

Decentralisatie van de Jeugdwet en de Wmo in de gemeente Bernheze

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Bernheze

15 februari 2018

Inhoudsopgave	pag
Hoofdstuk 0: De belangrijkste conclusies en aanbevelingen samengevat	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
Hoofdstuk 2: De bestuurlijke component	10
Hoofdstuk 3: De uitvoering in Bernheze: de 2^e lijn	18
Hoofdstuk 4: De uitvoering in Bernheze: de 0^e en 1^e lijn	25
Hoofdstuk 5: Het bereiken van doelen en resultaten	31
Bijlage 1: Literatuurlijst	37
Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen	39
Bijlage 3: Bestuurlijke reactie van het college	40
Bijlage 4: Nawoord van de rekenkamercommissie bij de bestuurlijke reactie van het college van B&W	44

Hoofdstuk 0: De belangrijkste conclusies en aanbevelingen samengevat.

Om de lezer snel een beeld te geven van de resultaten van ons onderzoek volgt hieronder een samenvatting. Wij gebruiken beknopte formuleringen en volgen voor zover mogelijk de oorspronkelijke onderzoeksvragen. De rangschikking is zoals in de hoofdstukkenindeling zodat uitgebreidere formuleringen en analyses snel terug te vinden zijn. Wij komen tot 11 conclusies en we doen 7 aanbevelingen.

A.1. Conclusies over de bestuurlijke component (zie ook hoofdstuk 2)

Conclusie 1. Wel plannen en verordeningen; nog geen meetbare doelen en te behalen resultaten.

De raad heeft in 2013 en 2014 de vereiste beleidsplannen en verordeningen voor de nieuwe Wmo en de Jeugdwet vastgesteld. De wetten schrijven voor (in art 2.1.2 Wmo en art. 2.2. van de Jeugdwet) dat in de plannen wordt aangegeven welke resultaten het gemeentebestuur wenst te behalen, welke criteria worden gehanteerd om te meten of deze resultaten zijn behaald en welke outcome-indicatoren worden gehanteerd ten aanzien van zorgaanbieders. De plannen voldoen hier niet aan; de te bereiken doelen en gewenste resultaten worden slechts in algemene en niet of nauwelijks toetsbare termen beschreven. Dit 'tekort' is wel begrijpelijk omdat in de voorbereidingsperiode er nog weinig bekend was over zinvolle indicatoren en de bovendien de nadruk heeft gelegen op organisatorische en procesmatige punten om de transitie de facto te laten slagen. Een inhaalslag op dit onderdeel had echter inmiddels al wel plaats kunnen vinden en naar onze mening ook plaats moeten vinden.

Conclusie 2. Wel rapportages maar te weinig systematiek en daarmee te weinig inzicht en overzicht.

De wetten schrijven eveneens voor dat jaarlijks gerapporteerd wordt over de behaalde resultaten. Omdat de resultaten niet concreet benoemd zijn, kon daar niet over gerapporteerd worden, maar er is ook geen systeem van jaarrapportages in meer algemene zin. Er worden wel (meestal via Nti's) diverse rapportages aan de raad verzonden op het gebied van inkoop of op het gebied van de uitvoering van de zorg en de leden van de commissie worden in commissievergaderingen bijgepraat. Wat opvalt is dat sommige rapportages de raad wel bereiken en andere weer niet zonder dat daar specifieke overwegingen voor zijn. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de grote werkdruk en het vaak moeten acteren 'in de waan van de dag' hier mede debet aan zijn. Dit alles maakt dat de informatievoorziening gefragmenteerd is en dat het voor de raad moeilijk is om de grote lijn en de onderlinge samenhang te kunnen zien. Van de andere kant zien we dat de raad bespreekt wat hem wordt voorgelegd maar niet zelf aan reflectie toekomt teneinde enkele fundamentele 'bovenliggende' vragen te stellen of de resultatendiscussie aan te zwengelen.

Conclusie 3. De uitvoeringsstructuur heeft vorm gekregen.

- Er wordt gewerkt met een Sociaal Team en Basisteam Jeugd en Gezin
- Er zijn regionale inkooporganisaties voor de Wmo en de Jeugdwet met bijbehorende (en tussentijds geëvalueerde) centrumregelingen
- Er vinden cliëntonderzoeken plaats
- De Wmo-raad is omgevormd tot een Adviesraad Sociaal Domein

Conclusie 4. Verhouding raad-college: raad en college onderkennen behoefte aan meer gestructureerde informatievoorziening

Het college opereert met ruim mandaat en informeert de raad op verschillende manieren maar te weinig gestructureerd. De raad heeft tot nu toe niet zelf 'aan de bel getrokken' over dit gebrek aan structuur. Naar aanleiding van een groepsinterview dat de rekenkamercommissie met een aantal raadsleden en burgerleden heeft gehouden is dit onderwerp in de daaropvolgende commissievergadering Maatschappelijke Zaken nader met de wethouders besproken en is over en weer bewustzijn ontstaan over de huidige tekortkomingen en het belang van gestructureerde informatievoorziening.

A.2 Aanbevelingen aan het college over de bestuurlijke component

Aanbeveling 1. (aan college en raad)

Actualiseer uiterlijk in het najaar van 2018 de beleidsplannen en neem daarin concrete doelen en duidelijk te bereiken resultaten op, inclusief de wijze waarop deze gemeten kunnen worden.

Aanbeveling 2. (aan het college)

Breng jaarlijks, voorafgaand aan of gelijktijdig met het uitbrengen van de jaarstukken, een rapportage in de raad over hetgeen bereikt is met daarbij zonodig voorstellen om het beleid bij te stellen. Doe dat in een integrale (3-D) sociale monitor, en betrek de raad bij de ontwikkeling daarvan. Maak daarbij inzichtelijk wat de samenhang binnen het sociaal domein is: de verhouding tussen de verschillende terreinen waarop de gemeente acteert om te bereiken dat alle inwoners volwaardig aan de samenleving mee kunnen doen.

B.1. Conclusies over de uitvoering in de tweede lijn (zie ook hoofdstuk 3)

Conclusie 5. Over de inkoop van zorg

- De gemeenteraad is via de plannen van aanpak redelijk goed geïnformeerd maar heeft zelf weinig kaders gesteld over de inkoop van zorg.
- Het is moeilijk vast te stellen of de beide regionale inkoopbureaus (voor Wmo en voor de jeugdhulp) voldoende professioneel werken: de stappen die in de ontwikkeling naar steeds professioneler inkopen zijn gezet en zijn herkenbaar. Of gewenste ontwikkelingen adequaat en snel genoeg vertaald worden naar concrete actie hebben wij niet kunnen beoordelen. Wel constateren wij dat het (laten) verantwoorden door de zorgaanbieders van het resultaat (effect) van de zorg niet systematisch gebeurt, en dat – voor zover het gebeurt – de gemeenten hierover niet geïnformeerd worden door de inkoopbureaus.

Conclusie 6. Over de kwaliteit en kostenbeheersing van de zorg

- De kwaliteit van zorgaanbieders is nadrukkelijk object van aandacht maar de kwaliteit van de geleverde zorg zelf wordt niet systematisch geanalyseerd. Behoudens de voorgeschreven cliëntervaringsonderzoeken zijn er geen rapportages over de kwaliteit van de zorg in de 2^e lijn.
- Door de gekozen werkwijze is er zeker sprake van een ruim aanbod aan Wmo-zorgaanbieders waar cliënten terecht kunnen. Een scherpe afweging of dit gelet op

de kwaliteits- en de kostenbeheersing van de zorg een goede zaak is, is nog niet gemaakt.

- Er zijn gerede vermoedens dat het gehanteerde regionale bekostigingssysteem in de jeugdzorg (lumpsum op basis van historische cijfers, met bandbreedtes, en slechts contractering van de bestaande grote zorgaanbieders in de regio) heeft geleid tot een mismatch tussen gewenst zorgaanbod en de actuele zorgvraag in de regio, en bovendien tot hogere kosten dan nodig waren geweest.

B.2. aanbevelingen over de uitvoering in de tweede lijn (zie ook hoofdstuk 3)

Aanbeveling 3 (aan het college)

Investeer in het beschikbaar krijgen en analyseren van informatie over de kwaliteit van de zorg (incl. de resultaat-indicatoren) en stel de raad hiervan in kennis (bv als onderdeel van de jaarlijkse rapportage). Maak harde afspraken met de regionale inkoopbureaus om die informatie ook (tijdig) beschikbaar te krijgen. Te beginnen met de verantwoording over geleverde zorg in 2017.

Aanbeveling 4 (aan de raad)

Geef als raad aan op welke onderdelen van het inkoopproces men kaderstellend wil zijn.

C1. Conclusies over de 0^e en 1^e lijn (zie ook hoofdstuk 4)

Conclusie 7. ONS Welzijn: goed op weg maar echt nog niet klaar

ONS Welzijn is als belangrijke uitvoerende partij op de goede weg maar moest van ver komen (reorganisatie, fuserende partners met elk een eigen cultuur en werkwijze, invoeren van 'zelforganisatie', nieuwe opdracht in het kader van de decentralisatie). De goede balans zoeken tussen individuele ondersteuning en de meer preventieve taken is een complexe aangelegenheid. Ditzelfde geldt voor de goede verhouding tussen BJJ en Veilig Thuis. ONS Welzijn rapporteert uitgebreid maar toch is het resultaat moeilijk te bepalen. Dit komt ook door het ontbreken van een kraakheldere opdracht vanuit de gemeente.

Conclusie 8. Naar heldere opdrachten en indicatoren

De gemeenten en ONS Welzijn zijn zich bewust van hun positie in dit proces. Rondom het Doelen-Inspanningen-Netwerk werken zij samen aan het formuleren van concrete gewenste resultaten en indicatoren om dit te kunnen meten. De voorbeelden die wij gezien hebben zijn stappen in de goede richting maar behoeven op een aantal onderdelen nog wel verbetering omdat het daar nog voornamelijk over inspanningen gaat en niet over resultaten.

Conclusie 9. Over de burgerinitiatieven

Dit zijn waardevolle initiatieven die steun verdienen. Uit hun doelstellingen en activiteiten spreekt zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving en zorg voor die mensen in de gemeenschap die tijdelijk of langduriger moeite hebben om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen. Goede en goed afgestemde vrijwillige inzet verlicht de druk op professionele inzet en draagt daarmee bij aan de doelstellingen van de decentralisatie in het sociale domein. De onderlinge wisselwerking tussen de burgerinitiatieven en ONS Welzijn is nog niet optimaal. Hier past een sterkere regierol voor de gemeente.

C.2. Aanbevelingen over de 0^e en 1^e lijn. (zie ook hoofdstuk 4)

Aanbeveling 5. (aan het college)

- Zoek de beste verhouding tussen faciliteren en regisseren. Laat professionals hun professionaliteit inzetten en laat vrijwilligers hun energie en kwaliteit inzetten voor de samenleving. Maar maak als gemeente helder welke resultaten en effecten je wilt bereiken en 'doe iets' als je merkt dat zaken nog niet optimaal verlopen. Dat 'doe iets' vraagt om een genuanceerd en gedifferentieerd handelingsrepertoire.
- In het geval van ONS Welzijn betekent het zorgen voor een helder contract met duidelijk te meten prestaties en te bereiken resultaten. Analyseer samen met Ons Welzijn de wijze waarop tot op heden de resultaten van de beide teams zijn geregistreerd, incl. de rapportages daarover.
- In het geval van de verhouding tussen de burgerinitiatieven en ONS Welzijn kan het betekenen dat de gemeente meer de regie naar zich toe trekt om gezamenlijk de onderlinge verhoudingen te verduidelijken en om zodoende een soepele samenwerking te bewerkstelligen.

D.1. Conclusies over de bereikte doelen en resultaten (zie ook hoofdstuk 5)

Conclusie 10. Doelbereik niet inzichtelijk

Op basis van de beschikbare rapportages en cijfers kan niet afgeleid worden of de in algemene zin geformuleerde doelen voor de Wmo en de Jeugdwet dicht bij hun realisatie zijn gekomen.

Conclusie 11. Relatief goede scores op cliëntervaringsonderzoek

Door de gehouden CEO's (2x Wmo en 1x Jeugd) is er wel zicht op de ervaringen van cliënten. Voor de Wmo geldt dat Bernheze zich verbeterd heeft t.o.v. vorig jaar en beter scoort dan de regiogemeenten. Bij de Wmo waren er minder goede scores voor het bekend maken/zijn van de toegang en van het recht op onafhankelijke ondersteuning. Ook bij Jeugd waren een aantal scores beter dan bij de regiogemeenten. Ook hier is de bekendheid van de toegang een verbeterpunt, naast de snelheid van handelen.

D.2. Aanbevelingen over bereikte doelen en resultaten (zie ook hoofdstuk 5)

Aanbeveling 6 (aan het college)

Maak de doelen uit de doelenboom Sociaal Domein toetsbaar in de eerstvolgende programmabegroting 2019.

Aanbeveling 7 (aan het college)

Analyseer de relatief achterblijvende scores uit de CEO's en pas waar nodig processen, organisatie of activiteiten aan. Betrek de raad bij deze analyses en verbeteringen.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksaanpak

In het periodieke overleg van de rekenkamercommissie met de fractievoorzitters in de raad van de gemeente Bernheze werd vanuit meerdere fracties gesteld dat er behoefte is aan een onderzoek naar de wijze waarop in de gemeente de decentralisaties in het sociale domein hun beslag hebben gekregen. Wij hebben deze wens vertaald in een onderzoeksaanpak waarin wij invoering van de nieuwe Wmo en de Jeugdwet nader analyseren. De Participatiewet hebben wij vooralsnog buiten beschouwing gelaten, deels om redenen van capaciteit maar ook omdat de Wmo en de Jeugdwet meer bij elkaar horen en de Participatiewet daar toch iets lossers van staat.

Het feitelijke onderzoek is uitgevoerd door Kees Langerwerf en Frits van Vugt: voorzitter, respectievelijk lid van de rekenkamercommissie. Wij hebben voor ons onderzoek een grote hoeveelheid documenten geanalyseerd: beleidsplannen, plannen en rapportages van uitvoerende organisaties en (tussen-)berichten van het college aan de raad. Een overzicht hiervan is opgenomen in [bijlage 1](#).

Er is een groeps gesprek geweest met een aantal betrokken raadsleden en er zijn interviews gehouden met wethouders, ambtenaren, de Adviesraad Sociaal Domein, vertegenwoordigers van een vijftal burgerinitiatieven, medewerkers van ONS Welzijn en met de inkoopcoördinator voor de Wmo in Oss en de inkoopmedewerker voor de jeugdhulp in Den Bosch. Een lijst van alle geïnterviewden is opgenomen in [bijlage 2](#).

