

Toegankelijkheid van preventieve hulp voor jeugdigen in de gemeente Voorst



Toegankelijkheid van preventieve hulp voor jeugdigen in de gemeente Voorst

Nota van bevindingen
Rekenkamercommissie Voorst

Inhoudsopgave

Leeswijzer	1
DEEL I	2
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	2
H1 Inleiding en aanleiding	3
1.1 Uitvoering van de Jeugdwet	3
1.2 Doelstelling onderzoek	4
H2 Conclusies	5
DEEL II	9
NOTA VAN BEVINDINGEN	9
H3 Onderzoeksverantwoording	10
3.1 Hoofd- en deelvragen	10
3.2 Onderzoeksmethoden	11
H4 Inrichting van het voorveld	13
4.1 De sociale basis	13
4.2 Juridisch kader	14
4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek	15
4.4 Het voorliggende veld voor jeugdigen in Voorst	16
4.5 (Beleids)documenten voorliggende voorzieningen jeugdigen	17
H5 Beleid en doelstellingen	25
5.1 Op welke wijze wordt door de gemeente gewerkt aan de doelstelling om meer in te zetten op preventie?	25
5.2 Wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg?	26
5.3 Welke doelen voor preventie zijn benoemd?	27
H6 Organisatie	29
6.1 Hoe is de toegang geregeld en hoe ziet dat er in de toekomst uit?	29
6.2 Welke doelen en ambities zijn daarvoor geformuleerd en welke afwegingen zijn daarin gemaakt? En is hiervoor al een ontwikkeling in gang gezet?	33
H7 Uitvoering	35
7.1 Welke activiteiten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren?	35
7.2 Hoe verloopt de samenwerking tussen de zorgverleners in de eerste lijn (huisartsen, CJG en voorveld)?	37
7.3 In hoeverre is het duidelijk dat de jeugd ook hulp zoekt als dat nodig is?	38
H8 Resultaten en ervaren effecten	40
8.1 Op welke wijze wordt de voortgang gemonitord en welke effecten zijn behaald?	40
8.2 Welke ervaring hebben jongeren met het gevoerde beleid en de uitvoering? Zijn de voorzieningen op hun behoefte afgestemd?	42

H9 Evaluatie en verantwoording	44
9.1 Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang geïnformeerd en op welke wijze wordt informatie behandeld?	44
9.2 Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdbeleid?	46
Bijlage 1 Normenkader	48
Bijlage 2 Bestudeerde documenten	51
Bijlage 3 Respondentenlijst	52
Colofon	53

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

Leeswijzer

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- De aanleiding voor het onderzoek.
- De doelstelling van het onderzoek.
- De conclusies uit het onderzoek.

In Deel II is het integrale onderzoek opgenomen met daarin de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies. Ook wordt hierin kort uiteengezet wat de Jeugdwet behelst, welke taken de gemeente toebedeeld heeft gekregen en waar de gemeenteraad een rol in kan spelen.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

H1 | Inleiding en aanleiding

1.1 Uitvoering van de Jeugdwet

Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor de hulp aan jeugdigen. Het gaat daarbij over geïndiceerde zorg, zoals begeleiding en behandeling, en over voorliggende hulp en ondersteuning, zoals jeugd- en jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en de peuteropvang. Gemeenten zijn de meest passende overheidslaag om deze taken uit te voeren, omdat zij het dichtst bij de jeugdigen en gezinnen staan. Gemeenten kunnen dus beter inschatten welke (hulp)behoefte jeugdigen hebben en hoe de voorzieningen hierbij aansluiten.

Verreweg het meeste geld dat gemeenten ontvangen voor de jeugdhulp gaat op aan geïndiceerde jeugdhulp. In de gemeente Voorst is dit niet anders. Ook de meeste aandacht gaat naar deze geïndiceerde jeugdhulp. Hoewel dit goed te verklaren is, verdienen preventieve en voorliggende voorzieningen óók aandacht. Eén van de ideeën achter de decentralisaties is immers dat een stevig netwerk aan preventieve en voorliggende voorzieningen een alternatief kan bieden voor geïndiceerde hulp. Kinderen en gezinnen kunnen daarmee laagdrempelig en dichtbij huis terecht voor hulp en ondersteuning. Voorliggende voorzieningen kunnen namelijk een mooi alternatief bieden voor geïndiceerde hulp. Tegelijkertijd is het vaak onvoldoende duidelijk hoe effectief voorliggende voorzieningen zijn én in hoeverre het ook een passend alternatief is voor geïndiceerde hulp.

De coronacrisis

De maatregelen om het coronavirus te bestrijden hebben verregaande gevolgen gehad voor veel inwoners van Nederland. Ook jongeren hebben deze gevolgen ervaren.¹ Vooral in de eerste maanden van de coronacrisis werden jongeren hard getroffen. Dit werd zichtbaar door een stijging van de werkloosheid, een stijging van het aantal uitkeringen, stagnerende studievoortgang en afnemende leerprestaties. De mentale gezondheid van de kinderen en jongeren staat eveneens onder druk. Zo is landelijk het aantal jongeren tot 30 jaar dat door zelfdoding om het leven kwam met 15% gestegen ten opzichte van vorige jaren. De kindertelefoon merkte dat ook aan het aantal gesprekken over zelfdoding, depressie en angsten.²

Aanleiding onderzoek

Landelijk zijn de gevolgen van de coronamaatregelen op jongeren al onderzocht. Ook de komende jaren zullen deze onderzoeken doorlopen. In de media komt het thema ook veel terug. De gemeenteraadsleden van de gemeente Voorst willen weten in hoeverre dit speelt in hun eigen gemeente en of de voorliggende voorzieningen zijn toegerust om hierop in te spelen. De Rekenkamercommissie Voorst is vanuit de oriëntatie op doelmatigheid en doeltreffendheid benieuwd naar de toegankelijkheid van preventieve hulp en voorliggende voorzieningen voor de jeugd (het gaat hier om de doelgroep 0 t/m 27 jaar) in de gemeente Voorst. Daarom heeft ze besloten een onderzoek te doen naar dit type jeugdbeleid.

¹ <https://www.nji.nl/coronavirus/onderzoek-gevolgen-coronacrisis>

² 'Kindertelefoon voert meer gesprekken over emotionele problemen en huiselijk geweld', 27 januari 2021.

1.2 Doelstelling onderzoek

De Rekenkamercommissie van Voorst wil met dit onderzoek inzicht krijgen *'in de uitgangspunten en opzet van de toegankelijkheid van de voorliggende voorzieningen voor de jeugd in de betreffende gemeente.'* Hier hoort eveneens de vraag bij in hoeverre de voorliggende voorzieningen daadwerkelijk dienen als alternatief voor geïndiceerde zorg. Met andere woorden, hoe effectief zijn de voorliggende voorzieningen? Met de resultaten uit dit onderzoek kunnen de leden van de gemeenteraad (bij)sturen op het jeugdbeleid in het algemeen en de voorliggende voorzieningen in het bijzonder.

De Rekenkamercommissie van Voorst heeft, gekoppeld aan bovenstaande doelstelling, de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het voorliggend veld van universele en selectieve preventieve zorg voor de jeugd in de gemeente georganiseerd?

De centrale onderzoeksvraag is verder geoperationaliseerd door middel van twaalf deelvragen die zijn terug te vinden in de onderzoeksverantwoording.

H2 | Conclusies

In deel II van dit rapport zijn alle bevindingen uitvoerig beschreven. In dit deel gaan we in op de belangrijkste conclusies.

Algemene conclusie

In de gemeente Voorst wordt hard gewerkt aan het goed inrichten en toegankelijk maken van het voorveld met preventieve voorzieningen. Zowel beleidsmatig als uitvoerend (in de toegang) zien we een bevlogen organisatie die er alles aan doet om ondersteuning vanuit de gemeente en ketenpartners zo laagdrempelig mogelijk te maken. Er zijn veel vindplaatsen in de gemeente (plekken waar jongeren zich melden of worden opgemerkt) en er is een breed aanbod van voorliggende voorzieningen. De gemeente staat - zo blijkt eigenlijk uit alle gesprekken - te boek als een laagdrempelige en informele organisatie.

Dat alles neemt niet weg dat er in Voorst ook nog wel verbeterpunten zijn. Die punten richten zich met name op beleid en sturing en het optreden als regisseur van het veld. Er is een actueel en integraal beleidskader Sociaal Domein dat goed is uitgewerkt in concrete doelen en indicatoren middels een uitvoeringsprogramma. De input hiervoor is grotendeels opgehaald via het brede project 'Vorst onder de loep'. Hoewel dit alles een goed kader biedt, heeft de raad niet het idee echt kaderstellend te zijn (geweest) op het gebied van jeugd(preventie) en de voorliggende voorzieningen. Raadsleden geven aan het totaalbeeld op het voorveld en preventie te missen, waardoor het voor hen ook lastig is om echt de rol van kadersteller te pakken. Ook als het gaat om controleren, dan is de raad nog niet tevreden. Dit komt omdat ze informatievoorziening hierover als onvoldoende beschouwen. Er mist op dit moment voor de raad een soort instrument/document waarin alle resultaten en effecten van dit beleidsterrein bij elkaar komen. Tegelijkertijd geven de raadsleden aan dat ze hier zelf onvoldoende een rol in hebben gepakt. Daarbij is er niet alleen behoefte aan betere informatie op papier, maar ook aan contact met de (uitvoerings)praktijk, wat overigens ook andersom geldt; maatschappelijke organisaties vanuit het voorveld zouden graag vaker toelichten waar zij mee bezig zijn, dan wel raadsleden willen uitnodigen om langs te komen. Vanwege de grote complexiteit van het veld, voelt de gemeenteraad zich op dit moment nog onvoldoende geëquipeerd om (bij) te sturen.

Ten slotte moeten we vaststellen dat hoewel de samenwerking tussen organisaties in het voorveld goed verloopt, dat er ook veel samenwerking nog geen gestalte heeft gekregen, omdat verschillende partijen elkaar niet goed kennen. Er is onlangs een heldere sociale kaart gelanceerd, maar hier moet nog wel opvolging aan worden gegeven. Hiermee doelen we vooral op opvolging door de gemeente om op te treden als regisseur van het voorveld. Hoewel Voorst jaarlijks verschillende netwerkbijeenkomsten organiseert, treedt de gemeente nog niet genoeg op als regisseur van het veld, menen veel maatschappelijke partijen. Verschillende partijen hebben de afgelopen jaren de netwerkbijeenkomsten gemist; door corona, maar ook omdat ze niet waren uitgenodigd. Daarbij is vaak opgemerkt dat de regie van de netwerkfunctie zoveel mogelijk bij de partijen in het voorveld wordt gelegd door de gemeente. Omdat niemand zich daarover echt verantwoordelijk voelt, komt het gezamenlijke niet altijd goed van de grond. Op dat vlak moet de gemeente echt meer haar rol gaan pakken, wil zij regisseur worden van het veld.

Deelconclusies

1. De gemeente Voorst heeft een actueel beleidskader sociaal domein dat goed is uitgewerkt met concrete doelen en indicatoren in het uitvoeringsprogramma.

De gemeente Voorst heeft via 'Vorst onder de loep' op een brede en diepgravende wijze de input van inwoners en maatschappelijke partijen opgehaald. De kadernota is breed ingestoken met ambities en doelstellingen op het gebied van gezondheid, leefbaarheid, meedoen, leren en ontwikkelen en zorg en zelfredzaamheid. Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet en duidelijk. Er is met andere woorden dus sprake van goede samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en -documenten. Niet alleen binnen de kadernota sociaal domein, maar ook met aanpalende nota's, zoals het sport- en beweegakkoord, is er een goede verbinding gelegd. De raad heeft de kadernota sociaal domein vastgesteld en is daarmee kaderstellend geweest voor het sociaal domein, met daarbinnen de jeugdzorg.

2. De gemeenteraad heeft niet het idee dat ze kaderstellend zijn (geweest) ten aanzien van het voorveld en de preventieve voorzieningen.

De bovenstaande conclusie betekent echter niet dat de raad ook kaderstellend is geweest ten aanzien van het preventieve beleid, meer specifiek ten aanzien van het voorliggende veld met voorzieningen voor de jeugd. In het gesprek met de raad is gevraagd in hoeverre raadsleden het idee hebben dat ze kaderstellend zijn geweest ten aanzien van het voorliggend veld en preventie. Aangegeven is dat ze vooral indirect kaders hebben gesteld voor (een deel van de) voorliggende voorzieningen. Raadsleden geven aan het totaalbeeld op het voorveld en preventie te missen, waardoor het voor hen ook lastig is om echt de rol van kadersteller te pakken.

3. Er is laagdrempelige toegang in de gemeente Voorst en de gemeente is goed aangehaakt bij de vele vindplaatsen.

Vragen van jeugdigen, ouders en/of verzorgers komen op allerlei plekken in de gemeente Voorst naar boven. Zo komen veel vragen binnen bij het consultatiebureau, op school, bij de huisarts of bij het CJG, maar ook het Jongerenwerk (Younger at Heart) is een belangrijke vindplaats. Respondenten merken verder op dat de toegang (CJG) in Voorst heel laagdrempelig is. Mensen worden snel gezien en gehoord, bovendien staat het CJG te boek als herkenbaar en toegankelijk. Als positief punt is ook genoemd dat oude cliënten in principe vaak weer de oude consulent krijgen, mochten ze terugkomen voor een hulpvraag.

Een belangrijk onderdeel van vroegsignalering is het aanwezig zijn op de vindplekken. De gemeente Voorst heeft dit op een goede wijze georganiseerd, bijvoorbeeld door te werken met vooruitgeschoven posten binnen het onderwijs (via onderwijscoaches en schoolmaatschappelijk werk), maar ook door het CJG in te richten als een netwerkorganisatie weten de consulents van dit team goed verbindingen te leggen binnen het brede voorveld.

4. Het jongerenwerk (Younger at Heart) speelt een belangrijke rol in de gemeente.

YAH richt zich juist op de jongeren die zich tussen wal en schip bevinden. Voorst is een plattelandsgemeente met veel kleine kernen en veel verenigingsleven en toch komt uit gesprekken naar voren dat er (potentieel) veel jongeren op straat hangen (hierover zijn overigens geen cijfers bekend). Omdat YAH al vijftien jaar in de gemeente zit, hebben ze de unieke positie dat ze met generaties zijn meegegroeid en goed bekend zijn binnen de gemeente. Er zijn nu ouders die zelf eerst als jongere kwamen en nu met hun kleine kinderen komen. Uit verschillende gesprekken komt naar voren dat ze heel efficiënt zijn in het bereiken van de jongeren die anders op straat zouden hangen.

5. De samenwerking tussen organisaties in het voorliggend veld verloopt over het algemeen goed.

De samenwerking tussen organisaties onderling én met de gemeente verloopt over het algemeen goed. De gemeente Voorst wordt beschreven als een prettige en informele organisatie die goed benaderbaar is. Wel is er bij het CJG nog ruimte voor verbetering als het gaat om rolbepaling en samenwerking. De taakverdeling en de afspraken in de toegang zijn niet altijd even helder voor alle betrokkenen. Daarbij merken sommige partners op dat ze soms wel onderdeel van het CJG zijn en soms ook weer niet. Over het algemeen werkt de gemeente Voorst op basis van behoefte en 'wat nodig is' en wordt niet alles in procedures, processen of andere uitvoeringsdocumenten vastgelegd. In een relatief kleine gemeente kent men de partners goed en kan er snel gehandeld worden, zeker als de partners op een lijn zitten en hetzelfde probleem ervaren, bemerken veel respondenten.

6. De gemeente treedt nog niet voldoende op als regisseur van het voorveld.

Waar net geconstateerd werd dat de samenwerking in de basis goed is, moet ook vastgesteld worden dat er ook veel samenwerking nog geen gestalte heeft gekregen omdat verschillende partijen elkaar niet goed kennen. Er is een heldere sociale kaart, maar deze is pas net gelanceerd, waardoor veel partijen elkaar nog niet goed kennen. Hoewel de gemeente Voorst jaarlijks verschillende netwerkbijeenkomsten organiseert, treedt de gemeente nog niet genoeg op als regisseur van het veld, menen veel maatschappelijke partijen. Verschillende partijen hebben de afgelopen jaren netwerkbijeenkomsten gemist. Uit gesprekken komt naar voren dat de regie van het netwerk zoveel mogelijk bij de partijen in het voorveld wordt neergelegd, waardoor het gezamenlijke niet altijd van de grond komt omdat niemand zich echt verantwoordelijk voelt hiervoor.

7. Er is in de basis voldoende voorliggend aanbod.

Uit gesprekken komt duidelijk naar voren dat er al uitgebreid aanbod van voorliggende voorzieningen voor jeugdigen is. Op basis van actuele vragen die leven wordt het veld nog regelmatig uitgebreid met nieuwe initiatieven. Sommige respondenten geven aan dat er nog wel eens te snel overgegaan wordt tot het opzetten van een nieuwe voorziening (vooral op het gebied van ondersteuning/hulpverlening) terwijl dit dan in de praktijk helemaal niet nodig blijkt. Naast het aanbod op (mentaal) welbevinden kent Voorst ook initiatieven op het fysieke vlak; zoals de NIX18-campagne en JOGG. Daarnaast is er geld voor het jeugdsportfonds en stichting leergeld. Wat ten slotte opvallend is in het aanbod, is het geringe aantal voorzieningen/organisaties dat zich bezighoudt met activiteiten voor ontspanning voor jongeren.

