

Samen en dichtbij



Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1 Gedeelde ambitie in Flevoland	3
1.2 Waarom een nieuwe visie?	4
1.3 Leeswijzer	4
2 Samen met:	5
2.1 Jeugdigen en ouders	5
2.2 Gemeentelijke toegangen	6
2.3 Zorglandschap Jeugdhulp Flevoland	6
2.3 Gemeenten	7
2.4 Inkoop en contractmanagement	8
3 Dichtbij door:	10
3.1 Preventie en vroegsignalering	10
3.2 Verklarende analyse altijd als start	11
3.3 Scherper afbakenen jeugdhulp	11
3.4 Ambulantisering, inzetten op thuis tenzij	12
3.5 Jeugdhulp met verblijf	12
3.6 De veiligheidsketen	14
3.7 Expertise Netwerken als doorontwikkeling	15
3.8 Soepele overgang tussen de Jeugdwet en andere domeinen	15
4 Leren wat werkt!	16
4.1 Samenspel in het leren wat werkt	16
4.2 Flevo Academie Jeugd	16

1. Inleiding

In Flevoland moeten alle jeugdigen thuis veilig op kunnen groeien. Onze ambitie is 0-uisplaatsingen. Dat is de nieuwe Stip op de Horizon. Daar gaan we samen voor. Dat vraagt om commitment en inzet van iedereen. Inzet van jeugdigen en ouders zelf, maar ook van uitvoerende professionals tot en met bestuurders.

1.1 Gedeelde ambitie in Flevoland

Flevolandse gemeenten en jeugdhulpaanbieders hebben gezamenlijk uitgesproken dat jeugdhulp samen en dichtbij georganiseerd moet worden. Jeugdhulp moet passen bij het gewone leven en moet eenvoudig en toegankelijk zijn.

Dat betekent dichtbij het gezin, in de school en in de omgeving waar een jeugdige woont. Samen met het gezin wordt gezocht naar handvaten en/of oplossingen. Ook moet duidelijk zijn wanneer de behandeling klaar is en wanneer doelen zijn bereikt. We willen een effectieve jeugdhulp die erop gericht is dat de jeugdige en zijn gezin weer op eigen benen kan staan. Eventueel met behulp van voorliggende voorzieningen, afgestemd op de jeugdige, zijn gezin en de lokale situatie.

Lokaal, regionaal en bovenregionaal ingezette hulp moet op elkaar afgestemd zijn. Gemeentelijke toegangen hanteren een uniform handelingskader voor opschaling naar (boven)regionale jeugdhulp.

Zo dichtbij mogelijk

Opgroeien en opvoeden moet zo gewoon mogelijk zijn, verantwoordelijkheid van ouders wordt nadrukkelijk ondersteund. Jeugdigen horen thuis op te groeien. Alle ondersteuning en ingezette jeugdhulp is gericht op 0-uisplaatsingen. Soms is een time-out nodig. Pas als het thuis echt niet meer kan, dan wordt een vervangende gezinssituatie of verblijf gezocht. Zo dichtbij mogelijk, maar in ieder geval in de vertrouwde omgeving – in de eigen gemeente - voor een zo kort mogelijke periode. Daarvoor is het essentieel dat het gezin bij de hulpverlening betrokken blijft. Het perspectief op terugkeer is onderdeel van het begeleidings- of behandelingsplan. Situaties waarin ingrijpende hulp noodzakelijk is zullen helaas blijven bestaan. Alle inzet is erop gericht om dit te voorkomen. Maar wanneer veiligheid niet meer gewaarborgd kan worden, wordt alles gedaan om een oplossing in het eigen netwerk van het gezin mogelijk te maken.

Uitwerking van leidende principes

Dit document Jeugdhulp ‘samen en dichtbij’ is de uitwerking van de leidende principes welke gemeenten en aanbieders eind 2020 als uitgangspunt hebben vastgesteld:

- De jeugdigen en de eigen regie staan centraal.
- We benaderen de ondersteuningsvraag integraal.
- We streven altijd naar passende hulp: gewoon is goed genoeg.
- We organiseren de opgaven op het juiste niveau: lokaal wat lokaal kan, regionaal als het meerwaarde heeft. Hierbij zijn de lokale en regionale niveaus aanvullend aan elkaar en zorgen we dat ze aansluiten.
- Waar de organisatiekracht van onze regio te klein is, sluiten we ons aan bij andere samenwerkingsverbanden.

1.2 Waarom een nieuwe visie?

In 2017 heeft jeugdhulpregio Flevoland¹ verantwoordelijkheid van jeugdhulpaanbieders en gemeenten vastgelegd in een gezamenlijk regionaal kader 'Stip op de Horizon'. Veel uitgangspunten van dit kader staan nog overeind of zijn nog in ontwikkeling. Voor sommige ambities is er behoefte aan bijstelling.

In 2017 zijn er vier concrete ambities benoemd:

- Partijen spreken af dat eind 2021 de capaciteit van de groepen behandeld wonen (basis en specialistisch) met circa 50% is afgenomen.
- Partijen spreken af de klinische jeugd-GGZ in de regio Flevoland te handhaven op het niveau van begin 2017.
- Partijen spreken af om te komen tot een evenwichtige(re) verdeling tussen zorgvraag en locatie van zorg met verblijf in de regio.
- Partijen spreken af om in de regio Almere een JeugdzorgPlus voorziening te ontwikkelen voor Flevolandse jeugdigen die vallen onder dit regime.

