel/inspanning is niet benoemd. Dat zou bijvoorbeeld kunnen zijn: alle scholen zijn 2x per jaar bezocht. Of er zijn bij 100 kinderen preventiemaatregelen benoemd.
- Ook de doelstelling 'samenwerken met onderwijs,...etc.' is een activiteit gericht op een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie. De doelstelling is niet SMART. Belangrijk hierbij is de vraag: wat is het maatschappelijk resultaat?
- Het voorstel om te komen tot onderwijshuisvesting Avenhorn/De Goorn is een procesresultaat. Ook hierbij is de vraag: wat is het maatschappelijk resultaat van dit voorstel?
- De doelstellingen van 2017 zijn vooral als acties geformuleerd. De vraag is wat het effect van de actie moet zijn. Bijvoorbeeld: 5% van de jeugd volgt muziekonderwijs.
- Ook bij het speerpunt 'door ontwikkelen taalonderwijs vergunninghouders' met als doelstelling 'een dekkend aanbod' is de vraag: Wat is het maatschappelijk effect? Bijvoorbeeld: alle kinderen in Koggenland beheersen de Nederlandse taal of hebben toegang tot goed taalonderwijs.
- Bij de doelstellingen zijn geen (SMART) doelstellingen over de kwaliteit van de dienstverlening bepaald. Wel werken we al op dat er maatregelen zijn voor het waarborgen van de kwaliteit van input (zie paragraaf 7.2).

In het Communicatieplan sociaal domein is de volgende communicatiedoelstelling geformuleerd: '*Binnen 2 jaar tijd (dus in de zomer van 2018) is 60 procent van de inwoners van Koggenland bekend met het Zorgteam en op de hoogte van de werkwijze van het Zorgteam.*' Dit wordt gemeten in de Monitor Sociaal Domein. Het eerstvolgende meetmoment vindt plaats in het najaar van 2017.

### Operationeel

Naast de doelstellingen die in de programmabegrotingen zijn opgenomen, zijn er juist in de beschikkingen van de cases (op operationeel niveau) doelen opgenomen. Deze komen overeen met de doelen die in de perceelomschrijvingen<sup>24</sup> van de aanbestedingsstukken zijn beschreven. In een voorbeeld van een gespreksverslag<sup>25</sup> ziet de Rkc dat er gesproken is over prestatie-indicatoren kwaliteit. Deze indicatoren zelf zijn overigens niet benoemd in het verslag. Ook zijn deze niet op geaggregeerd niveau opgenomen in de totaalrapportages van de gemeente Hoorn.






## **5.2 Beoordeling doeltreffendheid beleid**

De antwoorden op de onderzoeksvragen in de vorige paragraaf zijn gebruikt om de normen voor de doeltreffendheid te beoordelen. Deze beoordeling wordt onder de tabel 5.4 kort toegelicht. Daarnaast is per samengevatte beoordeling een verwijzing aangegeven naar de aanbeveling \* in paragraaf 2.3.

<sup>24</sup> een 'perceel' is een afzonderlijk onderdeel van een grotere opdracht

<sup>25</sup> 18052016 Verslag 1<sup>ste</sup> periode 2016 Leger des Heils

Tabel 5.5 Beoordeling doeltreffendheid volgens normenkader

Norm	Beoordeling
<i>Beleidsvorming gebaseerd op informatie 'staat van de jeugd' en missie jeugdbeleid</i>	
1. Jeugdbeleid is gebaseerd op monitoringsgegevens:	
a) algemene jeugdmonitors	
b) specifieke monitors	
2. Indicatoren over kwaliteit van voorzieningen	
3. De gemeente overlegt periodiek met maatschappelijke partners	
4. Jeugdbeleid duidelijk gebaseerd op:	
a) wettelijke en bestuurlijke kaders	
b) kaders van de raad	
<i>Maatschappelijk resultaat</i>	
5. Ambities: vertaald in concrete maatschappelijke resultaten	
a) strategische, tactische en operationele samenhang	
b) balans directe en indirecte speerpunten	
6. Beleidsresultaten zijn bij te houden met jeugdmonitors of concreet onderzoek	

### Toelichting beoordeling

#### *Beleidsvorming gebaseerd op informatie 'staat van de jeugd' en missie jeugdbeleid*

De gemeente maakt gebruik van algemene monitors en verschillende bronnen van informatie (deelvraag 3). Als nulmeting en 1-meting is twee keer een Monitor Sociaal Domein voor de gemeente Koggenland uitgevoerd door I&O Research. Deze monitoringsgegevens bevatten de hoofdlijnen op het gebied van de jeugd. Meer detailinformatie over de effecten van jeugdzorg is te vinden via landelijk beschikbare monitoringsgegevens (bijlage 5), zoals de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Deze is in Koggenland tot nu toe niet (zichtbaar) gebruikt bij de beleidsvoorbereiding of in beleidsrapportages. In het Interview Financiën is aangegeven dat een start is gemaakt met aansluiting bij de landelijke monitor 'Waar staat je gemeente?'. Dit krijgt een vervolg in 2017. De doeltreffendheid van beleid kan daarmee verbeteren. Het NSOB<sup>26</sup> verwoordt dat als volgt: 'Jeugdmonitors zijn nodig om een beeld te geven van de kwesties die vragen om doelgericht en coördinerend jeugdbeleid'.

Het zorgteam presenteert kwartaalrapportages met kwantitatieve en kwalitatieve informatie. Deze geven geen inzicht in de ontwikkeling van de behoefte aan jeugdzorg. Of beleid hierop wordt bijgestuurd is dan niet helder.

Er zijn bij de beleidsvorming, zowel op strategisch als tactisch niveau geen specifieke meetbare indicatoren bepaald om de kwaliteit van dienstverlening te meten of te kunnen vergelijken, zodat een relatie gelegd kan worden naar het maatschappelijk effect. Zoals het NSOB aangeeft helpen indicatoren over de kwaliteit van de voorzieningen het gesprek aan te gaan over de vraag of de kwaliteit voldoende is om

<sup>26</sup> NSOB -2015- Vormgeven aan verantwoording, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp.

de maatschappelijke resultaten te bereiken en - zo niet - welke verbetering nodig is. (zie verder paragraaf 7.2)

*Aanbevelingen 1a en 1b in  
paragraaf 2.3*

Via de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg is overleg tussen gemeenten en dienstverleners afgedwongen en gereguleerd. In deze samenwerkingsovereenkomst<sup>27</sup> is een specifieke paragraaf over monitoring opgenomen. Daarin is vastgelegd dat er actief wordt meegewerkt aan monitoring en dat dit wordt gedeeld met de deelnemende instellingen en voorgelegd aan het portefeuillehoudersoverleg Madivosa. Met BJZNH zijn afspraken gemaakt over bijdrage aan gebiedsteams in elke gemeente. Daarnaast is bepaald, dat de gemeenten zelf verdere afspraken maken met overige deelnemende organisaties over de inzet van personeel in de lokale gebiedsteams. De gemeente Koggenland heeft regelmatig overleg met verschillende partijen, maar dit is veelal op casuïstiek niveau. De gemeente Hoorn voert vanuit haar rol als contractmanager periodieke gesprekken met zorgaanbieders (zie verder deelvraag 10). Een koppeling naar het beleidsniveau zowel van de casuïstiekgesprekken in Koggenland als van de periodieke contractgesprekken is op dit moment lastig. (zie ook deelvraag 10a)

*Aanbeveling 2 in paragraaf 2.3*

*Jeugdbeleid gebaseerd op kaders*

We zien dat de wettelijke kaders en de (boven-)regionale kaders duidelijk zijn gesteld en gecommuniceerd met de raad. Hiermee voldoet de gemeente Koggenland aan haar wettelijke verplichtingen (deelvraag 1). Het lokale beleid is verder vormgegeven in het BSK, dat door de raad is vastgesteld. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat bij het vaststellen van het uitgangspunt 'excellente dienstverlening' een concretisering ontbreekt, bijvoorbeeld in klanttevredenheid (absolute norm) of in relatie tot de jeugdzorgverlening door andere gemeenten (relatieve norm). In de Kadernota's en Programmabegrotingen worden ook kaders gesteld en wordt over voortgang gerapporteerd.

*Aanbeveling 3 in paragraaf 2.3*

*Maatschappelijk resultaat*

Er zijn lokaal en (boven-)regionaal duidelijk effecten van de transitie benoemd, waarbij de lokale effecten gebaseerd zijn op regionale afspraken. Het formuleren van specifieke maatschappelijke effecten op lokaal niveau is (nog) beperkt gebeurd in het beleidsplan (deelvraag 2). In programmabegrotingen is hier meer aandacht aan gegeven (deelvraag 4).

Op strategisch niveau gaat het daarbij om het vertalen van de landelijke zorgpiramide (met name de gewenste verschuiving van zorg in de 2<sup>e</sup> lijn naar 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn en de daarbij behorende kosten) naar een lokale zorgpiramide. Er zijn op dit hoger liggend niveau geen (SMART) doelstellingen bepaald (deelvraag 7). Juist de vergelijking op hoofdlijnen met de gestelde kaders is voor de raad interessant.

Op tactisch niveau zijn er vele maatschappelijke effecten, speerpunten, doelstellingen en acties genoemd in de door de raad vastgestelde kadernota's en programmabegrotingen (deelvragen 4-7). Hoewel gebruikt wordt gemaakt van de drie

<sup>27</sup> WF7 en deelnemende partijen (2014). Samenwerkingsovereenkomst (maart 2014).

W-vragen zijn deze begrippen niet altijd consequent gehanteerd. Daarnaast zijn doelstellingen en acties vaak nog benoemd als een procesresultaat in plaats van een outcome-resultaat. Diverse doelstellingen zijn daarbij niet voldoende SMART geformuleerd.

Op operationeel niveau zijn er in de beschikkingen voor zorgverlening (zorg-)doelen omschreven. Deze komen overeen met de doelen in de perceelomschrijvingen (aanbestedingsstukken). Dit is de basis voor de sturing op casuïstiek niveau.

Voor de doeltreffendheid van het beleid is het belangrijk dat *indirecte* en *directe speerpunten* in balans zijn en op elkaar afgestemd. Er zijn relatief nog veel indirecte speerpunten. Daarnaast constateert de Rkc dat er verbetering mogelijk is bij het bepalen van concrete te realiseren maatschappelijke resultaten, door SMART doelstellingen te formuleren.

Het is van belang dat geformuleerde beleidsresultaten (makkelijk) bijgehouden kunnen worden met algemene en specifieke bestaande monitors (bijlage 5). Realisatie van doelstellingen kan dan in de loop van de tijd goed gevolgd worden. De nu bepaalde doelstellingen in de beleidsstukken (zie tabel 5.4 ) zijn veelal niet opgenomen in deze bestaande monitors. De organisatie zal dan zelf meer inspanning moeten leveren om dit te volgen. Inmiddels heeft de organisatie een start gemaakt met de aansluiting bij de landelijke monitor en heeft een registratiesysteem geïmplementeerd. De Rkc vindt het belangrijk dat met de monitors dan ook beleidsresultaten worden bijgehouden (zie verder hoofdstuk 7).

*Aanbeveling 4 in paragraaf 2.3*

## 6 Doelmatigheid van het jeugdbeleid

Bij de beoordeling van de doelmatigheid gaat het om de uitvoering van het beleid in de gemeente Koggenland. Hieronder worden eerst de deelvragen 8 tot en met 11 beantwoord (paragraaf 6.1). Daarna volgt de beoordeling van de normen uit het normenkader (paragraaf 6.2).

### 6.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

8. *Is de kosteneffectiviteit van het beleid te verhogen? Is hetzelfde of een verbeterd resultaat te realiseren tegen lagere kosten?*

Bij de kaderstelling in 2013 was er op landelijk niveau sprake van een algemene korting van 4% voor 2015, welke in 2017 oploopt tot 15 à 20%. In het lokaal beleidskader van maart 2014 is aan de zorgaanbieders naast de 4% nog een aanvullende korting opgelegd van 11% om daarmee de uitvoeringskosten op te kunnen vangen en een begin te maken met een 'verschuiving naar voren'. Het gaat hierbij om organisatiekosten, kosten van innovatie, vroegsignalering en preventie.<sup>28</sup> In het interview is aangegeven dat er bij de aanbestedingen voor 2015 en 2016 een onderverdeling is gemaakt in verschillende percelen, waar aanbieders op in konden schrijven. De kortingen die de gemeente zelf opgelegd heeft gekregen van het rijk, zijn hierbij vooraf doorgevoerd. De tarieven van zorgaanbieders zijn hiervoor gekort. Er is dus sprake van beleid op kosteneffectiviteit vooraf.

In het BSK is aangegeven dat in het budget de korting van 4% reeds verwerkt is. Ook is gesteld dat het voor de gemeente van cruciaal belang is dat het zorgteam en haar lokale partners een optimaal niveau van ondersteuning en de dienstverlening realiseren, tegen lagere kosten dan voorheen. De sturing (intern in de gemeente, aansturing van hulpverleners binnen het zorgteam en sturing op regionaal ingekochte zorg) richt zich op deze doelstelling. In het BSK is als te ontvangen inkomsten van het Rijk, gebaseerd op historische uitgaven, voor 2015 een bedrag van € 4,3 miljoen genoemd. Dit betreft € 4,1 miljoen zorgkosten en € 0,2 miljoen apparaatskosten (zie tabel 6.1)<sup>29</sup>

Een belangrijk financieel risico voor de gemeente is de dure specialistische zorg. Dit risico kan de gemeente maar gedeeltelijk beïnvloeden, aangezien zowel de kinderrechter als de huisarts het autonoom verwijzrecht hebben naar de specialistische zorg. Een bijkomend risico is, dat er sprake is van een zogenaamde open-eind-regeling. Daarnaast kan een crisissituatie of calamiteit onverwacht extra inspanning vragen en dus een groot risico vormen.

In het interview over beleidsaspecten is aangegeven, dat sinds begin 2016 tijdige doorverwijzing naar specialistische hulp wel een aandachtspunt is voor het zorgteam. Als cliënten te lang in de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn worden behandeld, kan dat uiteindelijk leiden tot onnodige kosten en vertraging in de behandeling. Tevens is recent een specialistische deskundige ingehuurd in het zorgteam voor de zwaardere jeugdzorgzaken waar veiligheid in het geding is.

Eind juni 2016 heeft de gemeente Koggenland de huidige contracten voor jeugdhulp met ingang van 1 januari 2017 met één jaar te verlengen, waarbij dezelfde voorwaarden zijn gehandhaafd. De gemeente heeft aangegeven, dat deze voortzetting van contracten positief is voor de continuïteit van de zorg en daarnaast ook de gelegenheid biedt om in te zetten op innovatie (zie ook deelvraag 12).

<sup>28</sup> Beleidskader Zorg voor Jeugd WF7

<sup>29</sup> De werkelijke decembercirculaire is overigens bepaald op € 4,2 miljoen incl. apparaatskosten.



### 9. Hoe wordt de toegang tot de jeugdhulp bepaald?

Er zijn verschillende niveaus van organisatie en inkoop te onderscheiden (tabel 6.2).

Tabel 6.1 Niveaus van organisatie en inkoop van zorg voor jeugd

Lokaal	(Boven-)Regionaal	Landelijk
<b>Basiszorg</b>	<b>Aanvullende zorg</b>	<b>Aanvullende zorg</b>
1. Zorgteam Koggenland	1. Jeugdbescherming	1. Jeugdzorgplus
2. Jongerenwerk	2. Jeugdreclassering	2. GGZ landelijke functie
3. Huisarts	3. Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK)	3. Eergerelateerd geweld/ loverboys/prostitutie
	4. Crisisdienst	4. Sterk gedragsgestoord licht verstandelijk gehandicapt
	5. Gespecialiseerde hulp	5. Forensische jeugdzorg <u>VNG collectieve financiering</u>
		6. Kindertelefoon
		7. Landelijke publieke informatiefunctie
		8. Nazorg adoptie
		9. Vertrouwenwerk

a. Heeft de gemeente invloed op deze toegang en wordt deze ook gebruikt?

Bij het instemmen met het BSK heeft de raad ingestemd met o.a. het volgende:

- Voor jeugdhulp te allen tijde een beschikking af te geven als de toegang via de huisarts e.a. verloopt: zowel huisarts als zorgaanbieders op te dragen hiervan melding te doen aan de gemeente<sup>30</sup>;
- De procedure rondom de toegang tot een individuele voorziening eenmalig door de raad te laten vaststellen en mandaat van wijzigingen aan het college te mandateren.

De (nieuwe) Jeugdwet kent twee type voorzieningen: een *overige voorziening* (vrij toegankelijk) en een *individuele voorziening* (niet vrij toegankelijk). Op grond van de Jeugdwet heeft de gemeente in de Verordening jeugdhulp gemeente Koggenland 2015 concreet gemaakt wat het totaalaanbod aan voorzieningen is dat binnen de gemeente beschikbaar is voor inwoners.

De gemeente heeft geen invloed op de bestaande zorg, GGZ-jeugd, instroom via overgangsrecht en via de huisartsenroute. Deze zorg is in 2015 en 2016 gehandhaafd (continuïteit). Het betreft de percelen: jeugdbescherming en –reclassering, pleegzorg, gesloten jeugdzorg, basis en specialistische GGZ, ernstige enkelvoudige dyslexie (EED) en crisishulp. Wel heeft de gemeente invloed op de toegang van nieuwe cliënten op de andere percelen, omdat dit verloopt via het Zorgteam Koggenland. De jongerenwerker van de gemeente heeft ook contact met het zorgteam. Toegang via de huisarts wordt wel aan de gemeente doorgegeven (zogenaamde 315-berichten), maar hierop kan de gemeente niet rechtstreeks invloed uitoefenen.

Deze invloed op de toegang heeft een effect op de beïnvloedbare kosten. Dit is zichtbaar in de volgende tabel 6.2 (zie ook tabel 6.4).