8. De informatievoorziening naar de gemeenteraad over voorliggende voorzieningen jeugd is onvoldoende.

Er mist op dit moment voor de raad een soort instrument/document waarin alle resultaten en effecten van dit beleidsterrein bij elkaar komen. De doelen en indicatoren uit de kadernota en het uitvoeringsprogramma sociaal domein komen niet overeen met de (verplichte BBV-)indicatoren die de gemeente in de jaarrekening en begroting heeft opgenomen. Met andere woorden, de jaarrekening van Voorst laat niet een coherent beeld zien van de voortgang op jeugdzorg, laat staan op het gebied van preventie. Er zijn wel activiteiten benoemd en er is een overzicht van beleidsindicatoren, maar daar zijn geen doelstellingen aan gekoppeld.

Het is nu niet duidelijk of de streefwaarden worden behaald (wanneer is de gemeente tevreden?). Het valt dus niet vast te stellen of de presentaties in lijn zijn met wat de gemeente beoogt, omdat de gemeentelijke doelen niet worden teruggekoppeld aan de raad. Er worden verder wel 'halfjaarrapportages uitvoering sociaal domein' met de raad gedeeld, maar dit is echt op hoofdlijnen. Hiermee is de voortgang op dit moment niet te monitoren, geven raadsleden aan. De raadsleden beschrijven de informatievoorziening over voorliggende voorzieningen dan ook als onvoldoende. Tegelijkertijd geven de raadsleden aan dat ze hier zelf onvoldoende een rol in hebben gepakt.

9. Er is behoefte aan meer verbinding tussen de raad en de uitvoeringspraktijk.

Het gaat hier bijvoorbeeld om de verbinding tussen de maatschappelijke partners, het CJG en de gemeenteraad. Mede door corona hebben er de afgelopen tijd weinig werkbezoeken of raadsinformatiebijeenkomsten plaatsgevonden, waardoor de afstand met de uitvoering en de praktijk is gegroeid. Partijen in de uitvoering geven zelf ook aan dat zij weinig contact hebben met de raad. Uitvoeringsorganisaties hebben behoefte aan meer verbinding met de politiek om hen meer gevoel te geven bij de werkzaamheden, maar ook vice versa verwachten zij duidelijke kaders vanuit de politiek om binnen te werken.

10. Vanwege de grote complexiteit van het veld, voelt de gemeenteraad zich nog onvoldoende geëquipeerd om (bij) te sturen.

Het voorliggende veld is breed en jeugdbeleid en preventie zijn een complex en majeur thema. Hoewel gemeenteraadsleden erg betrokken zijn bij het thema en het veld maakt de complexiteit daadwerkelijk (bij)sturen ingewikkeld. Dit is onder andere terug te zien in de moties en amendementen, maar ook in raadsvragen die de raad heeft ingediend als het gaat om jeugdbeleid.

DEEL II

NOTA VAN BEVINDINGEN

H3 | Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies in Deel I zijn gebaseerd. Deel II kent de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 4: Inrichting van het voorveld
- Hoofdstuk 5: Beleid en doelstellingen
- Hoofdstuk 6: Organisatie
- Hoofdstuk 7: Uitvoering
- Hoofdstuk 8: Resultaten en ervaren effecten
- Hoofdstuk 9: Evaluatie en monitoring

In de bijlagen is de informatie opgenomen waarnaar in de tekst wordt verwezen. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd.

3.1 Hoofd- en deelvragen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het voorliggend veld van universele en selectieve preventieve zorg voor de jeugd in de gemeente georganiseerd?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in vijf thema's waaronder de verschillende deelvragen vallen.

Beleid

1. Op welke wijze wordt door de gemeente gewerkt aan de doelstelling om meer in te zetten op preventie?
2. Wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg?
3. Welke doelen voor preventie zijn benoemd?

Organisatie

4. Hoe is de toegang nu geregeld en hoe ziet dat er in de toekomst uit?
5. Welke doelen en ambities zijn daarvoor geformuleerd en welke afwegingen zijn daarin gemaakt? En is hiervoor al een ontwikkeling in gang gezet en zo ja, welke?

Uitvoering

6. Welke activiteiten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren?
7. Hoe verloopt de samenwerking tussen de zorgverleners in de eerste lijn (huisartsen, CJG, voorveld)?
8. In hoeverre is het duidelijk dat de jeugd ook hulp zoekt als dat nodig is?

Resultaten en ervaren effecten

9. Op welke wijze wordt de voortgang gemonitord en welke effecten zijn al behaald?
10. Welke ervaring hebben jongeren met het gevoerde beleid en de uitvoering? Zijn de voorzieningen op hun behoefte afgestemd?

Evaluatie en verantwoording

11. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang (van het beleid) geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?
12. Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdbeleid? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?

Scope van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de breedte van de doelgroep jeugd. Dit betekent alle kinderen en jongeren in de leeftijd van 0 tot 27 jaar. Binnen deze leeftijdscategorie focust het onderzoek zich op het welzijn van het kind, de jongere of jongvolwassene. Het betreft nadrukkelijk een onderzoek naar de toegankelijkheid van voorliggende voorzieningen, vrije toegankelijke zorg en/of integrale toegang en **niet** een onderzoek naar geïndiceerde jeugdhulp of kostenbeheersing.

Hoewel het onderzoek niet gericht is op geïndiceerde jeugdhulp, raakt dit thema de effectiviteit van voorliggende voorzieningen. Effectieve voorliggende voorzieningen zorgen voor laagdrempelige hulp en ondersteuning dichtbij huis, waardoor de vraag naar geïndiceerde jeugdhulp als het goed is afneemt. Daarnaast staat een sterk voorliggend veld klaar om jongeren op te vangen nadat ze jeugdhulp hebben ontvangen, bijvoorbeeld door goed jeugd- en jongerenwerk.

Om meer inzicht te krijgen in de beleving van de leeftijdsgroep 0-27 jaar zijn we middels participerende observatie in gesprek gegaan/contact gekomen met deze doelgroep. Zij kunnen, naast de feitelijke organisatie van het aanbod van voorliggende voorzieningen, aangeven in hoeverre ze de voorliggende voorzieningen als laagdrempelig ervaren en hier ook gebruik van maken.

3.2 Onderzoeksmethoden

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt.

Documentenstudie

Op basis van de documentenstudie is een topiclijst opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een complete lijst van de bestudeerde documenten vindt u in bijlage 2.

Interviews met stakeholders

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Er zijn intern gesprekken gevoerd met medewerkers van de ambtelijke organisatie, medewerkers van het CJG, de verantwoordelijke portefeuillehouder en de gemeenteraad. Maar er is ook gesproken met maatschappelijke partners zoals Younger at Heart (jongerenwerk), Stichting MEE Veluwe, Stimenz (maatschappelijk werk), onderwijscoaches, et cetera. De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 3. Voor de interviews met intern en extern betrokkenen hebben we topiclijsten gehanteerd.

Participerende observatie

De derde onderzoeksmethode betreft het daadwerkelijk zelf observeren hoe doelmatig en doeltreffend de voorliggende voorzieningen in de praktijk zijn georganiseerd. Participerende observatie is een methode waarin de onderzoekers meedoen met de onderzoeksgroep in hun deelname aan voorliggende voorzieningen. Het gaat hier bijvoorbeeld over activiteiten van het jeugd- en jongerenwerk, meelopen op een (sport)vereniging of aanwezig zijn in het buurthuis. Observeren geeft inzicht in bepaalde patronen van het gedrag die normaal gesproken niet uit interviews of een documentenstudie naar voren komen.

Participerende observatie verschilt van reguliere observatie doordat de onderzoekers ook daadwerkelijk mee hebben gedaan met de activiteiten van de doelgroep. BMC heeft voor dit onderzoek meegelopen met Younger at Heart die het jongerenwerk in de gemeente Voorst verricht. Daarnaast hebben de onderzoekers een zogenaamde 'Teenage party' van Stichting Pampus bijgewoond. Van beide observaties zijn geen verslagen gemaakt, maar wel aantekeningen die als input zijn verwerkt in dit rapport.

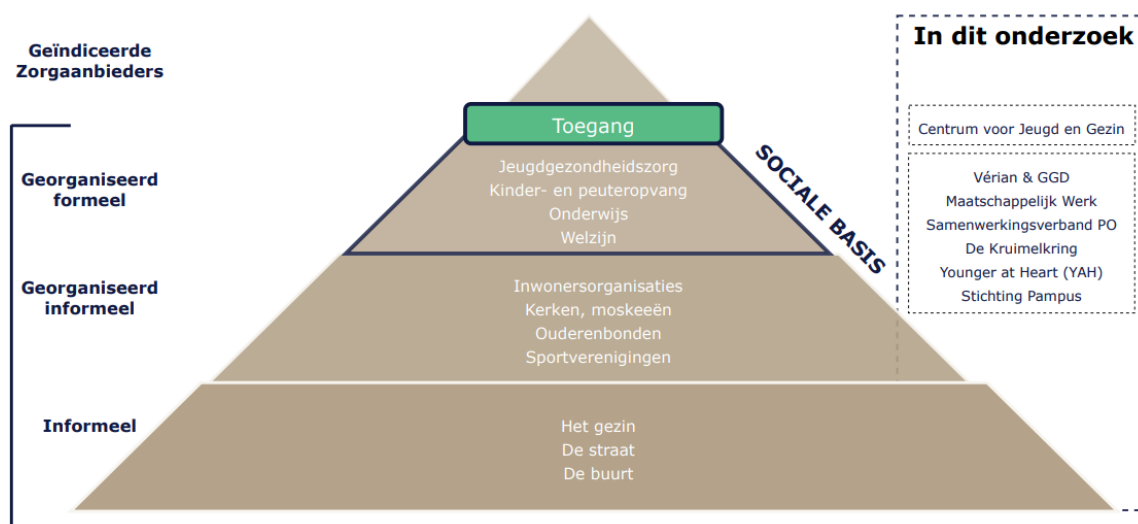
H4 | Inrichting van het voorveld

In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de verantwoordelijkheid is van de gemeente bij het inrichten van het voorliggende veld voor jeugdigen. Ook wordt de landelijke context besproken op basis van een aantal recente onderzoeken. Verder wordt kort de doelgroep jeugdigen tussen de 0 en 27 jaar in cijfers besproken. Ten slotte gaan we in op het lokale beleid dat in Voorst ten grondslag ligt aan preventie en het voorliggende veld.

4.1 De sociale basis

Gemeenten in Nederland zijn verantwoordelijk voor de hulp aan jeugdigen. Het gaat daarbij over geïndiceerde zorg, zoals begeleiding en behandeling, en over voorliggende hulp en ondersteuning, zoals jeugd- en jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en de peuteropvang. Gemeenten zijn de meest passende overheidslaag om deze taken uit te voeren, omdat zij het dichtst bij de jeugdigen en gezinnen staan. Gemeenten kunnen dus beter inschatten welke (hulp)behoefte jeugdigen hebben en hoe de voorzieningen hierbij aansluiten. Verschillende niveaus van ondersteuning komen naar voren in onderstaande piramide over de sociale basis.

Figuur 1 De sociale basis



In de top van de piramide bevindt zich de geïndiceerde jeugdhulp. Het gaat hier over maatwerkvoorzieningen. Jeugdigen, ouders of verzorgers kunnen hier alleen aanspraak op maken na een verwijzing door één van de wettelijke verwijzers. Het gaat hier bijvoorbeeld over de huisarts, jeugdarts, kinderarts of gemeentelijke toegang (het CJG in Voorst). Dit onderzoek richt zich specifiek op de sociale basis lagen "georganiseerd formeel", "georganiseerd informeel" en "informeel".

Het grootste gedeelte van de sociale basis organiseert zichzelf. Inwoners komen vanuit een bepaalde overtuiging of hobby bij elkaar en vormen een vereniging of voorziening. Inmenging van de lokale overheid, bijvoorbeeld door een subsidie, is hier vaak niet aan de orde. Het betreft hier de lagen "georganiseerd informeel" en "informeel". In de laag "georganiseerd formeel" zijn vaak partijen actief waar de gemeente een directe relatie mee heeft. Het gaat bijvoorbeeld over een subsidierelatie met de welzijnsorganisatie of een overeenkomst met de GGD.

Ook met het onderwijs wordt regelmatig overleg gevoerd en worden afspraken gemaakt. Bij de "georganiseerd formeel" laag zit ook de meeste invloed van de gemeenteraad. Zo stelt de gemeenteraad de begroting vast voor de subsidies aan voorliggende voorzieningen en bepalen zij op hoofdlijnen waar de gemeente wel en geen geld voor over heeft. Indirect kan de gemeenteraad sturen op "georganiseerd informeel" en "informeel", bijvoorbeeld door de formeel georganiseerde organisaties de opdracht te geven de informele laag te versterken.

4.2 Juridisch kader

In tegenstelling tot de Jeugdwet, Wmo en Participatiewet is voor voorliggende voorzieningen Jeugd geen scherp juridisch kader. Preventie komt in veel wetten voor als thema en vooral op gezondheid zijn duidelijke kaders meegegeven vanuit het Rijk. Preventief jeugdbeleid komt in vier verschillende wetten aan bod³:

- Wet Publieke Gezondheid (Wpg): de Wpg regelt de taken van gemeenten op het gebied van publieke gezondheidszorg. In hoofdstuk 2⁴ staan deze taken opgesomd. Het gaat bijvoorbeeld over het vormgeven van de jeugdgezondheidszorg en verslavingspreventie. Wat precies onder jeugdgezondheidszorg valt, is ook grotendeels gespecificeerd met concrete taken, waaronder prenatale voorlichting van aanstaande ouders, het geven van voorlichting, advies, instructie en begeleiding.
- Wmo 2015 (Wmo): een belangrijk doel uit de Wmo is het voorkomen van zwaardere vormen van ondersteuning. Gemeenten hebben veel vrijheid om dit vorm te geven.
- Jeugdwet: één van de doelen van de Jeugdwet is om meer in te zetten op voorliggende preventieve voorzieningen. Op verschillende plekken in de Jeugdwet wordt verwezen naar "het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen". Ook dienen de gemeenten in te zetten op het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken en scholen en dienen opvoedvaardigheden van ouders te worden verhoogd⁵. De Jeugdwet specificeert niet hoe gemeenten deze doelen dienen te realiseren. Gemeenten hebben een hoge mate van beleidsvrijheid om dit in te vullen.
- Zorgverzekeringswet (Zvw): in de Zvw worden individuele preventieve activiteiten geregeld. De verzekerde heeft recht op bepaalde preventieve activiteiten, zoals het consult bij de huisarts. Ook preventieve tandartscontroles, de anticonceptiepil en dieetadvisering vallen onder het basispakket voor jongeren. Over het algemeen geldt dat het hier gaat over individuele preventieactiviteiten. Wanneer het over een groepsaanbod gaat, dan valt dit onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Preventieve activiteiten en voorzieningen die raken aan het thema gezondheid zijn duidelijk gespecificeerd vanuit de wet. Het gaat bijvoorbeeld over bepaalde medicijnen, tandartszorg, het bezoek aan de huisarts of de jeugdgezondheidszorg. Wanneer het gaat over het voorkomen van sociaal-emotionele problematiek hebben gemeenten meer ruimte om keuzes te maken waar ze wel en niet op inzetten. Vanuit de wettelijke kaders staat benoemd dat gemeenten het moeten regelen, maar niet hoe ze het moeten regelen. Per definitie kan dit leiden tot grote verschillen tussen gemeenten.

³ Zie ook: <https://www.nji.nl/preventief-jeugdbeleid/wet-en-regelgeving>.

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0024705/2022-10-10#HoofdstukII>.

⁵ Zie hoofdstuk 2 van de Jeugdwet:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-08-01#Hoofdstuk2>.

4.3 Landelijke ontwikkelingen en onderzoek

Het versterken van de sociale basis staat hoog op de politieke agenda. Dit geldt ook voor preventieve voorzieningen voor jongeren, ouders of verzorgers. Een belangrijke belofte van de decentralisatie van de jeugdzorg in het sociaal domein was de mogelijkheid om lokaal allerlei preventieve voorzieningen te organiseren die het gebruik van maatwerkvoorzieningen zouden doen afnemen. Tot nu toe is deze belofte nog niet uitgekomen. Adviesbureau AEF (Andersson Elffers Felix) heeft in 2020 een rapport gepubliceerd waarin bleek dat de uitgaven landelijk zowel op preventieve voorzieningen als op maatwerkvoorzieningen in de jeugdzorg zijn gestegen sinds 2015. Ook in Voorst is dit het geval, al lijken de kosten zich nu te stabiliseren (meer hierover in hoofdstuk 8).

De stijgende kosten in de jeugdhulp leiden eveneens tot een grote financiële druk. Gemeenten zijn de afgelopen jaren geconfronteerd met grote tekorten in de jeugdhulp. Dit onderstreept het belang van effectieve preventieve voorzieningen voor jeugdigen, omdat deze voorzieningen laagdrempeliger, dichterbij huis en vaak goedkoper zijn dan maatwerkvoorzieningen.

Sturen en leren in de sociale basis

In september 2022 heeft het Hilda Verwey-Jonker⁶ instituut een onderzoek gepubliceerd naar de sociale basis in twaalf gemeenten. Welke keuzes hebben zij gemaakt in de sociale basis ten aanzien van sturen en verantwoorden? Uit hun rapport blijkt onder andere dat de sociale basis een diffuus begrip is en niet altijd wordt voorzien van een heldere definitie. Hierdoor ontstaan verschillende beelden en verwachtingen over de sociale basis tussen gemeenten en maatschappelijke partners.

