

Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp

Retouradres: Postbus 292, 2300 AG Leiden

Gemeenteraad Leiderdorp
Postbus 35
2350 AA Leiderdorp

Bezoekadres Stadhuis Leiden
Postadres Postbus 292
2300 AG Leiden
Telefoon 06 – 15 16 98 34
E-Mail rekenkamer@leiden.nl

Datum 18 januari 2018
Ons Kenmerk 2018-05
Onderwerp Aankondiging onderzoek jeugdzorg

Contactpersoon Nike van Helden

Geachte leden van de Raad,

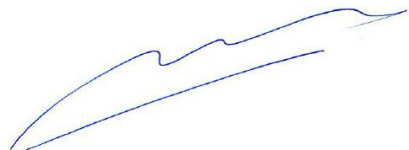
Vooruitlopend op onze kennismaking op 22 januari aanstaande willen wij u graag informeren dat wij starten met een onderzoek naar jeugdzorg. We hebben dit onderwerp gekozen op basis van een onderzoek dat we hebben gehouden onder de Leidse bevolking en de fractiegesprekken met de Leidse raad.

We hebben nog geen gelegenheid gehad om dergelijke gesprekken te voeren in Leiderdorp, maar we zien wel meerwaarde om dit onderwerp ook in Leiderdorp te onderzoeken. Wij hebben daarom besloten om bij stap 1 en 2 van het onderzoek ook de gegevens van Leiderdorp in kaart te brengen. De vervolgstappen voor uw gemeente willen we graag met u afstemmen om aan te sluiten bij de vragen die spelen in Leiderdorp en in uw raad.

Bij deze sturen wij u de beoogde aanpak van het onderzoek. De vervolgstappen in deze opzet hebben betrekking op Leiden en niet op Leiderdorp. Wij hopen 22 januari met u van gedachte te kunnen wisselen over de onderzoeksopzet.

Indien u naar aanleiding van deze brief vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij dat graag. U kunt hierover contact opnemen met de secretaris van de Rekenkamercommissie, mevrouw N. van Helden, bereikbaar via telefoonnummer 06 – 15 16 98 34 en rekenkamer@leiden.nl.

Hoogachtend,



De Rekenkamercommissie Leiden-Leiderdorp
Mattheus Wassenaar, voorzitter

Bijlage: onderzoeksopzet Jeugdzorg

Rekenkamercommissie Leiden
t.a.v. mevrouw N. van Helden
Postbus 292
2300 AG Leiden

KvK Utrecht
301 945 81

TRIODOS BANK
NL87TRIO0781508460
BIC: TRIONL2U
BTW-nummer
NL 8133.65.879.B.01

Utrecht, 18 december 2017

Onderwerp: Offerte toegang tot jeugdhulp (2017/240/WiBu/FG)

Geachte mevrouw van Helden, beste Nike,

Inwoners uit de stad Leiden gaven in een peiling van de Rekenkamercommissie aan dat zij het belangrijk vinden om meer aandacht te besteden aan de toegang tot jeugdhulp. Ook voor raadsleden is dit een belangrijk onderwerp. Zij willen daarom meer zicht hebben op de knelpunten in de toegang tot jeugdhulp en welke mogelijkheden zij hebben om bij te sturen.

Jullie hebben ons gevraagd onderzoek te doen naar de toegang tot jeugdhulp. Als rekenkamercommissie willen jullie deze keer geen traditioneel onderzoek met als uitkomst een dik rapport. Jullie willen liever een onderzoek dat een grotere actualiteitswaarde heeft en dat de gemeenteraad direct houvast en mogelijkheden biedt om bij te kunnen sturen. Jullie zoeken daarom naar een vernieuwende werkwijze om raadsleden tegelijkertijd inzicht te bieden en te ondersteunen in hun rol.

Met veel plezier bieden we u hierbij ons voorstel aan voor het onderzoek naar de toegang tot jeugdhulp. Hierin geven wij aan hoe wij dit project willen aanpakken en welke methoden en werkvormen we gebruiken. We formuleren achtereenvolgens het doel en de onderzoeksvragen, onze visie op jullie vraag en het stappenplan voor het project.

