

VERWEY JONKER Instituut

Institute for Management Research
Radboud University

Eindrapport

Eigenwijs transformeren

Frouke Sondeijker
Jan-Kees Helderman
Onno de Zwart
Johan de Kruijf
Maarten Kwakernaak

Eigenwijs transformeren

Eindrapport

Auteurs
Frouke Sondeijker
Jan-Kees Helderman
Onno de Zwart
Johan de Kruijf
Maarten Kwakernaak

Met medewerking van
Marije Voorwinden, Renske van der Gaag, Anna Jansma, Sanne Jongeling & Anneke Brock

Met dank aan
A. Venema, R. Woudstra en alle deelnemers vanuit de gemeenten.

Utrecht, maart 2021

Transformatie is: "The product of people working together, gathering information, projecting hypothetically, listening to experts, and debating positions. It is messy, frustrating, too often ill-fated work. But it may be the best we have" (Dewey, 1927).

Inhoudsopgave

Deel A 5

Managementsamenvatting 6

1 Inleiding 9

2 Vraagstelling onderzoek 11

3 Aanpak en methoden 13
- 3.1. Selectie gemeenten, kennismaking en deskresearch 13
- 3.2. Zelfevaluatie gemeenten 14
- 3.3. Visitatieronde 15
- 3.4. Analyse en terugkoppeling gemeenteportretten 15
- 3.5. Overstijgende analyse en beschouwing 15

4 Resultaten 17

5 Beschouwing 24

Deel B 28

6 Vergelijkende analyse per gemeente 29
- 6.1. Inleiding 29
- 6.2. Vergelijking lasten en gebruik jeugdhulpverlening 29
- 6.3. Resultaten vergelijkende analyses per gemeente 30

7 Gemeenteportretten 38
- 7.1. Deventer: Van Wieg naar Netwerk 38
- 7.2. Peel en Maas: Het goede leven in Peel en Maas 57
- 7.3. Roosendaal: Samen komen we verder 77
- 7.4. Utrecht: Het vierkant is rond 96
- 7.5. Zaltbommel: Met vertrouwen transformeren 113

Bronnenlijst 137

Bijlage 1: Opgevraagde documenten 139

Bijlage 2: Opdrachtomschrijving zelfevaluatie 141

Bijlage 3: Toelichting gehanteerde kengetallen 145

Deel A



Managementsamenvatting

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de transformatie van de jeugdhulp geen eenvoudige opgave is. Het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin is op lokaal en regionaal niveau nog lang niet altijd gerealiseerd, het jeugdhulpsysteem lijkt niet eenvoudiger geworden en veel gemeenten hebben forse financiële tekorten. Gemeenten kiezen zelf voor de wijze waarop zij de jeugdhulp inhoudelijk en organisatorisch inrichten. Sommige gemeenten slagen erin om een goed, overzichtelijk en betaalbaar jeugdhulpstelsel in te richten, andere lukt dat nog niet. Het is daarom belangrijk om onderzoek te doen naar de duiding van de praktijk van gemeenten, waarbij er aandacht is voor zowel de zorginhoudelijke als de bestuurlijke en organisatorische kant. Specifieke aandacht voor het lerend en reflectief vermogen van alle lokaal bij de jeugdhulp betrokken partijen is daarbij van belang.

In dit onderzoek staan de ervaringen van vijf gemeenten centraal: Deventer, Peel en Maas, Roosendaal, Utrecht en Zaltbommel. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van aanwijzingen dat zij wel in staat lijken te zijn om hun lokale jeugdstelsel te transformeren, terwijl de jeugdhulp budgettair beheersbaar is gebleven. We beantwoorden de volgende hoofdvragen:

1. Hoe zijn deze gemeenten gekomen tot een succesvolle/beheersbare transformatie en welke interventies en institutionele inrichtingskeuzen hebben daaraan bijgedragen?

2. Welke aanknopingspunten kunnen op basis van de bevindingen worden gevonden, om richting te kunnen geven aan het beleid van Rijk, gemeenten, aanbieders en beroepsgroepen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben de betrokken gemeenten cijfers beschikbaar gesteld, zijn lokale documenten over het jeugdbeleid bestudeerd en hebben de gemeenten een beknopte zelfevaluatie uitgevoerd. Vervolgens zijn in een visitatieronde met alle gemeenten verschillende digitale (groeps-) gesprekken gevoerd met lokale betrokkenen bij het jeugdbeleid zowel vanuit de uitvoering als het beleid. Van elke gemeente is een portretschets opgesteld waarvan een concept voor feedback is voorgelegd en besproken. Op basis van de ervaringen van de gemeenten zijn we op basis van een gezamenlijke analyse tot een aantal gedeelde thema's gekomen die van breder belang zijn. Tussentijds is er twee keer gerapporteerd aan de Stuurgroep Zorg voor de Jeugd. Hun input is meegenomen in het uitwerken van het onderzoeksvoorstel en bij het uitwerken van de overstijgende analyse. Het eindrapport is besproken tijdens een bijeenkomst van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein. Ook hun input is verwerkt in dit eindrapport.

De ervaringen van de vijf gemeenten maken duidelijk dat er niet één of enkele specifieke succes- of faalfactoren zijn. Zo hebben deze vijf gemeenten de jeugdhulp en ook de wijze van inkoop verschillend georganiseerd. Belangrijker dan deze verschillen is dat er een aantal factoren zijn in deze gemeenten die elkaar onderling versterken en sommige deels oorzaak en deels gevolg zijn. Wij onderscheiden een twaalftal thema's die, in samenhang en binnen de gegeven context, een belangrijke rol spelen in waarom de transformatie in deze gemeenten succesvol lijkt te verlopen:

- Er is sprake van politiek-sociale stabiliteit in de gemeenten. Dat wil niet zeggen dat zich geen wisselingen in politieke kleur of bestuurder voordoen. Het betekent wel dat visie, waarden en leidende principes in de loop der tijden redelijk stabiel blijken en dat ambtenaren, college van B&W en gemeenteraad goed op elkaar zijn aangesloten.