1.2. Beleid en uitvoering; de onderzoeksvragen

Op 1 januari 2015 kregen de gemeenten nieuwe taken en nieuwe verantwoordelijkheden op het gebied van de jeugdhulp en de maatschappelijke ondersteuning. Medio 2017 waren we alweer 2,5 jaar onderweg en de rekenkamercommissie vond dit een geschikt moment om te gaan onderzoeken of deze nieuwe wetten goed zijn ingevoerd en goed worden uitgevoerd. Onze speciale belangstelling gaat daarbij uit naar de wijze waarop de gemeenteraad zijn kaderstellende rol heeft ingevuld en of de raad voldoende in positie is om zijn controlerende taak naar behoren uit te voeren. Dit lukt echter niet goed zonder ons ook een beeld te vormen over de wijze waarop de nieuwe taken door de gemeente worden aangestuurd en in de praktijk worden uitgevoerd en hoe daarover gerapporteerd wordt.

Hiermee is ook de hoofdindeling van ons rapport bepaald.

Allereerst een meer bestuurlijk deel waarin wij antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen uit onze onderzoeksopzet:

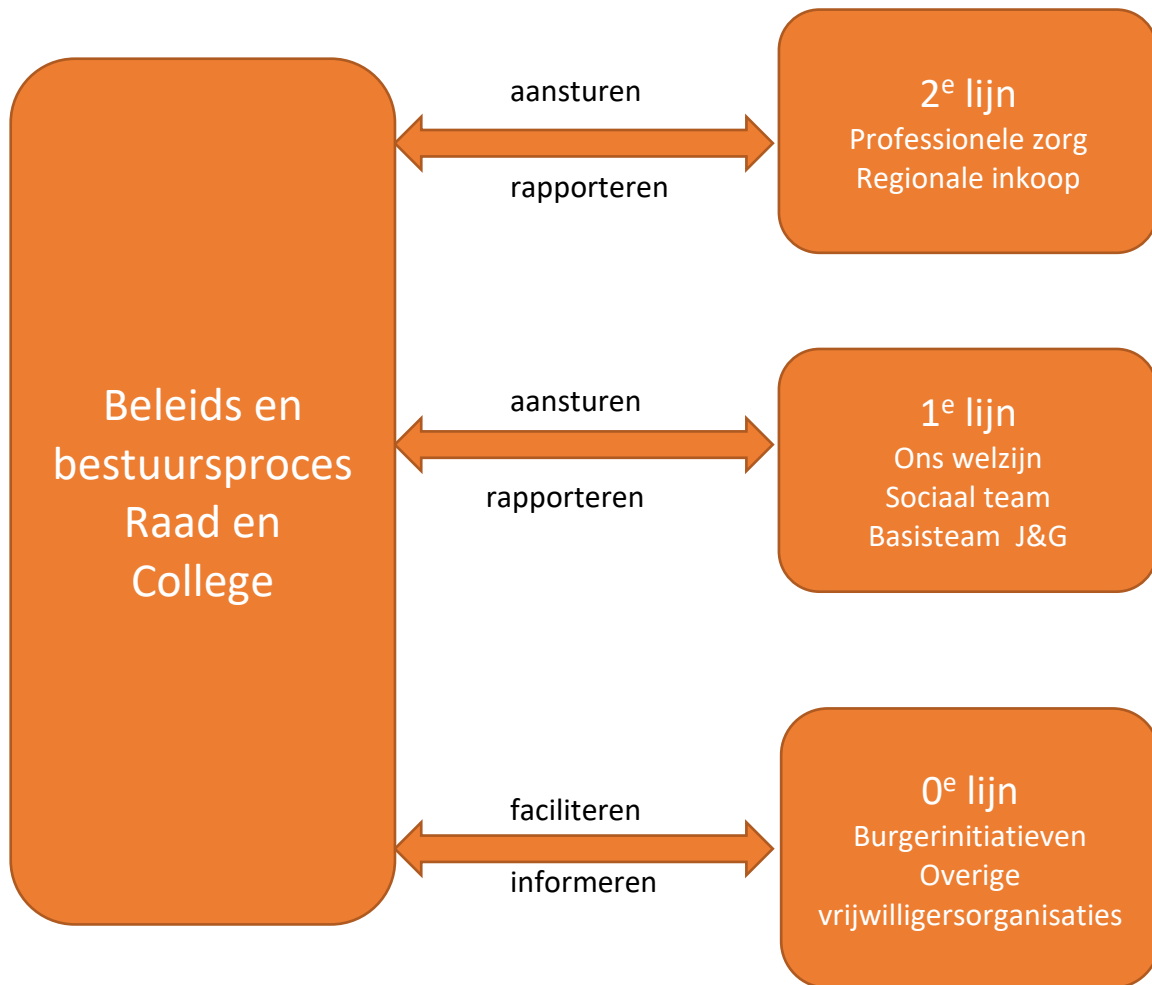
1. Heeft de raad de kaders voor en doelstellingen van het beleid voldoende SMART geformuleerd?
2. Heeft de gemeente Bernheze de goede invoeringsbesluiten genomen?
3. Zijn deze besluiten ook adequaat uitgevoerd?
4. Krijgt de gemeenteraad de goede informatie om te kunnen beoordelen of het bereiken van de doelstellingen dichterbij komt?

5. Hoe hebben raad en college zich in deze majeure operatie tot elkaar verhouden?

Vervolgens een tweede deel dat zich meer op de uitvoeringspraktijk richt (inclusief de aansturing door de gemeente en de rapportages over de uitvoering) en waarin wij antwoord geven op de overige vragen uit de onderzoeksopzet:

6. Is er voor een goede uitvoeringsorganisatie gekozen? En wat is de stand van zaken?
7. Kan de gemeente goed sturen op de uitvoeringsorganisatie? (zowel inhoudelijk, procesmatig als financieel)
8. Verloopt de regionale samenwerking (t.a.v. inkoop, e.d.) naar wens?
9. Sluit de (regionale) inkoop van zorgaanbod goed aan bij de vraag vanuit de (kwetsbare) burgers?
10. Is er adequate informatie beschikbaar over de effectiviteit en doelmatigheid van de (gesubsidieerde of ingekochte) voorzieningen in de 1^e en 2^e lijn?
11. Is de relatie tussen de diverse 'lagen' van zorg & ondersteuning (0^e, 1^e en 2^e lijn) goed vorm gegeven: hoe verloopt de afstemming en samenwerking?
12. Loopt de op- en afschaling tussen 1^e en 2^e lijn in de praktijk goed?
13. Hoe is de participatie van cliënten en burgers in het algemeen vormgegeven?
14. Wat moet of kan de raad doen als de antwoorden op deze vragen niet (voldoende) positief zijn.

De relatie tussen het beleids- en bestuurproces aan de ene kant en de diverse uitvoerende processen aan de andere kant kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Toelichting:

De raad bepaalt op voorstel van het college de doelen en te bereiken resultaten. Het college vertaalt dit naar de uitvoeringspraktijk in de 0^e, 1^e en 2^e lijn. Van daaruit komt informatie terug op grond waarvan bepaald kan worden hoe het staat met de realisatie van doelen en resultaten.

Hoofdstuk 2. De bestuurlijke component.

2.1 De normen waaraan wij toetsen

In ons duale bestuursmodel stelt de raad de kaders en de beleidsdoelstellingen. Het college van B&W bestuurt binnen deze kaders en organiseert de uitvoering zodanig dat de beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden. Het college verantwoordt zich door aan de raad periodiek te rapporteren over de uitvoering en de daarmee bereikte resultaten en doelstellingen. Zo kan de raad ook aan zijn controlerende rol invulling geven.

Daarbij is het een belangrijke randvoorwaarde dat de doelstellingen SMART geformuleerd zijn en dat er ook een geschikte meetmethode is.

Naast dit algemene besturingsmodel is er natuurlijk ook de wetgeving die met ingang van 1 januari 2015 van kracht is geworden: de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning en de nieuwe Jeugdwet. Samen vormen zij het normenkader. Wij benoemen hieronder de belangrijkste normen hieruit en geven bij ieder van deze normen onze waarneming. Wij doen dat in drie blokken: normen voor de Wmo, normen voor de Jeugdwet en normen die voor beiden gelden.

2.2. De bestuurlijke opgave van de Wmo getoetst

De Wmo 2015 regelt met name in hoofdstuk 2 de opdracht aan de gemeenten. Gegeven de invalshoek van ons onderzoek zijn vooral de volgende sturingsinstrumenten van belang.

a. Het (beleids)plan Wmo

Art 2.1.2: In het plan wordt aangegeven welke resultaten het gemeentebestuur in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, welke criteria worden gehanteerd om te meten hoe deze resultaten zijn behaald en welke prestatie-indicatoren worden gehanteerd ten aanzien van aanbieders.

Onze waarnemingen:

De gemeenteraad heeft in 2013 en in 2014 respectievelijk deel 1 en deel 2 van het regionale beleidsplan 'Transitie AWBZ naar WMO Brabant Noordoost-oost' vastgesteld. Daarvoor was er al een regionale visie 'Transitie AWBZ'. In deze beleidsplannen staan algemene doelstellingen en uitgangspunten en worden organisatorische en procesmatige uitspraken gedaan over hoe het gaat werken na de invoering van de Wmo. Deel 2 is een aanvulling op en actualisering van deel 1 en bevat voor een aantal onderdelen uitgangspunten en daarop gebaseerde (en door het college vast te stellen) actiepunten. De plannen zijn tot stand gekomen na overleg met maatschappelijke partners en vertegenwoordigers van cliënten. Anders dan de wet voorschrijft zijn in deze plannen geen te behalen resultaten opgenomen en geen criteria benoemd waarmee resultaat gemeten zou kunnen worden. Er zijn ook geen prestatie-indicatoren opgenomen ten aanzien van aanbieders.

b. De verordening maatschappelijke ondersteuning

Artikel 2.1.3 De gemeenteraad stelt bij verordening de regels vast die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het onder a. bedoelde plan en de door het

college ter uitvoering daarvan te nemen besluiten of te verrichten handelingen.

Onze waarnemingen:

De raad heeft in oktober 2014 deze verordening vastgesteld en daarmee invullingen en uitwerking gegeven aan een groot aantal zaken waar de wet om vraagt.

c. Onderzoek naar en verantwoording over cliënttevredenheid

Art 2.5.1.1. Het college onderzoekt hoe de cliënten de kwaliteit van de maatschappelijke ondersteuning ervaren en publiceert jaarlijks voor 1 juli de uitkomsten hiervan.

Onze waarnemingen:

De gemeente voert jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit. In regioverband is men gekomen tot identieke onderzoeken per gemeente om zo de leereffecten te optimaliseren. Zowel in 2016 als in 2017 zijn er de landelijk voorgeschreven cliënttevredenheidsonderzoeken gehouden. Zie voor de uitkomsten ervan: hoofdstuk 5.

d. Resultaten op basis van het (beleids)plan Wmo

Art 2.5.3 Het college rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad welke resultaten in het voorafgaande jaar zijn behaald op basis van de in het plan, bedoeld in criteria om resultaten te meten en de ten aanzien van aanbieders gehanteerde prestatie-indicatoren.

Onze waarnemingen:

Tot november 2017 (het moment van afronding van het verzamelen van onderzoeksgegevens heeft het college een dergelijke rapportage niet aan de raad voorgelegd. Wel is er begin 2016 een eerste evaluatie van het beleid aan de raad verzonden en met de commissie besproken maar deze kan niet worden beschouwd als een rapportage zoals in artikel bedoeld. Ook is de raad in het voorjaar van 2016 geïnformeerd over een uitgevoerde evaluatie van de beide centrumregelingen en heeft de raad in het najaar nieuwe centrumregelingen vastgesteld. Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren diverse Nti's verschenen over deelaspecten van de Wmo. Een integrale rapportage heeft echter nog niet plaatsgevonden.

e. Samenwerking van colleges

Art. 2.6.1,1^e lid De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.

Onze waarnemingen:

Van meet af aan hebben de colleges de regionale samenwerking gezocht. In de aanloop naar 2015 zijn al regionale visie en regionale beleidsplannen opgesteld die vervolgens door elke gemeenteraad afzonderlijk zijn vastgesteld. Ook voor de inkoop van specialistische zorg en ondersteuning is een regionaal inkoopbureau opgericht.

2.3. De bestuurlijke opgave van de Jeugdwet getoetst

De Jeugdwet regelt in hoofdstuk 2 de verantwoordelijkheden van de gemeente. De kern van het beleid moet vastgelegd worden in een plan, waarmee richting wordt gegeven “aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende preventie en jeugdhulp, de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering”. Afgezien van het vaststellen van dit plan en een verordening, zijn alle gemeentelijke bevoegdheden ingevolge de Jeugdwet aan het college geattribueerd.

a. Het (beleids)plan Jeugdwet

Art. 2.2. Jeugdwet zegt daarover het volgende in het eerste lid: “De gemeenteraad stelt telkens periodiek een plan vast dat richting geeft aan de door de gemeenteraad en het college te nemen beslissingen betreffende de preventie en jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering”.

Vervolgens wordt in het tweede lid aangegeven dat het plan “de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid” bevat, waarbij in ieder geval wordt aangegeven:

- “wat de gemeentelijke visie en doelstellingen zijn” (sub a);
- “hoe het beleid wordt uitgevoerd” (sub b);
- “welke resultaten de gemeente in de door het plan bestreken periode wenst te behalen, hoe gemeten wordt of deze resultaten zijn behaald en welke outcomecriteria gehanteerd worden ten aanzien van jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen” (sub c);
- hoe het college uitvoering zal geven aan bepaalde artikelen inzake de verantwoordelijkheidstoedeling (sub d);
- “op welke wijze de gemeenteraad en het college zich hebben vergewist van de behoeften van kleine doelgroepen” (sub e).

Onze waarnemingen:

In oktober 2014 werd het ‘Beleidsplan jeugd Gemeente Bernheze 2015 -2018’ door de gemeenteraad vastgesteld. In dit plan is de gemeentelijke visie beschreven, en ook hoe de gemeente samenwerkt met de andere gemeenten in de regio Noordoost-Brabant. Ook worden de lokale en regionale samenwerkingsstructuur in de jeugdhulp, en de lokale toegang beschreven. Daarmee is tevens voldaan aan de wettelijke eis om aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheidstoedeling.

Er staan doelen in het Beleidsplan, maar die zijn zeer algemeen beschreven, en zijn kwalitatief van aard. Meetbare (SMART) doelen staan er niet in, ook niet in termen van resultaatsverwachtingen.