Doel en vragen

Dit rekenkameronderzoek heeft tot doel meer inzicht te krijgen in het complexe dossier 'toegang tot jeugdzorg', de vraagstukken en knelpunten die daar spelen en de rol die de raad hierin heeft (inclusief de mogelijkheid om bij te sturen).

Centrale vraag:

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

Onder 'toegang tot jeugdhulp' verstaan wij alle contactmomenten vanaf het moment dat de hulpvraag voor het eerst wordt gesignaleerd of gesteld tot het moment dat de jongere/ouder(s) de juiste hulp ontvangt. Het ideaalbeeld is dat het aantal contactmomenten beperkt is en het aantal betrokken professionals ook, maar voldoende om de hulpvraag in de context te kunnen beoordelen.

Om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag formuleren we voor het onderzoek drie deelvragen:

HIEMSTRA & DE VRIES

1. Welke routes bieden Leidse kinderen, jongeren en ouders met een hulpvraag toegang tot jeugdhulp?
2. Hoe ervaren kinderen, jongeren en ouders de belangrijkste routes in het vinden van passende hulp en welke knelpunten ondervinden ze hierbij?
3. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om te sturen op de toegang tot jeugdhulp?

We stellen voor om in dit onderzoek toe te werken naar drie concrete resultaten:

- een routekaart
- een klantreis die de feiten en ervaringen van jongeren en ouders weergeeft met de toegang tot jeugdhulp
- een raadskalender met de aandachtspunten op de toegang tot jeugdzorg en de mogelijkheden voor bijsturing.

Het is onze ervaring dat grafische presentatievormen helpen om complexe informatie op een goede manier over te brengen. De uitkomsten van de verkenning delen we telkens op een aansprekende en toegankelijke manier. Vanzelfsprekend mag de vorm niet ten koste gaan van de inhoud, maar kiezen we in overleg een vorm die past bij de inhoud zoals die in het onderzoek wordt opgehaald.

Hoe kijken we naar deze vraag?

Wij zien de toegang tot jeugdhulp als een belangrijk onderdeel van de transformatie in het sociaal domein. Zorg en ondersteuning, waaronder de jeugdhulp, wordt nu dichtbij mensen met een hulpvraag georganiseerd. Er komt samenhang in zorg en ondersteuning (een gezin, een plan). En er wordt maatwerk geleverd door rekening te houden met de specifieke omstandigheden van mensen met een hulpvraag.

Wij zien dat veel gemeenten en gemeenteraden worstelen met de vraag hoe zij kunnen sturen als er knelpunten zijn in de toegang tot jeugdhulp. De professionals in de jeugd- en gezinsteams of sociale wijkteams vervullen een belangrijke rol in de verwijzing van jongeren en ouders naar de jeugdhulp, maar dit is niet de enige route. Ook andere verwijzers spelen een belangrijke rol, zoals huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten. Daar komt bij dat in Leiden het opdrachtgeverschap van de jeugd- en gezinsteams regionaal belegd is in het samenwerkingsverband Holland Rijnland. Opdrachtnemer is de coöperatie Jeugd- en gezinsteams. Dit betekent dat de sturing via de regio verloopt.

Om snel en goed inzicht te geven in deze complexiteit kijken we vanuit twee perspectieven naar jullie vraag: het cliëntperspectief en het systeemperspectief.

Het eerste perspectief is het *cliëntperspectief*. Daarbij kijken we naar de manier waarop en de route waarlangs kinderen, jongeren en ouders met een hulpvraag hun weg vinden naar jeugdhulp. We kijken naar verschillende aspecten van de toegang tot jeugdhulp waar mogelijk knelpunten in ontstaan:

- bekendheid van verwijzers
- laagdrempeligheid van het eerste contact (waar? met wie?)
- tijdsverloop van de hulpvraag en het bereiken van passende hulp
- frequentie van het contact en aantal contactmomenten
- inschatting van de hulpvraag en de manier waarop professionals de hulpvraag verhelderen en de context in beeld brengen
- doorgeleiding naar passend aanbod.