Nieuwe inzichten

Ambities zoals een JeugdzorgPlus of klinische GGZ voorziening in elke regio zijn ingehaald door de tijdsgeest. Inmiddels weten we dat voor beide bovenregionale samenwerking noodzakelijk is voor een efficiënte uitvoering. Gemeenten hebben ook te maken met nieuwe opgaven, landelijke en maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in wet- en regelgeving. In Flevoland zijn door middel van actieleren nieuwe inzichten ontstaan over effectieve jeugdhulp. En knelpunten zijn gesignaleerd zoals de behoefte aan grip op kwaliteit, wachtlijsten, toename van zorgkosten en informatievoorziening. Deze regiovisie biedt een kader voor het vormgeven van de oplossing. Zo wordt in de periode 2021-2025 richting gegeven aan de inrichting van het Flevolandse zorglandschap jeugdhulp waarbij het gezin nadrukkelijk voorop staat.

Norm voor opdrachtgeverschap

De landelijke overheid vraagt meer van de opdrachtgeversrol van gemeenten in de samenwerking op regionaal niveau. Een wetsvoorstel voor aanpassing van de Jeugdwet ligt bij de Raad van State voor advies. Jeugdhulpregio's moeten specialistische jeugdhulp en jeugdbescherming meer samen uitvoeren. Als antwoord op dit wetsvoorstel is in juni 2020 in de algemene ledenvergadering van de VNG een resolutie aangenomen. Deze resolutie genaamd 'Norm voor opdrachtgeverschap' (NVO)² geeft aan dat regio's een visie moeten hebben op jeugdhulp (net als maatschappelijke opvang/beschermde wonen). Met deze regiovisie jeugdhulp wordt hier invulling aan gegeven.

1.3 Leeswijzer

Deze visie bestaat uit drie onderdelen die in de volgende hoofdstukken worden toegelicht.

- Samen met
- Dichtbij door
- Leren wat werkt!

¹ Regio Flevoland bestaat uit de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk en Zeewolde.

² VNG, Lbr. 20/045, maandag 29 juni 2020

Aan het eind van elk (sub)onderdeel wordt concreet benoemd *hoe* dit gerealiseerd gaat worden. Deze visie vormt hiermee de basis voor de inkoopstrategie en het kader waarmee de gemeenten en de jeugdhulpaanbieders in de komende jaren vorm en inhoud gaan geven aan de transformatie van de jeugdhulp in Flevoland.

2 Samen met:

Samenwerken als partijen³ in het zorglandschap jeugd in Flevoland is dynamisch en vraagt beweging van iedereen op uitvoerend, management en bestuurlijk niveau. Ook met jeugdigen en ouders moet samengewerkt worden om te zorgen dat besluiten aansluiten op hun behoeften.. Dat is niet altijd gemakkelijk, maar wel inspirerend.

Met deze regiovisie starten we een verbeterslag in het inrichten en regisseren van samenwerken. In dit hoofdstuk lichten we de samenwerking toe met jeugdigen en hun ouders, toegangen, jeugdhulpaanbieders, gemeenten en inkoop en contractmanagement.

2.1 Jeugdigen en ouders

Vanuit de ervaring van jeugdigen en ouders sluit jeugdhulp niet altijd optimaal aan bij hun behoeften. Ervaringsdeskundigen nemen hulpverleners, beleidsmakers en bestuurders mee in het perspectief van jeugdigen en ouders. Hierdoor sluit de hulp, die op enig moment misschien nodig is, optimaal aan.

Ontwerpen met de eindgebruiker

Ontwerpen met de eindgebruiker, dat is een les uit de architectuur. Want wat heb je aan een huis, als het niet past bij de toekomstige bewoners. Zo moet met jeugdigen en ouders samengewerkt worden, zodat dit past bij wat zij nodig hebben. Samenwerken van macroniveau - bij beleid, innovatie, organisatie en bestuur - tot op microniveau - bij het bieden van hulp, ondersteuning, begeleiding, behandeling of bescherming. Als er sprake is van een rechterlijke maatregel kan dit samenwerken vele malen weerbarstiger zijn dan wanneer een ouder met een hulpvraag zelf aanklopt. Jeugdigen en ouders kunnen de hulpverlener helpen welke kennis/houding en vaardigheden op welk moment nodig zijn en hoe dit goed samen te doen.

Hoe realiseren we dit:

- We praten niet óver maar mét jeugdigen en het gezin en geven hen een belangrijke stem in de keuze voor de in te zetten hulp.
- Ouders blijven verantwoordelijk voor de jeugdigen ook als deze (tijdelijk) niet thuis wonen.
- Een lerend systeem: samen met ouders en jeugdigen kijken we terug op een jeugdhulptraject en trekken we lering uit wat er goed ging en minder goed ging.

Sinds 2019 zijn in Flevoland ervaringsdeskundige jeugdigen actief: ExpEx. Deze jeugdigen hebben geleerd hun eigen ervaring met jeugdhulp te integreren met die van anderen en overstijgend naar

³ In het programma Zorglandschap Jeugd Flevoland werken de volgende partijen gezamenlijk aan verbeteringen in de jeugdhulp: Samenwerkingsverband Jeugdhulp met Verblijf (Vitree, 's-Heerenloo, Pluryn), GGz Centraal Friesland, Accare, Samen Veilig Midden Nederland, Veilig Thuis Flevoland, Raad voor de Kinderbescherming en de zes gemeenten.

jeugdhulp te kijken. Daardoor hebben ze een plus in vergelijking met hulpverleners en kunnen ze echt een maatje zijn voor een jeugdige in jeugdhulp. Maar ze kunnen ook heel goed meedenken over innovatie of beleidsontwikkeling. In Flevoland wordt ook samengewerkt met ervaringsdeskundige ouders, bijvoorbeeld vanuit de Ervaringsacademie en het Netwerk Beter Samen.