Daarnaast wordt gesteld dat er nog veel gewerkt wordt met aannames en veronderstellingen over de effectiviteit van de sociale basis. Het gaat bijvoorbeeld over aannames over de effectiviteit, maar ook over de kosten ten opzichte van maatwerkvoorzieningen. Er valt nog veel te winnen door hier steviger gebruik te maken van een wetenschappelijke ondersteuning voor de beleidsuitgangspunten.

Het rapport behandelt tevens vier modellen om de sociale basis in te richten. Ieder model heeft voor- en nadelen. De uitdaging is om te onderzoeken welk van de vier modellen het beste past bij de lokale situatie en waarom. Het gaat over:

- Gecentraliseerd model
- Hiërarchisch model
- Consortiummodel
- Waaiermodel

Informatievoorziening en het stellen van kaders

Uit een onderzoek van Divosa naar rekenkameronderzoek in het sociaal domein komt duidelijk naar voren dat de informatievoorziening richting de raad vaak niet optimaal is⁷:

- Gemeenteraden formuleren onvoldoende concrete en meetbare doelstellingen en kaders. Dit komt door de complexiteit van het stelsel. Daarmee is er echter ook geen eenduidig zicht op de informatiebehoefte. Wanneer niet duidelijk is wat bereikt moet worden, is niet duidelijk wat er gemonitord moet worden en waarover het college van B&W moet rapporteren aan de raad.

6

https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2022/09/121500_Leren-sturen-en-verantwoorden-in-de-sociale-basis_WEB.pdf

⁷ [Rekenkamers over het sociaal domein](#)

- Veel gegevens die worden verzameld en gerapporteerd aan de raad zijn nog niet vertaald naar bruikbare informatie. Het ontbreekt veelal aan analyses en duiding om de geleverde informatie op waarde te kunnen schatten en te gebruiken voor de controlerende en kaderstellende rol.

4.4 Het voorliggende veld voor jeugdigen in Voorst

De gemeente Voorst heeft een uitgebreid netwerk aan voorliggende voorzieningen voor jeugdigen tussen de 0 en de 27 jaar. Hieronder volgt een korte opsomming van (een selectie uit) het aanbod van voorliggende voorzieningen. Dit is niet volledig, maar geeft wel een beeld van de aanwezige voorzieningen:

- Jeugdgezondheidszorg (0-18 jaar) onderverdeeld naar VÉrian Jeugdgezondheidszorg voor 0 - 4 jaar; consultatiebureau en jeugdgezondheidszorg GGD voor 4-18 jaar. De jeugdgezondheidszorg bestaat onder andere uit het consultatiebureau voor medische, verpleegkundige en pedagogische zorg. Voor kinderen vanaf de basisschoolleeftijd wordt een divers pakket aan voorliggende voorzieningen en activiteiten georganiseerd, zoals leefstijllessen op school of de verzuimspreekuren.
- Jongerenwerk (Younger at heart): Het jongerenwerk richt zich met name op de leeftijdsgroep 12-23 jaar. De afbakening van de leeftijdsgroep is natuurlijk arbitrair waarbij afhankelijk van de behoefte en vraag ook kinderen onder de 12 jaar en jongvolwassenen boven de 23 jaar bij het jongerenwerk terechtkunnen (de onderzoekers zijn in het kader van participerend onderzoek op een inloopavond geweest).
- Kinderopvang en vroeg- en voorschoolse educatie (VVE): De gemeente is verantwoordelijk voor voorschoolse educatie. Het onderwijsveld is verantwoordelijk voor vroegschoolse educatie. Voor de jongste kinderen zijn er verschillende locaties voor kinder- en peuteropvang in de gemeente Voorst. Ook wordt VVE aangeboden aan kinderen met (een verhoogd risico op) een achterstand.
- CJG Voorst: Het CJG is aanwezig voor alle vragen over hulp en ondersteuning van inwoners van de gemeente Voorst. Het toegangsteam CJG werkt als objectief orgaan bij het inzetten van hulp en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen. Ook bieden ze procesregie. Dit betekent dat het CJG soms voor een lange tijd betrokken is bij casuïstiek. Het verschilt per casus hoeveel tijd de procesregie in beslag neemt.
- Samenwerkingsverband Passend Onderwijs IJssel Berkel: Het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs (één voor PO en één voor VO) is geen gemeentelijk orgaan, maar een onderwijsorgaan. De onderwijscoaches vanuit het Samenwerkingsverband zijn belangrijke samenwerkingspartners voor de gemeente en het CJG in de samenwerking rondom kind-ouders-school. Zowel het CJG (in de vorm van schoolmaatschappelijk werkers of CJG-jeugdconsulenten (indien al betrokken in gezin)) als het Samenwerkingsverband kunnen deelnemen aan een overleg van het ondersteuningsteam in de school.
- Dit samenwerkingsverband heeft in Voorst onderwijscoaches. Zij hebben contact met scholen als er problemen zijn. De problemen zijn nogal uiteenlopend maar het gaat in de basis om kinderen die op school en thuis leer- en/of gedragsproblemen laten zien. Dat doen ze middels een ondersteuningsteam waar vanuit de gemeente iemand aansluit (schoolmaatschappelijk werk). In een breed overleg proberen ze het onderwijs en de thuissituatie voor het voetlicht te brengen.
- Stimenz: Stimenz verricht in Voorst het schoolmaatschappelijk werk. Er zijn vaste schoolmaatschappelijk werkers voor het basis- en voortgezet onderwijs op de scholen in Voorst. Het schoolmaatschappelijk werk is de vooruitgeschoven post van het CJG op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs binnen de gemeente Voorst en maakt deel uit van het ondersteuningsteam van school. De schoolmaatschappelijk werker kan aansluiten bij (kind)overleggen van school. Vaak gebeurt dit op uitnodiging vanuit school of ouders. Samen met ouders wordt de hulpvraag en ondersteuningsbehoefte onderzocht.

- Stichting Pampus: Stichting Pampus is een uitgaansgelegenheid voor jongeren uit de gemeente Voorst (en bestaat al sinds 1968). Regelmatig wordt er in Pampus een TeenageParty georganiseerd. Gemiddeld 250 jongeren vanaf groep 6 tot 14 jaar bezoeken deze TeenageParty's (de onderzoekers hebben een van deze party's bezocht in het kader van participerend onderzoek).

Zoals gezegd gaat het hier alleen om een selectie van het aanbod. Deze selectie is gemaakt, omdat deze in de gesprekken en de bestudeerde documenten veelvuldig aan bod zijn gekomen. Tegelijkertijd zijn er nog allerlei andere voorzieningen te noemen die laagdrempelig bereikbaar zijn voor jeugdigen en ouders. Denk bijvoorbeeld aan de bibliotheek en (sport)verenigingen. Het is goed te beseffen dat de gemeente Voorst een bloeiend verenigingsleven heeft (zo blijkt uit stukken en cijfers) en dat veel jongeren aangesloten zijn bij een vereniging.

4.5 (Beleids)documenten voorliggende voorzieningen jeugdigen

In deze paragraaf komen de verschillende beleidsdocumenten aan bod die de gemeente Voorst heeft vastgesteld op het gebied van voorliggende voorzieningen voor jeugdigen. Het gaat om een selectie van de meest relevante (beleids)documenten voor de jeugdigen tussen 0 en 27 jaar.

Coalitieakkoord 2022-2026

In het coalitieakkoord komen verschillende facetten aan bod die raken aan preventie en voorliggende voorzieningen op jeugd. Zo komen de thema's leefstijl, preventie, sport en cultuur aan bod, maar ook verenigingen in het kader van jongeren. Verder staat er genoemd dat de gemeente specifiek wil inzetten op *'het betrekken en enthousiasmeren van de jeugd bij de lokale politiek en democratie, onder meer door het instellen van een jongerenraad.'* Ten tijde van dit onderzoek was deze jongerenraad nog niet ingesteld. In het vorige coalitieakkoord stond de jongerenraad ook al als aandachtspunt: *'Initiatieven voortkomend uit de jongeren, bijvoorbeeld om een jongerenraad in te stellen en een jongerenlintje te ontwikkelen, zouden kunnen worden ondersteund.'*

Als het gaat om preventie wordt aangegeven dat het belangrijk is om te investeren in gezondheid om dure zorg te voorkomen. Preventie begint volgens het college bij het terugdringen van de kansenongelijkheid en zorgen voor een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Een samenleving waarbij de gemeente een voorbeeldfunctie heeft. Naast het samenwerken met ketenpartners wil de gemeente daarom met de bestaande netwerken zoals verenigingen, belangenorganisaties van de dorpen, kerken en vele andere maatschappelijke organisaties de samenwerking intensiveren. De mensen uit deze netwerken zien vaak ook al snel wanneer het niet goed gaat met iemand. Het college wil er daarom voor zorgen dat deze sociale structuren intact blijven en waar nodig worden ondersteund. De gemeente Voorst helpt vrijwilligers hierbij met kennis en kunde.

Voorst onder de Loep

De gemeente Voorst is in 2017 gestart met een grootschalig project genaamd 'Voorst onder de Loep'. De hoofdvraag van het project is: 'Hoe kunnen we als Voorster gemeenschap de kans verkleinen dat inwoners van onze gemeente in problemen raken?' Hiermee beoogt de gemeente een beweging in de samenleving tot stand te brengen. Het project is opgedeeld in twee fases: de onderzoeksfase (2017-2019) en de uitvoeringsfase (2019-heden). In de onderzoeksfase is door de samenleving onderzocht welke problemen er zijn en hoe mensen denken dat deze voorkomen kunnen worden.

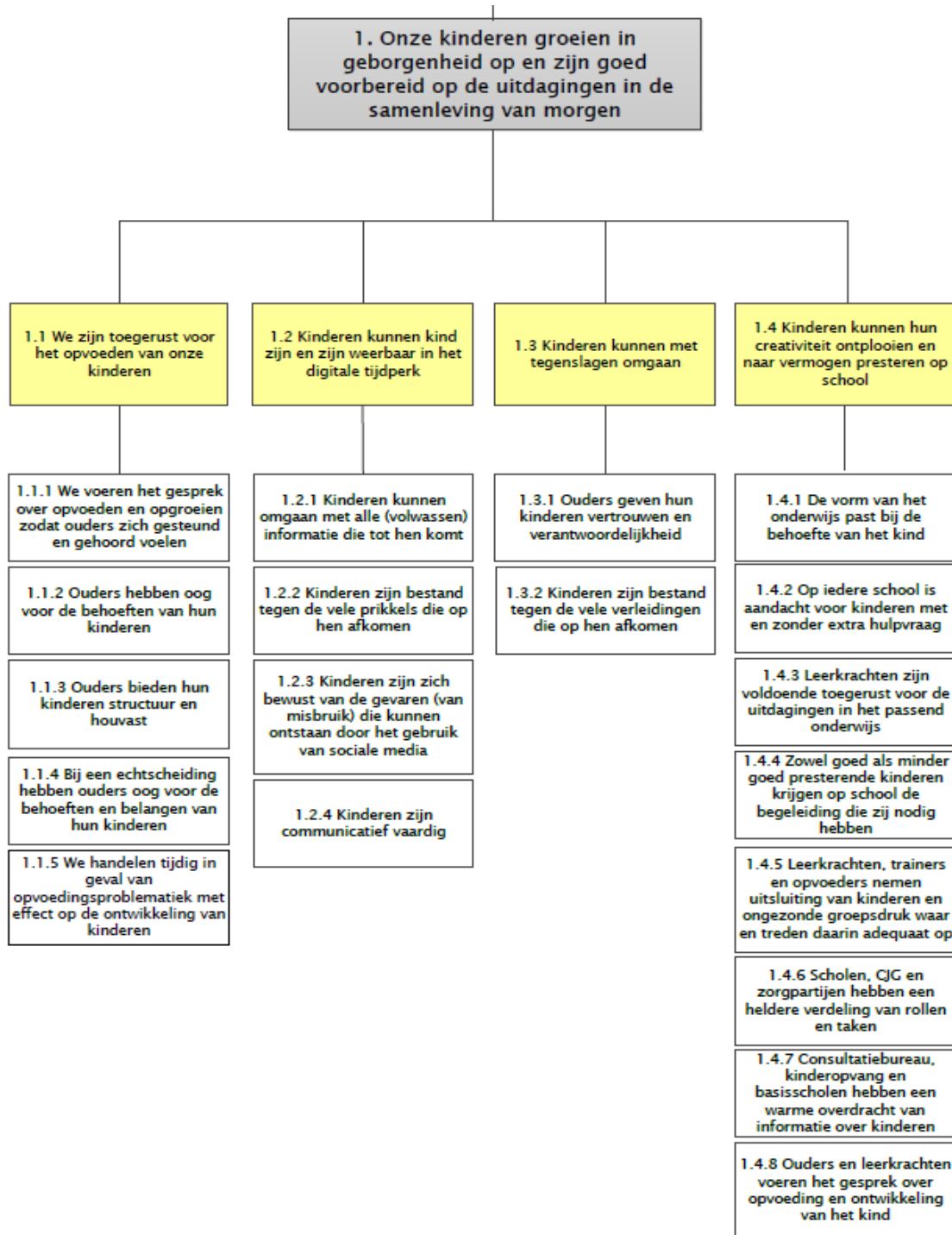
Met deze informatie kon de samenleving aan de slag met het daadwerkelijk voorkomen van (meer) problemen. Dit vroeg om een omslag in denken en werken van een groot aantal professionals, organisaties en vrijwilligers. Voorst onder de Loep leverde verschillende resultaten op: van het visie- en doelenboek tot bijeenkomsten voor bewustwording en van meer verbinding tot de campagne #Zodus. Daarnaast ontstonden nieuwe preventieve voorzieningen en activiteiten in de samenleving tijdens het project.

Het project Voorst onder de Loep werkt volgens de methode van Samenlevingsbeleid. De aanpak kenmerkt zich door:

- Werken van onderop en van buiten naar binnen: alle kennis, emotie en wijsheid uit de samenleving benutten voor je beleid.
- Werken volgens principes van processturing: de samenleving bepaalt de inhoud, de overheid stuurt op proces.
- Werken vanuit de analyse: beleid maken op basis van oorzakelijke analyse, weten aan welke knoppen je als samenleving kunt draaien om een gewenste verandering te bewerkstelligen.

Figuur 2

Visie en doelen ten aanzien van kinderen in Voorst (afbeelding uit: Voorst onder de loep)



Voorst onder de Loep heeft een jaar lang deskundigheid en ervaringen verzameld en verwerkt van vele vrijwilligers, experts, ervaringsdeskundigen en professionals vanuit alle mogelijke invalshoeken. De analyse van 'Voorst onder de Loep' is opgebouwd met de input van 411 interviews met sleutelfiguren woonachtig en/of werkzaam in de gemeente Voorst. Ruim 90 enthousiaste vrijwilligers interviewden de 411 sleutelfiguren. De analyse is aangevuld en aangescherpt in expertmeetings met meer dan 50 experts, vele sessies met ervaringsdeskundigen, talloze loepsessies met lokale deskundigen en onderbouwd onderzoek.

Met de analyse zijn de ontwikkelingen die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke problemen blootgelegd. Het beïnvloeden van deze oorzaken draagt bij aan het vaker voorkomen van problemen in onze samenleving.

Begin 2022 is er een evaluatie gehouden van 'Vorst onder de Loep'. Hieruit kwam een aantal zaken naar voren die goed gingen en die minder goed gingen.

Wat ging goed:

- Preventief werken en de noodzaak ervan staat op de kaart en op het netvlies. Professionals kennen de preventieve mogelijkheden en hun rol daarin beter. Zo verwijzen ze bijvoorbeeld meer door en kennen ze elkaar beter.
- De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe verbindingen gelegd en samenwerkingen tot stand gekomen.
- Professionals hebben nu meer tijd om te werken aan preventie. Soms is er, door subsidies of slimme keuzes, ook meer geld beschikbaar voor preventie dan bij de start van het project. De visie en doelen zijn in de samenleving goed omarmd.

Wat ging minder goed:

- Nog niet bij iedereen zit preventie logisch verweven in de dagelijkse werkzaamheden. De intrinsieke motivatie om met preventie aan de slag te gaan was minder aanwezig dan verwacht. De gekozen methode, die dit eigenaarschap op preventie vanuit het gelopen proces logischerwijs zou aanzetten, bleek dit effect onvoldoende te bewerkstelligen.
- Er zijn nog steeds drempels om met verschillende organisaties een opgave aan te pakken. Samenwerking opzoeken is soms lastiger dan het lijkt. Daarnaast is het nog niet overal gelukt om de houding die het vraagt om een sterk netwerk te ontwikkelen, over te dragen van Vorst onder de Loep aan de verschillende partijen.
- Niet overal is tijd vrijgemaakt om aan preventie te werken. De visie en doelen werden niet door alle betrokken organisaties goed omarmd.