<sup>30</sup> In de gewijzigde verordening jeugdhulp (16022016) is aangegeven dat er bij voorkeur een melding wordt gedaan door de arts of medisch specialist. De jeugdhulpaanbieder stelt het college altijd in kennis van de start van de hulpverlening.

Tabel 6.2 Overzicht financiën: beïnvloedbare kosten door de gemeente

Financiën	Begroot	Budget	Gefactureerd	In %
<b>Jeugd</b>				
Kosten invloed gemeente	1.558	-	1.520	42%
Kosten invloed derden	2.569	-	2.085	58%
<b>Totaal 2015<sup>31</sup></b>	4.127	3.935	3.605	100%

b. Heeft de gemeente zicht op de toekenning van jeugdhulp?

Vanaf 2015 zijn alle nieuwe gevallen aangemeld via de huisarts of het zorgteam. Waar mogelijk heeft het zorgteam eerst in de 0<sup>e</sup> of 1<sup>e</sup> lijn hulp geregeld. Daarnaast heeft het zorgteam ook contact met zogenaamde vindplaatsen voor verschillende leeftijdscategorieën (bijvoorbeeld kinderopvang, scholen, jeugdarts, OOV).

In 2015 en 2016 kon de gemeente niet beschikken over een overzicht van alle trajecten. Dit had deels te maken met de (landelijk voorkomende) problemen bij de overdracht van gegevens van lopende trajecten. Daarnaast waren er verschillende registratiesystemen in gebruik, die niet op elkaar aansloten. Vanuit Hoorn werd er wel managementinformatie geleverd, maar dat zat niet in het systeem van de gemeente Koggenland. De informatie was nogal versnipperd. Per 1 januari 2017 is er een goed beeld van alle trajecten in het eigen registratiesysteem. De gemeente krijgt nu alle gegevens digitaal binnen.

De toegang tot individuele voorzieningen en specialistische zorg van de jeugdzorg gebeurt door het Zorgteam Koggenland. In het pilotjaar 2014 heeft een medewerkster Toegang van BJZNH meegedraaid in het zorgteam. Deze medewerkster had expertise met het opstellen van indicaties. Ook was er een gedragswetenschapper aan het zorgteam verbonden, die verantwoordelijk was voor de afgegeven indicaties. Via de jongerenwerkers worden ook jongeren doorverwezen naar het Zorgteam Koggenland, zodat het zorgteam ook zicht heeft op deze toekenningen.

Het zorgteam heeft mandaat om zorg in te zetten, zonder dat daar een externe toets op plaatsvindt. Gemeenten binnen de regio Westfriesland bepalen hiervoor zelf de toetsingskaders en stemmen dit regionaal af.<sup>32</sup> In het interview over de uitvoering is aangegeven dat de Verordening Jeugdhulp en beleidsregels het kader zijn. Verder is er een procesbeschrijving van de werkwijze in het zorgteam. Er is een vaste volgorde waarin stappen worden genomen: 1) normalisatie, 2) kijken naar eigenkracht/eigen omgeving, 3) inzet casemanagers en 4) eventueel inzetten van specialistische zorg. Bij casebesprekingen bespreekt men zo nodig de volgorde van stappen, maar er is nog geen toetsingsprocedure om deze werkwijze te toetsen.

c. Heeft de gemeente zicht op in-, door- en uitstroom van de jeugdhulp?

De gemeenten in Westfriesland concentreren zich op het sturen van in-, door- en uitstroom door spelregels en budgetten vast te leggen. Daarnaast is aangegeven hoe de werkwijzen voor de inwoners zijn. Tot slot is het beleid dat de gemeenten de besteding van de middelen nauwkeurig bewaken (zie ook vraag 10). In de kwartaalrapportages van het sociaal domein zijn ook de in- en uitstroomgegevens van de jeugdzorg opgenomen. Dit levert het onderstaande overzicht (tabel 6.3).

<sup>31</sup> Voor het jaar 2016 zijn de gegevens nog niet beschikbaar, omdat de jaarrekening nog in voorbereiding is. Daarbij moeten zorgaanbieders voor 1 april een controleverklaring bij de gemeente indienen.

<sup>32</sup> WF7 (2013). Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018.



Tabel 6.3 Overzicht in- en uitstroom jeugdzorg 2015

Jeugd	Totaal	0 <sup>de</sup> lijn	1 <sup>e</sup> lijn	2 <sup>e</sup> lijn	%2 <sup>e</sup> lijns tov totaal
Instroom	298	12	134	152	51%
Uitstroom	122		65 (0 <sup>e</sup> en 1 <sup>e</sup> lijn)	57	

Voor 2015 is in de rapportage aangegeven dat de uitstroom voor het hele sociale domein succesvol is afgerond, waarbij: voor 94% van alle trajecten in het sociaal domein de doelen zijn gehaald, bij 5% sprake was van verhuizingen of overlijden en voor 1% zijn de doelen niet gehaald. In de kwartaalgegevens zijn op hoofdlijnen de cijfers voor in-, uitstroom en behaalde doelen voor de jeugdzorg opgenomen. De in- en uitstroom gegevens over 2016 zullen in de jaarrekening 2016 verantwoord worden naar de raad.

#### 10. Heeft de gemeente zicht op de uitvoering door aanbieders van jeugdhulp?

a. Is er zicht op de geleverde kwaliteitsniveaus conform beleid en contractering? De Jeugdwet besteedt uitgebreid aandacht aan de eisen aan jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen. Het rijk acht een aantal kwaliteitseisen zo fundamenteel dat deze in de Jeugdwet voor alle jeugdhulpverleners zijn geregeld. Deze zijn ook vermeld in het BSK:

- het hanteren van de norm van verantwoorde hulp: zorg van hoog niveau, tijdig, veilig en doeltreffend;
- het gebruik maken van een hulpverleningsplan of plan van aanpak;
- het zorgen voor een systematische kwaliteitsbewaking;
- het zorgen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers;
- het hanteren van de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het hanteren van de meldplicht calamiteiten en geweld.

Kwaliteitseisen voor zorgaanbieders zijn in Koggenland ook vastgelegd in het Besluit Jeugdhulp (2014)<sup>33</sup>.

In het BSK is de verwachting opgenomen dat de jeugdaanbieders met wie Koggenland werkt voldoen aan de wettelijke eisen. Een aantal instrumenten van kwaliteitsbewaking zijn hierbij als voorbeeld genoemd: onderdeel van contractmanagement, het eisen van keurmerken van instellingen, onderzoek naar klanttevredenheid en signalen uit het Zorgteam Koggenland gebruiken. In de implementatie zijn deze vormen van kwaliteitsbewaking terug te vinden. In het interview is aangegeven, dat er in de regio met 61 aanbieders raamcontracten zijn. De kwaliteitseisen zijn in de regionale aanbestedingsstukken opgenomen. Hiermee wordt ook aan de vereisten vanuit de Jeugdwet voldaan. Binnen de gemeente Koggenland zijn er in de 2<sup>e</sup> lijnszorg ongeveer 35 partijen actief. De landelijke eisen aan de aanbieders van jeugdhulp, zoals opgenomen in de Jeugdwet, zijn ook samengevat in bijlage 4 onder 'doelmatigheid'.

De gemeente Hoorn verzorgt het contractmanagement met zorgaanbieders. De taak van de gemeente Hoorn is het monitoren van contractafspraken en de kwaliteit van de dienstverlening. De zorgaanbieders sturen zelf managementrapportages naar Hoorn. Ook zijn er periodieke gesprekken met zorgaanbieders per kwartaal of per halfjaar. In dat overleg worden onder andere de volgende zaken besproken: managementrapportage, klachtenafhandeling, steekproefsgewijs uitgevoerde controles van de kwaliteit van dienstverlening, samenwerking met de uitvoering en

<sup>33</sup> Collegebesluit 23/12/2014.

nakomen van afspraken. In een voorbeeld van een gespreksverslag<sup>34</sup> ziet de Rkc dat er gesproken is over prestatie-indicatoren kwaliteit. Deze indicatoren zelf zijn overigens niet benoemd in het verslag. Ook zijn deze niet op geaggregeerd niveau opgenomen in de totaalrapportages van de gemeente Hoorn. Een nadeel van het overlaten van deze taken aan de centrumgemeente is dat de gemeente Koggenland zelf minimaal contact heeft met (sommige) zorgaanbieders en daardoor geen relatie met hen opbouwt<sup>35</sup>. Bij het interview is gemeld, dat als Koggenland in 2017 zelf de declaratiecontrole gaat uitvoeren, de gemeente niet zelf per factuur de kwaliteit van de zorgaanbieders inhoudelijk gaat toetsen.

In de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg<sup>36</sup> zijn kwaliteitseisen aan dienstverleners gesteld. De dienstverleners moeten bewijsvoering hiervoor aanleveren door het insturen van kwaliteitsborgingscertificaten, die gelden volgens de branche of de wet. Indien de branche of de wet geen eisen stelt, moet de dienstverlener dat aantonen middels eigen kwaliteitshandboek, toetsingskader, protocol en beschrijving van ervaring en opleidingen van personeel. De gemeente voorziet in een procedure op basis waarvan deze kwaliteitstoetsing kan plaatsvinden. Een voorbeeld is de inzet van het Voorschools Advies Team in 2014. Dit team is een belangrijke schakel tussen de voorschoolse voorzieningen (leeftijd 0-4 jaar) en het loket Zorg en Welzijn. Bij de betrokken dienstverlener was 12 uur per week ingekocht zowel voor 2013 als 2014.

In de uitvoering kijkt het zorgteam zelf kritisch wordt naar de uitvoering van plannen door zorgverleners en vraagt men om inhoudelijke rapportages op klantniveau. Er is binnen het zorgteam ook een juridisch kwaliteitsmedewerker, die controleert of toekenning gebeurt op basis van de juiste criteria en die de kwaliteit van contracten toetst. Verder zijn binnen de gemeente alle medewerkers van het zorgteam SKJ - geregistreerd, dat wil zeggen dat ze staan ingeschreven in het Kwaliteitsregister Jeugd en aan de daarvoor opgestelde registratie eisen voldoen. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de 14 richtlijnen jeugdhulp en jeugdbescherming van de NJi binnen het zorgteam. Deze richtlijnen geven voor 14 onderwerpen aanbevelingen voor het handelen in de praktijk op basis van wetenschap, praktijkkennis van professionals en ervaringskennis van cliënten.

Op uitvoeringsniveau zijn er 4-wekelijkse casuïstiek besprekingen, waar kwaliteit ook een item is. Er is aangegeven, dat er bij het zorgteam wel de wens is om geregeld rapportages te ontvangen over de voortgang van trajecten. Uit de interviews blijkt dat de casemanagers uit het zorgteam, voor wat betreft de te realiseren resultaten (voortgang zorgplan) en de kwaliteit van de voorziening, er op casuïstiek gebied wel bovenop zitten: 'binnen twee weken heeft de casemanager wel een idee of er een klik is; na drie maanden is er een beeld of er ook vooruitgang wordt geboekt'. Dit is niet altijd formeel en structureel geregeld. Indien nodig gaat de gemeente wel met zorgaanbieders om de tafel, bv. als men zich niet aan de afspraken houdt.

De gemeente Koggenland heeft dus kwaliteitseisen aan de input gesteld en verder vooral zicht op de lokale uitvoering van casuïstiek. Er is minder zelf zicht op de contractuele naleving van zorgaanbieders, waaronder de kwaliteitseisen.

*b. Is er zicht op de kosteneffectiviteit van aanbieders van Jeugdhulp?*

Zoals bij het antwoord op deelvraag 8 is gemeld, stuurt de gemeente op de kosteneffectiviteit van de aanbieders van zorg, door vooraf kortingen voor uit te

---

<sup>34</sup> 18052016 Verslag 1<sup>ste</sup> periode 2016 Leger des Heils

<sup>35</sup> 27092016 Collegeadvies: Facturatie jeugdhulp per 1-1-2017.

<sup>36</sup> WF7 en deelnemende partijen (2014). Samenwerkingsovereenkomst (maart 2014).

besteden werk (in zogenaamde percelen) door te voeren. Verder is bij het gunnen van contracten via een vergelijking van aanbiedingen tussen inschrijvende partijen voor een bepaald 'perceel' gestuurd op kosteneffectiviteit. De gemeente heeft daarmee vooraf invloed op kosteneffectiviteit (bezuiniging door korting).

In het begin van 2015 was er nog geen zicht op de financiële gegevens, door stagnatie van facturatie van zorgaanbieders. Dit was een landelijk probleem. In de 4<sup>de</sup> kwartaalrapportage 2015 en jaarrapportages zijn de financiële resultaten wel opgenomen.

De gemeente Koggenland kreeg zicht op de kosten van aanbieders omdat zij per kwartaal van de gemeente Hoorn een financieel overzicht met hierin de (ingeschatte) kosten per aanbieder per maand ontving. Hierin waren ook de aantallen cliënten in zorg en lopende en gestarte trajecten in de gemeente opgenomen. Er zijn in 2015 en 2016 geen budgetplafonds per zorgaanbieder afgesproken. De gemeente geeft beschikkingen af per cliënt, en de zorgaanbieder factureert conform de afgegeven beschikking. Ieder product heeft hierbij een vaststaand tarief.

De gemeente Koggenland heeft besloten de declaratiecontrole en de factuurafhandeling jeugdhulp met ingang van 2017 zelf te doen. De dienstverleningsovereenkomst met Hoorn hiervan wordt niet verlengd. Wel blijft Hoorn het contractmanagement doen.

#### 11. Heeft de gemeente zicht op de uitvoering door het Zorgteam Koggenland?

##### a. Is er een (jaarlijks) uitvoeringsplan met inzicht in middelen (fte, geld, etc.)?

De werkwijze van het Zorgteam is gebaseerd op de vastgestelde Verordening Jeugdhulp. Het Zorgteam verzorgt de uitvoering van het BSK en de speerpunten en doelstellingen in de jaarlijkse programmabegrotingen. Er zijn derhalve geen aparte uitvoeringsplannen. Vanuit het zorgteam worden elk kwartaal rapportages naar het college gestuurd. Deze kwartaalrapportages geven inzicht in de uitvoering van de jeugdzorg (aantal cases en financiën), Wmo en participatie. De rapportages worden als ingekomen stukken doorgestuurd naar de raad.

Deze financiële gegevens zijn echter in deze rapportages alleen op een totaal niveau weergegeven. De zorgpiramide (zie hoofdstuk 5) is niet financieel vertaald in kosten voor 0<sup>de</sup>, 1<sup>ste</sup>, 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> lijn. Op verzoek van de Rkc heeft de gemeente een splitsing aangebracht tussen lokale en regionale kosten. Dit levert het volgende beeld op.

Tabel 6.4 Overzicht ontwikkelingen financiën sociaal domein betreffende jeugd (bedragen \* €1000), volgens interne opgave en totalen van de kwartaalrapportages Zorgteam Koggenland

Financien Jeugd	Begroot	Budget	Gefactureerd	Resultaat	Apparaatskosten
Kosten lokaal (Zorgteam 1e lijn)	84		109		218
Kosten regionaal (2 <sup>e</sup> lijn)	4.043		3.496		
<b>Totaal 2015<sup>37</sup></b>	4.127	3.935	3.605	330	218

Intern heeft de gemeente zicht op de kosten van de jeugdzorg op basis van de volgende onderdelen:

- Landelijke instellingen

<sup>37</sup> De kosten van het jaar 2016 waren nog niet bekend vanwege het feit dat de voorbereiding van de jaarrekening 2016 ten tijde van het onderzoek nog gaande was.

- Bovenregionale voorzieningen
- Inkoop budget zorgaanbieders individuele voorzieningen
- PGB
- Apparaatskosten lokaal
- Inzet zorgteam
- Innovatie / administratie
- Onvoorzien.

De gemeente heeft overigens nog geen vergelijking gemaakt wat betreft de financiële resultaten van Koggenland in vergelijking met omringende gemeenten (bijv. WF7).

b. Is er sprake van een innovatieagenda gericht op doelmatigheid?

#### *Lokale innovatie*

Het Zorgteam Koggenland vormt een algemene voorziening waar iedere inwoner contact mee kan opnemen. Het zorgteam bestaat uit vier disciplines namelijk de casemanagers, de consultants, de administratie (allen in gemeentelijke dienst) en de hulpverleners inclusief de gedragsdeskundige (medewerkers van GGZ NHN en Parlan).

Er is in Koggenland een structuur transformatie sociaal domein, deze bestaat uit een regiegroep en werkgroepen. De *regiegroep* heeft als doel het bespreken van de stand van zaken werkgroepen en nieuwe opdrachten/werkgroepen bepalen. Er zijn op dit moment de volgende *werkgroepen*: 1) financiën/inkoop/contractbeheer en ict, 2) transformatie sociaal domein 3) koppeling passend onderwijs met sociaal domein 4) communicatie richting inwoners 5) herbeoordelingen jeugd en Wmo 6) beschrijving werkprocessen 7) organisatie loketdag/netwerkdag. In de structuur transformatie sociaal domein komen in de werkgroepen ook innovaties en het streven naar doelmatigheid aan de orde.

De gemeente stuurt verder op de doelmatigheid en innovatie met name bij de totstandkoming van contracten. Te noemen zijn:

- er is in 2014 een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen gemeenten en de deelnemende partijen/zorgaanbieders (waaronder GGZ NHN en Parlan). Hierin zijn uitgangspunten en afspraken voor de pilot uitvoering vastgelegd. Doel van de regio was te experimenteren en te werken aan de inrichting van de bereikbaarheid van en toegang tot de jeugdzorg, zowel lokaal als regionaal;
- er was een subsidierelatie met Samis (school- en algemeen maatschappelijke werk) voor de jaren 2014-2016. Deze subsidierelatie is met ingang van 1 januari 2017 opgezegd. De bedoeling is dat de drie medewerkers in dienst zullen treden van de gemeente Koggenland;
- daarnaast heeft Koggenland nog een aanvullende subsidierelatie met Parlan en stichting MEE Noordwest-Holland;
- begin 2016 is besloten tot structurele inzet van mensen/middelen op het specialisme drang binnen het Zorgteam Koggenland. De offerte van de JeugdBescherming Regio Amsterdam (JBRA), voor inzet van 8 uur per week, is hiertoe goedgekeurd;
- de verwachting is dat door de contractverlening met huidige aanbieders er ruimte komt voor innovatie tegen dezelfde kosten (zie deelvraag 8).

