Bestuursopdracht
Lokaal Akkoord Transformatie Jeugdbeleid (spoor 1)

Versie: 19 april 2021

Bestuursopdracht

a. *Kom met de maatschappelijke partners binnen het jeugddomein tot een Lokaal Akkoord Transformatie Jeugdbeleid, waarin gemeente en partners met elkaar afspraken maken over de maatregelen die zij met elkaar treffen ondernemen om het systeem van zorg en ondersteuning voor de jeugd financieel en maatschappelijk houdbaar te maken voor de toekomst;*
b. *Hanteer daarbij de leidende principes zoals hieronder verwoord in paragraaf 4.*
c. *Betrek de raad bij elke fase van de totstandkoming van het akkoord.*
d. *Leg het akkoord uiterlijk juni 2022 ter vaststelling voor aan de gemeenteraad.*

Opdrachtgever: college
Opdrachtnemer: Afdelingshoofd MO

Toelichting

1. De aanleiding om te transformeren: een vastlopend systeem

Het gaat goed met onze jeugd. De Nederlandse jeugd is een van de gelukkigste ter wereld en van de Heerenveense jongeren voelt 90% zich gelukkig[1]. Dat is iets hoger dan het Fries gemiddelde. We beschikken over een goede basisinfrastructuur waarin professionals met grote deskundigheid werken aan de ontwikkeling van kinderen: pedagogische medewerkers, jeugdverpleegkundigen, docenten en leerkrachten, jongerenwerkers, maatschappelijk werkers, buurtsportcoaches, jeugdartsen en huisartsen.

Met een klein deel van de jeugd gaat het opgroeien iets minder makkelijk. In 2020 kreeg 12,8% van de Heerenveense jeugdigen jeugdhulp. Voor deze jongeren is er een uitgebreid aanbod aan deskundige hulp beschikbaar, van lichte ambulante ondersteuning tot aan zeer intensieve residentiële (en soms gedwongen) zorg. We slagen er als samenleving in potentiële problemen bij kinderen steeds eerder herkennen en toe te leiden naar een steeds gespecialiseerder aanbod. Dit is iets om trots op te zijn. Want voor veel van deze kinderen (en hun gezinnen) betekent jeugdhulp niet alleen erkenning van hun probleem, maar ook ondersteuning die voor hen onontbeerlijk is om hun leven zo goed mogelijk vorm te kunnen geven. Jeugdhulp vergroot de draagkracht van gezinnen en verlaagt de draaglast.

En toch staan we voor een grote uitdaging. Er zijn verschillende perspectieven om naar deze uitdaging te kijken: vanuit financiën (en onhoudbare kostenontwikkeling), vanuit de inwoner (een zeer complex zorglandschap, waardoor het onduidelijk is waar je moet zijn), vanuit de kwetsbare cliënt (voor een bepaalde groep zijn we niet in staat een passend aanbod te bieden en dat wringt het meest bij inwoners met de meest complexe

[1] GGD, Jongerenmonitor 2019 (betreft 12-18 jarigen).

problematiek), vanuit het gezin (langs elkaar heen werkende professionals), vanuit de professional (hoge werkdruk, veel registratielast, beperkende regelgeving), vanuit de zorgaanbieder (veel bureaucratie, hoog verloop van personeel en een kwetsbare financiële positie van een substantieel deel grote aanbieders, althans landelijk), vanuit SDF (hoe kun je effectief opereren met 18 verschillende wensen?) vanuit college en raad (gebrekkige grip).

Al deze perspectieven zijn reëel en hangen nauw met elkaar samen[2]. Om een paar voorbeelden te noemen: de wens om meer grip te krijgen, kan zich vertalen in registratievereisten, wat weer leidt tot een hogere werkdruk uitvoerend professionals, demotivatie en een hoger personeelsverloop, waardoor jeugdigen te maken krijgen met wisselende zorgverleners, waardoor de effectiviteit van zorg afneemt, jongeren langer in zorg blijven en kosten toenemen. Of: de waarde die gehecht wordt aan keuzevrijheid heeft geleid tot een waaier aan zorgaanbieders met ieder zijn eigen specialisme – wat problemen geeft in het bewaken van de kwaliteit en een zorglandschap dat zo complex is geworden dat zelfs professionals soms niet meer weten waar ze moeten zijn, waardoor we extra kosten moeten maken om ouders te helpen hun weg te vinden. Makkelijke oplossingen zijn er dan ook niet.