HIEMSTRA & DE VRIES

Het tweede perspectief is het *systeemperspectief*. Daarbij kijken we naar de manier waarop de toegang tot jeugdhulp is georganiseerd. De beleidskaders en afspraken in de regionale samenwerking van Holland Rijnland vormen hiervoor de context, waarin we zoeken naar de ruimte voor en invulling van lokaal maatwerk. Ook kijken we naar de manier waarop de andere verwijzers (huisartsen, jeugdartsen en medisch specialisten) hun rol kunnen vervullen, al dan niet in samenwerking met de jeugdteams. De gemeente is niet de financier van deze verwijzers. We gaan na wat dit betekent voor de (on)mogelijkheden van sturing door de gemeenteraad om eventuele knelpunten aan te pakken.

Stappenplan

Stap 1: voorverkenning, aanscherpen onderzoeksvragen en aanpak

In deze eerste stap bereiden we het onderzoek inhoudelijk en praktisch verder voor. Dit doen wij door:

- met één of twee beleidsambtenaren die inhoudelijk betrokken zijn bij de (regionale) jeugdhulp de volgende punten te bespreken:
 - wat de relevante documenten zijn zoals beleidskaders, lokale en regionale afspraken over de toegang tot jeugdzorg en (als achtergrondinformatie) de organisatie van de jeugdzorg
 - wat de gang van zaken is wat betreft de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de (toegang tot) de jeugdzorg
 - welke cliëntenraden/ouderraden er in Leiden zijn
 - welke verwijzers we kunnen benaderen waarmee we in stap 2 het gesprek kunnen aangaan

Optie: financieel overzicht. Aanvullend op de meer algemene vragen die we voorleggen aan ambtenaren en verwijzers over budget en beschikbare capaciteit in de jeugdhulp, brengen we in beeld wat het budget voor de verschillende vormen van jeugdhulp is en wat de financiële omvang is van de inkoop van jeugdhulp (op het regionale schaalniveau). We kijken daarvoor naar de gemeentelijke begroting, verantwoording en beleidsrapportages en naar de afspraken over de regionale inkoop van jeugdhulp en de informatie en rapportage daarover. We gaan hierbij uit van ambtelijke ondersteuning om snel de beschikbare informatie te kunnen vinden bij de gemeente en in de regio.

- de belangrijkste documenten over de toegang tot jeugdzorg in Leiden te analyseren
- in gesprek te zijn met raadsgriffier/commissiegriffier over de procesgang besluitvorming rond jeugdzorg
- een kennismakingsgesprek te voeren met één of twee begeleiders en/of vertegenwoordigers van cliëntenraad of jongerenraad in Leiden als voorbereiding op stap 3 en 4. Onze ervaring is dat de beste manier om in gesprek te komen met jongeren en ouders via een contactpersoon die een goede band met ze heeft. Dit kan bijvoorbeeld een begeleider zijn, of een voorzitter of vertegenwoordiger van een cliëntenraad, jongerenraad of ouderraad.

We verzorgen een terugkoppeling van eerste bevindingen en de aangescherpte onderzoeksvragen & procesaanpak met jullie als rekenkamercommissie op grond van de eerste inzichten.

Resultaat:

- een (zonodig) aangescherpte versie van onderzoeksvragen en aanpak

HIEMSTRA & DE VRIES

- contactgegevens en afspraken met verwijzers
- planning van werksessies (zie verder stap 3 en 4)
- eerste opzet van **concept-raadskalender** (zie verder stap 4).

Stap 2: overzicht van toegangsroutes jeugdhulp in Leiden

In deze stap brengen we vanuit het systeemperspectief in beeld hoe de toegang is georganiseerd in Leiden. We brengen niet het aanbod van de jeugdhulp in beeld, maar concentreren ons op de toegangsroutes die er zijn tot de jeugdhulp. De eerste inzichten uit de documentanalyse combineren we met interviews, te weten:

- gesprek met beleidsambtenaar van het regionaal opdrachtgeverschap
- gesprek met twee professionals uit het jeugdteam en sociaal wijkteam
- 3 tot 4 telefonische interviews (met de andere verwijzers zoals huisarts, gecertificeerde instelling, medisch specialist en jeugdarts).