In het Beleidsplan wordt aangegeven dat de gemeenten in regionaal verband van plan zijn om te gaan sturen op “resultaat” en op “effecten (outcome)” maar dit wordt niet (ook later niet) geformaliseerd in een lokaal of regionaal beleidsplan. De toepassing van een “basisset van drie outcome-criteria” bij het inkopen van jeugdhulp wordt wel aangekondigd.¹

¹ Deze outcome-criteria zijn conform een landelijke ontwikkeling van geharmoniseerde outcomecriteria, met sub-indicatoren (VNG/KING, Nederlands Jeugdinstituut, en de ministeries van VWS en V&J). Het betreft: 1. Uitval (bereik; ‘no shows’; reguliere beëindiging traject); 2. Tevredenheid met het resultaat; 3. Doelrealisatie (doel gerealiseerd; kan zonder hulp verder; geen terugkeer in jeugdhulp).

Concluderend kan gesteld worden dat het Beleidsplan vooral qua visie en voorgenomen werkwijze aan de wettelijke eisen voldoet, maar niet (geheel) aan de bepalingen omtrent het formuleren SMART (meetbare) resultaten en outcomecriteria.

b. De verordening Jeugdwet

Art. 2.9 Jeugdwet bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening in ieder geval regels stelt over:

- de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen (sub a);
- met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening (sub a);
- de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen (zoals maatschappelijke ondersteuning en onderwijs) (sub b);
- de wijze waarop de hoogte van een PGB wordt vastgesteld (sub c);
- de bestrijding van ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een PGB (sub d).

Onze waarnemingen:

De verordening jeugdhulp werd in oktober 2014 door de raad vastgesteld. Deze verordening was gebaseerd op de Modelverordening van de VNG, en was gelijklopend aan de jeugdhulpverordeningen in de andere gemeenten van de jeugdregio.

c. Onderzoek naar en verantwoording over cliënttevredenheid

Art. 12.5 juncto art. 2.10 Jeugdwet: het college publiceert elk jaar voor 1 juli de uitkomsten van het onderzoek naar de tevredenheid van zorgvragers c.q. naar cliëntervaring (art. 2.5.1, 1^e lid Wmo is namelijk van overeenkomstige toepassing).

Onze waarnemingen:

Het onderzoek naar de cliënttevredenheid wordt regionaal opgepakt. In principe had hierover in 2016 voor het eerst gerapporteerd moeten worden (over 2015), maar dat is niet gebeurd.²

Eind 2016/begin 2017 is het eerste onderzoek naar cliënttevredenheid uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in september 2017 verschenen. De resultaten van dit onderzoek zijn in oktober 2017 voorgelegd aan de commissie. Zie voor de uitkomsten ervan: hoofdstuk 5.

d. Resultaten op basis van het (beleids)plan Jeugdwet

Hoewel de Jeugdwet een vergelijkbare bepaling als art. 2.5.3. Wmo mist, is het logisch dat het college ook over de behaalde resultaten van het jeugdplan zal rapporteren, gelet op art. 2.2, tweede lid, onder c Jeugdwet.

Onze waarnemingen:

Zoals bij de bespreking van het 'Beleidsplan jeugd Gemeente Bernheze 2015 -2018' al is gesteld, zijn er geen concrete resultaten in dit Beleidsplan opgenomen, noch zijn er toen

² De reden dat er in 2016 nog geen onderzoek is gehouden is dat er toen slechts 16% van de cliënten met hulp in beeld was.

harde afspraken met de jeugdzorgaanbieders gemaakt over de verantwoording van 'outcome-indicatoren'.

In de jeugdzorgcontracten zijn wel KPI's over beoogde resultaten (outcome-indicatoren) opgenomen, maar de rekenkamercommissie heeft begrepen dat hierover nog niet gerapporteerd wordt. Onduidelijk is of zorgaanbieders ook allemaal daadwerkelijk dergelijke metingen houden.

e. Samenwerking van colleges

Art. 2.8, 1e lid: De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is.

Onze waarnemingen:

Van meet af aan hebben de colleges ook bij de decentralisatie van de jeugdhulp regionaal samengewerkt, in de jeugdregio Noordoost Brabant. In de aanloop naar 2015 is al vroeg in 2014 een 'Functioneel Ontwerpplan Transitie Jeugdzorg Noordoost-Brabant' vastgesteld door alle betrokken gemeenten (door de gemeenteraad van Bernheze op 6 februari 2014). Vervolgens is regionaal afstemming gezocht met de jeugdhulpaanbieders en is een regionaal Beleidsplan Jeugd door alle gemeenten vastgesteld en is een regionaal inkoopbureau opgericht.

2.4. Bestuurlijke opgave vanuit zowel de Wmo als de Jeugdwet getoetst

Betrokkenheid ingezetenen / cliënten

Volgens art. 2.1. 3, 3^e lid Wmo wordt in de verordening bepaald op welke wijze ingezetenen, waaronder in ieder geval cliënten of hun vertegenwoordigers, worden betrokken bij de uitvoering van de Wmo. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing voor de Jeugdwet (art. 2.10).

Onze waarnemingen:

In de gemeente Bernheze was een Wmo-raad actief. Vanuit deze raad is het initiatief gekomen tot omvorming naar een brede adviesraad sociaal domein (ASD).

De Adviesraad Sociaal Domein heeft tot taak het college gevraagd en ongevraagd te informeren en te adviseren over alle zaken op het gebied van de volgende drie hoofddomeinen :

- Maatschappelijke ondersteuning, waaronder algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen;
- Voorzieningen op het gebied van Werk en Inkomen, waaronder de Participatiewet, het minimabeleid en de schuldhulpverlening;
- Jeugdhulp en jeugdzorg, waaronder ondersteuning van mensen die opvoedings- en opgroei-ondersteuning nodig hebben en de zorg voor jeugdigen.

Essentieel in het convenant dat in mei 2017 tussen college en ASD is gesloten, is dat de adviesaanvragen op een zodanig tijdstip worden gedaan dat deze nog van invloed kunnen zijn op de beleidsvoorstellen die het college aan de raad doet en het gegeven dat de adviesraad ook meningsvorming (met name op basis van signalen van burgers cliënten en doelgroepen) als taak heeft en deze meningen met het college deelt.

2.5. Analyse

Op grond van onze waarnemingen en op grond van onze gesprekken met betrokken actoren kan gesteld worden dat de voorbereiding van en de besluitvorming over de invoering van zowel de nieuwe Wmo als de Jeugdwet grondig is geweest. Er waren tijdig de vereiste beleidsplannen (Wmo: een regionale visie, een beleidsplan deel 1 en een beleidsplan deel 2; Jeugdwet: een regionaal afgestemde lokale beleidsnota) die beide tijdig door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Er was intensief gecommuniceerd met belanghebbenden en ook de beide verordeningen zijn tijdig vastgesteld.

Het is echter wel van belang om hier één belangrijke kanttekening bij te maken. In de beleidsplannen Wmo en Jeugdwet is niet voldaan aan de belangrijke bepaling over de meetbare resultaten: er zijn geen te bereiken resultaten benoemd en geen criteria opgenomen om te kunnen bepalen of deze resultaten op enig moment ook daadwerkelijk behaald zijn door de zorgaanbieders.³ En in het verlengde hiervan: er wordt ook niet voldaan aan het logische vervolg hierop dat het college verplicht om jaarlijks aan de raad te rapporteren over de behaalde resultaten en de daarbij gehanteerde criteria.

Van de ene kant past hier wel een zekere nuancering bij omdat de wetgever misschien ook wel veel vroeg, gelet op het moment waarop hij dat vroeg. In 2013 en 2014, toen in de gemeenten in Nederland de plannen gemaakt werden, was er nog weinig concreet zicht op de materie. En bovendien stond de invoering centraal: zorgen dat het allemaal zou gaan draaien en zorgen dat er geen cliënten tussen de wal en het schip terecht zouden komen. Kortom een procesgeoriënteerde benadering gevat in een kader van toch nog wel erg algemene en abstracte doelstellingen. In dit opzicht wijkt de situatie niet af van wat in veel andere gemeenten kan worden waargenomen.

Van de andere kant, we zijn nu drie jaar verder en het zou inmiddels best goed mogelijk zijn geweest om de te bereiken resultaten scherper te definiëren en de criteria of parameters te benoemen en te meten die aan kunnen geven hoe het met het bereiken van resultaat gesteld is. Het is opvallend dat dit geen thema is geweest in het verkeer tussen de gemeenteraad en het college. Het college, ondersteund door de ambtelijke organisatie, was druk met het verder inregelen en verbeteren van de uitvoeringspraktijk en kwam er niet aan toe om een aanscherping van de beleidsplannen aan de raad voor te leggen waarin de te bereiken resultaten wel concreet waren weergegeven. De raad op zijn beurt reageerde op wat het college aan hem voorlegde (meestal in de vorm van Nti's) en kwam er niet toe aan reflectie teneinde enkele belangrijke fundamentele 'bovenliggende' vragen te stellen of die resultatendiscussie aan te zwengelen.

Er ontstaat daardoor een caleidoscopisch verkeer van stukken tussen raad en college over uitvoerende kwesties en (regionaal) organisatorische stukken. Waar de raad formeel een besluit moet nemen, komt dat er ook: in het voorjaar van 2016 zijn de centrumregelingen

³ De rekenkamercommissie merkt daarbij overigens op dat de Wmo (na wijziging) en de jeugdwet elk een iets andere terminologie hanteren t.a.v. de zorgaanbieders. De Wmo spreekt van "prestatie-indicatoren", terwijl de Jeugdwet het heeft over "outcomecriteria". In beide gevallen wordt het effect van de zorg bedoeld. Vandaar dat wij het in het vervolg aanduiden met "resultaat", zijnde het daadwerkelijke effect op de client (zie ook paragraaf 5.1).

door een extern bureau geëvalueerd en deze zijn na instemming van de raad vervolgens bijgesteld. En in 2017 worden extra middelen beschikbaar gesteld om Ons Welzijn meer ruimte te geven de taken van teams beter uit te kunnen voeren. Maar voor het overige zien wij een beeld dat minder gestructureerd is dan zou kunnen en eigenlijk ook zou moeten: geen samenhangend 3-D document dat de samenhang binnen het sociaal domein aangeeft en wat de raad op welk moment kan verwachten.

Binnen Bernheze is de transitie vanuit de afzonderlijke wetten (Wmo, Jeugdwet en Participatiewet) opgezet, en dat is ook merkbaar omdat er geen integrale sociale monitor tot stand is gekomen, waarin de raad de voortgang binnen de 3-D's en de samenhang daartussen had kunnen volgen.

Wel zijn er voortgangsrapportages per transitie.

Een voorbeeld hiervan is de notitie 'Wmo in de gemeente Bernheze' die in februari 2016 aan de raad is aangeboden en in de commissie is besproken. Deze geeft veel inzicht in wat tot dan toe is ondernomen, wat bereikt is en wat de plannen voor de komende periode zijn.

Ondanks het ontbreken van concreet gemeten resultaten geeft deze notitie wel een integraal overzicht. Helaas is over het jaar 2016 niet zo'n soort rapportage uitgebracht. Het ontbreken daarvan is blijkaar vanuit de raad ook niet als een gemis beschouwd.

Een voorbeeld op het terrein van de uitvoering van de Jeugdwet is de presentatie 'Jeugdhulp in Bernheze: hoe staan we er voor?' die op 16 januari 2018 is gegeven aan de raadscommissie. In deze presentatie lag de nadruk overigens op de ontwikkeling van aantallen klanten en verwijzingen, en niet zozeer op het bereikte resultaat van de jeugdhulp.

We zien voor het overige wel veel Nti's over een diversiteit aan deelonderwerpen en bij elke commissievergadering praat de wethouder de commissie bij.

Van de andere kant, de Monitorrapportage 2016 over de nieuwe Wmo-taken (met daarin de uitkomsten van het cliëntervaringsonderzoek Wmo), is niet aan de raad of de commissie ter kennis gebracht. Datzelfde geldt voor de rapportages Jeugdhulp 2015 en 2016, en de rapportages over de taakuitvoering van ONS Welzijn. Dat zouden momenten zijn geweest om een meer 'overall' beeld voor de raad te schetsen. De regionale inkoopplannen voor specialistische zorg en ondersteuning worden daarentegen weer wel met een Nti aan de raad aangeboden.

Maar er zijn ook positieve signalen.

In een bijeenkomst die wij op 5 oktober 2017 met fractievertegenwoordigers in het kader van ons onderzoek hebben belegd, wordt dit beeld door nagenoeg elke fractie herkend. Daarmee is ook een bewustzijn geactiveerd m.b.t tot de huidige onvolkomenheden op dit gebied. In de commissievergadering die enkele dagen later plaatsvond, is over dit onderwerp doorgesproken en zijn eerste ideeën en voornemens over verbetering van deze situatie gewisseld. Deze zullen door het college worden opgepakt.

Ook hebben wij in ons onderzoek waargenomen dat inmiddels ambtelijk op regionaal niveau samen met ONS Welzijn wordt gewerkt aan het concreter en meetbaar formuleren van te bereiken resultaten.

Ook vernamen wij dat inmiddels in regioverband een document is opgesteld met de titel 'Beleidsverslag transformatie Wmo BNOO'. Het is een 'tussenstand' in de uitvoering van het regionaal beleidsplan. Het is in onze ogen geen strikte evaluatie maar wel een informatieve beschouwing over waar de gemeenten staan en welke nieuwe ontwikkelingen van betekenis

zijn. Dit beleidsverslag is helemaal aan het eind van ons onderzoek door het college vastgesteld (en zonder Nti op het raadsnet geplaatst).

2.6 Conclusies

Onze conclusie op basis van het bovenstaande verwoorden wij als volgt.

De raad heeft tot nu toe (november 2017) niet concreet aangegeven ten aanzien van de Wmo, noch ten aanzien van de jeugdhulp, welke resultaten het gemeentebestuur in de door beide beleidsplannen bestreken periode wenst te behalen, welke criteria daarbij worden gehanteerd om te meten hoe deze resultaten zijn behaald en welke outcome-indicatoren worden gehanteerd ten aanzien van aanbieders.

Dat hierover dus ook niet jaarlijks aan de raad gerapporteerd kon worden, is logisch maar er is ook geen sprake van een systematische rapportage van het college aan de raad over voortgang van het transitie- en transformatieproces als zodanig. Saillant is dat de raad dit ook niet actief als een gemis heeft beschouwd. Er is geen sprake van wantrouwen op dit punt in de richting van het college. De niet-systematische informatievoorziening wordt eerder veroorzaakt door het werken 'in de waan van de dag' en de daarbijbehorende werkdruk en niet door een gebrek aan bereidheid om goed te informeren.