Door de inherente onderlinge samenhang van de hierboven beschreven knelpunten, is het niet voldoende om te sleutelen aan een van de afzonderlijke knoppen van het systeem. We zullen het geheel in zijn onderlinge samenhang moeten bekijken en daarbij erkennen dat we als gemeente slechts één speler zijn, te midden van vele min of meer autonome actoren en dat we derhalve het probleem niet met één of enkele beleidsdaden kunnen op te lossen. Integendeel, draagvlak – of beter: commitment – van de partners in het veld is onmisbaar. Dit is des te belangrijker omdat de druk op het systeem mede gevoed door culturele ontwikkelingen (die zich ook al vóór de decentralisatie voordeden): een toenemend geloof in de maakbaarheid van het eigen geluk, een afnemende tolerantie voor afwijkend gedrag en een toenemende prestatiedruk (versterkt door de komst van sociale media). Alleen een cultuuromslag (van normaliseren en demedicaliseren) bij alle actoren kan dit tij keren.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de huidige problemen niet nieuw zijn. Al decennialang verschijnen er rapporten over de knelpunten in de zorg voor de meest kwetsbare jeugdigen en adviezen hoe deze aan te pakken. De jeugdzorg kent dan ook een rijke geschiedenis van stelselherzieningen – ook al ver voor de decentralisatie. Nieuw is dat nu de gemeente aan zet is om deze problemen op te lossen. Nadat we de nieuwe taken hadden ingeregeld, hebben we werk gemaakt - successen geboekt - in het steeds beter en efficiënter maken van de gemeentelijke toegang, het versterken van de relaties met andere wettelijke verwijzers, in het creëren van inzicht (monitoring) en we hebben gezorgd voor een nieuw inkoopsysteem dat (in praktijk en in potentie) prikkels kent voor meer effectiviteit, efficiëntie en samenwerking en van het versterken van het voorveld. Deze maatregelen waren zinvol en noodzakelijk om de boel op orde te brengen. Op deze manier hebben we gedaan wat we – binnen de context van de Jeugdwet – zelf als individuele gemeente konden doen. En hebben we de basis gecreëerd voor de volgende stap.

[2] Ze hebben ook nog eens een relatie met aanpalende ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de crisis in de rechtstaat (zie de podcast van Marc Chavannes hierover te beluisteren via De Correspondent of Spotify).

2. De bedoeling van deze bestuursopdracht

De volgende stap is om samen met partners onderzoeken op welke wijze we het systeem van zorg en ondersteuning voor de jeugd houdbaar kunnen maken voor de toekomst. Onder een 'houdbaar systeem' verstaan we:

- een infrastructuur van actoren (mensen en voorzieningen)
- waarbinnen professionals en inwoners op een excellente manier met elkaar samenwerken
- aan het realiseren van de bedoeling van het jeugdbeleid in de leefwereld
- op zodanige manier dat we deze bedoeling ook in de toekomst op een financieel en maatschappelijk verantwoorde manier kunnen blijven realiseren.

Dit is een omvangrijke opgave, die een lange adem vergt en commitment van alle partners. Immers, talloze actoren werken dagelijks aan het realiseren van de bedoeling van het jeugdbeleid. Dit doen zij in een complex onderling samenspel, waarbij iedere actor zijn eigen waarden, belangen en invloedssfeer heeft. In een dergelijke context is geen van de partijen – ook de gemeente niet – bij machte om zelfstandig de gewenste ontwikkelingen te forceren. Immers, elke wijziging in het systeem heeft invloed op en vergt medewerking van andere actoren in het systeem. Grote veranderingen zijn alleen mogelijk wanneer de actoren met elkaar het eens zijn over de aard en de richting van verandering. Deze bestuursopdracht is er op gericht dergelijke overeenstemming te bereiken, om zo het systeem van zorg en ondersteuning houdbaar te maken voor de toekomst. Gelijkwaardigheid tussen partners is hierbij essentieel.