- Gemeenten zijn vroeg begonnen met werken, ruim voor 2015, vanuit de bedoeling van de transformatie. Doelen van normalisering, demedicalisering en tijdige en in samenhang geleverde zorg sloten aan bij de visie van deze gemeenten. Er is op een lerende manier gewerkt, waarbij altijd de inhoud voorop stond en de organisatie daaruit afgeleid en volgend was. Dit gebeurde met pilots en experimenten gebaseerd op vertrouwen. Wetend dat zaken anders zouden lopen dan verwacht maar uitgaande van samen leren en ontwikkelen. Leren krijgt op verschillende manieren maar steeds op alle niveaus vorm.

- In alle gemeenten is een sterke basis in de eerste lijn gevormd. Een basis uitgaande van wederkerigheid en veelal langdurige samenwerking. Alle gemeenten kennen een hoogwaardige (toegang tot) eerstelijns jeugdhulp, ook al is de organisatievorm anders. Waarbij er altijd daadwerkelijk ambulante jeugdhulp wordt gegeven.

- Deze eerstelijns jeugdhulp is dichtbij bij vindplaatsen als onderwijs en huisartsen georganiseerd en er is nauwe samenwerking met zowel het bredere sociale domein als de specialistische jeugdhulp veelal op basis van een netwerkmodel. Er wordt veel aandacht besteed aan de professionele ontwikkeling en kwaliteit van de lokale jeugdhulpprofessional. Ook de specialistische jeugdhulp ontwikkelt zich door de interactie met jeugdprofessionals in de toegang. Gemeenten investeren in preventie en vroegsignalering. De gemeenten zien een stijging in het gebruik van de laagdrempelige eerstelijns jeugdhulp en het lukt om de instroom in de specialistische jeugdhulp beheersbaar te houden of soms zelf kleiner te maken.

- De jeugdhulprofessionals in de lokale basis- of toegangsteams hebben in al deze gemeenten een groot mandaat. Gemeenten hebben vertrouwen in hun kwaliteit en kunde. Na het opstellen van een gezinsplan of arrangement zijn in deze gemeenten meestal geen afzonderlijke procedures rondom beschikkingen meer nodig voor het leveren van (specialistische) ambulante ondersteuning.

- De eerstelijns jeugdhulpprofessionals worden in hun werk ondersteund door specialistische jeugdzorgprofessionals die in de nabijheid van de basisteams zijn georganiseerd. Professionals hebben aandacht voor de mogelijkheden van normalisering.

- De visies van de onderzochte gemeenten, die al vroegtijdig zijn ontwikkeld, worden consequent en consistent doorgevoerd. Ze ontwikkelen deze visies door en operationaliseren deze in de lokale prakijken. De wijze waarop de visie de basis vormt voor de interactie tussen professionals en gezinnen geldt ook voor de omgang van gemeenten met professionals en jeugdhulporganisaties. Dit resulteert in korte lijnen, snel schakelen en een cultuur van betrokkenheid en flexibiliteit, waarbij ook back offices een ondersteunende rol spelen.

- De betrokken gemeenten vullen hun rol als opdrachtgever (al dan niet in samenwerking met de betrokken jeugdhulpregio) stevig in, maar op een betrouwbare en rechtvaardige wijze. De gemeenten realiseren zich dat ze voor inhoudelijke kennis en kunde afhankelijk zijn van professionele jeugdhulpaanbieders. Ze voelen zich procesverantwoordelijk en richten zich ook op de lange termijn. De gemeenten nemen zo een sterke rol in het netwerk. Tevens zijn de gemeenten zich ervan bewust dat de transformatie ook een verandering qua gemeentelijke organisatie vraagt. Het risico is dat – zeker in tijden van financiële schaarste – er een risico-regel reflex optreedt en gemeenten meer controle willen. De onderzochte gemeenten leren dat juist doorbouwen op vertrouwen van belang is. Wat ook lijkt te werken, is om de (jeugdhulp)organisaties samen verantwoordelijkheid te geven voor het te besteden budget en regie te laten nemen voor het proces om samen het beste voor cliënten te organiseren. Gemeenten kunnen dit proces faciliteren middels het organiseren van gesprekken en intensieve kennisuitwisseling en reflectie op basis van cijfers en casuïstiek.

- Monitoring speelt in alle geportretteerde gemeenten een grote rol, waarbij er steeds sprake is van een cyclisch proces met aandacht voor zowel data als duiding (tellen en vertellen) zowel binnen de gemeenten als in samenwerking met jeugdhulpaanbieders. De gemeenteraden zijn hier veelal ook nauw bij betrokken. Deze gemeenten vertalen landelijke richtlijnen en onderzoeken naar hun eigen setting en hebben vooral behoefte aan een Rijksoverheid die faciliteert en stimuleert en niet aan een landelijke overheid die generieke regels oplegt.

- Hoewel de wijze van inkoop en ook de mate van intensiteit van de regionale samenwerking verschilt werken de vijf gemeenten allen vanuit een relationeel netwerkperspectief, waarbij er zowel samenwerking is met grotere aanbieders als ruimte voor kleinere aanbieders. Als er nauwe samenwerking in de regio is, is dat omdat ideeën van de gemeenten goed aansluiten bij die van de regio.

- In het algemeen zien we ook dat tevredenheid onder inwoners die gebruikmaken van jeugdhulp in deze gemeenten hoog is, uitgaande van de resultaten van cliëntervaringsonderzoeken. Daarnaast is ook de medewerkerstevredenheid hoog te noemen.

- Een laatste gemeenschappelijk thema in deze gemeenten is dat ze zich er van bewust zijn dat de transformatie niet af is. Het is een voortdurend proces en in elke gemeente zijn er zorg- en ontwikkelpunten. Men waakt ervoor om achterover te leunen, want dan is het risico van terugval in oude patronen en werkwijzen steeds aanwezig.