Kadernota sociaal domein 2020 t/m 2024

Middels het project 'Vorst onder de Loep' heeft de samenleving volgens de gemeente een visie geformuleerd die de basis vormt voor de kadernota sociaal domein. De visie is geformuleerd als: *"We leven gezond en ontspannen samen en de kwaliteit van leven is in alle kernen goed. Onze kinderen groeien veilig op. We staan voor elkaar klaar en iedereen mag er zijn."*

De doelen die in 'Vorst onder de Loep' zijn onderzocht en opgezet, zijn verweven in de kadernota en vormen de basis voor de opgaven van de komende jaren. De komende jaren staan deze thema's centraal: Gezondheid, Leefbaarheid, Meedoen, Leren en Ontwikkelen en Zorg en Zelfredzaamheid. Voor elk thema zijn opgaven bepaald die nodig zijn om de doorontwikkeling te maken. De gemeente wil toegankelijk zijn voor inwoners, zodat zij nog minder drempels zien om naar ons toe te komen als ze hulp nodig hebben. Daarom wil de gemeente dichterbij de inwoners en organisaties in de dorpen staan zodat ze zelf sneller kunnen signaleren waar ondersteuning nodig is en de gemeente ziet welke mooie initiatieven er al lopen. De gemeente wil dat organisaties en inwoners hen beschouwen als samenwerkingspartner. Als het gaat om de specifieke opgaven die raken aan het jongeren, zijn de volgende ambities en doelen genoemd:

Opgave Gezond Opgroeien

1. De professionals sluiten op een goede en veilige wijze aan bij de vragen en behoeften van ouders.
2. Er is een goede communicatie tussen ouders en professionals en tussen de professionals onderling. Men weet elkaar op een laagdrempelige manier te vinden.

Opgave Ouderschap en Opvoeden

We willen dat onze kinderen en jongeren (tot en met 27 jaar) naar vermogen participeren in onze maatschappij. Hiervoor is het nodig dat we kinderen een kansrijke en veilige ontwikkeling bieden en ouders ondersteunen bij de uitdagingen van het opvoeden en opgroeien.

1. De hulp van professionals sluit aan bij de wensen en behoeften van ouders.
2. We werken samen met ouders en professionals aan het normaliseren van vragen gedurende de opvoeding en ontwikkeling van kinderen.
3. Professionals die met jeugd werken, weten elkaar beter te vinden.
4. Intensieve jeugdzorg verlenen we meer in de woonomgeving van het kind vanuit de gedachte 'één gezin, één plan'.

Opgave onderwijs

1. We optimaliseren de aansluiting tussen kinderopvang, onderwijs en (jeugd)zorg.
2. Alle kinderen op de juiste plek in het onderwijs.
3. We signaleren samen opvoedproblemen op school en handelen daarnaar.

Opgave Toegang en Dienstverlening

1. We realiseren één integrale toegang voor het sociaal domein.
2. We vergroten de rol van de toegang en cliëntondersteuning in de preventie.
3. Vanuit onze toegang willen we inwoners in een kwetsbare positie eerder bereiken.
4. We versterken de eigen kracht en regie van inwoners.
5. We willen de regie bij zowel kwetsbare als minder kwetsbare mensen verder doorontwikkelen, zowel tijdens als na de ondersteuningsfase.

Kadernota sociaal domein uitvoeringsprogramma

Bovenstaande ambities zijn tot in detail uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma met voor iedere ambitie een uitwerking in een duidelijk resultaat, stand van zaken, activiteiten 2022, partners, kosten/investering en indicator. In de volgende afbeelding is een voorbeeld gegeven van de opgave 'Ouderschap en Opvoeden'. Maar ook voor de andere 'jeugdopgaven' zijn dergelijke concrete uitwerkingen gemaakt. Dit geldt overigens ook voor de onderwerpen die gerelateerd zijn aan jeugd, zoals gezonde levensstijl en armoede en schulden.

Figuur 3 Opgave Ouderschap en opvoeden uit kadernota uitvoeringsprogramma

Thema Leren en Ontwikkelen					
Opgave 4.1 Ouderschap en Opvoeden - Meer kinderen groeien in geborgenheid op en zijn klaar voor de samenleving van morgen					
Ambities					
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hulp professionals sluit aan bij behoefte ouders. 2. Samen met ouders en professionals normaliseren van vragen opvoeding. 3. Professionals weten elkaar beter te vinden. 4. Meer jeugdzorg in woonomgeving kind met 1 gezin, 1 plan van aanpak. 					
Resultaat	Stand van zaken	Activiteiten 2022	Partners	Kosten/investering	Indicator
Ouders en kinderen met een hulpvraag ontvangen de meest passende hulp. Inwoners weten via elkaar, de omgeving zo nodig via de toegang de weg te vinden naar laagdrempelige, vrij toegankelijke hulp. We hebben een breed voorliggend hulpaanbod beschikbaar in onze gemeente en kennen dit aanbod zelf ook. Deze zorg sluit aan bij de normale opvoed en opgroei-ontwikkeling. De hulp wordt altijd systemisch ingezet, dus gericht op het hele gezin. Als deze zorg niet toereikend blijkt, schakelen we professionele niet-vrij toegankelijke zorg in.	We weten vanuit de toegang dat er behoefte is aan bepaalde voorliggende voorzieningen. We weten ook dat het maatschappelijk werk een grotere rol kan spelen in het normaliseren van opvoedproblematiek. Daarnaast hebben we een ruim aanbod van geïndiceerde zorgvormen, waar weinig op geïnvesteerd hoeft te worden. Hierdoor kan de tijdsinvestering in 2022 gefocust worden op het in kaart brengen en versterken van de vrij toegankelijke ondersteuning.	<p>We ontwikkelen met lokale aanbieders laagdrempelig en vrij toegankelijk opvoedaanbod.</p> <p>We faciliteren ontmoetingen voor en door (jonge) ouders. (bijvoorbeeld jonge ouderfestival).</p> <p>Toegangsmedewerkers weten welk voorliggend aanbod er is naast het jeugdhulpaanbod uit de raamovereenkomst en zorgen via financieringsafspraken dat er voldoende aanbod en capaciteit is.</p> <p>We maken actief de verbinding met de huisartsen om cliënten vroegtijdig te spreken en voorkomen hiermee onnodige doorverwijzingen naar geïndiceerde zorg.</p> <p>We realiseren meer lokale vrij toegankelijke zorg die systemisch werkt voor het hele gezin.</p>	De bestaande subsidiepartners voor maatschappelijk werk, cliëntondersteuning en maatschappelijke partners (zoals de bibliotheek). Innovatieve lokale aanbieders, Interne toegangsmedewerkers (Jeugd en Frontoffice).	Extra aanbod/inzet vanuit het maatschappelijk veld voor deze doelrealisatie is nog niet meegenomen in de subsidieafspraken 2022. In 2022 verwachten we geen kostenbesparing omdat het aanbod eerst ontwikkeld moet worden. In 2023 verwachten we ook geen kostenbesparing, aangezien dan de extra voorzieningen ingekocht moeten worden. Pas vanaf 2024 en 2025 verwachten we een duidelijke verschuiving van geïndiceerde zorgkosten naar voorliggende voorzieningen.	<p>Het gebruik van bepaalde geïndiceerde jeugdzorg (we verwachten een afname van de maatwerk-voorzieningen die gericht zijn op lichte en eenvoudige opvoedproblematiek).</p> <p>Het gebruik van vrij toegankelijke zorg (we verwachten een toename).</p> <p>Het aantal verwijzingen J-GGZ via de huisartsen (we verwachten een afname).</p>

Gezondheidsbeleid Vitaal Voorst 2017-2020

Tot 2020 kende Voorst een aparte nota voor het gezondheidsbeleid. De raad heeft na een evaluatie in 2020 besloten de nota niet te verlengen, omdat het thema ook breed aan bod komt in de kadernota sociaal domein.

Sport- en beweegakkoord 2020-2023

Sport wordt in de gemeente Voorst ingezet als instrument om gezondheid en (sociaal) welbevinden te bevorderen. Het heeft een prominente plaats in het project Voorst onder de Loep en er zijn vele organisaties die zich bezighouden met het opzetten, promoten en uitvoeren van sport- en beweegactiviteiten. Het is de ambitie om meer jongeren te laten voldoen aan de (landelijke) beweegnorm. Daarnaast krijgt de aansluiting tussen sport en het onderwijs nadrukkelijk aandacht. Verder wordt er ingezet op meer samenwerking tussen de dorpskernen, oog voor kwetsbare doelgroepen en verbeteren van de zichtbaarheid van de buurtsportcoaches. De centrale missie van het sport- en beweegakkoord is: *'iedereen moet kunnen sporten, nu en in de toekomst. Jong en oud, met of zonder beperking, dichtbij en veilig. En juist de samenwerking die volgt uit dit sport- en beweegakkoord waarborgt dat. Zoveel mogelijk mensen in de gemeente Voorst met plezier te laten sporten en bewegen is onze gezamenlijke uitdaging.'* In het akkoord komen onder de verschillende acties en ambities de doelgroep jongeren veelvuldig aan bod.

Beleidsnota Kinderopvang gemeente Voorst 2018-2022

Op 5 juni 2018 heeft de raad de beleidsnota Kinderopvang gemeente Voorst 2018-2022 vastgesteld. De gemeentelijke werkwijze, de uitgangspunten van het beleid en het financiële kader zijn eind 2021 uitgebreid geëvalueerd. Vanuit de evaluatie is gebleken dat er tevredenheid is over de opzet en uitgangspunten van het huidige beleid. Kinderopvang is een thema in de Kadernota Sociaal Domein en integraal onderdeel van het uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2022.

Daarom is door de raad besloten om niet langer specifiek beleid te formuleren op het thema kinderopvang.

Lokaal Preventieakkoord

In navolging van het landelijk preventieakkoord worden gemeenten aangemoedigd om op lokaal niveau preventieakkoorden te sluiten. Voorst heeft deze intentie ook. Het akkoord in Voorst richt zich met name op het terugdringen van gezondheidsschade als gevolg van roken, problematisch alcoholgebruik en overgewicht. In de gemeente Voorst wordt verder al veel gedaan aan preventie op het gebied van gezonde leefstijl, zoals het Actieplan Rookvrij, het lokale Drankakkoord, het lokale Sport- en Beweegakkoord. Al deze initiatieven zijn erop gericht om een gezonde en actieve leefstijl van de inwoners te bevorderen. Om tot een lokaal preventieakkoord te komen is er vanuit VWS ondersteuningsbudget beschikbaar gesteld.

Juridisch kader

De gemeente Voorst heeft in verschillende documenten het juridisch kader geregeld ten aanzien van voorliggende jeugdvoorzieningen. Voor individuen (jeugdigen en volwassenen) regelen de verordeningen Jeugdhulp Voorst (2019) en Maatschappelijke Ondersteuning Voorst (2020) hun rechten wanneer ze aankloppen voor hulp of ondersteuning. Deze documenten zijn gericht op jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning en gaan met name over (de inzet van) maatwerkvoorzieningen. Ook zijn processtappen vastgelegd, bijvoorbeeld over de inhoud van de beschikking of de regels ten aanzien van persoonsgebonden budget. Voorliggende voorzieningen komen aan bod als één van de mogelijke oplossingen voor een hulpvraag. Dit wordt in deze documenten niet verder geconcretiseerd of toegelicht.

Verordeningen komen tot stand op basis van wetgeving, daar waar mogelijk aangevuld met lokale Voorster input zodat de verordening passend is bij de lokale situatie. De verordening is het document waarop teruggevallen wordt, het toetsdocument. De Jeugdwet zelf vormt een juridische basis voor voorliggende voorzieningen. Voor de rest zijn er veel zaken via subsidies geregeld. Er staat weinig concreets in de Jeugdwet over voorliggende voorzieningen en preventie behalve dat de gemeente een plan moet maken.⁸

Organisaties die via een subsidie een bijdrage willen leveren vinden de vereisten voor een aanvraag in de subsidieverordening⁹ en in de algemene subsidieregelingen. Hierin staan de (procedurele) vereisten beschreven om aanspraak te kunnen maken op publieke middelen via een subsidie. Op grond van deze verordening kunnen subsidies verstrekt worden voor activiteiten die vallen onder jeugd en jongeren. Op inhoudelijk vlak is niet gespecificeerd waar organisaties aan moeten voldoen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk aan welke resultaten ze moeten bijdragen om aanspraak te maken op een subsidie. Het enige benoemde doel is: 'Het in stand houden van jongerenverenigingen en het stimuleren van activiteiten voor jeugd en jongeren tot 23 jaar'. De subsidievoorwaarden zijn:

- De subsidie is uitsluitend bedoeld voor rechtspersonen.
- De leiding bestaat uit vrijwilligers.
- De vereniging heeft ten minste tien leden in de leeftijd tot 23 jaar.
- Er wordt ten minste één activiteit per jaar georganiseerd.

⁸ https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-08-01#Hoofdstuk_2_Artikel_2.1

⁹ Algemene subsidieverordening 2004 gemeente Voorst.
<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR22824/2>

Om de subsidiegelden te verdelen is het document 'subsidieplafonds en verdeelregels' opgesteld. Hier staan de bedragen in voor verschillende thema's/doelgroepen. Daarnaast kunnen kleine organisaties die activiteiten voor jeugd en jongeren organiseren € 25.832 aanvragen. Ter vergelijking: voor het ouderenwerk wordt maximaal € 5.015 beschikbaar gesteld, terwijl voor kunst en cultuur € 40.000 wordt vrijgemaakt.

H5 | Beleid en doelstellingen

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke doelstellingen zijn vastgesteld ten aanzien van voorliggende voorzieningen voor jeugdigen en preventie. Er wordt getoetst of deze doelstellingen voldoende zijn geoperationaliseerd in bijvoorbeeld indicatoren en meetinstrumenten. Ook wordt gekeken wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan bod.

Deelvragen	Norm
1. Op welke wijze wordt door de gemeente gewerkt aan de doelstelling om meer in te zetten op preventie?	<ul style="list-style-type: none">• Het beleidskader jeugd (en preventie) is vastgesteld en actueel.• De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd.• Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt.• De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van hun kaderstellende rol.
2. Wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet blijken uit het onderzoek.</i>
3. Welke doelen voor preventie zijn benoemd?	<ul style="list-style-type: none">• De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd (of SMT).• Er is in kaart gebracht welke streefwaarden gerealiseerd dienen te worden.• Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken vanuit hun adviseursrol in de totstandkoming van het beleid.• De doelen zijn vertaald naar concrete eisen voor voorliggende voorzieningen, bijvoorbeeld in een subsidieregeling of een programma van eisen.

5.1 Op welke wijze wordt door de gemeente gewerkt aan de doelstelling om meer in te zetten op preventie?

Samenvatting antwoord deelvraag 1

- De gemeente Voorst kent een actueel beleidskader sociaal domein dat goed verbonden is met andere terreinen
- Raadsleden geven aan het totaalbeeld te missen op het voorveld en preventie, waardoor het voor hen lastig is om echt de rol van kadersteller te pakken.

Als het gaat om de werkwijze waarmee de gemeente werkt aan preventie is het in dit kader vooral belangrijk om Voorst onder de loep te noemen. Met deze analyse zijn de ontwikkelingen die bijdragen aan het ontstaan van maatschappelijke problemen blootgelegd en is tevens nagedacht over preventieve oplossingen. Voorst onder de Loep heeft dan ook aan de basis gelegen voor de integrale kadernota sociaal domein.

De gemeente Voorst kent een actueel beleidskader sociaal domein dat goed verbonden is met andere terreinen

Het beleid op preventie krijgt in verschillende (beleids)documenten vorm. Het coalitieakkoord en de integrale kadernota sociaal domein geven de overkoepelende ambities en doelstellingen weer voor voorliggende voorzieningen jeugd, terwijl het uitvoeringsprogramma sociaal domein concreter invulling geeft aan preventie in de gemeente Voorst.

De gemeente Voorst heeft het beleid op papier goed op orde. Er is een actuele kadernota sociaal domein (2020-2024) met heldere doelstellingen en uitgangspunten zoals ook al in het vorige hoofdstuk benoemd. De kadernota is breed ingestoken met ambities en doelstellingen op het gebied van gezondheid, leefbaarheid, meedoen, leren en ontwikkelen en zorg en zelfredzaamheid. Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet en duidelijk. Er is met andere woorden dus sprake van goede samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen en -documenten. Niet alleen binnen de kadernota sociaal domein, maar ook met aanpalende nota's zoals het sport- en beweegakkoord is er een goede verbinding gelegd.

De raad heeft de kadernota sociaal domein vastgesteld en is daarmee kaderstellend geweest. Dat betekent echter niet dat zij ook het gevoel hebben echt kaderstellend te zijn geweest. In het gesprek met de raad is gevraagd in hoeverre raadsleden het idee hebben dat ze kaderstellend zijn geweest ten aanzien van het voorliggend veld en preventie. Aangegeven is dat ze vooral indirect kaders hebben gesteld voor (een deel van de) voorliggende voorzieningen. Raadsleden geven aan het totaalbeeld te missen op het voorveld en preventie, waardoor het voor hen lastig is om echt de rol van kadersteller te pakken (waarover meer in hoofdstuk 9).

5.2 Wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg?

Samenvatting antwoord deelvraag 2

- De termen universele en selectieve preventie worden in de beleidsdocumenten niet expliciet teruggevonden.
- In de gemeente Voorst zijn desondanks veel voorbeelden van universele en selectieve preventie te vinden.

Universele en selectieve preventie zijn geen bekende termen, maar er is een breed aanbod aan vrij toegankelijke voorzieningen

De Rekenkamercommissie is benieuwd naar de definitie van universele en selectieve preventie in de gemeente Voorst en in hoeverre dit wordt toegepast in het beleid. Universele preventie gaat over voorzieningen met een universele doelgroep. Het gaat bijvoorbeeld over voorlichting over leefstijl op scholen of het bezoek aan de jeugdverpleegkundige bij het consultatiebureau. Voor universele preventie geldt dat het een brede doelgroep betreft en wordt gegeven zonder dat hier een specifiek probleem of risico in het spel is.

Bij selectieve preventie is er verhoogd risico bij een bepaalde doelgroep waar de preventieve voorziening zich op richt. Het gaat bijvoorbeeld over vroeg- en voorschoolse educatie voor peuters, maar ook over onderdelen van verslavingspreventie of het jongerenwerk. Een andere bekende vorm van selectieve preventie is de grieprik voor ouderen.