We bevragen hen op de routes en op de relatieve omvang van de stroom van hulpvragen langs die routes. Voor een eerste inzicht bevragen we hen ook op knelpunten die zij zien in de toegang. Knelpunten kunnen bijvoorbeeld zijn dat er meer hulpvragen op hun afkomen dan de professionals qua capaciteit aankunnen, dat er geen informatie gedeeld wordt met andere verwijzers of dat er wachttijden zijn aan de kant van de aanbieders. In het geval van 'andere verwijzers' vragen we hen welke knelpunten zij zien en welke mogelijkheden zij zien om knelpunten gezamenlijk met de gemeente aan te pakken.

Resultaat:

Een **routekaart** van de toegang tot jeugdhulp, waarin staat hoe de toegang tot jeugdhulp georganiseerd is in Leiden en op welke onderdelen de gemeente aan het stuur staat.

Stap 3: in beeld brengen cliëntervaring van jongeren en ouders met een hulpvraag

In deze stap brengen we samen met jongeren en ouder(s) in kaart wat hun beleving is met het traject naar de zorg. We hanteren hier het cliëntperspectief om met hen na te gaan wat hun beleving is vanaf het moment dat zij hun hulpvraag hebben gesteld en brengen met hen in beeld wat hun ervaring is tot aan de start van de zorgverlening.

We doen dit om met hen inzicht te verwerven in hun ervaring met de duiding van de hulpvraag, de context van de hulpvraag en de verbinding van de hulpvraag aan het passende (type) zorg. Aan de hand van de beleving van verschillende cliënten bouwen we voor de belangrijkste routes naar de jeugdzorg een geobjectiveerd beeld van een klantreis op. Dit omvat een combinatie van feiten (zoals het aantal contactmomenten, de duur van de intake, het aantal contactpersonen waarmee cliënten te maken krijgen) en hun beleving (het algemene beeld, niet de individuele casuïstiek).

Jongeren en/of ouders hebben verschillende typen hulpvragen. We brengen voor de uitvoering van deze stap van het onderzoek drie verschillende groepen cliënten bijeen die onderling in een enigszins vergelijkbare situatie zitten. De drie groepen zijn:

- Jongeren (in de leeftijd 12 tot 20 jaar) die een moeilijke jeugd hebben gehad die te maken hebben gehad met jeugd- en opvoedhulp en/of pleegzorg.
- Ouders met een kind (jonger dan 12 jaar) met een licht verstandelijke beperking.
- Jongeren (12 tot 20 jaar) en/of hun ouders (bijvoorbeeld met jongere kinderen) die te maken hebben met GGZ-problematiek en -zorg.

HIEMSTRA & DE VRIES

In de praktijk blijkt vaak dat de persoonlijke ervaring met het traject van hulpvraag naar zorg heel verschillend is en is het waarschijnlijk dat cliënten met verschillende routes naar de jeugdzorg te maken hebben gehad. Dat maakt het mogelijk om de beleving van de verschillende groepen in beeld te brengen. Met de samenstelling van de groep en de uitvoering van de klantreis proberen we ook mensen met een hulpvraag te betrekken die uiteindelijk niet het door hen gewenste zorgaanbod hebben ontvangen.

Het benaderen van jongeren en ouders die mee willen doen, vereist een goed netwerk en warm contact. We gaan er daarom vanuit dat de rekenkamercommissie hiervoor ambtelijke ondersteuning vraagt. Het is belangrijk om deze jongeren/ouders op de juiste wijze te benaderen, bijvoorbeeld via cliëntenraden, om met hen de werksessies in te kunnen plannen.