Dit onderzoek biedt inzicht in een aantal werkzame lokale mechanismen maar we kunnen geen uitspraken doen over andere gemeenten, laat staan alle gemeenten. Het onderzoek kan geen uitspraken doen over omvang van tekorten, noch over welke (preventieve) interventies (kosten-)effectief zijn of hoe wachtlijst- problemen moeten worden aangepakt. Het onderzoek wijst wel op het belang van werken vanuit een heldere visie op basis waarvan vervolgens consistente inrichtingskeuzes zijn gemaakt.Zo hebben deze gemeenten een lokaal jeugdhulpstelsel weten te ontwikkelen waarin de jeugdhulp wezenlijk anders wordt georganiseerd en aangestuurd, waarin ruimte is gecreëerd voor professionals om anders (samen) te werken en waarin preventie en vroegsignalering wel degelijk een positief effect hebben. Er staat een sterke eerstelijnshulpverlening waar de vijf basisfuncties en bijbehorende inzichten van lokale teams steeds in terugkomen. Een continue monitorings- en kwaliteitscyclus op de verschillende niveaus houdt alle betrokken partijen scherp. Zo zijn beleid, controle en uitvoering voortdurend op elkaar betrokken en ontstaat er binnen de gemeente en tussen de gemeente en strategische partners een gemeenschappelijk perspectief op hoe het lokale jeugdstelsel moet worden ingericht. Het besef dat gemeente en uitvoerende partijen strategische partners zijn in de transformatie ligt aan de basis van succesvolle samenwerkingsrelaties. Transformatie is een voortdurend proces en deze gemeenten zijn al jaren geleden begonnen met dit proces van transformatie. Zij bieden geen blauwdruk voor andere gemeenten, maar zijn wel inspirerende voorbeelden van hoe succesvol transformeren in de jeugdhulp mogelijk is. Om deze inzichten verder te brengen zou de aanpak uit dit onderzoek benut kunnen worden in vormen van onderling gestructureerd leren, bijvoorbeeld via een systemische georganiseerde peer-review, waarbij gemeenten onderling op systematische wijze en diepgaand aan de hand van cijfers en verhalen (tellen en vertellen) leren, reflecteren en zo elkaar verder helpen in de transformatie. Belangrijk hierbij is wel dat dit geborgd wordt in een te ontwikkelen landelijke kwaliteitsstandaard, zodat alle gemeenten hier ook daadwerkelijk mee aan de slag gaan.

1 Inleiding

De transformatie van de jeugdhulp blijkt een complexe opgave te zijn. Het gaat zowel om een zorginhoudelijke transformatie als nieuwe manieren van lokale en regionale samenwerking, sturing en inkoop. Hoewel er veelbelovende initiatieven en interessante voorbeelden zijn, zien we in literatuur en rapporten vooral dat het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende, ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin op lokaal en regionaal niveau nog lang niet overal gerealiseerd is. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de tussentijdse evaluatie van de Jeugdwet (ZonMw, 2018; Transitie Autoriteit Jeugd, 2018; CBS, 2017; De Boer en Bruning, 2018), rapporten van Lokale Rekenkamers (Rekenkamer Rotterdam, 2018) de rapportage van het VNG Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht (2020) en het recente overzichtsrapport 'Sociaal domein op koers? 'van het SCP (2020) . Ondertussen lopen de tekorten in gemeenten fors op (AEF 2020, KPMG, 2020). In dit rapport laten we zien dat het ook anders kan.

Gemeenten zijn vrij in de keuzes die ze maken in de wijze van organisatie, sturing en inkoop en omdat over de effectiviteit van de verschillende mogelijkheden nog weinig bekend is, biedt dat ook nog weinig aanknopingspunten. Zo zijn er gemeenten die kiezen voor brede 0-100-teams of aparte jeugdteams, gemeenten waarin het wijkteam een loketfunctie vervult en wijkteams die zelf hulp en ondersteuning bieden. Jeugdhulporganisaties kiezen ook verschillende strategieën van inhoudelijke verbreding, schaalvergroting versus regionale concentratie en consortiumvorming. Ook qua inkoop verschillen gemeenten flink van elkaar, variërend van open house tot aanbesteding aan een consortium. Vervolgens zien we ook verschillen in de bekostigingsvormen, waarbij productiebekostiging en resultaatbekostiging het meest voorkomen, maar ook populatiebekostiging en gemengde vormen komen voor. Tenslotte kan een gemeente op verschillende manieren sturen op kwaliteit, zoals via het programma van eisen, in de selectiecriteria en middels gunningscriteria. Een veelheid aan keuzemogelijkheden voor gemeenten zorgt ervoor dat gemeenten kunnen kiezen voor een stelstel dat past bij de lokale situatie. Maar deze keuze is niet eenvoudig, omdat we nog onvoldoende weten wat nu wel of niet bijdraagt aan het realiseren van een beheersbare transformatie.

Ondanks de vele keuzemogelijkheden, hetgeen leidt tot grote verschillen tussen gemeenten, lijkt een aantal gemeenten wel in staat om een (budgettair) beheersbare transformatie van de jeugdhulp te realiseren. En zoals ook in het rapport van KPMG (2020) is geadviseerd, is het belangrijk om te leren van de goede voorbeelden. We hopen dat dit rapport daaraan een bijdrage levert.

Gehanteerde uitgangspunten

Naast de belangrijke onderzoeken met een meer financiële insteek die recent plaatsvonden, achten wij het van belang onderzoek te doen naar de duiding vanuit de praktijk, waarbij aandacht is voor zowel de zorginhoudelijke als organisatorische kant en waarbij middels casestudies zicht ontstaat op de onderliggende processen die al dan niet bijdragen aan succes. De onderzoeken van AEF naar de noodzaak voor structurele middelen voor de jeugdhulp, van KPMG naar effectieve lokale jeugdhulpteams en het advies van het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht van de VNG brengen een aantal algemeen werkbare elementen en uitgangspunten naar voren. Deze zijn echter nog maar beperkt getoetst aan de praktijk van 'succesvolle' gemeenten. Dat is dan ook hetgeen nu gedaan is, binnen dit onderzoek.

De transformatie van de jeugdhulp gaat, zoals alle transformaties overigens, gepaard met veel cognitieve, normatieve, strategische en institutionele onzekerheden. De vraag is niet alleen wat we weten van succes of faalfactoren,