2.2 Gemeentelijke toegangen

In elke gemeente is een plek ingericht waar jeugdigen en ouders terecht kunnen met vragen over opvoeden en opgroeien. Deze plek is volgens de couleur locale georganiseerd en onder andere namen zoals JGZ Almere, Jeugd Lelystad of Gidsen Dronten. Naast de verschillen hebben ze overeenkomstig dat hier de lokale toegang tot jeugdhulp is ondergebracht. Samenwerken met de regionaal gecontracteerde partijen vraagt om gezamenlijke uitgangspunten, die in iedere gemeenten op dezelfde wijze worden gehanteerd. Voor de 24-uurs jeugdhulp is in april en mei 2021 een regionaal uniform handelingskader jeugdhulp met verblijf in de maak. Dat document maakt duidelijk welke hulpvragen door de lokale jeugdhulp moeten worden opgepakt en in welke gevallen de regionaal gecontracteerde jeugdhulp aan zet is.

Perspectiefregie

Om het samenwerken tussen lokale toegang en specialistische jeugdhulp te verbeteren zijn in Flevoland in 2017 ook afspraken gemaakt over perspectiefregie. Iedere jeugdige die in een vrijwillig kader in 24-uurs jeugdhulp verblijft heeft een vast contactpersoon bij de lokale toegang, die niet loslaat, maar samen met de jeugdige en indien mogelijk de ouder(s) die hulp inschakelt die nodig is om het door de jeugdige gewenste perspectief te realiseren.

Jeugdhulp voorkomen

Het gaat niet alleen om de toegang tot jeugdhulp, maar ook om jeugdhulp te voorkomen. Op basis van onderzoek door KPMG is aangegeven dat het nodig is dat de lokale teams zelf ook (kortdurende) concrete basishulp kunnen bieden. Dit is nog niet het geval in alle lokale teams in Flevoland. Daarbij hebben sommige gemeenten de toegang en lokale teams apart van elkaar georganiseerd. Daarnaast gaat het ook om andere behoeftes dan jeugdhulp, bijvoorbeeld hulp bij het vinden van een huis, bij het oplossen van schulden of lotgenotencontact.

Hoe realiseren we dit:

- We bieden een lokaal aanbod jeugdhulp dat goed aansluit bij het regionale aanbod.
- Alle lokale teams werken met het regionaal uniform handelingskader jeugdhulp met verblijf.
- We maken onderscheid tussen jeugdhulp en andere behoeftes.

2.3 Zorglandschap Jeugdhulp Flevoland

Op individueel niveau bepalen ouders samen met de lokale toegang de te behalen resultaten. De jeugdhulpaanbieder formuleert in zijn ondersteuningsplan hoe de resultaten behaald gaan worden. De doelen zijn haalbaar binnen de gestelde termijn en passend bij de vraag van het gezin en de mogelijkheden van de ouders en jeugdige.

In de afgelopen jaren hebben we als gemeenten en regio aangegeven wat hiervoor nodig was binnen het zorglandschap Flevoland, maar hoe dit te bereiken vooral aan de aanbieders overgelaten. We willen dit de komende jaren veranderen.

Hoe realiseren we dit:

- We sturen meer op kwaliteit.
 - We trekken intensiever op met onze aanbieders. Voor individuele jeugdigen waarvoor specialistisch aanbod nodig is, sluit de aanbieder lokaal aan en praat en denkt mee in het bepalen van het passende aanbod jeugdhulp. Dat vertaalt zich in een hulpverleningsplan waarin het perspectief uit de verklarende analyse (zie 3.2) is verwerkt.
 - Als inzet vanuit andere domeinen, zoals werk en inkomen of passend onderwijs, in het hulpverleningsplan is opgenomen, worden zij betrokken (zie 3.8).
 - We zetten in op sterke casusregie op het hulpverleningsplan vanuit de lokale infrastructuur of Gecertificeerde Instelling (GI). De lokale infrastructuur of GI blijft naast het gezin gedurende het proces altijd betrokken. Hierdoor kan eerder afgeschaald worden wanneer dit mogelijk is en wordt de juiste passende zorg ingezet.
 - In de jeugd-GGZ sturen we meer op innovatie en kwaliteit, het verkorten van de behandelduur en het aanpakken van de wachtlijsten.
- We sturen op toegankelijkheid. Binnen Flevoland zelf kunnen we niet op elk moment alle specialistische vormen van zorg bieden. We verstevigen het aanbod in Flevoland en als dit niet mogelijk blijkt, werken we samen met andere regio's. We benutten het bovenregionale expertisenetwerk (zie 3.7) als we regionaal geen antwoord hebben op de zorgvraag. Alleen zo krijgen we het zorgaanbod dat ontbreekt in ons zorglandschap boven tafel.
- We brengen lokaal en regionaal verandering in de druk op crisisverblijf. Dit doen we o.a. door meer pleeggezinnen te werven en intensief ambulant centraal te stellen. Jeugdigen verblijven nu te lang in crisisverblijf. Een knelpunt is het gebrek aan doorstroommogelijkheden naar huis met intensieve begeleiding of naar gezinsgerichte opvang in pleeggezinnen of gezinshuizen in de gemeente van de jeugdige. Tegelijkertijd moet de crisisopvang altijd open blijven. Hierdoor is er sprake van verdringing en moeten 'reguliere' verwijzingen langer wachten. De ontwikkeling van jeugdigen die niet op een passende plek verblijven, stagneert en dit moet voorkomen worden.
- Gemeenten en jeugdhulpaanbieders delen de verantwoordelijkheid als het gaat om sturen op normalisatie van de zorg, de te behalen resultaten en het tijdig afschalen van de zorg. In de samenwerking in de praktijk gaan deze gedeelde verantwoordelijkheden leven. Door casusregie houden we zicht op de ontwikkelingen. Goede voorbeelden delen we en bij stagnatie schalen we op.