De organisatie heeft bij de raad in 2016 een apart transformatiekrediet aangevraagd van € 150.000 (2017 : € 50.000). Dit wordt met name ingezet voor inhuur personeel om de transformatie vorm te geven. (zie hierboven).

Er is overigens geen aparte lokale innovatieagenda, wel worden incidenteel nieuwe activiteiten opgezet. Een voorbeeld is de bijeenkomst 'koffie met kids' voor ouders met jonge kinderen (0-4 jaar), die is georganiseerd in samenwerking met de GGD.

### Bovenregionale innovatie

Zoals bij deelvraag 2 is benoemd, heeft het college in april 2016 besloten tot innovatie en transformatie van bovenregionale specialistische hulp. Voor het realiseren van deze resultaten is een projectleider aangesteld en hebben de colleges van de 18 gemeenten in Noord-Holland-Noord een uitgewerkte bestuursopdracht gemaakt. Deel 1 van de opdracht betreft het uitvoeren van een nulmeting (april 2016), een visiestuk (mei 2016), het toetsen van het visiestuk met instellingen (juni 2016) en het opstellen van een ontwikkelagenda en uitvoeringsplan (juli 2016). Deel 2 van de opdracht bestaat uit de uitvoering van de vastgestelde ontwikkelagenda vanaf juli 2016. Hierbij wordt ook gekeken naar de innovatiemogelijkheden. In november 2016 is de transformatieagenda specialistische jeugdhulp Noord-Holland-Noord opgesteld. Het beoogd resultaat is dat jeugdigen een beroep kunnen blijven doen op kwalitatief specialistische jeugdhulp en een afname naar inzet van vormen van vormen van Jeugdhulp ten opzichte van 1-1-2014 met 30%. De Rkc heeft, gezien de afbakening en deze recente ontwikkeling, hier verder geen onderzoek naar gedaan.

## 6.2 Beoordeling doelmatigheid beleid

De antwoorden op de onderzoeksvragen in de vorige paragraaf zijn gebruikt om de normen voor de doeltreffendheid te beoordelen. Deze beoordeling wordt onder de tabel 6.5 kort toegelicht. Daarnaast is per samengevatte conclusie een verwijzing aangegeven naar de aanbeveling \* in paragraaf 2.3.

Tabel 6.5 Beoordeling doelmatigheid volgens normenkader

Norm	Beoordeling
<i>Realisatie via activiteiten</i>	
1. Burgerinitiatieven dragen bij aan gezond opgroeien en opvoeden van jeugd	
2. Gemeente betreft algemene jeugdvoorzieningen bij de realisatie van jeugdbeleid	
3. Toegang goed geregeld	
a) gemeente heeft invloed op toegang	
b) gemeente heeft zicht op toekenning jeugdhulp	
c) gemeente heeft zicht op in-, door- en uitstroom van jeugdhulp	
4. Inzet via 1 <sup>e</sup> lijn werkt adequaat ( <i>beleid en contractering</i> )	
5. Inzet via 2 <sup>e</sup> en 3 <sup>e</sup> lijn werkt adequaat ( <i>beleid en contractering</i> )	
<i>Kwaliteit input</i>	
6. Kwaliteit, opleidingen en innovaties wijkteam / Zorgteam Koggenland	
7. Kwaliteit zorgaanbieders:	
a) geregistreerd bij beroepsverenigingen/erkenning van zorgaanbieders bij landelijke kwaliteitsinstituten	
b) (zicht op) uitvoering conform kwaliteitseisen	
8. Transparantie (eisen) aan kosten	
a) kosten zorgaanbieders zijn inzichtelijk	
b) kosten Zorgteam Koggenland zijn inzichtelijk	

## Toelichting beoordeling

### *Realisatie via activiteiten*

Op regionaal niveau is sprake van stimulering van de Pedagogische Civil Society. Dit is ook door Koggenland onderschreven. Het project diende als inspiratie en afweging bij de uitbreiding van preventieactiviteiten gericht op jeugd. Er is geen beeld van de invloed van burgerinitiatieven op de bijdrage aan gezond opgroeien en opvoeden van jeugd.

Wel heeft de gemeente vanuit het zorgteam contact met algemene voorzieningen voor de jeugd, de zogenaamde vindplaatsen:

- 0-4 jaar : kinderopvang, consultatiebureau, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven
- 4-12 jaar: basisscholen, jeugdarts en GGD
- 12-23 jaar: Openbare Orde en Veiligheid, voortgezet onderwijs, leerplicht, wijkagenten.

In de speerpunten en doelstellingen in de kadernota's blijkt dat het belang hiervan wordt onderkend (zie ook deelvraag 4 en 7). Het netwerk van verschillende partijen die bij het zorgteam zijn betrokken is hierbij belangrijk.

De gemeente heeft invloed op de toegang door de vaststelling van de Verordening Jeugdhulp en op de toekenning voor zover door het zorgteam vastgesteld. Het zorgteam en de gemeente hebben zicht op de in-, door- en uitstroom. Bij een doorverwijzing voor jeugdhulp via huisarts, medisch specialist of jeugdarts wordt de gemeente in beginsel in kennis gesteld van de start van de hulpverlening.

De inzet via de 1<sup>ste</sup> lijn (wijkteam/huisarts) werkt in algemene zin conform het beleid (BSK, doelstellingen en verordening Jeugdhulp). Wel zien we in de evaluaties van de uitvoering, zoals in het volgende hoofdstuk nader is toegelicht, dat de organisatie zicht heeft op in de toekomst nog verder aan te brengen verbeteringen. Het gaat bijvoorbeeld om verbetering van de strategische verantwoording en registratie, punten uit het cliënttevredenheidsonderzoek, interne samenwerking, implementatie Nji richtlijnen (zie verder hoofdstuk 7).

Het zicht op de uitvoering conform de 2<sup>de</sup> lijn (specialistische zorg via bovenregionale en landelijke uitvoering) is minder vormgegeven in Koggenland. Er is wel beleid met maatschappelijke effecten geformuleerd (zie deelvraag 2). Door het op afstand staan van de uitvoering en de uitbesteding van het contractmanagement aan Hoorn, is hier binnen de gemeente Koggenland minder zicht op.

### *Aanbeveling 5 in paragraaf 2.3*

### *Kwaliteit input*

De medewerkers staan ingeschreven in het Kwaliteitsregister Jeugd en voldoen aan de daarvoor opgestelde registratie-eisen. De kwaliteit van de dienstverlening is daarbij een continu aandachtspunt van het Zorgteam, bijvoorbeeld door 4-wekelijkse casuïstiek besprekingen. Hoewel er geen specifiek opleidingsplan is, wordt er in de praktijk wel aandacht aan geschonken.

De verwachting is dat handelen conform de 14 Nji richtlijnen kwaliteit verhogend werkt. Door deze richtlijnen binnen het zorgteam te implementeren krijgt de gemeente meer grip op de kwaliteit (excellente dienstverlening).

De vereisten vanuit de Jeugdwet zijn opgenomen in het BSK, in het Besluit Jeugdhulp van de gemeente en in de samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg met aanbieders.



In de kwaliteitseisen van de samenwerkingsovereenkomst zijn bijvoorbeeld kwaliteitseisen opgenomen zoals bewijsvoering van kwaliteitsborgingscertificaten (registraties van zorgaanbieders bij beroepsverenigingen/erkenning bij landelijke kwaliteitsinstituten). Het contractmanagement uitgevoerd door Hoorn gaat uit van deze kwaliteitseisen.

De gemeente Koggenland heeft geen direct zicht op de daadwerkelijke geleverde kwaliteit hetzij vanuit rapportages van de gemeente Hoorn, zelfstandig uitgevoerde kwaliteitscontroles of bij de in 2017 ingevoerde factuurbeoordeling. Het zorgteam heeft weliswaar zicht op de voortgang van individuele cases maar heeft beperkt zelfstandig zicht dat aan de gestelde contractuele kwaliteitseisen door zorgaanbieders ook daadwerkelijk wordt voldaan.

Alle zorgaanbieders dienen jaarlijks of vaker te verantwoorden over hun kwaliteit en rechtmatigheid. De wens van het zorgteam is om contractmanagement te intensiveren en om tussentijds rapportages te ontvangen. Op het totaal niveau van alle cliënten is er nog onvoldoende zicht op het geleverde kwaliteitsniveau van aanbieders.

*Aanbeveling 6 in paragraaf 2.3*

De gemeente heeft zelf grip en zicht op de kosten van het zorgteam. De gemeenteraad heeft alleen zicht op de totale kosten en werkwijze van het zorgteam via de kwartaal rapportages en de P&C-cyclus (deelvraag 13).

Via de aanbestedingsprocedure heeft de gemeente vooraf kwaliteitseisen gesteld aan transparantie van de kosten, en daarmee enige grip op de kosten van zorgaanbieders. Door de informatie van Hoorn heeft Koggenland zicht op de kosten van aanbieders gehad (deelvraag 10). In het jaar 2015 heeft de gemeente wel binnen het budget gewerkt. Voor 2016 verwacht de gemeente wel een overschrijding van het budget (zie deelvragen 18 en 19).



## 7 Monitoring van de jeugdhulp

Bij de monitoring van het beleid gaat het erom of er zicht is op resultaten en verbeteracties. De deelvragen 13 tot en met 19 worden hieronder beantwoord (paragraaf 7.1) en daarna volgt een beoordeling van de normen (paragraaf 7.2).

### 7.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

12. *Welke bevoegdheden staan de raad in het kader van monitoring ter beschikking?*

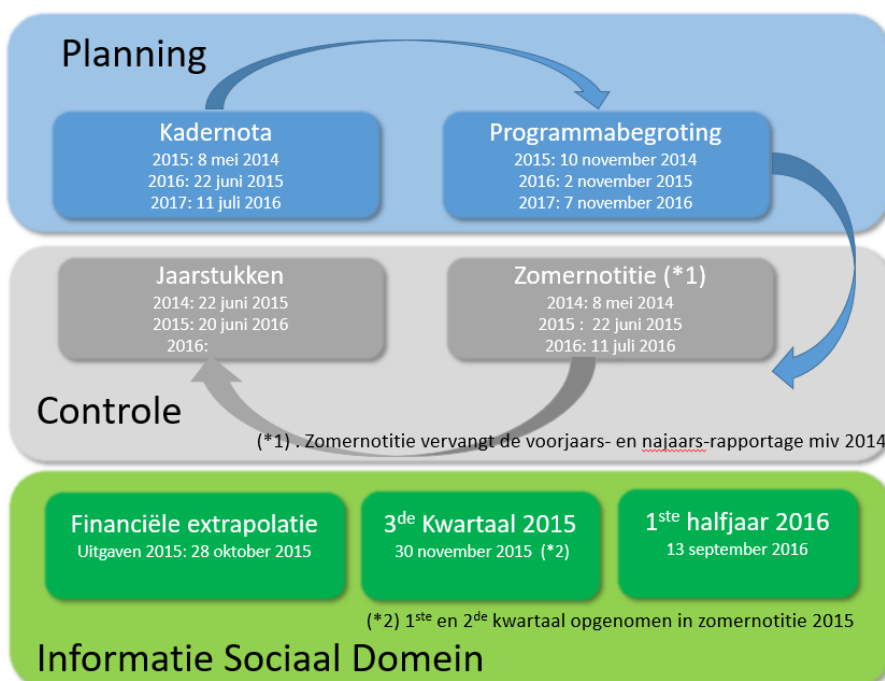
Het uitgangspunt is de kaderstelling en de controle op het budgetrecht van de raad. De gemeenteraad stelt de begroting vast en bepaalt op programmaniveau de maatschappelijke effecten, doelstellingen en middelen die hiervoor beschikbaar zijn. De raad geeft met de vaststelling van de begroting het college de opdracht om de begroting uit te voeren binnen de door de raad gestelde randvoorwaarden.

De organisatie heeft in 2014 een tweetal projecten uitgevoerd die betrekking hadden op de sturing en de informatievoorziening aan de raad. Eén van de uitgangspunten was, dat de raad op hoofdlijnen wordt geïnformeerd en het college wordt beoordeeld op de realisatie van de door de raad gestelde doelen en maatschappelijke effecten.

De raad kan daarbij gericht aangeven over welke aspecten (effect, kosten en kwaliteit) en op welke wijze (via P&C cyclus of anderszins, frequentie, indicatoren, etc.) hij geïnformeerd wil worden.

13. *Op welke wijze legt het college van B&W verantwoording af over de jeugdhulp aan de gemeenteraad?*

Een belangrijke vorm van verantwoording door het college krijgt vorm in de P&C-cyclus (zie figuur 7.1). De zomernotities en jaarstukken vervullen daarbij een belangrijke rol.



Figuur 7.1 Verantwoording Jeugdhulp via P&C-cyclus en informatievoorziening sociaal domein.

## **Planning en controle**

Voor de inhoud van de kadernota's en programmabegrotingen verwijzen we naar hoofdstuk 5 (deelvraag 4-7).

De programmabegrotingen geven overigens niet direct een beeld van de voortgang van het afgelopen jaar (zie ook deelvraag 7). Bij de nieuwe indeling van de programma's in de begroting 2015 is ook het besluit genomen om de raad periodiek te informeren over de voortgang van de uitvoering van de speerpunten, zoals opgenomen in de begroting. Hiervoor zijn de zomernotities, die de voor- en najaarsnota vervangen, opgesteld. Er is een nieuw format gebruikt, dat erop is gericht de raad op overzichtelijke wijze op hoofdlijnen te informeren.

De zomernotities zijn duidelijke rapportages van de voortgang van speerpunten in het lopende jaar. De accenten (speerpunten en doelstellingen) zijn wel elk jaar verschoven. Deze rapportages bevatten zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel. De ontwikkelingen binnen de jeugdzorg worden hierin op hoofdlijnen beschreven. Het gaat hierbij om instroom en uitstroom, wachttijden en klachten, totaal jeugdbudget en contracten met zorgaanbieders.

In de jaarstukken 2014 (voorbereiding sociaal domein) is het programma nieuwe stijl onderdeel Jeugd geïntroduceerd. Hierin is aangegeven welke doelstellingen er waren en hoe zij zijn gerealiseerd voor de leeftijdscategorieën 0-4 jaar en 4-12 jaar. In de jaarstukken 2015 (1<sup>ste</sup> jaar van uitvoering) is het beleidsveld jeugd 0-23 jaar opgenomen. Er is ingegaan op de WWW-vragen en de realisatie van de doelstellingen en speerpunten is beschreven.

De financiële gegevens voor de jeugdzorg zijn zowel in de programmabegrotingen, zomernotities, kwartaalrapportages als in de jaarstukken alleen in één totaalbedrag voor baten en lasten opgenomen (zie verder tabel 6.2 en 6.4).

## **Informatie Sociaal Domein**

Middels een financiële extrapolatie is de raad eind oktober 2015 in kennis gesteld van de te verwachten uitgaven voor het hele jaar 2015. De raad is geïnformeerd over de conclusies en risico's. Door het achterblijven van de administratieve verwerking bij zorgaanbieders, is aangegeven dat pas in de loop van 2016 definitief zicht komt op de werkelijke uitgaven over het jaar 2015. Wel is de verwachting aangegeven dat de gemeente Koggenland nog steeds budgetneutraal zal uitkomen.

Het Zorgteam Koggenland brengt sinds de invoering van de nieuwe Jeugdwet Kwartaalrapportages Sociaal Domein uit aan het college. Deze rapportages bevatten zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel. De ontwikkelingen binnen de jeugdzorg worden hierin op hoofdlijnen beschreven. Er staat een onderverdeling van het aantal jeugdige cliënten naar 'doelen gehaald', 'doelen niet gehaald' en 'doelen overig', maar dit wordt niet nader uitgewerkt of toegelicht in de rapportage. Ook de kwartaalrapportages van het zorgteam worden doorgestuurd naar de raad. Er is hierin geen informatie opgenomen over de ontwikkeling van de behoefte aan jeugdhulp (zie deelvraag 3).

Het college heeft bij de behandeling van de kwartaalrapportage 2015 en de jaarrapportage 2015 over het sociaal domein besloten deze aan de raad te presenteren tijdens een informatiebijeenkomst op 11 april 2016. Tijdens deze bijeenkomst is ook de Monitor Sociaal Domein gepresenteerd. Tevens is besloten de rapportages over het sociaal domein met ingang van 2016 integraal te laten verlopen via de zomernotitie en de desbetreffende jaarrekening.

Het college informeert de gemeenteraad op hoofdlijnen en is verantwoordelijk voor de realisatie van de gestelde doelen binnen de benoemde kaders. De portefeuillehouder heeft de raad de toezegging gedaan dat bij het schuiven tussen de beleidsvelden de raad zo veel mogelijk vooraf wordt geïnformeerd, in ieder geval bij substantiële bedragen. Daarbij wordt de tolerantiegrens van de accountantscontrole als richtlijn gebruikt<sup>38</sup>. De controletolerantie voor de programmarekening is ca. 0,43 miljoen<sup>39</sup>. Door het vaststellen van de Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein in februari 2017, is het kader nu, dat de budgetten in het sociaal domein ontschot zijn (zie deelvraag 5). In de keuzenotitie is aangegeven dat via de reguliere P&C cyclus terugkoppeling en verantwoording naar de raad plaatsvindt.