maar ook en vooral, hoe kunnen we het inzichtelijk maken? Een belangrijke bevinding van eerder door ons uitgevoerde onderzoeken in het sociaal domein (Kritische blik 2020, Helderman e.a., 2020) is dat het succesvol (door)ontwikkelen van lokale en regionale stelsels – en daarbij passende professionele en besturingspraktijken – staat of valt met het lerend en reflectief vermogen van alle bij de jeugdhulp betrokken partijen. Een aantal aspecten spelen daarbij een rol. Allereerst gaat het om de mate waarin en wijze waarop een visie consequent is doorgevoerd binnen de organisatie, inkoop, sturing en uitvoering en of en hoe een continue kwaliteitscyclus op de verschillende niveaus eraan bijdraagt iedereen hier scherp op te houden en waar nodig bij te sturen. Een aandachtspunt daarbij is ook in hoeverre er lokaal aandacht is voor het thema 'normering', waarmee we bedoelen hoe er gedacht wordt over opvoeden en opgroeien, wat tot het normale behoort en wat daarvan afwijkt en wanneer dus jeugdhulp nodig is. Uit het onderzoek 'De sterkste schakels, (2019) komt naar voren dat dit consequent doorvoeren van de visie bijdraagt aan succesvolle samenwerking in het jeugddomein. De continue kwaliteitscyclus was waar het bij veel gemeenten aan leek te ontbreken. In de gemeente Utrecht lijkt dit bijvoorbeeld wel het geval te zijn (Kritische Blik 2020, Helderman e.a., 2020). Wij zijn met de deelnemende gemeenten in gesprek gegaan over het hoe. Hoe ziet jullie visie eruit, op welke wijze is deze door vertaald naar de uitvoering en waarin zie je dat terug, hoe wordt het begrip normering gedefinieerd en hoe benut men dit in de uitvoering en wat levert dat op?

Ten tweede is het van belang hoe er geleerd wordt van casuïstiek in zich ontwikkelende ondersteuningspraktijken over zowel de ondersteuningspraktijk zelf (en de individuele casus) als over systemische (institutionele, culturele en organisatorische) condities. Tot nu toe heeft dit zeer beperkt vorm gekregen. Wel is de zelfevaluatietool ontwikkeld, een instrument dat, vanuit casuïstiek, gemeenten kan ondersteunen om het lerend vermogen op casus- en systeemniveau op een systematische en disciplinerende wijze te bevorderen. Onze ervaring is dat gemeenten die successen boeken in de transformatie dit doen met vallen en opstaan. Ze leren van casuïstiek en van elkaar en voeren gesprekken op verschillende niveaus. Dat samen lerend doen wat werkt (zie ook NJI 2017), kenmerkt, denken wij, de gemeenten die erin lijken te slagen een beheersbare transformatie te realiseren. In dit onderzoek hebben wij geprobeerd onze aanpak zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij het zelflerend vermogen van gemeenten of dit juist te activeren en daarbij waar mogelijk gebruik gemaakt van bestaand instrumentarium.

Het was voor ons van cruciaal belang dat het onderzoek verduidelijking en verdieping zou brengen. Aan alleen meningen hebben we niet zo veel, we hebben dus doorgevraagd en gezocht naar onderbouwing. Waarom werkt iets nou zoals het werkt? Aan professionele ondersteuningspraktijken zoals in de jeugdhulp liggen meerdere situationele en context gebonden beoordelingsmaatstaven ten grondslag (WRR, 2004). Van belang is dat er over deze verschillende maatstaven en opvattingen een dialoog ontstaat tussen professionals onderling en tussen professionals, beleidsmakers en bestuurders. De door ons voorgestelde aanpak, zie Hoofdstuk 3 Methode, was daar dan ook op gericht.

Tenslotte vonden we het belangrijk dat dit onderzoek de deelnemende gemeenten zelf ook iets opleverde. We hebben gemeenten met dit onderzoek een moment geboden van even stilstaan, met elkaar reflecteren en kijken waar er nog verder verbeterd kan worden.

2 Vraagstelling onderzoek

De vraag naar de duiding van het jeugdbeleid is tweeledig:

1. Hoe zijn deze gemeenten gekomen tot een succesvolle/ beheersbare transformatie en welke interventies en institutionele inrichtingskeuzen hebben daaraan bijgedragen?

2. Welke aanknopingspunten kunnen op basis van de bevindingen worden gevonden, om richting te kunnen geven aan het beleid van Rijk, gemeenten, aanbieders en beroepsgroepen, teneinde een beheersbare transformatie te realiseren en daarmee een passend antwoord te vinden op het stijgende jeugdhulpgebruik?

Het onderzoek is opgeknipt in twee delen. Er is van de vijf deelnemende gemeenten, te weten Deventer, Peel en Maas, Roosendaal, Utrecht en Zaltbommel informatie verzameld op basis waarvan een portret per gemeente is gemaakt. In die portretten wordt duidelijk welke elementen bijdragen aan het succes van de betreffende gemeente met betrekking tot de transformatie van de jeugdhulp. Per gemeente zijn onderstaande vragen en deelvragen zo goed als mogelijk beantwoord.

Deel 1: vragen per gemeente:

1. Hoe vullen de onderzochte gemeenten hun jeugdbeleid in en hoe gaan zij om met de jeugdhulpplicht? Aandachtspunten hierbij:
   - 1a. Is er een gedeelde en gedragen visie, hoe is deze tot stand gekomen en in welke mate is deze consequent doorgevoerd in keuzes over organisatie inkoop, sturing, en samenwerking met basisvoorzieningen en specialistische hulp, bijzondere aandacht zullen we hebben voor de samenwerking met huis- en jeugdartsen, onderwijs en gecertificeerde instellingen.
   - 1b. Toegang, invulling van de lokale teams, en eventuele knelpunten hierbij. In hoeverre zien we in de praktijk terug wat hierover bekend is uit rapport over basisfuncties en gerelateerde inzichten lokale teams KPMG (2019).
   - 1c. Kenmerken van de inhoud van de visie: Denk aan normering, kind/ gezin centraal, urgentie van elkaars meerwaarde, invulling van de jeugdhulpplicht. In hoeverre is er sprake van afbakening van de jeugdhulpplicht in verordeningen?
   - 1d. De wijze waarop er wordt ingezet op vroegsignalering en preventie.
   - 1e. Hoe de implementatie van deze visie vervolgens wordt gemonitord op populatie- en casusniveau en welke acties hieruit voortvloeien.
   - 1f. De aansturing, contractmanagement en wijze van financiering. Hieraan voegen we toe het vertrouwen tussen gemeenten netwerk van jeugdhulpaanbieders in verband met de regionale inkoop en samenwerking en het vertrouwen tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders.
   - 1g. De verbinding met andere beleidsinitiatieven uit het sociaal domein.