Meetbare gewenste resultaten en heldere daarbijbehorende indicatoren waren blijkbaar een te hoge ambitie aan het begin van het proces, inmiddels is er in Nederland zoveel gepubliceerd over dit onderwerp dat een eerdere aanscherping van de beleidsplannen in deze zin mogelijk zou zijn geweest. Zulke aangescherpte beleidsplannen zou de raad betere mogelijkheden hebben gegeven om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te vullen. En de inkoop bij en aansturing van de (jeugd)zorgaanbieders had daarmee verbeterd kunnen worden.

Er zijn eigenlijk geen belemmeringen meer om deze plannen op korte termijn te actualiseren. Het bewustzijn dat het een goede zaak zou zijn, is zowel bij het college als de raad aanwezig, en het proces om gewenste resultaten concreet en meetbaar te formuleren (inclusief de daarbijbehorende indicatoren) is inmiddels onderhanden werk.

2.7 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn de volgende:

- Actualiseer uiterlijk in het najaar van 2018 de beleidsplannen en neem daarin concrete doelen en duidelijk te bereiken resultaten op, inclusief de wijze waarop deze gemeten kunnen worden.
- Breng jaarlijks, tegelijkertijd met de Jaarstukken, een rapportage in de raad over hetgeen bereikt is met daarbij zonodig voorstellen om het beleid bij te stellen. Doe dat in een integrale 3-D sociale monitor, en betrek de raad bij de ontwikkeling daarvan.
- Maak daarbij inzichtelijk wat de samenhang binnen het sociaal domein is: de verhouding tussen de verschillende terreinen waarop de gemeente acteert om te bereiken dat alle inwoners volwaardig aan de samenleving mee kunnen doen.

Hoofdstuk 3. De uitvoering in Bernheze: de tweede lijn

3.1 Inleiding

De tweede lijn is de term die gebruikt wordt voor het verlenen van specialistische zorg en ondersteuning. Het gaat hier niet om vrij toegankelijke zorg zoals bijvoorbeeld bij algemene voorzieningen. Er is een individuele beslissing (beschikking) van het gemeentebestuur nodig om van deze zorg gebruik te kunnen maken.

a. Wmo

Bij de Wmo gaat het dan om (specialistische) begeleiding, dagbesteding en kortdurend verblijf. Beschermd wonen hoort er ook bij maar dat is een taak voor de centrumgemeente Oss. Om de orde van grootte te bepalen: voor Bernheze ging het in 2016 om 196 cliënten die zorg in natura afnamen tot een bedrag van € 1.092 000. Daarnaast waren er 22 cliënten met een PGB die € 121.000 hebben besteed.

Voor optimalisatie van het inkoopproces van deze specialistische zorg en ondersteuning zijn 10 gemeenten in Brabant Noord Oost in 2014 een samenwerking aangegaan: er is een gezamenlijke inkooporganisatie ingericht die organisatorisch ondergebracht is bij de centrumgemeente Oss. De kosten hiervan bedragen voor Bernheze € 66.500 (excl € 10.000 voor de eveneens regionaal ingerichte toezichtstaak).

De centrumregeling is in 2015 geëvalueerd en met enkele aanpassingen verlengd tot 2020.

b. Jeugdhulp

Bij de gespecialiseerde jeugdhulp (in termen van de jeugdwet: individuele voorzieningen) gaat het over zorg in natura (ZIN) voor hulp zonder verblijf (ambulante hulp, daghulp of jeugdhulp in het netwerk van de jeugdige) voor in totaal 381 cliënten in 2016 en voor hulp met verblijf voor in totaal 10 jeugdigen. In totaal werd hiervoor in 2016 € 4.095.000 begroot. Vanwege het oplossen van knelpunten heeft de gemeenteraad in juli 2017 besloten om in voor dat jaar € 452.000 en in 2018 € 366.000 extra toe te voegen aan de bijdrage van Bernheze aan het regionale inkoopbudget om de meest prangende knelpunten op te lossen. Daarnaast zijn er 57 PGB's afgegeven in 2016 voor jeugdhulp (totaal voor zowel zonder als met verblijf). Hiervoor is daadwerkelijk in 2016 € 312.000 besteed.

De regionale inkoop van gespecialiseerde jeugdhulp vindt plaats in de jeugdregio Noordoost Brabant. Hiervoor is in 2014 de Centrumregeling Jeugdhulp 2015 vastgesteld door 18 gemeenten. Met deze regeling is op 14 oktober 2014 door de gemeenteraad ingestemd. Afsproken is dat de gemeente Den Bosch namens de andere gemeenten inkoop, en daarvoor jaarlijks een inkoopplan op stelt, dat door de afzonderlijke colleges van B&W wordt vastgesteld.

Ook deze centrumregeling is in 2015 geëvalueerd. De vigerende regeling loopt tot 2019. In 2016 is besloten tot verlenging ervan met één jaar tot 2020.

Naast de Centrumregeling Jeugd hebben de samenwerkende gemeenten afspraken gemaakt over de verdeling van kosten van de regionaal ingekochte jeugdhulp. In het 'Beleidsplan jeugdhulp 2015- 2018' hebben de gemeenten in 2014 afsproken om voor de inkoop van

ZIN in 2015 volledig solidair te zijn, en vanaf 2016 beperkter solidair door de bijdrage per gemeente te berekenen op basis van het gemiddeld zorgverbruik over een periode van 3 jaar.

3.2 De normen waaraan wij toetsen

Wij hanteren de volgende normen:

- De gemeenteraad heeft heldere kaders gesteld voor de inkoop van zorg en wordt goed geïnformeerd over de bereikte resultaten
- Gecontracteerde instellingen voldoen aan algemeen aanvaarde kwaliteitsnormen
- De gemeente heeft zicht op de kwaliteit van de geleverde zorg
- Er is voor burgers sprake van ruime keuzemogelijkheid aan zorgaanbieders
- Het inkoopproces verloopt professioneel

3.3 Onze waarnemingen ten aanzien van de Wmo

De regionale inkooporganisatie heeft voor zorgaanbieders een algemene basisovereenkomst opgesteld en deelovereenkomsten voor de diverse typen zorg. Als een zorgaanbieder voor vergoeding van geleverde zorg in aanmerking wil komen moet hij de beide overeenkomsten tekenen. Iedere zorgaanbieder die akkoord gaat met de gestelde voorwaarden wordt toegelaten. In de voorwaarden is ondermeer opgenomen dat zij voldoen aan de landelijke wet- en regelgeving voor hun sector. Als gevolg hiervan zijn er relatief veel zorgaanbieders. Hierdoor is er veel keuzevrijheid voor consumenten. Kwaliteitsborging wordt daarentegen een complexer vraagstuk.

De colleges van B&W van de samenwerkende gemeenten hebben elk jaar een regionaal inkoopplan vastgesteld voor het komende jaar en in 2017 voor zowel 2018 als 2019. In deze plannen wordt kort teruggekeken op de tot dan bereikte resultaten en worden verdere vernieuwingen en verbeteringen in het inkoopproces afgesproken en op de rails gezet. De plannen zijn ambitieus maar de geschetste ontwikkel- en verbeteringsrichting is logisch en herkenbaar. Het terugkijken in de opeenvolgende plannen sluit maar beperkt aan bij de eerder geformuleerde voornemens.

Daarnaast is in maart 2017 ook de Monitorrapportage over de uitvoering in 2016 van de gezamenlijke Wmo taken uitgebracht. Hierin is informatie over het gebruik opgenomen (in aantallen cliënten) alsmede de daarmee gemoeide kosten. De rapportage bevat ook een beleidsinhoudelijk deel waarin het Cliëntervaringsonderzoek (CEO) is opgenomen. De rapportage is in Bernheze abusievelijk niet aan de raad ter kennisneming gezonden.

Op grond van de gesloten deelovereenkomsten dienen zorgaanbieders ook informatie te verschaffen over de klachtafhandeling en dienen zij een medezeggenschapsregeling voor cliënten te hebben. Ook dienen zij informatie bij te houden over de bereikte resultaten van de zorg die zij aanbieden (w.o. uitval en doelrealisatie). Over de hier genoemde onderdelen is echter niets te vinden in rapportages. Ook de gemeente Bernheze zelf maakt geen systematische analyse van de kwaliteit van de per cliënt geleverde zorg. Consulents geven aan dat zij op basis van ervaringen, klachten en signalen wel een voldoende beeld hebben van de kwaliteit van de geleverde zorg.

Inkoopplannen worden in Bernheze (en ook bij 8 van de 10 andere gemeenten) niet door de raad vastgesteld maar ter kennisneming aangeboden. In de Nti bij het inkoopplan 2016 geeft het college nog eens aan dat in de centrumregeling de inkoopplannen aan het college gemandateerd zijn en dat zij passen bij de beleidskaders zoals die door de raad in het beleidsplan in 2014 zijn vastgesteld en dat er bovendien rekening gehouden is met wat er in een informatieve regiobijeenkomst voor raadsleden naar voren is gebracht. Het bedoelde beleidskader is echter summier te noemen (het geeft eigenlijk alleen maar aan dat er regionaal wordt samengewerkt en ingekocht en dat de methodiek van bestuurlijk aanbesteden gehanteerd zal worden). Het inkoopplan voor 2018 en 2019 is overigens nog niet aan de raad ter kennisneming aangeboden.

In het inkoopplan 2018/2019 is aangegeven dat in februari 2017 aan de overlegtafel een aantal kwaliteitsindicatoren voor zorgaanbieders is vastgesteld. Maar vaststellen is blijkbaar nog niet hetzelfde als onmiddellijk toepassen. Over de wijze van toepassen en controle op naleving moet nog overlegd worden.

Eind november 2017 en daarmee min of meer gelijktijdig met de afronding van onze onderzoeksfase hebben de colleges van B&W in Brabant Noordoost-Oost het zogenaamde 'Beleidsverslag Wmo BNOO' vastgesteld en in januari 2018 op het raadsnet geplaatst. Dit is een onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouders in de regio opgestelde tussenstand over de uitvoering van het regionaal beleidsplan Wmo zoals dat in 2013 en 2014 door de raden is vastgesteld. Dit beleidsverslag geeft in algemene termen (en zonder al te veel feitelijke onderbouwing) weer wat goed en nog niet goed is gegaan en wat de verwachte ontwikkelingen zijn waar verder op ingespeeld zal moeten worden. Aangegeven is dat dit beleidsverslag een voorloper is van een meer feitelijke evaluatie die in 2018 gaat plaatsvinden als voorbereiding op een nieuw beleidsplan voor de periode daarna.

3.4 Onze waarnemingen ten aanzien van de jeugdhulp

Net als bij de Wmo kent de regionale inkooporganisatie een basisovereenkomst en specifieke deelopereenkomsten, in dit geval voor de onderscheiden soorten jeugdhulp. Om in aanmerking te komen voor bekostiging moet de jeugdzorgaanbieder hiermee akkoord gaan.

In principe hoeven cliënten niet via de gemeentelijke toegang (basisteam Jeugd en Gezin van ONS Welzijn) verwezen te worden, dat kan ook door de medische verwijzers, zoals de huisarts.

Belangrijk is dat in de specifieke overeenkomsten (in een bijlage) afspraken zijn gemaakt over "Kritische prestatie Indicatoren", waaronder resultaat/outcome-indicatoren, zoals: doelrealisatie, Routine Outcome Monitoring (ROM) ("40% van de afgesloten behandelingen moet ge-ROM-d zijn") en cliënttevredenheid.

De hoofdlijnen van de bekostiging en inkoop van de 2^e lijns jeugdhulp zijn opgenomen in het 'Beleidsplan jeugd gemeente Bernheze 2015- 2018' dat door de raad is vastgesteld in 2014. Hierin is het onderscheid gemaakt tussen de inkoop van individuele jeugdhulp (zwaardere zorg) op regioniveau door Den Bosch, en de (lichtere) flexibele hulp (vanaf 2016) op subregionaal niveau samen met Oss als subregio Maasland. Ook is in 2014 gekozen voor het systeem van bestuurlijk aanbesteden, met een Overlegtafel waarbij zowel door

afgevaardigden van gemeenten als van jeugdzorgaanbieders gesproken wordt over de condities voor inkoop.

Het aanvankelijke inkoopmodel was bij aanvang in 2015 100% lumpsum (op basis van de toen bekend zijnde zorgconsumptie in de jaren ervoor), vanuit de zorgcontinuïteit gedachte opgezet, waarbij verwacht werd van de bestaande zorgaanbieders dat zij daarmee beter in zouden kunnen spelen op de behoeften van de cliënten. Nadeel was dat het hele budget was vastgezet bij een x-tal aanbieders en er geen budgetruimte was voor nieuwe aanbieders.

In april 2015 heeft het Regionaal Bestuurlijk Overleg (RBO) Jeugd het Inkoopkader jeugdhulp Noordoost Brabant 2016 vastgesteld. In dit Inkoopkader zijn de uitgangspunten van de inkoop voor de diverse vormen van jeugdhulp vastgelegd. In dit Inkoopkader wordt de lumpsum financiering gehandhaafd voor de grote zorgaanbieders (boven € 600.000) en is prestatiebekostiging ingevoerd (PxQ) voor aanbieders met vooral enkelvoudige hulpvormen. Het Inkoopkader is in juni 2015 ter kennis gebracht aan de gemeenteraad.

Bij de evaluatie van de centrumregelingen aangaande de inkoop van jeugdhulp (rapport van KPMG Plexus van januari 2016) werd geconstateerd dat op dat moment de inkoop van jeugdhulp op de juiste schaal was georganiseerd. Al waren er ook verbeterpunten, zoals meer ruimte voor lokaal maatwerk, het bevorderen van integraliteit tussen de drie decentralisaties onderling en onderwijs, en het beter sturen op de inzet van specialistische jeugdhulp.

De eerder vermelde afspraken over onderlinge solidariteit en verevening van kosten zijn eind 2016 verfijnd door het RBO Jeugd; daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de diverse vormen van jeugdhulp (samengevat: bij dure jeugdhulp blijft de solidariteit in stand, bij lichtere vormen wordt afgerekend op basis van het voortschrijdende gemiddelde zorggebruik). De besluitvorming daarover is in december 2016 aan de gemeenteraad ter kennis gebracht door het college van B&W.

Medio 2016 is een nieuw Inkoopbesluit Specialistische jeugdhulp 2017 – 2020 vastgesteld door de gezamenlijke colleges van B&W. Hierbij is onder meer de input van het voornoemde evaluatierapport van KPMG Plexus meegenomen. Opvallend is dat in dit Inkoopbesluit allerlei beleidsdoelen zijn geformuleerd, zowel globaal geformuleerde als meer toetsbare. Afspraken voor precieze meting en monitoring daarvan zijn in dit document toen echter niet gemaakt.