2.3 Gemeenten

Het opstellen van een niet-vrijblijvende regionale samenwerking vraagt om samenwerken bij uitstek, waarbij goed wordt aangesloten op het lokale aanbod. De samenwerking houdt in dat er meerjarige afspraken worden vastgelegd over organisatie van de regiofuncties, zoals inkoop, contractmanagement, monitoring, handhaving en regionale transformatie. De samenwerkingsvorm

dient geformaliseerd te zijn en de afspraken uitgewerkt en formeel besloten. Evenals de taakverdeling tussen de gemeenten en de regio. Er is één bestuurlijk aanspreekpunt dat intern en extern op kan treden namens de regio.

Hoe realiseren we dit:

- Gemeenten formaliseren een helder en niet-vrijblijvende samenwerking met één aanspreekpunt voor de hele regio. Het concrete mandaat wordt uitgewerkt en het bestaande dienstverleningshandvest wordt hierop aangepast.
- De regionale experttafel krijgt een inhoudelijk primaat als het gaat om kinderen en gezinnen met een complexe of wet- overstijgende hulpvraag; zowel aanbieders als gemeenten spreken af dat de experttafel bij complexe casuïstiek bepalend advies geeft waar alleen beargumenteerd van mag worden afgeweken.
- De gemeenten nemen gezamenlijk verantwoordelijk voor een dekkend zorglandschap met een goede kwaliteit van zorg en ondersteuning.
- Gemeenten werken samen bij het toezicht op kwaliteit en rechtmatigheid van de geleverde ondersteuning en stemmen waar nodig de verordeningen en nadere regels op elkaar af.

2.4 Inkoop en contractmanagement

Samen werken vindt ook plaats op het gebied van regionale inkoop en contractmanagement. De uitdaging voor gemeenten is om dit zo te organiseren, dat administratieve lasten minimaal zijn. Ook landelijk wordt opgeroepen om meer te standaardiseren. Dit is een manier om overhead terug te dringen. Het regionaal harmoniseren van inkoopstrategie, contractering, verantwoording en reële en uniforme tarieven leveren administratieve voordelen op bij jeugdhulporganisaties en gemeenten. Voordelen die ten goede kunnen komen aan preventie, passende ondersteuning en hulp aan jeugdigen en gezinnen.



Efficiëntie

Om een zo maximaal mogelijk effect te bereiken, moet ook meer gestuurd worden op efficiëntie. Dit betekent meer monitoren of resultaten binnen de gestelde termijnen worden behaald. Uit onderzoek van AEF⁴ blijkt dat de zorgkosten niet zozeer stijgen door toename van het aantal jeugdigen maar door stijging van de doorlooptijden en intensivering van trajecten. Efficiëntie

⁴ <https://www.aef.nl/storage/images/Stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financi%C3%ABle-tekorten-in-de-jeugdzorg.pdf>

betekent ook dat we administratieve lasten laag willen houden door terughoudend te zijn in rapportage en verantwoordingseisen en uniformiteit in inkoop en contractvoorwaarden.

Uit een presentatie in 2020 van Ketenbureau i-Sociaal Domein bleek in Flevoland een grote diversiteit aan bekostigingssoorten, uitvoeringsvarianten en looptijden van contracten en aanbestedingen te zijn, wat leidt tot veel verschillende vormen van procesuitvoering en werkwijzen voor gemeenten en aanbieders. In de eerste helft van 2020 zijn bijvoorbeeld met 270 aanbieders voor zes gemeenten berichten⁵ uitgewisseld, in theorie zouden dit $270 \times 6 = 1620$ contracten kunnen zijn. De gemeenten moeten dit voor alle zorgaanbieders registreren en de aanbieders voor alle gemeenten.

Financiën

Het financiële kader, voortvloeiend uit de Stip op de Horizon en de aanbesteding 2019 (inclusief addendum 2021), blijft uitgangspunt voor het toekomstige budget. We houden bij het bepalen van het regionaal budget uiteraard wel rekening met ontwikkelingen in het macrobudget jeugdhulp voor de gemeenten, en met aanpassingen in wet- en regelgeving zoals het nieuwe woonplaatsbeginsel. Dit betekent dat de we in de nieuwe inkoopprocedure blijven inzetten op vernieuwing en afbakening van een efficiënte en effectieve jeugdhulp.

Hoe realiseren we dit?

- Deze regiovisie – vastgesteld door gemeenteraden- vormt het kader voor de regionale inkoop.
- We kopen jeugdhulp en ondersteuning in tegen reële tarieven. Landelijk – vooruitlopend op een nieuwe Algemene maatregel van Bestuur (AMvB) – worden uniforme tarieven ontwikkeld die uiteraard ook in onze regio gaan gelden.
- We werken regionaal aan meerjarige contracten, uniforme contractvoorwaarden, contractbeheer en –management en een regionaal administratieprotocol waarmee de administratieve lasten worden beperkt.
- Gemeenten betalen zelf voor het verbruik van voorzieningen door onze bewoners. Daarbij zorgen we voor een vorm van risicospreiding waarbij kleinere gemeenten tegen financiële uitschieters beschermd worden door budgetten te herijken op basis van uitgaven in de voorafgaande twee jaar.
- We brengen voorspelbaarheid in de uitgaven. Dit wordt uitgewerkt in de bekostigingsvorm via de inkoopstrategie.
- De geleerde lessen uit de afhandeling van het risicodossier jeugdhulp met verblijf 2019 nemen we mee in de inkoop vanaf 2023.

