

Onderzoeksopzet

Preventie Jeugdhulp

Rekenkamer Alblasserdam

Rekenkamer Alblasserdam

Directeur

Heleen van Rijnbach – de Groot

Contactpersoon

Elsiemiek Smits-Muis
E. elsiemiek@necker.nl
T. 06-470 414 91

Datum: 26 april 2021

Inhoudsopgave

Onderzoek preventie jeugdhulp	3
1.1 / Waaron dit onderzoek?	3
1.2 / Lokale context	3
1.3 / Focus van het onderzoek	4
1.4 / Doel- en vraagstelling	4
Plan van aanpak	6
Fase 1 / Startgesprek	6
Fase 2 / Beleid in beeld	7
Fase 3 / Uitvoering en doelbereik	7
Fase 4 / Samenwerking	8
Fase 5 / Rapportage en presentatie	9
Onderzoeksteam en planning	10
3.1 / Onderzoeksteam	10
3.2 / Planning	10

1

Onderzoek preventie in de jeugdhulp

1.1 / Waarom dit onderzoek?

Sinds de transitie in de zorg van 2015 zijn gemeenten onder andere verantwoordelijk geworden voor de jeugdzorg. Inmiddels is de transitiefase overgegaan in de transformatiefase, die heel wat voeten in de aarde heeft. Gemeenten blijven zoeken naar manieren om kosten in de hand te houden en de jeugdzorg zo effectief mogelijk te organiseren met als doel om de hulp te kunnen bieden die nodig is. Een belangrijk doel van de Jeugdwet is het voorkomen van (zware) vormen van jeugdzorg door het inzetten van vroegtijdige en preventieve ondersteuning en zorg. Ook gemeente Alblaserdam wil door grotere inzet aan de voorkant (preventie) hulpvragen opvangen en doorverwijzing naar zorg voorkomen. Om dit goed te kunnen doen is de gemeente mede afhankelijk van maatschappelijke partners. Alleen door goede samenwerking in jeugdpreventie zijn resultaten te boeken.

In januari 2021 is in een vergadering met de auditcommissie gesproken over onderzoeksprogramma voor 2021. Door de verschillende fracties is een voorkeur uitgesproken voor een onderzoek naar preventie in de jeugdhulp. De rekenkamer geeft hieraan graag gehoor en voert in 2021 een onderzoek hiernaar uit. Op 13 april is met de auditcommissie gesproken over de concept-onderzoeksopzet. De definitieve opzet is op 26 april gedeeld met de raad en het college.

1.2 / Lokale context

De kosten voor de jeugdhulp zijn fors en nemen toe. Als gemeenten al niet fors in de kostenoverschrijding zitten, kijken ze vaak aan tegen prognoses die wijzen in de richting van kostenoverschrijding. Deze landelijke trend is ook in Alblaserdam zichtbaar. Het verder doorontwikkelen en transformeren van de jeugdhulp is essentieel om binnen de ramingen voldoende en kwalitatieve zorg te kunnen blijven bieden. Met name om wachtlijsten in de toekomst te voorkomen en de kosten te verlagen, zet de gemeente Alblaserdam in op preventie. De inzet op preventie in de jeugdhulp is al benoemd in Spoor 1 van de Samenlevingsagenda 2018-2022: “realiseren van preventieve activiteiten jeugdhulp.” Met het regionale Meerjarenperspectief Jeugd 2018-2022 en de uitwerking daarvan in het Plan van Aanpak Jeugdhulp (2018) geeft de gemeente invulling aan jeugdhulp: “dichtbij, laagdrempelig, vroegtijdig en effectief”.¹

Ontwikkelingen op het gebied van de inrichting en uitvoering van jeugdhulp staan niet stil. Sinds 1 juni 2020 zet de gemeente Alblaserdam nog nadrukkelijker in op preventie met het Implementatieplan jeugdhulp naar de voorkant (12 mei 2020). Hierin sluit de gemeente aan bij het besluit van het Algemeen Bestuur van de Dienst