Resultaat:

Een aantal **klantreizen** die de feiten en ervaringen weergeven van jongeren en ouders (positief en negatief) die te maken hebben gehad met de toegang tot jeugdhulp. *Uitwerking in een visueel aantrekkelijke vorm met toelichting en pictogrammen die aangeven hoe met de hulpvraag wordt omgegaan.*

Stap 4: beleving en waardering door betrokkenen

We organiseren een werksessie met cliënten, ouders, verwijzers, beleidsambtenaren en raadsleden om lessen te trekken uit de ervaring die mensen hebben met de toegang tot jeugdhulp en om de belangrijkste verbeterpunten te zoeken. We organiseren in één avond twee gesprekrondes: één vanuit het cliëntperspectief en één vanuit het systeemperspectief. Vooraf sturen wij de routekaart en klantreizen toe aan de deelnemers. We zullen de werksessie zodanig invullen dat ambtenaren, belanghebbenden, bestuurders en raadsleden elk vanuit hun eigen rol en positie veilig kunnen deelnemen aan het gesprek. We doen dat in nauw overleg met rekenkamercommissie, griffie, wethouder en ambtelijke organisatie. Het programma kan er dan als volgt uitzien:

Ronde 1: het cliëntperspectief

De vorm van deze ronde stemmen we af met de begeleiders of vertegenwoordigers van cliëntenraden/jongerenraden/ouderraden waar we in stap 1 kennis mee hebben gemaakt en de jongeren en ouders die in stap 3 hebben deelgenomen aan de werksessies. Dit kan bijvoorbeeld een Lagerhuisdebat zijn, waarin jongeren en ouders met elkaar debatteren over stellingen of een arenesprek waarin jongeren en ouders in de binnenring 'roddelen' over de toegang tot jeugdhulp. Dit biedt gelegenheid voor cliënten om met hun eigen casuïstiek het geobjectiveerde beeld van de klantreizen aan te vullen. In de tweede ring nemen de rekenkamercommissie en raadsleden zelf direct kennis van de uitkomsten van deze bijeenkomst.

De gespreksleider van ons begeleidt het gesprek tussen de 'cliënten' aan de ene kant en de deelnemers uit het 'systeem' aan de andere kant. Met de deelnemers bespreken we: hoe staat het er met de toegang tot jeugdhulp voor in Leiden? Wat zijn hun aandachtspunten? Welke verbetermogelijkheden zien ze?

Ronde 2: het systeemperspectief

In deze ronde draaien we de rollen om en staan de verwijzers centraal. We toetsen bij hen of zij zich herkennen in de knelpunten van cliënten. Verder

HIEMSTRA & DE VRIES

verkennen we met hen wat nodig is om deze knelpunten op te lossen. Wat heeft het jeugd- en gezinsteam nodig als opdrachtnemer om deze knelpunten aan te kunnen pakken? Wat hebben andere verwijzers van de gemeente nodig om samen te kunnen werken aan deze knelpunten? Opnieuw nemen de rekenkamercommissie en de raadsleden deel in de tweede ring.

De gespreksleider van ons begeleidt het gesprek tussen de deelnemers uit het 'systeem' aan de ene kant en de 'cliënten' aan de andere kant. Met de deelnemers bespreken we: hoe kijken zij aan tegen de aandachtspunten en verbetermogelijkheden voor de toegang tot jeugdhulp voor in Leiden? De gespreksleider betreft in deze ronde ook raadsleden en de rekenkamercommissie in het gesprek.

We gaan ervanuit dat de rekenkamercommissie in samenwerking met de ambtelijke organisatie de uitnodiging verstuurt aan alle deelnemers en de locatie en catering organiseert. Wij werken een programma uit en zorgen voor de begeleiding van de avond.

Resultaat:

We verwerken de opbrengst in een **raadskalender**. We verbinden daarin het cliëntperspectief (wat is nodig: de aandachtspunten in de toegang tot de jeugdzorg bijsturing) met het systeemperspectief (hoe en wanneer kan de raad hierop sturen?). Deze raadskalender is uitgewerkt als een tijdslijn met in bondige tekst een indicatie van momenten van informatie of besluitvorming en de mogelijkheden voor bijsturing van relevante gemeentelijke en regionale beleidskaders en uitvoeringsafspraken.