#### 14. Van welke bestaande of nieuwe verantwoordingsmodellen in de jeugdzorg maakt de gemeente gebruik?

De gemeente Koggenland heeft door I&O Research een nulmeting en een 1-meting laten uitvoeren voor het hele sociale domein (zie deelvraag 3). In het interview over de uitvoering is aangegeven dat het zorgteam voor het meten van effecten hiervan gebruik maakt.

Een algemeen beschikbaar monitoringsinstrument is de *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*<sup>40</sup>. Deze monitor is ontwikkeld op initiatief van de VNG, KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten) en gemeenten en ondersteunt gemeenten bij de informatievoorziening voor de gemeenteraad en de burgers (zie bijlage 5). De monitor wordt tweemaal per jaar gepubliceerd op [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) en is vrij toegankelijk via internet (zie figuur 7.2). Er zijn verschillende mogelijkheden om via het 'dashboard' of de 'database' overzichten voor specifieke gemeenten op te vragen.



Figuur 7.2. Toegang tot gegevens Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein

In de Programmabegroting 2016 staat een overzicht over jeugdhulp afkomstig van [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl). In andere rapportages richting raad zijn niet rechtstreeks gegevens aangetroffen van deze monitor.

<sup>38</sup> Besluitenlijst Raad 26032014

<sup>39</sup> Accountantsrapport 2014

<sup>40</sup> <https://www.kinggemeenten.nl/secties/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>

### *Bovenregionaal*

Het rijk heeft besloten dat een aantal vormen van jeugdzorg op bovenregionaal niveau georganiseerd worden (zie onderzoeksvragen 2 en 10). In de regiovisie gedwongen kader, als bijlage bij het BSK, is het volgende genoemd over de monitoring hiervan.

- Het is van belang te onderzoeken of de doelen die beoogd worden ook bereikt worden. Aan de hand van opgestelde criteria (zoals minder kinderbeschermingsmaatregelen en inzet van intensieve (dure) zorg en minder uithuisplaatsingen) wordt onderzocht of de bijstellingen die gerealiseerd zijn voldoende resultaat geven.
- Gemeenten zijn per 1 januari 2015 wettelijk verplicht om aan te geven welke outcomecriteria zij voor jeugdhulpvoorzieningen hanteren.<sup>41</sup>
- Het NJi<sup>42</sup> heeft speciaal met het oog op de transitie en transformatie van de jeugdhulp een aantal sets met prestatie-indicatoren ontwikkeld, waaronder ook outcome-indicatoren. Deze laatste zeggen vooral iets over de kwaliteit van zorg.
- Voor de jeugdhulp in gedwongen kader geldt als doel van de monitor specifiek: de instroom in dure zorg moet omlaag, het aantal AMHK-onderzoeken, kinderbeschermingsmaatregelen, uithuisplaatsingen moet omlaag en de jeugdcriminaliteit moet afnemen.
- Het effect van de monitor is extra groot wanneer de resultaten niet alleen door de gemeenten worden gebruikt voor rapportage aan het rijk en inspecties, maar ook een basis vormen voor een dialoog met de jeugdhulporganisaties en cliëntenraden over de vernieuwing.
- In het kader van transparantie is het wenselijk dat gemeenten de resultaten ook aan de eigen inwoners presenteren, met een toelichting en een uitleg welke veranderingen daar eventueel uit voortkomen

In het raadsbesluit van 6 oktober 2014, waar ingestemd is met het BSK is geen specifiek besluit genomen over deze regiovisie en vormen van monitoring.

### *15. Welke evaluatie-instrumenten worden ingezet op het gebied van jeugdhulp?*

Binnen de gemeentelijke organisatie loopt de beleidsevaluatie vooral via de P&C-cyclus. Deze is vooral op aantallen cliënten en totaal kosten gericht.

Bij het vaststellen van de Verordening Jeugdhulp is voorgesteld om twee jaar na de inwerkingtreding op 1 januari 2015 de werkwijze en de effecten daarvan op de Koggenlandse inwoners te evalueren. De Wmo-adviesraad heeft aangegeven positief te zijn over de verordening en heeft verzocht een aantal evaluatiemomenten overeen te komen, waarin toetsing van de verordening aan de praktijk kan plaatsvinden. De Wmo-adviesraad heeft ook input geleverd aan de Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein 2017-2010.

De belangrijkste structurele beleidsevaluatie is de Evaluatie 'Koggenland voor elkaar' (zie ook deelvraag 5). In het collegeadvies is de volgende schematische beoordeling voor Jeugdzorg opgenomen.

---

<sup>41</sup> Begeleidende brief inzake outcomecriteria, 10 juni 2014

<sup>42</sup> NJi (2014). Outcome in zicht. Werken met prestatie indicatoren in de jeugdhulp.

Nr	Onderwerp Jeugdhulp (H2)	Groen/Oranje/Rood	Toelichting/Bijzonderheden
1	Nieuwe taken Jeugd	😊	De zorgcontinuïteit is goed geborgd.
2	Regionaal Specialistisch aanbod	😊	Er is een dekkend aanbod gerealiseerd voor 2015/2016
3	Inzet jongerenwerk/jongerenparticipatie en halt	😊	Door nieuwe ontwikkelingen is er een plan van aanpak opgesteld die nu goed wordt
4	Sport en Bewegen	😊	Wat was afgesproken via het beleidsplan 'Koggenland voor elkaar' is uitgevoerd.
5	Passend Onderwijs en Lokaal onderwijsbeleid	😊 😊 😊	Er is een goede start gemaakt, maar er moet nog e.e.a. doorontwikkeld worden op het gebied van passend onderwijs.

Figuur 7.3 Schematisch overzicht interne evaluatie onderdeel Jeugdzorg<sup>43</sup>

Daarnaast heeft de gemeente ook voor overkoepelende onderwerpen (financiën, uitvoering, communicatie) een interne beoordeling en toelichting gegeven. Geconcludeerd is o.a. dat toezicht en kwaliteitseisen uit de startblokken zijn en de informatievoorziening is opgestart en doorontwikkeling verdient.

De belangrijkste evaluatie-instrumenten op de uitvoering zijn:

- op casuïstiek niveau: uitgevoerd door het zorgteam gebaseerd op het zorgplan van de cliënt;
- in het interview is aangegeven, dat de uitvoering van een deel van het jeugdbeleid ook in de gaten wordt gehouden via bijvoorbeeld de openbare orde / de wijkagent en de jongerenwerker. Koggenland heeft een Plan van aanpak 'Jeugd op straat in Koggenland'. In het eerste kwartaal 2017 komt hier een evaluatie van;
- de kwartaalgesprekken met zorgaanbieders, gebaseerd op het contractmanagement. Tijdens deze kwartaalgesprekken zijn ook klanttevredenheidsonderzoeken vanuit zorgaanbieders (door Parlan wordt bijvoorbeeld jaarlijks een evaluatie uitgevoerd) onderwerp van gesprek. Deze onderzoeken worden echter niet aan de gemeente geleverd;
- de wettelijk verplichte enquête naar de beleving van cliënten. De gemeente Koggenland heeft in 2016 met behulp van een enquête onderzocht wat de ervaringen zijn van cliënten die jeugdhulp ontvangen in Koggenland<sup>44</sup> (zie ook deelvraag 16b). Dit onderzoek staat ook voor 2017 weer op de planning.

In het algemeen vindt evaluatie van jeugdzorg op lokaal niveau plaats. Ook regionaal vindt er een evaluatie plaats van de ingekochte jeugdzorg via het inkoopteam en beleidsoverleggen. Daarnaast is er nog een regionaal overleg van de coördinatoren van de wijkteams in Westfriesland. Wat betreft overlastzaken is er een integraal overleg met Openbare orde, de wijkagent, en de jongerenwerker. Hier zijn overigens nog geen evaluatierapportages van, dat moet nog opgestart worden.

a. Op welke wijze wordt er geleerd van evaluaties?

Monitoring binnen de gemeente vindt nu vooral op casuïstiek niveau plaats. Verbetering gebeurt dan ook vooral op basis van specifieke cases. De casemanager houdt de situatie bij overdracht aan externe partijen goed in de gaten. Binnen enkele weken is er wel een beeld of het loopt tussen cliënt en zorgverlener ('een klik'). Na

<sup>43</sup> Ontleend aan collegeadvies bij deze evaluatie voor het onderwerp Jeugdzorg.

<sup>44</sup> I&O Research (2016). Cliëntervaringsonderzoek Jeugd, Gemeente Koggenland.

drie maanden wordt bekeken of er ook vooruitgang wordt geboekt. (Bron: interview over uitvoering van het beleid).

Nieuwe meldingen zijn door het Zorgteam gemonitord vanaf 2015, waarbij het effect werd gezien van meer nadruk op de 0<sup>de</sup> en 1<sup>ste</sup> lijn.

In het kader van het contractmanagement, zoals uitgevoerd door de gemeente Hoorn, is ambtelijk aangegeven dat er ruimte is voor inbreng in de kwartaalgesprekken met aanbieders en dat er een goede terugkoppeling plaatsvindt. Regionale gemeenten zijn vrij om bij deze kwartaalgesprekken aan te schuiven. Dit doet Koggenland ook regelmatig.

Niet alle zorgaanbieders rapporteren op casuïstiek niveau op dezelfde wijze ook zelf over de resultaten. Dit is nader te ontwikkelen (zie deelvraag 10). Ook is er op het totaal niveau van alle cliënten nog geen monitoring aanwezig. Het zorgteam heeft aangegeven dat dit een belangrijk item is in het nieuwe beleidsplan 2017-2020.

b. Worden mogelijke verbeteringen in de praktijk doorgevoerd?

In de afgelopen jaren zijn een aantal verbeteringen in de uitvoering van de jeugdzorg doorgevoerd, zoals:

- er is een nieuw registratiesysteem geïmplementeerd voor alle soorten zorg;
- Jeugdbescherming Amsterdam is ingeschakeld in het zorgteam;
- functies en samenstelling in het zorgteam zijn gewijzigd;
- er is een werkgroep werkprocessen ingevoerd, waarin op basis van juridische controles van de geïndiceerde zorg verbeteringen worden doorgevoerd.

Ook de samenwerking tussen beleid en uitvoering binnen de gemeente Koggenland wordt steeds intensiever. Er is nu tweewekelijks overleg over uitvoering, waarbij steeds iemand van beleid aanschuift. Bij het overleg van beleid, schuift iemand van de uitvoering aan.

De financiële informatie over 2015 en 2016 was gebaseerd op de verkregen managementinformatie en financiële overzichten van de gemeente Hoorn. De gemeente Hoorn zorgt voor een financieel overzicht per kwartaal, een jaaroverzicht voor de jaarlijkse financiële verantwoording en de benodigde informatie om te voldoen aan landelijke verplichtingen. Vanaf 2017 is de gehele administratie jeugdzorg op orde en gaat de gemeente Koggenland zelf de factuurafhandeling verzorgen. Per 1 januari 2017 is er pas een goed beeld van alle trajecten in de gemeente.

Verbeterpunten zoals genoemd in het cliënttevredenheidsonderzoek van I&O zijn het in beeld komen bij zorginstellingen en de communicatie en samenwerking tussen zorginstellingen. Het zorgteam zelf geeft aan dat de samenwerking met verenigingen geïntensiveerd kan worden.

Op 21 september 2015 heeft de staatssecretaris van VWS de kwartaalbrief uitvoering Jeugdwet en Wmo 2015 aan de colleges van B&W van alle gemeenten gestuurd. Deze brief is gebaseerd op de landelijke monitors en signalen vanuit de uitvoering. Hierin zijn de volgende bestuurlijke aandachtspunten Jeugdwet opgenomen:

1. professionalisering en registratie van professionals in de uitvoering;
2. signalen dat overeengekomen budgetplafonds zijn bereikt, zodat mogelijk jeugdigen tussen wal en schip vallen;
3. de manier waarop gemeenten omgaan met wachtlijsten (Treknormen<sup>45</sup>, informatie en coördinatie);

---

<sup>45</sup> Dit zijn de maximaal aanvaardbare wachttijden; <http://www.zorgcijfers.nl/actuele-cijfers/maximaal-aanvaardbare-wachttijden-treknormen/58>



4. visie op zware specialistische hulp over samenwerking met en tussen aanbieders;
5. de Vernieuwingsagenda Jeugd, met de oproep om inwoners bij de voorbereiding en uitvoering van de transformatie te blijven betrekken;
6. bevoorschotting van aanbieders om problemen met continuïteit van zorg te voorkomen.

In Koggenland krijgen punten 1, 4 en 5 aandacht via (boven-)regionale afspraken en initiatieven. Wat punt 2 betreft, hanteert Koggenland geen budgetplafonds (zie deelvragen 10b, 18 en 19). In de contracten is geregeld hoe om te gaan met punt 3 de wachlijsten. Voor punt 6 geldt dat er maatwerk is bij de bevoorschotting op verzoek van aanbieders. Dit is bij een aantal aanbieders ook gebeurd.

Als gevolg van de evaluatie van het BSK in september 2016 (zie vraag 5 en 15) gaat de gemeente aan de slag met een nieuw beleidsplan. De verwachting is dat hierin verbeteringen staan voor de thema's voor het gehele sociaal domein.

#### *16. Is er een relatie gelegd tussen maatschappelijk effect en de kwaliteit van de voorzieningen?*

Vanuit het beleidsmatig bepalen van indicatoren van kwaliteit (zie paragraaf 5.2) en de kwaliteit van de input (zie paragraaf 6.2) gaat het vervolgens om de vraag die het NSOB stelt: *is de kwaliteit voldoende om de maatschappelijke resultaten te bereiken?* Deze vraag kan als volgt uit de evaluaties beantwoord worden:

Er zijn periodieke accountgesprekken met de gecontracteerde partijen, waarin o.a. gesproken wordt over ontwikkelingen, klanttevredenheid, klachten en wachlijsten. Ook zijn er klanttevredenheidsonderzoeken door de aanbieders uitgevoerd, maar die worden niet aan de gemeente geleverd (zie deelvraag 15).

In 2016 is er voor het eerst een cliënttevredenheidsonderzoek jeugdzorg uitgevoerd door I&O (zie deelvraag 15). Iedere cliënt die dienstverlening op het gebied van jeugdhulp heeft ontvangen is aangeschreven. Het onderzoek gaat deels in op de beleving van kwaliteit of het behaalde effect. Samengevat zijn de belangrijkste resultaten:

- het contact met de gemeente is goed. Ruim een kwart van de respondenten heeft een keukentafel gesprek met de gemeente gehad. Een ruime meerderheid hiervan (75%-83%) is (heel) tevreden over het keukentafelgesprek;
- de cliënten zijn goed te spreken over de toegankelijkheid van de voorzieningen, driekwart van de cliënten krijgt de hulp die nodig is. Cliënten zijn het meest te spreken over de bejegening door hulpverleners;
- voor bijna acht op de tien jeugdcliënten voldoet de ondersteuning grotendeels of helemaal aan de wensen en behoeften;
- de effecten van de hulp worden als positief ervaren. Ruim driekwart voelt zich beter, meer dan de helft wordt zelfstandiger en een kwart tot de helft ervaart positieve gevolgen voor hun zelfredzaamheid. Voor tweederde is er een positieve invloed op school, werk of dagbesteding.

Het onderzoek geeft aan dat de sterke punten zijn de kwaliteit van de begeleiding en de benadering van de hulpverlening. De respons van dit onderzoek was slechts 19% van de cliënten. I&O Research als onderzoeker geeft daarom aan dat de resultaten nauwelijks kunnen worden geëxtrapoleerd en onvoldoende basis vormen voor algemeen geldende uitspraken of maatschappelijke resultaten bereikt zijn.



17. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het behalen van doelen en de voortgang en de kwaliteit van de input en de resultaten van de outcome?

Voorbeeld 1

De zomernotitie 2014, geeft voor het beleidsveld Jeugd 0-23 jaar, alleen inzicht in de voortgang op een drietal onderwerpen: brede school Ursem, huisvesting onderwijs Avenhorn/De Goorn en het leerlingenvervoer.

De raad wordt, zoals genoemd bij deelvraag 13, middels de P&C-cyclus en informatie over het sociaal domein geïnformeerd. De jaarstukken en de zomernotities geven daarbij duidelijk inzicht in het bereiken van de doelstellingen op het beleidsveld Jeugd 0-23 jaar. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over de kwaliteit van input (hoofdstuk 6) en de resultaten van de maatschappelijke outcome (deelvraag 16). Ter illustratie enkele voorbeelden.

Voorbeeld 2




De jaarrekening 2014, voor de transitie, geeft inzicht in wat de gemeente gedaan heeft en wat de realisatie van doelstellingen per leeftijdscategorie zijn:

- 0-4 jaar: bereik van consultatiebureau, voorschoolse voorzieningen en bekendheid bij zorgteam;
- 4-12 jaar: gebruik van speciaal onderwijs, leerlingenvervoer, verzuim en gebruik lokalen.

Opgemerkt kan worden dat er, met uitzondering van het bereik van het consultatiebureau, geen streefpercentages voor de doelstellingen waren bepaald. De realisatiecijfers zijn voor zover beschikbaar wel opgenomen.

Voorbeeld 3

De zomernotitie 2015, de 3<sup>de</sup> kwartaalrapportage 2015 en de zomernotitie 2016 gaven per speerpunt en doelstelling aan: of de voortgang in overeenstemming loopt met de planning, of in positieve of negatieve zin afwijkt.

Legenda:	
	--> wijkt af in positieve zin
	--> loopt in overeenstemming met de planning
	--> wijkt af in negatieve zin

Dit wordt aangegeven op de aspecten:

- inhoud
- financiën
- planning
- risico's.

18. Welke verklaringen kunnen worden gegeven voor verschillen tussen doel- en kaderstelling bij jeugdzorg en de behaalde resultaten?

Zoals bij deelvraag 17 is aangegeven worden er in de zomernotities per speerpunt toelichtingen gegeven, waarin eventuele afwijkingen worden verklaard.