Hoewel het geen onderdeel is van de onderzoeksvraag is het goed om geïndiceerde en zorggerelateerde preventie te benoemen. Het gaat hier over problemen die al bestaan en waar interventies worden ingezet om te voorkomen dat het probleem verergert. De activiteit is hierin gericht op het individu, terwijl het bij universele en selectieve preventie gaat over collectieve preventie.



De termen uit figuur 4 worden niet direct teruggevonden in de beleidsdocumenten van de gemeente Voorst. Ook in gesprekken met medewerkers van de gemeente en maatschappelijke partners worden deze verschillende definities van preventie niet herkend. Tegelijkertijd zijn in Voorst de verschillende vormen van hulp wel degelijk te onderscheiden. Zo biedt de GGD allerlei vormen van universele preventie, bijvoorbeeld in leefstijllessen op school of het consultatiebureau. Diverse initiatieven richten zich specifiek op kinderen met een verhoogd risico op een bepaald probleem of achterstand, zoals kinderen met een VVE-indicatie. Ook zijn er onderwijscoaches namens IJssel Berkel in de gemeente actief.

5.3 Welke doelen voor preventie zijn benoemd?

Samenvatting antwoord deelvraag 3

- Er zijn heldere doelen voor preventie, maar een overkoepelende visie ontbreekt.
- Raadsleden missen een overkoepelende visie op (selectieve) preventie en het voorliggende veld voor jeugd.
- De gemeente Voorst ketenpartners nadrukkelijk heeft betrokken bij de totstandkoming van beleid

Er zijn heldere doelen voor preventie, maar een overkoepelende visie ontbreekt

In de gemeente Voorst komt het preventieve beleid op verschillende manieren tot stand. Een belangrijke bron hiervoor is de opbrengst geweest vanuit 'Vorst onder de Loep' waarbij honderden inwoners en vele organisaties breed hun input hebben gegeven op mogelijke preventie van problemen en zorgvragen. De opbrengst was een belangrijk uitgangspunt voor de kadernota sociaal domein. De kadernota is vervolgens voor de uitvoering uitgewerkt in een zogenaamd uitvoeringsprogramma met voor iedere ambitie een uitwerking in een duidelijk resultaat, stand van zaken, activiteiten 2022, partners, kosten/investering en indicator. Naast het uitvoeringsprogramma sociaal domein staan er in 'Visie en doelenboek van Voorst onder de Loep' ook 101 doelen genoemd (grotendeels) in het kader van preventie. Deze zijn soms heel concreet, zoals '1.4.7 Consultatiebureau, kinderopvang en basisscholen hebben een warme overdracht van informatie over kinderen 'maar soms ook nog wat abstract zoals '1.2.4 Kinderen zijn communicatief vaardig'. Sommige doelen zijn haast zo concreet dat ze ook als werkinstructies gezien kunnen worden voor samenwerkingspartners.

Vastgesteld kan worden dat de doelstellingen en indicatoren op veel vlakken concreet, dan wel SMART zijn geformuleerd. Belangrijk hierbij is wel te benoemen dat de doelen in het uitvoeringsprogramma niet louter op preventie zijn gericht, maar eerder op de verschillende opgaven die er zijn op het gebied van jeugd. Dit is dan ook hetgeen waar gemeenteraadsleden tegenaan lopen. Tijdens dit onderzoek is aan de raad een aantal stellingen voorgelegd in een groeps gesprek. Op de stelling '*De raad heeft heldere en concrete doelstellingen gesteld t.a.v. preventie en de organisatie van het voorliggende veld*', antwoordden tien raadsleden met 'oneens' en nul met 'eens'. Zoals in paragraaf 5.1 al is omschreven, missen raadsleden een overkoepelende visie op (selectieve) preventie en het voorliggende veld voor jeugd.

Uit gesprekken en de documentenstudie komt naar voren dat de gemeente Voorst ketenpartners nadrukkelijk heeft betrokken bij de totstandkoming van beleid, bijvoorbeeld via 'Vorst onder de Loep' waarbij zowel ketenpartners als inwoners nadrukkelijk zijn afgetapt op hun input. Daar waar het gaat om de operationalisering van het beleid naar de uitvoering, zijn bij sommige ketenpartners wel wat kritische kanttekeningen gemaakt, waarop we in hoofdstuk 7 uitvoerig nader in gaan.

H6 | Organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de manier waarop de gemeente Voorst de taken vanuit de Jeugdwet heeft georganiseerd. Daarbij geven we weer hoe de gemeente Voorst de toegang tot jeugdhulp heeft georganiseerd en welke rol het CJG Voorst hierin vervult. Het gaat ook over andere plekken waar kinderen of ouders vragen kunnen stellen, bijvoorbeeld bij de huisarts, het consultatiebureau of op school. In dit hoofdstuk komen de volgende deelvragen aan bod.

Deelvragen	Normen
4. Hoe is de toegang geregeld en hoe ziet dat er in de toekomst uit?	<ul style="list-style-type: none">• In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is en welke ontwikkeling de toegang gaat doormaken.• Er zijn stukken (op de website) die jongeren en ouders informeren over het jeugd beleid en de voorliggende voorzieningen.• Er is vanuit de toegangsteams actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, de voorliggende voorzieningen, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.
5. Welke doelen en ambities zijn daarvoor geformuleerd en welke afwegingen zijn daarin gemaakt? En is hiervoor al een ontwikkeling in gang gezet?	<ul style="list-style-type: none">• Het jeugd- en preventiebeleid is vertaald naar uitvoeringsprogramma's of werkinstructies waarmee de toegang kan werken.• De doelen en ambities voor de toegang zijn tot stand gekomen met de betrokken medewerkers en ketenpartners.

6.1 Hoe is de toegang geregeld en hoe ziet dat er in de toekomst uit?

Samenvatting antwoord deelvraag 4

- Er is sprake van een heldere gemeentelijke toegang via het CJG.
- Er is geen POH-GGZ-J in Voorst, maar het contact met huisartsen is goed.
- De gemeente Voorst heeft via de schoolmaatschappelijke werkers en de onderwijscoaches goede vooruitgeschoven posten in het onderwijs.
- Jongerenwerk (Younger at Heart) speelt een belangrijke rol in de gemeente, maar heeft in het verleden veel discussie opgeleverd.

In de gemeente Voorst kunnen jeugdigen via verschillende kanalen toegang krijgen tot jeugdhulp of worden doorverwezen (specialistisch en voorliggend). In deze rapportage maken we onderscheid tussen de gemeentelijke toegang, andere wettelijke verwijzers naar jeugdhulp én andere belangrijke vindplekken.

Er is sprake van een heldere gemeentelijke toegang via het CJG

Het CJG Voorst vormt de gemeentelijke toegang van de gemeente. Het CJG is beschikbaar voor alle vragen van en over jeugdigen tussen de 0-23 jaar (voor de jongvolwassenen is er vanaf 18 jaar Wmo-ondersteuning mogelijk). Het kernteam bestaat uit een coördinator, jeugdarts, GZ-psycholoog en consulenten jeugd.

Er is een nauwe samenwerking tussen de GGD, Vérían en de gemeente. Sinds juni 2022 zit maatschappelijke ondersteuning, het CJG en het consultatiebureau samen in het gerenoveerde gemeentehuis in Twello. Het CJG opereert als netwerkorganisatie. Het CJG bestaat uit met daarin een coördinator CJG, jeugdarts, GZ psycholoog en consulenten Jeugd. Daarnaast werken Verían Jeugdgezondheidszorg, MEE Veluwe, Stimenz en de GGD als ketenpartner binnen het CJG. De essentie van de werkwijze van het CJG is dat kinderen/jongeren of hun ouders met een hulpvraag worden toegeleid naar passende hulp. Deze passende hulp kan gevonden worden in de voorliggende/preventieve voorzieningen, maar kan ook, indien dat nodig is, uitgevoerd worden door jeugdhulpaanbieders. Belangrijk daarbij is de laagdrempeligheid/bereikbaarheid van het CJG en tevens het aanbod van hulp.

Als inwoners bij het CJG aankloppen met een vraag volgen gesprekken voor vraagverheldering en -analyse. Op basis hiervan kiezen de consulenten samen met de inwoner een passend vervolgtraject. Dit kan een maatwerkvoorziening zijn, maar ook een verwijzing naar het voorliggend veld of een combinatie van beide. Het CJG biedt zelf geen begeleiding of hulp. Ze werken als objectief orgaan bij het inzetten van hulp en ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen. Ook bieden ze procesregie.

Dit betekent dat het CJG soms voor een lange tijd betrokken is bij casuïstiek. Het verschilt per casus hoeveel tijd de procesregie in beslag neemt. Ten tijde van het onderzoek was er geen wachtlijst bij het CJG. De caseload is echter stevig en de werkdruk is hoog, komt uit gesprekken naar voren. Dit heeft meerdere oorzaken, zo neemt de complexiteit van de problematiek toe, maar hebben ze ook te maken gehad met de uitval van collega's. Opvallend is dat steeds meer van de casuïstiek te maken heeft met (complexe) echtscheidingsproblematiek. Er wordt een schatting gedaan dat ongeveer drie op de vijf nieuwe casussen te maken hebben met echtscheidingen. Daarbij wordt opgemerkt dat de drukte bij het CJG wellicht ook te maken heeft met de visie van de maatschappij op (jeugd)hulp. Zo mag er niets meer mis zijn en moeten problemen gelijk weggenomen worden. Dit leidt dus ook tot meer hulpvragen bij het CJG. Respondenten merken verder op dat de toegang (CJG) in Voorst heel laagdrempelig is; ook in vergelijking met andere buurgemeenten. Inwoners worden snel gezien en gehoord, het CJG staat te boek als herkenbaar en toegankelijk. Als positief punt is ook genoemd dat oude cliënten in principe vaak weer de oude consulent krijgen, mochten ze terugkomen voor een hulpvraag.

Er is geen POH-GGZ-J in Voorst, maar het contact met huisartsen is wel verbeterd

Veel inwoners kiezen ervoor om hun hulpvraag te stellen bij de huisarts. Huisartsen hebben vanuit de Jeugdwet eveneens de mogelijkheid om te verwijzen naar jeugdhulp. Uiteraard hebben ze ook de mogelijkheid om ouders, verzorgers en/of kinderen te verwijzen naar voorliggende voorzieningen.

In veel gemeenten zijn er de afgelopen jaren Praktijkondersteuners GGZ Jeugd gekomen. In Voorst zijn die er echter niet. Uit gesprekken komt naar voren dat huisartsen het niet zien zitten om de risico's van het werkgeverschap op zich te nemen. Het is erg afhankelijk van de huisarts hoe de samenwerking loopt. Als pilot is er bij één huisarts wel een jeugdconsulent en een wijkverpleegkundige gezet. Het contact met de huisartsen is de afgelopen jaren verbeterd. In Voorst verwijzen huisartsen vaak direct door naar het CJG. Dit is terug te zien in het percentage verwijzingen. Naar schatting wordt ongeveer 70% van de verwijzingen afgehandeld door het CJG. Verder liggen er plannen om de aansluiting tussen huisartsen, het onderwijs en het opvoedsteunpunt verder te versterken, zodat signalen vanuit het onderwijs vroegtijdig opgepakt kunnen worden.

Er is een brede en goed functionerende jeugdgezondheidszorg in Voorst

Bijna alle kinderen in de gemeente Voorst komen in contact met jeugdgezondheidszorg. Voor kinderen tot 4 jaar is het consultatiebureau op meerdere momenten in het leven van kinderen betrokken. Vóór voert deze hulp tot 4 jaar uit. Vanaf 4 jaar biedt de GGD gezondheidszorg aan jeugdigen. Jeugdartsen hebben wettelijk de mogelijkheid om te verwijzen naar jeugdhulp. Dit maakt de jeugdgezondheidszorg naast een belangrijke vindplek ook een plek waar wordt verwezen naar jeugdhulp (de meeste doorverwijzingen lopen via het CJG). De jeugdgezondheidszorg bestaat onder andere uit het consultatiebureau voor medische, verpleegkundige en pedagogische zorg. Voor kinderen vanaf de basisschoolleeftijd wordt een divers pakket aan voorliggende voorzieningen en activiteiten georganiseerd, zoals leefstijllessen op school of de verzuimspreekuren.

De jeugdverpleegkundige ziet alle kinderen uit Voorst op school. Daarbij worden onder andere alle ogen, oren, lengte en gewicht gemeten. Daarnaast zijn ze beschikbaar voor vragen van ouders. Al deze gegevens worden verwerkt in een systeem. Binnen de GGD zijn ze in het werkgebied voor 22 gemeenten. Er wordt ook altijd een spreekuur gehouden op scholen; vaak zijn ze drie of vier keer per jaar aanwezig op een school. De GGD-jeugdarts voert verder allerlei gezondheidsonderzoeken uit, kijkt naar motoriek, zindelijkheid met verdenking medische oorzaak en op de middelbare school ziet de jeugdarts ook de bijzonderheden na een gezondheidsonderzoek. Verder kijkt de jeugdarts ook naar verzuim op de middelbare scholen.

De GGD zit daarbij ook in de kernteamoverleggen van het VO waarbij de jeugdarts, de zorgcoördinator van school, schoolmaatschappelijk werk en leerplichtambtenaren zijn aangesloten. Daarin hebben ze een adviserende rol. De jeugdgezondheidszorg ziet in principe alle jongeren uit Voorst. Als kinderen op school zitten en ze komen niet opdagen voor een onderzoek, dan bellen ze daar altijd achteraan. Het kan een signaal zijn dat de leerling/ouders het niet op de rit hebben.

De gemeente Voorst heeft via de schoolmaatschappelijke werkers en de onderwijscoaches goede vooruitgeschoven posten in het onderwijs

De meeste kinderen gaan naar school. School is dan ook vaak een plek waar (hulp)vragen als eerste aan het licht komen. Het vormt daarom een belangrijke vindplaats voor (jeugd)hulp. In de gemeente Voorst is de GGD zoals hierboven beschreven regelmatig op alle scholen (basis en voortgezet) aanwezig. Ook kent de gemeente onderwijscoaches van samenwerkingsverband IJssel-Berkel die contact met scholen hebben op het moment dat er problemen zijn. Het gaat in de basis om kinderen die op school en thuis leer- en/of gedragsproblemen laten zien. Dat doen ze middels een ondersteuningsteam waar vanuit de gemeente iemand aansluit (schoolmaatschappelijk werk). In een breed overleg proberen ze het onderwijs en de thuissituatie voor het voetlicht te brengen. Vanuit het schoolmaatschappelijk werk zijn er vaste schoolmaatschappelijke werkers in het basis- en voortgezet onderwijs. Het schoolmaatschappelijk werk is de vooruitgeschoven post van het CJG op de basisscholen binnen de gemeente Voorst en maakt deel uit van het ondersteuningsteam van school. De schoolmaatschappelijk werker kan aansluiten bij (kind)overleggen van school. Vaak gebeurt dit op uitnodiging vanuit school of ouders. Samen met ouders wordt de hulpvraag en ondersteuningsbehoefte onderzocht.

Jongerenwerk (Younger at Heart) speelt een belangrijke rol in de gemeente, maar heeft veel discussie opgeleverd

In Voorst wordt het jongerenwerk door Younger at Heart (YAH) uitgevoerd. Dit doen ze al ruim vijftien jaar. Het jongerenwerk is naast de ondersteuning die zij bieden aan jongeren, ook een belangrijke vindplaats, omdat veel jongeren terug blijven komen naar deze laagdrempelige voorziening. YAH voert tussen 2021-2024 via een overeenkomst het jongerenwerk uit. Het jongerenwerk richt zich met name op de leeftijdsgroep 12-23 jaar.

De afbakening van de leeftijdsgroep is arbitrair waarbij afhankelijk van de behoefte en vraag ook kinderen onder de 12 jaar en jongvolwassenen boven de 23 jaar bij het jongerenwerk terecht kunnen. In het aanbestedingsdocument dat ten grondslag ligt aan de overeenkomst staan vijf doelstellingen genoemd (die per punt nog nader zijn gespecificeerd):

1. Het versterken van eigen kracht van jongeren
2. Grotere participatie van jongeren in de samenleving
3. Snel en dichtbij passende hulp en ondersteuning
4. Normaliseren en de-medicaliseren
5. Het stimuleren van meer samenwerking en hanteren van één Gezin, één Plan en één Regisseur.

Hiervoor werd gewerkt met een subsidierelatie. Het aanbesteden van het jongerenwerk zorgde begin 2021 voor (politieke) reuring in de raad. Uit gesprekken komt naar voren dat er een verschil van inzicht bestaat tussen de ambtelijke organisatie en YAH over welke doelgroepen bediend moeten worden en met welk aanbod. Vanuit die hoedanigheid werd dan ook besloten om voorafgaand aan de nieuwe concessie een *'Uitgangspuntennotitie ten behoeve van de aanbesteding Jongerenwerk Voorst 2021-2024'* op te stellen. Voor deze uitgangspuntennotitie was ook onderzoek gedaan onder jongeren en hun behoeften. Tijdens het debat hierover op 1 maart 2021 vond de raad dat het college niet onder de juiste doelgroep onderzoek had gedaan.