Team, tijdsinzet en investering

Het team voor deze opdracht bestaat uit Johanna Kolk en Nienke Jansen. Johanna zal fungeren als eerste aanspreekpunt voor de rekenkamercommissie in de uitvoering van het onderzoek. Nienke Jansen en Johanna Kolk begeleiden samen de interactieve sessies. Willem Buunk is bij de start en afsluiting van het project betrokken vanuit zijn rol als contactpersoon voor alle onderzoeken die Hiemstra & De Vries uitvoert voor de rekenkamercommissie Leiden.

Johanna Kolk is onderzoeker en adviseur bij Hiemstra & De Vries. Eerder heeft zij voor verschillende gemeenten gewerkt aan projecten in het sociaal domein. Zowel in de aanloop naar de transitie als in de transformatie heeft zij gewerkt aan het adviseren van bestuurders, het begeleiden van co-creatieprocessen met partners en inwoners om te komen tot nieuw beleid en het versterken van de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Zij analyseert vraagstukken op een scherpte manier, legt snel verbanden en is goed in het begeleiden van het dialoog tussen mensen met verschillende achtergronden en posities.

Nienke Jansen is adviseur bij Hiemstra & De Vries en is een doortastende procesbegeleider. Vanuit haar achtergrond als psycholoog en mediator weet zij mensen in beweging te krijgen om ongewenste gedragspatronen te doorbreken om zo tot betere resultaten te komen. Nienke heeft zowel op landelijk als lokaal niveau ruime ervaring op diverse beleidsdomeinen en in verschillende leidinggevende functies. Nienke voelt zich goed thuis in een politiek-bestuurlijke werkomgeving.

Willem Buunk is adviseur en onderzoeker bij Hiemstra & De Vries. Hij was voorheen lector aan de hogeschool Windesheim in Zwolle en is vertrouwd met

HIEMSTRA & DE VRIES

verschillende methoden voor praktijkgericht onderzoek. In zijn werk wil hij inzicht verbinden aan interventie. Hij heeft een ruime kennis van en ervaring in politiek-bestuurlijke processen en is vertrouwd met de rol van de rekenkamer in het politieke proces.

| Stappen | Activiteiten |
|--|--|
| 1. Voorverkenning | <ul style="list-style-type: none"> documentenanalyse gesprek met beleidsambtena(a)r(en) gesprek met raadsgriffier gesprekken met voorzitters cliëntenraad en ouderraad maken concept raadskalender |
| <i>Module A</i> | <i>Financieel overzicht</i> |
| <i>Module B</i> | <i>Stap ook alvast uitvoeren voor Leiderdorp</i> |
| 2. Overzicht toegangsroutes | <ul style="list-style-type: none"> gesprek met beleidsambtenaar gesprek met professionals jeugdteam en wijkteam drie telefonische interviews opstellen en vormgeven concept routekaart |
| <i>Module B</i> | <i>Stap ook alvast uitvoeren voor Leiderdorp</i> |
| 3. In beeld brengen cliëntervaring | <ul style="list-style-type: none"> drie werksessies jongeren en/of ouders vastleggen in enkele klantreizen |
| <i>Module C</i> | <i>Stap afzonderlijk in een werksessies uitvoeren in Leiderdorp voortbouwend op inzicht uit Leiden</i> |
| 4. Beleving en waardering door betrokkenen | <ul style="list-style-type: none"> maken en afstemmen uitnodiging maken programma bijeenkomst begeleiden bijeenkomst met twee adviseurs van drie uur vastleggen uitkomsten in raadskalender met aandachtspunten voor toegang tot jeugdzorg |
| <i>Module C</i> | <i>Stap afzonderlijk uitvoeren in Leiderdorp voortbouwend op inzicht uit Leiden</i> |

Tabel 1 overzicht activiteiten

Module A omvat het in beeld brengen van het financiële overzicht (met ambtelijke ondersteuning en uitgaande van beschikbare informatie).

Module B omvat het onderzoek voor de stappen 1 en 2 gelijktijdig uit te voeren voor Leiderdorp.

Module C omvat de het uitvoeren van de stappen 3 en 4 afzondering in Leiderdorp in nauwe afstemming tussen de rekenkamercommissie en de gemeenteraad van Leiderdorp. Daarbij kunnen we in overleg zowel op de werkvorm als op de inhoud voortbouwen op de ervaring in Leiden.