In de 3de kwartaalrapportage 2015 is aangegeven dat voor het hele sociaal domein er een verschuiving is van instroom 2<sup>e</sup> lijn richting 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn. Dit is te verklaren, doordat het Zorgteam Koggenland zelf de meldingen behandelt en daar waar dit mogelijk is de hulp in de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn zoekt en/of zelf uitvoert.

In de halfjaarrapportage 2016 is de inschatting gemaakt dat de gemeente het jeugdbudget gaat overschrijden met circa € 730.000. Daarbij is opgemerkt dat 'een

*groot deel hiervan (€ 440.000) vloeit voort uit diensten uitgevoerd door de grootste zorgaanbieder Parlan. Kenmerkend daarbij is een lagere instroom in combinatie met een verschuiving naar duurder zorg. Een groot deel van de instroom naar gespecialiseerde zorg ligt buiten onze invloedssfeer (huisartsenroute). '*

*19. Wordt het beleid bijgestuurd indien blijkt dat doelen en resultaten niet overeenkomen?*

In de zomernotitie 2015 waren er veel onderdelen waarbij de realisatie in negatieve zin afweek van de doelstellingen. Dit kwam vooral doordat de informatievoorziening en facturatie door zorgaanbieders nog niet goed liep. Door de regiogemeenten is druk uitgeoefend richting de zorgaanbieders om alsnog de ontbrekende gegevens te leveren. In de 3<sup>de</sup> kwartaalrapportage 2015, in tegenstelling tot de eerdere zomernotitie, is op bijna alle onderdelen de kwalificatie 'loopt in overeenstemming met de planning' gegeven.

Alleen op het onderdeel '15% bereik van ouders op informatieavonden' is aangegeven, dat deze afwijkt in negatieve zin. Als bijsturing is vermeld dat in het najaar van 2015 nog informatieavonden georganiseerd zullen worden en dat vanaf 2016 het zorgteam hier meer structureel op zal worden ingezet.

In de zomernotitie 2016 is er voor twee aspecten aangegeven, dat deze in negatieve zin afwijken van de doelstelling:

- het inhoudsaspect voor de verschuiving van specialistische hulp naar 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn. De bijsturing is dat in de periode september 2016 tot in het voorjaar 2017 meerdere informatiebijeenkomsten voor ouders georganiseerd zullen worden;
- een planningsachterstand bij de besluitvorming over het visietraject onderwijshuisvesting. De besluitvorming zal na het zomerreces plaatsvinden met uitwerking in 2017.

In 2015 is de organisatie er in geslaagd om binnen het kader van de raad te blijven om de transitie voor Jeugdzorg budgetneutraal door te voeren.

De geconstateerde budgetoverschrijding van € 730.000 in de halfjaarrapportage 2016 aan de raad, is een effect van de huisartsenroute en 2<sup>de</sup> lijnszorg, die buiten de invloedssfeer van de gemeente valt. Voor heel 2016 is de verwachting dat er meer kosten zijn dan de gemeente als integratie uitkering ontvangen heeft. Bij de jaarrekening 2016 zal dit duidelijk worden. De organisatie heeft de verwachting dat eventuele overschrijdingen in de toekomst waarschijnlijk wel op te vangen zijn door de ontschotting van budgetten.

## 7.2 Beoordeling monitoring jeugdhulp

De antwoorden op de verschillende deelvragen geven aanleiding tot de onderstaande beoordeling van de normen (tabel 7.2). Onder de tabel staat een korte toelichting voor deze beoordeling, waarbij ook een verwijzing is opgenomen naar de daaraan

*aanbeveling \* in paragraaf 2.3*

Tabel 7.2 Beoordeling monitoring volgens normenkader

Norm	Beoordeling
<i>Resultaat ('outcome') bij burgers (zichtbaar voor de raad), bijvoorbeeld:</i>	
1. Gemeente maakt gebruik van bestaande of nieuwe verantwoordingsmodellen in de jeugdzorg	✓
2. Zicht op tevredenheid van gebruikers	✓
3. Zicht op voortijdig stoppen met deelname	⊗
4. Zicht op toename van vaardigheden en/of vermindering van problematiek	✓
5. Zicht op geleverde kwaliteit van dienstverlening	✓
<i>Verbeteracties in beweging</i>	
6. Systeem van	✓
a) kwantitatief meten	⊗
b) kwalitatieve peilingen	⊗
7. Betekenis geven van het resultaat staat centraal	✓
8. Afspraken over verbeteracties	⊗

### Opmerking vooraf

De normgeving is bepaald gezien vanuit het perspectief van de raad. Bovenstaande beoordeling vanuit het perspectief van de organisatie zal op diverse onderdelen (2, 4, 7) wel grotendeels voldoen aan de norm.

### **Toelichting**

#### *Resultaat outcome bij burgers (voor de raad)*

De gemeente heeft voor het hele sociale domein een eigen Monitor Sociaal Domein laten uitvoeren: 0-meting en 1-meting. Informatie over jeugdzorg hierin is niet in detail uitgewerkt. Het is de bedoeling deze monitor om het jaar uit te laten voeren (deelvraag 14 en 15). Er is geen vast format voor rapportage richting raad (zoals indicatorenset, voortgang maatschappelijke effecten, realisatie van speerpunten), welke gebaseerd is op de algemene en specifieke monitors (zie ook paragraaf 5.2).

Vanwege de lage respons op het cliëntonderzoek heeft de gemeente nog een beperkt overall beeld van de tevredenheid van gebruikers (deelvraag 16).

De kwartaalrapportages van het zorgteam geven ook een beeld van het hele sociale domein op hoofdlijnen. Daarin is informatie opgenomen over het stoppen van deelname van trajecten. De gemeente heeft via de casemanagers een goed beeld van de voortgang van trajecten in de jeugdzorg. Of er ook sprake is van vermindering van problematiek is minder goed zichtbaar voor de raad. Dit kan de gemeente zelf gaan monitoren, nu het eigen registratiesysteem in gebruik is.

*Aanbeveling 7 in paragraaf 2.3*

Er zijn kwaliteitseisen gesteld aan de mensen van het Zorgteam of aanbieders. (zie hoofdstuk 6). Het zorgteam verricht veel inspanningen om de kwaliteit van de voorzieningen te borgen en te verbeteren. Op operationeel / casuïstiek niveau is er zicht op de kwaliteit van de voorzieningen.

Mede omdat er bij de beleidsvoorbereiding geen indicatoren voor kwaliteit zijn benoemd is het op dit moment niet mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen of de kwaliteit van de uitvoering voldoende is om de maatschappelijke resultaten te bereiken. Ook is het cliënttevredenheidsonderzoek daarvoor te beperkt ingericht en te beperkt ingevuld. Wel zijn de eerste resultaten hoopgevend.

Op operationeel niveau wordt wel gesproken over kwaliteitsindicatoren (zie vraag 10). Deze zijn echter niet op geaggregeerd niveau opgenomen in de totaalrapportages van de gemeente Hoorn. Daarom is het voor de raad moeilijk om vast te stellen of de uitvoering heeft plaatsgevonden binnen het kader van excellente dienstverlening. Dit is mede lastig omdat dit begrip niet geconcretiseerd is (zie ook paragraaf 5.2)

*Aanbeveling 8 in paragraaf 2.3*

*Verbeteracties in beweging*

Het systeem van kwantitatief meten en kwaliteitspeiling is nu als volgt:

- de P&C-stukken en de informatie over het sociaal domein bevatten een kwantitatief en een kwalitatief deel (deelvraag 13). De presentatie van de voortgang van speerpunten en doelstellingen is helder. Omdat maatschappelijk outcome effecten niet altijd SMART zijn geformuleerd (bijv. ontbreken zorgpiramide) kan de raad op dit niveau de effecten niet altijd volgen (deelvraag 13 en 17).
- de kwaliteitsbewaking en evaluatie vindt nu vooral op casuïstiek niveau plaats. Er is gelijktijdig nog geen overkoepelende informatie waaruit de kwaliteit van de voorzieningen en het behalen van maatschappelijke effecten op hoofdlijnen voor de raad blijkt.

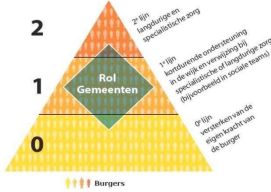
Betekenisgeving op strategisch niveau, zoals het bereiken van maatschappelijke effecten, budgettaire kaders en excellente dienstverlening is door het huidige systeem van kwantitatief meten en kwalitatieve peilingen daarom nu niet eenvoudig voor de raad.

Het college heeft met de raad, middels de recent beschikbaar gekomen Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein, verdere verbeteracties afgestemd. Dit bevat een algemene evaluatie en inmiddels gemaakte keuzes voor verbeteringen voor het gehele sociaal domein (o.a. het voorkomen van eenzaamheid en gebruik van vrijwilligers). Hierin is het jeugdbeleid slecht beperkt aan bod gekomen. In de keuzenotitie is aangekondigd dat binnen het nieuwe beleidsplan zal worden ingegaan op informatiemanagement en monitoring. Het zorgteam vindt het opzetten van een managementinformatiesysteem de komende jaren van groot belang. De Rkc vindt het belangrijk voor de controlerende rol van de raad dat als gebruik wordt gemaakt van ontschotting of de voorziening sociaal domein dat inzichtelijk is voor de raad.

*Aanbeveling 9 in paragraaf 2.3*

## Bijlage 1 Verklaring begrippen en afkortingen

### Verklarende woordenlijst

Doelmatigheid van beleid:	Beleid is doelmatig of efficiënt als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.
Doeltreffendheid van beleid:	Beleid is doeltreffend of effectief als de inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel.
Monitoring van beleid:	Bij monitoring van beleid gaat het om het (voortdurend) volgen van de voortgang van beleid door herhaalde metingen. Dit biedt de mogelijkheid tot bijsturing.
Outcome (zie bijlage 6):	Gegevens over hoe het gaat met jeugd in de gemeente.
Output (zie bijlage 6):	Gegevens over het gebruik van de eerste – en tweedelijnszorg en de kosten die daarmee samenhangen.
Transformatie jeugdzorg:	De inhoudelijke vernieuwing van het jeugdbeleid met als doel de voorzieningen efficiënter en effectiever te maken. Daarbij gaat het om inhoudelijke vernieuwing en verandering van gedrag en cultuur.
Transitie jeugdzorg:	Overheveling van bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden voor de gespecialiseerde jeugdzorg rijk/provincie naar gemeenten.
Zorgpiramide: 	Grafische weergave van de verdeling van de zorg over 0e, 1e en 2e/3e lijn. Het aantal cliënten neemt af bij het stijgen in de piramide. Tegelijk nemen de zorgkosten per cliënt toe (specialistisch zorg kost meer).
Zorgteam Koggenland	Het zorgteam houdt zich binnen de gemeente Koggenland bezig met vragen over opvoeding, ouderenvoorzieningen, huishoudelijke hulp, mantelzorg, gezondheidszorg, vrijwilligerswerk, algemeen maatschappelijk werk, minimavoorzieningen, schuldhulpverlening enz. Organisatie en uitvoering van de jeugdzorg valt hieronder.

### Lijst van afkortingen

AMHK	Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling
BJZNH	Bureau Jeugdzorg Noord-Holland
BSK	Beleidsplan Sociaal Domein 'Koggenland voor elkaar' 2015-2106
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst (Hollands Noorden)
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg (Noord-Holland-Noord)
JBRA	Jeugd Bescherming Regio Amsterdam
KING	Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten
NJi	Nederlands Jeugdinstituut
NVRR	Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
Rkc	Rekenkamercommissie Koggenland
SKJ	Stichting Kwaliteitsregister Jeugd
SMART	Specifiek Meetbaar Acceptabel Realistisch en Tijdsgebonden
SMW	School Maatschappelijk Werk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WF7	Zeven samenwerkende Westfriese gemeenten
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

## Bijlage 2 Literatuurlijst

### Stukken gemeente Koggenland

*Collegestukken (o.a. collegeadvies en collegebesluit)*

1. Besluit Jeugdhulp (2014). (Collegebesluit 24/12/2014).
2. 05122013 Meerjarenovereenkomst Samis voor budgetsubsidie.
3. 09012014 Inzet voorschools advies team in 2014.
4. 20032014 Regionaal project 'Toegang tot de Jeugdzorg in West-Friesland'. Inclusief Samenwerkingsovereenkomst van 10 maart 2014.
5. 06052014 Positionering bureau Jeugdzorg.
6. 12052014 Aanbestedingsstrategie Inkoop Jeugdzorg 2015.
7. 20062014 Aanbestedingsstrategie Jeugdzorg Regio West Friesland.
8. 20062014 Samenwerkingsovereenkomst Jeugdzorg tussen gemeenten en dienstverleners.
9. 06102015 Contractmanagement en facturatie Jeugdhulp 2016.
- 10.09012015 Dienstverleningsovereenkomst gemeente Hoorn- Gemeente Koggenland betreffende Jeugdhulp.
- 11.09112015 Toekomstige constructie medewerkers Zorgteam Koggenland, N. Klaver.
- 12.17122015 Ouderbijdrage jeugdhulp 2015.
- 13.23032016 Kwartaalrapportage Q4 2015.
- 14.05042016 Innovatie en transformatie in bovenregionale specialistische hulp.
- 15.09062016 Inzet medewerkers Zorgteam in relatie tot aanbestedingsbeleid.
- 16.16062016 Verlenging contracten jeugdhulp voor 2017.
- 17.11082016 Communicatieplan Sociaal Domein.
- 18.09092016 Collegeadvies evaluatie beleidsplan sociaal domein, (D16.011477) inclusief D16.011183 Evaluatie 'Koggenland voor elkaar', Beleidsplan sociaal domein 2015-2016.
- 19.27092016 Collegeadvies: Facturatie jeugdhulp per 1-1-2017.
- 20.15122016 Collegeadvies : Transformatie specialistische jeugdhulp Noord-Holland Noord

*P&C-documenten (met de datum van de raadsvergadering)*

1. 10032014 Gemeenteraad Sturen met de programmabegroting.
2. 08052014 Vaststellen zomernotitie 2014 en Kadernota 2015. (collegeadvies, Zomernotitie 2014, Kadernota 2015, Raadsvoorstel, Raadsbesluit).
3. 10112014 Vaststellen Programmabegroting 2015. Inclusief aanbiedingsbrief.
4. 22042015 Kwartaalrapportage Q1 Sociaal Domein (commissie Burger & Bestuur).
5. 22062015 Vaststellen jaarrekening 2014. Inclusief accountantsrapport.
6. 22062015 Vaststellen Kadernota 2016.
7. 22062015 Vaststellen Zomernotitie 2015.
8. 28102015 Financiële extrapolatie 2015 Sociaal Domein.
9. 02112015 Vaststellen Programmabegroting 2016. Inclusief aanbiedingsbrief.
- 10.30112015 Kwartaalrapportage 2015, 3<sup>de</sup> kwartaal 2015. Inclusief brief college aan gemeenteraad van 4 november 2015.
- 11.28012016 Structurele inzet drang binnen Zorgteam Koggenland.
- 12.07022016 Kwartaalrapportage Q3 Sociaal Domein (commissie Burger & Bestuur).
- 13.13062016 Vaststellen Jaarstukken 2015. Inclusief nota van aanbidding.
- 14.13092016 Rapportage eerste halfjaar 2016 Sociaal Domein.
- 15.11072016 Vaststellen Kadernota 2017.
- 16.11072016 Vaststellen Zomernotitie 2016.
- 17.31102016 Vaststellen Programmabegroting 2017. Inclusief nota van aanbidding en aanvulling aanbiedingsbrief over begroting 2017 van 4 oktober 2016.



*Overige raadsstukken (raadsvoorstellen en raadsbesluiten bij)*

1. 10032014 Kaderstelling transitie Jeugdzorg. Met betrekking tot regionaal beleidskader 'Zorg voor Jeugd'. Inclusief o.a.:
  - a. Lokaal beleidskader Sociaal Domein
  - b. Regionaal Beleidskader 'Zorg voor Jeugd'
  - c. Regionaal transitiearrangement
  - d. Reactie transitiecommissie stelselwijziging Jeugd
  - e. Decentralisatiemonitor Koggenland (Wmo-kantoor).
2. 26032014 Besluitenlijst raad.
3. 26052014 Bespreking coalitieprogramma van 26 mei 2014.
4. 26052014 Beschikbaar stellen krediet organisatieontwikkeling en uitvoering decentralisatie zorgtaken.
5. 06102014 Beleidsplan Sociaal Domein 'Koggenland voor Elkaar' 2015-2016 (BSK) en besluitenlijst raad.
6. 06102014 Notitie regiovisie gedwongen kader.
7. 17112014 Regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling.
8. 15122014 Vaststellen verordeningen WMO en Jeugdzorg gemeente Koggenland inclusief brief Wmo-adviesraad Koggenland van 19 november 2015.
9. 24122014 Verordening Jeugdhulp gemeente Koggenland.
10. Beleidsregels jeugdhulp 2015 gemeente Koggenland.
11. 21092015 Kwartaalbrief uitvoering Jeugdwet en Wmo 2015, Ministerie VWS.
12. 26102015 Brief Transitiecommissie Sociaal Domein 'Mogelijk maken wat nodig is'.
13. 26102015 Plan van aanpak 'Jeugd op straat in Koggenland'.
14. 16022016 Gewijzigde verordening Jeugdhulp gemeente Koggenland.
15. 25012016 Wijzigingen verordeningen WMO en Jeugdzorg.
16. 13022017 Keuzenotitie beleidsplan Sociaal Domein 2017-2020.