De kritiek was dat vooral hoogopgeleide jongeren hadden gereageerd op het onderzoek, jongeren uit dorpen en kernen buiten Twello onderbelicht waren en dat noch jongeren met wat voorheen Lbo-niveau werd genoemd, noch vroegtijdige schoolverlaters voorkwamen in dit rapport. Hierop werd dan ook een de motie 'Nu even niet' ingediend waarin werd aangegeven dat:

- het onderzoeksrapport een eenzijdig beeld geeft van de jongeren in de gemeente Voorst;
- de uitgangspuntennotitie gebaseerd is op een niet representatieve groep jongeren en een gesprek met dertien jongeren een smalle basis vormt om een uitgangspuntennotitie op te baseren;
- dit onderzoeksrapport en deze notitie niet als uitgangspunt kunnen dienen voor een aanbesteding voor het jongerenwerk.

Ook de Cliëntenraad Maatschappelijke Ondersteuning (CMO) heeft op 23 maart 2021 met het college hierover van gedachten gewisseld. Door dit alles werd uiteindelijk het onderzoek ingetrokken en niet gebruikt voor de aanbesteding. Inmiddels lijken de gemoederen weer te zijn bedaard. Zo is YAH zelf erg tevreden over hun relatie met de gemeente. De gemeente Voorst laat heel veel over aan YAH om op basis van hun expertise te blijven vernieuwen. Bij YAH zijn ze vooral bezig met normaliseren en proberen zo veel mogelijk en zo snel mogelijk jongeren die YAH niet nodig hebben te laten vertrekken. YAH richt zich juist op de jongeren die zich tussen wal en schip bevinden. Voorst is een plattelandsgemeente met veel kleine kernen en veel verenigingsleven en toch zijn er in potentie veel jongeren die op straat hangen (cijfers hierover zijn niet bekend geworden in dit onderzoek). Het gaat vooral om jongeren die in de kleine kernen niet hun draai kunnen vinden. Ze hebben een inloop bij het jongerencentrum in Twello en ze zijn ook op straat aanwezig. Er wordt ingezet om jongeren zo vroeg mogelijk te bereiken op laagdrempelige wijze. Bij het jongerencentrum hebben ze bijvoorbeeld een skatepark op locatie. Op woensdag is er een inloop die heel anders is dan de inloop op donderdagavond; woensdag komen vooral ouders met jonge kinderen en donderdagavond is vooral voor de wat oudere jongeren.

Omdat YAH al vijftien jaar in de gemeente zit, zijn ze met generaties meegegroeid. Er zijn nu ouders die zelf eerst als jongere kwamen en nu met hun kinderen komen, dit hebben de onderzoekers ook zelf geobserveerd tijdens participerend onderzoek op locatie. De wijze waarop ze werken is gestoeld op de preventieve kant van werken met subculturen. De gedachte is dat YAH er is als soort vangnet om op terug te vallen. De jongeren blijven vaak lang onder de vlag van jongerenwerk opereren; en blijven ook vaak terugkomen tijdens de inloopavonden. Het jongeren centrum dat nu bestaat, gaat weg. Daarom zijn de gemeente en YAH aan het denken over de invulling van een nieuwe locatie, met jonge bedrijven en werkruimten.

6.2 Welke doelen en ambities zijn daarvoor geformuleerd en welke afwegingen zijn daarin gemaakt? En is hiervoor al een ontwikkeling in gang gezet?

Samenvatting antwoord deelvraag 5

- Over het algemeen werkt de gemeente Voorst op basis van behoefte en 'wat nodig is' en wordt niet alles in procedures, processen of andere uitvoeringsdocumenten vastgelegd.
- De taakverdeling en afspraken zijn niet in procedures vastgelegd.

In deze paragraaf gaan we kort in op de doorvertaling van het (preventie)beleid naar de uitvoering middels werkinstructies en processen.

Er zijn geen werkinstructies en/of procedures in de toegang

Zoals al in het vorige hoofdstuk uitvoerig is beschreven, kent de gemeente Voorst een uitvoeringsprogramma waarin resultaten, doelen, activiteiten en indicatoren zijn benoemd. In hoeverre die ook weer zijn doorvertaald naar operationele documenten is niet duidelijk geworden in het onderzoek. Het is op basis van de documenten niet vast te stellen in hoeverre het CJG werkt met vastgestelde werkprocessen en -instructies. Uit gesprekken met de gemeente is naar voren gekomen dat wanneer een inwoner belt met de frontoffice, samen met de inwoner wordt gekeken naar zijn of haar (hulp)vraag. Deze eerste uitvraag bepaalt welk advies er wordt gegeven. Op dit moment wordt er wel gewerkt aan een beslisboom op dit vlak voor het hele sociale domein.

Het CJG kent op dit moment geen uitvoerings- of jaarplan. De gemeente maakt met de verschillende partijen die opereren binnen het CJG, afspraken die in het kader van de subsidiegesprekken worden besproken en geëvalueerd. Hierin komt ook aan de orde welke wensen er zijn op het gebied van uitvoering. In dit gesprek komen trends en ontwikkelingen aan de orde en maken ze gezamenlijk bijvoorbeeld afspraken over het collectieve aanbod.

De taakverdeling en afspraken zijn niet in procedures vastgelegd

Over het algemeen werkt de gemeente Voorst op basis van behoefte en 'wat nodig is' en wordt niet alles in procedures, processen of andere uitvoeringsdocumenten vastgelegd. In een relatief kleine gemeente kent men de partners goed en kan er snel gehandeld worden, zeker als de partners op een lijn zitten en hetzelfde probleem ervaren, bemerken veel respondenten. Zo wordt er intensief samengewerkt met scholen rondom de behoefte die er is ontstaan vanuit de coronacrisis om het welzijn van kinderen op scholen te verbeteren. Dit ligt niet vast in beleidsdocumenten, omdat de problematiek ook pas sinds corona is ontstaan, maar ze brengen het wel al in de praktijk. Zo zijn er leerplichtambtenaren die preventief op scholen aanwezig zijn om gesprekken te voeren. Dat is een gevolg van de vragen die scholen daar nu om vragen en niet iets wat in het begin vanuit het beleid is vormgegeven. Als het gaat om onderwijs en de samenwerking hiermee heeft de gemeente op het gebied van preventie echt slagen gemaakt.

De samenwerking met andere partijen zoals Stimenz, Halt en Humanitas verloopt goed. De laatste partij is vooral gesubsidieerd met gemeentelijke middelen. Met Halt hebben ze een aantal projecten lopen en wordt jaarlijks een gesprek gevoerd hoe het geld wordt ingezet. Gezien het werkveld sluiten ze goed aan bij wat de gemeente wil. Op dit moment is de gemeente bezig met een overzicht van preventieve voorzieningen maar waar nu geen middelen voor zijn. Het idee is wel dat er in de toekomst een stevig aanbod is aan voorliggende voorzieningen.

Als het gaat om capaciteit voor algemeen maatschappelijk werk dan is die vrij laag in vergelijking met andere gemeenten. De ambtelijke organisatie is druk bezig om daar meer uren voor te regelen, dat ligt ook vast in de kadernota. De gemeente wil ook steungezinnen gaan inzetten vanuit Humanitas. Stimenz (schoolmaatschappelijk werk) heeft aangegeven dat ze op dit moment te druk zijn met moeilijke casuïstiek en dat ze er niet aan toekomen om meer gezinnen te bereiken. Uit gesprekken komt naar voren dat schoolmaatschappelijk werkers lange tijd als procesregisseur hebben geopereerd (de facto als CJG-consulent), maar nu langzaam weer terug gaan naar hun oorspronkelijk takenpakket en daardoor meer zichtbaar worden op scholen en in de buurt.

H7 | Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering van voorliggende voorzieningen in de gemeente Voorst. Daarnaast komt de samenwerking tussen de gemeente Voorst, het CJG en voorliggende voorzieningen aan bod. Ook komt de route naar hulp voor jeugdigen aan bod. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen behandeld.

Deelvragen	Normen
6. Welke activiteiten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren?	<ul style="list-style-type: none">• Er is een overzicht van alle activiteiten waarbij de gemeente betrokken is binnen het jeugdveld.• Er is een duidelijke sociale kaart waarop alle voorliggende voorzieningen zijn benoemd. Deze kaart is ook bekend bij alle partijen in het voorveld.
7. Hoe verloopt de samenwerking tussen de zorgverleners in de eerste lijn (huisartsen, CJG, voorveld)?	<ul style="list-style-type: none">• Er is nauwe samenwerking tussen de gemeentelijke toegang, huisartsen, jeugdartsen en voorliggende voorzieningen jeugd.• Er is sprake van een effectieve samenwerking tussen de gemeenten en de maatschappelijke partners en professionals.
8. In hoeverre is het duidelijk dat de jeugd ook hulp zoekt als dat nodig is?	<ul style="list-style-type: none">• Uit interviews met professionals blijkt dat zij de juiste zorg hebben geboden/ontvangen die aansluit bij de behoefte van jongeren.• De gemeente heeft onderzoeken uitgevoerd dan wel geïnventariseerd waar de behoeften van de jeugd naar uitgaan.• De gemeente is bekend met de vindplaatsen (zoals op scholen en jeugdhonken) waar jongeren zich kunnen melden.• Professionals zijn aanwezig op vindplaatsen dichtbij de jongeren, bijvoorbeeld op school of in de wijk.

7.1 Welke activiteiten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren?

Samenvatting deelvraag 6

- Er is een heldere sociale kaart, maar deze is pas net gelanceerd, waardoor veel partijen elkaar nog niet goed kennen.
- Er is in de basis voldoende voorliggend aanbod in de gemeente Voorst; wel is er relatief weinig aanbod in de categorie 'ontspanning'.

Er is een heldere sociale kaart, maar deze is pas net gelanceerd, waardoor veel partijen elkaar nog niet goed kennen

De gemeente Voorst heeft een uitgebreid aanbod van voorliggende voorzieningen. Zie voor een beschrijving van (een groot deel van) deze activiteiten ook paragraaf 4.4. Uit veel van de gesprekken blijkt echter dat het overzicht van voorliggende voorzieningen jeugd nog niet bij iedereen voldoende duidelijk is.

Er is daarom onlangs een digitale sociale kaart¹⁰ gelanceerd op een door de gemeente georganiseerde netwerkbijeenkomst. De lancering van de sociale kaart was ook de aftrap voor nieuwe netwerkbijeenkomsten. Er wordt door de gemeente actief aan organisaties gevraagd om deze bij te houden. De digitale sociale kaart laat alle activiteiten in de dorpskernen zien. Voorheen stond er op de website van het CJG een overzicht van voorliggende voorzieningen, maar deze was niet volledig. Uit de gesprekken komt naar voren dat wanneer medewerkers van het CJG, maar ook andersom vaak verwijzen naar dezelfde bekende voorliggende voorzieningen of zorgaanbieders. Als voorbeeld wordt "Kr8kidzz" benoemd (sociale vaardigheidstraining). Als medewerker van het CJG moet je het maar net weten dat er een groep is gestart om kinderen hiernaar te verwijzen. Sinds kort is er daarom een coördinator transformatie gestart. Deze functionaris werkt onder andere als schakel tussen voorliggende voorzieningen, het CJG en de gemeente Voorst en werkt aan het opzetten/uitbreiden van een netwerkstructuur.

Er is in de basis voldoende voorliggend aanbod

Uit gesprekken komt duidelijk naar voren dat er al een uitgebreid aanbod van voorliggende voorzieningen voor jeugdigen is. Op basis van actuele vragen die leven wordt het veld nog regelmatig uitgebreid met nieuwe initiatieven. Zo is regelmatig het organiseren van een KIES-training (Kinderen In Een Scheiding) genoemd als een ontbrekende voorziening; deze training ging als gevolg van corona enige tijd niet door. Op het gebied van faalangst en druk die er op kinderen staat, is er nog geen aanbod, dat zou wel interessant kunnen zijn om iets op te ontwikkelen. Uit het ambtelijk wederhoor is naar voren gekomen dat er inmiddels Kr8Kids is als aanbod op het vlak van faalangst, maar ook ruime mogelijkheden voor de scholen om hier gelden voor aan te vragen. Signaal is dus wel dat nog niet alle ketenpartners op de hoogte zijn van het volledige aanbod.

Sommige respondenten geven aan dat er nog wel eens te snel overgegaan wordt tot het opzetten van een nieuwe voorziening (vooral op het gebied van ondersteuning/hulpverlening) terwijl dit dan in de praktijk helemaal niet nodig blijkt. Zo is in het verleden een KIES-training opgezet die vervolgens niet voldoende gebruikt werd. Het is een aandachtspunt voor de gemeente Voorst om eerst goed inzichtelijk te maken wat de behoefte is aan een bepaalde voorziening voordat deze daadwerkelijk wordt opgezet. De schaal van Voorst wordt hier ook regelmatig benoemd als onderliggende oorzaak dat voorzieningen niet voldoende gevuld worden. Als het gaat om BSO-plekken zijn er op dit moment wachtlijsten bij de aanbieders. De gemeente heeft onlangs een inventarisatie gedaan om de wachtlijsten bij de BSO's in kaart te brengen.

Naast het aanbod op (mentaal) welbevinden kent Voorst ook initiatieven op het fysieke vlak; zoals de NIX18-campagne en JOGG. Daarnaast is er geld voor het jeugdsportfonds en stichting leergeld.

Wat ten slotte opvallend is in het aanbod, is het geringe aantal voorzieningen/organisaties dat zich bezighoudt met activiteiten voor ontspanning voor jongeren. Voor dit onderzoek hebben de onderzoekers participierend onderzoek gedaan bij 'teenage party' die regelmatig door Stichting Pampus wordt georganiseerd. Uit gesprekken met de aanwezige vrijwilligers bij Pampus en de jongeren zelf, komt naar voren dat zij het aanbod aan die kant als mager ervaren.

¹⁰ <https://kijkindekernen.nl/q/11/sociale-kaart>.

7.2 Hoe verloopt de samenwerking tussen de zorgverleners in de eerste lijn (huisartsen, CJG en voorveld)?

Samenvatting deelvraag 7

- De gemeente treedt niet voldoende op als regisseur van het veld
- De samenwerking met huisartsen verloopt goed
- Samenwerking binnen de gemeentelijke toegang is doorgaans goed, maar rolafbakening kan beter
- Samenwerking met het CJG verloopt goed, ontmoeting met andere stakeholders vinden nog te weinig plaats.

In deze paragraaf gaan we in op de samenwerking tussen de toegang, huisartsen en voorveld.

De gemeente treedt niet voldoende op als regisseur van het veld

Het CJG is voor veel partijen het eerste aanspreekpunt op het moment dat ze vragen hebben over opgroeien en opvoeding. Tegelijkertijd merken veel respondenten dat ze wellicht nog te weinig contact hebben met andere partijen uit het jeugdveld. Het (voorliggende) jeugdveld is niet heel overzichtelijk, een goede sociale kaart ontbrak tot voor kort in Voorst. Hoewel de gemeente Voorst jaarlijks verschillende netwerkbijeenkomsten organiseert, treedt de gemeente nog niet genoeg op als regisseur van het veld, menen veel maatschappelijke partijen. Verschillende partijen hebben de afgelopen jaren netwerkbijeenkomsten gemist. Een deel is niet doorgegaan door corona, maar ook daarvoor en daarna is er te weinig ontmoeting geweest van maatschappelijke partners onderling en met de toegang (CJG). De lancering van de sociale kaart is bij veel partijen goed geland. Er waren daar veel partijen aanwezig, waardoor veel nieuwe ontmoetingen ontstonden. In verschillende gesprekken is geopperd dat de gemeente vaker bijeenkomsten kan organiseren, vooral met smallere doelgroepen zoals alleen jeugd.

In gesprekken is aangegeven dat de netwerkbijeenkomsten voor een deel toch vrijwilligerswerk betreft, waartoe niemand van de maatschappelijke partners zich echt geroepen voelt. De regie hiervoor zou eigenlijk bij de gemeente moeten liggen vinden veel partners, maar uit gesprekken komt naar voren dat de gemeente de regie juist weer heeft teruggelegd bij de organisaties zelf, waardoor het gezamenlijke niet altijd van de grond komt.

De samenwerking met huisartsen verloopt goed

Als het gaat om het contact met de huisartsen is er een halfjaarlijks overleg. De lijntjes zijn in de praktijk ook kort, bemerken respondenten. De doorverwijzingen van de huisarts naar het CJG zijn de afgelopen jaren toegenomen (zoals ook al in het vorige hoofdstuk gemeld). Vorig jaar heeft de gemeente ook een bijeenkomst met de huisartsen georganiseerd om door te praten over de kosten van jeugdzorg en de mogelijkheden van de gemeente.

Samenwerking binnen de gemeentelijke toegang is doorgaans goed, maar rolafbakening kan beter

De lijnen binnen het CJG en de samenwerkingspartners in de toegang zijn kort. Opvallend is dat in veel gesprekken door ketenpartners is genoemd dat de samenwerking sinds corona eigenlijk is verbeterd. Wat meespeelt, is dat ze in Voorst al een aantal jaar samenwerken met dezelfde mensen, waardoor de samenwerking steeds natuurlijker gaat. Uit de gesprekken is echter wel naar voren gekomen dat sommige partners die feitelijk binnen het CJG opereren (denk aan Stimenz, schoolmaatschappelijk werk, Stichting MEE), het soms als lastig ervaren dat ze aan de ene kant van het CJG zijn, maar aan de andere kant ook weer niet.

Het zou voor bepaalde partners prettig zijn als er een nadere definitie en/of rolbepaling zou komen, maar vooral ook dat het duidelijk is dat ze tezamen het CJG vormen.