⁵ Met berichten worden hier het indiceren, toewijzen en leveren van zorg aan Jeugdwet-gerechtigden bedoeld. Deze berichten verlopen via de dienst Berichtenverkeer Jeugdwet tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.

3 Dichtbij door:

In de Jeugdwet wordt gesteld dat gemeenten in staat zijn om breed over de domeinen heen te kijken en integrale hulp in te zetten. Deze regiovisie heeft onder meer tot doel om de individuele gemeenten verder te versterken in het regionaal samen werken. Hiermee geven de gemeenten tevens weer op welke wijze zij de vijf basisfuncties van hun lokaal team invullen⁶. Daarnaast is voldoende expertise noodzakelijk. In Flevoland werkt in elke lokale toegang een gedragsdeskundige. En er is een regionale experttafel beschikbaar, met gedragswetenschappers en kinder- en jeugdpsychiater uit de verschillende organisaties, om mee te denken én te werken bij zeer complexe hulpvragen waar men lokaal niet uit komt.

Om de ambities in de regio waar te maken en 'couleur locale' te behouden, is een sterke lokale zorgstructuur nodig. Regionale jeugdhulp wordt alleen ingezet waar dit meerwaarde heeft en waar schaalvoordelen kunnen worden benut.

3.1 Preventie en vroegsignalering

De lokale toegangen en het voorveld spelen een belangrijke rol bij preventie en vroegsignalering. Het verschilt het per gemeente hoe de toegang en het voorveld lokaal is ingericht (zie 2.2), maar overal in Flevoland is de lokale toegang zo laagdrempelig, zichtbaar en toegankelijk mogelijk en bestaande uit verschillende expertises. Er wordt in heel Flevoland uitgegaan van de eigen kracht van ouders en jeugdigen, en ouders, jeugdigen, ketenpartners en/of het voorveld moeten de toegang kunnen vinden voor informatie, hulp, consultatie en advies.

Het onderwijs is voor alle lokale toegangen een belangrijke vindplaats waar vroegtijdig hulpvragen kunnen worden gesignaleerd. Ook zijn er regionale pilots waarbij de toegang bij lokale huisartsen aanwezig is in de vorm van praktijkondersteuners Jeugd/Jeugd-GGZ.

Hoe realiseren we dit:

- Gemeenten zetten lokaal in op informatie, vroegsignalering en preventie.
- De lokale informatie- en adviesfunctie wordt laagdrempelig, toegankelijk en vraaggericht georganiseerd.
- De samenwerking tussen scholen, huisartsen en de lokale toegangen wordt versterkt.

⁶ Veilige leefomgeving, Tijdig signaleren van de vraag, Vindbare- en toegankelijke hulp, Behandelen met een brede blik en Leren en verbeteren.

3.2 Verklarende analyse altijd als start

Een verklarende analyse⁷ geeft inzicht in de oorzaak en samenhang van de problemen en het voortbestaan ervan en legt verbanden tussen deze factoren. Dit dient als opstap om samen de doelen voor ondersteuning of jeugdhulp te formuleren. In 2019 hebben we gezamenlijk afgesproken om vaker en beter een verklarende analyse samen met jeugdige en ouders te maken, want dat vergroot de kans dat de best passende hulp wordt ingeschakeld.

Een verklarende analyse en toeleiding is een belangrijke taak van de lokale zorgstructuur, belegd bij de lokale toegang en als er sprake is van gedwongen kader bij de Gecertificeerde Instelling (GI). Met de verklarende analyse zorgen we ervoor dat de juiste hulp wordt ingezet. Een verklarende analyse kan er ook toe leiden dat de hulp die wordt ingezet geen jeugdhulp is.

Hoe realiseren we dit?

- De jeugdigen en de eigen regie staan centraal: de verklarende analyse wordt samen met jeugdigen en ouders opgesteld.
- Expertise en ervaring zijn aanwezig bij de lokale toegang en de GI. Elke lokale toegang en GI beschikt over een gedragsdeskundige en de expertise wordt Flevoland breed opgebouwd door middel van actieleren.
- Om de juiste analyse en inschatting te maken, leggen we goede lokale verbindingen en kijken we ook naar aanpalende domeinen zowel onderwijs, jeugdgezondheidszorg, Wmo en participatie. Ook gaat het hierbij om wonen (18- en 18+), medische zorg, armoede en schulden (zie 3.8).
- Als de lokale kennis niet toereikend is, maken we gebruik van het regionale of bovenregionale expertisenetwerk om de juiste afweging te maken (zie 3.7).
- We verwijzen pas als er een volledige verklarende analyse is gemaakt (met uitzondering van crisis of onveilige situaties waarbij direct handelen nodig is), zodat de best passende hulp wordt ingeschakeld. Zo voorkomen we dat we verwijzen naar datgene wat bekend is of waarvan we weten dat er plek is.

3.3 Scherper afbakenen jeugdhulp

De Jeugdwet biedt inhoudelijk veel ruimte er zijn er veel voorzieningen die een bijdrage kunnen leveren aan het welzijn van jeugdigen. Dat betekent niet dat deze voorzieningen ook allemaal vanuit de Jeugdwet bekostigd hoeven worden. Als regio zijn we van mening dat er grenzen zijn aan de inzet die we regionaal kunnen bieden voor maatwerk.

Goede ondersteuning en jeugdhulp moet geboden worden aan degenen die dat het hardst nodig hebben. Om dat te kunnen blijven doen, varen we de komende jaren een scherpere koers. We nemen maatregelen om ervoor te zorgen dat de lokale en regionale jeugdhulp betaalbaar blijft.

Hoe realiseren we dit:

⁷ De regio Flevoland kiest voor een verklarende analyse als methodiek om het probleem bij de bron aan te pakken en zo te komen tot de meest passende zorg. Dit is geen universele methodiek maar kan ook andere manieren ingevuld worden waarbij wel de ambities en resultaten gelijk zijn.