2. Welke effecten/resultaten levert dit op?
   Ook hierbij een toevoeging. Om de resultaten goed te kunnen duiden is het belangrijk om een aantal achtergrondkenmerken van gemeenten scherp te hebben:
   - 2a. Omvang van de gemeenten in aantal inwoners, leeftijdsopbouw, mate van verstedelijking, SES, opleidingsniveau, en cijfers over gebruik jeugdhulp. Gegeven die achtergrondkenmerken, kan vervolgens gekeken worden naar: effect op jeugdhulp gebruik, waaronder gebruik van ambulante jeugdhulp en jeugdhulp met verblijf.
   - 2b. In hoeverre hebben gemeenten zelf monitoringsgegevens en op welke wijze benutten ze deze?
   - 2c. Effect op bieden van jeugdhulp: zo dichtbij mogelijk, gericht op versterken van het gewone leven.
   - 2d. Effect op uitgaven aan jeugdhulp en andere beleidsterreinen.
   - 2e. Tevredenheid en doelrealisatie volgend jeugdigen, ouders, professionals, beleidsmakers en bestuurders.

3. Onvoorziene en mogelijk ongewenste effecten.

Zijn er 'beschermende factoren' in de bestuurs- en ambtelijke cultuur en de lokale samenwerking aan te wijzen die bijdragen aan het positieve beleid van deze gemeenten?

4. Wat kan VWS doen om deze gemeenten verder te helpen/wat belemmert hen momenteel?

Deze vraag trekken we graag iets breder: Welke obstakels zijn deze gemeenten tegengekomen op hun weg naar een beheersbare transformatie van de jeugdhulp en hoe hebben ze deze overwonnen? Wat was ieders (VWS, gemeente, aanbieders, professionals) rol hierin? Zijn er nu nog obstakels, zo ja welke en welke oplossingsrichtingen ziet men daarvoor en/of weet men deze aan het juiste adres te adresseren?

Daarnaast is er overstijgend gezocht naar overeenkomsten en verschillen en is er geanalyseerd welke van die elementen nu ook in andere gemeenten een rol kunnen spelen, en onder welke voorwaarden, om tot een beheersbare transformatie van de jeugdhulp te komen. We hebben dit vervat in een aantal rode draden en een beschouwing, waarin onderstaande vragen beantwoord worden.

Deel 2: Te beantwoorden vragen overstijgend

5. Is er een overkoepelend patroon te vinden in de bevindingen over de onderzochte gemeenten?
   - 5a. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de aanpakken van deze gemeenten? Daarbij besteden we ook aandacht aan de tijd die de transformatie heeft gekost en in hoeverre er sprake is van duurzame effecten.
   - 5b. Zijn er daarmee samenhangend overeenkomsten en verschillen aan te wijzen tussen de effecten die de onderzochte gemeenten bereiken?

6. Zijn er succes- en faalfactoren aan te wijzen voor een geslaagde transformatie van het jeugdbeleid?

De portretten behorend bij Deel 1, waarin vraag 1 t/m 4 centraal staan, zijn terug te vinden in Deel B van voorliggend rapport. De overstijgende vragen 5 en 6 staan centraal in hoofdstuk 4 en 5 binnen Deel A van dit rapport.

3 Aanpak en methoden

Er zijn een aantal stappen die we hebben doorlopen om te komen tot het beantwoorden van vraag 1 t/m 6 zoals hierboven uitgewerkt:

1. Selectie gemeenten, kennismaking en deskresearch.
2. Zelfevaluatie gemeenten.
3. Visitatieronde.
4. Analyse en terugkoppeling gemeenteportretten.
5. Overstijgende analyse en beschouwing.

Deze stappen zijn in elke gemeente op een andere wijze doorlopen, de nummering zegt dan ook niets over de volgordelijkheid van de activiteiten. Wel zijn alle onderdelen in elke gemeente in meer of minder mate aan de orde geweest. We zullen alle vijf stappen hieronder een voor een toelichten.

3.1. Selectie gemeenten, kennismaking en deskresearch

Er waren een aantal gemeenten die zichzelf bij het ministerie van VWS hadden gemeld om mee te doen aan dit onderzoek. Het grootste deel van de gemeenten moest echter nog geworven worden. Er is gezocht naar gemeenten die een beheersbare transformatie leken te hebben neergezet vanuit financieel perspectief en/of waarvan bekend was dat ze met een innovatieve preventieve aanpak de transformatie proberen handen en voeten te geven. Daarnaast is er getracht zo goed mogelijk rekening gehouden met landelijke spreiding, mate van verstedelijking en SES. Dat veel gemeenten in een transitie of nieuwe inkoopprocedure zaten, het tijdpad van dit onderzoek behoorlijk krap was en we veel van gemeenten vroegen terwijl we midden in een lockdown zaten vanwege de Covid-19 pandemie, maakte het niet makkelijk. Toch zijn er, door gezamenlijke inspanning van de onderzoekers en de opdrachtgever, van de boogde zes gemeenten uiteindelijk vijf geïncludeerd: Deventer, Peel en Maas, Roosendaal, Utrecht en Zaltbommel. Na inclusie is de opzet van het onderzoek gepresenteerd aan de stuurgroep Zorg voor de Jeugd.

Met al deze gemeenten is uitgebreid kennis gemaakt. Het onderzoek is toegelicht door de onderzoekers en er is gevraagd om commitment op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau. Vervolgens is gestart met een deskresearch. Hiertoe zijn een aantal activiteiten uitgevoerd.

- Er zijn achtergrondgegevens opgezocht van deze gemeenten. Zoals het aantal inwoners, de leeftijdsopbouw van de gemeentelijke bevolking, de sociaal-economische status, maar bijvoorbeeld ook het percentage jongeren met jeugdhulp. Al die cijfers zijn terug te vinden in de portretten van de gemeenten.
- Er is gemeenten gevraagd een lijst (zie bijlage 1) met documenten op te sturen die mogelijk relevant konden zijn bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Met gemeenten is die lijst doorgenomen en is gekeken wat er wel en niet was en wat wel en niet nuttig was. De opgestuurde documenten zijn geanalyseerd en dienden als voorbereiding op de gesprekken die in elke gemeenten gevoerd zijn. Bovendien is er informatie uit gehaald voor de portretten. Aan het eind van elk portret is een overzicht de benutte documenten ingevoegd.
- Lopende het onderzoek bleek het van belang om wat dieper in de financiën van gemeenten te duiken. Een kwalitatieve benadering in een onderzoek zegt veel over houding, gedrag en werkwijzen van de onderzochte populatie, maar is nog niet zondermeer een indicator voor daadwerkelijk succesvol beleid. De vraag is dan of de geselecteerde gemeenten er ook in termen van bereiken van de doelgroep en financiële beheersing

beter voor staan dan andere gemeenten. Dat vergt een vergelijking met referentiegroepen van gemeenten. Voor een beoordeling van een beroep op jeugdhulpverlening in een gemeente zijn in hoofdlijn twee wegen te bewandelen. In de eerste plaats gebruik maken van interne gegevens van de desbetreffende gemeente en in de tweede plaats vergelijken met landelijk vastgelegde gegevens. In beide gevallen kunnen er knelpunten zijn vanwege de kwaliteit van vastlegging van informatie, hetzij door wijzigingen in administratieve systemen, hetzij door andere interpretaties van definities.