*Overige stukken met name vanuit het Zorgteam Koggenland*

1. Structuur transformatie sociaal domein gemeente Koggenland.
2. Verantwoording subsidie RSA projecten, Provincie Noord-Holland, 27 juli 2015, beleidsmedewerkster gemeente Opmeer.
3. Transformatieagenda Specialistische Jeugdhulp Noord-Holland Noord, 15 november 2016
4. 18052016 Verslag 1<sup>ste</sup> periodegesprek Leger des Heils (Voorbeeld gesprek zorgaanbieder)

**Overige documenten**

1. Gemeente Noordoostpolder (2015). Managementrapportage Sociaal domein (Wmo, werk & inkomen en jeugd).
2. I&O Research (2016). Cliëntervaringsonderzoek Jeugd, Gemeente Koggenland.
3. I&O Research (2014). Monitor Sociaal Domein, Gemeente Koggenland.
4. I&O Research (2015). Monitor Sociaal Domein, Gemeente Koggenland.
5. Jeugdwet (2014).
6. Nederlands Jeugdinstituut, NJi (2016). Monitors voor de jeugdhulp. Kwaliteit door grip op cijfers.
7. Nederlands Jeugdinstituut, NJi (2014). Outcome in zicht. Werken met prestatieindicatoren in de jeugdhulp.
8. Nederlands Jeugdinstituut, NJi (2013), T. Van Yperen *et al.* Transformeren met beleid. Maatschappelijke resultaten, kwaliteitsindicatoren en ombouwscenario's transitie jeugdzorg.
9. NSOB, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2015), J. Schram *et al.* Vormgeven aan verantwoording, Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktisch houvast.



10. Onderzoekcentrum Drechtsteden (2016).
11. Rekenkamercommissie Dordrecht (2015). Voor de (d)Raad ermee! Sturing en controle in het Sociale domein van Dordrecht.
12. Rekenkamer Nijmegen, Sturen op Zorg (2017). Onderzoek Wmo en Jeugdzorg: informatievoorziening aan de gemeenteraad.
13. Rekenkamer Rotterdam (2014). Verslag workshop decentralisaties jeugdzorg.
14. Rekenkamer Utrecht (2014). Jeugdhulp in ontwikkeling; een onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg in Utrecht.
15. Rekenkamer Zaanstad (2015a). Transformatie zorg voor de jeugd – Bestuurlijk rapport.
16. Rekenkamer Zaanstad (2015b). Transformatie zorg voor de jeugd – Onderzoeksrapport.
17. Verwey Jonker Instituut (2015). Beleids- en sturingsinformatie jeugd IJsselland.
18. Verwey Jonker Instituut (2015). De gemeenteraad in een nieuwe rol. Over democratische legitimiteit in het sociale domein.
19. WF7 (2013). Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018.
20. WF7 en deelnemende partijen (2014). Samenwerkingsovereenkomst (maart 2014). Samenwerkingsafspraken Project 'Toegang tot Jeugdhulp in West-Friesland'.

## Websites

- <http://www.bvoijsselland.nl/1/bvo-jeugdzorg-ijsselland/>
- <http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/>
- <http://www.kerncijfers-drechtsteden.nl/>
- <https://www.kinggemeenten.nl/secties/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein-het-kort>
- <https://www.kinggemeenten.nl/secties/stapelingsmonitor/stapelingsmonitor>
- <https://www.kwiz.nl/Jeugd/Monitor-Jeugd.html>
- <https://www.nvrr.nl/nieuws/69219/3D-denktank-sociaal-domein>
- <https://www.panteia.nl/themas/sociale-vraagstukken/zorg/interactieve-jeugdzorg-monitor/>
- <http://richtlijnenjeugdhulp.nl/>
- <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13/>
- <http://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>
- [http://waarstaatjegemeente.nl/Jive/Report?id=cbs\\_sm\\_2013](http://waarstaatjegemeente.nl/Jive/Report?id=cbs_sm_2013)

## **Bijlage 3 Lijst van geïnterviewde personen**

### Interview over beleidsaspecten

Natasha Klaver: afdeling Welzijn & Zorg, beleidsmedewerker jeugd  
Jiske Schurink: afdeling Welzijn & Zorg, manager Zorgteam Koggenland

### Interview over de uitvoering van het beleid

Marit Gieling: casemanager jeugd (12-23 jaar)  
Patricia Visser: casemanager jeugd en gezin (0-4 jaar)

### Interview (schriftelijk) over de financiën

Natasha Klaver: afdeling Welzijn & Zorg, beleidsmedewerker jeugd  
Linda van Dijk: afdeling Financiën, sociaal domein

## Bijlage 4 Ontwikkeling jeugdbeleid in Westfriesland

In deze bijlage geeft een overzicht van een aantal belangrijke afspraken die in de regio (met de zeven Westfriesse gemeenten) zijn gemaakt.

### Doeltreffendheid

De visie die in het Programmaplan Decentralisaties West-Friesland is vastgelegd luidt: *'Meer doen door meedoen, op basis van ieders eigen kracht!'* Het uiteindelijke doel/maatschappelijk effect van de transitie en transformatie van de jeugdhulp in West-Friesland is: *'Ieder kind groeit gezond en veilig op en kan zo zelfstandig mogelijk deelnemen aan het maatschappelijk leven, rekening houdend met zijn of haar ontwikkelingsniveau.'*

De gemeenten hebben samen de volgende ambities vastgesteld<sup>46</sup>:

- Veiligheid van de jeugdige staat voorop.
- De sociale omgeving levert een actieve bijdrage aan het opvoeden en opgroeien van kinderen en jongeren.
- Professionele begeleiding, ondersteuning en zorg is gebaseerd op de vraag van de jeugdige en hun ouders.
- Professionele begeleiding, ondersteuning en zorg is effectief, snel en eenvoudig beschikbaar.
- De zorg wordt volgens het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur uitgevoerd.
- Het regionale voorzieningenaanbod is aanvullend op het lokale aanbod.
- Er is (waar mogelijk) keuzevrijheid voor de jeugdige of het gezin.
- Jeugdzorg dient er op gericht te zijn dat jeugdigen en hun ouders (weer) regie gaan voeren op hun eigen leven.

De manier waarop de zeven gemeenten in Westfriesland het benoemde maatschappelijk effect willen bereiken, is uitgewerkt langs de lijn van problemen oplossen in de eigen leefomgeving, via de eigen kracht van de jeugdige en het gezin, tot het daadwerkelijk inzetten van zorg en ondersteuning in het aanbod van jeugdhulp en ondersteuning. Dit is kort samengevat in de onderstaande tabel.

Tabel 1. Overzicht uitgangspunten voor beleid regionaal WF7

Uitgangspunten voor beleid regionaal WF7
<i>Leefomgeving: preventie en basisvoorzieningen</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewone leven staat centraal</li> <li>• Een pedagogische civil society</li> <li>• Een sterk algemeen toegankelijk aanbod</li> <li>• Adequaat anticiperen op signalen door iedereen in de leefomgeving van ouders en jeugdigen</li> <li>• Professionele opvoeders dichtbij en zichtbaar in de directe leefomgeving van het gezin</li> </ul>
<i>Toegang tot jeugdhulp</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plek waar signalen en vragen rondom opvoeden opgroeien terecht komen, is laagdrempelig en herkenbaar (digitaal, telefonisch en fysiek)</li> <li>• Manier waarop signalen en vragen rondom opvoeden en opgroeien worden opgevangen is samenhangend en sluitend</li> <li>• Gebiedsgericht werken en organiseren</li> </ul>
<i>Inzetten bieden van zorg</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezin behoudt de regie en wordt ondersteund wanneer nodig</li> <li>• Eigen kracht en herstel van het gewone leven</li> <li>• Zorg in eigen leefomgeving: gebiedsgerichte teams</li> </ul>

<sup>46</sup> WF7 (2013). Beleidskader 'Zorg voor Jeugd' 2014-2018.

- Teams bestaan uit generalisten
- Vraaggericht en sociaal domein breed werken
- Zorg volgens principe: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur
- Mandaat voor inzet van zorg ligt bij het gebiedsgericht team (geen externe toets)
- Hulp in juiste proporties: licht als mogelijk, zwaar waar nodig
- Zorgaanbod zo veel mogelijk in leefomgeving van het kind
- Integraal zorgaanbod (zonder overlap)
- Waarborgen van de veiligheid van het kind
- Keuzevrijheid bij inzet van zwaardere zorg
- Hoog specialistische zorg moet snel en flexibel ingezet kunnen worden
- Specialisten delen hun kennis met professionals die werken met kinderen
- Calamiteitenprotocol (crisisbeheersing)

#### *Resultaat van zorg*

- Gezin met een probleem ervaart vergroting van veiligheid en zelfredzaamheid
- Gezin en sociale omgeving zijn tevreden over het resultaat van de hulp
- Minder toestroom tot specialistische zorg
- Kosten van de (specialistische) jeugdzorg verminderen: uiteindelijk minimaal 15%

#### *Gedwongen kader (jeugdbescherming en jeugdreclassering)*

- Na een justitiële uitspraak gegarandeerd aanbod van jeugdbescherming en jeugdreclassering
- Zorgcontinuïteit bij aansluiting vrijwillig en gedwongen kader
- Zo weinig mogelijk jeugdigen uit hun sociale omgeving halen.

Beleid zoekt aansluiting bij basisvoorwaarden om goed te functioneren, zoals goede huisvesting, dagbesteding (arbeid, school, vrije tijd) en een minimuminkomen. Gebreken in deze voorwaarden vormen belangrijke risicofactoren in de ontwikkeling en opvoeding van jeugdigen.

Vaststelling regionaal beleidskader 'Zorg voor Jeugd' door de raad van Koggenland op 10 maart 2014:

**BESLUIT** 1. met betrekking tot het regionaal beleidskader 'Zorg voor Jeugd', wordt uw raad voorgesteld om:

**A. In te stemmen met de 4 benoemde toetsingscriteria:**

- ∖ Het gezin met een probleem ervaart vergroting van de veiligheid en de zelfredzaamheid.
- ∖ Het gezin en de sociale omgeving zijn tevreden over het resultaat van de hulp.
- ∖ De toestroom naar de specialistische jeugdzorg vermindert.
- ∖ Behandelingskosten in (specialistische) jeugdzorg verminderen met tenminste 15%.

**B. In te stemmen met de 4 zorginhoudelijke organisatieprincipes voor de jeugdhulp in de regio West Friesland:**

- ∖ Versterken en benutten van eigen kracht, waarbij het gewone leven centraal staat.
- ∖ Sterk algemeen toegankelijk aanbod dichtbij, bijvoorbeeld via peuterspeelzalen.
- ∖ Deskundige hulp en snel en flexibel in de buurt bereikbaar, via de gebiedsgerichte teams.
- ∖ Specialistische hulp op aanvraag van het gebiedsteam (daarnaast kunnen ook de huisarts en de gezinsvoogd specialistische hulp inschakelen).

**C. De toeleiding naar (boven)regionale jeugdhulp te leggen bij lokale Zorgteams waarbij:**

- ∖ De toeleiding naar (boven)regionale hulp wordt vormgegeven in een toegangsprotocol dat richtinggevend is.
- ∖ Specifieke benodigde expertise wordt op bovenregionaal niveau georganiseerd.

**D. In te stemmen met de 5 verantwoordelijkheidsniveau 's:**

- ∖ Per gemeente is men verantwoordelijk voor hun eigen jeugdzorgbudget.
- ∖ Lokale verantwoordelijkheid voor basisvoorzieningen en gebiedsgerichte teams.
- ∖ Regionale samenwerking m.b.t. facilitering van onder meer deskundigheidsbevordering, registratie en inzet van aanvullende expertise ten behoeve van de lokale uitvoering.
- ∖ (Boven) regionale samenwerking m.b.t. de inkoop van specialistische zorg.
- ∖ Landelijke afspraken over de beschikbaarheid van landelijke voorzieningen.

**E. Op basis van het beleidskader op regionaal niveau te kiezen voor een sturingsmodel.**

**F. Op basis van regionale afspraken budgetten beschikbaar stellen voor de uitgaven voor gezamenlijke regionale en bovenregionale verplichtingen of inkopen.**

## **Doelmatigheid**

In het regionale beleidskader is aangegeven, dat er jaarlijks een lokaal uitvoeringsplan met betrekking tot de integrale aanpak binnen het sociaal domein opgesteld zal worden. Ook worden er randvoorwaarden gesteld aan professionals (competentie-eisen en taxatie-instrumenten) en wordt er een dekkend netwerk tot stand gebracht om signalen op te vangen (met naast professionals op gebied van jeugdzorg ook bv. woningbouwcorporaties, arbeidsbemiddeling, jongerenwerk en vrijetijdsbesteding). De exacte competenties van de professionele opvoeders (in bv. de kinderopvang, leerkrachten) zijn een lokale aangelegenheid.

Landelijke eisen aan de aanbieders van jeugdhulp, zoals opgenomen in de Jeugdwet, zijn:

1. hanteren van de norm van verantwoorde hulp, inclusief de verplichting om geregistreerde professionals in te zetten;
2. gebruik van een hulpverleningsplan of plan van aanpak als onderdeel van verantwoorde hulp;
3. systematische kwaliteitsbewaking door de jeugdhulpaanbieder;
4. verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor alle medewerkers van een jeugdhulpaanbieder, voor uitvoerders van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering; de verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
5. de meldplicht calamiteiten en geweld;
6. verplichting om de vertrouwenspersoon in de gelegenheid te stellen zijn taak uit te oefenen.

Inspectie Jeugdzorg (IJZ) is verantwoordelijk voor het onderzoeken van de kwaliteit van de jeugdhulp in algemene zin. Samen met de IGZ (Inspectie voor de Gezondheidszorg) houdt de IJZ toezicht op de naleving van de wet door de jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen.

Toetsing van tevredenheid vanuit perspectief van cliënten is belangrijk. Na 2015 ook participatie in de uitvoering van beleid en de evaluatie ervan. Er zijn wettelijke vereisten voor jaarlijks tevredenheidsonderzoek en participatie daarbij van belanghebbende natuurlijke – en rechtspersonen. Het college moet hen betrekken en een werkwijze vastleggen in een verordening.

De regio West-Friesland heeft de volgende uitgangspunten voor participatie benoemd:

- Ouders, jeugdigen en cliënten worden gezien als volwaardige gesprekspartners.
- Er wordt aandacht en energie gestoken in heldere verwachtingspatronen naar groepen die participeren; en daarbij worden ook de grenzen van de mogelijkheden aan gegeven.
- Juiste en tijdige informatieverstrekking. Er moet helderheid bestaan over het onderwerp van participatie, rolverdeling en de manier waarop het participatieproces vorm krijgt.
- Meedoen is maatwerk; elk besluitvormingstraject is anders en het participatietraject zal daarop worden aangepast.
- De regio West-Friesland betreft jeugdigen en hun ouders, instellingen en organisaties actief bij de voorbereiding van het beleid op het gebied van jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.
- Bij de participatie wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de structuren van het complete sociale domein. Ouders, jeugdigen en cliënten hebben vaak met meerdere beleidsterreinen te maken.

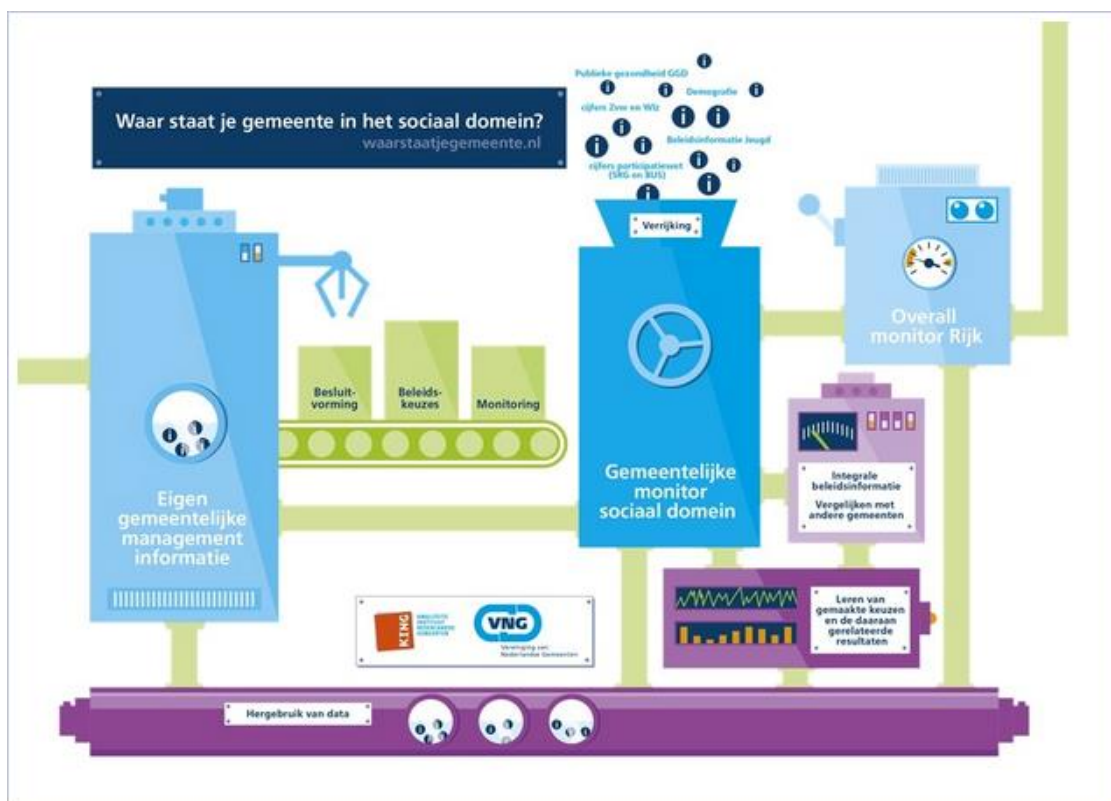
## Bijlage 5 Overzicht algemene monitoringsinstrumenten

### *Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein*<sup>47</sup>

Dit meetinstrument is ontwikkeld op initiatief van de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), KING (Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten) en gemeenten. Het ondersteunt gemeenten bij de informatievoorziening voor de gemeenteraad en de burgers. De monitor geeft inzicht in verschillende indicatoren, waarmee de maatschappelijk effecten kunnen worden onderzocht. De managementinformatie van gemeenten vormt de basis voor de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Gemeenten leveren deze gegevens aan bij het CBS. De monitor wordt tweemaal per jaar gepubliceerd op [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl).