- We werken meer vanuit de richtlijnen en wetenschappelijke kennis bij het bepalen van de noodzakelijke jeugdhulp. Dit laten we terugkomen in het programma van de Flevo Academie Jeugd.
- We maken heldere keuzes wanneer we wel of geen jeugdhulp inzetten en tot welk niveau. Dit niveau bepalen we in samenspraak met de jeugdhulpaanbieders.
- Goed is goed genoeg en we willen dat er ook uitzicht moet zijn op een einde aan de ondersteuning of hulp als concrete doelen zijn bereikt.
- In de gemeentelijke verordeningen wordt vastgelegd wat wel en niet onder jeugdhulp valt en wisselen hier kennis en informatie over uit binnen Flevoland. Hierdoor ontstaat een gezamenlijke basis voor wat betreft de regionale jeugdhulp.
- Ten aanzien van de hulp hanteren we: lichtere hulp waar mogelijk, zwaardere hulp waar nodig.
- Elke gemeente in Flevoland zet in op matched care in plaats van stepped care.
- Landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de afbakening worden toegepast.

3.4 Ambulantisering: inzetten op thuis tenzij

Onze ambitie is 0-uisplaatsingen. Uit onderzoeken blijkt dat een uithuisplaatsing voor een jeugdige ingrijpende gevolgen heeft. Daarnaast blijkt 50% van de jeugdigen in 'jeugdhulp met verblijf' eigenlijk een andere hulpvraag te hebben⁸.

Voorkomen uithuisplaatsing door ambulantisering

Er zijn ambulante tussenvormen ontwikkeld om uithuisplaatsingen te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is de inzet van FACT waarbij in de eigen omgeving intensieve begeleiding, behandeling en ondersteuning plaats vindt. In het FACT team werken verschillende hulpverleners nauw met elkaar samen en kunnen zij tegelijk of afwisselend worden ingezet op de momenten dat het nodig is. Daarnaast is het Ambulant Crisisteam in de regio beschikbaar. Dit team komt direct in actie bij een crisis en biedt intensieve zorg aan de jeugdige en het gezin. Het doel is het oplossen van acute problemen, het evenwicht in het gezin herstellen en daardoor een uithuisplaatsing te voorkomen.

Hoe realiseren we dit :

- Door een beperkte beschikbaarheid van bedden en meer in te zetten op ambulante specialistische zorg thuis in de eigen context van de jeugdigen en het gezin.
- We gaan na of specialistische ambulante hulp ingezet kan worden in de woonomgeving en op welke wijze. Alleen waar gezien de context, ernst of aard van de hulpvraag dit niet mogelijk is, kijken we naar alternatieven van verblijf in de regio.
- We zetten in op 0-uisplaatsingen.

3.5 Jeugdhulp met verblijf

Jeugdhulp met verblijf is een zeer intensieve vorm van jeugdhulp en omvat hulp in de vorm van persoonlijke verzorging, begeleiding en/of behandeling in combinatie met verblijf. In sommige casussen is er echt geen andere mogelijkheid dan tot uithuisplaatsing over te gaan. In dat geval wordt naar de beste oplossing gekeken en ingezet op snelle afschaling (zie 1.1).

⁸ Stip op de horizon, pagina 4

Verschillende vormen en situaties

Er zijn verschillende vormen van jeugdhulp met verblijf. In Flevoland onderscheiden we van licht naar zwaar; pleegzorg, begeleid wonen op een groep of in een gezinshuis, wonen met behandeling en gesloten Jeugdzorg. Daarnaast bestaat er jeugdhulp met verblijf in de klinische GGZ.

De jeugdigen die in een vorm van jeugdhulp met verblijf verblijven, kunnen om zeer uiteenlopende redenen niet thuis wonen. Door bijvoorbeeld problemen van de jeugdige zelf op het gebied van gedrag, of door ernstige problemen in de opvoeding en/of de gezinssituatie. Soms is ook een (lichte) verstandelijke beperking aan de orde. Jeugdigen hebben een veilige woonplek nodig wanneer ze (tijdelijk) niet in hun eigen gezin kunnen wonen. Als een jeugdige in een vervangende gezinssituatie is geplaatst dan is het perspectief altijd om zo snel mogelijk de situatie weer te normaliseren en terug naar huis te gaan. Wanneer een jeugdige toch het huis uit gaat, dan heeft het de voorkeur de vervangende gezinssituatie zo dicht mogelijk in de buurt van de oorspronkelijke woonplek te vinden zodat het mogelijk is gewoon naar school of sport te blijven gaan en de afstand tot ouders en verzorgers minimaal is (zie 1.1).

Het kan nog beter

In 2017 is de Stip op de Horizon ontstaan op basis van de uitkomsten van kwalitatief onderzoek naar jeugdigen die in Jeugdhulp met verblijf verbleven. De ambities die we destijds gesteld hebben (zie inleiding) zijn nog niet volledig behaald, maar worden nu nadrukkelijk aangescherpt door deze regiovisie.

Flevoland had in het verleden een hoog percentage jeugdhulp met verblijf. Door te sturen via een gezamenlijke stip op de horizon is dit percentage verlaagd. Nu is dit vergelijkbaar met Nederland, zie figuur A. (bron: www.waarstaatjegemeente.nl)

Jeugdhulp met verblijf in percentage totaal jeugdzorgtrajecten	Flevoland	Nederland
2016	19	11
2020	8,9	8,7

Figuur A.