Wat betreft de lumpsum financiering voor de grote zorgaanbieders is de verplichte bandbreedte voor het bedienen van cliënten toen gewijzigd van 20% (minimaal 80% en maximaal 120%) in 10% (min. 90% - max. 110%). Binnen deze bandbreedte wordt onderbenutting resp. overbenutting niet verrekend. Dit Inkoopbesluit 2017 -2020 is in juli 2016 ter kennis gebracht van de gemeenteraad.

In een Nti van 31 januari 2017 is de gemeenteraad geïnformeerd over de inkoop en de gewenste transformatie van de specialistische jeugdzorg. Geconstateerd werd dat - om geen jongere tussen de wal en het schip te laten vallen – er door gemeenten soms actief ingegrepen moest worden en er extra specialistische hulp in natura moest worden ingekocht. Verder werd geconstateerd dat:

- jongeren soms lang op een wachtlijst stonden, soms verder van huis moesten worden geholpen of niet (in voldoende mate) de hulp kregen die zij nodig hadden;
- het op- en afschalen van jeugdhulp stroef verloopt;
- de uitstroom van jeugdigen naar lichtere vormen van specialistische hulp stagneert en ook de doorstroom naar de voorliggende (lokale) voorzieningen moeizaam verloopt;
- de instroom in de specialistische jeugdzorg relatief hoog blijft.

Als één van de oplossingen werd het verbeteren van de samenwerking tussen het BJG met huisartsen, Veilig Thuis en de specialistische zorgaanbieders gezien. Plus het lokaal investeren in het BJG en het preventieaanbod.

In het 'Plan van aanpak transformatie jeugdhulp' dat medio 2017 aan de gemeenteraad ter kennisneming werd aangeboden zijn een groot aantal maatregelen aangekondigd om de stagnerende transformatie weer vlot te trekken. Geconstateerd werd o.a. dat er een mismatch is tussen vraag en aanbod van jeugdhulp en er een financiële impuls nodig is om de ombouw naar een beter "zorglandschap" te financieren.

Sommige voorstellen uit het Plan van aanpak hebben betrekking op de 2^e lijn, zoals:

- het onderbrengen van de lokale inkoop van jeugdhulp in natura bij de regionale contractering specialistische jeugdhulp;
- het investeren in ontbrekende zorgvormen;
- middelen die thans bovenregionaal ingezet worden méér in de regio inzetten;
- te onderzoeken hoe de lumpsum financiering (op basis van historische aantallen) efficiënter benut kan worden.

De gemeenteraad ging in juli 2017 akkoord met de financiële implicaties ten behoeve van de uitwerking van dit Plan van aanpak, nl. het toevoegen van € 452.000 (voor 2017) en € 366.000 (voor 2018 als extra bijdrage van Bernheze aan het regionale inkoopbudget (zoals vermeld in paragraaf 3.1).

Terugkijkend op de periode van de afgelopen 3 jaar valt op dat er wel diverse inkoopdocumenten en voortgangsnotities over de transformatie met de gemeenteraad zijn gedeeld, maar geen cijfermatig materiaal over het zorggebruik aangaande de (specialistische) jeugdhulp en het resultaat ervan in Bernheze. De Jaarrapportages jeugdhulp over 2015 en 2016 zijn – voor zover bekend – niet aan de gemeenteraad verstrekt. Ook zijn binnen het gemeentehuis blijkbaar geen documenten aanwezig die nadere informatie zouden moeten geven over de gerealiseerde doelen, voor zover betrekking hebbend op de 2^e lijn, noch over de resultaten (outcome) waarover afspraken zijn gemaakt tussen de jeugdregio en de zorgaanbieders.

3.5 Onze conclusies

Tegen de achtergrond van het door ons gehanteerde normenkader zijn onze conclusies als volgt:

- De gemeenteraad is redelijk goed geïnformeerd, maar heeft zelf weinig kaders gesteld over de inkoop van zorg.
- Rapportages die over de feitelijke zorgconsumptie met betrekking tot Bernheze beschikbaar zijn, worden niet systematisch geanalyseerd, noch aan de raad ter kennis gebracht.
- Het is moeilijk vast te stellen of de beide regionale inkoopbureaus (voor Wmo en voor de jeugdhulp) voldoende professioneel werken: de stappen die in de ontwikkeling naar steeds professioneler inkopen zijn gezet en zijn herkenbaar. Of gewenste ontwikkelingen adequaat en snel genoeg vertaald worden naar concrete actie (zoals bv de naleving van aan zorgaanbieders te stellen kwaliteitseisen) hebben wij niet kunnen beoordelen, aangezien de inkoopbureaus zelf geen onderwerp van onderzoek waren. Wel constateren wij dat het (laten) verantwoorden door de zorgaanbieders van het resultaat (effect) van de zorg niet systematisch gebeurt, en dat – voor zover het gebeurt – de gemeenten hierover niet geïnformeerd worden door de inkoopbureaus.
- De kwaliteit van zorgaanbieders is nadrukkelijk object van aandacht maar de kwaliteit van de geleverde zorg zelf, wordt niet systematisch geanalyseerd. Behoudens de voorgeschreven cliëntervaringsonderzoeken zijn er geen rapportages over de kwaliteit van de zorg in de 2^e lijn (waarbij opgemerkt dient dat de uitkomsten daarvan niet herleidbaar zijn tot individuele organisaties), niet op regionaal niveau en niet op het niveau van de gemeente Bernheze. Als de zorgaanbieder aan kwaliteitseisen conform de zorgovereenkomst voldoet is daarmee nog niet gezegd dat ook de geleverde zorg per definitie goed is.
- Door de gekozen werkwijze is er zeker sprake van een ruim aanbod aan Wmo-zorgaanbieders waar cliënten terecht kunnen. Een scherpe afweging of dit gelet op de kwaliteitsbeheersing van de zorg een goede zaak is, is nog niet gemaakt.
- Er zijn gerede vermoedens dat het gehanteerde regionale bekostigingssysteem in de jeugdzorg (lumpsum op basis van historische cijfers, met bandbreedtes, en slechts contractering van de bestaande grote zorgaanbieders in de regio) heeft geleid tot een mismatch tussen gewenst zorgaanbod en de actuele zorgvraag, evenals tot hogere kosten dan nodig waren geweest.

3.6 Onze aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn de volgende:

- Doe onderzoek naar de kwaliteit van de zorg als zodanig danwel laat de zorgaanbieders consequent rapporteren over de afgesproken (danwel nader aan te scherpen) indicatoren (resultaat van de zorg).
- Maak harde afspraken met de regionale inkoopbureaus om die informatie ook (tijdig) beschikbaar te krijgen. Te beginnen met de verantwoording over geleverde zorg in 2017.

- Zorg voor een systematische rapportage over het gebruik en de kwaliteit van de zorg in Bernheze en het verloop van het inkoopproces aan de raad. Maak dit onderdeel van de jaarlijkse rapportage aan de raad over zowel de Wmo als de jeugdhulp.
- Breng de raad in de positie om eerder en duidelijker kaders voor het inkoopproces mee te geven.
- Geef als raad aan op welke onderdelen van het inkoopproces men kaderstellend wil zijn.

Hoofdstuk 4. De uitvoering in Bernheze: de 0^e en 1^e lijn.

4.1 Inleiding

Zoals ook al in het schema in paragraaf 1.2 is aangegeven is er een sterke samenhang tussen de 1^e en de 0^e lijn. Daarom presenteren wij onze analyse en bevindingen van deze twee onderdelen in een hoofdstuk.

In Bernheze zijn in de 0^e en 1^e lijn tal van (formele en meer informele) organisaties actief om te zorgen dat alle inwoners volwaardig kunnen participeren in de samenleving. Omdat Bernheze uit een aantal dorpen bestaat en daarmee in feite een kleinschalig karakter heeft, is er wellicht meer dan in gemeenten van vergelijkbare grootte sprake van een groot saamhorigheidsgevoel en gemeenschapszin op het niveau van de kernen en daarmee van een meer dan normale bereidheid om voor elkaar te zorgen.

Wij kiezen ervoor om enkele belangrijke organisaties te beschouwen en ook in te gaan op de onderlinge relaties.

De eerste belangrijke speler is dan ONS Welzijn waarmee de gemeente een (subsidie-) overeenkomst heeft op basis waarvan o.a. het Basisteam Jeugd en Gezin en het Sociaal Team een aantal taken uitvoeren die deels zijn gericht op de begeleiding van kwetsbare inwoners en deels een meer preventief, collectief karakter hebben.

Daarnaast zijn er de burgerinitiatieven, een veelkleurig palet van een vijftal vrijwilligersorganisaties die in de respectievelijke kernen actief zijn. Zij vervullen een overkoepelende en/of verbindende rol tussen de vele vrijwilligersinitiatieven die er in de kernen zijn en vullen die elk op een eigen wijze in. De burgerinitiatieven hebben de gelegenheid gekregen zich in een commissievergadering van 16 oktober 2016 te presenteren.

4.2 De normen waaraan wij toetsen

Wij gaan uit van de volgende normen:

- De opdracht aan ONS Welzijn is afgeleid van de doelen en te bereiken resultaten van het gemeentelijk beleid (beleidsplannen) en zo concreet dat ook aan het eind van elk jaar vastgesteld kan worden of aan de opdracht voldaan is.
- De gemeente heeft een visie op de rol van de burgerinitiatieven waaruit ook de gewenste verhouding tussen de burgerinitiatieven en ONS Welzijn valt af te leiden.
- Er is in de gemeente een zodanig netwerk aan algemene voorzieningen dat een afschaling van 2^e naar 1^e lijn en naar de 0^e lijn in voldoende mate plaats kan vinden.
- De wachttijd bij individuele hulpverlening door medewerkers van ONS Welzijn blijft binnen een aanvaardbaar en afgesproken minimum.

4.3 Bevindingen en analyse

a. ten aanzien van ONS Welzijn

Wij hebben gesprekken gevoerd met de betrokken beleidsmedewerkers van de gemeente, met medewerkers van het sociaal team (ST), van het Basisteam Jeugd en gezin (BJG) en met de contactpersoon van ONS Welzijn voor de gemeente Bernheze. Verder hebben we een vijftal documenten in onderling verband geanalyseerd:

- Jaarverslag 2016 ONS Welzijn

- Halfjaarrapportage 2017 ONS Welzijn
- Jaarplan 2017 ONS Welzijn
- Subsidiecontract 2017 ONS Welzijn
- Een zeer recente conceptversie van het zgn 'Doelen-Insparningen-Netwerk' dat de basis gaat vormen voor een nieuw subsidiecontract met ONS Welzijn. Dit document is een coproductie van medewerkers van ONS Welzijn en van de gemeenten waar ONS Welzijn werkzaam is.

Op basis van gesprekken en documenten constateren wij het volgende:

- De rapportages geven een goed beeld van wat feitelijk is verricht, en ook wat de uitdagingen zijn waar beide teams voor staan. Er zijn gedetailleerde overzichten van hoe cliënten bij ONS Welzijn terecht komen, hoeveel trajecten met succes of niet zijn afgesloten, hoe de zelfredzaamheid is toegenomen, hoe de deelname aan cursussen en andere bijeenkomsten is geweest en dergelijke.
- Ondanks deze info is moeilijk te bepalen of ONS Welzijn hiermee aan zijn opdracht heeft voldaan. De opdracht is in algemene termen geformuleerd, prestatie-indicatoren ontbreken nog en criteria voor succesvol of niet liggen niet vast of zijn subjectief/latent aanwezig bij de beoordelaars van de gemeente. Ook zijn er signalen dat niet alle medewerkers van de beide teams de resultaten van de interventies (doelrealisatie en dergelijke) op een eenduidige manier invullen.⁴
- Opmerkelijk is overigens dat het Sociaal Team per 1 januari 2018 de zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) niet meer gebruikt. De redenen daarvoor zijn o.a. de problemen die de medewerkers hebben met de toepassing ervan, de registratiedruk en het feit dat het voor het ST moeilijk is de gegevens te analyseren. Onduidelijk is of dit stoppen met de ZRM met instemming van de gemeente is gebeurd en of ONS Welzijn in plaats van de ZRM voortaan een betere wijze heeft om het effect van de hulpverlening te meten.
- Kijkend naar de resultaten van de trajecten door het BJG, vergeleken met die in de regio, dan zien we dat in 2016 relatief méér trajecten binnen het team zijn opgelost dan elders: bij de categorie 0-17 jaar: 87% en bij de categorie 18- 23 jaar: 81% (beide percentages hoger dan in alle andere gemeenten) . De klanttevredenheid m.b.t. dit team lag in 2016 op het cijfer 8,3 (in de regio: 8,0). Voor de eerste helft van 2017 kan ook een vergelijking worden gemaakt t.a.v. de realisatie van de klantdoelen: deze lag in Bernheze op ongeveer hetzelfde niveau (66% gerealiseerd; 18% gedeeltelijk gerealiseerd; 15% niet gerealiseerd) als in de regio. Ook het percentage klanten dat binnen 3 maanden terug komt is vergelijkbaar met de regio (6%).
- Zo'n vergelijking met de regio kan niet gemaakt worden voor het ST. Daar zien we wel dat het percentage dat binnen 3 maanden terug komt in 2017 gehalveerd is vergeleken met 2017 (6% versus 3%).
- Voor beide teams is een duidelijke toename te zien (in 2017 vergeleken met 2016) van het percentage cliënten waarbij de hulpverlening niet is gestart. Deze toename was 15% bij de cliënten 0-17 jaar van het BJG (van 4% naar 19%), 10% bij cliënten 18-

⁴ Dat is overigens geen specifiek probleem van ONS Welzijn in Bernheze. Ook in de Rapportage Jeugdhulp 2016 (Maasland en Uden/Veghel) wordt geconstateerd dat er verschillende interpretaties van de begrippen, die gebruikt worden in de registratie, gehanteerd worden door de medewerkers.

23 jaar van het BJG (van 0% naar 10%), en 8% bij cliënten van het ST (van 6% naar 14%).