In dit onderzoek is in de portretschetsen gebruik gemaakt van de eigen gegevens van de gemeenten. Daarnaast is met behulp van CBS-data over gebruik jeugdhulpverlening en de lasten daarvan een vergelijking gemaakt met de gegevens van buurgemeenten en referentiegroepen. De gebruiksgegevens zijn afkomstig van de kerncijfers jeugdzorg van CBS, waarbij zowel jaarcijfers als halfjaarcijfers zijn gebruikt. De financiële gegevens komen indirect van CBS via de website Findo die door het ministerie van BZK is ontwikkeld.

De gegevens zijn begin februari 2021 geraadpleegd en bevatten toen gebruiksgegevens tot en met het eerste halfjaar 2020 en jaarrekeninggegevens tot en met 2019 en begrotingsgegevens tot en met 2021. Voor de financiële gegevens is gekozen om een vergelijking te maken vanaf 2017 omdat de landelijk voorgeschreven indeling naar clusters van lasten in 2015 en 2016 onvoldoende onderscheid maakte tussen WMO-zorg en Jeugdzorg. Verder is van belang dat het er in het algemeen op lijkt dat de begrotingscijfers 2020 en 2021 lager zijn dan de werkelijke lasten in 2019. Dat kan duiden op nog te realiseren taakstellingen maar ook op achterhaalde inschattingen van zorggebruik. Om die reden is enige terughoudendheid met interpretatie van begrotingsgegevens noodzakelijk.

Voor de vergelijking van gegevens zijn gemeenten gezocht die grenzen aan de deelnemende gemeenten. Voor de grotere gemeenten is in de aangrenzende regio's gezocht naar gemeenten met min of meer vergelijkbare schaalgrootte. Daarnaast is er een vergelijking met landelijke cijfers en cijfers naar gemeentegrootteklasse. De resultaten van dit onderdeel staan in Deel B Hoofdstuk 6.

Op basis van de deskresearch is de eerste aanzet gegeven tot portretschetsen van elke gemeente gemaakt.

3.2. Zelfevaluatie gemeenten

Voor de zelfevaluatie zijn er twee opties aan gemeenten voorgelegd: de basisversie en een plusversie. Bij die laatste versie zouden gemeenten ook de zelfevaluatietool (https://www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/publicaties/2019/06/18/handleiding-zelfevaluatietool) uitvoeren. De zelfevaluatietool gaat er vanuit dat er tenminste drie individuele casussen worden bestudeerd (na instemming van inwoner door dossier onderzoek, interview met inwoner, interview met betrokken professionals en duidingssessie met betrokken partners). Geen van de gemeenten heeft voor deze plusversie gekozen, gezien de beperkte looptijd van het onderzoek.

De basisversie bevat in ieder geval een eigen analyse van de gemeente over het jeugdbeleid, met de volgende elementen:

- Mate van 'succes'.
- Visie en waarom van keuzes.
- Bevorderende en belemmerende factoren.
- Beschrijving van organisatie van hulp.
- Invulling van opdrachtgeverschap en financiering.
- Inrichting sturing, monitoring, leren en reflectie op perspectief van inwoners / cliënten, professionals, aanbieders en lokaal politiek bestuur.

De exacte opdrachtomschrijving is te vinden in bijlage 2.

Per gemeente is dit onderdeel anders ingevuld, want het bleek in de beschikbare tijd veel van gemeenten te vragen, soms te veel. In geval van Utrecht lag er al heel veel informatie die benut kon worden als zijnde een zelfevaluatie. Een aantal gemeenten heeft geen gesprekken gevoerd zoals beoogd bij de opzet van de zelfevaluatie, maar iemand met overzicht over het jeugddomein en bredere sociale domein van de betreffende gemeente is schriftelijk ingegaan op bovenstaande punten en heeft ons per mail geïnformeerd. Op die manier kon de opbrengst, benut worden als aanvulling voor de portretschets en ter voorbereiding op de site visits. In andere gemeenten is er een combinatie gemaakt tussen de zelfevaluatie en de site visits en zijn die twee onderdelen dus in elkaar geschoven.

3.3. Visitatieronde

Oorspronkelijk gingen we uit van twee dagen met gesprekken per gemeente. Echter, door maatregelen rondom COVID-19, was het niet mogelijk deze gesprekken fysiek te organiseren en gebeurde dit digitaal. Dit betekende dat er meer rekening kon en moest worden gehouden met individuele agenda's, mensen zaten immers met kinderen thuis, werden geacht thuisonderwijs te verzorgen en daarnaast hun werk te doen. Ook zijn de gesprekken over een wat langere tijd uitgesmeerd, om het behapbaar te houden. Dat maakt dat deze fase ons meer tijd heeft gekost en gesprekken soms individueel in plaats van in groepsverband plaatsvonden. Er is met gemeenten afgestemd welke organisaties en personen interessant zijn om te spreken in het kader van dit onderzoek. Wie we samen konden spreken en wie beter individueel. Samen met gemeenten zijn vervolgens digitale gesprekken gepland. Die gesprekken zijn in tweetallen (senior-junior combinatie) gevoerd en per gemeente is er bij elk portret (Deel B Hoofdstuk 7) een lijst met gesproken respondenten toegevoegd.

De informatie uit de gesprekken vormde belangrijke, nieuwe, aanvullende input voor de portretten.

3.4. Analyse en terugkoppeling gemeenteportretten

Al het materiaal uit bovenstaande activiteiten is geanalyseerd. De kern is eruit gehaald aan de hand van de vragen 1 t/m 4 uit het plan van aanpak (zie hierboven in Hoofdstuk 2) en zo zijn we gekomen tot de portretten per gemeente.