Maar het kan nog beter. Onze ambitie is groot, 0-uisplaatsingen. Dat vraagt om een duidelijk plan voor uitvoering, aanscherping, (bij)sturing en het maken van keuzes voor de komende periode.

Hoe realiseren we dit:

- Voor elke jeugdige is een zelfgekozen JIM (Jouw Ingebrachte Mentor) beschikbaar.
- We gaan voor behandeling met de mogelijkheid voor tijdelijke opname, in plaats van een bed als uitgangspositie.
- Voor alle vormen van verblijf is de voorwaarde dat er altijd een koppeling met ambulante hulp is.
- We realiseren een kwaliteitshandvest voor specialistische zorg.
- Inzetten op thuis (0-uisplaatsingen) en alleen een bed wanneer echt niets anders meer kan. Dan wordt ingezet op pleeg- en gezinshuizen in de eigen gemeente.

- Crisisverblijf moet altijd toegankelijk zijn in acuut onveilige situaties.

3.6 De veiligheidsketen

Vele jaren is er discussie over de lengte en inrichting van de jeugdbeschermingsketen. Zeker in vergelijking met andere landen was deze voor 2015 al (te) lang en versnipperd⁹. Door de stelselwijziging die tot lokale verschillen heeft geleid en de aangescherpte meldcode in 2019 is deze nog complexer en langzamer geworden. In november 2019 publiceerden de Inspecties Justitie en Veiligheid en Gezondheidszorg en Jeugd een rapport met de titel en conclusie dat kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd zijn¹⁰. Parallel hieraan werd 'Jeugdbeschermingsketen in gevaar' gepubliceerd waarin waarschuwingen worden afgegeven¹¹. Kernboodschap is dat jeugdigen waarover opgroeizorgen zijn, in een langdurige keten van organisaties terecht komen die hulp (trachten) in (te) zetten, onderzoek doen, een maatregel bij de kinderrechter aanvragen die al dan niet gehonoreerd wordt.

De keten moet korter

De jeugdbeschermingsketen moet effectiever en meer eenvoudig ingericht worden. Begin 2021 zijn er gesprekken gevoerd met ervaringsdeskundigen die de landelijke knelpunten ook voor Flevoland onderschrijven en een aantal specifieke knelpunten weergeven; wisselingen van hulpverlener, problemen in de samenwerking tussen de jeugdveiligheidspartijen, onduidelijkheid over het tot stand komen van besluiten en competenties van hulpverleners die onvoldoende aansluiten bij wat ouders nodig hebben. Parallel hieraan loopt een landelijk traject waarbij recent een toekomstscenario voor kind- en gezinsbescherming voor consultatie gepubliceerd is. De vier basisprincipes die gehanteerd worden zijn: eenvoudig, recht beschermend en transparant, gezinsgericht en lerend. De planning bij dit landelijke toekomstscenario is meerjarig en omvat een periode van vijf tot tien jaar.

Sterke lokale teams met regionale ondersteuning

In het Flevolandse advies zijn de landelijke basisprincipes geïntegreerd. In de toekomst moet gewerkt worden vanuit een stevige basis in lokale teams. Deze lokale teams maken gezinsgerichte analyses van de beschermende en risicofactoren, zetten in op het aanpakken van de oorzaken van onveiligheid en zijn en blijven vaste contactpersoon voor het gezin. Ondersteunend kan een regionaal veiligheidsteam ingeschakeld worden. Dit regionale veiligheidsteam bestaat uit medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, SAVE en Veilig Thuis. Zij gaan in duo-schap met het lokale team en het gezin werken aan het opheffen van de onveiligheid.

Hoe realiseren we dit:

- De betrokken partners werken vanuit één visie, plan en taal.
- Uitgangspunt is de visie van Van Arum en Volgtländer¹².

⁹ zie Montfoort, A.J. van (2005). *Kan de Keten Korter?* Lezing op het congres Kind tussen twee vuren. Ede, Januari 2005.

¹⁰ Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹¹ Signalement Jeugdbeschermingsketen in gevaar | Publicatie | Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (igj.nl)

¹² "Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg" – Van Arum en Volgtländer -2016

- De uitvoering van een jeugdbeschermingsmaatregel blijft gescheiden, zodat de afbakening van vrijwilligheid en gedwongenheid voor ouders helder en transparant is.

3.7 Expertisenetwerken als doorontwikkeling

Het ministerie van VWS heeft aan acht verschillende landsdelen de opdracht gegeven om expertisecentra te ontwikkelen voor jeugdigen met meervoudige, zeer complexe problematiek. De zes jeugdregio's in de provincies Flevoland (zes gemeenten) en Utrecht (29 gemeenten) pakken samen deze opdracht op, met Utrecht als coördinerende gemeente. We zien dit als kans om te versterken wat we al doen voor het bieden van maatwerk in complexe situaties. De regionale experttafel is een belangrijke schakel in het betrekken van specifieke kennis en procesondersteuning bij ingewikkelde situaties voor jeugdigen.

Deze bovenregionale expertisenetwerken zijn een voorbeeld van uitgebreid en complex samenspel tussen ouders en jeugdigen, jeugdhulporganisaties, gemeenten en kenniswerkplaatsen. Gezamenlijk is een plan gemaakt waar in 2021 uitvoering aan wordt gegeven. De regionale expertteams spelen daarbij een belangrijke rol.

In Flevoland zelf kunnen we niet op elk moment alle specialistische vormen van hulp bieden. Dit mag geen reden zijn om minder passend aanbod in te zetten. We willen het aanbod in Flevoland verstevigen en als het niet mogelijk blijkt om dit in Flevoland te realiseren, willen we hiervoor samenwerken met andere regio's. We benutten daarbij het bovenregionaal expertisenetwerk actief.