- Uit de gesprekken blijkt dat medewerkers van ONS Welzijn nog zoekende zijn naar hun rol en hun plek. Een aantal elkaar versterkende elementen verklaren dit: de fusie per 1-1-2015 ('de culturen van de eerdere organisaties zijn nog duidelijk aanwezig'), de nieuwe opdracht en de nieuwe manier van werken die uit de decentralisatie voortkomt, het principe van de zelfsturende organisatie dat de een beter past dan de ander maar dat in elk geval (nu nog) veel overleg en afstemming vraagt. Voor het ST speelt ook de nog niet uitgekristalliseerde verhouding tussen de capaciteit voor individuele ondersteuning en begeleiding en de meer collectieve en op preventie gerichte activiteiten een rol. Voor het BJG speelt als probleem de tot op heden nog niet uitgekristalliseerde taakverdeling tussen Veilig Thuis en het BJG daar waar het gaat over de begeleiding van gezinnen met structurele onveiligheidsproblemen. Dit probleem is inmiddels ook bestuurlijk onderkend, en begin 2018 zal er capaciteitsuitbreiding komen voor deze problematiek en een gewijzigde rolverdeling.
- De optimale verhouding tussen ONS Welzijn en de burgerinitiatieven is nog niet gevonden. De begeleiding door Anne Pastors heeft hier wel bij geholpen maar er is nog niet echt een nieuwe balans ontstaan.
- De werkdruk wordt als hoog ervaren en het is 'worstelen met de wachttijden'. Hierdoor bestaat het gevaar dat er meer tijd in individuele trajecten wordt gestopt dan voorzien en dat dit ten koste gaat van activiteiten die meer op het collectief en op preventie zijn gericht want daar is een zekere achterstand minder 'zichtbaar' en minder publiciteitsgevoelig.
- Met name bij het Basisteam Jeugd en Gezin leidt de verhoogde werkdruk (met name door de complexere problematiek) tot langere wachttijden voor cliënten en ook langere doorlooptijden in 2017. Voor het wegwerken van deze wachttijden zijn door de gemeente medio 2017 extra middelen voor (tijdelijke) capaciteitsuitbreiding aan ONS Welzijn verstrekt. Overigens is ook een belangrijke factor voor het (te lang) in zorg houden door het BJG dat de doorverwijzing naar de gespecialiseerde zorg soms stagneert doordat ook daar (groeierende) wachtlijsten zijn (zie hiervoor: paragraaf 3.4). Niettemin is de doorverwijzing naar gespecialiseerde hulp voor de doelgroep 18 – 23 jaar in 2017 fors toegenomen vergeleken met 2016: van 19% naar 33% (voor de leeftijdscategorie 0-17 jaar: van 34% naar 37%). Overigens zij vermeld dat door het overleg tussen ONS Welzijn en gespecialiseerde jeugdzorg in het Schakelpunt gepoogd wordt om regionaal sneller tot passende hulp te komen. Vooralsnog dient afgewacht te worden of dit voldoende soelaas biedt.
- Het jaarplan 2017 van ONS Welzijn is in algemene termen geformuleerd en wat er staat is erg ambitieus. Gelet op de rapportages 2016 en 1^e helft 2017 is het maar de vraag of de geformuleerde ambities realistisch zijn. (bv: 'de medewerkers kennen de mensen, de straten en de verhalen' of 'elke wijk heeft een preventieve agenda'). Er zijn maar weinig echt concrete doelen opgenomen en het plan biedt geen informatie over formaties, capaciteit, verdeling over soorten activiteiten en dergelijke. Dit soort informatie zou behulpzaam kunnen zijn bij het inzichtelijk maken van wat concreet verwacht mag worden.
- Het Doelen-Inspanningen-Netwerk waaraan ONS Welzijn en de gemeenten werken, is een verdienstelijke poging om duidelijke indicatoren te formuleren waaraan

afgemeten kan worden of beoogde resultaten ook daadwerkelijk bereikt worden. Overigens is er ook wel wat af te dingen op enkele voorbeelden die er thans liggen. Veel van de opgenomen (meetbare) indicatoren zijn immers nog gericht op de inspanningen van ONS Welzijn, in plaats op het gerealiseerde effect (resultaat) bij de cliënt. Er zijn overigens al redelijk veel landelijke voorbeelden van (sets van) indicatoren die de prestaties van het sociaal team inzichtelijk kunnen maken en kunnen toetsen aan de doelstellingen.

b. De burgerinitiatieven

In oktober 2016 hebben vijf burgerinitiatieven zich aan de commissie maatschappelijke zaken gepresenteerd. Het betreft: Dorpsplein Heesch, Samen Sterk (voor welzijn en zorg in HDL), Samen de Hoef 1, Zorginitiatieven in Vorstenbosch en Burenhulp Nisseroi.

Uit deze presentaties en uit gesprekken die wij met elk van deze burgerinitiatieven gevoerd hebben, leiden wij af dat zij elk een overkoepelende en/of verbindende rol spelen waar het gaat om vrijwillige activiteiten die de leefbaarheid in de kernen beogen te verhogen en de zelfredzaamheid van kwetsbare inwoners willen verbeteren. Op de keeper beschouwd zijn zij alle vijf net even anders. Anders qua reikwijdte, qua soort activiteit en qua positie in het landschap van vrijwillige inzet in de kern waarin zij opereren.

Op grond van deze gesprekken en de presentaties constateren wij het volgende:

- Burgerinitiatieven zijn waardevolle initiatieven die steun verdienen. Uit hun doelstellingen en activiteiten spreekt zorg voor de kwaliteit van de leefomgeving en zorg voor die mensen in de gemeenschap die tijdelijk of langduriger moeite hebben om volwaardig aan de samenleving deel te kunnen nemen.
- Goede en goed afgestemde vrijwillige inzet verlicht de druk op professionele inzet en draagt daarmee bij aan de doelstellingen van de decentralisatie in het sociale domein.
- Het is goed dat de gemeente deze initiatieven om bovenstaande redenen faciliteert en (vanuit de nieuwe rol van de overheid) daar ook niet te veel op stuurt.
- Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de burgerinitiatieven blijkt dat zij in wisselende mate behoefte hebben aan professionele ondersteuning door medewerkers van ONS Welzijn en zich ook wisselend verhouden tot andere vrijwilligersactiviteiten in de kern. Ook geven sommige van hen aan dat de contacten met ONS Welzijn niet optimaal zijn en dat de ondersteuning als gevolg daarvan niet is zoals zij die zouden wensen.
- Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de burgerinitiatieven kan ook afgeleid worden dat zij het op prijs stellen dat de gemeente hen faciliteert maar dat zij het ook nodig vinden dat de gemeente een sterkere regierol op zich neemt waar het gaat om de optimale inzet van de vrijwillige inzet en de wijze waarop ONS Welzijn en de burgerinitiatieven zich tot elkaar verhouden. Dit thema is wel aan de orde geweest in het proces dat Anne Pastors heeft begeleid maar die begeleiding is eigenlijk te vroeg gestopt. Ook vanuit ONS Welzijn is aangegeven dat er (nog steeds) sprake is van een zoekproces.

4.4 Conclusies

Tegen de achtergrond van de het door ons gehanteerde normenkader zijn onze conclusies als volgt:

- Wij concluderen op basis van onze gesprekken en de beschikbare documentatie dat ONS Welzijn op de goede weg is, maar nog niet optimaal functioneert. De tot nu toe gepresenteerde verslagen geven wel inzicht in uitgevoerde activiteiten en tot op zekere hoogte ook in bereikte resultaten maar met name de eenduidigheid in registratie behoeft nog wel enige verbetering. De nieuwe organisatie is nog niet uitgekristalliseerd, de culturen van de samenstellende delen zijn nog niet versmolten tot een nieuwe cultuur, er wordt grote werkdruk ervaren en de zelforganiserende organisatie is nog geen vanzelfsprekendheid.
- Doordat het Sociaal Team zowel de individuele begeleiding verzorgt als ook taken heeft op het gebied van preventie en collectieve voorzieningen dreigt er onbalans als er veel individuele begeleiding gevraagd wordt.
- Vanwege de toegenomen complexiteit van de casussen en de stagnerende doorstroom naar de gespecialiseerd jeugdzorg, worden de wachttijden bij het BJJ problematisch, al is hier enige verlichting in opgetreden door de extra (tijdelijke) capaciteit. Regionaal wordt gewerkt om kinderen sneller naar passende hulp door te laten stromen via het Schakelpunt.
- Het sturingsconcept van Doel-Inspanningen-Netwerk, ten behoeve van een nieuw subsidiecontract, is een goede poging om de doelen en resultaten SMARTer te formuleren, en aan de hand daarvan de doeltreffendheid van de gepleegde inzet te meten, maar is nog niet voldoende uitgekristalliseerd.
- De gemeente Bernheze mag zich gelukkig prijzen dat er op grote schaal vrijwilligers actief zijn om de leefbaarheid te vergroten en om kwetsbare inwoners te helpen bij volwaardig participeren in de samenleving. Dit is van grote betekenis als het gaat om het bereiken van de doelstellingen in het sociale domein.
- De verhouding tussen ONS Welzijn en de burgerinitiatieven zou scherper geformuleerd en afgesproken kunnen worden. Dit zou bereikt kunnen worden als de gemeente steviger op haar regierol in zou zetten.
- In de door ons gelezen documentatie wordt vooral ingegaan op de rol verenigingen en vrijwilligers in het 'zorggerelateerde domein'. Wij missen een visie en beleidsuitspraken over de rol die verenigingen op bv het gebied van sport en cultuur kunnen hebben om participatie van kwetsbare inwoners aan de samenleving te bevorderen.

4.5 Aanbevelingen

Onze aanbevelingen zijn de volgende:

- Verbeter de aansturing van ONS Welzijn. Niet alleen door bijv. op basis van DIN duidelijk te meten gewenste resultaten af te spreken maar ook door een beeld te vormen van de volwassenheid van deze organisatie en het effectief en efficiënt functioneren ervan.
- Analyseer samen met Ons Welzijn de wijze waarop tot op heden de resultaten van de beide teams zijn geregisterd en de rapportages daarover.

- Koester als gemeente de grote hoeveelheid vrijwillige inzet die er is en die een grote bijdrage levert aan de realisatie van de doelstellingen in het sociale domein maar neem een duidelijkere regiepositie in teneinde de 'opbrengst' te optimaliseren. Doe dit in elk geval door het gesprek met de burgerinitiatieven en ONS Welzijn te intensiveren en gezamenlijk de onderlinge verhouding te verduidelijken. Laat eventueel een externe deskundige eerst een diepere analyse maken dan in het bestek van een rekenkameronderzoek mogelijk is.

Hoofdstuk 5. Het bereiken van doelen en resultaten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien in hoeverre de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet er beter voor staan. Dat doet de rekenkamercommissie door te kijken wat er bekend is over het realiseren van de gemeentelijke doelen en welk resultaat er behaald wordt door de diverse ondersteunende en hulpverlenende instanties.

Onder resultaat verstaan we: het daadwerkelijke effect op de cliënt (inclusief gezin), waaronder de tevredenheid met de dienstverlening en met effect van de ondersteuning of hulp. Er worden geen uitspraken gedaan of een bepaald resultaat 'goed' is of niet. Het is niet aan de rekenkamercommissie om ten aanzien van de uitkomsten van de resultaatmetingen (zoals de scores van de gehouden cliëntervaringsonderzoeken) een norm te stellen. Dat is immers een politieke (en maatschappelijke) vraag. Wel is het mogelijk om, door vergelijking, te kijken of het beter gaat dan voorheen en hoe de uitvoering in Bernheze er voor staat vergeleken met de ervaringen elders.

5.2 Haalt de gemeente Bernheze zijn doelen?

a. Wmo-doelen

In paragraaf 2.2 onder a. hebben we al geconstateerd dat het regionale beleidsplan 'Transitie AWBZ naar WMO Brabant Noordoost-oost' slechts algemene doelstellingen staan geformuleerd.

Het worden "gewenste maatschappelijke effecten" genoemd, zoals:

- Iedereen doet zo zelfstandig mogelijk mee in de samenleving.
- De vraag op de 2^e lijn neemt af.
- Ondersteuning wordt integraal aangeboden (zo min mogelijk professionals hebben contact met de hulpvrager: één gezin, één plan).

Deze maatschappelijke effecten zijn verder niet door middel van (meetbare) indicatoren SMART gemaakt.

Het doel 'de vraag op de 2^e lijn neemt af' zou bepaald kunnen worden aan de hand van het aantal personen met een ZIN- of PGB-voorziening, dus diegene die ook daadwerkelijk zorg heeft ontvangen (begeleiding, dagbesteding, kortdurend verblijf).

Wat betreft de maatwerkvoorzieningen Wmo: er waren in 2016 196 ZIN cliënten en 22 cliënten met een PGB.⁵ Op dit moment (afsluiten onderzoek) is nog niet duidelijk wat de aantallen voor 2017 waren.

Over het doel 'integrale ondersteuning' zijn geen cijfers voorhanden. Wel wordt in het 'Beleidsverslag transformatie Wmo BNOO' het volgende vermeld: "Regievoering (één klant/één gezin – één ondersteuningsplan) gebeurt nog te weinig, ondanks dat dit in de afspraken en contracten is vastgelegd."

⁵ Bron: Monitorrapportage Gezamenlijke WMO-taken & Beschermd Wonen Brabant Noordoost-Oost, 2016.

Resumerend kunnen we stellen dat er geen enkele aanduiding is dat het bereiken van de Wmo-doelen (c.q. gewenste maatschappelijke effecten) de afgelopen drie jaar naderbij heeft gebracht.

b. Jeugdhulpdoelen

In paragraaf 2.3 onder a hebben we vermeld dat het ‘Beleidsplan jeugd Gemeente Bernheze 2015 -2018’ geen SMART doelen bevat, ondanks dat in dat beleidsplan staat dat er wel meetbare doelen zouden zijn.

Wel lezen we daarin dat men de onderstaande doelen en resultaten heeft opgenomen in de overeenkomsten die men met jeugdzorgaanbieders heeft afgesloten:

- Van een relatief groot beroep op de jeugdhulp naar een kleiner beroep daarop en meer beroep op de eigen kracht en het netwerk.
- Van de laat ingezette jeugdhulp naar vroegtijdige jeugdhulp.
- Van zwaardere (specialistische) naar lichtere (ambulante) vormen van jeugdhulp.
- Van versnippering naar integraliteit (werken met één gezin, één plan, één regisseur, en een integrale crisisdienst).
- Van meer naar minder hulpverlening in het gedwongen kader.

Op basis van de voorhanden zijnde cijfers kan vooralsnog niet eenduidig afgeleid worden dat deze doelen gerealiseerd zijn.

Op basis van de cijfers en rapportages die er wel zijn kan gesteld worden dat de doelen van transformatie van hulp nog niet bereikt zijn. Er zijn wachtlijsten geweest bij het BJG, waardoor veel cliënten via de huisarts naar specialistische zorg in zijn gestroomd. Er zijn wachtlijsten bij de specialistische zorg waardoor cliënten niet altijd op de juiste plek terecht zijn gekomen en de regio de dure zeer specialistische bedden niet heeft kunnen afbouwen. De beoogde afschaling van de 2^e naar de 1^e lijn kan daardoor niet plaatsvinden, ook al wordt daar momenteel wel aangewerkt via het Plan van Aanpak transformatie jeugdhulp. Ook het afschalen van de 1^e lijn (het Basisteam Jeugd en Gezin- BJG) naar het voorliggend veld (0^e lijn) is niet uit de cijfers te halen – daarop wordt momenteel nog niet (goed) geregistreerd. Er liggen nog geen eenduidige afspraken over wie de regisseursrol heeft: het BJG of de specialistische zorgaanbieder?