Urgentie en taakstelling

De huidige financiële druk maakt het noodzakelijk om zo snel mogelijk te komen tot een pakket uitvoerbare maatregelen. Echter, het in samenspraak met partners komen tot een gedragen pakket aan maatregelen is een langdurig proces - en de financiële nood is urgent. Daarom zal het college de raad voorstellen een taakstelling te hanteren voor het jeugdbeleid. Daarnaast stelt het college voor om geen financiële doorvertaling te geven aan de verwachte groei in aantal cliënten en in de gemiddelde kosten per cliënt. Besluitvorming hierover vindt plaats bij de Perspectiefnota 2021. Deze financiële keuzes vormen een belangrijke context voor de uitvoering van deze opdracht.

3. Beoogd resultaat: een Lokaal Akkoord Transformatie Jeugdbeleid

Het resultaat van deze bestuursopdracht is een Lokaal Akkoord Programma Transformatie Jeugdbeleid, dat bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Een scherpe (begrensde) bedoeling van het jeugdbeleid en leidende principes.
2. Een formulering van de opgaven waar we voor staan als we deze bedoeling willen realiseren
3. Een overzicht van maatregelen die maatschappelijke partners en gemeente gaan nemen (incl. overzicht van de kosten en beoogde opbrengsten)
4. Afspraken over de verantwoordelijkheden die ieder van de partijen op zich zal nemen in de uitvoering van het akkoord
5. Afspraken over de wijze waarop gevolgd wordt of de maatregelen de gewenste opbrengsten hebben.

Het lokaal akkoord wordt ondertekend door een coalitie van partijen die zich willen verbinden aan de bedoeling, de opgaven en dit pakket aan maatregelen. In de bijlage bij deze bestuursopdracht hoe deze opdracht zou kunnen leiden tot concrete resultaten in de leefwereld.

4. Leidende principes

Bij het opstellen van het Lokaal Akkoord zijn de volgende principes leidend[3]:

1. De opgave (het toekomstbestendig maken van het systeem van zorg en ondersteuning) zien we als een opgave die alle kenmerken heeft van wat in de bestuurskunde een 'wicked problem' heet: een gelaagd probleem, dat niet eenduidig te definiëren is, waarbij vele actoren betrokken zijn met ieder hun eigen waarden en belangen, waarbij sprake is van grote onderlinge afhankelijkheden en dat door geen van de actoren met een beleidsdaad kan worden opgelost. De dominante aanpak in het komen tot een programma is daarom die van procesregie.
2. Juist omdat het probleem lastig eenduidig te definiëren is, hanteren we benaderingswijze van Werken vanuit de bedoeling, zoals beschreven door Wouter Hart: we stellen de gemeentelijke bedoeling van het jeugdbeleid centraal en zoeken naar oplossingen om de systeemwereld (lokale infrastructuur, opdrachtgeverschap, werkinstructies, registraties etc) zo in dat ze ondersteunend zijn aan de bedoeling.
3. Juist omdat er zoveel actoren betrokken zijn, vraagt de transformatie-opgave om een excellent samenspel tussen verschillende min of meer autonome spelers. We hebben de kennis, kunde, creativiteit en betrokkenheid van tal van partners nodig om dit maatschappelijke probleem op te lossen. We dagen hen uit en geven hen ruimte om verantwoordelijkheid te nemen voor de opgave.
4. Het lokaal akkoord is een akkoord van een 'coalition of the willing'. Behoud van de bestaande partners is geen doel op zich, we sluiten het akkoord met partners die innovatie- en veranderkracht bezitten en de gemeentelijke bedoeling in het sociaal domein onderschrijven. Dit kunnen ook partners zijn die nu nog niet actief zijn in de gemeente – en het kan betekenen dat we, als dat nodig is, afscheid nemen van bepaalde partners.
5. De rol van gemeente in het opstellen van het Lokaal Akkoord Transformatie Jeugdbeleid is die van:
    a. Kaderstellen: bepalen van de kaders waarbinnen de oplossingen moeten worden gevonden;
    b. Mede ondertekenaar van het akkoord;
    c. Procesregisseur: het organiseren van een proces waarin samen met partners en inwoners wordt gekomen een programma;
    d. Stimuleren van partners om te komen tot de meest effectieve oplossingen.
6. Leiderschap: transformeren betekent dat ook de fundamenten van het systeem ter discussie mogen worden gesteld. Deze fundamenten bestaan o.a. uit culturele opvattingen over bijvoorbeeld geluk, verantwoordelijkheid of keuzevrijheid. We tonen leiderschap in het ter discussie stellen van deze fundamenten en zijn niet bang om tegen de stroom in te roeien.
7. Lef en innovatie. Transformeren gaat over de dingen fundamenteel anders doen, denken en organiseren. Transformeren gaat over een nieuwe weg zoeken en dat vraagt de bereidheid om te 'verdwalen'. Anders gezegd: we hebben het lef om te innoveren en nemen daarbij het risico voor lief dat zaken anders gaan dan we hadden voorzien.