Samenwerking met het CJG verloopt goed, ontmoeting met andere stakeholders vinden nog te weinig plaats

De lijnen zijn kort in de gemeente Voorst, de meeste maatschappelijke partners ervaren het samenwerken met het CJG als prettig en informeel. Het CJG doet er alles aan om de samenwerking te verbeteren en het CJG is altijd benaderbaar voor vragen. Wat sommige ketenpartners nog wel missen in de gemeente is een duidelijke visie op het gebied van preventie, waarbij het vooral gaat om een concrete doorvertaling naar de uitvoering. Ook hebben meerdere medewerkers vanuit de uitvoering bij maatschappelijke partners bemerkt dat de werkvloer soms ver weg staat van het beleid. Ontmoetingen met de stakeholders waar beleid, bestuur en uitvoering bij elkaar komen, vinden nog te weinig plaats. Daarbij wordt er in de praktijk te weinig geëvalueerd wat de maatschappelijke partners precies doen en in hoeverre dit overeenkomt met hun oorspronkelijke taken en werkzaamheden, wat ook al in paragraaf 6.2 is geded.

7.3 In hoeverre is het duidelijk dat de jeugd ook hulp zoekt als dat nodig is?

Samenvatting antwoord deelvraag 8

- De mogelijkheden om op en af te schalen zijn niet structureel in beeld.
- Professionals sluiten aan bij de hulpvraag van jongeren.
- De gemeente Voorst is goed aangesloten op de vindplaatsen.

Bij het beantwoorden van deze deelvraag is vooral gekeken naar een aantal criteria die de kans vergroten dat er zoveel mogelijk jeugdigen goed in beeld zijn, zodat de juiste hulp geboden kan worden. Dit wordt opgebouwd aan de hand van het inzicht in op- en afschalen, het aansluiten bij de behoefte van jongeren op het gebied van hulp en ondersteuning en de aansluiting met de vindplaatsen.

Op- en afschalen is voor verbetering vatbaar

Als voorliggende voorzieningen voor jeugdigen goed zijn ingericht, zijn er voldoende mogelijkheden om af te schalen. Afschalen betekent dat een lichtere voorziening wordt ingezet als hulp aan een inwoner. Het kan bijvoorbeeld zijn dat na enige tijd een maatwerkvoorziening niet langer nodig is, maar een passende voorliggende voorziening een uitkomst biedt. Uit gesprekken met professionals blijkt dat jongeren uit Voorst doorgaans de hulp krijgen die ze nodig hebben. Respondenten geven aan dat maatwerkvoorzieningen worden ingezet als ze nodig zijn en dat er voldoende aanbod is in het voorliggende veld. Wel kan er nog een slag geslagen worden in het afschalen van maatwerkvoorzieningen naar het voorliggend veld. Door het ontbreken van een duidelijke sociale kaart, zijn veel partijen niet op de hoogte van het grote aanbod. Wat hierbij ook een rol speelt, is het feit dat de jeugdconsulenten van het CJG procesregisseur zijn geworden, waardoor ze vooral zijn gericht op het bieden van procesregie en minder op het afschalen naar het voorliggend veld.

Binnen het werkveld worden er weinig evaluaties of terugkoppelgesprekken gevoerd over de inzet van (voorliggende) hulp. Als het wel gebeurt, dan doen de partijen in het voorveld het op eigen initiatief richting de gemeente of binnen het netwerk, bemerken verschillende respondenten. Op dit punt is - gezien de scope van dit onderzoek - geen uitgebreide cijfermatige analyse gedaan, maar dit zou reden kunnen zijn voor een vervolgonderzoek.

De belangrijkste vindplaatsen zijn in beeld, maar er is vervolgonderzoek nodig over de doorverwijzing vanuit de eerste twee lagen van de sociale basis

In hoofdstuk 6 is al een uitvoerig overzicht gegeven van de belangrijkste doorverwijzers en vindplaatsen in de gemeente. De gemeente lijkt deze plekken goed in kaart te hebben. In hoeverre de gemeente ook afspraken heeft over doorverwijzing met de eerste twee lagen van de piramide van de sociale basis, te weten "georganiseerd informeel" en "informeel", is niet duidelijk geworden in het onderzoek. Het gaat hier met name om de vele (sport)verenigingen die Voorst rijk is en in hoeverre zij ook doorverwijzen naar de gemeente op het moment dat jongeren ondersteuning nodig hebben.

Middels het project Voorst onder de Loep heeft de gemeente in brede zin wel ervaringen en behoeften opgehaald uit de eerste twee lagen, dus echt bij de inwoners en de verenigingen. De verenigingsdichtheid is heel hoog met een grote diversiteit aan voorzieningen. Het is wel de vraag of jongeren (en ouders) de weg weten te vinden. Als een jongere zich depressief voelt, dan is het de vraag of de voetbalvereniging een goede plek kan zijn om je (hulp)vraag te stellen. Het doorverwijzen van verenigingen vanuit de tweede laag van de sociale basis zou een interessant onderwerp kunnen zijn voor vervolgonderzoek.

H8 | Resultaten en ervaren effecten

In dit hoofdstuk beschrijven we welke resultaten door de gemeente worden behaald en hoeverre deze in beeld zijn gebracht. Ook gaan we kort in op de ervaring van jongeren en ervaringsdeskundigen met het gevoerde beleid. Hiervoor hebben we onder andere participierend onderzoek gedaan. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende deelvragen.

Deelvragen	Normen
9. Op welke wijze wordt de voortgang gemonitord en welke effecten zijn al behaald?	<ul style="list-style-type: none">• De prestaties van de gemeente zijn inzichtelijk gemaakt en in lijn met de geformuleerde streefwaarden en doelen.• Er is sprake van een monitoringssystematiek.
10. Welke ervaring hebben jongeren met het gevoerde beleid en de uitvoering? Zijn de voorzieningen op hun behoefte afgestemd?	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt passende zorg geboden en de tevredenheid hierover wordt gemonitord.• Er zijn cliëntervarings-/of behoefteonderzoeken gehouden zoals bepaald is door VWS.• Er worden gericht voorzieningen of preventie ingezet om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten.

8.1 Op welke wijze wordt de voortgang gemonitord en welke effecten zijn behaald?

Samenvatting antwoord deelvraag 9

- De resultaten en effecten worden intern gemonitord, maar er is nog weinig aansluiting met de P&C-documenten
- Er wordt nog te weinig verbinding gelegd tussen de monitoringsgegevens en de doelstellingen van de gemeente Voorst voor voorliggende voorzieningen jeugd.
- Maatschappelijke partners reflecteren uitgebreid op hun activiteiten, maar de koppeling met doelstellingen ontbreekt.

De resultaten en effecten worden intern gemonitord, maar er is nog weinig aansluiting met de P&C-documenten

Voor de beantwoording van deze deelvraag is in de eerste plaats gekeken naar de beschikbare informatie in de P&C-documenten, waar in de kadernota sociaal domein scherpe doelen, indicatoren, resultaten, et cetera zijn genoemd. Uit gesprekken met de organisatie begrijpen wij dat er intern ieder kwartaal gerapporteerd wordt op deze doelen en indicatoren. De gemeenteraad ontvangt hiervan een beknopte weergave in de vorm van een raadsmededeling waarin enkele behaalde resultaten in het eerste helft van 2022 worden toegelicht. In diezelfde 'halfjaarrapportage uitvoering sociaal domein' valt verder te lezen dat in de jaarrapportage (die in januari 2023 wordt opgestuurd), de organisatie nader ingaat op de stand van zaken van de uitvoering ten aanzien van alle ambities uit de kadernota.

Als we kijken naar de verantwoording bij de P&C-documenten, zoals de jaarrekening en de begroting, dan is deze vrij summier (de verplichte BBV-indicatoren¹¹), waardoor deze informatie niet één-op-één te vergelijken is met de doelen, resultaten en indicatoren uit de kadernota en het uitvoeringsprogramma sociaal domein. Aangezien hier ook geen streefwaarden aan zijn gekoppeld, is het voor een raadslid lastig hierop te sturen, want het is niet duidelijk wanneer de gemeente Voorst tevreden is.

Een overkoepelend jaarverslag van de gemeentelijke toegang in de vorm van het CJG is er niet, omdat het CJG een samenwerking is tussen meerdere partijen. De jaarverslagen van de partijen waarmee het CJG samenwerkt (Stimenz, MEE Veluwe, GGD/Verian) kunnen door de raad wel worden ingezien.

Verantwoording vanuit de subsidiepartners is degelijk, maar sluit niet altijd aan op de gemeentelijke doelen

Organisaties die middelen ontvangen voor het organiseren van voorliggende voorzieningen, bijvoorbeeld via een overeenkomst of subsidie, leveren een verantwoording aan hoe deze middelen zijn besteed. Voor subsidies geldt dat na het indienen van de verantwoording de subsidie wordt vastgesteld. Afhankelijk van de resultaten wordt de subsidie vastgesteld op het gesubsidieerde bedrag of lager dan het gesubsidieerde bedrag. De gesubsidieerde instellingen in het voorveld leggen via het jaarverslag verantwoording af over de gedane activiteiten.

De verantwoording ziet er in de meeste gevallen degelijk uit op basis van een korte dossieranalyse.¹² De koppeling met de beoogde gemeentelijke doelen en effecten is niet altijd goed vast te stellen (bij sommige partijen zoals MEE wordt er wel duidelijk een link gelegd in de verantwoording met de gemeentelijke doelen). Bij weer andere partijen worden alleen aantallen, deelnemers of activiteiten benoemd. Met de subsidiepartners worden er wel kwartaal- en jaargesprekken gevoerd. Dat zijn gesprekken over aantallen maar ook over het verhaal achter de getallen. Op basis van deze gesprekken kan bijsturing plaatsvinden, bemerken respondenten uit de gemeentelijke organisatie. We zien echter dat de monitoring en verantwoording (ook in het proces van vaststellen van subsidies) nog onvoldoende is vastgelegd en gekoppeld aan de doelstellingen. Tegelijkertijd blijft het binnen het sociaal domein lastig om effect te meten omdat het gaat om het welbevinden van mensen, zeker waar het preventie betreft. Het is vanuit dat oogpunt goed om te beseffen dat niet alles direct meetbaar is, maar op termijn wel merkbaar zou moeten zijn. In hoeverre raadsleden ook van de individuele gesubsidieerde partners de verantwoording ontvangen, en of ze hiermee ook daadwerkelijk kunnen sturen, is niet onderzocht in dit onderzoek.

De uitgaven ten aanzien van preventie en voorveld zijn nog op een hoog abstractieniveau

Hoewel het geen separate deelvraag was, is doelmatigheid wel onderdeel van de hoofdvraag. Daarom is er een uitvraag gedaan bij de organisatie naar de uitgaven van de afgelopen jaren op het gebied van preventie en voorliggende voorzieningen. Uit onderstaand overzicht valt op te maken dat de uitgaven alleen op een hoog abstractieniveau inzichtelijk zijn. Vanuit gemeentelijk perspectief heeft het CJG als brede toegang en netwerkorganisatie verschillende taken. De uitgaven van het CJG zijn daarmee ook ondergebracht onder verschillende kostenposten zoals wijkteams en geëscaleerde zorg 18-. Deze spreiding is te verklaren omdat het CJG taken verricht die zijn verspreid over het hele voorveld. De gedachte erachter is dat de zorg en ondersteuning zo integraal mogelijk gebeurt. Hiermee is het op dit moment lastig om te controleren, dan wel om (bij) te sturen als raadslid.

¹¹ Bij ministeriële regeling vastgestelde beleidsindicatoren (Besluit Begroting en Verantwoording): <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037783/2018-12-29>.

¹² Voor dit onderzoek is er een geen uitgebreid onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid, dan wel de subsidiedossiers. Er is alleen gekeken naar de verantwoording van een aantal organisaties uit het voorveld en de gemeentelijke doelen binnen hetzelfde veld en op het gebied van preventie.

Wel valt er via de verschillende subsidies bij te sturen op de individuele organisaties, maar een overkoepelend beeld op preventie ontbreekt. Daarmee is het leggen van een correlatie tussen de inzet van voorliggende voorzieningen en de afname van het aantal maatwerkvoorzieningen lastig te leggen.

Tabel 1 Uitgaven

Uitgave	2019		2020		2021		2022
	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot	Werkelijk	Begroot
(Bedragen x 1.000)							
Samenkracht en burgerparticipatie	388	362	523	360	463	378	486
Wijkteams	64	52	154	148	16	19	189
Maatwerkdienstverlening 18-	8.879	9.012	9.066	9.547	9.764	9.848	4.418
Geëscaleerde zorg 18-	470	614	608	557	637	668	638

* Alle genoemde bedragen zijn verantwoord onder het raadsprogramma 'Gezond Voorst' in de begroting en/of jaarrekeningen van de betreffende jaren. Een nadere specificatie op deze posten is niet beschikbaar.

8.2 Welke ervaring hebben jongeren met het gevoerde beleid en de uitvoering? Zijn de voorzieningen op hun behoefte afgestemd?

Samenvatting antwoord deelvraag 10

- De gemeente Voorst probeert de ervaring van jongeren via verschillende wegen (hoewel niet altijd even succesvol) in kaart te brengen. Zo worden er in Voorst regelmatig cliëntervaringonderzoeken gehouden, waarin ook vragen worden gesteld over het voorveld en de inzet van het sociale netwerk.
- De gemeente Voorst kan de behoefte van jongeren in het voorliggend veld nog beter in kaart brengen.
- Er zijn nauwelijks klachten en bezwaren ingediend de afgelopen jaren.

De gemeente monitort de tevredenheid van jongeren vooral via landelijk verplichte cliëntervaringsonderzoeken. Deze worden gehouden onder de doelgroep die een maatwerkvoorziening heeft. Hoewel het onder een doelgroep is uitgezet met een maatwerkvoorziening, zijn er in deze schriftelijke CEO's wel vragen opgenomen over de inzet van voorliggende voorzieningen en het sociale netwerk. Verder heeft de gemeente via het project 'Voorst onder de Loep' uitgebreid onderzoek gedaan onder inwoners, hetzij breder dan alleen jeugd. Het onderzoek dat de gemeente zelf heeft gedaan naar de behoefte aan jongerenwerk in 2021 is uiteindelijk door de gemeenteraad middels een motie de wacht aangezet, maar was wel een (al dan niet succesvolle) poging om de behoeften van deze specifieke doelgroep in kaart te brengen.

Er worden in Voorst regelmatig cliëntervaringonderzoeken gehouden, waarin ook vragen worden gesteld over het voorveld

In de gemeente Voorst zijn jaarlijks verschillende cliëntervaringsonderzoeken uitgevoerd, zowel kwantitatief en kwalitatief. De laatste jaren heeft Voorst middels een vragenlijst de cliëntervaring gepeild (gerapporteerd in de vorm van factsheets). Uit de onderzoeken blijkt dat de toegankelijkheid van voorzieningen erg goed is (80% is daarover tevreden). 67% van de respondenten geeft aan snel geholpen te zijn. Ten slotte geeft 82% aan de benodigde hulp te kunnen krijgen. In het onderzoek is ook gekeken naar de inzet van het voorveld in plaats van professionele hulp. De conclusie was dat respondenten in toenemende mate behoefte hebben aan professionele ondersteuning. De mogelijkheden van ondersteuning door het netwerk lijken zich te hebben gestabiliseerd of iets te zijn verbeterd, al is het aandeel respondenten dat burens heeft die kunnen ondersteunen gedaald. Het aandeel respondenten dat vooral maatwerkvoorzieningen nodig heeft, is gestegen naar 76%, de hoogste score sinds de start van de meting in 2015.

Naast cliëntervaringsonderzoeken zijn er ook andere indicatoren die inzicht kunnen geven in cliënttevredenheid, zoals de ingediende klachten en bezwaarschriften. Uit de overzichten van de gemeente blijkt dat er over de afgelopen vier jaar slechts drie bezwaarschriften zijn ingediend. Uit dat aantal valt uiteraard geen analyse te maken. Verder blijkt dat er géén klachten zijn ingediend de afgelopen vier jaar. Het is niet duidelijk of het aantal bezwaarschriften en klachten zo laag is omdat men geen reden ziet om ze in te dienen of omdat men niet weet dat die mogelijkheid bestaat. Dit zou een onderwerp kunnen zijn om op te nemen in een cliëntervaringsonderzoek.

Of er gericht voorzieningen of preventie ingezet worden om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten, om zo onnodige stapeling te voorkomen, hebben we niet kunnen vaststellen in het onderzoek. Daarvoor is de informatie niet aanwezig in de organisatie en is ook aanvullend onderzoek nodig.

H9 | Evaluatie en verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijven we op welke manier de evaluatie en de verantwoording worden afgelegd en in hoeverre daarover wordt teruggekoppeld aan de raad. Daarbij gaan we ook in op de vraag of de raad met de huidige informatievoorziening heeft kunnen sturen en ook heeft gestuurd. In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende deelvragen.

Deelvragen	
11. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang (van het beleid) geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?	<ul style="list-style-type: none">• Er is sprake van eenduidige en structurele monitoringssystematiek die ook informatie kan opleveren voor de raad. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan).• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar).• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig.• De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding).• De informatie wordt op een toepasselijke wijze behandeld (in lijn met de behoefte van de raad).• Er worden regelmatig werkbezoeken of raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd met partijen uit het voorveld.
12. Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdbeleid? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i>

9.1 Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang geïnformeerd en op welke wijze wordt informatie behandeld?

Samenvatting antwoord deelvraag 11

- Raadsleden ervaren de informatievoorziening als onvoldoende. Tegelijkertijd hebben raadsleden hier zelf nog onvoldoende een rol in gepakt.
- Er is geen goede weerspiegeling van de resultaten en effecten te zien in de P&C-documenten.
- De raad mist een goed monitoringsinstrument.