Positief is dat er (iets) minder hulpverlening in het gedwongen kader hoeft plaats te vinden (met name door de afname van ondertoezichtstelling).

c. Doelenboom als panacee?

Inmiddels is de gemeente Bernheze bezig met het formuleren van doelen via het opzetten van een doelenboom in het kader van de programmabegroting. Met ingang van de programmabegroting 2018 is daar een start mee gemaakt, o.a. voor het programma Sociaal domein.

Over de doelen van deze doelenboom vermeldt de programmabegroting 2018 dat deze “zo START mogelijk worden geformuleerd”, met de T van Toetsbaar in plaats van de M van meetbaar. Toetsbaar wordt uitgelegd als een breder begrip dan meetbaar, omdat “meetbaar maken een gevaar (heeft) dat we onze doelen gaan aanpassen.”(...) Toetsbaar “maakt het mogelijk om kwaliteit en kwantiteit met elkaar in balans te brengen.”

Het valt de rekenkamercommissie echter op dat geen van de beschreven (hoofd)doelen van de doelenboom Sociaal domein (overigens evenmin van de andere programma’s) op een toetsbare manier zijn beschreven. Ze zijn allemaal in globale begrippen gegoten zonder dat

duidelijk wordt hoe 'getoetst' of gemonitord gaat worden. Op deze manier zal dus nadien niet vastgesteld kunnen worden of en zo ja in hoeverre deze doelen gerealiseerd zijn. Van ambtelijke zijde is ons echter medegedeeld dat het de bedoeling is dat in een vervolgfase de doelen nog voorzien gaan worden van toetsbare indicatoren.

5.3 Welke resultaten zijn er geboekt?

Eerder – in hoofdstuk 3 – hebben we geconstateerd dat het (laten) verantwoord door de zorgaanbieders van het resultaat (outcome) van de zorg niet systematisch gebeurt, en dat – voor zover het gebeurt – de gemeenten hierover niet geïnformeerd worden door de inkoopbureaus. Daardoor kunnen we ook niet vaststellen of de ingekochte zorg bij de gespecialiseerde (jeugd)zorgaanbieders het beoogde effect (resultaat) bij de cliënten oplevert.

Vandaar dat wij in deze paragraaf ons beperken tot de gehouden cliëntervaringsonderzoeken, die deels ook betrekking hebben op het resultaat (bij de Wmo 'maatschappelijk effect' geheten).

Overigens worden er ook resultaten gemeten in de 1^e lijn door ONS Welzijn, zij het dat de registraties nog niet geheel betrouwbaar zijn, en er niet door alle teams van ONS Welzijn in de regiogemeenten op dezelfde wijze geregistreerd wordt. Daardoor kan er nog geen sprake kan zijn van een goede vergelijking. In paragraaf 4.3, sub a, worden enkele resultaten gemeld.

a. Cliënttevredenheid Wmo

De rekenkamercommissie is op basis van de in 2016 en 2017 gehouden cliëntervaringsonderzoeken - op basis van de factsheet, opgemaakt door BMC⁶- nagegaan hoe hoog de cliënt(on)tevredenheid in Bernheze is, of die sinds de eerste meting onder de nieuwe Wmo is veranderd en hoe zich deze verhoudt tot referentiegemeenten.

Die laatste vergelijking maakt de rekenkamercommissie om te bezien hoe deze vergelijking uitvalt, mede omdat er (wellicht) lering uit te trekken is als sommige onderdelen elders tot hogere scores leiden.

Daarbij heeft de rekenkamercommissie niet zozeer gekeken naar de scores '(helemaal) mee eens' maar naar de scores '(helemaal) niet mee eens'. Daar zijn de volgende redenen voor:

- De scores over '(helemaal) niet mee eens' zijn belangrijker omdat daar blijkbaar nog iets schort aan de toegang, de dienstverlening of het effect ervan, en daar dus verbeteringen mogelijk zijn.
- Bovendien zou het gangbaar moeten zijn dat de geleverde dienstverlening (van keukentafelgesprek tot daadwerkelijke zorg/ondersteuning) iets voor cliënten oplevert. Het wordt pas kwestieus als dit niet (of onvoldoende) gebeurt - dat kan namelijk een zeer grote persoonlijke impact hebben: om hulp gevraagd maar niet echt gekregen.

⁶ BMC, *Clientervaringsonderzoek over 2016*. NB: Dit betreft een onderzoek onder personen die in 2016 ondersteuning in het kader van de Wmo kregen. Maar het onderzoek is in 2017 gehouden. In de navolgende tabel zijn de cijfers opgenomen onder: Bernheze 2017. Aan dit onderzoek deden 346 van de aangeschreven 883 cliënten mee (respons: 39%)

De rekenkamercommissie wil op basis van de hierna volgende vergelijking van cijfers over '(helemaal) niet mee eens' bezien of er verbeteringen op bepaalde thema's mogelijk zijn. In de navolgende tabel wordt alleen ingegaan op de 10 hoofdvragen (de 'verplichte vragen') uit het onderzoek. Deze zijn geformuleerd in de vorm van stellingen (behalve bij vraag 5, wat een ja/nee vraag is).

Vergelijkingstabel inzake cliëntervaringsonderzoek Wmo Bernheze

	Bernheze 2016	Bernheze 2017	Referentie gemeenten 2017	Vergelijking referentie gemeenten
Blok Toegang + contact				
1. Wist <u>niet</u> waar ik moest zijn voor mijn hulpvraag	6%	11%	12%	hetzelfde ⁷
2. Ik werd <u>niet</u> snel geholpen	11%	9%	13%	beter
3. Medewerker nam mij <u>niet</u> serieus	8%	5%	5%	hetzelfde
4. Medewerker <u>niet</u> samen naar oplossing gezocht	15%	6%	8%	beter
5. Wist <u>niet</u> van cliëntondersteuner	42%	34%	29%	slechter
Blok Kwaliteit ondersteuning				
6. Kwaliteit ondersteuning is <u>niet</u> goed	9%	4%	7%	beter
7. Ondersteuning past <u>niet</u> goed bij hulpvraag	12%	7%	8%	hetzelfde
Blok Maatschappelijk effect ondersteuning				
8. Kan <u>niet</u> beter de dingen doen die ik wil	10%	5%	7%	beter
9. Kan me <u>niet</u> beter redden	9%	4%	6%	beter
10. Krijg <u>geen</u> betere kwaliteit van leven	8%	4%	6%	beter

De rekenkamercommissie concludeert naar aanleiding van deze vergelijking dat:

- de gemeente Bernheze in het in 2017 gehouden CEO Wmo over het algemeen beter scoort dan het jaar ervoor; met name bij de vragen in het blokken Kwaliteit ondersteuning als Maatschappelijk effect scoort de gemeente (veel) beter;
- de gemeente in drie gevallen ongeveer hetzelfde scoort als de referentiegemeenten, één keer slechter en maar liefst 6x beter;
- er met name verbetermogelijkheden zitten bij het bekend zijn/maken van de toegang (was in eerste instantie veel beter) en bij het bekend zijn/maken van het recht op een onafhankelijke cliëntondersteuner (is weliswaar vergeleken met een jaar ervoor beter bekend geworden, maar toch lager dan gemiddeld elders).

b. Cliënttevredenheid jeugdhulp

In 2017 is het eerste cliëntervaringsonderzoek jeugd gehouden. Dit is uitgevoerd voor alle gemeenten van de jeugdregio.⁸ Nagegaan is hoe hoog de cliënt(on)tevredenheid in Bernheze is, en hoe zich deze verhoudt tot de regiogemeenten.

⁷ Vanwege afrondingsverschillen is een verschil van 1% als 'hetzelfde' beschouwd.

⁸ Afdeling Onderzoek & Statistiek, gemeente 's-Hertogenbosch, *Clientervaringen jeugdhulp, Regiorapport Noordoost-Brabant*, en *Clientervaringen jeugdhulp Gemeente Bernheze* (beiden van september 2017). In dit CEO hebben zowel ouders/verzorgers (van kinderen van 0 t/m 13 jaar die hulp kregen of een PGB ontvingen) als jongeren (ouder dan 14 jaar, die hulp kregen) meegedaan. Van de ouders/verzorgers deden er 79 van de 257 mee (respons: 31%), van de 90 aangeschreven jongeren deden er 21 mee (respons: 23%).

Gelet op het lage aantal jongeren dat deelnam aan het onderzoek heeft de rekenkamercommissie gemeend de resultaten beperkt cijfermatig weer te geven, maar vooral een duiding gegeven van de uitkomsten. Aangezien deze resultaten eerder indicatief dan representatief zijn is afgezien van een vergelijking met de regio. Deze vergelijking wordt wel gemaakt voor de antwoorden van de ouders (incl. verzorgers).

Ervaring van ouders/ verzorgers

Vergelijkingstabellen inzake cliëntervaringsonderzoek Jeugdhulp Bernheze (ouders)

	Bernheze 2017	Regio-gemeenten 2017	Vergelijking met regio-gemeenten
Blok Toegang + contact			
1. Wist <u>niet</u> waar ik moest zijn voor mijn hulpvraag	26%	25%	hetzelfde ⁹
2. Ik werd <u>niet</u> snel geholpen	21%	27%	beter
3. Medewerker nam mij <u>niet</u> serieus	2%	5%	beter
4. Medewerker <u>niet</u> samen naar oplossing gezocht	2%	6%	beter
5. <u>Niet</u> met mij besproken wat ik/mijn omgeving kan doen	2%	6%	beter
6. Organisaties werken <u>nooit/soms</u> samen om te helpen	15%	19%	beter
Blok Kwaliteit jeugdhulp			
6. Kwaliteit van de hulp is <u>niet</u> goed	1%	9%	beter
7. Hulp sluit <u>niet</u> aan bij hulpvraag	1%	9%	beter

	Bernheze 2017	Regio-gemeenten 2017	Vergelijking met regio
Blok Resultaten van de hulp (veranderingen vergeleken met voorheen)			
8. Hoe het kind zich voelt	78%/15%/2%	71%/16%/3%	beter
9. Het gedrag van het kind	65%/19%/1%	60%/24%/3%	beter
10. De situatie thuis	58%/27%/1%	55%/26%/3%	beter
11. Hoe het met kind op school/dagbesteding gaat	80%/10%/6%	68%/19%/4%	beter

Ervaring van jongeren

De meeste jongeren zijn positief over de contacten met de hulpverleners, en ook over de kwaliteit van de geboden hulp.

Over bijna aspecten die te maken hebben met het resultaat van de hulp scoren de jongeren positief (= beter geworden). Dat geldt echter niet ten aanzien van de relaties die de jongeren onderhouden: daar wordt slechts door 44% een verbetering gezien, en bij het zich veilig voelen (slechts 43% verbetering). Dit betreft alle jongeren in de regio (specifieke cijfers voor de jeugd in Bernheze niet voorhanden). Ook blijkt dat jongeren over het algemeen minder positief staan over de effectiviteit van de hulp: het rapportcijfer dat jongeren uit Bernheze geven over hoe nuttig de hulp was, is 7,4 gemiddeld (tegenover 8,3 volgens de ouders).

⁹ Vanwege afrondingsverschillen is een verschil van 1% als 'hetzelfde' beschouwd.

De rekenkamercommissie concludeert naar aanleiding van deze cijfers dat:

- de gemeente in het in 2017 gehouden CEO Jeugdhulp over het algemeen goed scoort bij de ouders/verzorgers; alleen de bekendheid van de toegang scoort duidelijk lager (ook lager dan bij de Wmo), terwijl er ook veel negatieve respons is op de snelheid van handelen. Dit laatste zal wellicht te maken hebben met het feit dat er wachtlijsten bij het BJK van ONS Welzijn bestonden. Een ander verbeterpunt is de samenwerking tussen organisaties die zich bezig houden met het kind/gezin;
- de gemeente op de meeste items duidelijk beter scoort dan de regiogemeenten van Noordoost-Brabant;
- de jongeren die in hulp zijn over het algemeen wel positief zijn, maar toch minder tevreden dan de categorie ouders.

5.4 Conclusies

Onze conclusies zijn de volgende:

- Op basis van de beschikbare rapportages en cijfers kan niet afgeleid worden of de in algemene zin geformuleerde doelen voor de Wmo en de Jeugdwet dichterbij hun realisatie zijn gekomen.
- Door de gehouden cliëntervaringsonderzoeken (2x Wmo en 1x Jeugd) is er wel enig zicht op de ervaringen van cliënten. Voor de Wmo geldt dat Bernheze zich verbeterd heeft t.o.v. vorig jaar en beter scoort dan de regiogemeenten. Bij de Wmo waren er minder goede scores voor het bekend maken/zijn van de toegang en van het recht op onafhankelijke ondersteuning.
- Ook bij Jeugd waren een aantal scores beter dan bij de regiogemeenten. Ook hier is de bekendheid van de toegang een verbeterpunt, naast de snelheid van handelen.