De Transitiecommissie Sociaal Domein heeft gemeenten in het verleden aangesproken om gebruik te maken van deze gemeentelijke monitor. Half augustus 2015 maakten 255 gemeenten gebruik van deze monitor. De TSD heeft daarom de oproep aan gemeenten met klem herhaalt om gebruik te maken van deze monitor.<sup>48</sup>

Een landelijk meetinstrument maakt vergelijking tussen gemeenten mogelijk. Daarbij gaat het niet zozeer om vergelijking van absolute scores, maar gaat het vooral om het inzicht op welke manier opgemerkte trends ook in andere gemeente voorkomen.



Figuur 1. Proces van de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein

Gemeenten kunnen naar eigen inzicht en behoefte over specifieke items informatie verzamelen en rapporteren in aanvulling op de Gemeentelijke monitor sociaal domein. De gegevens zijn op verschillende manieren toegankelijk (zie figuur 2).

<sup>47</sup> <https://www.kinggemeenten.nl/secties/gemeentelijke-monitor-sociaal-domein>

<sup>48</sup> Brief Transitiecommissie Sociaal Domein aan Minister BiZa van 3 september 2015. Deze is ter kennisgeving gebracht aan colleges en gemeenteraden.





Figuur 2. Toegang tot gegevens Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein

### Dashboard

Op [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is een *dashboard*<sup>49</sup> ontwikkeld, waar de gegevens van de verschillende beleidsterreinen per gemeente opgevraagd kunnen worden. Het is ook mogelijk hier een vergelijking te maken met Nederland, de provincie Noord-Holland, stelijkheidsklasse, grooteklasse of woningwetregio (Noord-Holland Noord). Bij de presentatie van de overzichten wordt veel gebruik gemaakt van visualisatie. Dit maakt de informatie erg toegankelijk. Figuur 3 toont een paar voorbeelden van overzichten voor de gemeente Koggenland in vergelijking met Nederland.

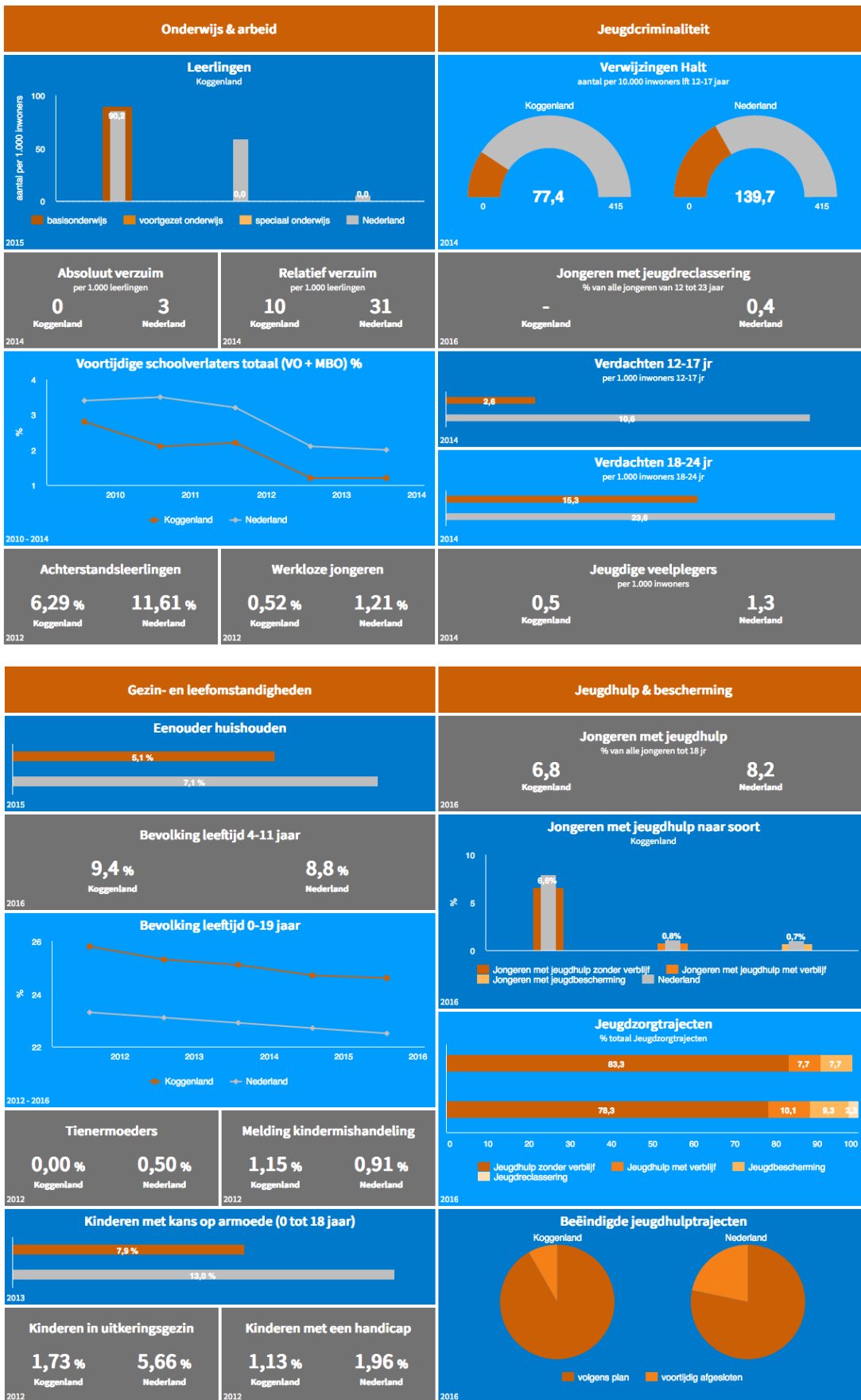
### Database

Via [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) is ook specifieke beleidsinformatie over jeugd en jeugdhulpverlening beschikbaar. Vanuit de grafische presentatie van het dashboard (zie hiervoor) kan doorgedrukt worden naar de onderliggende *database*. Hier zijn overzichten op te vragen over de volgende aspecten:

- Jeugdzorgtrajecten
- Beëindigde trajecten naar duur
- In- en uitstroom naar reden
- Duur beëindigde trajecten naar verwijzer
- Jongeren met jeugdzorg per wijk
- Indicatoren jeugdzorggebruik
- Stapeling Jeugdzorg
- Kosten Jeugdzorg
- Uitvoerder Jeugdhulp zonder verblijf.

<sup>49</sup> <http://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/Jeugd-en-jeugdhulpverlening--c13/>





Figuur 3. Voorbeeld: overzicht Jeugd en jeugdhulpverlening: Koggenland in vergelijking met Nederland

Een voorbeeld van informatie uit de database van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) staat hieronder.

Beleidsinformatie Jeugd - Koggenland					Legenda
	eerste helft 2015	tweede helft 2015	eerste helft 2016		
Jeugdzorgtrajecten totaal	415	450	390	< 90	
Jeugdzorgtrajecten - Jeugdhulp totaal	380	415	355	90 < 180	
Jongeren met jeugdzorg - totaal	370	420	360	180 < 270	
Jongeren met jeugdhulp - totaal	360	405	345	270 < 360	
Jongeren met alleen jeugdhulp	325	375	320	>= 360	
Jongeren met jeugdhulp en jeugdbescherming	30	30	25	Bron	
Jongeren met jeugdhulp en jeugdreclassering	-	-	-	CBS Jeugd	
Jongeren met jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering	-	-	-		
Jongeren met jeugdbescherming - totaal	40	40	35		
Jongeren met alleen jeugdbescherming	10	10	10		
Jongeren met jeugdbescherming en jeugdreclassering	-	-	-		
Jongeren met jeugdreclassering - totaal	-	-	-		
Jongeren met alleen jeugdreclassering	-	-	-		

Figuur 4. Voorbeeld van specifieke informatie voor Koggenland uit de database<sup>50</sup>

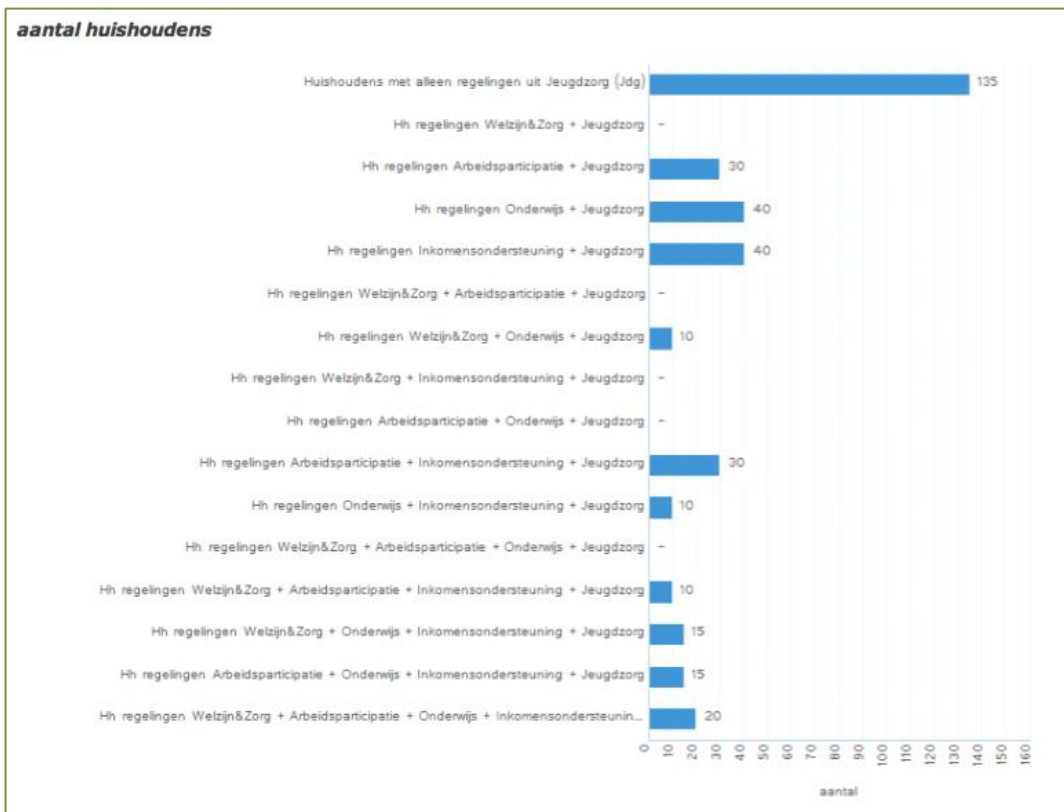
### Stapelingsmonitor

Tot 2013 was via KING ook de Stapelingsmonitor voor Koggenland beschikbaar<sup>51</sup>. De Stapelingsmonitor gaf inzicht in het gebruik van meerdere regelingen/voorzieningen door huishoudens. Het ging om regelingen en voorzieningen op het gebied van: arbeidsparticipatie, inkomensondersteuning, welzijn en zorg, onderwijs en jeugd. Deze monitor gaf o.a. inzicht in de verhouding van het gebruik van regelingen ten opzichte van Nederland, het gebruik per regeling, het gebruik naar aantal regelingen per huishouden en de stapeling van het gebruik van regelingen.

Figuur 5 laat het overzicht van de stapelingen in het cluster Jeugdzorg in Koggenland in 2013 zien. Na 2013 is er geen aparte stapelingsmonitor beschikbaar, maar vanaf 2015 is wel specifieke informatie beschikbaar uit de database van [waarstaatjegemeente.nl](http://www.waarstaatjegemeente.nl) (zie boven).

<sup>50</sup> <http://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>

<sup>51</sup> <https://www.kinggemeenten.nl/secties/stapelingsmonitor/stapelingsmonitor>



Figuur 5. Stapeling gebruik regelingen in cluster Jeugdzorg<sup>52</sup> in Koggenland in 2013

Een overzicht voor het verloop van verschillende indicatoren voor de periode 2011-2013 is in de volgende figuur samengevat.

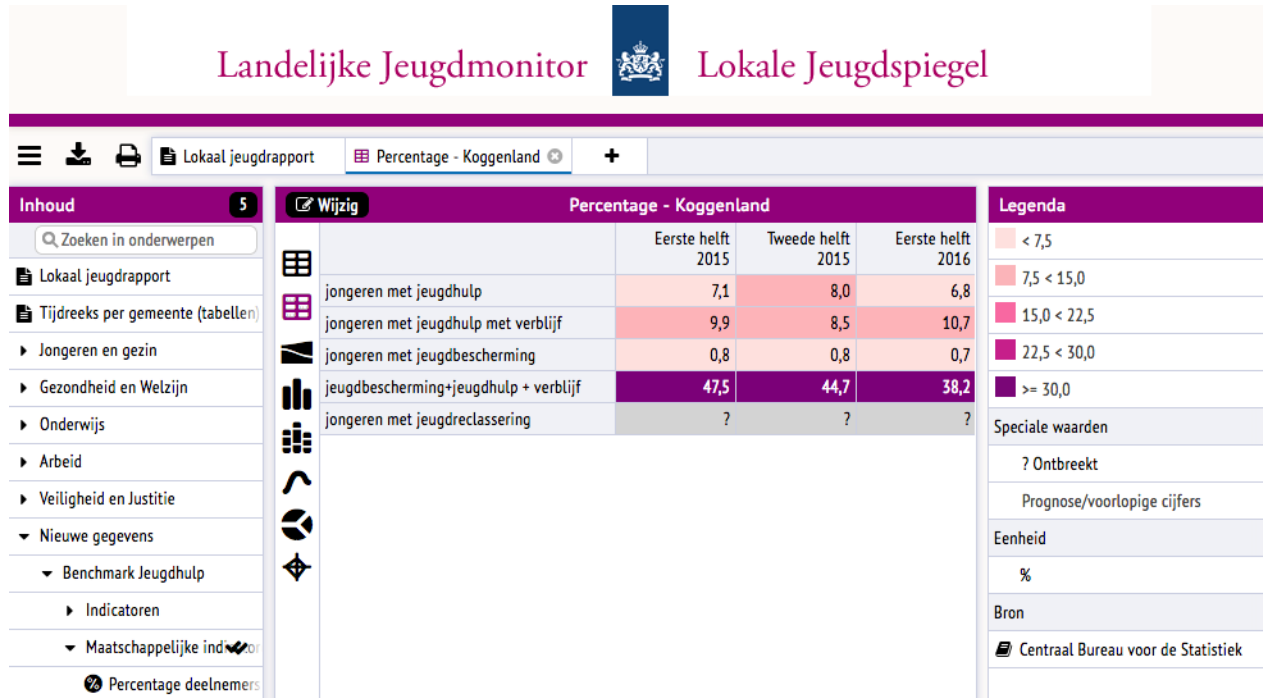
Wijzig		Stapelingsmonitor - Koggenland			Legenda	
		2011	2012	2013		
	Huishoudens met regelingen	4.155	4.415	4.320		>= 1.600
	Jeugdzorg ondertoezichtstelling	20	30	25		< 400
	Jeugdzorg voogdij	10	-	15		< 400
	Jeugdzorg jeugdreclassering	10	-	-		< 400
	Ambulante jeugdzorg	25	30	35		< 400
	Jeugdzorg dagbehandeling	-	10	-		< 400
	Residentiële jeugdzorg	10	-	-		< 400
	Jeugdzorg pleegzorg	25	25	20		< 400
	AWBZ-indicatie individuele begeleiding (BIJ)	-	30	35		< 400
	AWBZ-indicatie groepsbegeleiding (BIJ)	-	40	40		< 400
	AWBZ-indicatie persoonlijke verzorging (BIJ)	-	-	-		< 400
	AWBZ-indicatie verpleging (BIJ)	-	-	-		< 400
	AWBZ-indicatie kort verblijf (BIJ)	-	15	15		< 400
	AWBZ-indicatie zorg met verblijf (BIJ)	-	-	-		< 400
	Eerstelijns GGZ vanuit Zw (jongeren <18 jaar)	-	60	55		< 400
	Tweedelijns GGZ vanuit Zw (jongeren <18 jaar)	-	270	-		< 400
	Overige GGZ vanuit Zw (jongeren <18 jaar)	-	-	255		< 400
	Huishoudens met 1 tm 5 regelingen	3.860	4.210	4.055		>= 1.600
	Huishoudens met 6 tm 10 regelingen	285	190	255		< 400
	Huishoudens met 10 regelingen of meer	15	-	15		< 400

Figuur 6. Stapelingsmonitor Koggenland 2011 - 2013

<sup>52</sup> [http://waarstaatjegemeente.nl/Jive/Report?id=cbs\\_sm\\_2013](http://waarstaatjegemeente.nl/Jive/Report?id=cbs_sm_2013)

### Jeugdmonitor van het CBS<sup>53</sup>

De Jeugdmonitor is ontwikkeld in opdracht van verschillende ministeries (VWS, OCW, SZW en Veiligheid en Justitie) en bedoeld om een samenhangend beeld te geven van de situatie van de jeugd in Nederland. Via de Jeugdmonitor StatLine kan een gebruiker zelf tabellen en grafieken samenstellen. Een overzicht van enkele gegevens uit deze monitor voor Koggenland is hieronder weergegeven.



Figuur 7. Voorbeeld: overzicht van Landelijke Jeugdmonitor van het CBS

Het is ook mogelijk een vergelijking te maken tussen gebieden, bijvoorbeeld tussen gemeenten in een bepaalde regio.