Hoe realiseren we dit:

- Als we regionaal geen antwoord hebben op de zorgvraag, hebben we de verantwoordelijkheid om tot een antwoord te komen door het netwerk te benutten.

3.8 Soepele overgang tussen de Jeugdwet en andere domeinen

Niet alle oplossingen zijn te vinden binnen de kaders van de Jeugdwet. Ook andere sectoren zijn onderdeel van het samenspel. Het is noodzakelijk om werkende verbindingen te maken met andere sectoren en domeinen, zoals met passend onderwijs, GGZ 18+, Werk en Inkomen, huisvesting, Wmo en het veiligheidsdomein.

Hoe realiseren we dit:

- We maken afspraken om de inzet jeugdhulp op te nemen in de Lokale Educatieve Agenda (LEA).
- We zetten in op afspraken met partijen uit de Wet Landelijke zorg (Wlz) en Zorgverzekeringswet (Zvw) over hoe maatschappelijke opgaven in gezamenlijkheid opgepakt worden.
- We zorgen voor genoeg voorzieningen voor wonen na de jeugdzorg (18+).
- Voor iedere jongvolwassene vanaf 16 jaar in jeugdhulp met verblijf wordt een plan opgesteld.

Bij gezinstraumabehandeling gaat het bij uitstek over de inzet van zowel jeugdhulp als volwassenen-GGz. KINGS¹³ Ambulant is zo'n voorbeeld. Dit wordt momenteel door Accare ontwikkeld binnen Flevoland. Accare zoekt daarin naar mogelijkheden om buiten de gebaande paden professionals uit andere domeinen gelijktijdig te laten werken, afgestemd op het ritme van het gezin en niet van de instelling.

4 Leren wat werkt!

4.1 Samenspel in het leren wat werkt

Samen ontwikkelen gemeenten, jeugdhulpaanbieders en ketenpartners het zorglandschap. Hierbij gebruiken wij het factorenmodel van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) als ondersteuning. We kijken steeds naar wat werkt of niet werkt bij alle hulp die we inzetten. Hierbij voeren we ook doorlopend overleg met alle partijen in het zorglandschap: zorgaanbieders, ketenpartners, gemeenten, jeugdigen en ouders.

Actieleren

De gemeenten en de jeugdhulpaanbieders zien de transformatie en opgaven in het jeugddomein als een gezamenlijke opgave. We zien elkaar dan ook meer als strategische partners, waarbij we gezamenlijke doelen nastreven en elkaar ook nodig hebben om die doelen te bereiken. We delen dus de verantwoordelijkheid om te zorgen voor de juiste zorg en om deze betaalbaar te houden. Om dit te bereiken moeten we inzicht hebben. Inzicht in randvoorwaarden zoals financieringsstructuren en systemen die de samenwerking faciliteren. Maar ook inzicht door via actieleren te leren van de casussen die we nu onderhanden hebben. Zoals dat wordt gedaan in het veiligheidsdomein: na een brand wordt geëvalueerd wat er mis ging en wat er gedaan had kunnen worden om de brand te voorkomen. De van daaruit geleerde lessen worden toegepast in de uitvoeringspraktijk.

Hoe realiseren we dit:

- Actieleren is essentieel, we zetten in op een lerend systeem. Actieleren in Flevoland doen we na uithuisplaatsingen.

4.2 Flevo Academie Jeugd

In 2019 is Windesheim op verzoek van de regio Flevoland, met middelen van het Transformatiefonds gestart met het ontwikkelen van de Flevo Academie Jeugd vanuit de volgende doelstellingen:

1. Bijdragen aan groter vakmanschap en daarmee betere zorg voor de cliënt
2. Een aantrekkelijk werkklimaat in het Flevolandse Zorglandschap Jeugd voor professionals

¹³ KINGS staat voor Kinderen in Gezond Systeem

Er is een lerende omgeving ingericht voor professionals zodat zij verder professionaliseren op nieuwe vraagstukken en thema's in het Zorglandschap zoals verklarende analyse, complexe scheidingen, traumasensitief werken en veiligere jeugdzorg.

Nieuwe inzichten

Sinds eind 2019 is het de doelstelling van de Flevo Academie een bijdrage te leveren aan het creëren van een bewustzijn onder professionals van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam als het gaat om het handelen rondom de thema's van de Flevo Academie. Het creëren van een transformerende beweging door middel van actieleren staat daarbij centraal. Dit doet de Flevo Academie door lezingen, actieleerbijeenkomsten, kennis-café's en een informatieve website. De activiteiten hebben tot nieuwe kennis en inzichten geleid voor de verschillende professionals en tot rijke informatie en inzichten over actuele uitdagingen in het Flevolandse Zorglandschap jeugd. Na analyse hiervan ziet de Flevo Academie een aantal belemmeringen voor het bereiken van de eigen doelstellingen:

- Jeugdprofessionals werken in een complexe context van organisaties en besluitvorming. Hun vakmanschap vergroten kan niet zonder ook in de context de juiste randvoorwaarden te scheppen en zonder goede communicatie- en informatiestromen van onderaf omhoog.
- De huidige trajecten hebben zich voornamelijk gericht op professionals met direct contact met kinderen, jongeren en ouders en beleidsmedewerkers van gemeenten. Echter, ook andere professionals (m.n. managers en bestuurders) in het jeugdveld en hun onderlinge afstemming en samenwerking moeten worden meegenomen in de leertrajecten.
- Gemeenten en lokale toegangen zijn vaak nog separaat van elkaar het wiel aan het uitvinden. Niettemin zijn de gevoelde uitdagingen hetzelfde. Met name de beleidsmedewerkers van de Flevolandse gemeenten uiten een behoefte aan meer uniformiteit, verbinding, afstemming en samenwerking.