Alvorens tot de definitieve rapportage over te gaan, hebben deelnemende gemeenten de conceptversie van hun portret toegestuurd gekregen en is deze besproken in een digitale reflectiesessie. Wederom kozen gemeenten zelf wie bij deze reflectiesessie aanwezig waren, in overleg met de onderzoekers. Als mensen niet aanwezig konden zijn, konden zij per mail feedback geven op de portretschets. Het ging in de reflectiesessies met name om herkenbaarheid van het portret. Tevens konden feitelijke onjuistheden eruit gehaald worden en we hebben gemeenten gevraagd wat ze nu vooral aan niet-deelnemende gemeenten zouden willen meegeven als belangrijkste les. In een aantal gemeenten is ook dit moment benut om door te spreken over de verbeterpunten van de gemeente zelf.

Deze reflectiesessies hebben bijgedragen aan verdieping en aanscherping van de resultaten. Bovendien hadden gemeenten de mogelijkheid om feedback te geven en waar nodig heeft dit geleid tot aanpassingen van het portret. Na de reflectiesessie is het portret van elke gemeente bijgesteld waar nodig en zo zijn we tot de definitieve portretten gekomen. Ook voor gemeenten zelf waren deze sessies waardevol, zo gaven ze aan.

3.5. Overstijgende analyse en beschouwing

Terwijl de conceptversies van de portretten in de maak waren, zijn we aan de slag gegaan met de overstijgende analyse, om ook vraag 5 en 6 (zie Hoofdstuk 2) te kunnen beantwoorden. We hebben dit gedaan op basis van gezamenlijke analyse in dialoog met elkaar, waarbij de senioren naast kennis van een specifieke gemeente ook verschillende perspectieven vertegenwoordigden (Frouke

Sondeijker en Maarten Kwakernaak, professionele perspectief; Jan-Kees Helderman en Johan de Kruijff, bestuurskundig perspectief met specifieke kennis van veranderingen, sturing en aanbesteding, Onno de Zwart, gemeentelijk perspectief). Zo is een document ontstaan met rode draden. Die rode draden zijn voorgelegd aan de stuurgroep Zorg voor de Jeugd en met hen is hierover van gedachten gewisseld. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal zaken nog verder zijn aangescherpt of toegevoegd. Ook als er uit de reflectiesessies met de gemeenten nog iets nieuws aan het licht kwam is gecheckt bij andere gemeenten in welke mate dat ook daar aan de orde was. Indien het een breder gedeeld thema bleek is het toegevoegd aan de rode draden. Dit rode draden document vormt de basis voor de resultaten zoals hieronder in Hoofdstuk 4 beschreven.

Het concept eindrapport is besproken tijdens een bijeenkomst van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD). Hun input is verwerkt in dit definitieve eindrapport.

4 Resultaten

Allereerst moet gezegd worden, en dat zal niemand verbazen, dat er niet één of enkele succes- of faalfactoren aan te wijzen zijn. Het gaat om consistentie, samenhang, de juiste mensen op de juiste plek, vertrouwen in eenieder en de intrinsieke motivatie om het met elkaar steeds beter te willen doen voor de jeugdigen en gezinnen in de gemeente. Bovendien zijn keuzes vaak afgestemd op de lokale situatie, waardoor er geen eenvoudig recept of stappenplan is voor een beheers- bare transformatie van jeugdhulp. Toch springen er een aantal zaken in het oog, als je het totaal aan informatie analyseert.

Een belangrijke opmerking vooraf is dat een aantal factoren en condities zowel oorzaak als gevolg zijn. Bijvoorbeeld: politiek-sociale stabiliteit zorgde voor de rust en zekerheid die nodig is om een nieuw stelsel te ontwikkelen, maar het relatieve succes draagt vervolgens weer bij aan het versterken van de politiek-sociale stabiliteit. Het moge duidelijk zijn dat sommige gemeenten in de prettige omstandigheid verkeerden van relatieve politiek-sociale stabiliteit, of sterk ontwikkelde steunstructuren in de gemeenschappen, maar men realiseerde zich ook dat deze voortdurend moeten worden onderhouden.

Het is ook belangrijk om op te merken dat deze gemeenten zich vanaf het eerste begin hebben gerealiseerd dat de sleutel tot succes is gelegen in het organiseren van een sterke (toegang tot) eestelijns jeugdhulp en preventieve ondersteuning en dat de transformatie valt of staat met het ombuigen van een volumetrend zonder dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de jeugdhulp. Dat betekent dat deze gemeenten al vroeg inzagen dat het ontwikkelen van een sterke toegang alleen niet voldoende is, maar dat er ook geïnvesteerd moest worden in de betrokkenheid van enerzijds voorliggende voorzieningen en anderzijds specialistische jeugdzorgaanbieders en jeugdbescherming / veilig thuis bij de toegang.

Politiek-sociale stabiliteit

Alle deelnemende gemeenten kennen een geschiedenis van politiek-sociale stabiliteit. Dat wil niet zeggen dat er geen wisselingen zijn geweest in de samenstelling van colleges of de politieke kleur van de verantwoordelijke wethouder voor jeugd, maar wel dat er telkens hard gewerkt is om de visie, waarden of leidende principes van waaruit men werkt vast te kunnen houden ongeacht politieke kleur. Men werkt aan ambtelijke en politieke borging door ook altijd de oppositie mee te nemen in het gedachtengoed en de werkwijzen. De bij de transformatie betrokken ambtenaren in deze gemeenten hebben het College actief en frequent geïnformeerd en het College heeft op haar beurt de Gemeenteraad goed meegenomen.