[3] Deze leidende principes hebben betrekking op het proces om te komen tot een lokaal akkoord en zullen ook besproken worden met de deelnemers aan het proces. Tijdens het proces zullen afspraken worden gemaakt over de inhoudelijke leidende principes die richting geven aan de uitvoering van het jeugdbeleid.

8. Een zeer belangrijke aanleiding om te transformeren is het feit dat de kosten voor het jeugdbeleid blijven stijgen, waardoor het lokale stelsel onder druk komt te staan. Aan de transformatie is daarom de ambitie verbonden om de trend van stijgende kosten te keren en daar bovenop – indien mogelijk – een kostenbesparing te realiseren. Afhankelijk van de besluitvorming in de raad krijgt dit leidende principe uitwerking in de vorm van een taakstelling voor het jeugdbeleid.

5. Aanpak

Werk een gefaseerde aanpak uit die voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. Een go/no go moment, op basis van de bereidheid van partners om zich aan dit proces te committeren
2. Betrokkenheid van raad in elke fase (zowel gedachtevormend als kaderstellend)
3. Expliciete aandacht voor een inhoudelijke en politieke weging van de tussenopbrengsten uit het proces

Bijlage
Ter illustratie: hoe kan deze aanpak leiden tot concrete resultaten?

Deze opdracht is gericht op het creëren van een gezamenlijk en doorleefd beeld van de bedoeling van het jeugdbeleid en de leidende principes die gemeente en partners daarbij hanteren. Deze bedoeling en leidende principes vormen het fundament voor maatregelen die we met elkaar afspreken. Op deze manier ontstaat meer samenhang in beleid én in de samenwerking tussen uitvoerend professionals, omdat alle professionals eenzelfde beeld hebben bij de uiteindelijke bedoeling van hun werk. Hoe zou dit er bijvoorbeeld concreet uitzien? (nb: hieronder staan voorbeelden, de maatregelen die we daadwerkelijk gaan treffen, hangt af van de ideeën die in dialoog met en tussen de partners naar boven komen. Als gemeente sturen we op deze dialoog door (bijvoorbeeld onderstaande) ideeën en best practices in te brengen.

1. *Een begrensde bedoeling en 'goed is goed genoeg'.*
   De nieuwe (begrensde) bedoeling en de nieuwe leidende principes staan op papier. Maar wat betekent dit voor de praktijk? We toetsen de nieuwe bedoeling aan casuïstiek en kijken in hoeverre de ondersteuning die we nu inzetten wel past binnen de begrensde bedoeling. Is er een discrepantie? Dan ontwikkelen we nieuwe richtlijnen aan de hand waarvan professionals kunnen beoordelen of de inzet jeugdhulp noodzakelijk is en of het behaalde resultaat 'goed genoeg' is. De nieuwe richtlijnen kunnen worden gebruikt bij nieuwe aanmeldingen en bij herindicaties. De nieuwe richtlijnen worden ontwikkeld in samenspraak met de andere verwijzers (huisartsen en GI's) en met enkele vernieuwende zorgaanbieders. Op deze manier kan de instroom in specialistische jeugdhulp verlaagd en de uitstroom verhoogd worden.
2. *Normaliseren en demedicaliseren in een Expertisecentrum voor het Jonge Kind*.
   Stel, 'normaliseren en demedicaliseren' wordt een van leidende principes van het programma. We constateren dat er nu kinderen zijn die al op jonge leeftijd een diagnose krijgen, omdat een diagnose nu eenmaal een toegangskaartje biedt tot zorg. Maar we zien ook dat kinderen met een vroege diagnose al snel in het traject 'speciaal' geraken (speciaal onderwijs, specialistische jeugdhulp) en dat de terugkeer naar regulier heel moeilijk is. Als maatregel spreken we af een pilot te starten met een Expertisecentrum voor het Jonge Kind. Het expertisecentrum is een netwerkorganisatie. Professionals met uiteenlopende deskundigheid – zonder te medicaliseren – onderzoeken daar wat een kind aan ondersteuning nodig heeft om zo snel mogelijk weer deel te nemen aan reguliere opvang en het reguliere onderwijs. Aan de pilot wordt de doelstelling verbonden om de instroom van kinderen in de jeugdhulp op zeer jonge leeftijd te voorkomen en hen zo lang mogelijk in reguliere setting de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben. Omdat het verminderen van de kosten een van de dwingende kaders voor het programma zal zijn, zal een mkba-analyse deel uitmaken van de evaluatie.
3. *Lichte begeleiding in het voorveld*
   In het kader van normaliseren onderzoeken we of het mogelijk is om specialistische jeugdhulp in prinicpe alleen nog maar in te zetten voor behandeling, en de begeleiding vanuit het 'voorveld' plaats te laten vinden (door een samenwerking van maatschappelijk werk, welzijnswerk en onderwijs[4]). We dagen bestaande (en misschien ook wel nieuwe) organisaties in het voorveld uit om hier een aanpak op te ontwikkelen, met een mix van individuele en collectieve ondersteuning – en waarbij ook gebruik wordt gemaakt van voorzieningen in de wijk als sport en cultuur. Ook hier zal een mkba-analyse deel uit maken van de evaluatie;

[4] Dit zal niet voor alle vormen van begeleiding kunnen, maar misschien wel voor lichte vormen van begeleiding

4. Stel: ‘minimale bureaucratie’ wordt een van de leidende principes. Een van de grote aanbieders geeft in het project aan dat zij kansen zien om de administratieve lasten drastisch terug te dringen en ons als gemeente toch te kunnen voorzien van de informatie die we nodig hebben om te kunnen beoordelen dat de middelen rechtmatig en doelmatig zijn ingezet. Met deze partner ontwikkelen we een pilot waarin we bekostiging en verantwoording op een andere manier inrichten.
5. Stel: een van de leidende principes is ‘eerst de ouder, dan het kind’ (ofwel: we richten ons eerst op het versterken van de opvoedvaardigheden van ouders en alleen in uiterste gevallen op de kinderen zelf. Het zijn immers de ouders die hun kinderen op een veilige manier moeten begeleiden naar volwassenheid). We constateren dat veel jeugdhulp wordt veroorzaakt door (vecht) scheidende ouders die er niet in slagen om een emotioneel veilige omgeving voor hun opgroeiende kinderen te realiseren. We spreken af dat (vecht)scheidingen een van de programmalijnen wordt binnen het programma. In deze programmalijn inventariseren we de best practices en ontwikkelen op basis daarvan de Heerenveense aanpak, waarbij we ons primair richten op de ouders: we leren hen om een emotioneel veilige omgeving voor hun kind te realiseren. Ondersteuning van de kinderen kan deel uitmaken van deze aanpak, maar vormt niet de hoofdmoot. De aanpak wordt breed gedeeld in het netwerk van partner, zodat ook bijvoorbeeld scholen zich in dezelfde lijn naar ouders kunnen opstellen.