¹ Plan van Aanpak Jeugdhulp, 2018-2022, p.8

Gezondheid en Jeugd om een transformatiefonds vrij te maken met als doel 'zicht te krijgen op de effecten om met een lokaal preventief aanbod (de voorkant) de vraag naar geïndiceerde jeugdhulp (de achterkant) terug te dringen.² Voor gemeente Alblasterdam komt een bedrag van € 19.000 euro vrij om een lokaal preventief aanbod te ontwikkelen met als doel de jeugdhulp laagdrempelig en dicht bij de burger te organiseren. De gemeente zet in op meer gemeentelijke regie op beleid en uitvoering dat verder verankerd is in het sociaal dorpsnetwerk.³

1.3 / Focus van het onderzoek

In dit onderzoek hanteren we de definitie van preventieve jeugdzorg die overeenkomt met de definitie van het Nederlands Jeugdinstituut⁴:

“Preventie kent drie niveaus:

- / Universele preventie richt zich op alle jeugdigen en hun opvoeders en bevordert een gezonde ontwikkeling en opvoeding.
- / Selectieve preventie richt zich op groepen jeugdigen en opvoeders met een verhoogd risico op problemen.
- / Geïndiceerde preventie richt zich op individuele jeugdigen en opvoeders met een verhoogd risico op problemen. en jeugdigen en opvoeders met een beginnend probleem. geschetste context richt dit onder, dat behelst:

Op basis van deze definitie en passend bij de geschetste context richt dit onderzoek zich op enerzijds preventief jeugdbeleid en anderzijds op preventieve jeugdhulp. Preventief jeugdbeleid gaat om de inzet van preventiemaatregelen die erop gericht zijn te voorkomen dat jeugd in aanraking komt met jeugdhulp. Preventieve jeugdhulp gaat om het vroegsignaleren en bieden van laagdrempelige hulp bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning door een maatschappelijk werker om te voorkomen dat jeugd doorstroomt naar zwaardere jeugdzorg (die de gemeente Alblasterdam regionaal inkoopt).

Om zicht te krijgen op preventie in de jeugdhulp is het belangrijk inzichtelijk te maken welke doelen de gemeente wil dienen en daarbij middels kerncijfers inzichtelijk te maken waar het om gaat in termen van bijvoorbeeld financiële middelen en inzet van capaciteit. Daarnaast richt het onderzoek zich op het werkveld: welke toegangsroutes tot jeugdzorg zijn er, welke organisaties spelen een rol spelen bij de preventie, hoe is de samenwerking vormgegeven en komen gemeente en partners samen tot maatschappelijke resultaten? Het onderzoek richt zich dan ook niet alleen op de gemeentelijke organisatie, maar ook op de samenwerking met maatschappelijke partners. In dit kader is het belangrijk te vermelden dat het onderzoek niet oordeelt over de kwaliteit of professionaliteit van maatschappelijke partners, maar dat het zwaartepunt ligt bij de samenwerking met de gemeente en (de mogelijkheid tot) het boeken van maatschappelijke resultaten.

1.4 / Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om de raad inzicht te bieden in de wijze waarop de gemeente werkt aan het realiseren van doelstellingen uit het jeugdbeleid die inzetten op preventie. Het onderzoek biedt inzicht in beleid en uitvoering. Gezien de afhankelijkheid en rol van maatschappelijke partners is de samenwerking met maatschappelijke partners ook een centraal thema in het onderzoek. De inzichten die uit dit onderzoek voortkomen kunnen de raad helpen in zijn kaderstellende en controlerende rol.

Vraagstelling onderzoek

In het licht van het voorgaande heeft de rekenkamer de volgende hoofdvraag geformuleerd:

² Raadsinformatiebrief 'Implementatieplan jeugdhulp naar de voorkant', 12 mei 2020

³ Raadsinformatiebrief 'Implementatieplan jeugdhulp naar de voorkant', 12 mei 2020

⁴ Nederlands Jeugdinstituut via <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Preventief-jeugdbeleid> op 23 april 2021

In hoeverre is de gemeente Alblasserdam in staat om doeltreffend uitvoering te geven aan preventie in de jeugdhulp?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

Beleid

1. Wat is de visie op preventie in de jeugdhulp in de gemeente Alblasserdam?
2. Welke resultaten/ doelen wil de gemeente behalen op preventie?
3. Welke organisaties spelen hierbij een rol in de preventieve jeugdhulp?