In deze paragraaf wordt beschreven welke informatie wordt gedeeld met de gemeenteraad en in hoeverre er een systematiek is om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen in het voorliggend veld en ten aanzien van preventie.

Raadsleden ervaren de informatievoorziening als onvoldoende

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat de gemeente de resultaten ten aanzien van het jeugdbeleid intern bijhoudt middels kwartaalrapportages, maar dat deze niet worden gedeeld met de raad. Daarmee mist er op dit moment voor de raad een soort instrument/document waar alle resultaten en effecten van dit beleidsterrein bij elkaar komen. Het valt dus niet vast te stellen of de prestaties in lijn zijn met wat de gemeente beoogt, omdat de gemeentelijke doelen niet worden teruggekoppeld aan de raad. Hiermee is de voortgang op dit moment niet te monitoren, geven raadsleden aan.

Er is ook geen goede weerspiegeling van de resultaten en effecten te zien in de P&C-documenten. De doelen en indicatoren uit de kadernota en het uitvoeringsprogramma sociaal domein komen niet overeen met de (verplichte BBV-)indicatoren die de gemeente in de jaarrekening en begroting heeft opgenomen. Met andere woorden, de jaarrekening van Voorst laat niet een coherent beeld zien van de voortgang op jeugdzorg, laat staan op het gebied van preventie. Er zijn wel activiteiten benoemd en er is een overzicht van beleidsindicatoren, maar daar zijn geen doelstellingen aan gekoppeld. Het is nu niet duidelijk of de streefwaarden worden behaald (wanneer is de gemeente tevreden?).

In het onderzoek is ook een groepsgesprek gevoerd met raadsleden. Hierin werd de stelling *'Ik ben tevreden over de informatievoorziening rondom preventie en de voorliggende voorzieningen voor jongeren'*, voorgelegd waarop tien raadsleden met 'oneens' antwoorden en nul met 'eens'. De informatievoorziening op het gebied van preventie en voorliggende voorzieningen wordt door gemeenteraadsleden dus als onvoldoende ervaren. Specifiek over voorliggende voorzieningen en preventie is weinig informatie voorhanden, merken raadsleden. Uiteraard ligt hier ook een rol voor de gemeenteraadsleden om actief om informatie te vragen op specifieke onderwerpen. Vorig jaar heeft de gemeenteraad een presentatie gekregen over jeugdhulp, maar dit had vooral betrekking op maatwerkvoorzieningen en niet zozeer het voorliggende veld. De vertaling tussen deze onderwerpen is belangrijk. De raad heeft aangegeven vooral meer inzicht te willen hebben in de hulpbehoefte van gezinnen. Waarom lopen ze nou vast en weten ze de voorliggende voorzieningen wel te vinden? Er is ook aangegeven dat ze graag meer cijfers ontvangen over het gebruik van voorzieningen in het voorveld zodat ook een beeld gevormd kan worden van de noodzakelijke voorzieningen en waar mogelijk nog aanbod mist. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden of de gemeente een dergelijk overzicht zelf wel heeft.

Er worden op dit moment weinig werkbezoeken georganiseerd voor raadsleden bij voorliggende voorzieningen. Kanttekening hierbij is dat door corona een aantal geplande momenten zijn afgelast. De behoefte om meer in contact te komen met uitvoerende organisaties is er in ieder geval wel, bijvoorbeeld tijdens netwerkbijeenkomsten. Jeugdbeleid is een complex en majeur onderwerp waarvoor het als lekenbestuur ondanks alles lastig blijft om goed te kunnen controleren en kader te stellen. Hierin is de raad van Voorst echter niet uniek, dit geldt nagenoeg in alle gemeenten.

9.2 Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdbeleid?

Samenvatting antwoord deelvraag 2

- De gemeenteraad ervaart momenteel weinig grip op het jeugdbeleid en daarom dus ook niet op preventie en de voorliggende voorzieningen.
- Vanwege de grote complexiteit van de jeugdhulp voelt de gemeenteraad zich nog onvoldoende geëquipeerd om (bij) te sturen.
- De gemeenteraad heeft dan ook weinig gebruikgemaakt van de (bij)sturingsinstrumenten.

De gemeenteraad heeft momenteel weinig grip op het jeugdbeleid en daarom dus ook niet op preventie en de voorliggende voorzieningen

Het thema heeft de afgelopen paar jaar te weinig aandacht gehad. Een aantal raadsleden gaf in het gesprek aan dat het soms al een uitdaging is om bepaalde thema's binnen het sociaal domein geagendeerd te krijgen. Het jeugdbeleid heeft überhaupt te weinig aandacht gehad van de raad. Zoals in paragraaf 5.1 al is omschreven, missen raadsleden een overkoepelende visie op preventie en het voorliggende veld. Hoewel de streefwaarden voor een deel wel zijn vastgesteld in het uitvoeringsprogramma sociaal domein, is er op dit moment nog geen overzichtelijk monitoringsinstrument voor de raad. Om als gemeenteraad te kunnen sturen op preventie en het voorliggende veld is het noodzakelijk dat hiervoor ook een monitoringsinstrument of rapportage komt.

Alleen het ontvangen van informatie is niet voldoende om ook daadwerkelijk te kunnen sturen. De informatie moet ook goed behandeld worden. Op dit punt is de raad nog niet tevreden. Er is in het gesprek met de raad aangegeven dat ze vaker een raadsinformatiebijeenkomst of wellicht een werkbezoek zouden willen (dan wel vice versa dat partijen langskomen in de raad). Andersom bestaat die wens tot meer binding en aansluiting er ook bij de maatschappelijke partijen. Vanwege de grote complexiteit van de jeugdhulp voelt de gemeenteraad zich nog onvoldoende geëquipeerd om (bij) te sturen.

Een belangrijk onderdeel van grip en regie is het stellen van scherpe kaders voor voorliggende voorzieningen aan jeugdigen. Scherpe kaders bevatten in ieder geval doelstellingen die zijn voorzien van indicatoren en streefwaarden. Hiermee geeft de gemeenteraad mee welke fenomenen weergeven of een doelstelling bereikt wordt (indicatoren) en wanneer ze tevreden zijn (streefwaarden). Tegelijkertijd bemerken raadsleden dat het lastig is om aan te tonen of preventie resultaat oplevert, waardoor het formuleren van doelstellingen en indicatoren soms lastig is, zeker voor een lekenbestuur.

De gemeenteraad heeft weinig gebruikgemaakt van de (bij)sturingsinstrumenten

Raadsleden hebben diverse instrumenten waarmee ze opdrachten kunnen geven (motie) of wijzigingen kunnen aanbrengen in het ontwerpbesluit (amendement). Uit de documentenstudie komt naar voren dat er op het gebied van jeugdhulp de afgelopen jaren zeer beperkt moties (vier keer) en geen amendementen zijn ingediend (tabel 2). De raad heeft de afgelopen jaren dus weinig bijgestuurd (of hoeven sturen). Uit diverse gesprekken komt echter naar voren dat de raad erg betrokken is op het thema, maar als gevolg van de complexiteit van het onderwerp, worden de geijkte controle- en sturingsinstrumenten niet snel inzet.

Tabel 2 Aangenomen moties en amendementen met betrekking tot voorliggende jeugd voorzieningen en preventie

Jaar	Moties	Amendementen
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Motie Younger at heart 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Motie Jongerenlintje 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2020	<ul style="list-style-type: none"> • Motie Time Out (door gaan met Voorst Actief on Tour maar de uitbreiding met Kies je sport!) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2021	<ul style="list-style-type: none"> • Motie Nu even niet 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen
2022	<ul style="list-style-type: none"> • Geen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen

Het hierboven geschetste beeld van betrokkenheid is ook terug te zien in het aantal raadsvragen. Zo zijn er de afgelopen jaren diverse keren officiële raadsvragen gesteld over (de uitvoering van) het jeugdbeleid; twee keer specifiek over jongerenwerk. Daarbij is aangegeven dat er informeel ook de nodige mondelinge vragen worden gesteld.

- Schriftelijke vragen CDA over de sluiting van De Hoenderloo Groep (DHG) (2019).
- Schriftelijke vragen Lijst Arend over monitoring Sociaal Domein (2019).
- Schriftelijke vragen PvdA/GroenLinks over het jongerenwerk (2020).
- Schriftelijke vragen fractie Lijst Arend over (winst bij) jeugdzorginstellingen (2020).
- Schriftelijke vragen PvdA-GroenLinks over jongerenwerk (2021).
- Schriftelijke vragen over speelveldje bij De Wingerd (2021).
- Schriftelijke vragen over de Belastingdienst en jeugdhulpverlening, Jeugdzorg en de wensen van kinderen (2021)

Bijlage 1 | Normenkader

Onderzoeksvraag	Norm
Beleid	
1. Op welke wijze wordt door de gemeente gewerkt aan de doelstelling om meer in te zetten op preventie?	<ul style="list-style-type: none"> • Het beleidskader jeugd (en preventie) is vastgesteld en actueel. • De beoogde maatschappelijke effecten zijn expliciet benoemd. • Relaties met andere beleidsterreinen zijn expliciet benoemd en duidelijk gemaakt. • De raad heeft mee kunnen denken en beslissen in het kader van hun kaderstellende rol.
2. Wat wordt verstaan onder universele en selectieve preventieve zorg?	<i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet blijken uit het onderzoek.</i>
3. Welke doelen voor preventie zijn benoemd?	<ul style="list-style-type: none"> • De doelen zijn benoemd en SMART geformuleerd (of SMT). • Er is in kaart gebracht welke streefwaarden gerealiseerd dienen te worden. • Maatschappelijke instellingen en ketenpartners hebben mee kunnen denken vanuit hun adviseursrol in de totstandkoming van het beleid. • De doelen zijn vertaald naar concrete eisen voor voorliggende voorzieningen, bijvoorbeeld in een subsidieregeling of een programma van eisen.
Organisatie	
4. Hoe is de toegang nu geregeld en hoe ziet dat er in de toekomst uit?	<ul style="list-style-type: none"> • In de beleidsregels en beleidskaders staat duidelijk uitgewerkt hoe de toegang georganiseerd is en welke ontwikkeling de toegang gaat doormaken. • Er zijn stukken (op de website) die jongeren en ouders informeren over het jeugdbeleid en de voorliggende voorzieningen. • Er is vanuit de toegangsteams actief informatie gedeeld met inwoners over jeugdhulp, de voorliggende voorzieningen, hoe men daarvoor een aanvraag kan doen, waar dit kan en wanneer men hiervoor in aanmerking komt.
5. Welke doelen en ambities zijn daarvoor geformuleerd en welke afwegingen zijn daarin gemaakt? En is hiervoor al een ontwikkeling in gang gezet?	<ul style="list-style-type: none"> • Het jeugd- en preventiebeleid is vertaald naar uitvoeringsprogramma's of werkinstructies waarmee de toegang kan werken. • De doelen en ambities voor de toegang zijn tot stand gekomen met de betrokken medewerkers en ketenpartners.

Uitvoering	
6. Welke activiteiten worden ingezet om de doelstellingen te realiseren?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een overzicht van alle activiteiten waarbij de gemeente betrokken is binnen het jeugdveld. • Er is een duidelijke sociale kaart waarop alle voorliggende voorzieningen zijn benoemd. Deze kaart is ook bekend bij alle partijen in het voorveld.
7. Hoe verloopt de samenwerking in de eerste lijn tussen zorgverleners (huisartsen, CJG, voorveld)?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is nauwe samenwerking tussen de gemeentelijke toegang, huisartsen, jeugdartsen en voorliggende voorzieningen jeugd. • Er is sprake van een effectieve regionale samenwerking tussen de gemeente en de maatschappelijke partners en professionals.
8. In hoeverre is het duidelijk dat de jeugd ook hulp zoekt als dat nodig is?	<ul style="list-style-type: none"> • Uit gesprekken met professionals blijkt dat zij de juiste zorg hebben geboden/ontvangen die aansluit bij de behoefte van jongeren. • De gemeente heeft onderzoeken uitgevoerd dan wel geïnventariseerd waar de behoeften van de jeugd naar uitgaan. • De gemeente is bekend met de vindplaatsen (zoals op scholen en jeugdhonken) waar jongeren zich kunnen melden. • Professionals zijn aanwezig op vindplaatsen dichtbij de jongeren, bijvoorbeeld op school of in de wijk.
Resultaten	
9. Op welke wijze wordt de voortgang gemonitord en welke effecten zijn al behaald?	<ul style="list-style-type: none"> • De prestaties van de gemeente zijn inzichtelijk gemaakt en in lijn met de geformuleerde streefwaarden en doelen. • Er is sprake van een monitoringssystematiek.
10. Welke ervaring hebben jongeren met het gevoerde beleid en de uitvoering? Zijn de voorzieningen op hun behoefte afgestemd?	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt passende zorg geboden en de tevredenheid hierover wordt gemonitord. • Er zijn cliëntervarings-/of behoefteonderzoeken gehouden zoals bepaald is door het Ministerie van VWS. • Er worden gericht voorzieningen of preventie ingezet om recidive te voorkomen, met gebruikmaking van verschillende zorgproducten.
Evaluatie en verantwoording	
11. Hoe wordt de gemeenteraad over de voortgang van het beleid geïnformeerd en op welke wijze wordt de informatie behandeld?	<ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van eenduidige en structurele monitoringssystematiek die ook informatie kan opleveren voor de raad. De informatievoorziening aan de gemeenteraad is tijdig (er kan nog iets met de informatie worden gedaan). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is juist (de informatie kent geen fouten en is betrouwbaar). • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is volledig. • De informatievoorziening aan de gemeenteraad is begrijpelijk (de informatie is geen verzameling van losse data, maar voorzien van analyses en duiding).

	<ul style="list-style-type: none"> • De informatie wordt op een toepasselijke wijze behandeld (in lijn met de behoefte van de raad). • Er worden regelmatig werkbezoeken of raadsinformatiebijeenkomsten georganiseerd met partijen uit het voorveld.
<p>12. Op welke wijze kan de gemeenteraad grip krijgen en regie voeren op het gebied van jeugdzorg? Welke instrumenten zijn er, aan welke knoppen kan gedraaid worden en heeft de raad dit ook gedaan?</p>	<p><i>Hiervoor bestaat in beginsel geen norm, dit moet uit het onderzoek blijken.</i></p>

Bijlage 2 | Bestudeerde documenten

<p>Verordening</p> <ul style="list-style-type: none">• Verordening Jeugdhulp Voorst 2019• Subsidies ASV 2004 Voorst
<p>Beleidsregels</p> <ul style="list-style-type: none">• Beleidsregels afwegingskader gebruikelijke hulp Jeugdwet gemeente Voorst
<p>Beleidsplannen</p> <ul style="list-style-type: none">• Gezondheidsbeleid Vitaal Voorst 2017-2020• Kadernota Sociaal Domein 2020-2024• Kadernota Uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2022• Kinderopvang Beleidsnota Kinderopvang 2018-2022
<p>Visiedocumenten</p> <ul style="list-style-type: none">• Bestuurlijke nota Vitale Dorpen 2020• Coalitieakkoord Voorst 2018-2022• Coalitieakkoord Voorst 2022-2026• Sport en beweegakkoord 2021• Voorst onder de Loep - Hoe kunnen we maatschappelijke problemen voorkomen? 2018
<p>Jaarrekeningen en begrotingen</p> <ul style="list-style-type: none">• Jaarrekeningen 2018-2021• Financiën prioriteitennota's 2018-2022• Meerjaren programmabegrotingen 2018-2022
<p>Documenten CJG Voorst</p> <ul style="list-style-type: none">• Digitale Sociale Kaart (2022)
<p>Clïëntervaringsonderzoeken</p> <ul style="list-style-type: none">• Clïëntervaringsonderzoeken Jeugd 2018-2021• Overzicht klachten• Overzicht bezwaren
<p>(Verantwoordings)documenten samenwerkingspartners</p> <ul style="list-style-type: none">• GGD (jeugdgezondheidszorg vanaf 5 jaar)• Halt• Humanitas• Stichting MEE Veluwe• Stimenz• Veilig Thuis Noordoost Gelderland• Verian Jeugdgezondheidszorg (0-4 jaar)• Younger at Heart
<p>Onderzoeken en evaluaties</p> <ul style="list-style-type: none">• Kinderopvang Beleidsnota Evaluatie kinderopvang 2022• Gezondheidsbeleid Evaluatie Vitaal Voorst Betrokken 2020• Heidag raad Voorst - Knoppen Sociaal Domein 10 januari 2022• Evaluaties Voorst onder de loep 2021
<p>Raadsdocumenten</p> <ul style="list-style-type: none">• Moties• Amendementen• Raadsvragen en antwoorden• Raadsinformatiebrieven• Raadsvoorstellen• Raadsbesluiten

Bijlage 3 | Respondentenlijst

Interne rollen
Portefeuillehouder Jeugd
Vertegenwoordiging gemeenteraad
Beleidsmedewerkers Jeugd
Medewerkers CJG Voorst
Externe rollen
Onderwijscoaches IJsselberkel
Jeugdverpleegkundige (GGD)
Jeugdarts (GGD)
Younger at Heart (jongerenwerk)
Stichting MEE Veluwe
De Kruimelkring (VVE)
Stichting Pampus
Stimenz (Maatschappelijk werk)

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504 0357 54
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Januari 2023

Classificatie : Vertrouwelijk

Naam adviseurs :

- T. Plat MA
- T.Hendriks

Projectnummer : PO027586

Correspondentienummer : DH-2501-1797

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl