JUNI 2022

toke slaman

Hofstede
Advies&Management



ANALYSERAPPORT

Omarm de complexiteit

JEUGDHULPREGIO DRENTHE

JEUGDHULP
REGIO
DRENTHE

EN
VED
DER

Inhoudsopgave

Inleiding 5

Samenvatting 6

Aanpak analyse 11

Geschiedenis samenwerking 13

- Samenwerking tussen twaalf gemeenten 14
- Samenwerking tussen gemeenten en aanbieders 17
- De geschiedenis geduid 20

Huidige Jeugdhulpregio 22

- Aantal jeugdigen 22
- Huidige samenwerkingsafspraken 22
- Programma Envedder 25
- Structuur en organisatie 30
- Conclusies huidige Jeugdhulpregio 33

Landelijke ontwikkelingen 36

- Hervorming jeugdhulp 36
- Aanpalende ontwikkelingen 46
- Landelijke ontwikkelingen naar Drenthe vertaald 48

Ervaren samenwerking 55

- Geen concrete ambities door verschillen 55
- Geen uitgesproken collectief belang 56
- Afkalvend vertrouwen 58
- Verwarring over organisatie 59
- Zoeken naar balans tussen inhoud en proces 62
- Een casus om van te leren 63

Eindconclusies 64

Een gedeelde ambitie op wereldvredeniveau 64
Belangen onvoldoende behartigd 66
Groeiend wantrouwen en nieuwe kansen 67
Verbindende schakels ontbreken 67
Onvoldoende procesregie 69
Nauwelijks Drents geluid in (Noord-Nederland) 69
De eindconclusies overziend 71

Aanbevelingen 72

Kies samen een scenario voor de toekomst 74
Adviesscenario 80
Ambtelijke acties op de korte termijn 83

Bijlage Geïnterviewden 87

Verklarende woordenlijst 89

Bronnen 91

Alles mag je worden

Het springzaad knapt, de brempeulen
knallen open en jij ligt er in je wieg
als een popelend boontje bij.

Alles mag je worden van mij: zeeman,
boswachter, archeoloog. Of -
als je leven ingewikkelder loopt -

gesponsord ontdekker van aangroei
werende stoffen voor scheepsverf,
alleenstaand paddenstoelenfotograaf,

pacht- en beestenlijstenonderzoeker
van verdwenen Drentse keuterijen...
Behalve ongelukkig. Beloofd?

- Erik Menkveld

Inleiding

Het is schrijnend om te moeten constateren dat dit analyserapport maar heel weinig over de leefwereld van kinderen, jongeren, hun ouders en verzorgers gaat. Het rapport gaat vooral over de systeemwereld waarin de hulp aan jeugdigen en hun ouders is georganiseerd. Helaas weten kinderen, van wie het leven ingewikkelder loopt, maar al te goed hoe het voelt om in een complexe omgeving op te groeien. Het is aan ons allen, degene die in de systeemwereld van de jeugdhulp werkzaam zijn, om het leven van kinderen niet nog complexer te maken. Tegelijkertijd vinden we dat een lastige opgave. De systeemwereld is complexer dan de meesten van ons wensen. Als er een eenvoudige oplossing was, dan hadden we die al lang gevonden. En dus kunnen we niet anders dan de complexiteit omarmen. Ten gunste van onze kinderen, die alles behalve ongelukkig mogen worden.

Reflectie op functioneren Jeugdhulpregio

Na het vertrek van de vorige regiomanager Jeugdhulpregio Drenthe / programmamanager Envedder in het najaar van 2021, ontstond een moment waarop behoefte was aan reflectie op het functioneren van de Jeugdhulpregio. Dit rapport is de uitkomst van een analyse die in de eerste vier maanden van 2022 is uitgevoerd.

Mogelijk twaalf nieuwe wethouders

In diezelfde periode zijn er ook **gemeenteraadsverkiezingen** geweest. Die hebben geleid tot verschuivingen in het politieke landschap. In alle Drentse gemeenten is een lokale partij de grootste partij geworden. Ten tijde van dit schrijven vinden in een aantal Drentse gemeenten nog collegeonderhandelingen plaats. Wel is al duidelijk dat **waarschijnlijk geen enkele Drentse wethouder uit de afgelopen bestuursperiode met jeugd** in zijn/haar portefeuille terugkomt. Om nieuwe bestuurders met jeugd in hun portefeuille mee te nemen in de samenwerking binnen de Jeugdhulpregio Drenthe zijn de beschrijvende delen uit dit rapport uitgebreid.

Leeswijzer

Dit analyserapport begint met een samenvatting en een beschrijving van de aanpak van de analyse. Daarna wordt in vier hoofdstukken de analyse gedaan vanuit vier verschillende invalshoeken: de geschiedenis van de Jeugdhulpregio, de huidige Jeugdhulpregio, de landelijke ontwikkelingen en de ervaren samenwerking. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de eindconclusies getrokken. Het rapport eindigt met aanbevelingen, waarin zes scenario's en een adviesscenario zijn uitgewerkt.

Samenvatting

Aanpak analyse

Om de samenwerking in de Jeugdhulpregio te analyseren zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke gedeelde ambitie heeft de Jeugdhulpregio? Welke doelen en prestaties horen daarbij?
- Op welke wijze zijn de belangen van de twaalf gemeenten en de beide inkoopregio's behartigd?
- Hoe zijn de onderlinge relationele verhoudingen?
- Hoe ziet de structuur, zowel de governance als ambtelijke structuur, van de regionale samenwerking er uit?
- Hoe zijn de samenwerkingsprocessen, zoals de onderlinge rolverdeling en fasering, geregeld?
- Welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn er buiten de Jeugdhulpregio? Welke kansen en bedreigingen levert dat op?

Om deze vragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van het **Wiel van samenwerking** dat vijf categorieën met verschillende indicatoren kent voor een kansrijke samenwerking: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. De analyse is uitgevoerd door literatuuronderzoek, interviews en werkvloeronderzoek.

Geschiedenis samenwerking

Tijdens de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdzorg ontstond een **samenwerking tussen alle twaalf Drentse gemeenten**. Kort na de decentralisatie in 2015 werd duidelijk dat de vijf Noordmidden-Drentse gemeenten met elkaar de inkoop van jeugdhulp wilden organiseren. In 2016 besloten zij dat en per 2017 is de splitsing naar twee inkoopregio's een feit. In 2018 vond een evaluatie plaats over de inrichting van de Jeugdhulpregio en worden vier scenario's geschetst voor de toekomst. Besloten werd om de clusters transformatie, veiligheid en regionale coördinatie bij een coördinerende gemeente onder te brengen. En afgesproken werd dat beide inkoopregio's uitvoering geven aan de inkoop, het contractmanagement en de monitoring van (boven)regionale jeugdhulp. In dezelfde periode werd duidelijk dat alle Drentse gemeenten geconfronteerd werden met een financieel tekort van gemiddeld 15% op het jeugdhulpbudget van 2017.

Er was niet alleen sprake van een samenwerking tussen alle twaalf gemeenten, er was sinds de start van Jeugdhulpregio Drenthe ook veel aandacht voor de **samenwerking tussen gemeenten en aanbieders**. In 2018 werd gezamenlijk het Statement Jeugd Drenthe geschreven en later in dat jaar het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd 2018-2020 dat vanaf 2019 verder ging onder de naam Envedder. Daarna kwam het Bestuurlijk Transformatie Akkoord 2019-2022 tot stand en twee jaar later de Regiovisie Jeugd Drenthe 2021-2025.

Als we **de geschiedenis duiden** komen we tot de conclusie dat er in de bestuursperiode 2014-2018 een Drentse minderheid van vier à vijf gemeenten was die meerwaarde zag in een Drents convenant om de transformatie op Drentse schaal voort te zetten. Als vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 de indringende documentaire Alicia gezamenlijk wordt bekeken, ontstaat het Statement Jeugd Drenthe. Het Statement was bedoeld als overdrachtsdocument voor nieuwe wethouders en blijkt achteraf de basis te vormen voor de daarna ontstane plannen en afspraken met aanbieders. De conclusie van eind 2015, dat slechts vier à vijf gemeenten de meerwaarde zagen om op Drentse schaal aan transformatie te werken,

verdween naar de achtergrond. Zo ontstonden er, met weinig intrinsieke motivatie, toch diverse transformatieplannen in samenwerking met aanbieders.

Huidige Jeugdhulpregio

In Drenthe wonen in totaal bijna 100.000 jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar. De **huidige samenwerkingsafspraken** zijn in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd die in 2019 voor onbepaalde tijd is aangegaan. Hierin zijn afspraken gemaakt over de taken en rollen van de coördinerende gemeente, die van de twee inkoopregio's en van de gezamenlijke gemeenten. Daarnaast zijn er in de samenwerkingsovereenkomst financiële afspraken gemaakt, waaronder een verdeelsleutel. Er is jaarlijks bijna € 850.000 beschikbaar voor structurele activiteiten en er is sinds 2019 eenmalig een kleine € 3 miljoen beschikbaar voor Envedder. De personele inzet bestaat uit ongeveer 25 medewerkers die gemiddeld 8 uur per week beschikbaar zijn voor de Jeugdhulpregio en/of Envedder.

In het **programma Envedder** zijn oorspronkelijk drie resultaten beschreven: een Drentse Jeugdacademie, afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten en de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problematiek. In de loop van de jaren zijn daar vijf projecten aan toegevoegd: het Bestuurlijk Transformatie Akkoord, Regie op 3, Mocking Bird, de Drentse Experttafel en het FACT-jeugdteam. Er wordt weinig programmatisch en projectmatig gewerkt.

De **structuur en organisatie** van de Jeugdhulpregio bestaat binnen Drenthe uit het Algemeen Bestuurlijk Overleg, de coördinerende gemeente Hoogeveen, een overleg tussen drie (loco-)gemeentesecretarissen, een ambtelijk jeugdoverleg en diverse werkgroepen voor verschillende beleidsdossiers. Daarnaast bestaan de twee inkoopregio's Zuid-Drenthe en Noordmidden-Drenthe. Envedder kent een eigen programmastructuur met een programmateam en voor de meeste projecten een stuurgroep. In Noord-Nederland wordt tussen de drie provincies samengewerkt in 3Noord en bestaat het Jeugd Expertisenetwerk Noord-Nederland. Landelijke gremia waar jeugd aan de orde komt zijn de VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Jeugd, het Bestuurlijk Jeugdoverleg en het ambtelijk Jeugdoverleg tussen de 42 jeugdhulpregio's, de ambtelijke Meedenkgroep en het G40-stedennetwerk.

Als we **conclusies** over de huidige Jeugdhulpregio trekken, dan stellen we vast dat de ambitie mager is geformuleerd in de samenwerkingsovereenkomst en beperkt blijft tot enkele zinnen voorafgaand in 'overwegende dat'. We concluderen dat geen van de drie oorspronkelijke doelen van Envedder volgens planning is gerealiseerd. Vijf van de acht projecten richt zich op jeugdigen met complexe problematiek die vastlopen in de hulpverlening en een aantal daarvan zijn verweven met acties die voortkomen uit het inspectierapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd. Verder concluderen we dat de ambtelijke aansturing onvoldoende is geborgd doordat mandaat ontbreekt en er onvoldoende verbinding is tussen de verschillende gremia.

Landelijke ontwikkelingen

Een belangrijke aanleiding voor de **landelijke hervorming van de jeugdhulp** is het groeiend aantal jeugdigen dat in Nederland gebruik maakt van jeugdzorg. In 2019 zijn daarover bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG. In 2020 heeft het Rijk een wetsvoorstel gedaan, waarmee wordt beoogd dat gemeenten hun opdrachtgeverschap verstevigen door regionale samenwerking, dat gemeenten de toegang tot jeugdhulp versterken, dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur versterken en dat inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen wordt versterkt. Als reactie op dit wetsvoorstel hebben gemeenten de Norm voor

Opdrachtgeverschap ontwikkeld, die is bedoeld om te laten zien dat er ook niet-vrijblijvende afspraken gemaakt kunnen worden zonder een wettelijke verplichting daartoe. Ondertussen werden verschillende onderzoeken ingesteld naar financiële tekorten bij gemeenten op het jeugdhulpbudget. Toen de VNG van mening was dat het Rijk zich niet aan de bestuurlijke afspraken uit 2019 hield hebben zij een arbitragecommissie ingesteld. Deze Commissie van Wijzen gaf in een semi-bindend oordeel vijf aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormden het uitgangspunt voor de Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028. De samenwerking in de Hervormingsagenda is in januari 2022 door de VNG opgeschort, nadat in het coalitieakkoord onverwacht een extra structurele bezuiniging van € 511 miljoen was opgenomen voor gemeenten. Halverwege mei heeft het kabinet aangegeven zelf de verantwoordelijkheid voor die bezuiniging op zich te nemen en daarmee is de impasse weer doorbroken. Ondertussen stuurt het Rijk sinds 2020 door specifieke uitkeringen op regionale schaal beschikbaar te stellen via aangewezen coördinerende gemeenten. En er is een discussie over de democratische legitimatie van regionale samenwerkingen.

Naast de hervorming van de jeugdhulp zijn er twee **aanpalende ontwikkelingen**: de hervorming van de jeugdbeschermingsketen en oplopende personeelstekorten in de zorg- en welzijnsbranche in Noord-Nederland.

Als we de **landelijke ontwikkelingen vertalen naar Drenthe** dan zien we op de eerste plaats dat de landelijke trend, waarbij ieder jaar een stijging is van het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg, in Drenthe anders verloopt. In Drenthe is vanaf 2018 sprake van een licht dalende trend. De landelijke structurele knelpunten, die ten grondslag liggen aan de wens van het Rijk dat gemeenten hun opdrachtgeverschap verstevigen door regionale samenwerking, is in Drenthe op sommige punten herkenbaar. Er is in Drenthe overeenstemming over de doelen van de Hervormingsagenda, maar er is weerstand tegen de wettelijke verplichting om regionaal samen te werken. Drenthe kan meer gebruik maken van de mogelijkheden om te beïnvloeden. De hervorming van de jeugdbeschermingsketen wordt in Drenthe opgestart en ook in onze provincie moet gekeken worden hoe de consequenties van de personele tekorten beperkt kunnen worden.

Ervaren samenwerking

Tijdens 19 interviews zijn 38 personen geïnterviewd aan de hand van het Wiel van samenwerking. Zij geven aan dat er **geen gezamenlijke ambitie is door verschillen**. De ambitie reikt nauwelijks verder dan een abstract geformuleerde ambitie waar iedereen het over eens is. Concrete invulling blijft uit volgens de meesten geïnterviewden. De verschillen over de invulling lijken vooral langs de lijn van de inkoopregio's te zijn. Er wordt een verschil ervaren in waar het accent ligt in afspraken met aanbieders (inhoud versus financiën) en er wordt verschillend gedacht over de schaal waarop de inkoop idealiter plaatsvindt (Noordmidden-/Zuid-Drenthe versus Drentse schaal).

Er is **geen uitgesproken collectief belang**. Gemeenten hebben verschillende ideeën over het belang dat zij hebben bij de Jeugdhulpregio. Sommigen hebben weinig belang bij de Jeugdhulpregio en anderen benadrukken waar gedeelde belangen zouden moeten liggen. Duidelijk wordt dat gemeenten en aanbieders wederzijds afhankelijk zijn van elkaar.

Er is sprake van **afkalvend vertrouwen**. Tussen gemeenten en aanbieders is zelfs sprake van groeiend wantrouwen. Daarbij wordt aangegeven dat het ook gaat over zelfvertrouwen van wethouders. De relatie met het Rijk wordt als moeizaam ervaren.

Er is in verschillende opzichten **verwarring over de organisatie**. Er zijn onduidelijkheden over de governance, waardoor niet helder is wie waar precies van is. Tussen de inkoopregio's bestaan verschillende ideeën over wie over welk beleid gaat. Er is te weinig verbinding tussen de Jeugdhulpregio en de inkoopregio's. En tot slot is er rolverwarring en weinig vertrouwen bij de coördinerende gemeente.

Veel mensen zijn **zoekend naar de balans tussen inhoud en proces**. Er is bestuurlijk weinig gezamenlijke dossierkennis. Ambtelijk is de balans zoek. Steeds meer lokale beleidsambtenaren lijken op afstand te komen, waardoor ook bestuurlijke overleggen niet goed voorbereid worden.

Dit hoofdstuk eindigt met de casus kleinschalige woonvoorzieningen, een **casus om van te leren**.

Eindconclusies

In de eindconclusies beantwoorden we de analysevragen. Op de vraag welke gedeelde ambitie de Jeugdhulpregio heeft, komen we tot de conclusie dat er **een gedeelde ambitie is op wereldvrede niveau**. Een concrete invulling blijft uit doordat er geen gedeelde intrinsieke motivatie was om op Drentse schaal aan transformatie te werken en door verschillen die er tussen inkoopregio's zijn. Op de vraag welke doelen en prestaties bij de ambitie horen, komen we tot de conclusie dat veel aandacht binnen Envedder uitgaat naar jeugdigen die vastlopen in de hulpverlening en dat overige taken van de Jeugdhulpregio zich vooral richten op Noord-Nederlandse schaal. Ook moeten we concluderen dat de oorspronkelijke doelen van Envedder vertraagd of nog altijd niet zijn gerealiseerd.

Op de vraag op welke wijze de belangen van de twaalf gemeenten en de beide inkoopregio's zijn behartigd, komen we tot de conclusie dat de **belangen onvoldoende behartigd** zijn. Dit wordt gevoed door onbekendheid met waar de Jeugdhulpregio zich op richt en het dilemma tussen autonomie versus samenwerken. Individuele gemeenten komen steeds meer op afstand te zijn en belangen van inkoopregio's zijn onvoldoende geborgd. Op de vraag wat de belangen van de aanbieders zijn moeten we op de eerste plaats constateren dat we in deze analyse daarover geen compleet en genuanceerd antwoord kunnen geven. Wel is duidelijk geworden dat aanbieders verlangen naar duidelijkheid over wie waar van is.

Op de vraag hoe de onderlinge relationele verhoudingen zijn komen we tot de conclusie dat er een **groeiend wantrouwen** is tussen gemeenten en aanbieders en dat er **nieuwe kansen** zijn met twaalf nieuwe wethouders.

Op de vraag hoe de samenwerkingsprocessen, zoals de onderlinge rolverdeling en fasering, zijn geregeld concluderen we dat er vooral **onvoldoende procesregie** is. Er zijn geen afspraken over hoe verbindingen worden gemaakt tussen verschillende gremia, de ambtelijke aansturing is onvoldoende geborgd en er wordt binnen het programma Envedder niet programmatisch gewerkt.

Op de vraag welke (toekomstige) ontwikkelingen er zijn buiten de Jeugdhulpregio en welke kansen en bedreigingen dat oplevert komen we tot de conclusie dat er vier relevante ontwikkelingen zijn: de hervorming van de jeugdhulp, de aanstaande hervorming van de jeugdbeschermingsketen, aanpassingen aan de governance structuur in 3Noord-verband en oplopende personeelstekorten in de zorg- en welzijnsbranche. We constateren ook dat er landelijk nauwelijks een **Drents geluid** is. Er is nauwelijks een Drents geluid in (Noord-)Nederland en het Rijk wordt soms als gezamenlijke vijand gezien. De vraag is wat Drenthe gaat doet met alle landelijke ontwikkelingen: afwachten of in actie komen?

Aanbevelingen

Een complexe opgave vraagt om een andere kijk op samenwerken. In het slothoofdstuk worden **zes scenario's** geschetst voor de toekomst: de Jeugdhulpregio opheffen (1), de Jeugdhulpregio als leernetwerk (2), als ecosysteem (3), als beleidsmaker (4), als inkooporganisatie (5) of als organisatienetwerk (6).

Het **adviesscenario** is de Jeugdhulpregio als organisatienetwerk. Het goed organiseren van jeugdzorg is een complexe maatschappelijke opgave waarin vele partijen een rol spelen. Dat vraagt om ketenregie. Een organisatienetwerk is daarvoor de meest aangewezen vorm. Andere scenario's vallen om verschillende redenen af.

Tot slot adviseren we om **het goede gesprek** te voeren over een gedeelde ambitie en de consequenties daarvan. Daarna kan hierover een gesprek met aanbieders gevoerd worden en kan inrichting plaatsvinden van de governance en de rest van de organisatie.

Aanpak analyse

Analysevragen

Om de samenwerking in de Jeugdhulpregio te analyseren zijn de volgende vragen gesteld:

- Welke gedeelde ambitie heeft de Jeugdhulpregio? Welke doelen en prestaties horen daarbij?
- Op welke wijze zijn de belangen van de twaalf gemeenten en de beide inkoopregio's behartigd?
- Hoe zijn de onderlinge relationele verhoudingen?
- Hoe ziet de structuur, zowel de governance als ambtelijke structuur, van de regionale samenwerking er uit?
- Hoe zijn de samenwerkingsprocessen, zoals de onderlinge rolverdeling en fasering, geregeld?
- Welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn er buiten de Jeugdhulpregio? Welke kansen en bedreigingen levert dat op?

Het wiel van samenwerking

Om de analysevragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van het Wiel van samenwerking. Dat is een set van 20 indicatoren voor een kansrijke samenwerking (figuur 1, pagina 12), die onderverdeeld zijn in vijf categorieën: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. Kaats en Opheij (2012) stellen dat deze indicatoren kunnen helpen als er binnen een samenwerking behoefte bestaat aan een evaluatie of diagnose. Of als periodiek gesproken wordt over de vraag: (Hoe) gaan we verder?

Methode

We voerden de analyse uit door middel van **literatuuronderzoek**, het interviewen van diverse betrokkenen en het doen van werkvloeronderzoek. Er hebben **19 interviews** plaatsgevonden, waarin **38 personen** zijn geïnterviewd. Er is gesproken met een vijftal wethouders jeugd, drie (loco-) gemeentesecretarissen, diverse medewerkers van de coördinerende gemeente, een afvaardiging van de beleidsadviseurs, een afvaardiging van de coördinatoren toegang, zes grote aanbieders, een afvaardiging van Groningen en Friesland waarmee in 3Noord wordt samengewerkt, de VNG en met een regioadviseur van het landelijke Ketenbureau i-Sociaal Domein. Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van welke personen zijn geïnterviewd. De vragen voor het interview zijn ook geformuleerd op basis van het Wiel van samenwerking. Het **werkvloeronderzoek** bestond uit het duiden van wat er op de werkvloer gaande is. Dit kon worden uitgevoerd doordat naast de analyse ook de rol van regiomanager en programmamanager werd ingevuld.

Gaandeweg de analyse is besloten om de analyse vanuit vier invalshoeken te doen:

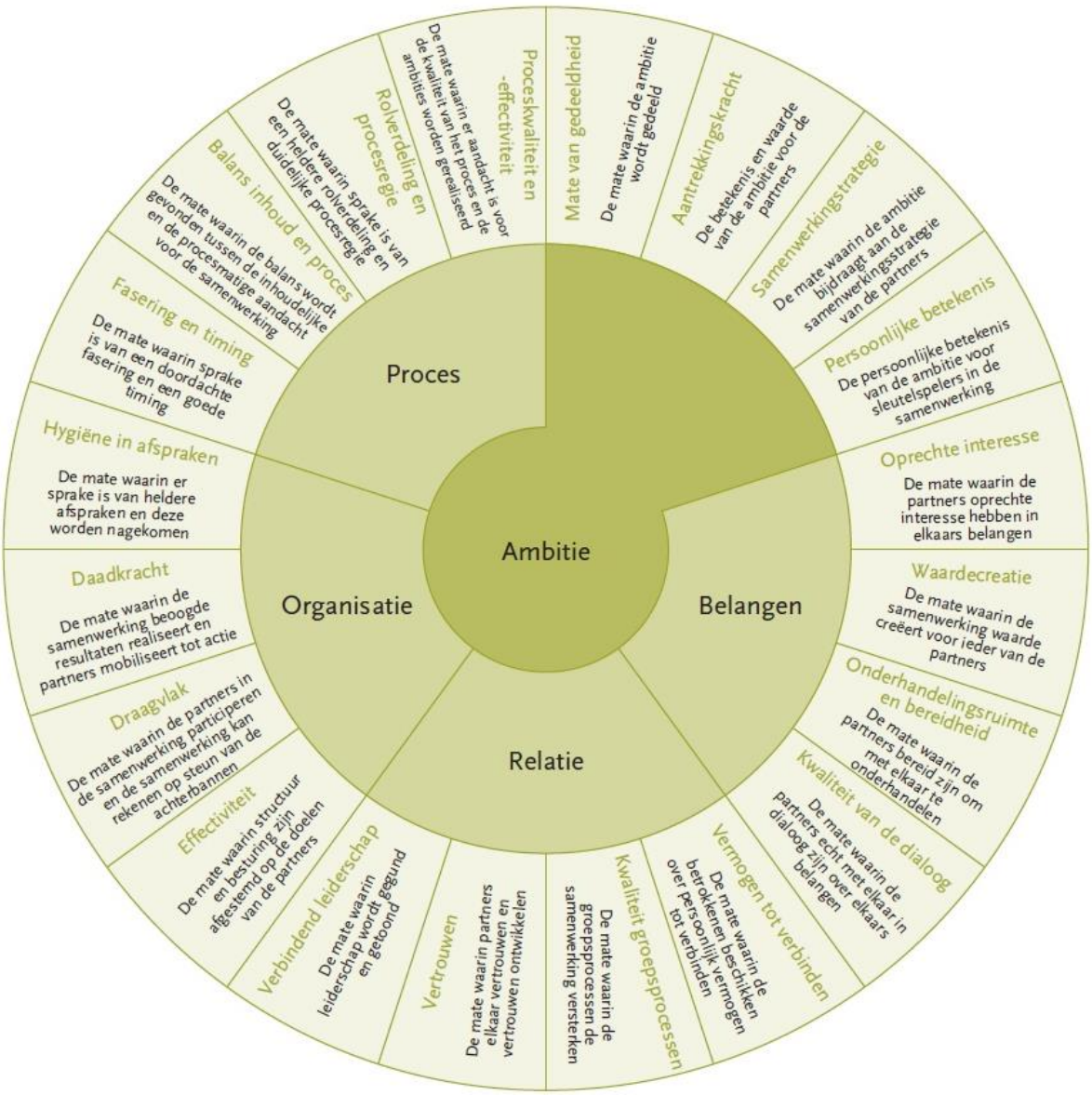
- de geschiedenis;
- de huidige situatie;
- de landelijke context;
- de ervaren samenwerking.

Low profile analyse werd uitgebreid

Vooraf was het de bedoeling om een low profile analyse uit te voeren waarbij een beschrijving van de Jeugdhulpregio het primaire doel was. De advisering zou zich beperken tot verbetervoorstellen ten aanzien van de huidige governance en het verbeteren van de relatie tussen beleid, toegang en inkoop.

Alleen sleutelfiguren zouden worden geïnterviewd. Gedurende de analyse bleek dat zowel vanuit de onderzoekers als vanuit betrokken stakeholders uitbreiding van het aantal geïnterviewde personen wenselijk was. De complexiteit van de maatschappelijke opgave en van de landelijke context waren groter dan vooraf gedacht. De analyse is daarom tijdens de uitvoering uitgebreid met:

- Een extra analysevraag: Wat zijn de belangen van aanbieders?
- De interviews zijn uitgebreid met aanbieders, samenwerkingspartners uit Groningen en Friesland en met de Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- De advisering reikt verder dan alleen de governance en raakt alle aspecten van het Wiel van samenwerking.



Figuur 1: Indicatoren voor kansrijke samenwerking

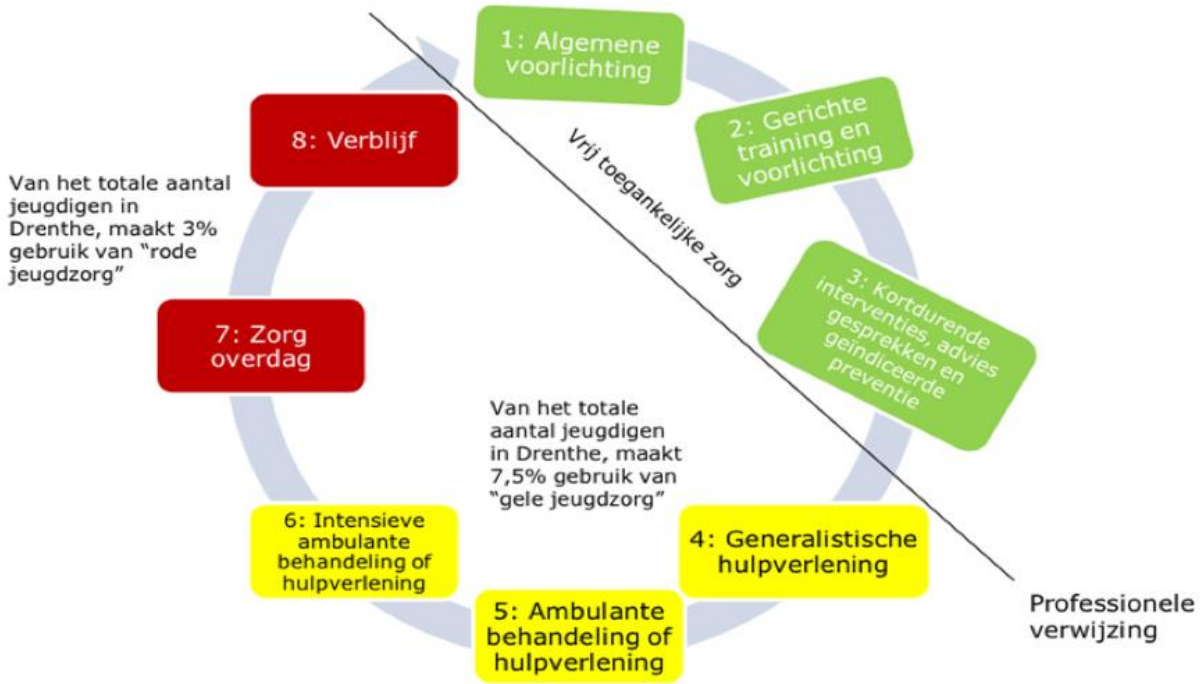
Geschiedenis samenwerking

De **eerste invalshoek** van de analyse is de geschiedenis van de samenwerking. Tijdens de interviews is meermaals aangegeven dat gemaakte afspraken of bestaande structuren in de Jeugdhulpregio vaak **vanuit historisch perspectief verklaard** worden. Dit hoofdstuk biedt daarom inzicht in en overzicht over belangrijke momenten in de geschiedenis van de samenwerking. We maken een onderscheid tussen enerzijds de samenwerking tussen twaalf gemeenten en anderzijds de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders. In de laatste paragraaf wordt de geschiedenis geduid.

"De samenwerking is gegroeid zoals het gegroeid is."

Voorbereiding op de decentralisatie

In 2015 werd de jeugdzorg van provincies naar gemeenten gedecentraliseerd. Ter voorbereiding op de decentralisatie kwam in Drenthe het **Regionaal Transitie Arrangement Drenthe** tot stand. Dit werd in 2013 ondertekend door elf gemeenten (Meppel uitgezonderd), acht zorgaanbieders, GGD Drenthe, Bureau Jeugdzorg en de Provincie Drenthe. Onderdeel van het Regionaal Transitie Arrangement vormde het in Drenthe ontwikkelde **zorgordeningsmodel** met acht interventieniveaus. De interventieniveaus 1, 2 en 3 zouden vanaf 2015 door iedere gemeente lokaal worden georganiseerd. De interventieniveaus 4 t/m 8 zouden vanaf dat moment op Drentse schaal worden ingekocht. Verder bestond het Regionaal Transitie Arrangement Drenthe uit inhoudelijke en financiële afspraken. Drenthe was hiermee landelijk een koploper en voorbeeld.



Figuur 2: De Drentse jeugdzorgketen met acht interventieniveaus uit 2013

Samenwerking tussen twaalf gemeenten

Met de voorbereiding op de decentralisatie van de jeugdhulp ontstond er **een regionale samenwerking** tussen alle twaalf Drentse gemeenten: Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo en Westerveld. Zij vormen sindsdien samen de Jeugdhulpregio Drenthe. Afspraken werden vastgelegd in de Bestuursovereenkomst coördinerende gemeente Jeugdhulp in Drenthe 2016, 2017 en 2018.

Van één naar twee inkoopregio's

In **2015 en 2016** waren de belangrijkste taken van de Jeugdhulpregio de **inkoop, het contractmanagement, het financieel beheer en de monitoring van alle jeugdzorg** voor alle twaalf gemeenten. Gemeente Hoogeveen was verantwoordelijk voor de inkoop en gemeente Emmen beheerde het geld. De transitie- en transformatieopgave werd Drenthe-breed bij het beleidsoverleg jeugd belegd. Daarmee lag de **beleidsverantwoordelijkheid voor transformatie op Drentse schaal**.

Na de zomer van 2015 ontstond er **discussie over de samenwerking op Drentse schaal**. De Noordmidden-Drentse gemeenten (Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld en Tynaarlo) gaven aan met z'n vijven de inkoop van jeugdhulp te willen organiseren. Zij hadden sinds 2014 goede ervaringen met de (voorbereidingen op de) inkoop van Wmo met z'n vijven en wilden een **inkoopmodel voor 0-100 jaar**.

In reactie daarop werd in het najaar van 2015 door de Jeugdhulpregio een **inventarisatie** uitgevoerd onder alle twaalf gemeenten. Het doel van de inventarisatie was te verkennen **op welke onderdelen draagvlak was voor samenwerking op Drentse schaal**. Er was draagvlak om het Drentse zorgordeningsmodel met de acht interventieniveaus in heel Drenthe te handhaven. Tot op de dag van vandaag wordt het zorgordeningsmodel voor de interventieniveaus 4 t/m 8 gebruikt. Ook was er draagvlak om de bovenregionale zorg gezamenlijk te contracteren. Daarentegen zagen **slechts vier à vijf gemeenten de meerwaarde van een convenant om de transformatie op Drentse schaal** voort te zetten.

Begin 2016 besloten de Noordmidden-Drentse gemeenten definitief om vanaf 2017 met z'n vijven de inkoop van jeugdhulp te organiseren. **Vanaf 2017 bestond Drenthe uit twee inkoopregio's**: Noordmidden-Drenthe en Zuid-Drenthe. Door de splitsing in twee inkoopregio's veranderden vanaf 2017 de taken van de Jeugdhulpregio. Enkele vormen van (boven)regionale jeugdzorg bleven op Drentse schaal worden ingekocht, waaronder Jeugdzorg-Plus (gesloten jeugdzorg), jeugdbescherming, jeugdreclassering en pleegzorg. Daar bleef de Jeugdhulpregio verantwoordelijk voor. Vanaf dat moment is de gemeente Hoogeveen de coördinerende gemeente voor de Jeugdhulpregio Drenthe. De Emmense rol als financieel beheerder kwam te vervallen, iedere gemeente droeg vanaf 2017 zelf zorg voor het financieel beheer.

Evaluatie over de inrichting van de Jeugdhulpregio

Aan het einde van 2018 zou de tot dan geldende bestuursovereenkomst tussen de twaalf gemeenten aflopen. Dat was aanleiding om opnieuw te kijken hoe Drentse gemeenten wilden samenwerken rond jeugdhulp. De evaluatie over de inrichting van de Jeugdhulpregio kende gedurende het jaar 2018 verschillende fasen.

Tijdens het Algemeen Bestuurlijk Overleg Jeugd (ABO Jeugd) van **december 2017** werd besloten dat de **Jeugdhulpregio Drenthe moest blijven bestaan** en dat een **evaluatie over de inrichting van de Jeugdhulpregio** moest plaatsvinden. Die evaluatie zou zowel voor de gehele Jeugdhulpregio als voor

beide inkoopregio's gedaan moeten worden. In maart 2018 is een **breed palet aan wegingscriteria** door het ABO vastgesteld: effect voor jeugdigen/verzorgers, effect voor zorgaanbieders, effect voor samenwerking (boven)regionaal/landelijk, gevolgen voor (opgebouwde) expertise/kennis/ervaring ambtelijk en bestuurlijk, gevolgen voor budget (zowel zorg- als uitvoeringskosten), gevolgen voor lokale/regionale regie (zowel intern als extern) en de gevolgen voor een dekkend zorglandschap.

Er vond **alleen een ambtelijke evaluatie** plaats op basis van bovenstaande, door bestuurders vastgestelde, wegingscriteria. Contractmanagers, beleidsadviseurs en coördinatoren toegang van de Drentse gemeenten kwamen tijdens de evaluatie tot de volgende **conclusies**:

- *"Expertise, kennis, ervaring en inzicht van gemeenten is toegenomen.*
- *De wijze van samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe heeft geen direct merkbaar gevolg voor jeugdigen.*
- *Er zijn veel overlegmomenten en schakels tussen de inkoopregio's Zuid-Drenthe, Noordmidden-Drenthe en de coördinerende gemeente.*
- *Duidelijkheid ontbreekt soms over opdrachtgeverschap, eigenaarschap, rollen en verantwoordelijkheden.*
- *Drenthe staat bovenregionaal en landelijk 'op de kaart' met mooie samenwerkingsresultaten.*
- *Door de splitsing in twee inkoopregio's zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten bij gemeenten en aanbieders toegenomen.*
- *De Drentse gemeenten hebben een gezamenlijke opgave als het gaat om een dekkend zorglandschap.*
- *Beleidsinhoudelijke thema's benaderen we zoveel mogelijk vanuit Drents perspectief."*

Op basis van deze ambtelijke evaluatie zijn tijdens het ABO Jeugd van **maart 2018** de volgende **uitgangspunten** voor de Drentse samenwerking vastgesteld:

1. *"Als 12 Drentse gemeenten willen we duurzaam samen blijven optrekken in onze verantwoordelijkheid ingevolge de Jeugdwet voor de jeugdigen en hun gezinnen in Drenthe.* ***Naar buiten presenteren we ons als één Jeugdhulpregio****.*
2. *Wij willen* ***gezamenlijk de transformatie-opgave oppakken*** *en hebben daarom met onze ketenpartners een bestuurlijke ambitie geformuleerd op transformatie (Overdrachtsdocument Statement Jeugd Drenthe). Gezamenlijke beleidsinhoudelijke thema's benaderen we vanuit Drents perspectief.*
3. *We hechten veel aan* ***lokale regie en autonomie*** *en willen hier zonder last en ruggenspraak invulling aan kunnen geven. Gemeenten willen graag regionaal en bovenregionaal samenwerken wanneer dit voordelen oplevert voor het Drentse kind en de jeugdhulp.*
4. *(Boven)regionale* ***samenwerking is noodzakelijk om te borgen dat de benodigde jeugdhulp in*** *(de nabijheid van)* ***de regio geboden kan*** *(blijven)* ***worden****.*
5. *Het* ***behouden, bundelen en samenbrengen van informatie, expertise, kennis, inzicht en ervaringen*** *levert synergie op voor alle gemeenten. We streven naar een integrale benadering.*
6. *Wij streven naar* ***administratieve lastenverlichting*** *en willen de uitvoeringskosten van de Jeugdwet beperken, zowel bij gemeenten als bij aanbieders zodat zoveel mogelijk budget beschikbaar is voor directe hulp aan jeugdigen. We streven naar efficiency zodat de verschillende thema's binnen de juiste gremia worden besproken."*

In het Plan van Aanpak Jeugdhulpregio Drenthe 2019 en verder dat tijdens hetzelfde ABO van **maart 2018** werd besproken, worden twee **aandachtspunten** genoemd:

- Er zijn diverse bespreekpunten die meer over **bedrijfsvoering** gaan dan over beleidsinhoudelijke zaken die wel met bestuurders worden besproken, maar **niet met gemeentesecretarissen**.

- Op een aantal dossiers **ontbreekt het opdrachtgeverschap** en is niet altijd duidelijk waar de verantwoordelijkheid ligt.

Ook werd tijdens het ABO van maart 2018 ingestemd met het voorstel om *"de Ambtskring [te] vragen de uitgangspunten met inachtneming van de bevindingen [van de] evaluatie en geschetste voor- en nadelen door een werkgroep te laten uitwerken en **de uiteindelijke (organisatie)structuur en uitwerking ambtelijk vast te stellen**."*

In september 2018 leidde dit tot **vier scenario's** waarover de gemeentesecretarissen een besluit zouden nemen:

1. Alle vier clusters (1 Transformatie, 2 Veiligheid, 3 Inkoop – contractmanagement – monitoring (boven)regionale jeugdhulp en 4 Regionale coördinatie / aanspreekpunt Jeugdhulpregio) onderbrengen bij één coördinerende gemeente.
2. Alleen cluster 4 (Regionale coördinatie / aanspreekpunt Jeugdhulpregio) onderbrengen bij één coördinerende gemeente. Clusters 1 (Transformatie) en 2 (Veiligheid) te verdelen onder Drentse gemeenten. Voor cluster 3 (Inkoop – contractmanagement – monitoring (boven)regionale jeugdhulp) een regionaal contract-/accountteam vormen vanuit beide inkoopregio's.
3. **Gekozen scenario:** De clusters 1 (Transformatie), 2 (Veiligheid) en 4 (Regionale coördinatie / aanspreekpunt Jeugdhulpregio) onderbrengen bij één coördinerende gemeente. Vanuit beide inkoopregio's op Drentse schaal uitvoering geven aan cluster 3 (Inkoop – contractmanagement – monitoring (boven)regionale jeugdhulp).
4. Alle vier clusters onderbrengen bij beide inkoopregio's en alles opsplitsen naar twee Jeugdhulpregio's.

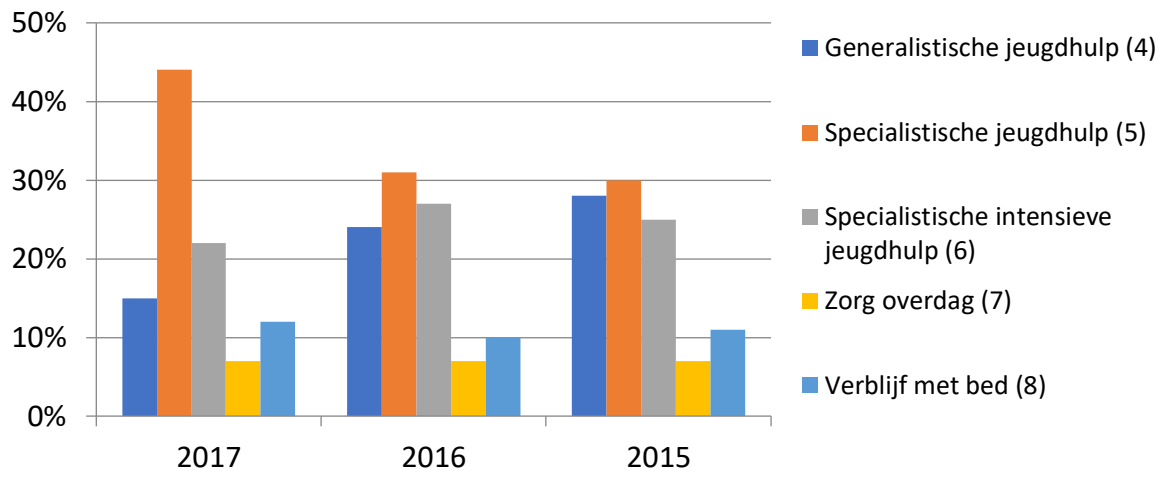
Beide inkoopregio's adviseerden het derde scenario. De **ambtskring van gemeentesecretarissen** besloot vervolgens om:

- het advies van beide inkoopregio's op te volgen en te kiezen voor het 3e scenario;
- gemeente Hoogeveen als coördinerende gemeente voort te zetten voor onbepaalde tijd.

Het gekozen scenario heeft vervolgens geleid tot een nieuwe samenwerkingsovereenkomst die **per 2019** voor onbepaalde tijd is aangegaan. Deze afspraken zijn in het hoofdstuk Huidige Jeugdhulpregio op pagina 23 beschreven.

Financiële tekorten ontstonden

Ondertussen bleek begin 2018 dat alle Drentse gemeenten geconfronteerd werden met een financieel tekort van **gemiddeld 15%** op het jeugdhulpbudget van 2017. De verwachting was dat gemeenten ook in 2018 geconfronteerd zouden worden met een tekort. Uit de Transformatiemonitor 2017 blijkt dat duurdere, specialistische jeugdhulp tussen 2015 en 2017 toenam, terwijl de goedkopere generalistische jeugdhulp juist afnam (figuur 3). Vanaf 2018 ligt de verantwoordelijkheid voor de monitoring bij beide inkoopregio's. Er is sinds die tijd geen Drentse monitor meer beschikbaar.



Figuur 3: Zorgtrajecten jeugdhulp naar interventieniveau

Bestuurders waren verontrust over de tekorten en wilden in gesprek met aanbieders. Hoewel de **inkoop niet meer door de Jeugdhulpregio** werd uitgevoerd, kwam het **vraagstuk wel in Drents verband op tafel**.

Samenwerking tussen gemeenten en aanbieders

Behalve dat gemeenten met z'n twaalven samenwerkten, werkten zij door de jaren heen ook samen met aanbieders. Dat startte al tijdens de voorbereiding op de decentralisatie bij de totstandkoming van het Regionaal Transitie Arrangement. Tussen 2015 en 2017 bestond het Bestuurlijk Platform waar zowel gemeenten als aanbieders in participeerden. Deze paragraaf beschrijft welke **inhoudelijke afspraken** gemeenten en aanbieders met elkaar maakten **vanaf de splitsing** naar twee inkoopregio's.

Statement Jeugd Drenthe

In **februari 2018**, in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen, is het Statement Jeugd Drenthe (2018) tot stand gekomen. Aan de hand van de **documentaire Alicia** gingen gemeenten, aanbieders, verwijzers, cliëntbelangenorganisaties en onderwijs **één dag** met elkaar in gesprek. De documentaire laat zien wat het met je doet als je opgroeit in kindertehuizen, hopend op een plek in een pleeggezin.

De vraag die die dag centraal stond was: *Hoe komen we met elkaar tot een substantiële vermindering c.q. halvering van het aantal kinderen zoals Alicia?*

Het antwoord, dat in het Statement Jeugd Drenthe werd vastgelegd, was:

- *"Matched care. We willen de zorg voor jeugdigen afstemmen op zijn/haar kenmerken, zoals de ernst van de problemen, mentale en sociale vaardigheden en de opvoedvaardigheden van de ouder(s).*
- *Samenbrengen van kennis en ervaring van generalisten en specialisten.*
- *Gebruik van effectief bewezen programma's en kennisinstituten.*
- *Actief inzetten en investeren op preventie."*

Transformatieplan Zorg voor de Jeugd 2018-2020

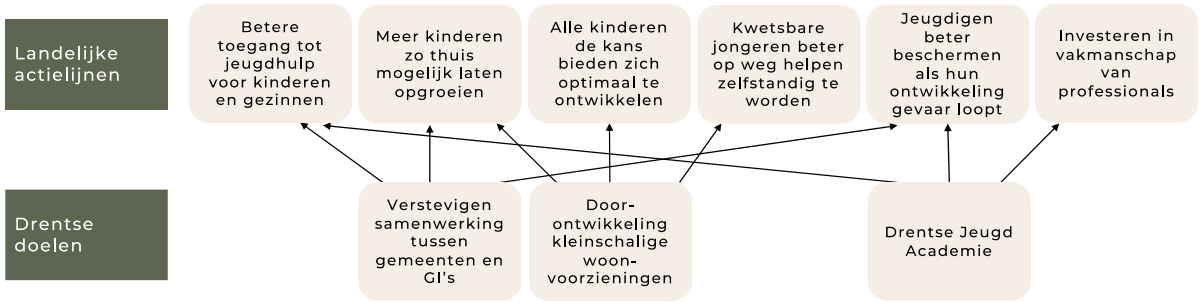
In **april 2018** presenteerde het Rijk vervolgens het **landelijke actieprogramma Zorg voor de Jeugd**, waar ook financiële middelen voor beschikbaar werden gesteld. Het Rijk formuleerde zes actielijnen:

- Actielijn 1: Betere toegang tot jeugdhulp voor kinderen en gezinnen.

- Actielijn 2: Meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien.
- Actielijn 3: Alle kinderen de kans bieden zich te ontwikkelen.
- Actielijn 4: Kwetsbare jongeren beter op weg helpen zelfstandig te worden.
- Actielijn 5: Jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt.
- Actielijn 6: Investeren in vakmanschap.

In navolging op het landelijke actieprogramma is in Drenthe in **september 2018** het **Transformatieplan Zorg voor de Jeugd Jeugdhulpregio Drenthe 2018-2020** vastgesteld, wat later het programma Envedder zou gaan heten. In dit plan stond: *"Vanuit de gemeenten ontstaat er behoefte om te komen tot concrete afspraken met zorgaanbieders vanuit een **gezamenlijk gevoelde urgentie en verantwoordelijkheid van gemeenten en zorgaanbieders om de jeugdhulp betaalbaar en beschikbaar te houden**. Dit moet zijn beslag krijgen in een Bestuurlijk Transformatie Akkoord Jeugdhulp Drenthe waarin deze gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt vertaald naar inspanningsverplichtingen voor zowel gemeenten als zorgaanbieders. (…) Belangrijk is dat het akkoord dient om de transformatie van de jeugdhulp in Drenthe een impuls te geven en op basis van het akkoord gemeenten en zorgaanbieders aangesproken kunnen worden op de gezamenlijke verantwoordelijkheid."*

De landelijke insteek was om via een zestal actielijnen een impuls te geven aan de transformatie-beweging. Het Drentse plan is in samenspraak met aanbieders tot stand gekomen. Er was grote betrokkenheid van zowel aanbieders, cliëntenbelangenorganisaties als gecertificeerde instellingen. Ook beide inkoopregio's waren betrokken. Iedereen committeerde zich aan **drie transformatiethema's**:
- een Drentse Jeugdacademie;
- afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten over verwijzingen;
- ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen.



Figuur 4: Visuele weergave van het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd Drenthe 2018-2020

In het Transformatieplan werd ook gesproken over de volgende **voorwaarden om te kunnen transformeren**:
- een (boven)regionaal expertteam dat aanwezig is voor complexe zorgvragen: destijds ingevuld door PRACHT = Plan Reductieniveau 8, wat later de Drentse Experttafel zou worden;
- (proces)afspraken over de aanpak van wachtlijsten en wachttijden;
- meerjarige inkoopcontracten;
- consequente vertaling van inkoopcontracten naar uitvoeringsvarianten van het programma Informatievoorziening Sociaal Domein;
- een gezamenlijke visie op de doorontwikkeling van de lokale teams: de afspraak was dat dat een lokale verantwoordelijkheid is en invulling op Drentse schaal door kennisuitwisseling plaatsvindt).

Er zijn in het Transformatieplan **geen afspraken gemaakt door wie en op welke wijze** aan deze voorwaarden zou worden voldaan.

Bestuurlijk Transformatie Akkoord 2019-2022

In **december 2018** werd het Bestuurlijk Transformatie Akkoord (BTA) ondertekend door gemeenten en aanbieders, vanwege de *"gezamenlijk gevoelde urgentie en verantwoordelijkheid van gemeenten en zorgaanbieders om de jeugdhulp **betaalbaar en beschikbaar** te houden".* Dit leidde tot de volgende **ambitie**: *"De 12 Drentse gemeenten en de 5 grootste jeugdzorgaanbieders willen gezamenlijk zorgdragen voor een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten."*

De volgende **doelen en uitgangspunten** werden gesteld:

- *"Meer preventie, eigen verantwoordelijkheid, benutten eigen kracht en sociale netwerk van kinderen en hun ouders.*
- *Kinderen en jongeren naar vermogen mee laten doen, door normaliseren, ontzorgen en niet onnodig medicaliseren.*
- *Sneller jeugdhulp op maat, dicht bij huis, om zo beroep op gespecialiseerde zorg te verminderen.*
- *Betere samenwerking: 1-gezin, 1-plan, 1-regisseur, door ontschotting van budgetten.*
- *Meer ruimte voor professionals, door terugdringen regeldruk."*

Er werd in het Bestuurlijk Transformatie Akkoord gesproken over een **strategische alliantie**:
*"Om de transformatie vorm te geven is er '**transformationeel leiderschap**' nodig. Kenmerkend voor dat leiderschap zijn een duidelijke visie en focus op een beter resultaat voor de cliënten en gezinnen, het aangaan van allianties en een sterk commitment daaraan, de bereidheid om de eigen organisatie te veranderen en het inspireren en motiveren van de betrokkenen."*

Ook werd afgesproken om vanuit de bedoeling te werken:
*"We constateren dat de denkrichting de afgelopen periode van zowel de gemeenten als de zorgaanbieders vooral vanuit de systeemwereld is geweest en dat we daarmee de aansluiting op 'de bedoeling' (van de transformatie) kwijtgeraakt zijn. We willen meer en nadrukkelijk aansluiten bij de leefwereld van kinderen, jongeren en ouders. Waarbij het vasthouden aan '**de bedoeling**' en de transformatiedoelen van de Jeugdwet het uitgangspunt is."*

Programma Envedder

In **2019** werd gestart met de **uitvoering van het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd**. Tegelijkertijd werd aandacht besteed aan de **communicatie** over de activiteiten en de in gang gezette beweging. Er werd een communicatieplan opgesteld en onder begeleiding van een communicatie- en participatiebureau is in **2020** de **naam Envedder** geboren. Het programma Envedder geeft daarmee uitvoering aan de drie doelen van het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd Drenthe. Een uitgebreide beschrijving van het programma Envedder is te vinden in het hoofdstuk Huidige Jeugdhulpregio op pagina 25.

Regiovisie Jeugd Drenthe 2021-2025

Na het Statement Jeugd Drenthe, het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd, dat later Envedder werd, en het Bestuurlijk Transformatie Akkoord moest er ook een regiovisie komen. De regiovisie is de Drentse uitwerking van de **Norm voor Opdrachtgeverschap**. De Norm voor Opdrachtgeverschap is het antwoord van de VNG op het voornemen van het Rijk om regionale samenwerking wettelijk te verplichten. In de Norm voor Opdrachtgeverschap staan **niet-vrijblijvende afspraken** tussen gemeenten binnen een regio. Lees meer over de Norm voor Opdrachtgeverschap in het hoofdstuk Landelijke ontwikkelingen op pagina 40.

De Regiovisie is **een bundeling van eerder gemaakte afspraken** die vervolgens besproken zijn met beide inkoopregio's, aanbieders, cliëntenraden, toegangen, onderwijs, rechtbank, Raad voor de Kinderbescherming, welzijnsorganisaties en huisartsen.

In de Regiovisie wordt eerst de **maatschappelijke opgave** verwoord met enkele feiten en cijfers. Vervolgens wordt de Drentse **visie** beschreven, waaronder het versterken van het gewone leven en transformationeel leiderschap. De zes actielijnen uit het landelijke actieprogramma Zorg voor de Jeugd van 2018 zijn als **leidende principes** opgenomen. Vervolgens zijn afspraken over de **(boven)regionale samenwerking** beschreven, waaronder de samenwerking met het onderwijs en in 3Noord-verband. De **toegang tot de jeugdhulp** is beschreven aan de hand van de vijf basisfuncties die volgens de Norm voor Opdrachtgeverschap lokaal georganiseerd moeten zijn: een veilige leefomgeving, tijdig signaleren van de vraag, vindbare en toegankelijke hulp, handelen met een brede blik en leren en verbeteren. Ook de wijze waarop de verbinding tussen toegangen en gecontracteerde hulp plaatsvindt en de Drentse Experttafel hebben een plek. Over de **governance** is opgenomen *"De Drentse regionale samenwerking is geformaliseerd in een meerjarige, niet vrijblijvende samenwerkingsovereenkomst tussen de 12 gemeenten. Met als doel de colleges van de 12 gemeenten te ondersteunen in de uitvoering van de taken in het kader van de Jeugdwet."* Tot slot is de wijze waarop **sturing en bekostiging van de jeugdhulp** plaatsvindt uitgewerkt, waaronder de inkoopstrategie, zorgvuldigheidseisen voor de inkoop, afspraken over het beperken van de administratieve lasten en afspraken over reële tarieven.

De Drentse Regiovisie is door alle Drentse colleges voor **vier jaar vastgesteld**. Elke gemeente heeft zelf de overweging gemaakt om de regiovisie al dan niet voor te leggen aan de gemeenteraad.

De geschiedenis geduid

Uit de interviews die voor deze analyse zijn afgenomen, blijkt dat bestaande afspraken en structuren in de Jeugdhulpregio vaak worden verklaard vanuit een historisch perspectief. De dingen zijn zoals ze zijn, omdat ze zo zijn ontstaan. Voor een analyse van de samenwerking is het duiden van het historisch perspectief daarom relevant.

Met weinig intrinsieke motivatie toch samen transformeren

Ondanks een **Drentse minderheid van vier à vijf gemeenten** die in de bestuursperiode 2014-2018 meerwaarde zagen in een Drents convenant om de samenwerking op Drentse schaal voort te zetten, ontstond in het voorjaar van 2018 toch het Drenthe-brede Statement Jeugd Drenthe. Dit statement vormde de basis voor het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd. Juist in de periode dat er bij gemeenten bestuurswisselingen plaatsvonden, lijkt de samenwerking met aanbieders geïntensiveerd te worden. Daarmee bleek de basis gelegd te zijn voor samenwerkingsafspraken met aanbieders voor de bestuursperiode 2018-2022.

Het Statement Jeugd Drenthe, dat de basis vormde voor het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd, komt niet alleen **in slechts één dag** tot stand. Het komt ook slechts **een maand vóór de gemeenteraads-verkiezingen** tot stand. Bovendien raakt de anderhalf uur durende, indringende documentaire Alicia, over een meisje dat al vier jaar in een kindertehuis wacht op plaatsing in een pleeggezin, in het hart. Deze documentaire werd op die dag gezamenlijk bekeken. Het is daarom denkbaar dat het zakelijke perspectief die dag nauwelijks onderwerp van gesprek was. En, hoewel het statement was **bedoeld als overdrachtsdocument** voor nieuwe bestuurders, werd ook de conclusie getrokken dat sinds die dag *"een*

beweging is gestart waar we allemaal eigenaar van zijn en waar we allen de verantwoordelijkheid voor voelen om dit verder te brengen, zowel regionaal als lokaal."

Het is goed voorstelbaar dat, met het hart op de juiste plek, gepoogd is om nieuwe bestuurders de juiste richting mee te geven. Mogelijk ook omdat het Rijk begin 2018 geld beschikbaar stelde om de transformatie te versterken. Toch komt het, terugblikkend op het verleden, tamelijk sturend over om in het kader van overdracht naar nieuwe bestuurders een indringende documentaire de basis te laten zijn van Drentse samenwerking rond transformatie. Met **te weinig oog voor de zakelijke kant**, terwijl gemeenten juist in diezelfde periode geconfronteerd werden met **financiële tekorten** over 2017. De conclusie van eind 2015, dat slechts vier à vijf gemeenten de meerwaarde zagen om op Drentse schaal samen te werken, verdween naar de achtergrond.

Het Statement Jeugd Drenthe leidde tot het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd 2018-2020, waarvan de activiteiten in het programma Envedder werden verankerd. Het plan werd verdiept met het Bestuurlijk Transformatie Akkoord 2019-2022. Met nieuwe bestuurders, de ogenschijnlijke wens om op Drentse schaal te willen samenwerken op transformatie, commitment tussen gemeenten en aanbieders dat in een akkoord is vastgelegd en met geld vanuit het Rijk **lijkt de Drentse samenwerking in 2018-2019 op te bloeien**. In 2021 is, onder landelijke druk, het geheel gebundeld in de Regiovisie jeugd Drenthe.

Zo kon het gebeuren dat met **weinig intrinsieke motivatie van de twaalf gezamenlijke gemeenten** toch flink is geïnvesteerd om met aanbieders tot Drentse afspraken te komen, terwijl de Jeugdhulpregio (op enkele onderdelen na) geen mandaat meer had voor de inkoop van jeugdhulp. Dat was immers belegd bij de twee ontstane inkoopregio's.

We concluderen ook dat er weliswaar goed is nagedacht over zaken, maar dat dingen ook weer naar de achtergrond zijn verdwenen. Dit **gebrek aan collectief geheugen** ontneemt de samenwerking de mogelijkheid om als vanzelfsprekend terug te kunnen grijpen op gezamenlijke herinneringen.

Ambivalentie in de samenwerking

Op verschillende momenten spreekt er ambivalentie uit afspraken die tussen de twaalf gemeenten gemaakt werden. Die ambivalentie leidt tot **weinig concrete afspraken**.

Dat blijkt bijvoorbeeld uit de uitgangspunten voor de Drentse samenwerking die tijdens het ABO van maart 2018 zijn vastgesteld, nadat de evaluatie over de inrichting van de Jeugdhulpregio was uitgevoerd. Enerzijds bestond de wens om gezamenlijke **beleidsinhoudelijke thema's vanuit Drents perspectief** te benaderen, maar onduidelijk bleef op welke thema's (*"wanneer dit voordelen oplevert voor het Drentse kind en de jeugdhulp"*). Anderzijds werd veel waarde gehecht aan **lokale regie en autonomie** en was de wens om daar *"zonder last en ruggenspraak invulling aan te kunnen geven"*.

Ook uit de **Regiovisie Jeugd Drenthe** spreekt ambivalentie. Enerzijds wordt er gesproken over **een niet-vrijblijvende overeenkomst**, als reactie op het voornemen van het Rijk om regionale samenwerking wettelijke te verplichten. Anderzijds heeft de regiovisie het doel **om gemeenten te ondersteunen** in de uitvoering van de Jeugdwet, wat juridisch klopt en tegelijk de autonomie bevestigd.

Steeds weer klinkt door dat gemeenten geen autonomie wilden inleveren en tegelijkertijd niet-vrijblijvende afspraken wilden maken, soms onderling en soms met aanbieders. Dat is **onverenigbaar** met elkaar. Bij niet-vrijblijvende samenwerkingsafspraken lever je per definitie autonomie in.

Huidige Jeugdhulpregio

Het vorige hoofdstuk, over de geschiedenis van de samenwerking, ging over de eerste invalshoek van de analyse. De **tweede invalshoek** van de analyse is de samenwerking in de huidige Jeugdhulpregio. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens het aantal jeugdigen, de huidige samenwerkingsafspraken, de financiële en personele middelen, het programma Envedder en de structuur en organisatie en beschreven. In de laatste paragraaf worden conclusies getrokken over de huidige Jeugdhulpregio.

Aantal jeugdigen

In Drenthe wonen in totaal bijna 100.000 jeugdigen in de leeftijd van 0 tot 18 jaar. Bijna 60.000 van hen wonen in de inkoopregio Zuid-Drenthe en bijna 40.000 in de inkoopregio Noordmidden-Drenthe.

Gebied	Aantal
Borger-Odoorn	4.618
Coevorden	6.774
Emmen	20.251
Hoogeveen	11.706
Meppel	7.269
Westerveld	3.332
De Wolden	4.830
Regio Zuid-Drenthe	**58.780**
Aa en Hunze	4.581
Assen	14.385
Midden-Drenthe	6.357
Noordenveld	5.988
Tynaarlo	7.445
Regio Noordmidden-Drenthe	**38.756**
Provincie Drenthe	**97.536**

Tabel 1: Aantal 0-18-jarigen op 1 januari 2021, bron CBS

Huidige samenwerkingsafspraken

In deze paragraaf worden de huidige samenwerkingsafspraken beschreven, waaronder de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst, beschikbare financiële middelen en personele inzet.

Samenwerkingsovereenkomst

Vanaf **januari 2019** zijn de samenwerkingsafspraken vastgelegd in de **Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulpregio Drenthe** die voor onbepaalde tijd is aangegaan. Hierin zijn afspraken gemaakt over de taken en rollen van de coördinerende gemeente, die van de twee inkoopregio's en van de gezamenlijke gemeenten.

De **coördinerende gemeente** heeft een regionale, coördinerende rol, faciliteert de Jeugdhulpregio, is eerste aanspreekpunt namens de Jeugdhulpregio en draagt zorg voor vertegenwoordiging namens de Jeugdhulpregio. Deze gemeente is financieel penvoerder, organiseert en faciliteert de regionale overleggen en doet periodiek verslag aan de gezamenlijke gemeenten. Deze gemeente draagt zorg voor **procesregie** op de de clusters 1 Transformatie en 2 Veiligheid, te weten:

- Transformatieplan Jeugdhulpregio Drenthe 2018-2020
- Academische functie Accare
- Kennisplatform Kind en (Echt)Schtscheiding (KEES)
- Crisishulpverlening Spoed4Jeugd
- Drentse Verwijsindex (DVI)
- Lectoraat kindermishandeling
- Plaatsingscommissie (PC) Noord
- Stichting Pleegwijzer
- Verbinding met de veiligheidsketen

De **inkoopregio's** geven op het niveau van de Jeugdhulpregio uitvoering aan de inkoop, het contract- en kwaliteitsmanagement en de monitoring van pleegzorg, gecertificeerde instellingen en Jeugdhulp-Plus-voorzieningen. Daarnaast zijn de inkoopregio's ieder verantwoordelijk voor de inkoop van alle overige jeugdhulp in de eigen inkoopregio.

De **gezamenlijke gemeenten** dragen zorg voor uitvoering van de regionale opdrachten ten aanzien van de clusters 1 Transformatie en 2 Veiligheid. Verder is afgesproken dat de gemeenten naar rato mankracht leveren om alle taken van de Jeugdhulpregio (dus ook voor de uitvoering van de taken van de coördinerende gemeente en de inkoopregio's) uit te voeren.

Daarnaast zijn er in de samenwerkingsovereenkomst **financiële afspraken** gemaakt, waaronder de verdeelsleutel die in de volgende paragraaf aan bod komt.

Financiële middelen

In 2021 is er door de Jeugdhulpregio bijna **€ 850.000** uitgegeven. Deze middelen worden gebruikt voor **structurele activiteiten**. Bijna 80% hiervan gaat naar zorg(gerelateerde) inkoop zoals het crisismeldpunt Spoed4Jeugd Drenthe, huisvestigingsvergoeding voor gesloten jeugdhulp, ondersteuning aan pleeggezinnen door Pleegwijzer, de Drentse Verwijsindex en het lectoraat kindermishandeling. De overige bijna 20% zijn gebruikt voor personele inzet door de coördinerende gemeente.

In de samenwerkingsovereenkomst is een **verdeelsleutel** opgenomen. De verdeelsleutel is naar rato van de gemiddelde rijksbijdrage jeugd op basis van de meicirculaires over de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 van gemeenten. Deze verdeelsleutel wordt **tot op heden gebruikt**, omdat vanaf 2019 niet meer is na te gaan wat de rijksbijdrage. Vanaf 2019 is de rijksbijdrage jeugd namelijk aan de algemene uitkering toegevoegd en zijn het geen geoormerkte middelen meer. De verdeelsleutel is als volgt: Aa en Hunze (4,3%), Assen (18,3%), Borger-Odoorn (4,9%), Coevorden (6,3%), De Wolden (2,9%), Emmen (24,7%), Hoogeveen (13,1%), Meppel (6,9%), Midden-Drenthe (5,7%), Noordenveld (4,7%), Tynaarlo (5,0%) en Westerveld (3,1%).

Daarnaast is er in 2019 **incidenteel geld** beschikbaar gekomen uit het Transformatiefonds. Drenthe ontving **€ 2.977.725** (voor de jaren 2018, 2019 en 2020 elk een bedrag van € 992.575) voor de uitvoering van het Transformatieplan dat in Drenthe later onder de noemer **Envedder** invulling heeft gekregen. Van

de beschikbare middelen is tot en met 2021 nog geen 45% besteed. De resterende 55% worden in 2022 en 2023 besteed. De middelen worden gebruikt voor de projecten Zorgmakelaars, Kleinschalige woonvoorzieningen, FACT 2.0, Drentse Experttafel, Drentse Jeugdacademie en het Bestuurlijk Transformatie Akkoord.

Er is afgesproken dat de inzet van de programmamanager en de projectleiders Envedder wordt gefinancierd uit de beschikbare transformatiegelden. Er is een **afspraak** dat gemeenten die ambtelijke inzet plegen voor Envedder, dat kunnen declareren voor € 80 per uur. Dat geldt niet voor ambtenaren die andere taken voor de Jeugdhulpregio uitvoeren.

Personele inzet

Voor de Jeugdhulpregio Drenthe zijn verschillende medewerkers, veelal parttime, werkzaam. Voor de taken van de coördinerende gemeente zijn 4 medewerkers beschikbaar met in totaal 29 uren per week. Dat is gemiddeld 7,3 uren per week per medewerker.

Functie	Uren per week
Regiomanager	14 uur
Regiosecretaris	5 uur
Financieel adviseur	8 uur
Financieel-administratief medewerker	2 uur
Totaal	**29 uur**

Tabel 2: beschikbare functies voor de taken van de coördinerende gemeente

Voor het programma Envedder zijn 23 medewerkers beschikbaar met in totaal (minimaal) 183 uren per week. Dat is gemiddeld 8 uur per week per medewerker.

Programma/Project	Functie	Uren per week
Envedder	Programmamanager	14
Envedder	Programmasecretaris	9
Envedder	Communicatieadviseur (regiefunctie)	8
Envedder Dialoogtafel	Procesbegeleider Bestuurlijk Transformatie Akkoord	4
Drentse Jeugdacademie	Projectleider Communicatieadviseur	16 6
Kleinschalige woonvoorzieningen	Projectleider	13
Zorgmakelaar	Projectleider Twee zorgmakelaars (32 + 36)	4 68
Drentse Experttafel	Projectleider Twee voorzitters (2 x 8 uur/maand) Procesbegeleider (1) Procesondersteuner (secretarieel)	*16* *4* *Afhankelijk v inzet* *6*
Regie op 3	Procesregisseur Procesbegeleiders (6 x 2 uur/week)	*3* *12*
Totaal		**(minimaal) 183**

Tabel 3: beschikbare functies voor taken programma Envedder

Programma Envedder

Deze paragraaf beschrijft het programma Envedder dat een tijdelijk karakter kent. Het programma kende oorspronkelijk drie projecten, waar in de loop van de jaren verschillende projecten aan zijn toegevoegd die hier allen aan bod komen. Ook wordt beschreven op welke wijze de projecten verweven zijn met activiteiten die voortkomen uit het inspectierapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd.

"Envedder is een zak met geld."

Drie oorspronkelijke projecten

Het programma Envedder is gestart met de drie doelen uit het **Transformatieplan Zorg voor de Jeugd 2018-2020**. Zie de visuele weergave van het Transformatieplan in figuur 4 op pagina 18. De resultaten die het Transformatieplan moesten opleveren waren:

- Op 1 juli 2019 een **Drentse Jeugdacademie** operationeel hebben *"waarin kennis van en voor generalisten en specialisten samen met ervaringsdeskundigen bij elkaar wordt gebracht en gedeeld over o.a. innovatie, effectief bewezen methodieken, best practices en gecontracteerde jeugdhulp op alle niveaus. Dit draagt zowel op inhoud als op proces bij aan een bestendige jeugdhulpverlening aan de kinderen en jeugdigen in Drenthe."*
- Eind 2019 een effectieve manier gevonden hebben om de **afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten** te verbeteren voor jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel: *"De match van vraag en aanbod vergt een doorontwikkeling. We willen invulling geven aan deze wens tot gezamenlijke doorontwikkeling, betere samenwerking tussen betrokken partijen, minder overlap en gedeelde afwegingscriteria. Dat zorgt voor een beter overleg en een verkorting van de doorlooptijd."*
- Eind 2020 meer passende hulp voor kwetsbare jeugdigen en hun gezin realiseren in de vorm van **kleinschalige woonvoorzieningen**. *"De verwachting is dat met passende kleinschalige woonvoorzieningen kwetsbare jongeren aan een steviger en duurzaam fundament kunnen bouwen, waarmee zij zichzelf autonoom kunnen door ontwikkelen."* Een kleinschalige woonvoorziening is een vorm van jeugdhulp met verblijf waarin een klein aantal kinderen en jongeren met complexe problemen woont en een beperkt aantal vaste professionele opvoeders werkt. In Drenthe is aan die definitie toegevoegd dat er een ondersteuningsbehoefte is die kennis en expertise vereist vanuit samenwerkende aanbieders (domein overstijgend).

In mei 2022 constateren we het volgende:

- Het **eerste kenniscafé** van de Drentse Jeugdacademie heeft in januari 2022, tweeëneenhalf jaar later dan de bedoeling was, plaatsgevonden. Op het moment van dit schrijven, medio mei 2022, hebben er drie kenniscafé's plaatsgevonden. Er is geen kennis-, leer- of werkagenda voor de Drentse Jeugdacademie.
- Vanaf april 2020 zijn er twee **zorgmakelaars** aangesteld om de samenwerking tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen te verbeteren. Hiermee is een effectieve manier gevonden om de afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten te verbeteren. Er lijkt tevredenheid over deze werkwijze.
- Voor de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen is eerst een **veldonderzoek** naar de aard en omvang ervan uitgevoerd. De aard van de problematiek kon worden geschetst, maar over de noodzakelijke omvang kon moeilijk een advies gegeven worden. Vanuit de gedachte 'niet het kind,

maar de expertise reist' hebben een vijftal grote aanbieders het initiatief genomen en in de 2020 gewerkt aan een **businessplan** voor kleinschalig specialistisch wonen. Dit businessplan kent twee sporen:

- het **Reizend Specialistisch Team**: een team van inhoudelijk experts dat op locatie tijdelijk ondersteuning biedt;
- **Kleinschalig Specialistisch Wonen**, waarbij jongeren duurzaam en zo thuis mogelijk wonen.

Begin 2022 zijn er nog altijd geen kleinschalige woonvoorzieningen gerealiseerd en is er ook geen Reizend Specialistisch Team. Het project kleinschalige woonvoorzieningen is in het hoofdstuk Ervaren samenwerking als casus nader beschreven (zie pagina 49).

De drie **oorspronkelijke doelen van Envedder zijn vertraagd of nog altijd niet gerealiseerd**. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bijna € 3 miljoen die voor de jaren 2018, 2019 en 2020 beschikbaar waren voor het Transformatieplan eind 2020 nog lang niet uitgegeven zijn. Eind 2021 was nog niet de helft van de middelen besteed. De huidige **begroting** geeft ruimte voor activiteiten tot eind 2023.

Vijf aanvullende projecten

In de loop van de jaren zijn er diverse andere projecten onderdeel geworden van Envedder, die worden gefinancierd uit de middelen die bedoeld waren voor het Transformatieplan met de drie oorspronkelijke doelen. Figuur 5 op pagina 28 is een visuele weergave van het programma Envedder anno 2022.

De volgende projecten zijn toegevoegd:

- Het **Bestuurlijk Transformatie Akkoord** met bestuurlijke dialoogtafels waar vier wethouders en bestuurders van de vijf grootste aanbieders elkaar spreken. Het succes hiervan is dat gemeenten en aanbieders op bestuurlijk niveau met elkaar in gesprek zijn, wat op zichzelf voor een goede onderlinge verstandhouding zorgt.
- **Regie op 3**, een aanpak waarmee een ‘pas op de plaats’ wordt georganiseerd voor jeugdigen met langdurige, gestapelde en herhaalde jeugdhulptrajecten waar effecten (deels) uitblijven. Er zijn zes procesbegeleiders beschikbaar, waarvan er drie in dienst zijn bij een gemeente (Emmen, Assen en Borger-Odoorn) en drie in dienst van een aanbieder. Zij kunnen door heel Drenthe worden ingezet. Iedere procesbegeleider kan jaarlijks zes casussen voor zijn/haar rekening nemen, waarmee jaarlijks 36 jeugdigen in Drenthe ondersteund kunnen worden. Regie op 3 zou vaker als methode ingezet kunnen worden en beter ingebed kunnen worden in bestaande structuren.
- **Mocking Bird** is een aanbod waarbij zes tot tien pleeggezinnen worden gekoppeld aan een zogenaamde hub home: een (voormalig) pleeggezin dat getraind en betaald wordt om andere pleeggezinnen bij te staan met een luisterend oor en advies. Er is een werkgroep die nadenkt over implementatie hiervan in Drenthe, voortkomend uit het project Kleinschalige woonvoorzieningen.

Daarnaast zijn er nog twee structurele activiteiten onderdeel van Envedder geworden. Beide dragen ook bij aan het doel om jeugdigen en gezinnen eerder passende ondersteuning te kunnen bieden.

- De **Drentse Experttafel**: een door het Rijk opgelegde verplichting voor iedere Jeugdhulpregio om een expertteam te hebben. De Drentse Experttafel is er om voor jeugdigen met een complexe zorgvraag tijdig passende hulp te organiseren. Hiervoor zijn structureel middelen beschikbaar, de uitvoering wordt dus niet uit de Envedder-middelen gefinancierd. De Drentse Experttafel is zinvol en vraagt om doorontwikkeling, met name door inbedding in bestaande structuren.

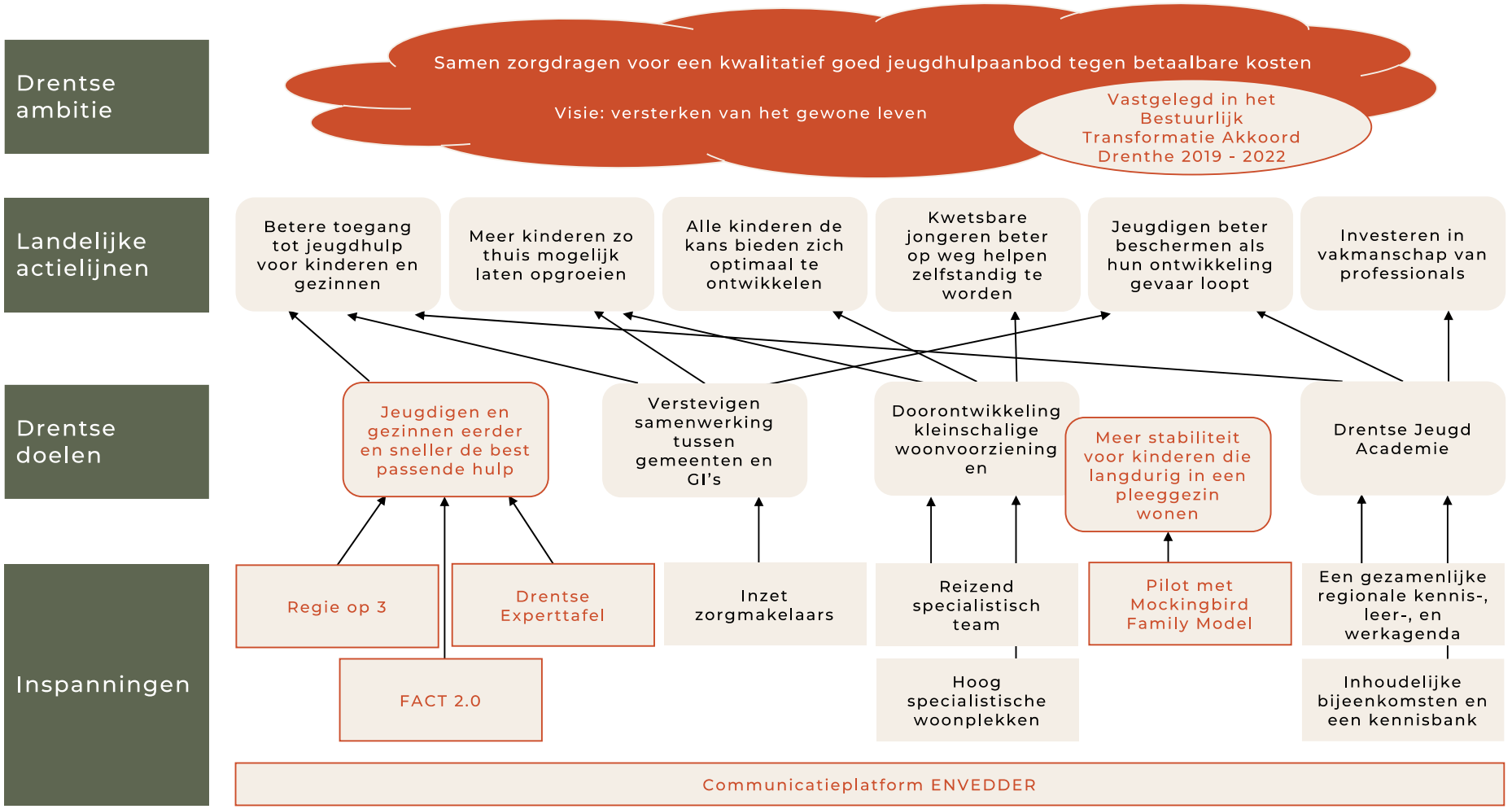
- **FACT 2.0** is een team dat beschikbaar is voor jeugdigen tot en met 23 jaar waarbij eerdere hulpverlening niet is aangeslagen of lastig op gang komt, met (een vermoeden van) psychiatrische problematiek en problematiek op meerdere levensgebieden. Het FACT 2.0 wordt gefinancierd uit Envedder-middelen, maar de verantwoordelijkheid voor het dossier ligt bij de VDG-commissie Gezondheid & Welzijn.

Tot slot zijn ook **communicatieactiviteiten** onderdeel van Envedder geworden. In 2020 is de uitvoering van het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd onder de naam **Envedder** voortgezet. Het doel daarvan is om de **transformatiebeweging** in Drenthe zichtbaar te maken.

We concluderen dat **vijf van de acht projecten** zich richten op **jeugdigen met complexe problematiek die vastlopen in de hulpverlening**. Zowel de Zorgmakelaar, kleinschalige woonvoorzieningen, Regie op 3, de Drentse Experttafel en het FACT-jeugdteam zijn er om voor deze specifieke groep jongeren beter passende of tijdig passende hulp te organiseren.

Weinig programmatische en projectmatige aanpak

Hoewel Envedder een programma is en uit projecten bestaat, wordt er weinig projectmatig gewerkt. Zo zijn er **geen heldere opdrachten** per project geformuleerd. Er waren ook **geen begrotingen per project**. De uitspraak *"Zo lang er geld is, is er een project"* is veelzeggend. Laat staan dat er programmatisch gewerkt wordt, waarin projecten en projectleiders normaliter een onderlinge verbondenheid kennen om tot een gezamenlijk programmadoel te komen. Het is dan ook begrijpelijk dat het voor de betrokken communicatieadviseur niet altijd eenvoudig was om met communicatie-uitingen de transformatiebeweging zichtbaar te maken.



Figuur 5: Visuele weergave programma Envedder in 2022
Rode, omlijnde onderdelen zijn tussen 2019 en 2022 toegevoegd aan het programma Envedder.

Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd

In 2019 hebben de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJV) in het rapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd geoordeeld dat de wijze waarop de **jeugdbescherming en jeugdreclassering** op dat moment werd uitgevoerd **niet acceptabel** was. De inspecties oordeelden dat de overheid onvoldoende haar verantwoordelijkheid nam om kinderen te beschermen die ernstig in hun ontwikkeling werden bedreigd. Daarnaast constateerden zij structurele problemen die ertoe leidden dat de jeugdbeschermingsketen maximaal onder druk stond. De inspecties vonden dat er direct stappen moesten worden gezet die ertoe leidden dat kwetsbare kinderen zonder vertraging hulp zouden krijgen.

Het is **onduidelijk wie in Drenthe verantwoordelijk is** voor verbeteringen. De meeste activiteiten die uit het inspectierapport volgden, vallen onder de vlag van Envedder. Daarom heeft het hier een plek gekregen in de analyse.

In 2020 en 2021 volgden de inspecties de activiteiten die moesten leiden tot een directe verbetering op de korte termijn en tot structurele verbetering op de langere termijn. In de voortgangsrapportage van oktober **2020** deden de inspecties verslag van de eerste bevindingen. De inspecties zagen dat er **voor de langere termijn een positieve beweging** in gang was gezet, maar stelden tegelijkertijd vast dat de jeugdbescherming en jeugdreclassering **nog niet op orde** waren. Om die reden hebben de inspecties gevraagd om een doorbraak te forceren voor alle kinderen met een jeugdbeschermings- of jeugdreclasseringsmaatregel door middel van een onorthodoxe, actiegerichte aanpak, de **doorbraakaanpak.**

In februari en maart 2021 hebben de inspecties tijdens de verdiepende **praktijktoets** getoetst of kinderen met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel door de toepassing van de doorbraakaanpak tijdig een jeugdbeschermer, een gedragen koers en passende hulp hadden. In juli 2021 hebben de inspecties het landelijke en regiorapport Vervolgtoezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd gepubliceerd, waarin de resultaten en conclusies van de gesprekken en de praktijktoets zijn beschreven.

De **regiorapportage** gaat primair in op de situatie bij Jeugdbescherming Noord (Groningen en Drenthe) en is **positief**. Dat in de regio Groningen/Drenthe tot dit oordeel gekomen is, is het resultaat van een **intensief verbetertraject.** Daarnaast is in de regio met behulp van alle betrokkenen een doorbraakaanpak ingericht waarbij de **Drentse Experttafel** een stevige rol heeft gekregen. De Inspecties sluiten de regiorapportage af met een aantal acties waarop vanuit **regulier toezicht** toegezien zal worden:

- De regio zet de **doorbraakaanpak** voort voor kinderen met een jeugdbeschermings- en/of jeugdreclasseringsmaatregel die nu wachten op passende hulp.
    - In Drenthe hebben de **zorgmakelaars** een actieve rol in de doorbraakaanpak. De zorgmakelaar verbindt de jeugdbeschermer/-reclasseerder en de betreffende gemeente/toegang aan elkaar om passende hulp te organiseren.
    - Ook zien we in Drenthe het aantal aanmeldingen bij de **Drentse Experttafel** toenemen. De Drentse Experttafel heeft zichzelf doorontwikkeld, waardoor gesteld kan worden dat het fundament staat. Er wordt gewerkt met verklarende analyses, aanmeldformulieren en de uitkomsten worden gemonitord.
- Gemeenten maken het direct mogelijk dat gecertificeerde instellingen de noodzakelijk geachte **hulp zonder vertraging** kunnen inzetten. Dat wil zeggen dat de inzet van hulp onverwijld plaatsvindt en dat de noodzakelijk geachte hulp niet wordt heroverwogen door de gemeente. In Drenthe speelt dit

voornamelijk wanneer hulp wordt ingezet die niet gecontracteerd is, in die gevallen kan niet direct zonder vertraging hulp ingezet worden. Dit is punt van aandacht, waarbij de **zorgmakelaars** actief betrokken zijn.

- De regio zorgt voor **structureel en laagdrempelig overleg** tussen gemeenten en gecertificeerde instellingen. Dit overleg heeft geresulteerd in een Plan van Aanpak, met als doel om te investeren in de samenwerkingsrelatie tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten. Dit heeft geleid tot een betere samenwerking.
- De regio maakt binnen drie maanden een plan dat leidt tot een **toereikend hulpaanbod**:
  - voor jeugdigen die vanwege hun problematiek in de gezinssituatie niet bij hun ouders kunnen wonen;
  - bij complexe scheidingen;
  - voor bemoeizorg voor jeugdigen zonder psychiatrische problematiek.

  Men is zich bewust dat niet alle zorg te kopen is, en dat soms eerst iets anders moet, voordat zorg ingezet wordt. Er wordt geprobeerd, zowel in de driehoek gecertificeerde instellingen – gemeente – zorgmakelaar, alsook binnen de Drentse Experttafel en Regie op 3, om out-of-the-box oplossingen te bedenken. Alle initiatieven en activiteiten die tot dit toereikende hulpaanbod moeten leiden hebben een plek binnen Envedder.

We concluderen dat diverse onderdelen uit het programma Envedder zijn verweven met acties die voortkomen uit de rapportages van de inspecties. Het gaat om de **Zorgmakelaar, Drentse Experttafel, kleinschalige woonvoorzieningen en het reizend specialistisch team**.

Structuur en organisatie

In deze paragraaf komt de structuur en organisatie van de huidige Jeugdhulpregio aan bod, onderverdeeld in Drentse, Noord-Nederlandse en landelijke verbanden.

"We zijn in staat geweest meer chaos te creëren."

Jeugdhulpregio Drenthe

In het **Algemeen Bestuurlijk Overleg** (ABO) komen alle twaalf wethouders jeugd bijeen. Tot de zomer van 2021 was de burgemeester van De Wolden onafhankelijk voorzitter van het ABO. Met zijn vertrek naar een gemeente buiten Drenthe is de wethouder uit Emmen vervangend voorzitter geworden. Er is afgesproken om na de gemeenteraadsverkiezingen een nieuwe onafhankelijk voorzitter aan te wijzen.

Gemeente Hoogeveen is de **coördinerende gemeente**. Van hen wordt verwacht dat zij een regionaal coördinerende rol vervult, de Jeugdhulpregio faciliteert en eerste aanspreekpunt is namens de Jeugdhulpregio. Daarmee wordt van deze gemeente zowel een **penvoerende rol** verwacht die vooral financieel-administratief van aard is als een **inhoudelijke rol** die ook een bestuurlijke verantwoordelijkheid vraagt.
Het Rijk verwacht dat iedere jeugdhulpregio een bestuurlijk aanspreekpunt heeft. Omdat Hoogeveen de coördinerende rol vervult werd de rol van bestuurlijk aanspreekpunt belegd bij de wethouder van gemeente Hoogeveen. Met de komst van een zakencollege in de gemeente Hoogeveen in 2020 en het vertrek van desbetreffende wethouder, besloot het ABO om de wethouder uit Emmen aan te wijzen als bestuurlijk aanspreekpunt tot de gemeenteraadsverkiezingen in 2022. In de praktijk vervulde de

gemeente Hoogeveen daarmee in de afgelopen jaren de penvoerende rol en de gemeente Emmen de inhoudelijke rol die hoort bij de rol van de coördinerende gemeente. Na de gemeenteraadsverkiezingen moeten hierover nieuwe afspraken worden gemaakt.

Tot 2020 bestond het **Voorbereidend Bestuurlijk Overleg** (VBO). Het VBO bestond uit twee bestuurders (uit iedere inkoopregio één) en drie gemeentesecretarissen (van de coördinerende gemeente en uit iedere inkoopregio één). In een addendum van de samenwerkingsovereenkomst is besloten dat het VBO werd opgeheven. Deze gemeentesecretarissen werden toegevoegd aan de maillijst van het ABO en er werd afgesproken dat zij onderling bepalen wie bij het ABO aanwezig is en dat deze persoon zorgdraagt voor verbinding met de ambtskring van gemeentesecretarissen. Het VBO was een vooroverleg van het ABO. Een reden om het VBO op te heffen was dat het inhoudelijke gesprek zich herhaalde in het ABO en daar de meerwaarde niet van werd gezien.
Na het opheffen van het VBO is er een **nieuw overleg** ontstaan tussen de drie gemeentesecretarissen die eerder aan het VBO deelnamen. Met het vertrek van de gemeentesecretaris van Hoogeveen in het najaar van 2020 heeft de concernmanager van Hoogeveen zijn rol overgenomen. Dit overleg heeft geen structureel karakter.

In het **ambtelijk jeugdoverleg** komen de beleidsadviseurs jeugd en de coördinatoren toegang van de twaalf gemeenten samen. In een eerdere fase van de samenwerking was het een *beleids*overleg waar alleen beleidsadviseurs bijeen kwamen. Zij waren vanaf 2015 verantwoordelijk voor *"de doorontwikkeling van regionaal/lokaal beleid, het volgen en (bij)sturen van (voorstellen voor het) transformatieproces en afstemmen wat regionaal en wat lokaal kan"*. Bij de splitsing naar twee inkoopregio's zijn geen nieuwe afspraken gemaakt over waar dit overleg voor verantwoordelijk is of over welke beleidsdossiers het overleg gaat. Wel is besloten de deelnemers uit te breiden naar coördinatoren toegang. Sindsdien heeft het de naam jeugdoverleg gekregen. Op basis van de structuur van de Jeugdhulpregio zou verwacht mogen worden dat het jeugdoverleg in elk geval de inhoud voorbereidt voor het ABO. In de praktijk is het jeugdoverleg vooral een plek waar de stand van zaken van allerlei dossiers wordt uitgewisseld en er ruimte is om daar vragen over te stellen.

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat de twaalf gezamenlijke gemeenten naar rato mankracht leveren om alle taken van de Jeugdhulpregio uit te voeren. Uitvoering van ongeveer **30 beleidsdossiers** vond veelal plaats in **werkgroepen**. Toen in het najaar van 2020 bleek dat er te veel dossiers waren en de bemensing een steeds groter probleem werd, hebben de vooruitgeschoven gemeentesecretarissen verzocht om te komen tot clustering en prioritering van taken en opdrachten. Alle werkzaamheden kregen prioriteit 1, 2 of 3 mee, waarna in het ABO van maart 2021 is besloten om alleen de dossiers die prioriteit 1 hadden voort te zetten. Van clustering is nauwelijks sprake geweest.

In de twee **inkoopregio's** Zuid-Drenthe en Noordmidden-Drenthe wordt het overgrote deel van de jeugdhulp ingekocht. Beide inkoopregio's maken onderlinge afspraken over de inkoop, zodat aanbieders in Drenthe minimale last ondervinden van het feit dat de inkoop in twee regio's plaatsvindt. Afstemming tussen de Jeugdhulpregio en beide inkoopregio's vond in het begin plaats, maar verwaterde langzaam maar zeker. In het najaar van 2020 heeft het afstemmingsoverleg opnieuw een structureel karakter gekregen. Daarnaast neemt de beleidsadviseur jeugd van de inkoopsamenwerking Noordmidden-Drenthe deel aan het Drentse jeugdoverleg.

Daarnaast komen alle **gedragswetenschappers** van de toegangen geregeld bijeen voor intervisiebijeenkomsten.

Envedder

Voor het Transformatieplan Zorg voor de Jeugd, dat later Envedder werd, is in 2019 besloten om de uitvoering in een **aparte programmastructuur** in te richten met een programmateam en een programmamanager. De gemeente Hoogeveen werd penvoerder van het programma. De regiomanager kreeg de taak van programmamanager erbij.

Het **programmateam** bestaat uit projectleiders en de programmamanager. Voor ieder project is een projectleider aangesteld. Het programmateam blijkt **te weinig verbinding met de twaalf gemeenten en met beide inkoopregio's** te hebben. Zo nemen de projectleiders niet structureel deel aan het jeugdoverleg, zij sluiten alleen aan als hun specifieke project geagendeerd is. En als er in samenwerking met aanbieders nieuw aanbod wordt ontwikkeld worden inkoopregio's daar (te) laat bij betrokken.

Veel projecten binnen Envedder hebben een **eigen stuurgroep**. Het is onduidelijk welke besluiten in een stuurgroep van een project worden genomen en welke in het ABO, waar alle twaalf wethouders zitting in hebben.

In Noord-Nederland

3Noord is de samenwerking tussen de drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe waar afspraken worden gemaakt over de inkoop van bovenregionale jeugdhulp en waar afstemming wordt gezocht over landelijke ontwikkelingen. **Bestuurlijk** waren twee Drentse wethouders uit Assen en Emmen de vooruitgeschoven posten die in 3Noord-verband aan tafel zaten. Terugkoppeling vond plaats in het ABO. **Ambtelijk** vervult een ambtenaar uit Assen de linking pin functie tussen Drenthe en 3Noord. Terugkoppeling hiervan vindt plaats in het jeugdoverleg. Er wordt op dit moment binnen 3Noord nagedacht over de **governance structuur**. Drenthe is hier onvoldoende bij aangehaakt.

Het **Jeugd Expertisenetwerk Noord-Nederland** (JENN) is een bovenregionaal expertisenetwerk van en voor professionals dat aanvullend is op de drie provinciaal georganiseerde expertteams. In Drenthe bestaat hiervoor de Drentse Experttafel. De gemeente Groningen coördineert het Jeugd Expertisenetwerk Noord-Nederland.

Landelijk

Ook landelijk zijn er diverse gremia die zich met het jeugddossier bezighouden.

Aan de **VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Jeugd** (OZJ) nam de wethouder uit Hoogeveen deel. Hoewel het lidmaatschap van een VNG-commissie formeel op persoonlijke titel is, zou het wenselijk zijn als er meer verbinding wordt gelegd tussen deze VNG-commissie en alle Drentse wethouders jeugd.

In het **Bestuurlijk Jeugdoverleg 42** (BJ42) komen de bestuurlijke aanspreekpunten van de 42 jeugdhulpregio's bijeen. Dit BJ42 overleg vervult een klankbordfunctie voor de VNG. Vanuit Drenthe nam de wethouder uit Emmen deel aan dit overleg en koppelde hierover terug in het ABO.

In het ambtelijk **Jeugdoverleg 42** (J42) komen de regiomanagers of -coördinatoren van de 42 jeugdhulpregio's bijeen. Dit is een ambtelijk overleg waarin vooral landelijke informatie meegedeeld wordt aan de jeugdhulpregio's. Het heeft veel minder een klankbordfunctie dan het BJ42. Vanuit Drenthe neemt de regiomanager hier aan deel.

Dan bestaat er ook een landelijke **Meedenkgroep**, waar ambtenaren op uitnodiging van de VNG aan mogen deelnemen en meedenken over de landelijke ontwikkelingen in het kader van de Hervormingsagenda. Gemeente Assen is hiervoor gevraagd, omdat in die periode een Assens raadslid deelnam aan de VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Jeugd. Twee betrokken ambtenaren stonden op de maillijst, maar nemen niet meer actief deel aan deze Meedenkgroep. De meedenkgroep komt iedere drie weken bijeen. Sinds kort neemt de regiomanager van Drenthe actief deel aan dit overleg.

Tot slot is er het **G40-stedennetwerk**, waarin vanuit Drenthe de gemeenten Emmen en Assen deelnemen. De G40 is een meer activistische groep, gericht op lobby die soms tegen de VNG in gaat en zich in de afgelopen periode ook met het jeugddossier heeft beziggehouden.

Conclusies huidige Jeugdhulpregio

Uit de analyse van de huidige Jeugdhulpregio blijkt dat een **aantal fundamentele zaken niet op orde zijn**. De gezamenlijke ambitie is mager, de ambtelijke aansturing is onvoldoende geborgd en er is onvoldoende verbinding tussen de verschillende gremia. Daarmee is het niet verwonderlijk dat het programma Envedder, dat een transformatiebeweging in de regio op gang wil brengen, maar moeizaam tot resultaten komt.

Een magere gezamenlijke ambitie

Uit de huidige samenwerkingsafspraken blijkt dat er vooral afspraken gemaakt zijn over verschillende taken van de coördinerende gemeente, de inkoopregio's en de gezamenlijke gemeenten. Daarnaast zijn er financiële afspraken gemaakt. De **gezamenlijke ambitie is minimaal geformuleerd** en blijft beperkt tot enkele zinnen voorafgaand in 'overwegende dat', zoals: *"Zij graag regionaal of bovenregionaal willen samenwerken wanneer dit voordelen oplevert voor het Drentse kind en de jeugdhulp".* Of *"Dat gezamenlijke beleidsinhoudelijke thema's benaderd worden vanuit Drents perspectief."*

Financieel gezien bestaat de Jeugdhulpregio **met name uit incidentele middelen** voor het programma Envedder. Hoewel daar het meeste geld naar toe gaat, heeft dit programma een tijdelijk karakter. De **verdeelsleutel is verouderd**. De huidige systematiek van de verdeelsleutel kan niet gebruikt worden om de verdeelsleutel te actualiseren.

Envedder komt moeizaam tot resultaten

De resultaten van de drie oorspronkelijke **doelen uit 2019 zijn vertraagd of nog altijd niet gerealiseerd**. Uit het werkvloeronderzoek blijkt dat er nauwelijks sprake is van gestructureerd projectmatig werken, laat staan van programmatisch werken. Als vervolgens de activiteiten fors uitgebreid worden én er een verwevenheid met opgelegde eisen van twee inspecties ontstaat, weet niemand meer precies wie waarop moet sturen. Het programmateam zoekt naar houvast en tijdens het ABO jeugd begin 2022 bleek dat ook bestuurders nauwelijks een beeld hadden van wat er precies binnen Envedder gebeurde.

Verder concludeerden we dat de meeste projecten van Envedder zich richten op **jeugdigen met complexe problematiek die vastlopen in de hulpverlening**. En dat de meeste activiteiten die uit het inspectierapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd onder de vlag van Envedder werden uitgevoerd, zonder dat duidelijk was wie in Drenthe daarvoor de verantwoordelijkheid droeg. Bovendien staat de visie van Envedder, versterken van het gewone leven, in schril contrast met de ernst van deze maatschappelijke opgave.

Uit de geschiedenis van de Jeugdhulpregio bleek al dat er weinig intrinsieke motivatie was om met twaalf gemeenten samen te werken aan de transformatie. Het is vanuit dat oogpunt dan ook niet verwonderlijk dat de samenwerking in het transformatieprogramma Envedder moeizaam tot resultaten is gekomen. Het programma werd opgezet omdat er **geld vanuit het Rijk beschikbaar** was en draaide vervolgens op **enkele zeer gedreven inhoudelijk betrokken medewerkers**.

Ambtelijke aansturing onvoldoende geborgd

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de ambtelijke aansturing op papier goed geregeld lijkt te zijn met een **coördinerende gemeente die een regiomanager aanstelt**, is in de praktijk de ambtelijke aansturing onvoldoende geborgd. De verantwoordelijkheid voor de ambtelijke aansturing van de Jeugdhulpregio lijkt bij de regiomanager te liggen, maar de **regiomanager heeft geen mandaat** en ook niet de beschikking over een ander ambtelijk gremium waar dat mandaat wel ligt.

De coördinerende gemeente, en daarmee dus ook de regiomanager, heeft volgens de samenwerkingsovereenkomst slechts de **verantwoordelijkheid voor de procesregie** op een aantal dossiers. Voor de uitvoering daarvan is afgesproken dat alle **twaalf gemeenten naar rato mankracht leveren**. In de praktijk blijkt dat de uitvoering van taken voor een groot deel bij de regiomanager ligt, die daar haar handen vol aan heeft. De mogelijkheid voor de regiomanager om gemeenten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid blijft beperkt tot een oproep in het jeugdoverleg. Daar is het vervolgens **aan de individuele ambtenaar om te beoordelen** of een taak wel of niet in zijn/haar takenpakket past.

De personele inzet is bovendien **versnipperd**. De gemiddelde inzet van alle medewerkers die voor de Jeugdhulpregio en voor Envedder werkzaam zijn is ongeveer een dag per week per medewerker. Velen van hen voeren de Jeugdhulpregio als taak uit en niet als functie.

In het hoofdstuk over de geschiedenis van de Jeugdhulpregio bleek al dat in het Plan van Aanpak Jeugdhulpregio Drenthe 2019 werd geconstateerd dat een aantal **bespreekpunten over de bedrijfsvoering wel met bestuurders werd besproken, maar niet met gemeentesecretarissen**. Ook werd toen al duidelijk dat het op en aantal dossiers **ontbrak aan opdrachtgeverschap**.

Tot 2020 was er een Voorbereidend Bestuurlijk Overleg (VBO) dat uit een paar wethouders en een paar **gemeentesecretarissen** bestond. Zij bereidden inhoudelijk het ABO voor, maar hadden kennelijk **nauwelijks een rol in de aansturing** van de ambtelijke samenwerking. Daarmee was dit geen gremium waar mandaat lag om de afspraak dat gemeenten naar rato ambtelijke capaciteit leveren ook te effectueren. Gemeentesecretarissen lijken alleen benut te worden als er escalatie nodig is, bijvoorbeeld toen zij verzochten om een prioriteitenlijst te maken van alle dossiers die in de Jeugdhulpregio actueel waren.

Al met al is er sprake van **onvoldoende corrigerend vermogen**, mede door de manier waarop de Jeugdhulpregio is georganiseerd.

Onvoldoende verbinding tussen gremia

Ook de verbindingen tussen verschillende gremia is onvoldoende geborgd. Zo is er een minimale verbinding tussen het ambtelijke **jeugdoverleg en het programmateam Envedder**. Ook tussen de **Jeugdhulpregio/Envedder en beide inkoopregio's** is onvoldoende afstemming gezocht. Het gevolg is dat regelmatig onduidelijk is wat de consequenties zijn van wat in het ene gremium gebeurt, voor andere gremia.

De basis voor te weinig verbinding is eind 2017 al gelegd. In het hoofdstuk over de geschiedenis van de Jeugdhulpregio zagen we dat na de splitsing in twee inkoopregio's is nagedacht over de consequenties die de splitsing zou hebben. Hierbij is wel nagedacht over waar welke taken belegd zouden worden (Jeugdhulpregio, inkoopregio's en individuele gemeenten), maar er zijn **geen afspraken gemaakt over hoe de verbinding geborgd kon worden** tussen de verschillende gremia.

De keuze voor een **aparte programmastructuur voor Envedder lijkt achteraf een ongelukkige keuze**. Het transformatieprogramma kwam op afstand te staan, terwijl de bedoeling was om een beweging op gang te brengen. De naam Envedder moest die beweging meer zichtbaar maken. Maar als resultaten uitblijven of vertraging oplopen, is het moeilijk om een beweging zichtbaar te maken.

Ook is Drenthe, zeker ambtelijk, **onvoldoende aangehaakt bij de (Noord-)Nederlandse samenwerking**, in het bijzonder bij de 3Noord samenwerking en de landelijke Meedenkgroep. Drenthe benut daarmee niet de beïnvloedingsmogelijkheden die er zijn.

Landelijke ontwikkelingen

Na de analyse van de geschiedenis en van de huidige samenwerking binnen de Jeugdhulpregio gaat de **derde invalshoek** van de analyse over de landelijke ontwikkelingen. We kijken in dit hoofdstuk naar de hervorming van de jeugdhulp en twee aanpalende ontwikkelingen, namelijk de aanstaande hervorming van de jeugdbeschermingsketen en personeelstekorten in de jeugdzorg.

Hervorming jeugdhulp

In het rapport Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg (2021) van de Commissie van Wijzen wordt in een paar alinea's geschetst wat er sinds de financiële tekorten op jeugdzorg in 2017 gebeurd is.

"Vanaf 2017 overtroffen de uitgaven voor de jeugdzorg de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen in toenemende mate. In mei 2019 heeft het Rijk voor de periode 2019 tot en met 2021 extra middelen ter beschikking gesteld aan gemeenten.

Rijk en gemeenten hebben in mei 2019 ook afspraken gemaakt ***een onderzoek*** *in te stellen om te bepalen of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben voor de jeugdzorg. In dat onderzoek moest onder andere aandacht worden geschonken aan de mogelijkheden om de volume- en uitgavenontwikkeling te beheersen door beleidsmaatregelen op lokaal en nationaal niveau. De uitkomsten van het onderzoek zouden door beide partijen zwaarwegend worden geacht in het licht van de jeugdhulpplicht en de noodzaak voor gemeenten om tot sluitende begrotingen te komen.*

De resultaten van het onderzoek zouden volgens de afspraak uit 2019 dienen als ***inbreng voor de huidige kabinetsformatie****. Ter voorbereiding daarvan zouden beide partijen de uitkomsten van het onderzoek bestuurlijk wegen met als doel antwoord te geven op de vraag 'via welke combinaties van middelen en maatregelen (binnen en buiten de Jeugdwet) het vastgestelde tekort het hoofd kan worden geboden'.*

Indien Rijk en gemeenten hierover niet tot overeenstemming zouden komen, zou één en ander voorgelegd worden aan een – gezamenlijk benoemde – ***Commissie van wijzen die een semi-bindend oordeel zou geven*** *(vergelijkbaar met arbitrage). Het zou vervolgens de verantwoordelijkheid van het nieuwe kabinet zijn daaraan opvolging te geven."*

In deze paragraaf wordt een reconstructie van relevante landelijke ontwikkelingen gegeven.

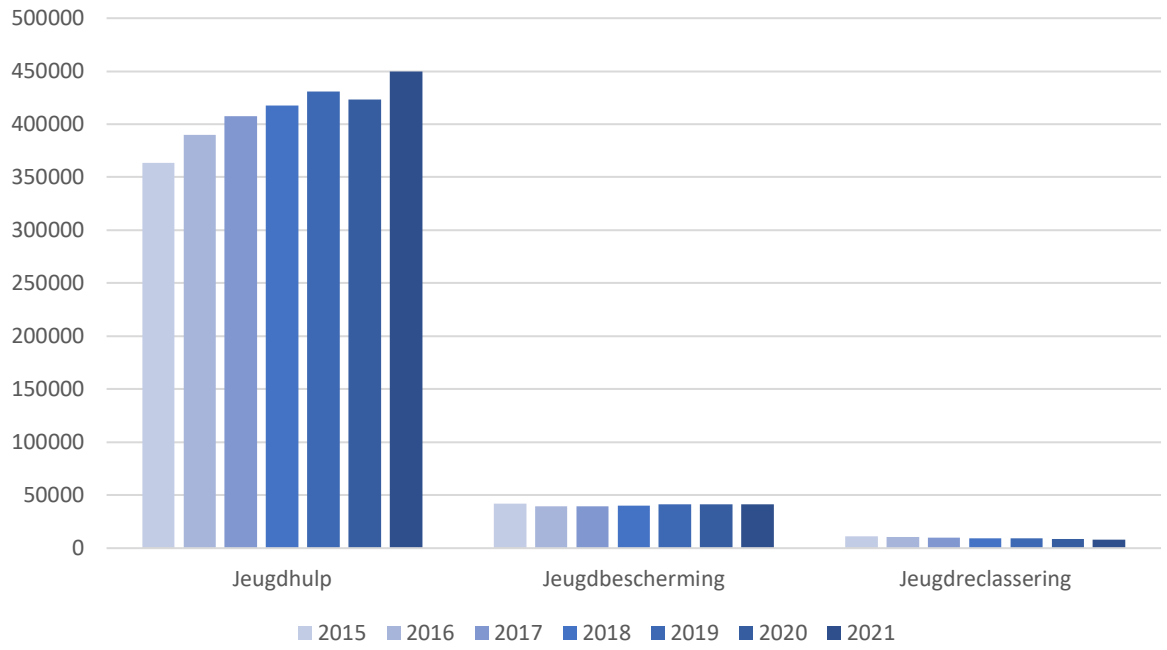
Groeiend aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg

Een belangrijke aanleiding voor de hervorming van de jeugdhulp is het jaarlijks groeiend aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp en de daarbij komende overschrijding van het beschikbare jeugdhulpbudget.

Uit openbaar beschikbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat het aantal jeugdigen **in Nederland** dat gebruik maakt van jeugdzorg **sinds het begin van de decentralisatie stijgt** (figuur 6). Jeugdzorg is het geheel van jeugdhulp (met en zonder verblijf), jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Alleen in 2020 is een daling zichtbaar, dat verklaard wordt door een daling van het aantal jeugdigen dat (met name ambulante) hulp ontving tijdens (met name) de eerste golf van de coronacrisis in april en mei. In 2021 maakte **1 op de 7,5 jeugdigen in Nederland** gebruik van jeugdzorg. Ter vergelijking: in 2015 was dit 1 op de 10 jeugdigen en in 1997 was dit 1 op de 27.

Andersson Elffers Felix (AEF) concludeert in het rapport Stelsel in groei (2021) dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen, de stijging sinds de decentralisatie niet veroorzaakt wordt door toenemende instroom, maar door **achterblijvende uitstroom**.



Figuur 6: Aantal Nederlandse jeugdigen in jeugdzorg, bron CBS met eigen bewerking

Bestuurlijke afspraken Rijk en VNG in 2019

Nadat bleek dat gemeenten vanaf 2017 het jeugdzorgbudget overschreden kwamen Rijk en VNG in mei 2019 tot drie bestuurlijke afspraken over het jeugdzorgbudget:

- *"Bij voorjaarsnotabesluitvorming 2019 heeft het kabinet extra financiële middelen voor de jeugdzorg beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de jaren 2019, 2020 en 2021. Dit betreft respectievelijk € 420 miljoen, € 300 miljoen en € 300 miljoen.*
- *Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over een beter, effectiever en efficiënter werkend jeugdhulpstelsel. Geconstateerd is dat enkel extra financiële middelen niet de oplossing zijn.*
- *Er is afgesproken om in 2020 onderzoek te verrichten naar of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet. Er is afgesproken dat de resultaten van het onderzoek als inbreng dienen voor de komende kabinetsformatie. De uitkomsten van het onderzoek zijn zwaarwegend."*

Wetsvoorstel

In **juli 2020** komt het Rijk met het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen. Het Rijk stelt dat er gelijktijdig aanpassingen op meerdere vlakken nodig zijn: inhoudelijke zorgvernieuwing, toereikende budgetten en de organisatorische en wettelijke basis op orde. Het wetsvoorstel gaat over de

uitwerking van de **organisatorische en wettelijke aanpassingen**. Met het wetsvoorstel wordt het volgende beoogd:

1. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking.
2. Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp.
3. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur.
4. Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen.

We gaan nader in op wat er over deze vier punten is opgenomen in de **Memorie van toelichting** behorende bij de concepttekst Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen (2020).

Ad 1. Gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking

Over het versterken van de regionale samenwerking staat in de memorie van toelichting:

*"Vijf jaar na de inwerkingtreding van de Jeugdwet is in de uitvoeringspraktijk een aantal **structurele knelpunten** zichtbaar die naar het oordeel van de regering aanpassingen van het wettelijk kader vereisen:*

- ***Continuïteit van specialistische zorg** voor jeugdigen staat onder druk: Sedert de invoering van de Jeugdwet is de continuïteit van zorg voor jeugdigen meermalen onder druk komen te staan doordat individuele gemeenten keuzen maakten, waarbij de jeugdhulp voor kinderen in andere gemeenten onbedoeld in gevaar kwam.*
- ***Vrijblijvendheid in de samenwerking zorgt ervoor dat de transformatie onvoldoende** van de grond komt: De beoogde transformatie vraagt om duurzame en consistente samenwerkingsafspraken. De vrijblijvendheid van de huidige samenwerking in de jeugdregio´s zorgt voor veranderingen die elkaar snel opvolgen.*
- ***Onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave**: Gemeenten en aanbieders komen er nog onvoldoende aan toe om met elkaar het juiste gesprek te voeren over welke jeugdhulp er in totaal nodig is in hun regio, op zowel korte als langere termijn.*
- ***Gebrek aan regie op het zorglandschap**: Veel gemeenten hebben onvoldoende in beeld welke invloed hun inkoopkeuzes hebben op het gehele zorglandschap of maken bewust andere keuzes op basis van lokale visie. Het is voor aanbieders niet altijd duidelijk welk aanbod gemeenten van hen verlangen en wat de gewenste verandering inhoudt.*
- ***Diversiteit in de samenwerkingsafspraken zorgt voor onnodig hoge uitvoeringslasten**: De grootste lasten zitten bij professionals die bij grote aanbieders werken, die op hun beurt weer voor meerdere regio's en gemeenten werken. Zo wordt de zwaardere hulp vaak wel per regio ingekocht, maar willen gemeenten die deel uitmaken van een regio deze hulp meestal op eigen voorwaarden verantwoord zien."*

Om deze knelpunten op te lossen is in het wetsvoorstel het volgende opgenomen:

- Gemeenten stellen een **regiovisie** op met hun gezamenlijke opgave ten aanzien van jeugdigen en gezinnen.
- Gemeenten organiseren specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering **in regionaal verband**.
- **Bovenregionale afstemming** middels 'op overeenstemming gericht overleg'.
- Gemeenten richten in de jeugdregio's een **regionale entiteit** op voor de organisatie van specialistische jeugdhulp. Het Rijk ziet graag dat samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in één van de volgende gemeenschappelijke regelingen: openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling.

Ad 2. Gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp
In de memorie van toelichting wordt gesproken over de volgende verbeterpunten rondom lokale teams die uit de evaluatie van de Jeugdwet (2018) zijn gekomen:

- *"Het is niet altijd helder voor jeugdigen, gezinnen, professionals en specialistische aanbieders (tweede lijn) wat zij van lokale teams mogen verwachten;*
- *De kwaliteit van en toegang tot de hulp voor de jeugdigen is vaak verschillend vanwege de grote diversiteit in verschijningsvormen van lokale teams. Elke verschijningsvorm heeft een andere impact op de kwaliteit. Sommige teams zijn alleen een loket en vooral gericht op indiceren en doorverwijzen. Andere teams bieden ook concrete hulp;*
- *De samenhang van de lokale teams met het voorveld (o.a. jongerenwerk, jeugdgezondheidszorg en scholen, maar ook sportverenigingen, buurtbewoners en vrijwilligers) is vaak niet voldoende georganiseerd. Hierdoor hebben gemeenten niet altijd zicht op wat er daar al kan gebeuren om de eigen kracht en het gewone leven van kinderen en gezinnen te versterken.*
- *Ook is de samenwerking met Veilig Thuis verschillend."*

"Het kabinet overweegt een gemeentelijk toegangsplan (als onderdeel van het reeds verplichte gemeentelijke beleidsplan) verplicht te stellen, mocht de borging van de basisfuncties en centrale inzichten door de gemeenten niet tot het gewenste resultaat leiden." Of deze verplichting nodig is, zal afhangen van een nog uit te voeren evaluatie. De centrale inzichten en basisfuncties komen uit het rapport van KPMG Basisfuncties voor lokale teams in kaart (2019).

De **vijf centrale inzichten** zijn:

- Maak voldoende inhoudelijke (specialistische) expertise aan de voorkant beschikbaar.
- Lokale teams horen de individuele en collectieve vraagstukken van de wijk te reflecteren.
- Een lokaal team levert ook zelf (kortdurende) ondersteuning.
- Een goede visie dwingt keuzes af en maakt ze consistent uitlegbaar naar alle betrokkenen.
- Je kunt niet werken aan samenwerking met een (sterk) wisselend aanbiedersveld.

De **vijf basisfuncties** zijn:

- Veilige leefomgeving: heb oog voor een veilige leefomgeving van de inwoner en pas de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling toe.
- Tijdig signaleren van vraag: wees aanwezig daar waar de doelgroep is, zodat vragen gezien worden. Maak verbinding met de wijk en werk 'outreachend'. Investeer in preventie.
- Vindbare en toegankelijke hulp: wees toegankelijk en vindbaar en voer een goede triage uit.
- Handelen met een brede blik: verhelder de vraag, maak een plan van en met het gezin en verleen ondersteuning, beleg de regie, maak duidelijke afspraken, houd een vinger aan de pols en blijf zichtbaar en benaderbaar.
- Leren en verbeteren: Verzamel inzichten over je handelen, deel ze, ga erover in gesprek en trek er lessen uit.

Ad 3. Jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur
In het wetsvoorstel worden voor jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen een drietal vereisten opgenomen die betrekking hebben op:

- het hebben van een onafhankelijke intern toezichthouder;
- het voeren van een transparante financiële bedrijfsvoering;
- het stellen van nadere eisen aan de jaarverantwoording.

Ad 4. Versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen
In de memorie van toelichting worden hierover de volgende onderdelen toegelicht:

- Taakuitbreiding van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) op het terrein van zorg voor jeugdigen.
- Verschillende rollen van de Nederlandse Zorgautoriteit op het terrein van zorg voor jeugdigen.
- Onderzoek naar de ontwikkeling van de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen.
- Onderzoek naar de naleving c.q. uitvoering van wettelijke verplichtingen door gemeenten en Jeugdregio's die betrekking hebben op de beschikbaarheid van zorg voor jeugdigen.
- Toezicht op naleving verplichtingen ten aanzien van goed bestuur.
- Samenwerking van de Nederlandse Zorgautoriteit met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en de Inspectie Justitie en Veiligheid.

Over **handhaving van de wet** is in de concept wettekst opgenomen dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de toezichthoudende rol toebedeeld krijgt. De NZa kan een nalevingsonderzoek uitvoeren. Als zij na onderzoek constateren dat er risico's zijn voor de continuïteit van de zorg voor jeugdigen, dan gaan zij daarover in gesprek met desbetreffende verantwoordelijken. Het verslag van het onderzoek zal openbaar worden gemaakt om van elkaar te kunnen leren. De NZa is niet bevoegd om daadwerkelijk te handhaven. In het geval handhaving nodig is, zal het NZa verslag uitbrengen aan de minister. Als de minister overgaat tot handhaving, dan krijgt de regio in eerste instantie de gelegenheid alsnog aan haar verplichtingen te voldoen. Pas als de regio daarin aantoonbaar nalatig blijft, kan de minister het besluit nemen taken over te nemen.

Norm voor Opdrachtgeverschap

De Norm voor Opdrachtgeverschap is in de **zomer van 2020** het antwoord geweest op de voornemens van het kabinet om **een minder vrijblijvende samenwerking tussen gemeenten** wettelijk te willen regelen. De VNG deelt de noodzaak van samenwerking, maar heeft twijfels over een wettelijke invulling. Een wet stolt de huidige situatie, terwijl de huidige situatie vraagt om een gezamenlijke verbetering van de jeugdhulp in de regionale en lokale praktijk. De Norm voor Opdrachtgeverschap is het antwoord op de wensen van het kabinet vanuit de overtuiging dat **zelfregulering vanuit oogpunt van draagvlak en effectiviteit meer waarde** heeft boven gedetailleerde wettelijke aanscherping.

De Norm voor Opdrachtgeverschap geeft richting aan de samenwerking tussen gemeenten bij het organiseren en inkopen van jeugdhulp. De Norm voor Opdrachtgeverschap is bedoeld om **niet-vrijblijvende afspraken** te maken tussen zowel gemeenten binnen een regio als tussen regio's onderling. Het gewenste eindresultaat was dat uiterlijk 1 juli 2021 de afspraken uit de Norm voor Opdrachtgeverschap in elke jeugdhulpregio zijn opgenomen in een **Regiovisie**, dat deze vastgesteld zijn in de gemeenteraden en dat wordt gehandeld volgens de afspraken. De Drentse Regiovisie is in september 2021 tot stand gekomen (zie hiervoor pagina 19).

Onderzoeken naar financiële tekorten

Ondertussen was AEF bezig met een onderzoek naar financiële tekorten. In mei 2019 maakten VNG en Rijk bestuurlijke afspraken, waaronder de afspraak *"om in 2020 onderzoek te verrichten naar of, en zo ja in welke mate, gemeenten structureel extra middelen nodig hebben bij een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de Jeugdwet"*. Eind 2020 publiceerde AEF het **rapport Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg**. "*Het onderzoek maakt inzichtelijk dat gemeenten in 2019* ***1,6 tot 1,8 miljard euro meer hebben uitgegeven****. De kosten liggen daarmee meer dan 50% hoger dan het*

gedecentraliseerde jeugdzorgbudget van 3,6 miljard euro in 2015. Voorts concludeert het rapport dat bij ongewijzigd beleid de uitgaven nog 'stevig' verder kunnen stijgen. Het rapport identificeert ***vijf factoren*** *die daaraan bijdragen.*

1. *De eerste factor betreft de onduidelijkheid over het voorzieningenniveau dat gemeenten worden geacht te leveren.*
2. *Een tweede factor is dat van slechts 10-12% van de interventies in de jeugdzorg vaststaat dat ze bewezen effectief zijn.*
3. *Een derde factor is dat er sprake is van onvoldoende doelmatigheid bij gemeenten.*
4. *Een vierde factor is dat de jeugdzorg drie toegangspoorten kent. Dat bemoeilijkt sturing door gemeenten.*
5. *Tot slot heeft de focus op preventie en vroeg signalering niet geleid tot de verwachte kostendaling."*

In onderling overleg hebben VNG en Rijk in januari 2021 besloten om aanvullend op het AEF-onderzoek een **gezamenlijke stuurgroep** in te stellen. De taakopdracht van de stuurgroep was het op een rij zetten van maatregelen en varianten om de financiële beheersbaarheid van de Jeugdwet te versterken. Deze stuurgroep heeft het rapport **Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet** (2021) opgeleverd. Dit onderzoek zou eveneens bij de afgesproken bestuurlijke weging worden betrokken. De stuurgroep onderschrijft grotendeels de analyse van AEF van de factoren en de daaruit resulterende onbeheersbaarheid van het huidige stelsel, en brengt meer **maatregelen die tot beheersing kunnen leiden** in beeld:

- Sturen op kwaliteit van aanbieders
- Sturen op effectieve interventies
- Duur van traject en uitstroom
- Versterken van de gemeentelijke toegang
- Externe verwijsroutes
- Inzet in domeinen aanpalend aan jeugdzorg
- Eigen bijdrage
- Een lerend stelsel
- Uitvoeringslasten

De stuurgroep pleit verder voor een **gezamenlijke Ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten** om een gezamenlijke veranderstrategie te definiëren.

Commissie van Wijzen

In een brief van de VNG aan haar leden schrijft zij het volgende:
"In december 2020 hebben het rijk en de VNG de uitkomsten van dit onderzoek [het AEF-rapport] *geaccepteerd. Daarbij is afgesproken dat in februari* [2021] *nader zou worden gesproken over een oplossing voor de acute financiële problemen van gemeenten en dat het kabinet en de VNG dit onderzoek gezamenlijk zouden wegen om een antwoord te geven op de vraag hoe de omvang van het tekort via een combinatie van middelen en maatregelen het hoofd kan worden geboden. Deze gezamenlijke bestuurlijke weging zou een zwaarwegende inbreng ten behoeve van een nieuw kabinet zijn. Op dat moment is onder opdrachtgeverschap van de VNG en het rijk een stuurgroep gestart om extra maatregelen in kaart te brengen. Deze stuurgroep heeft in april 2021 haar rapport opgeleverd. Omdat het kabinet* ***medio maart nog steeds geen uitspraak deed over het structureel benodigde budget*** *en het kabinet de gemeenten op de korte termijn geen zicht bood op een oplossing voor de grote tekorten van gemeenten, riep de VNG de arbitrage in. Uiteindelijk heeft het kabinet eind april € 613 miljoen vrijgemaakt voor 2021 vanwege de acute problemen in de jeugdzorg."*

De commissie van wijzen schrijft in haar rapport **Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg** (2021) het volgende over de aanleiding van het instellen van de commissie:
"Op 11 maart 2021 heeft de VNG een beroep gedaan op de mogelijkheid om de arbitrage in gang te zetten. De VNG was (en is) van mening dat het huidige kabinet de in mei 2019 gemaakte afspraken met de gemeenten niet is nagekomen, met name wat betreft de gezamenlijke bestuurlijke weging van de uitkomsten van beide rapporten. Het Rijk is het daarmee niet eens. De zienswijze van het Rijk heeft de VNG echter niet tot herziening van haar standpunt gebracht. Omdat de afspraak is dat als een van de partijen arbitrage inroept, de arbitrage ook daadwerkelijk plaats zal vinden, is de Commissie op 7 mei 2021 formeel ingesteld."

De commissie van Wijzen deed in haar semi-bindende oordeel (vergelijkbaar met arbitrage) vijf **aanbevelingen**:

- Begrens de jeugdhulpplicht en zet in op normaliseren. Er wordt geadviseerd om de jeugdhulpplicht te beperken tot de volgende situaties:
    - Er zijn vastgestelde zorgen over de veiligheid van het kind, zoals kindermishandeling en onveilige woonomgeving.
    - Een kind heeft een vastgestelde psychische aandoening, stoornis of een verstandelijke en/of lichamelijke beperking waarbij het eigen vermogen van de sociale omgeving ontoereikend is om gezond op te groeien en te participeren in de maatschappij.
    - Bij overige opvoed- en opgroeivragen geldt alleen een jeugdhulpplicht als zonder de jeugdhulp het kind niet kan participeren in de maatschappij, zoals deelnemen aan onderwijs, vrijetijdsbesteding en sociale contacten.
- Versterk de beleidsvrijheid van gemeenten.
- Benut beter het potentieel om van elkaar te leren, met name gericht op datagedreven leren.
- Versterk de sturing op kwaliteit, met name door gebruik van effectieve interventies.
- Overweeg uitbreiding van landelijke inkoop specialistische jeugdzorg, waaronder ook hoog specialistische woonplekken.

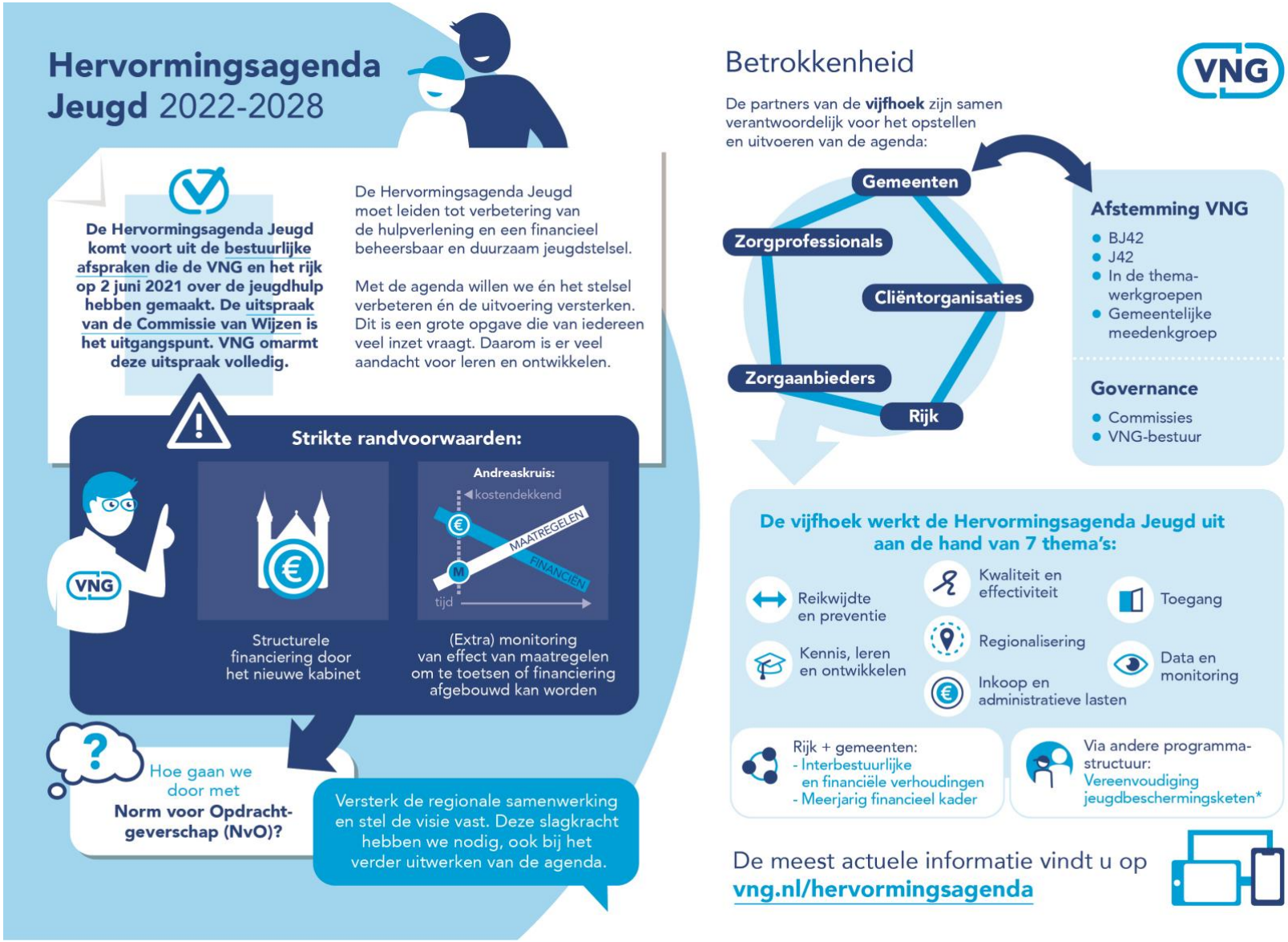
Hervormingsagenda Jeugd 2022-2028

De uitspraak van de Commissie van Wijzen vormde het uitgangspunt om te komen tot een gezamenlijke ontwikkelagenda van Rijk en gemeenten die de Hervormingsagenda Jeugd ging heten. Figuur 7 is een visuele weergave van het proces om tot een Hervormingsagenda te komen. Aan deze hervormingsagenda wordt **in de vijfhoek** samengewerkt tussen Rijk, gemeenten, aanbieders, zorgprofessionals en cliëntorganisaties.

De Hervormingsagenda Jeugd heeft **twee doelen**, die nadrukkelijk aan elkaar zijn gekoppeld:

1. Betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is.
2. Een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel.

De vijfhoek werkt sinds de zomer van 2021 de Hervormingsagenda uit aan de hand van **zeven thema's:** Reikwijdte & Preventie, Toegang, Kwaliteit & Effectiviteit, Kennis / leren & ontwikkelen, Regionalisering, Inkoop & administratieve lasten, Financieel bestuurlijke verhoudingen, Data en monitoring.



Figuur 7: Proces om tot een hervormingsagenda Jeugd 2022-2028 te komen

Drie maanden durende impasse is weer doorbroken

De samenwerking in de Hervormingsagenda Jeugd is in januari 2022 **door de VNG opgeschort**, nadat in het coalitieakkoord onverwacht een extra structurele bezuiniging van € 511 miljoen vanaf 2025 was opgenomen. De VNG schrijft hierover: *"De besparingen uit de uitspraak van de Commissie van Wijzen lopen reeds op tot € 1 miljard. Dit betekent per saldo een totale bezuiniging van ca. 30% op het totale jeugdzorgbudget van ca. € 5,5 miljard. Dit gebeurt zonder (financiële) onderbouwing van het effect van de extra bezuiniging op de hulp aan kinderen en de positie van gemeenten. De coalitie respecteert hiermee de arbitrage-uitspraak niet en neemt de financiële positie van gemeenten niet serieus."*

De impasse wordt bemoeilijkt door de toch al gespannen relatie tussen Rijk en gemeenten. De VNG laat zich tijdens het interview ontvallen dat zij het **jeugdzorgdossier als "testcase"** zien voor de samenwerking tussen Rijk en gemeenten.

Halverwege mei laat het kabinet weten de bezuiniging van € 511 miljoen niet bij gemeenten neer te leggen, maar geeft aan dat het **kabinet er zelf de verantwoordelijkheid voor neemt**. Daarmee is de weg open om weer verder te praten over de Hervormingsagenda. Het is de bedoeling om in het najaar van 2022 de Hervormingsagenda Jeugd 2022-2018 gereed te hebben. Er zijn nog wel zorgen over hoe het kabinet de bezuiniging wil invoeren. Eén van de mogelijkheden die het kabinet wil verkennen is het invoeren van een eigen bijdrage voor jeugdhulp.

In een brief aan de Tweede Kamer van 13 mei 2022 spreekt het kabinet over **vijf leidende principes** bij de hervorming van de jeugdzorg:

- Passende zorg is beschikbaar voor de meest kwetsbare kinderen en jongeren. Daarvoor gaat het kabinet *"de **regionale inkoop** van specialistische zorg verplichten en werken we toe naar sterke regio's van een zekere omvang waar deze inkoop goed georganiseerd wordt"*.
- Versterken veerkracht van kinderen en gezinnen in hun normale dagelijkse leven. Daarvoor gaat het kabinet *"een heel duidelijk beeld neer*[zetten] *van hoe deze* **[lokale]** ***teams** eruit moeten zien"*.
- Minder marktwerking, meer samenwerking en betere inkoop van zorg. Daarvoor wil het kabinet *"waar **open house procedures** leiden tot een veelheid aan aanbieders nagaan hoe we dit kunnen **beteugelen**"*. De nieuwe wet Maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo 2015 wordt daar als voorbeeld voor genoemd.
- Verbetering kwaliteit en effectiviteit van jeugdzorg. Daarvoor wil het kabinet een kwartiermaker aanstellen die *"met partijen een **landelijke kennisagenda** opstelt en een kennisinfrastructuur effectiviteit jeugdhulp ontwikkelt"*.
- Jeugdzorg als effectieve **samenwerkingspartner**. Daarvoor wil het kabinet meer samenwerking met het onderwijs, de aanpak van bestaanszekerheid, volwassenen-ggz en kinderarmoede.

Daarnaast worden in de brief **drie randvoorwaardelijke verbeteringen** genoemd:

- **Beter inzicht** in de werking van het jeugdzorgstelsel en de financiën. Daarvoor wil het kabinet een betere landelijke monitoring.
- **Verbeteren arbeidsmarkt** jeugdzorg. Daarvoor wil het kabinet de arbeidsmarkttafel gebruiken.
- Meer **samenhang in bestuurlijke en financiële verhoudingen**. *"Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de gemeentelijke beleidsvrijheid in balans moet zijn met de te dragen financiële risico's: wie bepaalt betaalt."*

Ondertussen gaat er ambtelijk bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een lijst van zorgvormen rond die mogelijk via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aan regio's verplicht wordt gesteld om in regionaal verband in te kopen. Grofweg gaat het daarbij om de **interventieniveaus 6, 7 en 8** volgens het Drents zorgordeningsmodel.

Sturing door specifieke uitkeringen

Sinds 2022 stelt het Rijk spuk-regelingen (spuk = specifieke uitkering) beschikbaar die **via aangewezen coördinerende gemeenten** worden uitgekeerd. Er is **geen volledig Drents overzicht** over welke middelen via welke centrumgemeenten en voor welk doel beschikbaar zijn gesteld.

Een andere jeugdhulpregio gaf aan dat het Rijk invloed probeert uit te oefenen op de wijze van inkoop en de inrichting van het jeugdzorglandschap. Het Rijk stelt **eenmalige middelen beschikbaar op voorwaarde dat het (boven)regionaal invulling krijgt**. *"Met alle spuk-regelingen bepaalt het Rijk nu natuurlijk wel wat we moeten doen."*

Enkele voorbeelden van spuk-regelingen:

- In 2020 heeft het kabinet eenmalig middelen beschikbaar gesteld voor **vastgoedtransitie van de accommodaties Jeugdzorg-Plus** (gesloten jeugdzorg). Deze vastgoedtransitie is nodig, omdat de wens bestaat om jeugdigen meer thuisalternatieven te kunnen bieden en meer kleinschalige woonvormen. Gemeente Groningen is de coördinerende gemeente voor Jeugdhulpregio's Groningen en Drenthe en ontvangt **€ 2.359.155** voor genoemde vastgoedtransitie van jeugdhulpaanbieder Elker.
- In 2021 heeft het kabinet eenmalig middelen beschikbaar gesteld voor **omvorming van bestaande** driemilieuvoorzieningen **naar meer kleinschalige woonvormen**. Driemilieuvoorzieningen zijn voorzieningen waar jeugdigen verblijven, onderwijs/daginvulling krijgen en behandeld worden. Gemeente Assen is coördinerende gemeente voor Drenthe en ontvangt **€ 615.174** voor genoemde vastgoedtransitie van jeugdhulpaanbieder Yorneo.
- In 2021 heeft het kabinet eenmalig middelen beschikbaar gesteld voor het vergroten van de capaciteit van **acute jeugd-ggz** om de grotere zorgvraag, mede veroorzaakt door corona, op te kunnen vangen.

Discussie over democratische legitimatie

Vlak voor de impasse bracht Elzinga, hoogleraar staatsrecht, in opdracht van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn beschouwing Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur (2021) uit. Elzinga formuleert het kernprobleem als volgt:

*"Ons land kent een **rijke variatie aan vormen van decentraal c.q. uitvoerend bestuur**. Territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie, deconcentratie, zelfstandige bestuursorganen, verlengd lokaal en provinciaal bestuur, publiek-private bestuursvormen, incidentele en informele bestuurlijke samenwerking, complementair bestuur, noodbestuur voor bijzondere omstandigheden etc.*

*Bij deze veelheid en variëteit dringt de vraag zich op aan de hand van welke criteria en uitgangspunten bij taaktoedeling door de rijksoverheid gekozen wordt voor de ene of de andere bestuursvorm. (…) Op basis van de toepassingspraktijk in ons land in de afgelopen decennia moet de conclusie zijn dat deze **criteria voor taaktoedeling aan de diverse bestuurslichamen of uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks bestaan**. We doen maar wat. (…)*

*Eén van de meest in het oog springende gevolgen is dat in bepaalde beleidsdossiers en op het terrein van de klassieke autonomie van provincie en gemeente er op papier veel beleidsvrijheid kan bestaan, maar dat de facto deze beleidsvrijheid als sneeuw voor de zon kan verdwijnen wanneer in een speciaal (verkokerd) beleidsdossier - **bijvoorbeeld de jeugdzorg** - zodanige **medebewindstekorten** ontstaan dat van de **papieren beleidsvrijheden** op andere beleidsterreinen vrijwel niets meer over blijft. De rechterhand van de rijksoverheid weet in veel gevallen niet wat de linkerhand van diezelfde rijksoverheid voor effecten realiseert en dat maakt het decentraal bestuur in ons land grillig en onberekenbaar."*

Gemeenten voelen zich gesteund met de beschouwing van Elzinga. Want zoals Elzinga aangeeft komen taken en bevoegdheden via de voordeur bij gemeenten binnen, maar vertrekken via de achterdeur meteen door overheveling naar regionale niveaus, terwijl de financiële aansprakelijkheden bij de gemeenten achterblijven. De vorming van een formele vierde tussenlaag met een directie democratische legitimatie wordt in de beschouwing van Elzinga afgewezen. Hij pleit voor de **ontwikkeling van een model van congruentie** waarmee het democratisch gebrek van het beleidsvolle regionale bestuur kan worden opgeheven.

Aanpalende ontwikkelingen

Behalve ontwikkelingen in de jeugdhulp zelf zijn er ook een tweetal aanpalende ontwikkelingen die voor de (nabije) toekomst van invloed zijn op de jeugdhulp. Twee daarvan zijn expliciet in de analyse naar voren gekomen en worden daarom hier genoemd: de hervorming van de jeugdbeschermingsketen en oplopende personele tekorten in de zorg- en welzijnsbranche.

Hervorming jeugdbeschermingsketen

Naast de Hervormingsagenda Jeugd komt ook het **Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming** (2021) op gemeenten af. Hoewel het inhoudelijk samenhangt met de Hervormingsagenda Jeugd, verloopt deze hervorming via een andere programmastructuur.

*"Het huidige stelsel is complex en knelt. **Kinderen en gezinnen voelen zich onvoldoende gehoord en gezien**. De achterliggende problematiek, die dikwijls op verschillende leefgebieden ligt en in het gezinssysteem wortelt, is te weinig in beeld. Gezinnen vertellen op verschillende plekken hun verhaal. Er is niet één gezicht, één professional die bij de gezinnen kan blijven waar een veelvoud van factoren aanleiding geeft tot zorgen over ontwikkeling of veiligheid van kinderen. Om van begin tot eind een relatie op te bouwen, de problematiek in samenhang te beoordelen én integraal aan een oplossing te werken. Er worden kansen gemist.*

*Vanuit de **inspecties, de praktijk en de wetenschap zijn verschillende verklaringen aangedragen**. Er zijn veel verschillende (uitvoerings)organisaties die werken met gezinnen. Die hebben allemaal hun eigen taken en bevoegdheden vastgelegd in wet, regelgeving, eigen beleid en protocollen. Er is een scheiding tussen vrijwillige en gedwongen betrokkenheid en vaak is er ook een scheiding in de benadering van kinderen en (jong)volwassenen. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld en belegd bij verschillende ministeries én decentrale overheden. Het toezicht op die organisaties is overal net anders geregeld. Ze sluiten onvoldoende op elkaar aan. Het zijn aparte schakels. Complexe gezinscasuïstiek wordt van organisatie naar organisatie doorgegeven. Hierdoor wordt de afstand tussen de hulpverlening en het gezin groter. Net als het risico dat de verschillende organisaties en betrokkenen elkaar niet goed begrijpen, of elkaar overlappen wat verantwoordelijkheden betreft, of in de werkzaamheden die ze uitvoeren. Verschillende organisaties voeren bijvoorbeeld regie op zoiets ingrijpends als (gedwongen) maatregelen.*

***Professionals geven aan dat maatwerk en tijd noodzakelijk zijn**. Want ieder gezin heeft een unieke code om te komen tot verbetering. En elke situatie is net iets anders. De problematiek van ieder gezin kent een eigen specifieke context, die van invloed is op zowel het gezinssysteem, als het functioneren van de afzonderlijke gezinsleden. Daarom zet het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming de stap naar een structuur die vertrouwen ondersteunt. Die de kracht van het gezin – en de naasten die bij dat gezin en de kinderen horen – stimuleert, zodat het gezin samen met professionele ondersteuning kan werken aan het verbeteren van de thuissituatie.*

*Dat vergt een nieuwe opzet van de kind- en gezinsbescherming. **Structuuraanpassingen** die meer ruimte maken voor een nieuwe manier van werken. Die nieuwe manier van werken moet samenhangende hulp en steun organiseren voor het hele gezin. Het gezin uitnodigen en motiveren om met professionals samen te werken en duurzame resultaten te boeken. Een **manier van werken vanuit een lerende cultuur**, die bij professionals de angst vermindert om fouten te maken en bij ouders en opvoeders het gevoel wegneemt dat over hen wordt beslist. Die voor het gezin begrijpelijk is."*

Personeelstekorten in zorg en welzijn in Noord-Nederland

Niet alleen de noordelijke provincies krijgen te maken met een groeiende schaarste aan zorg- en welzijnspersoneel. Landelijk wordt er in 2022 een tekort van bijna 50.000 medewerkers verwacht. In 2031 is dit personeelstekort opgelopen tot ruim 140.000 medewerkers in Nederland. In verhouding tot de rest van Nederland is het personeelstekort voor zorg en welzijn **in Noord-Nederland in 2031 groter**. Het landelijke personeelstekort van ruim 140.000 zorg- en welzijnsprofessionals bedraagt bijna 9% van het verwachte aantal werknemers in zorg en welzijn. In Groningen, Drenthe en Friesland loopt het personeelstekort in 2031 op tot 10% à 11% van het personeelsbestand.

	2022	2031
Drenthe	-1.900	-5.400
Groningen	-1.800	-6.400
Friesland	-2.100	-6.700
Noord-Nederland	-5.800	-18.600
Nederland	-49.200	-140.200

Tabel 4: Ontwikkeling personeelstekort zorg en welzijn 2022-2031, bron: ZorgpleinNoord

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling van het personeelstekort per zorg- en welzijnsbranche zien in Noord-Nederland. Voor de ouderenzorg, waaronder verpleging en verzorging en thuiszorg, wordt het grootste personeelstekort verwacht. In 2022 bedraagt het tekort ongeveer 3.300 medewerkers en in 2031 is dit opgelopen naar ruim 9.900 medewerkers. De verwachting is dat niet alleen de zorg, maar ook de welzijnsbranches de komende tien jaar te maken krijgen met personele schaarste. In de branches kinderopvang, sociaal werk en jeugdzorg loopt de **arbeidsmarktspanning de komende jaren op van gemiddeld naar krap tot zeer krap**, wat relatief gezien nog meevalt.

	2022	2031
Verpleging en verzorging	-2.300	-7.000
Ziekenhuizen en overige med. spec. zorg	-1.000	-2.900
Thuiszorg	-700	-2.300
Gehandicaptenzorg	-400	-1.400
Overige zorg en welzijn	-300	-1.300
Geestelijke gezondheidszorg	-400	-1.100
Universitair medische centra	-400	-1.100
Kinderopvang	-100	-500
Huisartsen en gezondheidscentra	-200	-400
Sociaal werk	0	-400
Jeugdzorg	0	-100

Tabel 5: Personeelstekort per zorg- en welzijnsbranche in Noord-Nederland, bron: ZorgpleinNoord

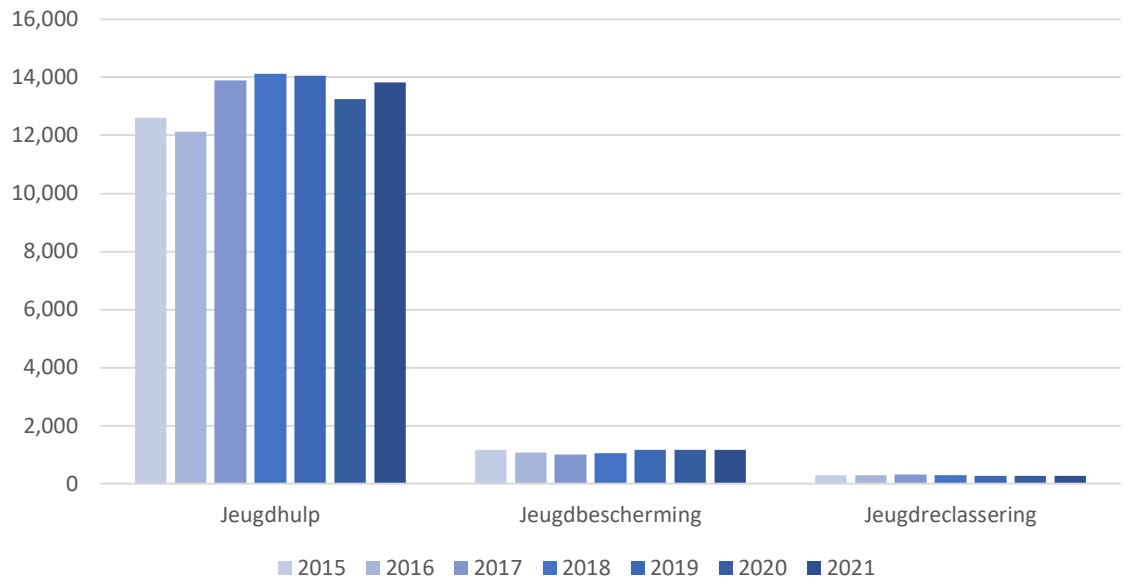
Landelijke ontwikkelingen naar Drenthe vertaald

Uit de analyse van de landelijke ontwikkelingen blijkt dat de hervorming van de jeugdwet een **langlopende kwestie** is, waar uitgangspunten, leidende principes en lijstjes maatregelen over elkaar heen buitelen. Toch beginnen de **contouren steeds duidelijker** te worden. Er is, ook in Drenthe, overeenstemming over de doelen van de Hervormingsagenda. Het stuit Drenthe echter tegen de borst dat er mogelijk een wettelijke verplichting komt voor regionale inkoopsamenwerking. Tegelijkertijd is Drenthe landelijk weinig zichtbaar. Ondertussen wordt de hervorming van de jeugdbeschermingsketen in Drenthe opgestart. Hoewel de toekomstige personeelstekorten in de jeugdzorg in Drenthe mee lijken te vallen in vergelijking met andere zorg- en welzijnsbranches is het evengoed nodig om de consequenties van personele tekorten zo veel mogelijk te beperken. Maar eerst kijken we naar het aantal jeugdigen in Drenthe dat gebruik maakt van jeugdzorg en zien we dat die trend anders is dan de landelijke trend.

Aantal Drentse jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg

Ruim **1 op de 8,5 jeugdigen in Drenthe** (11,8%) maakte in 2021 gebruik van een vorm van jeugdzorg. In 2015 was dat bijna 1 op de 9,5 jeugdigen (10,6%).

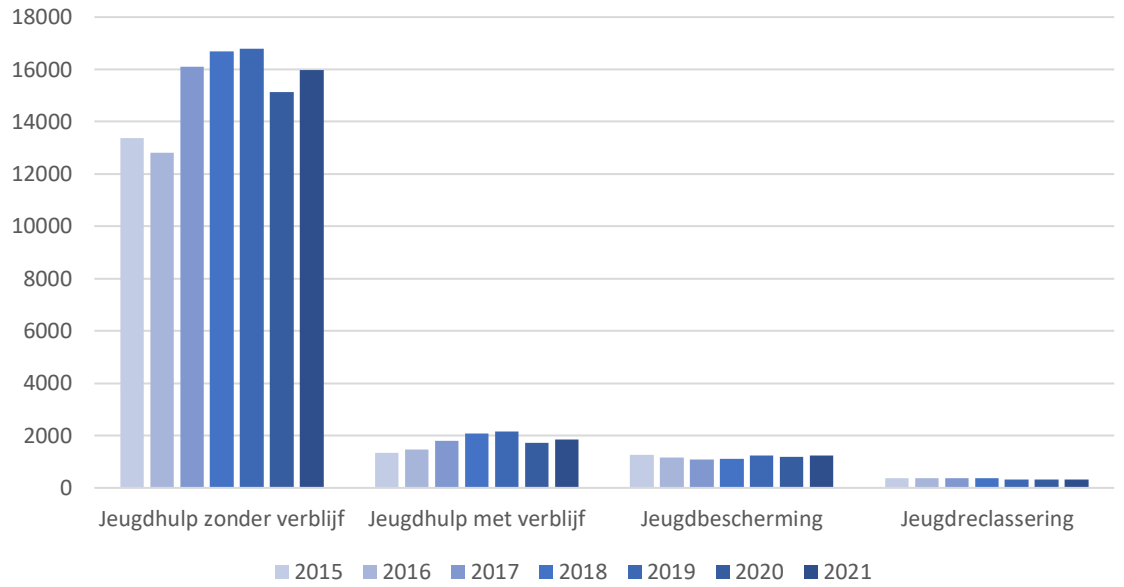
Als we naar het aantal Drentse jeugdigen kijken dat tussen 2015 en 2021 gebruik heeft gemaakt van jeugdzorg (figuur 8), dan valt op dat de **Drentse trend anders dan de landelijke trend** verloopt. Na de twee opstartjaren 2015 en 2016 is er een stijging te zien in 2017. Vanaf 2017 maakt een relatief stabiel aantal jeugdigen in Drenthe gebruik van jeugdzorg. En, afgezien van de daling in 2020 door de coronacrisis, is vanaf 2018 zelfs **een heel licht dalende trend zichtbaar**.



Figuur 8: Aantal Drentse jeugdigen in jeugdzorg, bron CBS met eigen bewerking

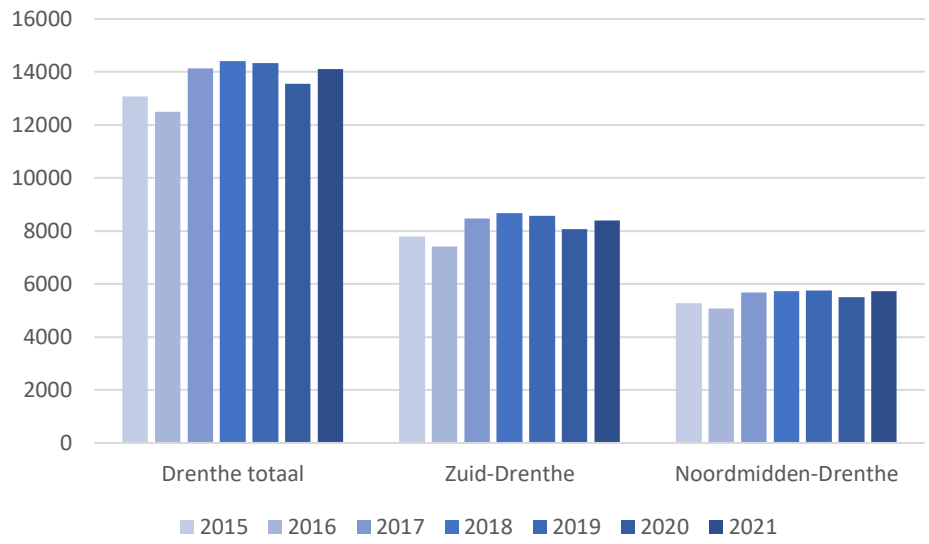
De Jeugdhulpregio heeft **geen informatie over de kosten** die gepaard gaan met de jeugdhulp. Deze data zijn bij beide inkoopregio's bekend. Deze informatie is opgevraagd, maar niet (op tijd) beschikbaar gesteld.

Uit een nadere analyse blijkt dat niet alleen het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdzorg daalt. Ook het **aantal jeugdhulptrajecten in Drenthe** laat vanaf 2019 **een dalende trend** zien (figuur 9). Als we een onderscheid maken tussen jeugdhulp zonder verblijf en jeugdhulp met verblijf is bij beide vormen van jeugdhulp deze trend in het aantal jeugdhulptrajecten te zien. Alleen het aantal jeugdreclasserings-trajecten laat een lichte stijging zien tussen 2019 en 2021.



Figuur 9: Aantal jeugdzorgtrajecten voor Drentse jeugdigen, bron CBS met eigen bewerking

Ook bij een splitsing naar inkoopregio is **bij beide Drentse inkoopregio's dezelfde trend** zichtbaar (figuur 10).



Figuur 10: Aantal Drentse jeugdigen in jeugdzorg uitgesplitst naar inkoopregio, bron CBS met eigen bewerking

"We moeten oppassen dat er een Randstad plaatje over Drenthe wordt gelegd."

Structurele knelpunten en oplossingen in Drenthe

We zagen dat het wetsvoorstel (pagina 37) vier punten beoogd: 1 **gemeenten verstevigen hun opdrachtgeverschap door regionale samenwerking**, 2 gemeenten versterken de toegang tot jeugdhulp, 3 jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen versterken hun opdrachtnemer- en werkgeverschap en goed bestuur en 4 versterken inzicht in en toezicht op zorg voor jeugdigen. Voor deze analyse beperken we ons tot een Drentse vertaling van het eerstgenoemde punt. Het verstevigen van opdrachtgeverschap door regionale samenwerking zou volgens het Rijk een vijftal structurele knelpunten moeten oplossen. In de volgende tabel wordt **een eerste indruk** geschetst in welke mate deze knelpunten in Drenthe herkenbaar zijn.

Landelijke knelpunten	Mate van herkenning in Drenthe	Toelichting
Continuïteit van specialistische zorg voor jeugdigen staat onder druk: Sedert de invoering van de Jeugdwet is de continuïteit van zorg voor jeugdigen meermalen onder druk komen te staan doordat individuele gemeenten keuzen maakten, waarbij de jeugdhulp voor kinderen in andere gemeenten onbedoeld in gevaar kwam.	Geen herkenning.	In Drenthe staat de specialistische zorg momenteel niet onder druk.

Vrijblijvendheid in de samenwerking zorgt ervoor dat de transformatie onvoldoende van de grond komt: De beoogde transformatie vraagt om duurzame en consistente samenwerkingsafspraken. De vrijblijvendheid van de huidige samenwerking in de jeugdregio´s zorgt voor veranderingen die elkaar snel opvolgen.	Herkenning dat transformatie onvoldoende van de grond komt. Geen herkenning dat vrijblijvendheid in de samenwerking daar cruciale rol in is.	• Het is de verantwoordelijkheid van lokale gemeenten om in de breedte van het sociaal domein zorg te dragen voor normaliseren in het preventieve voorliggende veld. Daar hebben we op basis van deze analyse onvoldoende zicht op. • Beide inkoopregio's hebben in hun contracten met aanbieders afgesproken dat zij zorg dragen voor transformatieplannen. Op dit moment ontwikkelen beide inkoopregio's samen met de jeugdhulpregio een transformatieagenda, zodat daar op Drentse schaal congruentie in wordt aangebracht. Resultaten van de transformatie moeten nog zichtbaar worden. • De verantwoordelijkheid voor het transformatieprogramma Envedder is op Drentse schaal belegd. Deze transformatie komt matig van de grond.
Onvoldoende zicht op de maatschappelijke opgave: Gemeenten en aanbieders komen er nog onvoldoende aan toe om met elkaar het juiste gesprek te voeren over welke jeugdhulp er in totaal nodig is in hun regio, op zowel korte als langere termijn.	Herkenbaar.	Er is op verschillende plekken zicht op verschillende onderdelen van de maatschappelijke opgave, maar het overzicht over het geheel ontbreekt.
Gebrek aan regie op het zorglandschap: Veel gemeenten hebben onvoldoende in beeld welke invloed hun inkoopkeuzes hebben op het gehele zorglandschap of maken bewust andere keuzes op basis van lokale visie. Het is voor aanbieders niet altijd duidelijk welk aanbod gemeenten van hen verlangen en wat de gewenste verandering inhoudt.	Geen herkenning.	Beide Drentse inkoopregio's voeren marktconsultaties uit voorafgaand aan het afsluiten van nieuwe contracten. Bij het afsluiten van contracten wordt aandacht besteed aan de door gezamenlijke gemeenten gewenste ontwikkelrichting van de aanbieders. Bovendien vindt onderlinge afstemming plaats tussen beide inkoopregio's.

Diversiteit in de samenwerkingsafspraken zorgt voor onnodig hoge uitvoeringslasten: De grootste lasten zitten bij professionals die bij grote aanbieders werken, die op hun beurt weer voor meerdere regio's en gemeenten werken. Zo wordt de zwaardere hulp vaak wel per regio ingekocht, maar willen gemeenten die deel uitmaken van een regio deze hulp meestal op eigen voorwaarden verantwoord zien.	Geen herkenning.	In Drenthe stellen gemeenten geen eigen voorwaarden aan de verantwoording door aanbieders. Er worden afspraken gemaakt per inkoopregio. Grote aanbieders, die voor meerdere regio's werken, geven desondanks aan last te hebben van verschillende inkoopmethodieken.

Tabel 6: Mate van herkenning in Drenthe over landelijke structurele knelpunten

We concluderen dat een deel van de door het Rijk geconstateerde knelpunten ook in Drenthe tot uiting komt. Om de landelijke structurele knelpunten op te lossen is in het wetsvoorstel een viertal oplossingen opgenomen. Hier volgt een overzicht van de mate waarin daar in Drenthe op dit moment aan wordt voldaan:

- Het **opstellen van een regiovisie**: in Drenthe bestaat de Regiovisie Jeugd Drenthe 2021-2025.
- In **regionaal verband organiseren** van specialistische jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering: beide inkoopregio's dragen sinds 2017 in onderling overleg samen zorg voor afstemming over de inkoop van deze vormen van jeugdhulp.
- Bovenregionale afstemming middels **op overeenstemming gericht overleg**: De jeugdhulpregio's Groningen, Friesland en Drenthe stemmen met elkaar af in 3Noord-verband. Er wordt nagedacht over de governance in deze 3Noord samenwerking. Daar zou op overeenstemming gericht overleg onderdeel van uit kunnen maken.
- Gemeenten richten in de jeugdhulpregio's een **regionale entiteit** op voor de organisatie van specialistische jeugdhulp. Het Rijk ziet graag dat samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in één van de volgende **gemeenschappelijke regelingen**: openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling. In Drenthe wordt hier niet aan voldaan. In Drenthe bestaat het algemene beeld dat een gemeenschappelijke regeling niet direct voor een betere samenwerking zorgt.

Overeenstemming over doelen Hervormingsagenda

VNG en Rijk zijn met elkaar overeengekomen dat de te ontwikkelen Hervormingsagenda Jeugd **twee doelen** dient:

- Betere en tijdige zorg en ondersteuning, op de juiste plek en wanneer dit nodig is.
- Een beheersbaar en daarmee duurzaam financieel houdbaar stelsel.

Daar wordt in Drenthe niet anders over gedacht.

Het kabinet spreekt in haar inleiding van de memorie van toelichting op de Wet beschikbaarheid zorg voor jeugdigen over gelijktijdige aanpassingen op drie vlakken: inhoudelijke zorgvernieuwing, toereikende budgetten en de organisatorische en wettelijke basis op orde. De **inhoudelijke zorgvernieuwing** en **toereikende budgetten** zijn dezelfde thema's als de twee doelen van de Hervormingsagenda. Daarover is iedereen het met elkaar eens.

Drentse weerstand wettelijk verplichte regionale samenwerking

Met het wetsvoorstel wil het Rijk een aantal **verplichtingen wettelijk verankeren**. Uit de interviews voor deze analyse blijkt dat met name de opgelegde regionale inkoopsamenwerking op Drentse schaal voor weerstand zorgt. Er worden vragen gesteld over:

1. de Drentse schaal, waarop
2. door het Rijk vastgestelde zorgvormen ingekocht moeten worden, en
3. de verplichte gemeenschappelijke regeling die daarvoor opgericht moet worden.

Deze weerstand ontstaat deels door de wens om zo veel mogelijk lokale autonomie te behouden. In andere delen van het land wordt daar anders tegenaan gekeken en is het veel gebruikelijker dat één of enkele gemeenten de kar trekken voor een regio. Tegelijkertijd zijn er juist op deze punten ook nog onduidelijkheden en heeft het Rijk **nog geen definitieve besluiten** genomen.

Over de eerste twee punten bestaat nog geen concrete invulling. Zo is nog **niet duidelijk hoe de regionale schaal** eruit moet gaat zien. Scenario's die daarover de ronde doen variëren van een ondergrens van 60.000 jongeren die in een regio wonen tot de 25 veiligheidsregio's die Nederland kent.

Ook is nog **niet duidelijk welke zorgvormen verplicht op Drentse schaal ingekocht** moeten worden. Op dit moment vindt in Drenthe de inkoop van vrijwel alle jeugdhulp in twee inkoopregio's plaats. Wel gaat er ambtelijk bij het ministerie van VWS een lijst van zorgvormen rond die mogelijk via een Algemene Maatregel van Bestuur aan regio's verplicht wordt gesteld om in regionaal verband in te kopen. Grofweg gaat het daarbij om de interventieniveaus 6, 7 en 8 volgens het Drents zorgordeningsmodel. Maar het is onduidelijk wat de status van deze conceptlijst is. Verschillende jeugdhulpregio's, waaronder Groningen, hebben hierover meegedacht en VWS van feedback voorzien. In Drenthe kwamen we min of meer per toeval achter het bestaan van deze conceptlijst, omdat we onvoldoende zijn aangehaakt bij landelijke ontwikkelingen.

Het **derde punt** waar in Drenthe weerstand tegen is, gaat over het oprichten van een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of een centrumregeling. Hierover bestaat **in de wetenschap discussie**. Elzinga, hoogleraar staatsrecht, twijfelt in zijn beschouwing openlijk over de democratische legitimatie van regionale samenwerkingen. De door Elzinga geopperde ontwikkeling van een model van congruentie, waarmee het democratisch gebrek van het beleidsvolle regionale bestuur kan worden opgeheven, horen we ook terug in ambtelijke geluiden vanuit het ministerie van VWS. Met dat verschil dat er gesproken wordt over een **congruentieverplichting**. Ook uit de interviews kwam dit naar voren. Een Drentse bestuurder gaf aan: *"Neem de **gemeenteraden** hier aan de voorkant ook eens in mee. Nodig Elzinga uit en leg uit hoe het gaat en wat eigenlijk niet kan. Ook in Europa vinden ze hier iets van. Het ligt niet aan kwaliteit van lokaal bestuur. Het ligt aan hoe het Rijk met ons omgaat. Bij gemeenteraden vertaalt het zich in breed ongenoegen over gemeenschappelijke regelingen en geen grip hebben. Maar dat zijn nog gemeenschappelijke regelingen. Ze hebben geen idee wat we bij Jeugd doen, dat is misschien nog veel erger."*

Drenthe kan meer gebruik maken van beïnvloedingsmogelijkheden

In 2020 is een **stevige lobby tegen financiële tekorten** gevoerd, waar een tekort op het jeugdhulpbudget een belangrijk onderdeel van vormde. Deze lobby is geïnitieerd vanuit de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG). Drentse colleges hebben met filmpjes aandacht gevraagd voor de opdrijvende kosten in de jeugdzorg. Zeven wethouders uit Drenthe bezochten het wetgevingsoverleg jeugd in de Tweede Kamer en namen deel aan de protestmars door de binnenstad van Den Haag met zo'n 150 andere wethouders. Er

zijn verschillende brieven gestuurd naar de Tweede Kamer. Ook in de daarvoor geëigende gremia zoals de BJ42 en de G40 is dit onder de aandacht gebracht.
Naast deze lobby op financiën heeft Drenthe meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Via **ambtelijke weg en meer op inhoudelijke punten** worden beïnvloedingsmogelijkheden onbenut gelaten. Zoals via de landelijke Meedenkgroep en de samenwerking in 3Noord waar landelijke ontwikkelingen ook aan de orde komen. Zowel collega's uit het 3Noord samenwerkingsverband als de VNG geven aan dat **Drenthe weinig zichtbaar** is.

Hervorming jeugdbeschermingsketen wordt opgestart

In de voorbereiding op de hervorming van de jeugdbeschermingsketen is in Drenthe inmiddels het verzoek binnengekomen voor een gesprek met het Hoofd Afdeling Jeugd van het Ministerie van Veiligheid & Justitie. Daarbij is de insteek om op directieniveau een gesprek te voeren over de knelpunten in de jeugdbeschermingsketen, de stappen die daarin regionaal worden gezet en de stappen die de landelijke overheid zou kunnen en moeten zetten om het systeem passend te ondersteunen. Er is aangekondigd dat dit gesprek moet leiden tot het vaststellen van een **regionaal Plan van Aanpak Jeugdbeschermingsketen** waarin de knelpunten worden geadresseerd.

Consequenties personele tekorten beperken

Toekomstige personeelstekorten in de jeugdzorg in Drenthe **lijken mee te vallen** in vergelijking met andere zorg- en welzijnsbranches. Toch lijkt het nodig om **alle mogelijkheden te benutten die er zijn om hierop te sturen**. De oplopende tekorten in andere delen van de zorg- en welzijnsbranche zijn dusdanig ernstig dat de hele zorg- en welzijnsbranche haar best moet doen om tot oplossingen te komen. Dit kan zowel langs de lijn van inkoop als bovenregionale afstemming en lobby.

Het behouden van een noordelijk sluitend zorglandschap is een belangrijk aandachtspunt. Op dit moment is het zo dat de jeugdigen die in het Noorden behandeling krijgen, ook in het Noorden geboren zijn. We zijn wat dat betreft een homogene regio. Een van de belangrijkste uitdagingen is hoe de best passende jeugdhulp in de toekomst beschikbaar blijft voor onze kinderen. Dit kan alleen door op bovenregionaal niveau goed samen te werken. We hebben de komende jaren steeds minder personeel beschikbaar voor zorg en welzijn. Dit betekent dat aanbieders steeds meer moeite moeten doen om bepaalde vormen van zorg op hoog niveau te kunnen leveren. De keuzes die regio's daarin maken zijn cruciaal, om versnippering tegen te gaan. Keuzes die we bovenregionaal hebben af te stemmen en waarmee we de **aanbieders faciliteren** dat ze zorg kunnen dragen voor voldoende aanbod voor onze jeugdigen én die tegelijkertijd niet zodanig versnipperd zijn dat er sprake is van een personeelsvraagstuk.

Daarnaast zijn goede en **gemotiveerde professionals** essentieel voor goede jeugdzorg. Alle negatieve geluiden in de media over jeugdzorg dragen niet bij aan het werkgeluk van de jeugdprofessionals. Dit vraagt om ruimte voor goed werkgeverschap en werkplezier en vakmanschap van professionals. Het Rijk geeft in haar Kamerbrief aan dat ze hier aandacht voor gaat vragen aan de arbeidsmarkttafel jeugd. In Drenthe ervaren we nu al een tekort aan kinder- en jeugdpsychiaters, net als huisartsen. Deze tekorten aan zorgpersoneel is ook onderwerp van gesprek op de Drentse Zorgtafel.

Ervaren samenwerking

De **vierde en laatste invalshoek** van de analyse gaat over hoe de samenwerking wordt ervaren. In dit hoofdstuk worden de ervaringen beschreven van 38 geïnterviewden die tijdens 19 interviews hun ervaringen deelden. In voorgaande hoofdstukken kwamen enkele ervaringen al aan bod, omdat het op die plekken relevant was ze te noemen. De vragen die tijdens de interviews gesteld zijn, volgden de vijf categorieën van het Wiel van samenwerking (pagina 12) en zijn terug te vinden in de eerste vijf paragrafen van dit hoofdstuk: ambitie, belangen, relatie, organisatie en proces. Het hoofdstuk eindigt met een casus om van te leren.

Geen concrete ambities door verschillen

Veel geïnterviewden lieten weten de ambitie hoog over te vinden. Er is geen concrete gedeelde ambitie. De verschillen over de invulling van de ambitie lijken vooral langs de lijn van de inkoopregio's te zijn.

Concrete invulling van ambitie blijft uit

Op hoog abstractieniveau bestaat eenzelfde beeld van de ambitie van de Jeugdhulpregio: **een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten**. Over de visie bestaat het gedeelde beeld dat het gewone leven versterkt moet worden.

Maar als verder gesproken wordt over hoe die ambitie invulling krijgt, zijn de **reacties veelzeggend**:
"De Jeugdhulpregio is ontstaan, er is geen gedragen gezamenlijke ambitie."
"We zijn niet meer dan een vertegenwoordigend orgaan voor het Rijk."
"De Jeugdhulpregio is er om ons lokaal jeugdhulpbeleid te faciliteren."
"Wat is het bestaansrecht van de Jeugdhulpregio als het transformatiegeld van Envedder straks op is?"

Op de vraag 'Waar is de Jeugdhulpregio van?' is de grootste gemene deler de conclusie dat de Jeugdhulpregio eigenlijk maar weinig behelst. Volgens een deel van de geïnterviewden gaat de Jeugdhulpregio vooral over de **transformatie** in de jeugdzorg. Volgens een ander deel is de transformatie primair een lokale verantwoordelijkheid. Er wordt dus verschillend gedacht over waar de verantwoordelijkheid voor transformatie is belegd.

> *"De grootste zorg is dat het ons niet lukt om die gemeenschappelijke ambitie te concretiseren."*

Verschillen vooral tussen inkoopregio's benadrukt

Uit de interviews komen verschillen tussen de inkoopregio's Zuid-Drenthe en Noordmidden-Drenthe naar voren. Een belangrijk verschil dat genoemd wordt is het **accent in afspraken met aanbieders**. Inkoopregio Noordmidden-Drenthe geeft aan beleidsrijker te hebben ingekocht door een ontwikkelrichting mee te geven aan aanbieders. Om die reden wil Noordmidden-Drenthe de ontwikkelrichting monitoren en hebben daarvoor een beleidsadviseur Jeugd aangenomen. Inkoopregio Noordmidden-Drenthe ervaart dat inkoopregio Zuid-Drenthe meer gericht is op de financiën en het nakomen van zakelijke afspraken met

aanbieders. Inkoopregio Zuid-Drenthe heeft geen eigen beleidsadviseurs, maar maakt gebruik van lokale beleidsadviseurs als dat nodig is.

Daarmee samenhangend is er nog altijd een verschil tussen beide inkoopregio's in **de schaal** waarop idealiter wordt samengewerkt. In de regio Zuid-Drenthe is er nog steeds sprake van **teleurstelling** dat Drenthe in **twee inkoopregio's** is opgesplitst. Men is *"ongelukkig met de knip in twee inkoopregio's"*. Zij hebben het schoorvoetend geaccepteerd, maar willen nog steeds liever één inkoopregio vormen. Sommigen zouden opnieuw een poging willen doen om weer één inkoopregio te worden. In Noordmidden-Drenthe is **terug naar één Drentse inkoopregio *"onbespreekbaar"***: *"De kwaliteit moet goed zijn en het belang van kind en gezin gaat voor. Niet de financiën. Bij Zuid gaat het eerst om geld." "Alleen de heroverweging vind ik al een no go."*

Aanbieders geven overigens aan dat er voor hen **weinig verschil** zit tussen beide inkoopregio's. Noordmidden-Drenthe geeft hierover aan dat het nog te vroeg is om resultaten te verwachten van de meer beleidsrijke inkoop en daarbij horende monitoring.

"Er is politiek kleurverschil.
We hebben echt een andere visie."

Geen uitgesproken collectief belang

Op de vraag 'Van wie is de Jeugdhulpregio?' is het meest treffende antwoord: *"Je zou wensen dat die van de jeugd was. Maar dat is ie niet."* De vraag van wie de Jeugdhulpregio dan wel is, is voor velen moeilijk te beantwoorden.

"Hoeveel van iedere euro geven we met elkaar uit dat niet naar het kind gaat?"

Weinig of juist veel belang bij Jeugdhulpregio

Gemeenten hebben verschillende ideeën over het belang dat zij hebben bij de Jeugdhulpregio. Sommige geïnterviewden geven aan dat *"de opdracht in de Jeugdhulpregio marginaal is en dat daarom de [onderlinge] **belangen niet onder druk** staan"*. Wel geven verschillende geïnterviewden aan dat een **Drents geluid nodig** is in de 3Noord samenwerking en richting VNG en Rijk. Waarbij wel een waarschuwing wordt gegeven: *"Hoe prominenter en zichtbaarder individuen zijn, hoe minder gecommitteerd de anderen zijn."* In de afgelopen bestuursperiode waren twee of drie vooruitgeschoven wethouders die landelijk en in 3Noord-verband het Drentse geluid lieten horen. Zij koppelden dat weliswaar terug in het ABO, maar van een breed gedragen interesse in de (Noord-)Nederlandse ontwikkelingen was nauwelijks sprake. Voor de meeste Drentse wethouders is dat *"een ver van hun bed show"*.

Geïnterviewden geven aan dat het **belang van gemeenten bij de inkoopregio's groter** is dan het belang bij de Jeugdhulpregio. Beide inkoopregio's kennen ieder ook hun eigen samenwerkingsissues. In Zuid-Drenthe is er zelfs sprake geweest van een hoog opgelopen conflict over het solidariteitsprincipe.

Sommige geïnterviewden benadrukken dat de **samenwerking met vijf of zeven gemeenten al ingewikkeld genoeg** is en dat dat op Drentse schaal alleen maar ingewikkelder zal worden.

Sommigen geven voorbeelden van waar **gedeelde belangen** zouden moeten liggen en vragen zich af of iedereen daarvan doordrongen is:

- *"De grotere beleidsvragen, hoe geven we transformatie vorm komt vaak op de BTA [Bestuurlijk Transformatie Akkoord] tafel terecht. En daar gaat het weer niet over inkoop. Dat moet bij elkaar komen. Het strategische gesprek wordt niet gevoerd."*
- *"Een aantal aanbieders heeft een monopolie positie. Daar moet je gezamenlijk duidelijk in zijn hoe je daar in staat."*

"Willen de gemeenten wel samenwerken?"

Gemeenten en aanbieders wederzijds afhankelijk van elkaar

Eén van de wethouders benoemt de **onderlinge afhankelijkheid** tussen gemeenten en aanbieders: *"We hebben aanbieders hard nodig. Wij zijn systeempartijen, maar een aantal aanbieders ook. We kunnen niet zonder elkaar."*

Aanbieders ervaren ***"schuivende panelen"*** bij gemeenten. Zo kunnen aanbieders in gesprek zijn met één van de gemeentelijke gremia en kan daar later op terug worden gekomen, omdat een ander gemeentelijk gremium er iets anders van vindt. De casus over de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen is daarbij een frustrerend voorbeeld voor aanbieders. *"We verzanden in uitermate vervelende traagheid."* Het resultaat is dat er soms tot tien maanden lang onderhandeld moet worden, wat van beide kanten veel tijd en inzet vraagt.

De schuivende panelen zorgen voor een **ingewikkeld spel tussen financiers en uitvoerders** van de jeugdhulp. Aanbieders geven aan dat alle individuele wensen van gemeenten leiden tot een *"Poolse landdag"*. Het is voor aanbieders moeilijk om overal goed aan te sluiten. Zij geven ook aan dat verschillende belangen in de hand wordt gewerkt, bijvoorbeeld door verschillende inkoopmodellen. Aanbieders kijken liever naar waar gezamenlijke belangen zijn en maken daarover, liefst **op Drentse schaal**, goede afspraken.

Hoewel over de **financiële belangen** in de inkoopregio's gesproken zou moeten worden, kwam dit onderwerp wel aan bod tijdens het groepsinterview met aanbieders. *"Een andere jeugdhulpregio vond dat omzetbegrenzingen voor aanbieders idioterie is."*

Tot slot geven aanbieders aan dat de **samenwerking met andere domeinen**, zoals het onderwijs en werk, concreter zou moeten worden gemaakt.

"Ik heb belang bij een gelijk speelveld.
Dan wordt mijn spel beter."

Rijksbelangen

Het Rijk heeft belang bij een bepaalde ordening van het zorglandschap. Volgens een aantal geïnterviewden is het belang van het Rijk vooral een eenduidig bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt met mandaat per Jeugdhulpregio. *"Het Rijk heeft de illusie dat een robuuste regio zorgt voor het indammen van financiële tekorten."*

"De wetgever leeft te veel in de Haagse bubbel."

Afkalvend vertrouwen

Zowel over vertrouwen tussen gemeenten en aanbieders, over zelfvertrouwen, als over de relatie tussen gemeenten en het Rijk is door geïnterviewden het één en ander gezegd.

Groeiend wantrouwen tussen gemeenten en aanbieders

Zowel aanbieders als gemeenten ervaren een *"hele **prettige samenwerkingssfeer**"*. Twee wethouders vormden een tandem, waar aanbieders en samenwerkingspartners in 3Noord-verband zeer tevreden over waren.

Maar in de laatste één tot twee jaar is daar verandering in gekomen. *"We lopen vaak vast in het fuikje van geld." "Vanuit risicoanalyse moet je oppassen hoe lang je het op relatie doet."* Aanbieders geven aan dat zij **verlamd** raken. Enerzijds komt dit door de impasse in de landelijke Hervormingsagenda. *"Frustratie leeft overal. Het zijn niet de spelers, het is het systeem."* Anderzijds raken aanbieders ook verlamd door de eerdergenoemde *"schuivende panelen"* aan gemeentelijke zijde.

Gemeenten geven op hun beurt aan dat zij **aanbieders niet altijd vertrouwen**:

- *"Ik heb oprecht geprobeerd te snappen hoe het zit, anders komen we niet in gesprek. Ze willen persé hun zin doordrijven, het gaat steeds om contractering. En uiteindelijk zeggen ze dat ze zoveel hebben meegemaakt dat ze ons niet kunnen vertrouwen."*
- *"Als een aanbieder roept 'ik heb wachtlijsten', dan schrijven ze ook zo een brief 'we helpen uw jeugdigen niet meer'. We worden gechanteerd."*
- *"Aanbieders zitten vast in geprotocolleerde professionaliteit en niet meer in empathische professionaliteit."*

"Een stukje goodwill dat het wel goedkomt is hard achteruit gehold."

Meer zelfvertrouwen nodig

Eén van de gemeentesecretarissen benadrukt dat het niet alleen over onderling vertrouwen gaat, maar ook over **zelfvertrouwen**. *"Elke wethouder zit met casussen in zijn hoofd aan tafel. Ze hebben financieel niet het gevoel grip te hebben, terwijl ze wel verantwoording hebben af te leggen. Misschien moeten we bestuurders eerder trainen op hoe ze goed kunnen handelen als het mis gaat."*

"Wat doe je als een casus uit de hand loopt?"

Moeizame relatie met het Rijk

De relatie tussen gemeenten en Rijk is moeizaam. De korting die door het kabinet werd opgelegd en de daaropvolgende impasse rond de hervormingsagenda vormden een dieptepunt. Met name de **verplichte inkoopsamenwerking op Drentse schaal** leidt tot weerstand.

"Ik ben blij dat die hervormingsagenda er qua wetgeving nog niet is, dat geeft weer druk. ***Laat ons nou gewoon aan de slag gaan.*** *We zijn Drenthe breed best goed bezig. We zetten stappen. Het helpt niet als het Rijk steeds dingen oplegt. Waarom kan dat niet meer maatwerk zijn?"*

Een andere geïnterviewde wees op de eigen **verantwoordelijkheid van gemeenten** zelf. *"Het is niet zo relevant wat het Rijk gaat doen, je hebt zelf een rol en taak."*

"Als je [het Rijk] ons [gemeenten] niet vertrouwt, kies dan voor medebewind. Als je ons wel vertrouwt, laat dan los. Die bestuurlijke tussenlaag kan niet."

Verwarring over organisatie

De wijze waarop de Jeugdhulpregio is georganiseerd leidt tot verwarring. De governance is niet duidelijk, er zijn verschillende ideeën over welke rol beleid heeft, er is te weinig verbinding met de inkoopregio's en er is sprake van rolverwarring en weinig vertrouwen bij de coördinerende gemeente.

Onduidelijkheid over governance

Er is bij alle partijen veel onduidelijkheid over structuur en governance. Op de eerste plaats geven verschillende geïnterviewden aan dat er verschillende gremia bestaan, waarvan **onduidelijk is wie waar precies van is**. Zowel aanbieders als gemeenten hebben hier last van.

Zo blijkt voor mensen uit de inkoopregio Zuid-Drenthe geregeld spraakverwarring te zijn over wat in het ABO van de Jeugdhulpregio aan de orde moet komen en wat in het ABO van de inkoopregio Zuid-Drenthe.

Een ander voorbeeld is dat het Bestuurlijk Transformatie Akkoord de naam 'akkoord' heeft meegekregen en later geconstateerd moest worden dat het niet de plek was om daadwerkelijk afspraken met elkaar te maken. Wat eerder het BTA-overleg heette, kreeg daarom later de naam Dialoogtafel.

Tot slot leiden onderlinge afspraken tussen de twaalf gemeenten soms tot bijzondere situaties. Zo werd het voorbeeld genoemd dat de wethouder uit gemeente Emmen, die voorzitter is van het ABO, namens het college van Hoogeveen, die besluiten neemt over inzet van personeel, aan de buitenwereld kenbaar maakt dat er een nieuwe regiomanager is aangesteld voor de Jeugdhulpregio Drenthe.

"Het is van de zotte dat ik bij een aanbieder om de oren wordt geslagen met afspraken die kort daarvoor met andere Drentse bestuurders zijn gemaakt."

Verschillende ideeën over wie over welk beleid gaat

Uit de verschillen in ambitie die er tussen beide inkoopregio's zijn vloeit het verschil voort **over waar welke beleidsverantwoordelijkheid ligt**. Binnen de inkoopregio Zuid-Drenthe leeft het idee dat de Jeugdhulpregio onder andere als taak heeft om Drents beleid te maken. Volgens de inkoopregio Noordmidden-Drenthe is er nauwelijks sprake van Drents beleid. De verantwoordelijkheid voor het inkoopbeleid ligt volgens hen bij de inkoopregio en het overige jeugdbeleid is een lokale verantwoordelijkheid van individuele gemeenten.

Voor betere afstemming tussen beide inkoopregio's zou inkoopregio Noordmidden-Drenthe graag zien dat **Zuid-Drenthe ook een beleidsadviseur** aanstelt. Inkoopregio Zuid-Drenthe heeft geen eigen beleidsadviseurs, zij kunnen een beroep doen op lokale beleidsadviseurs.

De Jeugdhulpregio zelf heeft **geen aparte beleidsadviseurs beschikbaar**. Het is veelal lastig om beleidsdossiers bij een lokale beleidsadviseur te beleggen, omdat het taken zijn die 'erbij gedaan' moeten worden. Tegelijkertijd waren er in 2020 ook dusdanig veel (beleids)projecten dat het overzicht ontbrak. De gemeentesecretarissen verzochten om tot een **prioriteringslijst** te komen. *"Met de prio-lijst hebben we geprobeerd rust te creëren."* Eén van de geïnterviewden laat weten dat er bijna een jaar over is gedaan om die prioriteringslijst te maken. *"De prioriteringslijst is door het ABO vastgesteld en daarmee bestuurlijk is gemaakt."* De prioriteringslijst heeft echter niet gemaakt dat beleidsadviseurs binnen hun takenpakket ook prioriteit hebben kunnen geven aan deze beleidsdossiers. Het is niet geland binnen de twaalf gemeenten en daarmee is het capaciteitsvraagstuk niet opgelost.

In Groningen en Friesland zijn er regelmatig overleggen waar **directeuren/managers van het sociale domein bijeen** komen. Een dergelijk ambtelijk overleg kent Drenthe niet.

"De sturing van beleid in de Jeugdhulpregio is infantiel en zwaar onderontwikkeld."

Te weinig verbinding met inkoopregio's

Sinds de splitsing naar twee inkoopregio's is er te weinig verbinding tussen de Jeugdhulpregio en de beide inkoopregio's. De regio **Noordmidden-Drenthe** heeft om twee redenen gekozen om met z'n vijven de inkoop voor jeugdhulp te willen organiseren. Op de eerste plaats vonden zij dat de **focus meer op de inhoudelijke opgaven** gericht moesten worden en minder vanuit financiën gestuurd. Op de tweede plaats wilden zij de inkoop van de jeugdhulp **integraal met de Wmo** uitvoeren.

De consequentie is dat er meer moeite gedaan moet worden om verbindingen te leggen. Dat gaat enerzijds om **verbinding tussen de Jeugdhulpregio en de inkoopregio's**. Geïnterviewden geven aan dat er

"onvoldoende verbinding met inkoopregio's" is. Een voorbeeld daarvan is de casus kleinschalige woonvoorzieningen (pagina 63). Anderzijds gaat het om **verbinding tussen beide inkoopregio's**. Beide inkoopregio's zijn over het geheel genomen tevreden met de onderlinge samenwerking.

Beide inkoopregio's willen hun taken beperken tot de inkoop en wat daar aan annex is, zoals inkoopbeleid en contractmanagement. Beide inkoopregio's geven ambtelijk aan dat het **niet haalbaar is om extra taken** op zich te nemen die nu bij de Jeugdhulpregio liggen, zoals het volgen van landelijke ontwikkelingen en de samenwerking in 3Noord verband.

"Transformatie in de Jeugdhulpregio is hoog over, terwijl de zorg voor jeugdigen in de inkoopregio speelt."

Rolverwarring en weinig vertrouwen bij coördinerende gemeente

Verschillende geïnterviewden geven aan dat het invullen van de rol van coördinerende gemeente **met de huidige afspraken nauwelijks uitvoerbaar** is.

- *"De samenwerkingsovereenkomst is erg op hoofdlijnen met vooral veel goede intenties. Hoogeveen heeft zich voor een onmogelijk karretje laten spannen."*
- *"Wat zijn nu onze taken? Wat is mijn rol? Wie is waarvan? Is Hoogeveen wel toegerust?"*
- *"Je had mandaat moeten regelen, namens alle colleges."*

Er is bij de gemeente Hoogeveen regelmatig sprake van **rolverwarring**. De rol van de gemeente Hoogeveen als coördinerende gemeente is verweven met de rol van één van de twaalf partijen in de samenwerkingsovereenkomst. Hoogeveen heeft de coördinerende rol als **programma** in haar eigen gemeentelijke organisatie ingericht. *"Het loopt bij ons wel wat door elkaar heen. Verslagleggen langs de lijn van een programma is ook niet logisch. Eigenlijk zou er een bureautje Jeugdhulpregio moeten komen."*

Hoogeveen heeft bovendien **te weinig vertrouwen in andere gemeenten**. Zij zijn bijvoorbeeld bang dat zij moet opdraaien voor open einde afspraken met aanbieders, zoals dat bijvoorbeeld geldt voor de crisishulp Spoed4Jeugd. Het gevolg is dat twee maanden lang intern discussies worden gevoerd voordat het collegevoorstel de collegetafel bereikt.

Over de wijze waarop Hoogeveen haar taak als coördinerende gemeente invult wordt verder gezegd:

- *"Voor alles wat we spannend vinden, tuigen we werkgroepen op."*
- *"Het wordt weggeorganiseerd in plaats van dat verbinding wordt gezocht."*
- Medewerkers van de coördinerende gemeente *"hebben sprokkeluurtjes, die krijgen dat niet rond".*

Gemeente Hoogeveen heeft ook kritiek van andere gemeenten ontvangen *"Jullie regiomanager levert niet, ze moet er korter op zitten." "Dat is een **te simplistische benadering**"* volgens de gemeente Hoogeveen. Gemeente Hoogeveen zegt vervolgens op haar beurt: *"De andere gemeenten zijn een soort van free riders."* Het is gemakkelijk voor andere gemeenten om achterover te leunen.

"Ik zou het heel gezond vinden als nu eens een andere gemeente opstaat."

Zoeken naar balans tussen inhoud en proces

Slechts enkele vooruitgeschoven bestuurlijke posten hebben goede dossierkennis op wat er in de Jeugdhulpregio speelt. Daarmee is er bestuurlijk te weinig gezamenlijke dossierkennis. De oorzaak daarvoor is deels te wijten aan te weinig balans tussen inhoud en proces in de ambtelijke samenwerking.

Bestuurlijk te weinig gezamenlijke dossierkennis

In het ABO worden veel zaken die landelijk of op Noord-Nederlandse schaal spelen besproken. Er waren in de afgelopen bestuursperiode **twee tot drie vooruitgeschoven wethouders** die namens Drenthe spraken. *"Dat wordt in toenemende mate spannend." "Ze doen heel veel, maar ik heb geen beeld bij wat ze precies doen." "De materie staat ver van ons af. Je kijkt en luistert maar kunt het niet reproduceren."*

"Bestuurders zitten in het ABO heel vrijblijvend bij elkaar. Er is geen stevige agenda en geen commitment op die agenda." "Er worden weinig kritische vragen gesteld. Waarom blijven die kritische vragen uit? Veel wethouders krijgen denk ik geen of slechte annotatie." "De vraag is of wethouders in het ABO weten waar ze JA tegen zeggen."

"De betrokkenheid moet evenwichtiger verdeeld worden over de twaalf gemeenten."

Ambtelijk is balans tussen inhoud en proces zoek

Het is voor veel geïnterviewden **onduidelijk hoe het programma Envedder en de Jeugdhulpregio zich tot elkaar verhouden**. De rollen van de regiomanager van de Jeugdhulpregio en die van de programmamanager Envedder zijn wezenlijk andere rollen. Als regiomanager draag je zorg voor de procesregie van de samenwerking tussen twaalf gemeenten. Als programmamanager draag je de verantwoordelijkheid om een inhoudelijk programma te managen. Die rollen zijn belegd bij dezelfde persoon. Dat blijkt niet alleen in werkzaamheden en daarvoor beschikbare tijd haast onmogelijk te zijn. De verschillende rollen in dezelfde persoon creëert ook onduidelijkheid.

Een ander voorbeeld is dat in het jeugdoverleg veel inhoudelijke vragen worden gesteld, terwijl de beantwoording veelal procesmatig is. Het gevolg is dat **steeds meer lokale beleidsambtenaren op afstand** komen te staan. Tegelijkertijd zou het jeugdoverleg dé plek moeten zijn waar ambtenaren informatie komen halen en brengen om bestuurders voor te bereiden op het ABO. Het jeugdoverleg zou ook de plek moeten zijn om ambtelijk standpunten uit te wisselen. Van een dergelijke dialoog is in het jeugdoverleg nauwelijks sprake. Daarmee is ambtelijke voorbereiding op het ABO marginaal.

De onduidelijkheden die er bij gemeenten heersen over wat we doen en wie welke rol daar in heeft, leidt logischerwijs ook tot onduidelijkheden richting aanbieders. *"Er worden **onvoldoende spelregels***

meegegeven *met de ambitie."* Als er een nieuw product ontwikkeld wordt, wordt dit soms volledig overgelaten aan aanbieders. Als aanbieders terugkomen met een voorstel, blijkt dit niet altijd te voldoen aan de verwachtingen.

Tot slot pleiten meerdere geïnterviewden voor een **betere analyse**. *"Zijn we symptomen of grondoorzaken aan het bestrijden?"* Voor welk probleem zoeken we een oplossing? Op welke manier gaan we dat doen? Wie is waar van? Vragen die stuk voor stuk meer gestructureerd en in gezamenlijkheid beantwoord zouden moeten worden.

"We hadden wat vaker moeten helikopteren."

Een casus om van te leren

We eindigen dit hoofdstuk met de beschrijving van een casus die tijdens veel interviews aan de orde is geweest. In deze casus komen veel zaken terug die in dit hoofdstuk zijn benoemd.

Casus Kleinschalige Woonvoorzieningen

Vanuit verwijzers, zowel vanuit gecertificeerde instellingen als vanuit lokale toegangen, werd al voor 2019 duidelijk dat kleinschalige woonvoorzieningen voor jeugdigen met complexe problematiek gemist wordt in het Drentse zorglandschap. Het gaat veelal om jeugdigen die uit een gesloten instelling komen of jeugdigen waarvan je wilt voorkomen dat ze naar een gesloten instelling moeten. Er werd een ambitie geformuleerd: de expertise moet reizen in plaats van de jeugdige en de jeugdige moet zo lang mogelijk zo thuis mogelijk wonen. Een ambitie waar niemand tegen kan zijn.

In 2020 is een veldonderzoek uitgevoerd door Hogeschool Leiden over de aard en omvang van problemen bij het plaatsen van jeugdigen in kleinschalige woonvoorzieningen. De aard van de problematiek werd geschetst en over de omvang kon moeilijk een advies gegeven worden hoeveel er nodig is.

Vervolgens heeft de Jeugdhulpregio de regie op de ontwikkeling van kleinschalige woonvoorzieningen uit handen gegeven, doordat zij geen onderdeel vormden van de projectgroep van een vijftal grote aanbieders die in de eerste helft van 2020 hebben gewerkt aan een businessplan. Toen aanbieders het inhoudelijke en financiële kader terugkoppelden aan de Jeugdhulpregio, heeft de Jeugdhulpregio aan beide inkoopregio's gevraagd om hierover met aanbieders in gesprek te gaan. De daadwerkelijke inkoop moest immers door de inkoopregio's plaatsvinden.

Inkoopregio's waren echter tot dat moment nauwelijks betrokken geweest. Er was daarom nog niet gesproken over het inpasbaar maken van het nieuwe concept in het inkoopmodel van beide inkoopregio's. Inkoopregio's gaven op hun beurt aan dat er net een nieuwe aanbesteding was geweest en dat een marktconsultatie daar onderdeel van was geweest. Tijdens die marktconsultatie is het gemis van dit concept niet aan de orde geweest.

Vier jaar later vraagt één van de gecertificeerde instellingen tijdens het interview aan de andere aanwezige aanbieders hoe het kan dat er nog steeds geen kleinschalige woonvoorzieningen beschikbaar zijn.

Eindconclusies

Na vier hoofdstukken waarmee vanuit vier verschillende invalshoeken de samenwerking in de Jeugdhulpregio Drenthe is geanalyseerd, komen we in dit hoofdstuk tot de eindconclusies. Daarbij beantwoorden we de in de aanpak geformuleerde analysevragen, die geïnspireerd zijn op het Wiel van samenwerking:

- Welke gedeelde ambitie heeft de Jeugdhulpregio? Welke doelen en prestaties horen daarbij?
- Op welke wijze zijn de belangen van de twaalf gemeenten en de beide inkoopregio's behartigd?
- Hoe zijn de onderlinge relationele verhoudingen?
- Hoe ziet de structuur, zowel de governance als ambtelijke structuur, van de regionale samenwerking er uit?
- Hoe zijn de samenwerkingsprocessen, zoals de onderlinge rolverdeling en fasering, geregeld?
- Welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn er buiten de Jeugdhulpregio? Welke kansen en bedreigingen levert dat op?

"Ergens hebben we ons laten verleiden om niet de goede keuzes te maken."

Een gedeelde ambitie op wereldvrede niveau

Analysevragen: Welke gedeelde ambitie heeft de Jeugdhulpregio? Welke doelen en prestaties horen daarbij?

Op wereldvrede niveau is er een gedeelde ambitie, namelijk **een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten**. In de afgelopen jaren zijn samen met aanbieders diverse plannen geschreven. Ook al hebben vele partijen mee mogen denken in de totstandkoming van deze plannen, moeten we concluderen dat dit meer **een papieren werkelijkheid** is dan dat er werkelijk sprake is van een breed gedragen ambitie.

Geen gedeelde intrinsieke motivatie

De basis voor deze plannen zijn ontstaan uit het Statement Jeugd Drenthe (2018). Een document dat in één dag, vlak voor de gemeenteraadsverkiezingen, is ontstaan om als overdracht te dienen voor nieuwe bestuurders. Een dag die in het teken stond van de indringende documentaire Alicia, over een meisje dat al vier jaar in een kindertehuis wacht op plaatsing in een pleeggezin. Er was echter een **minderheid van vier à vijf gemeenten** die meerwaarde zag in een Drents convenant om op Drentse schaal de samenwerking rond transformatie voort te zetten.

Het Transformatieplan Jeugd dat later Envedder werd, het Bestuurlijk Transformatie Akkoord en de Regiovisie Jeugd Drenthe zijn allen voortgebouwd op het Statement Jeugd Drenthe en op elkaar. Met vooral extrinsieke motivatie vanwege beschikbaar gestelde middelen door het Rijk is het programma Envedder ontstaan. Met **weinig intrinsieke motivatie** en een gebrek aan collectief geheugen ontstonden **toch plannen om samen te transformeren**.

Verschillen vooral tussen inkoopregio's

Eén van de onderliggende redenen dat het nauwelijks lukt om de ambitie concreet te maken is een verschil tussen inkoopregio's dat met name door de inkoopregio Noordmidden-Drenthe wordt benadrukt. Volgens Noordmidden-Drenthe hechten zij grotere waarde aan **beleidsrijke inkoop**, waarin aanbieders ontwikkelrichtingen meekrijgen. Volgens Noordmidden-Drenthe richt Zuid-Drenthe zich (te) sterk op de **financiën en zakelijke afspraken**. Aanbieders geven aan weinig verschil tussen beide inkoopregio's te merken.

Het gevolg is dat beide inkoopregio's ook verschillend denken over de **schaal waarop wordt samengewerkt**. Waar Zuid-Drenthe nog steeds de wens heeft om één inkoopregio te vormen, is dit voor Noordmidden-Drenthe onbespreekbaar.

Veel aandacht voor jeugdigen die vastlopen in de hulpverlening

We concluderen dat het merendeel van de Envedder projecten zich richt op **jeugdigen met complexe problematiek die vastlopen in de hulpverlening**. Het is dan misschien ook niet verwonderlijk dat diverse onderdelen uit het programma verweven blijken te zijn met uit te voeren acties die voortkomen uit het inspectierapport **Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd**. Daarmee staat de visie van Envedder, 'versterken van het gewone leven' in schril contrast met de ernst van deze maatschappelijke opgave.

Oorspronkelijke doelen Envedder vertraagd of niet gerealiseerd

Het **programma Envedder** kende oorspronkelijk **drie heldere doelen die** in drie projecten zijn vormgegeven: een Drentse Jeugdacademie, verbeteren van afstemming tussen gecertificeerde instellingen en gemeenten rond jeugdigen met een jeugdbeschermingsmaatregel en tenslotte meer passende hulp in de vorm van kleinschalige woonvoorzieningen. In de loop van de jaren zijn er **vijf projecten aan toegevoegd**: het Bestuurlijk Transformatie Akkoord, Regie op 3, Mocking Bird, de Drentse Experttafel en het FACT-jeugdteam.

Vier jaar na de totstandkoming van het Transformatieplan, dat later Envedder ging heten, moet geconstateerd worden dat de drie oorspronkelijk geformuleerde doelen vertraagd of nog altijd niet gerealiseerd zijn. Ondanks de inzet van **zeer gedreven en inhoudelijk betrokken medewerkers**. En ondanks dat de **meeste tijd, geld en aandacht** van de Jeugdhulpregio is uitgegaan naar Envedder.

Taken Jeugdhulpregio vooral op (Noord-)Nederlandse schaal

Naast Envedder is de Jeugdhulpregio verantwoordelijk voor een aantal regionale en bovenregionale dossiers. Het gaat om de Academische functie van Accare, het Kennisplatform Kinderen en echtscheidingsproblematiek, crisishulpverlening Spoed voor Jeugd Drenthe, de Drentse Verwijsindex, het Lectoraat kindermishandeling, Plaatsingscommissie (PC) Noord, Stichting Pleegwijzer en verbinding met de veiligheidsketen.

De verantwoordelijkheid van de coördinerende gemeente, en dus de taken van de regiomanager beperken zich volgens de samenwerkingsovereenkomst tot het **voeren van procesregie** op deze dossiers. De afspraak is dat alle gemeenten naar rato mankracht leveren om uitvoering te geven aan deze taken.

Daarnaast is de coördinerende gemeente **eerste aanspreekpunt binnen en buiten de regio**. In de praktijk betekent dat het volgen en actief participeren in alle landelijke ontwikkelingen en afstemming in 3Noord-verband.

Belangen onvoldoende behartigd

Analysevragen: Op welke wijze zijn de belangen van de twaalf gemeenten en de beide inkoopregio's behartigd? Wat zijn de belangen van de aanbieders?

Tijdens de analyse is de vraag wat de belangen van aanbieders zijn toegevoegd. We hebben echter met één groepsinterview van een uur waarin we zes grote aanbieders hebben gesproken te weinig informatie om deze vraag compleet en genuanceerd te kunnen beantwoorden.

Onbekend maakt onbemind

We constateren dat er **geen uitgesproken collectief belang** is. En dat is niet vreemd als er onvoldoende intrinsieke motivatie is om gezamenlijk aan de transformatie te werken en de plannen zich juist daar op richten. Er wordt ook aangegeven dat belangen mogelijk niet onder druk staan, omdat de **belangen van gemeenten bij de inkoopregio's groter** zijn dan bij de Jeugdhulpregio.

Tegelijkertijd is er ook **onbekendheid** met wat er op het spel staat. De ketenpartners zitten **gevangen in het systeem**. Het resultaat is dat we voor jeugdigen met complexe problematiek die vastlopen in de hulpverlening, de **meest kwetsbare jeugdigen, niet altijd in staat zijn om passende en tijdige hulp en ondersteuning** te bieden. Het lijkt voor individuele gemeenten niet altijd duidelijk te zijn dat binnen Envedder de meeste projecten zich op deze doelgroep richten. Ook over de ernst van het inspectierapport Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd en alle daaruit voortvloeiende acties zijn individuele gemeenten zich lang niet altijd bewust.

Gemeenten en aanbieders zijn **wederzijds afhankelijk van elkaar**. Het groeiend wantrouwen in de afgelopen één tot twee jaar tussen aanbieders en gemeenten brengt innovatie bij aanbieders langzaam tot stilstand. Daarbij is financiering het terugkerende knelpunt.

Ambivalentie in autonomie versus samenwerken

Er wordt veel waarde gehecht aan lokale regie en autonomie. Tegelijkertijd is in de regiovisie opgenomen dat de daarin opgenomen afspraken niet-vrijblijvende afspraken zijn. Dat is **onverenigbaar** met elkaar. Op deze wijze houd je elkaar gevangen in het systeem. Echt samenwerken kan alleen als je bereid bent om een deel van je autonomie op te geven.

Individuele gemeenten steeds meer op afstand

De belangen van de twaalf gemeenten worden behartigd door twee overlegstructuren: het bestuurlijke ABO en het ambtelijke jeugdoverleg. Beide overleggen bestaan grotendeels uit het delen van de stand van zaken van verschillende dossiers. Een aantal vooruitgeschoven bestuurlijke posten en een aantal zeer gedreven ambtenaren zijn actief en informeren de rest. Maar met weinig bestuurlijke dossierkennis en inhoudelijke vragen die ambtelijk vooral procesmatig worden beantwoord, zijn de meeste wethouders matig tot slecht voorbereid op ABO's en komt **een deel van de gemeenten steeds meer op afstand** te staan.

Belangen inkoopregio's onvoldoende geborgd in Jeugdhulpregio

Er is weinig verbinding tussen beide inkoopregio's en de Jeugdhulpregio. Er is af en toe afstemming tussen de regiomanager van de Jeugdhulpregio, de programmamanager van de inkoopregio Noordmidden-Drenthe en de voorzitter van het prestatiemanagementteam van de inkoopregio Zuid-Drenthe. Er is geen structuur waarin de **belangen van de beide inkoopregio's expliciet aan de orde kan komen**. Zowel in het jeugdoverleg als in het ABO zitten ambtenaren of bestuurders namens hun eigen gemeente, zij **vertegenwoordigen niet hun inkoopregio**. De enige uitzondering daarin is dat de kersverse beleidsadviseur jeugd van de inkoopregio Noordmidden-Drenthe deelneemt aan het jeugdoverleg.

Aanbieders verlangen naar duidelijkheid

Aanbieders hebben belang bij een **helder en gelijk speelveld**. Schuivende panelen aan de kant van gemeenten zorgen voor een ingewikkeld spel tussen financiers en uitvoerders van de jeugdhulp. Er is duidelijkheid nodig over wie waar van is. Grote aanbieders wensen op een **zo groot mogelijke schaal** afspraken te maken met gemeenten. Zij benadrukken dat door ruimte te geven aan alle individuele wensen van gemeenten er verschillende belangen in de hand wordt gewerkt. Tot slot geven aanbieders ook aan de **samenwerking met andere domeinen** te willen intensiveren, zoals het onderwijs.

Groeiend wantrouwen en nieuwe kansen

Analysevraag: Hoe zijn de onderlinge relationele verhoudingen?

Groeiend wantrouwen tussen gemeenten en aanbieders

Er is in Drenthe **in de basis een prettige samenwerkingssfeer**, maar de spanningen lopen op. Er is in de afgelopen één tot twee jaar sprake van **afkalvend vertrouwen** tussen gemeenten en aanbieders wat tot frustratie leidt. De situatie werkt **verlammend** voor aanbieders.

Nieuwe kansen met twaalf nieuwe wethouders

De gemeenteraadsverkiezingen van 2022 met een wisseling van waarschijnlijk alle twaalf wethouders biedt nieuwe kansen om relaties te herstellen. Tegelijkertijd is een **waarschuwing** op z'n plek, want blijven varen op een goede relatie gaat te veel voorbij aan het belang van zakelijke afspraken. Daarbij lijkt het ook zinvol om aandacht te hebben voor het **zelfvertrouwen** van wethouders, zeker in het geval van ingewikkelde en schrijnende casussen.

Verbindende schakels ontbreken

Analysevraag: Hoe ziet de structuur, zowel de governance als ambtelijke structuur, van de regionale samenwerking er uit?

Waarom de jeugdhulpregio is georganiseerd zoals het is, wordt veelal **vanuit historisch perspectief verklaard**. De dingen zijn zoals ze zijn, omdat er eerder keuzes in gemaakt zijn. De structuur van de Jeugdhulpregio **lijkt op het eerste oog overzichtelijk** met een bestuurlijk overleg waar twaalf wethouders bijeen komen, een Drents ambtelijk overleg, werkgroepen die aan beleidsdossiers samenwerken en een overleg waar drie vooruitgeschoven (vervangende) gemeentesecretarissen samen komen. Daarnaast is er voor Envedder een programmateam waar projectleiders en de programmamanager elkaar treffen. De meeste projecten kennen hun eigen stuurgroep.

Er is nauwelijks sprake van een structuur

Toch kan er nauwelijks van een structuur gesproken worden, omdat er **nauwelijks verbindingen** bestaan tussen de verschillende gremia. Een structuur valt of staat met de onderlinge verbindingen, zoals een ketting valt of staat met de schakels. Zo wordt het ABO nauwelijks voorbereid in het jeugdoverleg en is het dan ook niet verwonderlijk dat veel bestuurders te weinig dossierkennis hadden. Er vindt in het jeugdoverleg geen uitwisseling plaats van ambtelijke standpunten. De projectleiders van Envedder sluiten niet structureel aan bij het jeugdoverleg. De inkoopregio's worden vaak te laat betrokken bij dossiers waar inkoop een rol speelt. Vanuit dit oogpunt is het achteraf gezien een ongelukkige keuze geweest om voor Envedder een aparte programmastructuur op te richten. Het ontbreekt in veel opzichten aan verbinding. De **versnippering van personele inzet** waarbij medewerkers gemiddeld 8 uur per week de Jeugdhulpregio als taak erbij doen, helpt niet mee.

Onduidelijke governance

Ook bestuurlijk wordt gezocht naar de structuren. Zo kreeg het Bestuurlijk Transformatie Akkoord de naam 'akkoord' mee, maar bleek later dat vanuit gemeentelijk perspectief het niet de bedoeling was om daar besluiten te nemen. Afspraken over contracten met aanbieders worden immers door de inkoopregio's gemaakt. Ook blijkt het bij bestuurders niet helder te zijn wat besproken dient te worden in de inkoopregio en wat in de jeugdhulpregio.

Onduidelijk waar welk beleid wordt ontwikkeld

Beide inkoopregio's denken verschillend over waar welk beleid wordt ontwikkeld. Volgens inkoopregio Zuid-Drenthe ligt bij de Jeugdhulpregio een belangrijke taak om Drents beleid te ontwikkelen. We constateren dat er geen afspraken gemaakt zijn over welk beleid het jeugdoverleg verantwoordelijk is. Inkoopregio Noordmidden-Drenthe ziet maar een kleine rol voor de Jeugdhulpregio om beleid te ontwikkelen. Volgens hen ligt de verantwoordelijkheid voor inkoopbeleid bij de inkoopregio en is het overige jeugdbeleid een lokale verantwoordelijkheid van individuele gemeenten.

Tijd voor een nieuwe coördinerende gemeente

Na zeven jaren waar gemeente Hoogeveen een belangrijke rol speelde in het coördineren van de Jeugdhulpregio, lijkt het tijd voor een andere gemeente om op te staan. Dit is uiteraard **afhankelijk van het te kiezen scenario** en de vraag of in dat scenario een coördinerende gemeente nog steeds nodig is of dat voor een andere structuur wordt gekozen. In elk geval is duidelijk dat áls gemeenten met elkaar willen blijven samenwerken er meer aandacht nodig is voor het verbinden van de verschillende gremia.

Financiële aandachtspunten

Uit de geschiedenis blijkt dat er in de samenwerking met aanbieders **weinig oog was voor de zakelijke kant van transformeren**. Mogelijk is dat gevoed doordat de inkoop bij de inkoopregio's werd belegd en op Drentse schaal afspraken over transformatie werden gemaakt. Transformatie en inkoop kunnen echter niet los van elkaar gezien worden. Afspraken met aanbieders zijn regelmatig vastgelopen op afspraken over de financiering van (nieuwe) diensten.

Een ander financieel aandachtspunt is de **verouderde verdeelsleutel** die gemeenten onderling hebben afgesproken. In 2019 is afgesproken om de verdeelsleutel te baseren op de gemiddelde rijksbijdrage jeugd op basis van de meicirculaires over de jaren 2015, 2016, 2017 en 2018 van gemeenten. Vanaf 2019

is de rijksbijdrage jeugd aan de algemene uitkering toegevoegd en zijn het geen geoormerkte middelen meer, waardoor deze systematiek niet gebruikt kan worden om tot een nieuwe verdeelsleutel te komen.

Onvoldoende procesregie

Analysevraag: Hoe zijn de samenwerkingsprocessen, zoals de onderlinge rolverdeling en fasering, geregeld?

Geen afspraken over hoe verbindingen worden gemaakt

De huidige samenwerkingsafspraken bestaan vooral uit **afspraken over welke taken** bij de Jeugdhulpregio, de inkoopregio's en de gezamenlijke gemeenten belegd zijn. Er zijn geen afspraken over hoe onderlinge verbinding tot stand komt. Daar wordt ook het gesprek nauwelijks over gevoerd. Afspraken bestaan bovendien vooral uit taken en minder over **rollen**, terwijl voortdurend de vraag wordt gesteld wie waar van is.

Ambtelijke aansturing onvoldoende geborgd

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat de coördinerende gemeente verantwoordelijk is voor de procesregie op een aantal dossiers. Voor de uitvoering van deze dossiers werd afgesproken dat gemeenten naar rato inzet plegen. De mogelijkheid om hierop als regiomanager te sturen ontbreekt. De regiomanager heeft **geen mandaat** en **beschikt ook niet over een ambtelijk gremium** waar dat mandaat wel ligt. De regiomanager is **afhankelijk van welwillende individuele ambtenaren**. Als dan sprake is van oplopende personeelstekorten en crisissen waarvoor ambtenaren snel beschikbaar moeten worden gemaakt, is het **voeren van procesregie haast onmogelijk** geworden.

Envedder werkt niet programmatisch

Hoewel Envedder als programma is opgericht, wordt er niet programmatisch gewerkt. Bij een programmatische aanpak mag verwacht worden dat projecten en projectleiders een onderlinge verbondenheid kennen om tot een gezamenlijk programmadoel te komen. Binnen het programma Envedder is zelfs **nauwelijks sprake van gestructureerd *projectmatig* werken**. Er zijn geen opdrachten beschreven en er waren geen begrotingen per project. De **ernstige vertraging** waarmee de oorspronkelijke doelen van Envedder worden gerealiseerd, laat zien hoeveel moeite nodig is om de fasering van het programma op orde te brengen.

Nauwelijks Drents geluid in (Noord-)Nederland

Analysevraag: Welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn er buiten de Jeugdhulpregio? Welke kansen en bedreigingen levert dat op?

Vier relevante (toekomstige) ontwikkelingen

De **hervorming van de jeugdzorg** en alle bijbehorende landelijke ontwikkelingen is inmiddels een langlopende kwestie geworden, waarin de relatie zeer moeizaam is. De ontstane impasse is kortgeleden doorbroken en daarmee kan de samenwerking in de vijfhoek tussen Rijk, gemeenten, aanbieders, zorgprofessionals en cliëntorganisaties voortgezet worden. Het is op verschillende punten onduidelijk welke eisen het Rijk gaat opleggen en in welke mate er ruimte is voor eigen, regionale invulling.

Daarnaast komt de **hervorming van de jeugdbeschermingsketen** eraan. Het gaat hier om zowel een structuuraanpassing als een verandering in meer werken vanuit een lerende cultuur. Er is een kans om de hervorming van de jeugdbeschermingsketen inhoudelijk te verbinden aan de Hervormingsagenda Jeugd. Landelijk is ervoor gekozen om voor beide hervormingen eigen programmastructuren op te richten.

Er wordt nagedacht over de **governance structuur in 3Noord-verband**. Hier ligt een kans om samen met Groningen en Friesland een beter mandaat te organiseren voor de inkoop van bovenregionale jeugdhulp. Drenthe is hier onvoldoende bij aangehaakt.

Tot slot zijn er **oplopende personeelstekorten in de zorg- en welzijnsbranche**. Hoewel de Jeugdhulpregio daar weinig tot geen invloed op kan uitoefenen, kan samenwerking en lobby wel leiden tot het beperken van de consequenties van personeelstekorten.

Drenthe is landelijk passief en onzichtbaar

Het is niet verwonderlijk dat er met weinig collectief belang en gemeenten die steeds meer op afstand komen te staan er **nauwelijks een Drents geluid** is. In de samenwerking in 3Noord geven Groningen en Friesland het signaal af dat Drenthe niet alle tafels benut om haar stem te laten horen. Ook de VNG laat weten dat Drenthe weinig zichtbaar is in de hervorming van de jeugdhulp. Alleen enkele vooruitgeschoven posten in Drenthe hebben hier zicht op. Een stevige lobby tegen financiële tekorten vormde een uitzondering, daar was Drenthe in 2020 wel zichtbaar.

Het Rijk als gezamenlijke vijand

Er lijkt in Drenthe redelijke gemeenschappelijkheid te zijn over de eisen die het Rijk mogelijk gaat stellen. Er is **weerstand** tegen de verplichting om op regionale schaal, door het Rijk vastgestelde zorgvormen in te kopen en daarvoor ook een gemeenschappelijke regeling op te moeten richten. Tegelijkertijd heeft het Rijk hierover **nog geen definitieve besluiten** genomen en is beïnvloeding dus mogelijk.

We kunnen concluderen dat de aanhoudende discussie tussen Rijk en gemeenten vooralsnog geen duidelijkheid biedt voor de Drentse context. Wel is het mogelijk om via verschillende wegen (meer) **invloed uit te oefenen**. Beïnvloeding vindt nu nauwelijks plaats. **Drenthe reageert passief** op landelijke ontwikkelingen. Sommigen voelen zich **ondersteunt door de discussie over de democratische legitimatie** van een regionale samenwerking. Anderen zien vooral dat het **Rijk vanuit Randstedelijk perspectief handelt**. Dat wordt bevestigd doordat de Drentse trend van het aantal jeugdigen dat jeugdzorg ontvangt sinds 2018 een heel licht dalende trend laat zien, terwijl de landelijke trend een stijgende lijn laat zien.

Afwachten of in actie komen

Er is in Drenthe wel overeenstemming over de twee doelen die de Hervormingsagenda heeft: inhoudelijke zorgvernieuwing en toereikende budgetten. Om tot resultaten te komen zijn regio's deels **afhankelijk van landelijke afspraken** en van de ruimte die het Rijk biedt. In Drenthe was het voor een deel van de wethouders een ver van hun bed show. Bovendien ontbreekt het in Drenthe aan een intrinsieke motivatie om op Drentse schaal aan transformatie te werken. En het ontbreekt aan concretisering van de ambities. Sommigen roepen op om, los van wat het Rijk gaat doen, **verantwoordelijkheid te nemen voor kwetsbare jeugdigen** die hulp en ondersteuning nodig hebben. Dit kan alleen gerealiseerd worden als er ook een gezamenlijk gedragen ambitie is om dit op Drentse schaal te organiseren.

De eindconclusies overziend

Het wiel van samenwerking kent een volgordelijkheid. Samenwerken tussen organisaties, ook tussen gemeenten, begint bij een gezamenlijk gedragen ambitie. Een gedeelde ambitie op wereldvrede niveau is een goed begin. Maar als het daar bij blijft, wordt het moeilijk om tot trotse resultaten te komen. Het logische gevolg van te weinig concrete ambities is dat er ook geen uitgesproken collectief belang is. Doordat belangen onvoldoende behartigd zijn, komen partijen meer op afstand te staan. Een gezamenlijk doel is noodzakelijk om een collectief belang te (h)erkennen. Als deze situatie vervolgens jarenlang blijft bestaan, en de belangen groot zijn, dan ontstaan er op relationeel vlak vanzelf vervelende situaties. Het spreekt dan nog van geluk dat de Drentse samenwerkingssfeer in de basis als een prettige sfeer wordt ervaren. Ook het gegeven dat de governance voor velen onduidelijk is en dat in de ambtelijke organisatie onvoldoende verbindingen worden gelegd tussen verschillende gremia is een direct gevolg van te weinig concrete ambities. Er is voortdurend voor eenieder ruimte om dingen op ieders eigen manier in te vullen. Als daar onvoldoende procesregie bij komt, leidt dit telkens tot nieuwe verwarringen en frustraties.

Tegelijkertijd constateren we dat de maatschappelijke opgave om jeugdigen tijdig en passende hulp te kunnen bieden complex is. Er zijn vele partijen bij betrokken die onderling van elkaar afhankelijk zijn, de grenzen van de financiële mogelijkheden zijn bereikt of al overschreden en de landelijke context zorgt vooral voor druk van buitenaf.

Aanbevelingen

In dit slothoofdstuk komen we tot aanbevelingen. We geven daarbij in herinnering dat het oorspronkelijke doel een low profile analyse was waarbij een beschrijving van de Jeugdhulpregio het primaire doel was. De advisering zou zich beperken tot verbetervoorstellen ten aanzien van de huidige governance en het verbeteren van de relatie tussen beleid, toegang en inkoop. Tijdens de analyse bleek het noodzakelijk om een bredere groep stakeholders te bevragen en om de advisering verder te laten reiken dan alleen de governance en de organisatie.

De toekomst van de **Jeugdhulpregio valt of staat met een gezamenlijke ambitie**. Of, desnoods, met de conclusie dat die er niet is. Daarvoor is een grote taak weggelegd voor de nieuwe wethouders met jeugd in hun portefeuille. Want ondanks de bredere en diepere analyse volgt er uit de analyse niet als vanzelf een richtinggevende ambitie voor de Jeugdhulpregio. De interviews leverden geen gemeenschappelijke ambitie op. De landelijke ontwikkelingen geven niet automatisch richting aan de Drentse ambitie. Ook de analyse over de geschiedenis van de Jeugdhulpregio en de samenwerking in de huidige vorm levert te weinig basis op om op terug te kunnen vallen voor een ambitie in de toekomst.

Het blijkt vooral een complexe opgave te zijn, met veel facetten en veel partijen in een veranderende context. Daarom introduceren we in dit hoofdstuk eerst een **andere kijk op samenwerken** dan we traditioneel gewend zijn die een antwoord biedt op hoe om te gaan met dergelijke complexe opgaven.

De aanbevelingen richten zich vervolgens op het **kiezen van een scenario**, waarbij ontegenzeggelijk een aantal fundamentele keuzes moeten worden gemaakt. Daartoe worden zes scenario's geschetst, met ieder hun eigen ambitie en bijbehorende doelen van de Jeugdhulpregio. Daarna wordt een **adviesscenario** gegeven. Pas als duidelijk is voor welk scenario wordt gekozen is het mogelijk om een verdere inrichting van de Jeugdhulpregio te adviseren.

Daarnaast wordt een aantal **ambtelijke acties voor de korte termijn** geadviseerd, waarmee voor de komende periode richting wordt gegeven en waarmee ruimte wordt gecreëerd voor het bestuurlijke traject om een scenario te kiezen. Het gaat enerzijds om een aantal ambtelijke structuuraanpassingen die voor de broodnodige verbindingen tussen verschillende gremia zorgen. Anderzijds gaat het om afspraken over inzet en werkzaamheden die minimaal nodig zijn om te voldoen aan de verwachtingen en het werk dat er ligt.

Een complexe opgave vraagt een andere kijk op samenwerken

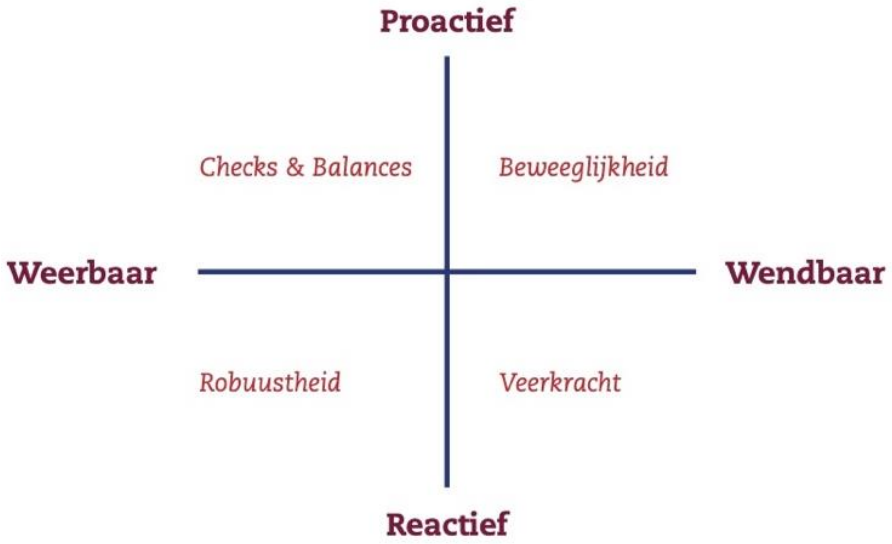
Al in 2013 schreef de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur het essay Omgaan met het onbekende, een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties. Daarin wordt gesproken over *"een operatie die moeilijk in één keer goed kan. Niet vanwege onkunde of gebrekkige voorbereiding van gemeenten, maar vanwege de complexiteit van de opgave."*

Er wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds *"de **gecompliceerde opgave** van een set wetten en regels, financieringsmethodieken en allerhande procedurele zaken die bewegen van de ene naar de andere bestuurslaag"* en anderzijds *"de **complexiteit van de opgave**, daar waar processen met elkaar interacteren, elkaar beïnvloeden en er uit de onderlinge wrijving nieuwe ontwikkelingen voordoen"*.

"[De decentralisaties zijn] een grillig proces dat zich gaandeweg ontwikkelt; gradueel, in kleine stapjes, maar soms met grote sprongen en onverwachte wendingen – bijvoorbeeld door politieke interventies op nationaal of lokaal niveau. Belangrijk is ook dat in elk van de gemeenten waar de decentralisaties terecht komt er op lokaal niveau afspraken gemaakt worden over ***wat het daar precies behelst****, er onderhandelingen zijn met lokale partijen over de voorwaarden en het aan de lokale partners is om te komen tot standaarden en randvoorwaarden. De decentralisaties gaan dus niet als één geheel over, maar worden onderweg van de ministeries naar de gemeenten door allerlei partijen en op lokaal niveau gemaakt. Dat betekent variëteit, verschil en* ***onvoorspelbaarheid****."*

Onvoorspelbaarheid leidt tot *"het paradoxale gevolg dat het Rijk en de gemeenten zich zo goed mogelijk moeten voorbereiden, maar vanuit het besef dat ze niet kunnen weten waarop"*.

"De literatuur over veerkracht biedt aanknopingspunten voor het denken over voorbereiding te midden van complexiteit." "De meest principiële keuze daarbij is of gemeenten primair willen inzetten op wendbaarheid of op weerbaarheid, en of zij de problemen voor willen zijn of zich richten op snelle reactie op de problemen die zich als de operatie loopt eenmaal voordoen."



Figuur 11: Voorbereidingsmechanismen

*"**Weerbaarheid** duidt op het absorberen van schokken." "**Wendbaarheid** kiest een ander principe en zet in op het vermogen om zodra een onverwachte gebeurtenis zich aandient daar snel en adequaat op in te spelen en omheen te bewegen."*

Waar het Rijk vooral inzet op 'robuuste regio's', wordt door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur vooral aandacht gevraagd voor een wendbare organisatie. *"De essentie van een complexe opgave is dat de contouren ervan zich pas manifesteren tijdens het proces."* Omdat het temmen van complexiteit niet lukt, is **meeveren de enige passende strategische optie**.

Wat gold voor de voorbereiding van de decentralisaties in 2015, geldt nog steeds. *"De voorbereiding gaat continu door."* De Hervormingsagenda Jeugd is het actuele voorbeeld en de hervorming van de jeugdbeschermingsketen ligt in het vooruitzicht. Dat maakt het een continu proces van leren omgaan met complexiteit. Een **wendbare organisatie is het antwoord** op hoe omgegaan moet worden met complexiteit.

Kies samen een scenario voor de toekomst

In deze paragraaf schetsen we zes scenario's. Om in gezamenlijkheid tot een keuze voor een scenario te komen moeten een drietal fundamentele keuzes gemaakt worden, die hier aan de orde komen. Na een overzicht van de zes scenario's wordt per scenario de ambitie met bijbehorende doelen en de voor- en nadelen van ieder scenario weergegeven.

Zes scenario's

In deze paragraaf schetsen we zes scenario's. Vier van de zes scenario's zijn geïnspireerd op de informatie van Patrick Kenis, hoogleraar publiek bestuur. Hij onderscheidt **vier vormen van samenwerkende organisaties**:

- Een **leernetwerk** (scenario 2) heeft als doel om nieuwe kennis voor deelnemers te creëren. De organisatie zorgt voor een hapje en een drankje.
- Het **ecosysteem perspectief** (scenario 3) bestaat bij de gratie van dat dat gezegd wordt, bijvoorbeeld 'een leefbare regio…' of 'de educatieve regio…'. De organisatie kan hooguit als uitkijktoren fungeren en inzicht bieden in wat we hebben en hoe dat samenwerkt. Het doel is om inzicht in het systeem en de onderlinge afhankelijkheden te bieden.
- Een **Shared Service Centre constructie** (scenario 5) heeft als doel efficiëntie te bereiken, door gezamenlijk in te kopen.
- Een **organisatienetwerk** (scenario 6) heeft als doel om effectiviteit te vergroten, bijvoorbeeld door nieuwe producten te ontwikkelen. Er is collectieve input nodig om resultaten te kunnen boeken die door individuele organisaties niet gerealiseerd kunnen worden. Er bestaat geen eigendom of hiërarchische leiding in deze vorm.

De twee andere scenario's zijn tijdens interviews expliciet genoemd:

- Het **opheffen van de Jeugdhulpregio** (scenario 1).
- De **Jeugdhulpregio als beleidsmaker** (scenario 4).

In de tabel op pagina 76 wordt een overzicht van de zes scenario's gegeven naast de huidige situatie van de Jeugdhulpregio. De huidige vorm van de Jeugdhulpregio is nadrukkelijk geen scenario voor de toekomst. Daarnaast:

- In alle scenario's blijft de Toegang lokaal georganiseerd.
- Daar waar over beleid gesproken wordt, wordt inkoopbeleid bedoeld.

Maak een drietal fundamentele keuzes

Bij het maken van een keuze voor een scenario komen onherroepelijk de volgende drie fundamentele keuzes aan de orde.

1. Bepaal waarop je autonomie behoudt en waarop je samenwerkt

Uit de analyse bleek dat er ambivalent wordt omgegaan met het dilemma tussen het behouden van autonomie en samenwerken. Samenwerken kan alleen als je bereid bent om een deel van je autonomie op te geven, omdat je ervan overtuigd bent dat samenwerken je wat oplevert. Als je daar niet van overtuigd bent of als je daartoe niet bereid bent, dan is de consequentie dat je op die onderdelen dus niet samenwerkt. Uiteraard gaat het hierbij over de vraag *waarop* je samenwerkt en waarop je dus autonomie inlevert. In de verschillende **scenario's zien we een oplopende mate van samenwerking**, waarbij in scenario 1 geen samenwerking bestaat en in scenario 6 de meest intensieve vorm van samenwerking.

2. Bepaal wat op welke schaal plaatsvindt

In het verlengde van de keuze waarop je autonomie behoudt en waarop je samenwerkt, volgt de fundamentele keuze wat op welke schaal wordt georganiseerd. **Schaalvragen** die bij het maken van de keuze voor een scenario aan de orde komen zijn:

- Waar ben je lokaal, in je eigen gemeente, voor aan zet en heb je elkaar niet nodig?
- Wat organiseer je in en tussen de inkoopregio's?
- Waarop is samenwerking op Drentse schaal wenselijk?

3. Bepaal wie de Jeugdhulpregio vormt

Bij velen is onduidelijk van wie de Jeugdhulpregio is. Het lijkt voor de hand te liggen dat de Jeugdhulpregio in elk geval uit de twaalf Drentse gemeenten bestaat. Maar maken de inkoopregio's onderdeel uit van de Jeugdhulpregio? Maken aanbieders onderdeel uit van de Jeugdhulpregio? Maken partners buiten het jeugdzorgdomein, zoals het onderwijs onderdeel uit van de Jeugdhulpregio? Bij het maken van een keuze voor een scenario moet helder worden wie de Jeugdhulpregio vormt.

We willen benadrukken dat het kiezen van een scenario niet alleen leidt tot fundamentele keuzes over deze drie onderwerpen, maar dat iedere keuzes ook **consequenties** met zich meebrengen. Consequenties voor de samenwerking, maar ook consequenties voor de eigen gemeentelijke organisatie. De consequentie van de keuze moet voor iedereen helder zijn en daarover moet consensus zijn. Alleen dan kunnen de consequenties door eenieder aanvaard worden en omgezet worden tot acties.

Omarm de complexiteit van deze maatschappelijke opgave. Voer het goede gesprek, zo lang en zo diep als nodig is, om tot een breed gedragen keuze te komen. Met oog voor hart, hoofd én handen. Drentse jeugdigen die al in een kwetsbare positie zitten verdienen het dat er meer aandacht uitgaat naar hun leefwereld dan naar het systeem waarin de hulp voor hen is georganiseerd.

"Ik gun nieuwe bestuurders een goede samenwerking op die punten waar je elkaar kunt versterken. Maar ook los kunt laten wat je als gemeente zelf kunt organiseren."

	Huidige Jeugdhulpregio	1. Opheffen	2. Leernetwerk	3. Ecosysteem	4. Beleidsmaker	5. Inkoop-organisatie	6. Organisatie-netwerk
Ambitie	Samen zorgdragen voor een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten.	Geen Drentse ambitie. De Jeugdhulpregio op Drentse schaal wordt opgeheven.	De Jeugdhulpregio Drenthe *faciliteert en inspireert* de transformatie die gericht is op het versterken van het gewone leven.	De Jeugdhulpregio Drenthe *houdt het overzicht*.	De Jeugdhulpregio *ontwikkelt beleid* in samenspraak met gemeenten en/of beide inkoopregio's.	Samen zorgdragen voor een kwalitatief goed jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten.	Samen zorgdragen voor een sluitend en toekomstbestendig zorglandschap voor de Drentse jeugd.
Doelen op Drentse schaal	Drents aanspreekpunt. Deelname landelijke en Noord-Nederlandse overleggen. Procesregie op enkele (boven)regionale inkoopdossiers. Uitvoering Transformatieplan / Envedder	Geen Drents doel. De consequentie is dat beide inkoopregio's als twee volwaardige Jeugdhulpregio's gaan functioneren.	Kennis uitwisselen, bijvoorbeeld door de Drentse Jeugdacademie en Dialoogtafels.	Op Drentse schaal wordt door monitoring inzicht gegeven in de staat van de jeugdhulp en de samenwerking in regio.	Op Drentse schaal wordt beleid ontwikkeld voor de inkoop van jeugdhulp. Drents aanspreekpunt. Op Drentse schaal deelname aan landelijke en Noord-Nederlandse overleggen.	Op Drentse schaal wordt beleid ontwikkeld en wordt ingekocht, eventueel alleen voor complexe jeugdhulp.	Beide inkoopregio's gaan als zelfstandige partijen onderdeel uitmaken van de Jeugdhulpregio. Centraal Drents aanspreekpunt.
Taken Inkoop-regio's	Beide inkoopregio's kopen in. Noordmidden ontwikkelt beleid, Zuid verwacht dat Jeugdhulpregio beleid maakt.	Inkoopregio's ontwikkelen beleid, kopen in en nemen beide deel aan landelijke en Noord-Nederlandse overleggen.	Inkoopregio's ontwikkelen beleid, kopen in en nemen beide deel aan landelijke en Noord-Nederlandse overleggen.	Inkoopregio's ontwikkelen beleid, kopen in en nemen beide deel aan landelijke en Noord-Nederlandse overleggen.	Inkoopregio's kopen in.	Inkoopregio's kopen eventueel lichtere jeugdhulp in.	Inkoopregio's ontwikkelen beleid en kopen in.

Tabel 7: Een overzicht van de huidige Jeugdhulpregio naast de zes scenario's

Scenario 1 Jeugdhulpregio opheffen

In dit scenario vindt er **op Drentse schaal geen samenwerking** meer plaats rond jeugdhulp tussen gemeenten.

De consequentie is dat beide **inkoopregio's als twee volwaardige Jeugdhulpregio's** gaan functioneren. Dat betekent dat de inkoopregio's Noordmidden-Drenthe en Zuid-Drenthe zelf beleid ontwikkelen en jeugdhulp inkopen. Beide inkoopregio's gaan deelnemen aan landelijke en Noord-Nederlandse overleggen, waarmee 3Noord feitelijk 4Noord zou worden.

Een voordeel van dit scenario is dat in Drenthe **één schaalniveau minder** ontstaat, waardoor wat minder overleggen hoeven plaats te vinden. Een belangrijk nadeel van dit scenario is dat de **bijkomende werkzaamheden voor de inkoopregio's** door beide inkoopregio's als **praktisch onhaalbaar** wordt gezien. Het leidt inkoopregio's te veel af van hun primaire taken, namelijk het de inkoop van jeugdhulp. Bovendien bestaat het risico dat jeugdigen die nu al vastlopen in de hulpverlening dan **nog meer tussen wal en schip** vallen.

"Ik weet niet wat er verloren gaat als je de Jeugdhulpregio Drenthe afbouwt."

Scenario 2 Jeugdhulpregio als leernetwerk

In dit scenario is de **ambitie** van de Jeugdhulpregio het **faciliteren en inspireren van partijen bij de transformatie**, die gericht is op het versterken van het gewone leven. Het uitgangspunt achter deze beperkte Drentse ambitie is dat transformatie dicht bij huis begint en vooral preventieve, sport-, cultuur-welzijns- en gezondheidsactiviteiten lokaal versterkt moeten worden. Gemeenten zijn daar voor verantwoordelijk.

Het **doel** van een samenwerking in een leernetwerk is **kennisuitwisseling**. De huidige samenwerking in de Jeugdhulpregio kent verschillende activiteiten die gericht zijn op kennisuitwisseling. Denk aan de Drentse Jeugdacademie of dialoogtafels tussen gemeenten en aanbieders in het kader van het Bestuurlijk Transformatie Akkoord. In dit scenario blijven deze activiteiten onderdeel van de Jeugdhulpregio.

Alle **overige taken worden door de inkoopregio's** overgenomen. Het beleid en de inkoop van jeugdhulp vinden plaats in beide inkoopregio's.

De **governance** van de Jeugdhulpregio kent in dit scenario **geen eigen entiteit**. Dat is ook niet wenselijk, want een leernetwerk moet zichzelf organiseren.

Een voordeel van dit scenario is dat het **leren in de regio een meer prominente plek** krijgt.
De nadelen zijn vergelijkbaar met het scenario waarin de Jeugdhulpregio wordt opgeven. De **bijkomende werkzaamheden voor de inkoopregio's** wordt door beide inkoopregio's als **onhaalbaar** wordt gezien. Het leidt inkoopregio's te veel af van hun primaire taken, namelijk het de inkoop van jeugdhulp. Bovendien bestaat het risico dat jeugdigen die nu al vastlopen in de hulpverlening dan nog meer tussen wal en schip vallen. Daar komt voor dit scenario bij dat de **vrijblijvende samenwerking** geen recht aan de complexe maatschappelijke opgave die in het jeugdzorglandschap speelt.

Scenario 3 Jeugdhulpregio als ecosysteem

In dit scenario's is de **ambitie** van de Jeugdhulpregio om het **overzicht te bewaren en partijen van inzicht te voorzien**. De Jeugdhulpregio is een ecosysteem en de mensen die voor de Jeugdhulpregio werkzaam zijn houden zicht op het zorglandschap.

In dit scenario voorziet de Jeugdhulpregio in informatie die partijen inzicht geven in wat er allemaal is, waar de onderlinge afhankelijkheden zitten en hoe er wordt samengewerkt. De Jeugdhulpregio kan bijvoorbeeld de staat van de Drentse jeugdhulp en van de (keten)samenwerking **monitoren**. Die informatie kan partijen bewegen om zelf in actie te komen en samenwerking te zoeken.

Alle **overige taken worden door de inkoopregio's** overgenomen. Het beleid en de inkoop van jeugdhulp vinden plaats in beide inkoopregio's.

De **governance** van de Jeugdhulpregio kent in dit scenario **geen eigen entiteit**. Dat is ook niet wenselijk, want een ecosysteem moet zichzelf organiseren.

Een voordeel van dit scenario is dat de **monitoring een meer prominente plek** krijgt.
De nadelen zijn vergelijkbaar met het scenario waarin de Jeugdhulpregio een leernetwerk wordt. Voor de volledigheid worden ze hier herhaald. De **bijkomende werkzaamheden voor de inkoopregio's** wordt door beide inkoopregio's als **onhaalbaar** wordt gezien. Het leidt inkoopregio's te veel af van hun primaire taken, namelijk het de inkoop van jeugdhulp. Bovendien bestaat het risico dat jeugdigen die nu al vastlopen in de hulpverlening dan nog meer tussen wal en schip vallen. Tot slot doet de **vrijblijvende samenwerking** in dit scenario geen recht aan de complexe maatschappelijke opgave die in het jeugdzorglandschap speelt.

Scenario 4 Jeugdhulpregio als beleidsmaker

Dit **scenario is in meerdere interviews expliciet** benoemd. Deze geïnterviewden hebben of hadden de verwachting dat beleid op Drentse schaal wordt ontwikkeld, in afstemming met gemeenten via het jeugdoverleg. De inkoopregio's zouden op basis van het Drentse beleid de jeugdhulp inkopen.

Naast het ontwikkelen van beleid kan de Jeugdhulpregio in dit scenario ook het **centrale aanspreekpunt** zijn, zowel binnen als buiten de regio. Ook de vertegenwoordiging van Drenthe in 3Noord, bij de VNG en het Rijk zijn activiteiten die bij dit scenario kunnen passen.

Een voordeel van dit scenario is dat **voor aanbieders meer eenduidigheid** op Drentse schaal bestaat.
Een belangrijk nadeel is dat het opknippen van beleid en inkoop tot een **onlogische knip leidt** en tot een **onnodig complex samenspel tussen toegang, beleid en inkoop**. De afstand is te groot tussen waar beleid wordt gemaakt en waar inwoners jeugdhulp toegewezen krijgen.

"Ik had een tijdje de illusie dat de toegang lokaal lag, inkoop bij de inkoopregio's en beleid bij de Jeugdhulpregio."

Scenario 5 Jeugdhulpregio als inkooporganisatie

De **ambitie** van dit scenario kan de huidige ambitie van de Jeugdhulpregio zijn: Samen zorgdragen voor een **kwalitatief jeugdhulpaanbod tegen betaalbare kosten**. Je zou ook kunnen zeggen dat de huidige ambitie dateert uit de periode dat de Jeugdhulpregio nog één inkoopregio vormde.

De Jeugdhulpregio is in dit scenario verantwoordelijk voor het **beleid en de inkoop van de jeugdhulp**, inclusief het contractmanagement, kwaliteitsmanagement en toezicht op rechtmatigheid. Dit is het **scenario zoals het Rijk dat wenst** en mogelijk gaat eisen.

In dit scenario kunnen we een minimale en een maximale variant onderscheiden. Bij de **minimale variant** wordt alleen jeugdhulp op Drentse schaal ingekocht die het Rijk verplicht stelt om regionaal in te kopen. Volgens een vertrouwelijk gedeelde lijst van zorgvormen die mogelijk via een Algemene Maatregel van Bestuur verplicht gesteld gaat worden lijkt het grofweg te gaan om de jeugdhulp die we in Drenthe onder de interventieniveaus 6, 7 en 8 scharen. De inkoop, en bijbehorende beleidsontwikkeling, van de interventieniveaus 4 en 5 blijven dan onder verantwoordelijkheid van beide inkoopregio's.
Bij de **maximale variant** worden alle individuele voorzieningen in de jeugdhulp (interventieniveaus 4 t/m 8) op Drentse schaal ingekocht.

Gelet op de omvang van de taken en de hoeveelheid geld die er omgaat in zowel de minimale als de maximale variant van dit scenario, is **een eigen entiteit** wenselijk. Het Rijk vraagt hier ook om.

Een voordeel van de minimale variant van dit scenario is dat **aanbieders minder inkooptrajecten** hoeven te doorlopen en de administratieve last waarschijnlijk minder wordt.
Een belangrijk nadeel is dat er **geen gedeelde intrinsieke motivatie** is bij gemeenten om op Drentse schaal jeugdhulp in te kopen. Dit scenario is voor de Noordmidden-Drentse gemeenten **onbespreekbaar**.

Scenario 6 Jeugdhulpregio als organisatienetwerk

De **ambitie** in dit scenario zou kunnen zijn: Samen zorgdragen voor een sluitend en toekomstbestendig zorglandschap voor de Drentse jeugd.

Iedere partij heeft zijn/haar eigen verantwoordelijkheid in het sluitend en toekomstbestendig maken van het jeugdzorglandschap. Een belangrijk verschil met andere scenario's is dat beide **inkoopregio's als zelfstandige entiteiten onderdeel van de Jeugdhulpregio** vormen. Inkoopregio's ontwikkelen zelfstandig beleid en kopen zelf jeugdhulp in. Alle (boven)regionale inkoop valt in dit scenario ook onder de verantwoordelijkheid van de beide inkoopregio's die daarover **onderling afspraken** maken. Ook **gemeenten zijn zelfstandige entiteiten als onderdeel van de Jeugdhulpregio**. Met hun eigen verantwoordelijkheden, waaronder preventieve activiteiten waarin het gewone leven versterkt wordt. Aanbieders voeren de jeugdhulp uit.

Het **verbinden van de verschillende partners in de keten van jeugdhulp** wordt in dit scenario expliciet belegd bij **een regionaal bureau** dat ook zelfstandig onderdeel vormt van de Jeugdhulpregio, met een eigen rol in het netwerk. Behalve dat dit bureau de verantwoordelijkheid krijgt om binnen de keten te verbinden, fungeert het regionale bureau ook als centraal Drents aanspreekpunt voor zowel binnen als buiten de regio. Dit regionale bureau participeert actief in landelijke en bovenregionale netwerken om het Drentse geluid te laten horen en informatie naar de regio te brengen. Ook draagt dit regionale bureau zorg voor het naar de regio brengen van beschikbare landelijke en bovenregionale middelen.

Een voordeel van dit scenario is dat recht wordt gedaan aan de **complexe opgave van de transformatie** van de jeugdhulp, die niet door één of enkele partijen is te realiseren. Een nadeel zou kunnen zijn dat het **behouden van autonomie als belangrijker wordt ervaren** dan samenwerken om samen de maatschappelijke aan te pakken.

Adviesscenario

In deze paragraaf komen we tot het advies om de Jeugdhulpregio als organisatienetwerk in te richten. We geven een richting mee voor de fundamentele keuzes die als consequenties gezien kunnen worden van dit adviesscenario. En we concluderen dat er, op basis van alle informatie uit dit analyserapport, geen alternatief scenario is.

Jeugdhulpregio als organisatienetwerk

Vele partijen hebben een rol en verantwoordelijkheid om jeugdigen tijdig en passende jeugdzorg te bieden. Ieder bepaalt (deels) zijn eigen koers en tegelijkertijd is er een onderlinge afhankelijkheid van elkaar. Bovendien is de opgave voortdurend in beweging en daarmee deels onvoorspelbaar. Kortom, de complexiteit van de maatschappelijke opgave is groot. Dat zal voorlopig zo blijven. Daar heeft eenieder zich toe te verhouden. Met een Jeugdhulpregio als organisatienetwerk kan Drenthe zich zo goed mogelijk organiseren om wendbaar te zijn en mee te bewegen in wat nodig is. Naast het gezamenlijk te kiezen scenario is het van belang dat er ook over de fundamentele keuzes wordt besloten (zie volgende pagina).

De **ambitie** in dit scenario zou kunnen luiden: *Samen zorgdragen voor een sluitend en toekomstbestendig zorglandschap voor de Drentse jeugd*.

Het zorgdragen voor een sluitend en toekomstbestendig zorglandschap vraagt op vele manieren om verandering. Een organisatienetwerk doet daarom recht aan de **complexe opgave van deze transformatie**. Transformatie vindt niet alleen plaats via inkoop. Transformatie vindt ook niet alleen plaats door lokale, preventieve activiteiten te versterken. Transformatie vindt ook niet automatisch plaats als er een Drentse regiovisie is. Het is én én én. Dwars door de keten van jeugdhulp heen moeten veranderingen plaatsvinden om de veelzijdige opgave van transformatie het hoofd te kunnen bieden en vanuit het hart te kunnen handelen, met aandacht voor zowel inhoud als financiën.

Het regionale bureau, krijgt hier de werktitel **Drentse Netwerkcoördinatie Jeugdzorg** mee, en vormt net als alle andere partijen onderdeel van de Jeugdhulpregio en heeft daarbinnen een eigen rol en verantwoordelijkheid. De Drentse Netwerkcoördinatie Jeugdzorg **orkestreert, organiseert en leidt** het netwerk. Wanneer het nodig is, kan worden geïntervenieerd waar verbindingen tekortschieten in de samenwerking tussen Drentse gemeenten onderling of tussen gemeenten en aanbieders. Het doel daarvan is om alert te zijn in wat nodig is en daarmee als regio wendbaar te zijn. Daarnaast heeft zij de taak om actief te participeren in de landelijke ontwikkelingen, het Drentse geluid daar te laten horen en de consequenties te vertalen naar de Drentse context.

Feitelijk betekent dit scenario dat de **huidige vorm van de Jeugdhulpregio wordt opgeheven** en daar een **nieuwe vorm voor in de plaats** komt. Dat betekent ook dat voor alle huidige taken van de huidige Jeugdhulpregio, inclusief het programma Envedder, moet worden heroverwogen waar dit in de keten het beste tot zijn recht komt.

Met dit scenario wordt recht gedaan aan de wens:

- dat Drenthe één Jeugdhulpregio vormt, waardoor er een Drents geluid kan klinken en er voor het Rijk een Drents aanspreekpunt is;
- om beide inkoopregio's te behouden, waarmee beter wordt aangesloten bij de lokale toegangen; met het verschil dat beide inkoopregio's explicieter dan voorheen onderdeel gaan vormen van de Jeugdhulpregio;
- dat beide inkoopregio's zich op hun primaire taak kunnen blijven richten, namelijk de inkoop van jeugdhulp;
- dat er voor aanbieders duidelijkheid komt over wie waar van is en met wie waarover welk gesprek gevoerd moet worden.

Pas nadat er een breed gedragen keuze is over een gedeelde ambitie en over de consequenties daarvan kan **inrichting van het netwerk** plaatsvinden en kan gesproken worden over de governance ervan. De inrichting van het organisatienetwerk zal in lijn met het doel van een organisatienetwerk moeten plaatsvinden.

Fundamentele keuzes behorende bij het adviesscenario

We komen hier terug op de fundamentele keuzes die onherroepelijk aan bod komen bij het kiezen voor een scenario. Zie het als **consequenties** van een keuze.

De eerste twee fundamentele keuzes zijn in de uitwerking samengevoegd. Het bepalen **wat op welke schaal** plaatsvindt, bepaalt namelijk automatisch **waarop je autonomie behoudt en waarop je samenwerkt**. Autonomie behoud je op dat wat lokaal wordt georganiseerd. Samenwerken in een inkoopregio en op Drentse schaal heeft de consequentie dat je op die onderdelen een stukje autonomie inlevert.

Hieronder volgt de uitwerking die is gebaseerd op het meest voor de hand liggende gezien de analyse en passend bij het adviesscenario. Het uitgangspunt is dat **beleid, transformatie en monitoring** op dezelfde schaal plaatsvindt als waaróp beleid ontwikkeld moet worden, wát getransformeerd moet worden en wát gemonitord moet worden.

Lokale autonomie

- Alle preventieve, sport-, cultuur- welzijns- en gezondheidsactiviteiten voor jeugdigen.
- De toegang tot jeugdzorg.
- Beleid op preventieve activiteiten en op de toegang tot jeugdzorg.
- Transformatie van preventieve activiteiten en transformatie van de toegang tot jeugdzorg.
- Monitoring van preventieve activiteiten en van de toegang tot jeugdzorg.

Samenwerken in de inkoopregio

- Inkoop van *alle* jeugdzorg.
- Beleid op inkoop van jeugdzorg.
- Transformatie van jeugdzorg,
- Monitoring van jeugdzorg.

Samenwerken tussen beide inkoopregio's

Om aan toekomstige eisen van het Rijk te voldoen zijn er **congruentieafspraken** nodig voor de *"inkoop en organisatie van bepaalde vormen van (specialistische) jeugdhulp (waaronder de specialistische jeugd-ggz), specialistische jeugdhulp in het strafrechtelijk kader, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering"*. Voor jeugdzorg die op **Drentse of Noord-Nederlandse schaal** wordt ingekocht en voor jeugdzorg waarvan het Rijk gaat eisen dat er minimaal **congruentieafspraken** worden gemaakt, maken beide inkoopregio's zelfstandig onderling afspraken over hoe zij dat doen.

Samenwerken in de Jeugdhulpregio Drenthe

- Actief participeren in landelijke ontwikkelingen, waaronder het Drentse geluid laten horen en de consequenties naar de Drentse context vertalen.
- Actief participeren in 3Noord verband, daar waar het *geen inkoop* betreft. Bijvoorbeeld de huidige ontwikkelingen om tot een nieuwe governance in 3Noord te komen en uitwisseling over de landelijke ontwikkelingen.
- Doorbraken realiseren voor jeugdigen die vastlopen in de hulpverlening, door onder andere de Drentse Experttafel. Dit betekent dat dit consequenties kan hebben voor de twaalf toegangen, bijvoorbeeld voor methodes die gebruikt worden.
- Transformatie, beleid en monitoring ten behoeve van bovenstaande.

Tot slot moet er een keuze gemaakt worden **wie de Jeugdhulpregio vormt**. Het advies is de Jeugdhulpregio te laten bestaan uit een samenwerking tussen de twaalf Drentse gemeenten, waaronder ook beide inkoopregio's. Daarmee worden zowel de lokale belangen van twaalf gemeenten als de verenigde belangen in de beide inkoopregio's behartigd. Dit netwerk wordt georkestreerd door de Drentse Netwerkcoördinatie Jeugdzorg. Wat dit betekent voor de inrichting van de governance en eventuele juridische entiteit van de Jeugdhulpregio is nog niet duidelijk, daar is juridisch advies voor nodig.

Hiermee vormen **aanbieders geen partner in de Jeugdhulpregio**. Aanbieders vormen wel een belangrijke samenwerkingspartner in de keten van jeugdzorg. In een nadere uitwerking van het scenario is daarom expliciete aandacht nodig voor de wijze waarop gemeenten en aanbieders samenwerken. De huidige dialoogtafel kan het startpunt vormen om hierover uit te wisselen en tot afspraken te komen met aanbieders. Datzelfde geldt voor partners buiten het jeugdzorgdomein, zoals het onderwijs. Hier zal in een nadere uitwerking van het scenario apart aandacht voor moeten zijn.

Er is geen alternatief scenario

Andere scenario's lijken om verschillende redenen af te vallen.

Opheffen of omvormen tot leernetwerk of ecosysteem leidt tot te grote taakverzwaring inkoopregio's
Het opheffen van een Drentse Jeugdhulpregio (scenario 1) of het beperken van de rol tot een leernetwerk (scenario 2) of een ecosysteem (3) betekent dat er elders in de keten taakverzwaring komt. De huidige taken van de Jeugdhulpregio, zoals het actief participeren in landelijke ontwikkelingen, samenwerking in 3Noord, het transformatieprogramma Envedder en alle inkoop van jeugdhulp op Drentse schaal zouden dan bij beide inkoopregio's komen te liggen. Beide inkoopregio's geven aan het onhaalbaar te vinden om deze taken erbij te krijgen.

Jeugdhulpregio als beleidsmaker blijkt in de praktijk onuitvoerbaar
De oorspronkelijke gedachte die met name in Zuid-Drenthe de boventoon voert waarbij de Jeugdhulpregio beleid maakt (scenario 4), blijkt in de praktijk onuitvoerbaar. Belangrijkste reden daarvoor is dat er resultaten worden ingekocht, geen platte producten. En dus maakt transformatie integraal onderdeel van de inkoop. Inkoop en inkoopbeleid horen bij elkaar.

In het geval het Rijk inkoopsamenwerking op Drentse schaal oplegt
Het ligt niet voor de hand om te kiezen voor de Jeugdhulpregio als inkooporganisatie (scenario 5), omdat dit voor de Noordmidden-Drentse gemeenten onbespreekbaar is. Tegelijkertijd is het naïef om niet voorbereid te zijn op de situatie dat het Rijk inkoop op Drentse schaal verplicht. In dat geval is het goed te realiseren dat het primair gaat om goede zorg voor jeugdigen en daar hebben gemeenten een eigen verantwoordelijkheid in. Het advies is daarom vooral actief in de regio met elkaar aan de slag te gaan om knelpunten op te lossen. Mocht het zo ver komen dat er een verplichting wordt opgelegd en er voor de toezichthouder redenen zijn om onderzoek te doen, dan is er nog steeds ruimte om in gesprek te gaan. Overigens is er in dit geval meer dan ooit een Drents geluid nodig. Je moet als regio een goed verhaal hebben en de keten goed georganiseerd hebben om handhaving te voorkomen. Hoe meer de regio zelf het heft in handen neemt en zorgdraagt voor tijdige en passende zorg voor jeugdigen, hoe meer het Rijk als samenwerkingspartner gezien kan worden en hoe minder het nodig is om het Rijk als tegenstander te benaderen.

Ambtelijke acties op de korte termijn

In deze paragraaf stellen we een aantal ambtelijke structuuraanpassingen voor en een aantal afspraken over inzet en werkzaamheden voor de korte termijn. Daarmee wordt **voor de komende periode richting gegeven** voor iedereen die werkzaam is in en voor de huidige Jeugdhulpregio en tegelijkertijd wordt er ruimte gecreëerd om zorgvuldig en gedegen het bestuurlijke traject te doorlopen om een scenario te kiezen voor de toekomst. Het advies is om over deze ambtelijke acties op de korte termijn **ambtelijk te besluiten** en **zo snel mogelijk in te zetten**.

Ambtelijke structuuraanpassingen

Het is hoognodig om meer verbinding te leggen tussen de verschillende bestaande gremia. Daarvoor adviseren we een viertal structuuraanpassingen door te voeren.

Het huidige jeugdoverleg wordt gesplitst in:

- Een **beleidsoverleg jeugd**, waar van iedere gemeente en van beide inkoopregio's een vaste beleidsadviseur en het voltallige programmateam Envedder aan deelnemen. Het beleidsoverleg jeugd is onder andere verantwoordelijk voor de voorbereiding van het ABO dat ongeveer vier keer per jaar bijeen komt.
- Een **uitvoerend jeugdoverleg**, waar van iedere gemeente de coördinator toegang, eventueel de gedragswetenschappers toegang en de volgende projectleiders van Envedder aan deelnemen: Kleinschalige woonvoorzieningen (incl. Mocking Bird), Zorgmakelaars, Drentse Experttafel en Regie op 3. Een belangrijk doel van het uitvoerend jeugdoverleg is om knelpunten en best practices uit te wisselen en afspraken te maken over jeugdigen die vastlopen in de hulpverlening.

Het huidige incidentele overleg tussen twee gemeentesecretarissen, de concernmanager van de coördinerende gemeente, de regio-/programmamanager en onderzoeker/adviseur wordt omgezet naar

een (tijdelijk) **strategisch overleg** tussen twee of drie vooruitgeschoven gemeentesecretarissen die namens de Drentse kring van gemeentesecretarissen overleg voeren met de regio-/programmamanager en onderzoeker/ adviseur. Het doel van dit overleg is om tot besluitvorming over de scenariokeuze te komen en over de inrichting van het gekozen scenario op het hoogste ambtelijke niveau samen te werken. Daarmee ontstaat een gremium waarin ambtelijk mandaat beter geborgd is en, als dat nodig is, geëscaleerd kan worden.

Bij alle **inkoopactiviteiten op Drentse en Noord-Nederlandse schaal** (waar onder Jeugdhulp Plus, Spoed4Jeugd en Stichting Pleegwijzer) wordt in afstemming tussen de regiomanager van de Jeugdhulpregio, de voorzitter van het prestatiemanagementteam van de inkoopregio Zuid-Drenthe en de programmamanager van de inkoopregio Noordmidden-Drenthe afgesproken wie welk dossier oppakt. Uitgangspunt blijft om deze inkoop **op Drentse schaal invulling te geven**. Nieuw is dat de **uitvoering zo veel als mogelijk door de inkoopregio's** wordt gedaan. Zij hebben hiervoor de expertise en capaciteit beschikbaar. Daarbij is het van belang dat het mandaat goed wordt geregeld.

Tot slot is het wenselijk dat de inkoopregio Zuid-Drenthe een **vaste beleidsadviseur** aanstelt. Daarmee wordt inkoopbeleid gekoppeld aan de inkoop van jeugdzorg en kunnen op Drentse schaal beter congruentieafspraken gemaakt worden over de inkoop van jeugdzorg. Hoewel het vanuit Drentse optiek wenselijk is om dit zo snel mogelijk te realiseren, is enige bescheidenheid vanuit de Jeugdhulpregio hier op z'n plek. Het is immers aan de inkoopregio Zuid-Drenthe om hier een keuze in te maken.

Afspraken over inzet en werkzaamheden

Naast een aantal structuuraanpassingen is het noodzakelijk om voor de korte termijn ook **richting te geven** aan de inzet en werkzaamheden in de Jeugdhulpregio. Aangezien het ambtelijk mandaat onvoldoende geborgd is, kan de regio-/programmamanager in de huidige samenwerking onvoldoende sturen. Daarom is het ophalen van het mandaat met dit advies nodig. Het advies gaat over de inzet van de regiomanager, de benodigde inzet voor de werkzaamheden die in de Jeugdhulpregio uitgevoerd moet worden, de koers van Envedder voor de komende anderhalf jaar en om meer met opdrachtverlening te gaan werken.

Op de eerste plaats is het advies is dat de **regiomanager** zich primair richt op:

- Verbinden, verbinden en verbinden tussen alle gremia die zich met jeugdzorg bezighouden.
- Actief participeren in de landelijke hervorming jeugdzorg, waaronder deelname aan de Jeugdoverleg 42 (J42), de landelijke Meedenkgroep en het voorbereiden van bestuurders op hun deelname aan het Bestuurlijk Jeugdoverleg 42 (BJ42) en de VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Jeugd. Onderdeel hiervan vormt ook om het Drentse geluid landelijk te laten horen en om landelijke ontwikkelingen te vertalen naar de Drentse context en de consequenties daarvan in Drenthe bespreekbaar te maken.
- Actief participeren in het 3Noord samenwerkingsverband, met name daar waar het gaat over de ontwikkeling van een governance voor 3Noord en over uitwisseling van de landelijke ontwikkelingen, inclusief het Drentse geluid op Noord-Nederlandse schaal kenbaar te maken en de Noord-Nederlandse ontwikkelingen te vertalen naar de Drentse context en de consequenties daarvan in Drenthe bespreekbaar te maken.

Op de tweede plaats adviseren we om **meer ambtelijke inzet** beschikbaar te maken om alle huidige werkzaamheden die prioriteit hebben uit te kunnen voeren. Op de volgende pagina is een overzicht gegeven van dossiers waarvoor het komende jaar tot anderhalf jaar in ieder geval ambtelijke inzet nodig

is. De huidige afspraak is dat gemeenten naar rato mankracht leveren. Het advies is deze afspraak los te laten en de verdeling **naar rato in kosten** te verdelen. Vervolgens wordt met de beschikbaar gekomen middelen onderstaande capaciteit ingehuurd. Dat kan zowel inzet van een ambtenaar uit één van de twaalf gemeenten zijn (waarvoor de betreffende gemeente financieel gecompenseerd kan worden) als inzet die extern ingehuurd wordt.

Taak	Benodigde inzet
Hervorming jeugdbeschermingsketen, inclusief: • Coördinatie op doorbraakaanpak – voortkomend uit inspectierapport • Zicht krijgen op en afstemmen met Geweld hoort nergens thuis	Het is op dit moment nog onduidelijk hoeveel inzet nodig is en in welke mate daarvoor extra financiële middelen beschikbaar zijn. Hiervoor is eerst nadere afstemming met de gemeente Emmen nodig. Gemeente Emmen heeft zogenaamde Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)-middelen ontvangen. Doel daarvan is om langs acht actielijnen de dienstverlening vanuit de overheid aan mensen in kwetsbare posities te verbeteren. Eén van die acht actielijnen is het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.
Doorontwikkeling Drentse Experttafel voor jeugdigen die vastlopen in de hulpverlening, inclusief verbinding met Jeugd Expertisenetwerk Noord-Nederland.	16 uur per week voor 6 maanden daarna structureel 4 uur Gefinancierd uit JENN-middelen Nog niet ingevuld
Coördinatie van inkoop van Jeugdhulp Plus in samenwerking met inkoopregio's en 3Noord	12 uur per week voor negen maanden daarna structureel 4-6 uur Opnieuw invullen
Contractmanagement Spoed4Jeugd, waaronder naleving van inhoudelijk afspraken	4 uur per maand structureel Nog niet ingevuld
Drentse Verwijsindex, opheffen werkgroep, aanstellen één persoon die linking pin is tussen uitvoerder CMO STAMM en 12 gemeenten	4 uur per maand structureel Nog niet ingevuld
Stichting Pleegwijzer, subsidiebeoordeling en -vaststelling	2 uur per maand structureel Al ingevuld
Afweging of Kind En (Echt)Scheiding voortgezet moet worden	Pas in 2023 nodig
Totaal	**Minstens 30 uur per week**

Voor **Envedder** is het advies om in te zetten op afronding van de projecten in de komende anderhalf jaar, tot uiterlijk eind 2023. Afronding kan betekenen dat het project stopt of dat het structureel geborgd wordt. Per project geven we een richtinggevend kader mee:

- Dialoogtafel: voortzetten en doorontwikkelen van waarover en de wijze waarop gemeenten en aanbieders met elkaar op Drentse schaal in gesprek blijven.
- Drentse Jeugdacademie: tot medio 2023 kenniscafé's organiseren en door middel van een reflectie de generieke succesfactoren te bundelen.
- Zorgmakelaars: evaluatie op welke onderdelen geborgd moeten worden bij de twaalf Toegangen, wat geborgd kan worden bij het Drentse Experttafel en welke onderdelen op een andere wijze afgerond of geborgd kunnen worden.
- Kleinschalige woonvoorzieningen: keuze maken om al of niet in te kopen, afhankelijk van de keuze daarna afronden of overdragen aan inkoopregio's.
- Reizend specialistisch team: ontwikkeling heeft plaatsgevonden, aanbieders zijn hiervoor gecontracteerd, samen met de afronding van kleinschalige woonvoorzieningen overdragen aan inkoopregio's.
- Mockingbird: keuze maken of pilot wordt uitgevoerd, bij doorgang daarna evalueren en afhankelijk van de uitkomst afronden of overdragen naar inkoopregio's.
- Regie op 3: in 2022 zorgdragen voor het borgen van de methodiek regie op 3 in de Jeugdhulpregio.
- FACT 2.0: dit dossier wordt inhoudelijk opgepakt binnen de VDG-commissie Gezondheid & Welzijn en gefinancierd uit middelen voor Envedder.

Tot slot zal de regiomanager Jeugdhulpregio en programmamanager Envedder voor alle uit te zetten ambtelijke werkzaamheden **opdrachten uitschrijven**. Daarmee worden afspraken gemaakt over wat er verwacht wordt van welke inzet en worden meer zakelijke afspraken gemaakt over wie waar van is en wie waarop kan worden aangesproken.

Bijlage Geïnterviewden

Er hebben in totaal **19 interviews** plaatsgevonden, waarin **38 personen** zijn geïnterviewd.

Naam	Functie	Organisatie
Joop Brink	Wethouder jeugd	Gemeente Coevorden
Erjen Derks	Wethouder jeugd Bestuurlijk opdrachtgever Drentse jeugdacademie	Gemeente Midden-Drenthe
Werner ten Kate	Wethouder jeugd	Gemeente Hoogeveen
Robert Kleine	Wethouder jeugd Voorzitter ABO Jeugd Bestuurlijk regionaal aanspreekpunt	Gemeente Emmen
Harmke Vlieg	Wethouder jeugd	Gemeente Assen
Theo Dijkstra	Gemeentesecretaris Opdrachtgever analyse	Gemeente Assen
Beatrijs de Vries	Gemeentesecretaris Ambtelijk opdrachtgever Envedder	Gemeente Coevorden
Marthijn van de Wetering	Concernmanager Ambtelijk opdrachtgever regiomanager	Gemeente Hoogeveen
José Kampman	Regiosecretaris Programmasecretaris Envedder	Gemeente Hoogeveen
Greetje Kolk	Procesbegeleider Bestuurlijk Transformatie Akkoord	Lid programmateam Envedder
Linda Imming	Voorzitter Drentse Experttafel Procesregisseur Regie op 3 Beleidsadviseur jeugdhulp	Lid programmateam Envedder
Gea Jalving	Projectleider Zorgmakelaar	Lid programmateam Envedder
Huub Pijs	Projectleider Drentse Jeugdacademie	Lid programmateam Envedder
Lusette Brouwer	Projectleider Kleinschalige woonvoorzieningen	Lid programmateam Envedder
Yvette Meinema	Communicatieadviseur	Lid programmateam Envedder
Ben Kuiper	Medewerker beleidsuitvoering II (financieel-adm.)	Gemeente Hoogeveen
Anneke Riedstra	Financieel adviseur	Gemeente Hoogeveen
Monique Vonk	Voormalig regiomanager JHRD Voormalig programmamanager Envedder	Gemeente Hoogeveen
Sara Boxem	Programmamanager	Inkoopregio Noordmidden-Drenthe
Iris van der Veen	Voorzitter prestatiemanagement team	Inkoopregio Zuid-Drenthe

Ronald Duiven	Coördinator CJG	Gemeente Midden-Drenthe
Ria Hogervorst	Afdelingshoofd jeugd	Gemeente Hoogeveen
Christien Langeler	Procesmanager CJG	Gemeente Noordenveld
Karin Zinger	Beleidsadviseur jeugd Coördinator jeugd	Gemeente Meppel
Bennie Deems	Beleidsadviseur sociaal domein	Gemeente Emmen
Auke de Jong	Beleidsadviseur sociaal domein	Gemeente Meppel
Peter Oldejans	Beleidsadviseur jeugd	Gemeente Assen
Mariëlle van der Veen	Beleidsadviseur jeugd	Inkoopregio Noordmidden-Drenthe
Eveline Kampman	Regioadviseur Noord-Nederland	Ketenbureau i-Sociaal Domein

Tijdens de analyse zijn de interviews uitgebreid waardoor ook onderstaande personen zijn geïnterviewd:

Naam	Functie	Organisatie
Bort Hartog	Regiodirecteur	Accare
Alinda Kloosterman	Directeur Kind, Jeugd en Gezin	Cosis
Nathalie Kramers	Bestuurder	Jeugdbescherming Noord
Ina Kuipers	Directeur	Ambiq
Erik Mulder	Directeur zorg	GGZ Drenthe
Jeroen Regtuijt	Directeur-bestuurder	Yorneo
Miranda Brinkmann	Bestuurssecretaris	Regionale Inkoopsamenwerking Groninger Gemeenten
Marijke Schilperoord	Projectleider en coördinator jeugdzorg	Sociaal Domein Fryslân
Ton de Klerk	Beleidsadviseur	Vereniging Nederlandse Gemeenten

Verklarende woordenlijst

Afkorting / woord	Verklaring
3Noord	Samenwerking van de drie Noordelijke jeugdhulpregio's Groningen, Friesland en Drenthe.
Aanbieder	Een zorginstelling of beroepsbeoefenaar die jeugdhulp of jeugdzorg verleent aan jeugdigen. Daar waar in het rapport gesproken wordt over aanbieders worden ook de gecertificeerde instellingen (GI's) bedoeld.
ABO	Algemeen Bestuurlijk Overleg van de Jeugdhulpregio Drenthe en van Envedder.
AEF	Andersson Elffers Felix, een adviesbureau voor het publieke domein.
Ambtskring	De twaalf Drentse gemeentesecretarissen - directeuren.
AMvB	Een algemene maatregel van bestuur (AMvB) is een besluit van de regering waarin regels uit een wet verder worden uitgewerkt.
BJ42	Bestuurlijk netwerk van vertegenwoordigers uit de 42 jeugdregio's.
BTA	Bestuurlijk Transformatie Akkoord.
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek.
DExT	Drentse Experttafel.
Driemilieu-voorziening	Intramurale instelling waar sprake is van integrale afstemming en behandeling op verblijf, scholing/werken en vrijetijdsbesteding. Waarbij de jeugdigen vanwege hun problematiek een samenhangende behandeling krijgen in deze drie behandelmilieus.
DVI	Drentse Verwijsindex is een digitaal systeem waarin professionals kunnen aangeven, dat zij betrokken zijn bij een jeugdige. Op deze manier kunnen professionals met elkaar afstemmen om de jeugdige en het gezin zo goed mogelijk te ondersteunen.
G40	Het G40-stedennetwerk is het netwerk van 40 (middel)grote steden in ons land. De gemeenten Emmen en Assen maken onderdeel uit van dit netwerk.
GI	Een gecertificeerde instelling houdt zich bezig met jeugdbescherming en jeugdreclassering en wordt van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van jeugdbescherming en jeugdreclassering te mogen uitvoeren.
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg is een toegepaste wetenschap die zich met de psychische gezondheid van mensen bezighoudt. Wordt gesproken over j-ggz dan wordt daarmee gedoeld op de ggz die zich specifiek richt op jeugdigen.
IGJ	De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van de zorg en jeugdhulp in Nederland.
IJV	De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op uitvoeringsorganisaties op de terreinen Jeugd, Asiel en Migratie, Nationale veiligheid, Politie en Sanctietoepassing.
Inkoopregio	In Drenthe kennen we 2 inkoopregio's; ○ Zuid-Drenthe waarin de gemeenten Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hoogeveen, Meppel en Westerveld met het Prestatiemanagementteam (PMT) samen zorg dragen voor de inkoop van jeugdhulp. ○ Noordmidden-Drenthe waarin de gemeenten Aa en Hunze, Assen, Midden-Drenthe, Noordenveld met de NMD Samenwerking samen zorg dragen voor inkoop en inkoopbeleid van jeugdhulp.
J42	Ambtelijk netwerk van regiocoördinatoren uit de 42 jeugdhulpregio's.

JB/JR	Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.
Jeugdhulp	Jeugdhulp omvat alle vormen van hulp en ondersteuning (opvoedvragen, opvoedhulp, licht verstandelijke beperking, geestelijke gezondheidszorg) variërend van licht ambulant (vaak vanuit een wijkteam, waaronder mogelijk ook gewone opvoedvragen) tot en met intensieve, zeer gespecialiseerde zorg in een al dan niet gesloten setting.
Jeugdzorg	Jeugdzorg is het geheel van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.
Jeugdzorg-Plus	Jeugdzorg-Plus is een vorm van gesloten jeugdhulp die wordt geboden aan kinderen en jongeren die niet bereikbaar zijn voor lichtere vormen van hulpverlening.
KEES	Kennisplatform Kind En (Echt)Scheiding
KWV	Kleinschalige Woonvoorziening: een woonvorm voor een kleine groep kinderen en jongeren met complexe problemen met een beperkt aantal professionele opvoeders. Deze vorm van jeugdhulp biedt kinderen en jongeren een thuis met mogelijkheden voor specialistische begeleiding op maat.
LVB	Mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) hebben aanzienlijke beperkingen in hun cognitieve ontwikkeling en in hun adaptieve vaardigheden (ook wel sociaal aanpassingsvermogen genoemd).
NZa	De Nederlandse Zorgautoriteit is de toezichthouder op de zorg in Nederland. De NZa houdt onder andere toezicht op het gedrag van alle zorgaanbieders en zorgverzekeraars en kijkt of zij de wet naleven.
NJi	Het Nederlands Jeugdinstituut is een nationaal kenniscentrum dat actuele kennis over opvoeden en opgroeien verzamelt, verrijkt, duidt en deelt.
NMD Samen-werking	Inkoopregio van de vijf gemeenten uit Noordmidden-Drenthe.
PC Noord	De Plaatsingscommissie Noord heeft een rol bij het regelen van een plek op een voorziening voor gesloten jeugdzorg. Daarnaast heeft PC Noord ook een adviserende rol in de toeleiding naar een gesloten plaatsing.
PMT	Het prestatiemanagementteam van de zeven samenwerkende gemeenten uit Zuid-Drenthe.
SPUK	Specifieke Uitkering voor gemeenten.
VDG	De Vereniging Drentse Gemeenten, is de provinciale afdeling van de Vereniging Nederlandse gemeenten.
VNG	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten verbindt alle gemeenten in Nederland en de overzeese gebieden. De bestuurlijke organisatie van de VNG bestaat sinds 1 september 2018 uit een bestuur, negen adviescommissies en twee colleges. Deze indeling blijft gehandhaafd voor de periode 2022-2026.
VNG-Commissie OZJ	De VNG-commissie Onderwijs, Zorg en Jeugd (OZJ) is één van de negen adviescommissies van de VNG.
VWS	Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is een Nederlands ministerie. Dit ministerie draagt in de eerste plaats de zorg voor de volksgezondheid. Staatssecretaris Maarten van Ooijen is de verantwoordelijk bewindspersoon voor het jeugddossier.

Bronnen

Andersson Elffers Felix (2020) *Stelsel in groei, een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg*

CBS (2021) *Daling aantal jongeren met jeugdzorg in 2020*

Cliënten, professionals, jeugdhulpaanbieders (2022) *Onze jeugd verdient beter, agenda als nieuwe start voor de transformatie van de jeugdhulp*

Commissie van Wijzen (2021) *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg*

Envedder (2022) *Regie-op-drie, voortgang en vooruitzien 2022 – envedder…*

Elzinga, D.J. (2021) *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur, bouwstenen voor verbeterde interbestuurlijke betrekkingen en voor een effectief beleidskader decentraal bestuur*

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021) *Jeugdbeschermingsregio Groningen (Groningen en Drenthe), regiorapport vervolgtoezicht kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd*

Jeugdhulpregio Drenthe (2013) *Regionaal transitiearrangement voor de transformatie jeugdzorg in de regio Drenthe*

Jeugdhulpregio Drenthe (2015) *Presentatie aan het ABO op 1 april 2015*

Jeugdhulpregio Drenthe (2015) *Verslag Bestuurlijk Platform Jeugdhulp Drenthe van 4 november 2015*

Jeugdhulpregio Drenthe (2017) *Verslag ABO Jeugd van 20 december 2017*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *ABO-voorstel over toekomst Jeugdhulpregio Jeugd van maart 2018*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Bestuurlijk Transformatie Akkoord Jeugd Drenthe 2019-2022*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Memo toekomst Jeugdhulpregio Drenthe*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Overdrachtsdocument Statement Jeugd Drenthe*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Plan van aanpak Jeugdhulpregio Drenthe 2019 en verder*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulpregio Drenthe*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Toekomstscenario's Jeugdhulp Regio Drenthe*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Transformatiemonitor 2017*

Jeugdhulpregio Drenthe (2018) *Transformatieplan Zorg voor de Jeugd, Jeugdhulpregio Drenthe 2018-2020*

Jeugdhulpregio Drenthe (2021) *Annotatie Inspectie Gezondheid en Jeugd van 4 oktober 2021*

Jeugdhulpregio Drenthe (2021) *Procesplan toereikend jeugdhulpaanbod*

Jeugdhulpregio Drenthe (2021) *Regiovisie jeugd Drenthe 2021-2025, Norm voor Opdrachtgeverschap*

Hogeschool Leiden (2020) *Kleinschalige voorzieningen Jeugdhulpregio Drenthe: een verkenning*

Kaats, E. & Opheij, W. (2012) *Leren samenwerken tussen organisaties, samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens, partnerships*

Kenis, P. (2022) *Presentatie: Het wat, waarom, hoe en de organisatie van governance van samenwerkende organisaties*

KPMG (2019) *Basisfuncties voor lokale teams in kaart*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020) *Brief aan Tweede Kamer over Aanbieden onderzoek structureel benodigd budget jeugdzorg*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2020) *Memorie van toelichting bij Wet verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen*

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2022) *Brief aan Tweede Kamer over Hervormingen jeugdzorg*

Nederlands Jeugdinstituut (2021) *Richting geven aan kleinschalig verblijf*

Pracht werkgroep regio Noord (2020) *Businessplan Kleinschalig Specialistisch Wonen*

Steen, M., De Hoog, J.R., Wendt, A. en Van Twist, M.J.W. (2013) *Omgaan met het onbekende, een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*

Stuurgroep Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet (2021) *Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet*

Teisman, G. *Netwerkorganisaties en organisatienetwerken, effectief door sterke en snelle verbindingen*

Helmich, W. (2021) *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*

Vereniging Nederlandse gemeenten (2021) *Brief aan leden over Arbitrage jeugd en afspraken Rijk-VNG*

ZonMw (2018) *Eerste evaluatie Jeugdwet*

ZorgpleinNoord (2022) *Arbeidsmarktprognoses Zorg en Welzijn Noord-Nederland*

Gehrels, A. (2020) *Achterzaknotitie lobby Jeugdzorg VDG*

Colofon

Titel:	Omarm de complexiteit
Datum:	Juni 2022
Opdrachtgever:	Jeugdhulpregio Drenthe
Auteurs:	Toke Slaman Anne-Marie Hofstede
Contact:	Toke Slaman mail@tokeslaman.nl Hofstede Advies & Management info@amhofstede.com
Foto cover:	Unsplash.com

Copyright © 2022

Hoewel grote zorgvuldigheid is besteed aan het samenstellen van deze uitgave, kan de uitgever geen aansprakelijkheid aanvaarden bij eventuele onjuistheden. Aan de inhoud van deze publicatie kunnen dus geen rechten worden ontleend. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt, mits de bron wordt vermeld.