Uitvoering en samenwerking

4. Op welke wijze en in welke mate investeert de gemeente Alblasserdam in preventie in de jeugdhulp en welke afwegingen maakt de gemeente hierbij?
5. Op welke wijze wordt de toeleiding tot het preventieve hulpaanbod gecoördineerd?
6. Op welke wijze worden signalen over lichte problemen gedeeld en gecoördineerd?
7. In hoeverre worden maatschappelijke partners voldoende in staat gesteld om preventief te handelen?
8. Welke informatiepositie heeft de gemeente over het functioneren van de preventieve jeugdhulp en hoe stuurt de gemeente op het behalen van preventiedoelen?
9. Hoe wordt er gezamenlijk geleerd om de samenwerking te versterken?
10. Welke knelpunten worden door betrokken instanties ervaren met betrekking tot samenwerking en het behalen van doelen op het gebied van preventieve jeugdhulp?
11. Op welke wijze en in welke mate heeft de gemeente inzicht in het behalen van doelen?

2

Plan van aanpak

Dit onderzoek wordt in 5 fases uitgevoerd. Deze fases zijn:

1. Startgesprek
2. De context in beeld
3. Uitvoering en doelbereik
4. Samenwerking
5. Rapportage

Fase 1 / Startgesprek

Wij vragen de gemeentesecretaris een ambtelijk contactpersoon aan te wijzen die gedurende het onderzoek ons eerste aanspreekpunt is. Deze ambtelijk contactpersoon is ook bij het startgesprek aanwezig. De projectleider van het onderzoek bespreekt de opzet van het onderzoek in een digitaal startgesprek met de gemeentesecretaris in aanwezigheid van de ambtelijk contactpersoon.

Doel van het gesprek is om de onderzoeksopzet en planning met elkaar door te spreken zodat de onderzoeksvraag helder is, wederzijdse verwachtingen zijn gedeeld en er afspraken zijn gemaakt over de samenwerking. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het aanleveren van documenten en het inplannen van de interviews. Voorafgaand aan het startgesprek sturen we een informatieverzoek toe. Met dit verzoek vragen we bij de ambtelijke organisatie alle voor dit onderzoek relevante documenten uit. Natuurlijk is er in dit gesprek ook voldoende ruimte voor vragen.

Fase 1: samenvatting

Resultaten

- / Het plan van aanpak en de planning van het onderzoek zijn helder
- / Onderlinge werkafspraken en verwachtingen zijn vastgelegd
- / Ambtelijke organisatie is op de hoogte en kent informatievraag

Gehanteerde methode

- / Startgesprek
- / Informatieverzoek

Fase 2 / Beleid in beeld

In deze fase schetsen we de context van waarin de preventieve jeugdhulp tot stand komt. We brengen in beeld welke visie en ambitie de gemeente heeft in het kader van preventie in de jeugdhulp en bekijken hoe dit is uitgewerkt in doelstellingen en beleid. Welke maatregelen neemt de gemeente? Hoe zijn de maatregelen gekoppeld aan de doelstelling? Ook schetsen we de context waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de jeugdhulp. Dit doen we door het werkveld in kaart te brengen: welke organisaties spelen een rol bij de preventieve jeugdhulp? Hoe is de toeleiding georganiseerd? In deze fase maken we gebruik van twee onderzoeksmethoden: documentanalyse en een interview.

Documentanalyse

Om een goed beeld te schetsen van het beleid bestuderen we richtinggevende documenten, zoals het coalitieakkoord en de Samenlevingsagenda. Ook kijken we naar regionaal beleid zoals het transformatiefonds van de Dienst Gezondheid en Jeugd. We zoomen in op lokaal jeugdbeleid door relevante stukken te analyseren, bijvoorbeeld het Plan van Aanpak Jeugdhulp en het Implementatieplan Jeugdhulp naar voren. Tot slot brengen we in kaart hoe de raad wordt geïnformeerd over dit thema.