5.5 Aanbeveling

Onze aanbeveling is de volgende:

- Maak de doelen uit de doelenboom Sociaal Domein toetsbaar in de eerstvolgende programmabegroting 2019.
- Analyseer de relatief achterblijvende scores uit de CEO's en pas waar nodig processen, organisatie of activiteiten aan. Betrek de raad bij deze analyses en verbeteringen.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Ontwikkelingen WMO

Regionale visie op welzijn BNOO (2012)
Beleidsplan WMO, deel 1 (2013)
Beleidsplan WMO, deel 2 (2014)
Verordening WMO (2014)
Tekst Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Notitie WMO in de gemeente Bernheze (2016)
Monitorrapportage 2016 gezamenlijke WMO-taken BNOO (2017)
Analyse en aanbevelingen actieonderzoek Bernheze (IPW 2017)
Clientervaringsonderzoek (BMC) over 2016
Procesbeschrijving WMO gemeente Bernheze (2017)
Beleidsverslag transformatie WMO BNOO (2017)

Ontwikkelingen jeugdhulp

Functioneel ontwerpplan (incl. raadsbesluit) (2014)
Basisovereenkomst jeugdhulp (2014)
Beleidsplan jeugd Gemeente Bernheze 2015 -2018 (2014)
Verordening Jeugdhulp gemeente Bernheze 2015 (2014)
Tekst Jeugdwet 2015
Rapportage Jeugdhulp 2015 – Maasland en Uden/Veghel (2016)
Rapportage Jeugdhulp 2016 – Maasland en Uden/Veghel (2017)
Jeugdhulp Noord-oost Brabant – 4^e kwartaalrapportage 2016 (2017)
Rapportage Jeugdhulp over 1^e half jaar van 2017 - Maasland, Uden en Meijerijstad (2017)
Clientervaringen Jeugdhulp- regiorapport Noordoost-Brabant (2017)
Clientervaringen Jeugdhulp Gemeente Bernheze (2017)
Plan van aanpak transformatie jeugdhulp (2017)
Notitie Cliënten in beeld (2017)
Beantwoorden raadsvragen D66 over afhandeling meldingen huiselijk geweld (2017)
Presentatie “Jeugdhulp in Bernheze: hoe staan we er voor?”(2018)

Inkoop WMO + Jeugdhulp

Centrumregeling jeugdhulp (2014)
Basisovereenkomst jeugdhulp (2014)
Deelovereenkomsten jeugdhulp 2015 en 2016
Inkoopplannen WMO 2016, 2017 en 2018/2019
Inkoopkader Jeugdhulp Noordoost Brabant 2016 (2015)
Inkoopbesluit Specialistische jeugdhulp 2017 – 2020 (regio Noordoost-Brabant) (2016)
Uitwerking besluit solidariteit en verevening jeugdhulp Brabant Noordoost (2016)
Evaluatie centrumregelingen inkoop WMO en Jeugdhulp (KPMG 2016)
Raadsvoorstel verlenging centrumregelingen inkoop WMO en Jeugdhulp (2016)

ONS Welzijn

Subsidieovereenkomst Ons Welzijn 2016-2017
Jaarverslag Ons Welzijn 2016 (2017)

Jaarplan Ons Welzijn 2017 (2016)
Halfjaarrapportage Ons Welzijn (2017)
Rapportage Ons Welzijn t/m 3^e kwartaal (2017)
Raadsvoorstel aanvullende subsidie Ons Welzijn (2017)
Notitie Doel-Inspanningen-Netwerk nieuwe overeenkomst ONS Welzijn
Overzicht cijfers over prestaties BJG en ST in 2017 (2018)

Adviesraad Sociaal domein / burgerinitiatieven

Inspreeknotities van de vijf burgerinitiatieven voor cie MZ (2016)
Convenant Adviesraad Sociaal Domein (2017)

Algemeen

Diverse nti's en raadsvoorstellen (meestal ter begeleiding van bovengenoemde documenten)
Pilot methodiek doelenbomen (2017)
Programmabegroting gemeente Bernheze 2017 (2016)
Jaarverslag 2016 gemeente Bernheze (2017)
Programmabegroting gemeente Bernheze 2018 (2017)

Bijlage 2: Lijst van personen met wie gesproken is

Gemeente Bernheze:

- Dhr. R. van Moorselaar, wethouder o.a. voor jeugd- en jongerenbeleid
- Dhr.J. Glastra van Loon, wethouder .o.a. voor maatschappelijke ondersteuning
- Mevr. K. de Vroome, beleidsmedewerker jeugd
- Mevr. K. van den Akker, beleidsmedewerker jeugd
- Mevr. J. van Gogh, medewerker control jeugdhulp (telefonisch interview)
- Mevr G. Ceelen, beleidsmedewerker Wmo/Welzijn
- Dhr h. Schuurmans, beleidsmederwerker Welzijn
- Mevr. S Cornelissen, consulente team Zorg

ONS Welzijn, Bernheze:

- Mevr. C. Verstegen, vml. accounthouder voor gemeente Bernheze
- Dhr. A. van Hazendonk, accounthouder voor gemeente Bernheze
- Dhr. J. van Loon, medewerker Sociaal team
- Mevr. D. van Lent, medewerker Sociaal team
- Mevr. A. van Heugten, medewerker Basisteam Jeugd en Gezin
- Mevr. W. van Creij, medewerker Basisteam Jeugd en Gezin
- Mevr. F. Prince, medewerker Sociaal Team (telefonisch interview)
- Dhr Nol Braks, medewerker Sociaal team (telefonisch interview)

Inkoopbureau jeugdhulp Noordoost Brabant:

- Dhr. J. van den Heuvel, projectmedewerker afdeling MO/SoZo (tel. Interview)

Inkoopbureau Wmo Brabant-Noordoost-Oost:

- Mevr. H. Van de Moosdijk, projectleider inkoop en contractmanagement gemeente Oss

De vijf burgerinitiatieven in Bernheze:

- Dhr. C. Wubbels (Dorpsplein Heesch)
- Dhr. A. Bouwmans (Samen de Hoef)
- Dhr. A. Kemps (Burenhulp Nisseroi)
- Dhr. H. Geboers en mevr. A. Van der Ven (samen sterk HDL)
- Dhr. B. Cornelissen (Zorginitiatieven in Vorstenbosch)

De Adviesraad Sociaal Domein:

- Dhr. G. Van Dijk
- Mevr. R. Van Berkom
- Dhr. M. Verhagen

Bijlage 3: Bestuurlijke reactie van het college



Gemeente Bernheze Rekenkamercommissie
Postbus 19
5384 ZG HEESCH

Behandeld door: H. Schuurmans

Telefoonnummer: 14 0412

Bijlage(n):

Onderwerp: Reactie op eindrapportage decentralisatie
van de Jeugdwet en de Wmo Bernheze

Uw brief van:

Uw kenmerk:

Registratienummer: 995562 / 995569

Datum: 20 maart 2018

VERZONDEN 27 MRT 2018

Beste heer Langerwerf,

Op 20 maart hebben wij uw eindrapportage 'Decentralisatie van de Jeugdwet en de Wmo in de gemeente Bernheze', besproken in ons college. U verzoekt ons hierop een bestuurlijke reactie te geven. Voordat wij dit doen willen wij uw commissie bedanken voor dit onderzoek en de heldere rapportage en aanbevelingen.

We kunnen ons vinden in de conclusies van het onderzoek. We herkennen het door u geschetste beeld dat het bij de start van het decentralisatie proces blijkbaar een te hoge ambitie was om meetbare gewenste resultaten en bijbehorende indicatoren op te stellen. Tegelijkertijd stelt u dat er nu eigenlijk geen belemmeringen meer zijn om op korte termijn plannen te actualiseren. Zoals u heeft waargenomen zijn we ons hiervan bewust en zijn we hiermee inmiddels gestart.

U doet in uw rapportage zeven aanbevelingen. Hieronder geven wij per aanbeveling onze reactie.

Aanbeveling 1 (aan college en raad)

Actualiseer uiterlijk in het najaar van 2018 de beleidsplannen en neem daarin concrete doelen en duidelijk te bereiken resultaten op, inclusief de wijze waarop deze gemeten kunnen worden.

Reactie college

Ook wij willen een verbeterslag maken in het benoemen van concrete doelen en resultaten. Daar waar mogelijk zullen we dit verwerken in de beleidsplannen Wmo en Jeugd, die momenteel regionaal voorbereid worden.

Zoals u (terecht) signaleert zijn de doelen van de doelenboom sociaal domein nog niet toetsbaar beschreven. We zullen deze doelen in overleg met de raad uitwerken met toetsbare indicatoren.

Aanbeveling 2 (aan het college)

Breng jaarlijks, voorafgaand aan of gelijktijdig met het uitbrengen van de jaarstukken, een rapportage in de raad over hetgeen bereikt is met daarbij zonodig voorstellen om het beleid bij te stellen. Doe dat in een integrale (3-D) sociale monitor, en betrek de raad bij de ontwikkeling daarvan. Maak daarbij inzichtelijk wat de samenhang binnen het sociaal domein is: de verhouding tussen de verschillende terreinen waarop de gemeente acteert om de te bereiken dat alle inwoners volwaardig aan de samenleving mee kunnen doen.

Reactie college

In uw aanbeveling beklemtoont u dat de informatie 'in samenhang' binnen het sociaal domein gegeven dient te worden. U oppert daarbij een integrale (3-D) sociale monitor. Ook wij vinden een gestructureerde informatievoorziening over het sociaal domein aan de raad van belang. We gaan, voortbordurend op de methodiek van de doelenbomen, een degelijke monitoring ontwikkelen en jaarlijks een integrale rapportage sociaal domein opstellen. Wij zullen de raad hierbij betrekken.

Aanbeveling 3 (aan het college)

Investeer in het beschikbaar krijgen en analyseren van informatie over de kwaliteit van de zorg (incl. de resultaat-indicatoren) en stel de raad hiervan in kennis (bv als onderdeel van de jaarlijkse rapportage). Maak harde afspraken met de regionale inkoopbureaus om die informatie ook (tijdig) beschikbaar te krijgen. Te beginnen met de verantwoording over geleverde zorg in 2017.

Reactie college

De gemeente Bernheze neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling Jeugd (centrum gemeente Den Bosch) en gemeenschappelijke regeling Wmo (centrum gemeente Oss). De insteek van de gemeente Bernheze ligt geheel in de lijn van deze aanbeveling.

Aanbeveling 4 (aan de raad)

Geef als raad aan op welke onderdelen van het inkoopproces men kaderstellend wil zijn.

Reactie college

Deze aanbeveling is gericht aan de gemeenteraad en dient door de raad opgepakt te worden.

Aanbeveling 5 (aan het college)

- *Zoek de beste verhouding tussen faciliteren en regisseren. Laat professionals hun professionaliteit inzetten en laat vrijwilligers hun energie en kwaliteit inzetten voor de samenleving. Maar maak als gemeente helder welke resultaten en effecten je wilt bereiken en 'doe iets' als je merkt dat zaken nog niet optimaal verlopen. Dat 'doe iets' vraagt om een genuanceerd en gedifferentieerd handelingsrepertoire.*
- *In het geval van ONS Welzijn betekent het zorgen voor een helder contract met duidelijk te meten prestaties en te bereiken resultaten. Analyseer samen met Ons Welzijn de wijze waarop tot op heden de resultaten van de beide teams zijn geregistreerd, incl. de rapportages daarover.*

- *In het geval van de verhouding tussen de burgerinitiatieven en ONS Welzijn kan het betekenen dat de gemeente meer de regie naar zich toe trekt om gezamenlijk de onderlinge verhoudingen te verduidelijken en zodoende een soepele samenwerking te bewerkstelligen.*

Reactie college

De constatering verpakt in deze aanbeveling herkennen we. Op het moment van ontvangst van het rapport was er nog geen nieuwe overeenkomst met een van de voor gemeente belangrijkste ketenpartners (Ons Welzijn). Waar de overeenkomst met Ons Welzijn eerder een hoog abstract en procesgericht karakter had, is nu gekozen voor een meer resultaat/doelgerichte overeenkomst.

Wij begrijpen uw aanbevelingen over het meer nemen van regie en het zoeken naar de beste verhouding tussen faciliteren en regisseren. Wij bestuderen momenteel hoe we meer capaciteit kunnen vrijmaken om deze regierol nader in te vullen.

Aanbeveling 6 (aan het college)

Maak de doelen uit de doelenboom Sociaal Domein toetsbaar in de eerstvolgende programmabegroting 2019.

Reactie college

Wij zien in deze aanbeveling een aansporing om de methodiek van de doelenbomen verder door te ontwikkelen. Wij zijn het met u eens dat doelen meer toetsbaar geformuleerd dienen te worden. We merken op dat een doelenboom het feitelijke beleid/ambitie van het sociale domein weerspiegelt en niet op zich zelf staat. Met andere woorden, om de doelen uit de doelenboom toetsbaar te maken is het nodig om het onderliggende beleid 'toetsbaar' te maken. Als college hebben we dezelfde behoefte en daarmee ambitie. Vanzelfsprekend zal het nieuwe bestuursakkoord een belangrijke input zijn voor de formulering van de doelenbomen sociaal domein in de programmabegroting 2019.

Aanbeveling 7 (aan het college)

Analyseer de relatief achterblijvende scores uit de CEO's (Cliënt Ervarings Onderzoeken) en pas waar nodig processen, organisatie of activiteiten aan. Betrek de raad bij deze analyses en verbeteringen.

Reactie college

Uit de analyse blijkt dat de gemeente Bernheze zich voor de Wmo t.o.v. vorig jaar verbeterd heeft en op een aantal onderdelen een betere score laat zien dan de regiogemeenten. De bekendheid van de toegang en van de cliëntondersteuner scoort voor de Wmo echter lager dan de regio. Bij Jeugd waren bijna alle scores beter dan de regiogemeenten.

Wij delen uw aanbeveling om achterblijvende scores te analyseren en deze te verbeteren. Uw aanbeveling om de toegang van het recht op onafhankelijke ondersteuning (Wmo) is momenteel al onderwerp van onderzoek: bij het CEO dat op dit moment wordt uitgevoerd zijn extra vragen gesteld om beter zicht op dit probleem te krijgen. De resultaten hiervan zullen we met de raad delen (in jaarverslag / rapportage sociaal domein).

Ook uw aanbeveling om de bekendheid van de toegang van onze lokale teams en ook de snelheid van handelen te verbeteren, delen wij. Hierover hebben wij inmiddels met ONS Welzijn afspraken gemaakt. Daarnaast hebben we voor 2018 extra middelen beschikbaar

gesteld om de capaciteit van de lokale teams te vergroten.

Wij danken u nogmaals voor uw uitgebreid en degelijk onderzoek en gaan (zoals boven aangegeven) met uw aanbevelingen aan de slag. Ook maken wij graag gebruik van uw aanbod om met u in gesprek te gaan over uw bevindingen. Hiervoor zullen wij contact met u opnemen.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders,



Noud Bex
secretaris



Marieke Moorman
burgemeester

Bijlage 4: Nawoord van de rekenkamercommissie bij de bestuurlijke reactie van het college van B&W

Het is gebruikelijk dat de rekenkamercommissie nog reageert op de bestuurlijke reactie van het college. Zo'n nawoord is vooral bedoeld om nog een argumentatie of verduidelijking toe te voegen als de rekenkamercommissie van mening is dat het college op onvoldoende of onterechte gronden één of meerdere aanbevelingen van de commissie afwijst of van stevige kanttekeningen voorziet.

Daarvoor bestaat thans geen aanleiding; het college neemt de aan zijn adres gerichte aanbevelingen zonder meer over. Dat stemt ons tot tevredenheid en geeft ons ook het vertrouwen dat de door ons voorgestelde verbeteringen ook daadwerkelijk gerealiseerd zullen worden.

Het college spreekt zich niet uit over de enige expliciet aan de raad gerichte aanbeveling. Formeel hoeft dat natuurlijk ook niet maar wij denken dat het wel goed zou zijn als het college met de kennis van het huidige inkoopproces en de regionale verhoudingen hieromtrent met de raad mee wil denken over een verschuiving naar een meer kaderstellende positie van de raad in deze.

Namens de rekenkamercommissie
Kees Langerwerf, voorzitter.