### Monitors van het NJi

Het Nederlands Jeugdinstituut (Nji) is een kennisnetwerkorganisatie voor jeugd- en opvoedingsvraagstukken. Betrokken partijen zijn landelijke en lokale overheden, agentschappen, branche- en beroepsorganisaties, instellingen, fondsen en andere kennisorganisaties. Het NJi ontwikkelt en beheert verschillende monitors over uiteenlopende gebieden<sup>54</sup>. Zo zijn er bijvoorbeeld monitors die gericht zijn op het in beeld brengen van de actuele situatie rond jeugd in een gemeente, maar er zijn ook monitors die zich op een specifieke doelgroep, zoals pleegzorg of kindermishandeling, richten.

### Commerciële tools voor monitoring

Er zijn een aantal commerciële bedrijven die instrumenten hebben ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het monitoring op het gebied van de jeugdzorg. Voorbeelden zijn:

- Interactieve Jeugdzorg Monitor van Panteia<sup>55</sup>, waarmee gemeente hun beleidsvoornemens vooraf kunnen toetsen op opbrengsten en kosten
- Monitor Jeugdzorg van KWIZ<sup>56</sup>, speciaal ontwikkeld voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties om de regievoering te ondersteunen.

<sup>53</sup> <http://jeugdmonitor.cbs.nl/nl-nl/>

<sup>54</sup> NJi (2016). Monitors voor de jeugdhulp. Kwaliteit door grip op cijfers.

<sup>55</sup> <https://www.panteia.nl/themas/sociale-vraagstukken/zorg/interactieve-jeugdzorg-monitor/>

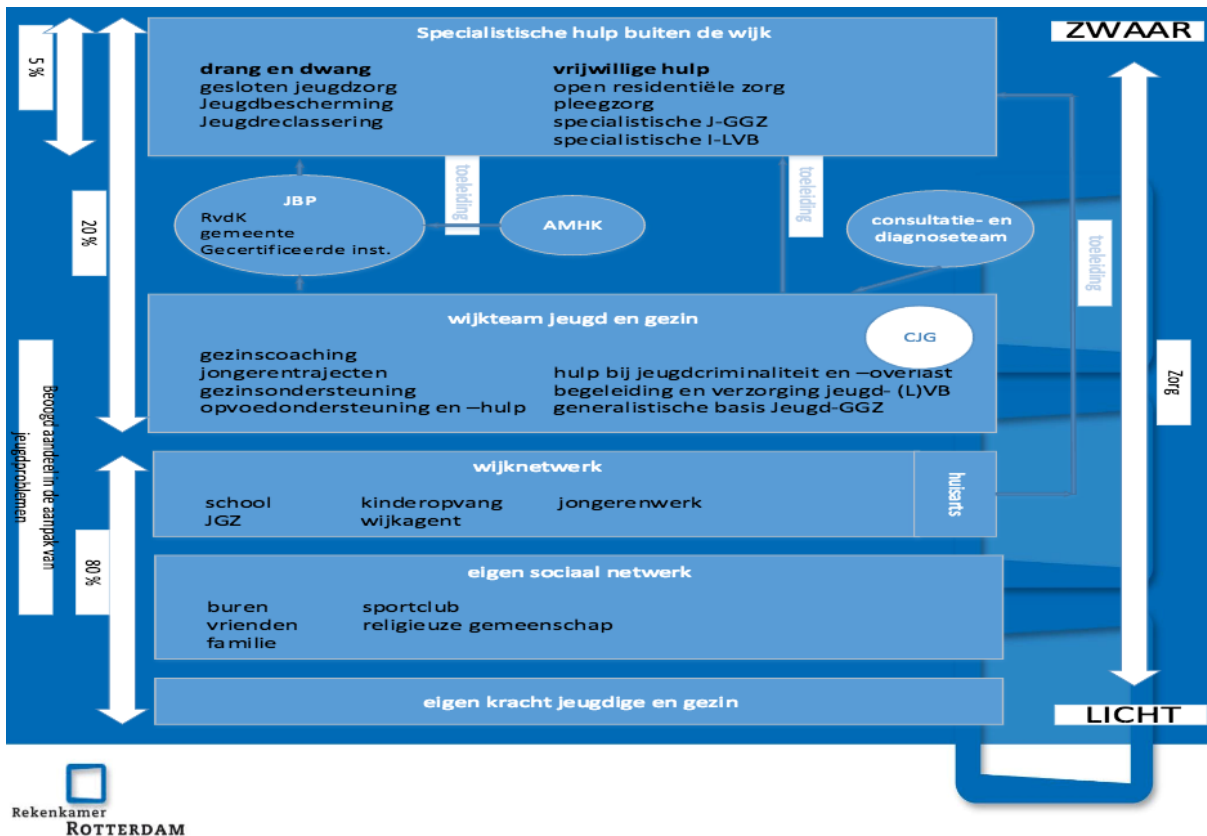
<sup>56</sup> <https://www.kwiz.nl/Jeugd/Monitor-Jeugd.html>

## Bijlage 6 Goede voorbeelden van andere gemeenten

### Doeltreffendheid

#### Gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft een duidelijk model van het nieuwe jeugdstelsel, waarin het beoogde aandeel in de aanpak van jeugdproblemen voor verschillende delen in het model is gekwantificeerd<sup>57</sup>. Het model geeft duidelijk de link met de zwaarte van de zorg weer. Een dergelijk model kan bij tussentijdse evaluatie richting de raad worden gebruikt om de stand van zaken en ontwikkelingen visueel inzichtelijk te maken.



Figuur 1 Functioneel model Nieuw Rotterdams Jeugdinstelsel

### Doelmatigheid

#### Gemeente Zaanstad

De doelen die gesteld zijn moeten goed te volgen zijn. De gemeente moet zorgen dat er een goed monitoringsysteem is voor evaluatie van volumes, resultaten en kosten. De resultaten van de monitoring moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan deze doelen (RK Zaanstad, 2015a).

Om grip te krijgen op de doelmatigheid van het jeugdbeleid kan gebruik gemaakt worden van *risicomangement*. De gemeente moet zorgen dat de risico's goed in beeld zijn en dat deze periodiek worden geïnventariseerd. Op het gebied van de jeugdzorg moeten er op verschillende onderdelen risico's in kaart worden gebracht en geëvalueerd. RK Zaanstad (2015b) heeft een overzicht gemaakt knelpunten in het risicodossier van de gemeente Zaanstad en een groot aantal risico's benoemd, o.a. transitierisico's, transformatierisico's, risico's voor het programma jeugd en zorg in de

<sup>57</sup> Rekenkamer Rotterdam (2014). Verslag workshop decentralisatie jeugdzorg.

begroting en risico's in het risicodossier jeugd. Daarnaast is ook een overzicht gemaakt van knelpunten die ontbreken in het risicodossier van de gemeente, waaronder risico's die samenhangen met de organisatiewijze, met de werkwijze, met de samenwerking met partners en/of met financiering en monitoring.

In de begroting van Zaanstad wordt in de programmabegroting bijvoorbeeld een risicokleurenkaart (groen, oranje, rood) toegepast voor de top 20 van financiële risico's. Een risico in het groene gebied vormt geen direct gevaar voor de continuïteit van de organisatie. Een 'oranje' risico vraagt om aandacht. Een risico met een score in het rode gebied vereist directe aandacht om te voorkomen dat de financiële positie van de gemeente wordt bedreigd. Dit zou ook toegepast kunnen worden voor risico's in het maatschappelijk domein (RK Zaanstad, 2015b). Het is van belang om naast inzicht in risico's ook inzicht in (genomen of mogelijke) beheermaatregelen te hebben en in de (mogelijke) effecten hiervan.

## Monitoring

### Dashboard Drechtsteden

Zes gemeenten in Zuid-Holland (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht) werken op bepaalde terreinen samen als de zgn. Drechtsteden. De gemeenten Alblasserdam en Sliedrecht vallen net als Koggenland in de gemeentegrootteklasse < 25.000 inwoners. Deze gemeenten hebben samen een Monitoringsplan 3D opgesteld voor informatievoorziening over het sociale domein. Er is hierbij aandacht voor zowel kwantitatieve (*tellen*) als kwalitatieve (*vertellen*) informatie. Het Onderzoekcentrum Drechtsteden ontsluit voor de zes gemeenten op inzichtelijke manier, met behulp van infographics, informatie over uiteenlopende beleidsonderwerpen (zie figuur 2). De achterliggende cijfers kunnen ook in tabelvorm worden gepresenteerd.



Figuur 2. Belangrijke cijfers en ontwikkelingen voor de Drechtsteden visueel weergegeven<sup>58</sup>

<sup>58</sup> <http://www.kerncijfers-drechtsteden.nl/>



De gemeente Dordrecht heeft in de programmabegroting van 2015 indicatoren op het gebied van Jeugd en Onderwijsbeleid opgenomen met een concrete ambitie of streefwaarde richting 2018<sup>59</sup>.

### *Regio IJsselland*

De provincie Overijssel werken 11 gemeenten samen in de BVO (bedrijfsvoeringsorganisatie) Jeugdzorg IJsselland<sup>60</sup>. In dit samenwerkingsverband zitten vier kleinere gemeenten (< 25.000 inwoners): Ols-Wijhe, Ommen, Staphorst en Zwartewaterland. De BVO ondersteunt de gemeentelijke Toegangen bij de uitvoering van hun taken met gegevens over financiën, wachtlijsten en instroom en doorstroom.

Het Verwey Jonker Instituut<sup>61</sup> heeft voor de gemeenten in de Regio IJsselland een set van indicatoren ontwikkeld, die aansluit bij de informatie behoefte van de betrokken gemeenten op het gebied van jeugdzorg. De verzamelde gegevens zijn zowel gericht op *strategische sturing* (informatie die bruikbaar is voor colleges en raden van gemeenten) als op *tactische sturing* (beleidsinformatie voor programmamanagers/afdelingshoofden/managers van de toegangsfunctie). Er is een algemene set van indicatoren opgesteld, maar aanpassingen of toevoegingen van indicatoren voor individuele gemeenten zijn mogelijk.

In de indicatorenset wordt onderscheid gemaakt tussen meting van:

- **output:** gegevens over het gebruik van de eerste – en tweedelijnszorg en de kosten die daarmee samenhangen
- **outcome:** gegevens over hoe het gaat met jeugd in de gemeente
- **kwaliteit** van de geleverde hulp: gebaseerd op ervaringen van cliënten en medewerkers.

De indicatorenset sluit aan bij landelijke definities en gegevenssets, zoals van het CBS en NJi. Van alle indicatoren is aangegeven:

- of het tactische en/of strategische informatie betreft
- start van registratie
- bron
- schaalniveau: gemeente of wijk
- meetfrequentie (tactisch en strategisch), bv. continu, per kwartaal of twee jaarlijks.

Ook is er aandacht voor de beschikbaarheid van een nulmeting. Als voorbeeld is hieronder een deel van de indicatorenset weergegeven (figuur 3).

---

<sup>59</sup> Rekenkamercommissie Dordrecht (2015). Voor de (d)Raad ermeel!

<sup>60</sup> <http://www.bvoijsselland.nl/1/bvo-jeugdzorg-ijsselland/>

<sup>61</sup> Verwey Jonker Instituut (2015). Beleids- en Sturingsinformatie Jeugd IJsselland.

<b>Output: Basisvoorzieningen jeugd</b>								
	Tactisch (T) / Strategisch (S)	Start 1 = 1/1/15 2 = in loop 2015	Bron	W = wijk(team) <sup>1</sup> G = gemeente	Schaalniveau G = gemeente S = strategisch	Meetfrequentie T = tactisch S = strategisch	Nulmeting? Laatste jaar beschikbaar	Opmerking
Percentage kinderen (0-4) dat op het consultatie-bureau komt (verschillende leeftijden 0-4 jaar)	S	2	JGZ	G	S Jaarlijks	2013		
Percentage kinderen dat op afspraak schoolarts komt (5, 10 en 13 jaar)	S	2	JGZ	G	S Jaarlijks	2013		
Percentage van jongeren en ouders bekend met toegangsfunctie	S	2	GGD (nieuw)	G	S 1x / 2 jaar	Nee	Toe te spitsen op ouders / jongeren die opvoed-/opgroei problemen ervaren. (extra nulmeting begin 2015?)	
Financiële inzet nulde lijn	S	2	P&C gemeente	G	S jaarlijks	2013	Regionale afstemming over definitie/afbakening nodig	

Figuur 3. Fragment indicatorenset beleids- en sturingsinformatie jeugd IJsselland<sup>17</sup>

De BVO rapporteert ieder kwartaal aan de gemeenten, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de stand van het budget, zgn. budget-uitnutting.

### Gemeente Noordoostpolder

De gemeente Noordoostpolder heeft zelf een format gemaakt voor een managementrapportage sociaal domein<sup>62</sup>. De opzet is gericht op informatie over inhoudelijke en budgettaire ontwikkelingen en gesignaleerde risico's binnen het sociale domein. Voor de jeugdzorg moet de rapportage per kwartaal inzicht geven in volumeontwikkelingen, financiën en risico's (zie figuur 4). Daarnaast is er ook aandacht voor het meervoudig gebruik van voorzieningen.

<b>Hoofdstuk 3 Zorg voor jeugd</b>												
<b>3.1 Volumeontwikkeling</b>												
Lokale inkoop												
Aantal lokale maatwerkvoorzieningen zorg in natura 18-												
Soort maatwerkvoorziening	Q1				Q2				Q3		Q4	
	Begin	In	Uit	Eind	Begin	In	Uit	Eind	Begin	In	Uit	Eind
Geheel - Totaal												
Bron: GWS												
Aantal lokale maatwerkvoorzieningen PGB 18-												
Soort maatwerkvoorziening	Q1				Q2				Q3		Q4	
	Begin	In	Uit	Eind	Begin	In	Uit	Eind	Begin	In	Uit	Eind
Geheel - Totaal												
Bron: GWS												
Leerplicht/RMC												
	Q4 2014		Q1		Q2		Q3		Q4			
Beginnend verzuim												
Signaal verzuim												
RMC verzuim leerlingen van 18 e.o.												
Thuiszitters												
Niet volledig naar school												
Vrijstelling												
Bron: Key 2 Jongeren Monitor												
Leerlingenvervoer												
	Q4 2014		Q1		Q2		Q3		Q4			
Aangepast vervoer												
Eigen vervoer												
Openbaar vervoer												
Totaal												
Bron: Key 2 Jongeren Monitor												
<b>3.2 Financiën</b>												
Lokale inkomsten												
Product-code	Omschrijving	Primitieve begroting 2015	Q1	Q2	Q3	Q4	JEV <sup>1</sup>	JEV vs. begroot				
Lokale uitgaven												
Product-code	Omschrijving	Primitieve begroting 2015	Q1	Q2	Q3	Q4	JEV <sup>1</sup>	JEV vs. begroot				
<sup>1</sup> Jaar Einde Verwachting Bron: Coda financials/Infoview												
Regionaal												
Product-code	Omschrijving	Primitieve begroting 2015	Q1									
Bron: Coda financials/Infoview												
Landelijk												
Product-code	Omschrijving	Primitieve begroting 2015	Q1									
Bron: Coda financials/Infoview												
<b>3.3 Risico's</b>												
Geïdentificeerd risico	Ondergrens in €	Bovengrens in €	Kans <sup>1</sup>	Beïnvloedbaarheid <sup>2</sup>								
<sup>1</sup> Laag / middel / hoog <sup>2</sup> Niet beïnvloedbaar / deels beïnvloedbaar / beïnvloedbaar												
Toelichting risico's:												
<b>3.4 Conclusie en concrete actiepunten</b>												
Conclusie:												
Actiepunten:												

Figuur 4. Voorbeeld opzet managementrapportage sociaal domein Noordoostpolder

<sup>62</sup> Gemeente Noordoostpolder (2015). Managementrapportage Sociaal domein.

## *Schiedam en Vlaardingen*

De Rekenkamercommissie van Schiedam en Vlaardingen geeft in een rapport in 2015 een overzicht van mogelijke indicatoren om doelrealisatie te monitoren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen indicatoren gericht op het monitoren van het maatschappelijk effect (outcome) en indicatoren gericht op beleidsprestaties (output)<sup>63</sup>.

### Indicatoren Maatschappelijk effecten (outcome)

- o het aandeel jeugdigen dat lid is van een vrije-tijdsvereniging
- o het aandeel jeugdigen dat vrijwilligerswerk doet
- o het aandeel jeugdigen dat psychisch en fysiek gezond is
- o het aandeel jeugdigen met een startkwalificatie
- o het aantal thuiszitters
- o het aandeel voortijdige schoolverlaters
- o het aandeel jeugdigen dat absoluut verzuimt in het onderwijs
- o het aandeel jeugdigen dat slachtoffer is van kindermishandeling / getuige is van huiselijk geweld
- o het aandeel 18-13-jarigen dat onderwijs dan wel een betaalde baan heeft
- o het aandeel jeugdigen dat in aanraking komt met de politie als verdachte van een delict
- o het aandeel ouders dat over voldoende opvoedvaardigheden beschikt
- o het aandeel ouders dat kinderen een veilige opvoedomgeving biedt
- o aantal meldingen overlast door jeugd
- o het aantal gezinnen in armoede
- o het aandeel inwoners dat vrijwillig actief is voor de jeugd
- o het aandeel inwoners dat andere gezinnen ondersteunt

### Indicatoren Beleidsprestaties (output)

- o het aandeel ouders dat hulp ontvangt (in de eerste en tweede lijn) en daarover tevreden is en/of zich daardoor gesterkt voelt in hun opvoedingscompetenties
- o het aandeel jeugdigen dat hulp ontvangt (in de eerste en tweede lijn) en daarover tevreden is en/of daarna zelfstandig verder kan
- o het aandeel jeugdigen dat te maken heeft met een OTS-maatregel of voogdij
- o het aandeel jeugdigen dat gebruik maakt van dure, specialistische zorg
- o het bereik van de eerste lijn de bekendheid van de eerste lijn het aantal klachten over jeugdhulp

---

<sup>63</sup> Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2015). De raad in positie. Onderzoek naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij de transitie en transformatie van de jeugdzorg in Schiedam