Interview

De bevindingen uit de documentanalyse leggen we ter verificatie voor in een interview met de portefeuillehouder en verantwoordelijk ambtenaar. We benutten dit gesprek om de achtergronden en afwegingen te leren kennen achter de visie en doelstellingen, verdiepend inzicht te krijgen op de algemene kijk van de gemeente op preventieve jeugdhulp en de daarbij gehanteerde werkwijzen.

Fase 2: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in vigerend beleid, doelstellingen en uitgangspunten preventieve jeugdhulp
- / Inzicht in de context en afwegingen in de beleidsvorming
- / Verificatie en verdieping van de documentanalyse
- / Zicht op de (maatschappelijk) betrokken partners

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Interview met portefeuillehouder en beleidsmedewerker

Fase 3 / Uitvoering en doelbereik

In deze fase analyseren we de manier waarop de gemeente uitvoering geeft aan de visie en doelen én in hoeverre deze doelen behaald worden. Hoeveel capaciteit en middelen zet de gemeente in? Welke afweging maakt de gemeente hierin? Welke effecten/ontwikkelingen zijn de afgelopen jaren te zien met betrekking tot jeugdhulp, bijvoorbeeld op het gebied van wachtlijsten, indicaties en doorverwijzingen? En zijn deze ontwikkelingen te koppelen aan het beleid en de maatregelen? En op welke wijze en in welke mate heeft de gemeente inzicht in het behalen van doelstellingen?

Documentanalyse

Om inzicht te krijgen in ingezette maatregelen en de behaalde resultaten voeren we een documentanalyse uit. We bestuderen onder andere documenten uit de P&C-cyclus, monitoringsinformatie, voortgangsrapportages, cliëntervaringsonderzoeken en cijfermatige informatie over indicaties, doorverwijzingen en wachtlijsten.

Groepsinterview

We kleuren onze bevindingen uit de documentanalyse verder in door middel van een groepsgesprek met een aantal ambtelijk betrokkenen. Hierbij valt te denken aan een beleidsmedewerker jeugd, teamleider informatievoorziening en monitoring en een beleidsmedewerker bedrijfsvoering sociaal domein.

In dit gesprek gaan we in op de resultaten en de verklaringen die zij hiervoor zien. Ook gaan we in gesprek over de preventieve maatregelen en in hoeverre zij die als passend ervaren. We bevragen hen op eventuele

knelpunten en successen op het gebied van preventieve jeugdhulp in Alblasterdam. Ten slotte gebruiken we dit gesprek ook om in te gaan op de samenwerking met maatschappelijke partners (zie fase 4).

fase 3: samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in uitvoering en inzet op preventieve jeugdhulp
- / Inzicht in het doelbereik

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Groepsinterview

Fase 4 / Samenwerking

In deze fase staat de samenwerking met maatschappelijke partners centraal. Zoals eerder benoemd is de gemeente in de uitvoering van preventieve maatregelen sterk afhankelijk van maatschappelijke partners. Immers, preventie gaat bijvoorbeeld over informatievoorziening en voorlichting op school en door jongerenorganisaties. We onderzoeken de samenwerking met relevante maatschappelijke partners en in hoeverre zij in staat zijn om doelen en maatregelen op het gebied van preventie te realiseren. Uiteraard staat ook de invulling van de regierol van de gemeente hierbij centraal.

Documentanalyse

We bestuderen samenwerkingsafspraken en een aantal documenten die inzicht geven in de voortgang die wordt geboekt van maatschappelijke partners. We brengen in beeld hoe het contact tussen gemeente en partners verloopt en schetsen op basis van de documenten een beeld van de samenwerking en rolinvulling van gemeente en partners.

Bij het beoordelen van de samenwerking letten we in ieder geval op de volgende elementen:

Randvoorwaarden	
Eindverantwoordelijkheid en coördinatie	Afspraken over eindverantwoordelijkheid en regie. Duidelijke coördinatie die zowel jeugdhulp, onderwijs en andere systemen/ partners coördineert.
Kwaliteit van diagnostiek	Moet leiden naar een gezamenlijke probleemanalyse en gedeelde visie op doelen en aanpak.
Concrete afspraken	Concrete afspraken over de werkwijze, werkprocessen en taakverdeling. Informatie-uitwisseling moet goed geregeld zijn.
Zorg zonder gaten	Hulpverlening die op elkaar aansluit en met minimale wachttijden tussen de verschillende vormen van zorg.
Evalueren en monitoren	Systematisch evalueren en monitoren van geboden hulp en dit terug te koppelen aan de organisaties en eventueel met cliënten zelf, ter verbetering van de jeugdhulp.
Gedeeld begrippenkader	Hanteren van dezelfde begrippen en definities.

Bovenstaand kader is geen norm, maar in dit onderzoek een hulpmiddel.

Interviews

In een groepsinterview bevragen we maatschappelijke partners over de preventieve jeugdhulp en de samenwerking met de gemeente. Hierbij valt te denken aan vertegenwoordigers uit het sociaal dorpsnetwerk Alblasterdam, jongerenwerkers bij verenigingen of bij jeugd-punt, basisscholen, buitenschoolse opvang en voortgezet onderwijs. We bespreken graag in fase 1 met de gemeente wie we hiervoor kunnen benaderen. Afhankelijk van het aantal personen dat we spreken organiseren we 1 of 2 interviews. In het gesprek gaan we onder andere in op de coördinatie van de werkprocessen, informatiedeling, de rol die de gemeente inneemt, monitoring, evaluatie en eventuele knelpunten zij ervaren met betrekken tot de samenwerking en het behalen van resultaten.

Fase 4: Samenvatting

Resultaten

- / Inzicht in de samenwerking met maatschappelijk partners
- / Inzicht in effectiviteit van preventieve jeugdhulp
- / Inzicht in ervaren knelpunten in de samenwerking en/of doelbereik

Gehanteerde methode

- / Documentanalyse
- / Groepsinterviews (max. 2)

Fase 5 / Rapportage en presentatie

In de laatste fase van het onderzoek leggen wij onze onderzoeksresultaten vast in een bondige Nota van Bevindingen. Deze nota leggen we voor aan de organisatie voor een feitencheck: het ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de ambtelijke reactie maken wij de Nota van Bevindingen definitief en stellen wij de Bestuurlijke Nota op met daarin de conclusies en aanbevelingen. Het rapport wordt vervolgens aan het college aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Daarna biedt de Rekenkamer het onderzoeksrapport aan de raad aan. De directeur van de Rekenkamer zal samen met de projectleider van het onderzoek de uitkomsten van het onderzoek aan de raad presenteren.

Fase 5: Samenvatting

Resultaten

- / Beantwoording van de hoofd- en deelvragen in een onderzoeksrapport
- / Rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen
- / Presentatie aan raad

Gehanteerde methode

- / Feitenverificatie (ambtelijk wederhoor)
- / Bestuurlijk hoor

3

Onderzoeksteam en planning

3.1 / Onderzoeksteam

Een onderzoeksteam van Necker van Naem gaat aan de slag. Het team opereert onder verantwoordelijkheid van de directeur en rekenkamercoördinator. Zij zien toe op de kwaliteit van het onderzoek.

3.2 / Planning

Wij voeren dit onderzoek uit in het tweede en derde kwartaal van 2021. Het zomerreces valt hier middenin. In de planning anticiperen we op deze periode van vakantie (zie fase 3 en 4). Rekening houdend met het ambtelijk en bestuurlijk wederhoor bieden we het rapport naar verwachting in oktober/begin november aan de raad aan.

Fase	Planning
1. Startbijeenkomst	mei
2. Context in beeld	mei/juni
3. Uitvoering en doelbereik	juni/juli
4. Samenwerking	juli/september
5. Rapportage	oktober