Dichtbij de bedoeling en lerend

Het zijn ook gemeenten die relatief vroeg begonnen zijn met de voorbereidingen op de transitie en transformatie en waarbij de transformatiedoelen (normalisering, de-medicalisering, zorg in samenhang, tijdig en dichtbij geleverd) nauw aansloten bij de visie, waarden of leidende principes van waaruit men reeds werkte. Men is dus dichtbij de bedoeling van de transformatie begonnen en is van daaruit gaan bouwen. Ieder op een eigen wijze, maar allemaal vanuit stabiliteit en vertrouwen. Veelal is er gestart op kleine schaal, met proeftuinen, pilots en experimenten, waarbij de organisatie altijd volgend was op de inhoud. De intentie was vanaf het begin om samen te leren en te ontwikkelen. Er is dus geen afrekencultuur en doordat de raadsleden steeds zijn meegenomen, of zelf het initiatief hebben genomen om (al dan niet met een bepaalde systematiek bijvoorbeeld de Duisenberg-methode of visitaties), zicht te krijgen op de ontwikkelingen, is die ook niet ontstaan. Ook in de relatie tussen gemeente als opdrachtgever en jeugdhulp aanbieders als opdrachtnemer zien we dit terug. Er wordt gewerkt vanuit de overtuiging dat er dingen mis zullen gaan,

maar je daar sterker uitkomt met elkaar. Experimenten kunnen dan ook niet mislukken, je leert er immers altijd van. Die ruimte om te leren was en is in deze gemeenten belangrijk en krijgt op verschillende manieren, maar wel door alle niveaus heen, dus ook op ambtelijk niveau, vorm (denk aan: detacheringen; gezamenlijke deskundigheidsbevordering; intervisie/supervisie; multidisciplinaire overleggen (MDO's)). Hoewel deze gemeenten eigenzinnig waren, realiseerden zij zich dat ze de wijsheid niet in pacht hadden en dat ook de gemeentelijke organisatie mee moest veranderen. Het is overigens goed denkbaar dat er een wederkerig causaal verband bestaat tussen het beheersbaar houden van kosten in combinatie met voortgang maken met de inhoudelijke transformatie en politiek-sociale stabiliteit.

Een sterke basis

Wat ook opvalt is dat alle deelnemende gemeenten een aantal overeenkomstige basiselementen hebben neergezet. Hieronder vallen een aantal dingen:

1. Een sterke gemeenschapszin gekenmerkt door principes van solidariteit op basis van wederkerigheid en/of langdurige samenwerking en soms verwevenheid met maatschappelijke partners in het voorveld, die in de jaren voor de transformatie ook zijn betrokken bij het ontwikkelen en organiseren van de toegang (in relatie tot het voorliggend veld).
2. Daaruit heeft zich een kwalitatief hoogwaardige (toegang tot) eerstelijns jeugdhulp ontwikkeld, die weliswaar overal weer net anders is ingericht, maar waar vanuit wel altijd lichte ambulante ondersteuning wordt geboden: ze doen in alle gevallen veel meer dan alleen 'keukentafelgesprekken' en beschikkingen aanvragen.
3. De toegang is bovendien, ook weer telkens anders, maar wel overal dichtbij zogenaamde vindplaatsen van problematiek als huisartsen en scholen georganiseerd en daarmee laagdrempelig toegankelijk
4. Men werkt volgens een netwerkmodel samen met specialistische hulp en de lijnen zijn kort. Daarbij geldt niet hoe integraler hoe beter, maar wordt er gezocht naar ieders meerwaarde en weet men die ook in te zetten. Het gebiedsgericht werken dat we in het merendeel van de onderzochte gemeenten zien helpt hierbij.
5. Verder valt op dat in sommige gemeenten in de toegang niet zozeer generalisten werken, maar juist ervaren en relatief hoogopgeleide specialisten die samen generalistisch kunnen werken. In de onderzochte gemeenten wordt veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het vak gezinswerker/gezinscoach/jeugdprofessional. Hoewel dit soms ook generalisten zijn, is ook hier ruimte voor specialisatie.
6. Specialistische jeugdzorgprofessionals geven aan dat zij anders leren werken door de interactie met jeugdprofessionals in de toegang (of door zelf onderdeel uit maken van de toegang). Zij zoeken de oplossing meer in de directe leefomgeving van het kind- en gezin en weten zo doorverwijzing naar duurdere specialistische jeugdzorg te voorkomen.

Er wordt door de onderzochte gemeenten duidelijk geïnvesteerd in preventie en vroegsignalering, samen met het voorliggend veld en gebruikmakend van het sociaal kapitaal binnen de gemeenschap. Ze investeren gericht en zijn bereid eigen reserves aan te boren hiervoor indien nodig. Daarmee weten ze 'het volume' in de specialistische jeugdhulp te beheersen en in een aantal gevallen zelfs kleiner te maken. Deze gemeenten realiseren zich dat de sleutel ligt in het ombuigen van een volumetrend. Met andere woorden, gezinnen zo laagdrempelig mogelijk en zo vroeg mogelijk ondersteunen (bijvoorbeeld via community-based aanbod, basisteam, POH-jeugdconsulent/gezinscoach bij huisartsen en scholen, schoolmaatschappelijk werk in het basis team) en tegelijkertijd specialistische jeugdprofessionals leren ambulant en vanuit hun toegevoegde waarde/specialisme te laten werken in plaats van standaard als casusregisseur of t.b.v. diagnostiek en het afgeven van beschikkingen.

Deze gemeenten hebben zich bovendien in een vroeg stadium reeds gerealiseerd dat de sleutel tot succes in een sterke toegang ligt en dat dit bovendien en feitelijk de belangrijkste ontwerp-interventie was die gemeenten destijds hadden. Als gezegd, de toegang is verschillend georganiseerd in de gemeenten. Maar in alle gemeenten staat de basis (de basis op orde) en komen de 5 basisfuncties, veilige leefomgeving, tijdig signaleren van de vraag, vindbare en toegankelijke hulp, handelen met een brede blik en leren en verbeteren, zoals geschetst in het rapport van KPMG (2019) duidelijk naar voren.

Professionals met mandaat

Wat opvalt in de onderzochte gemeenten is dat overal sprake is van groot professioneel mandaat, gecombineerd met het feit dat er geen aparte beschikkingen nodig zijn na opstellen gezinsplan of arrangement. Daarmee is er dus niet nog een extra toetsing vanuit de gemeenten. Dit hangt samen met het vertrouwen dat er is in jeugdprofessionals, het is hun expertise, hun vak. De gemeenten varen dan ook op de kennis en het vakmanschap van de jeugdprofessionals en vertrouwen erop dat zij degenen zijn die het beste kunnen inschatten wat er nodig is in een gezin.

Consistent en consequent

Zoals gezegd lag de visie van waaruit men al jaren werkte dicht bij de bedoeling van de transformatie. Wat je in de onderzochte gemeenten ziet is dat ze die visie heel consistent en consequent hebben doorgevoerd. Deze gemeenten hebben 'de bedoeling' samen met alle stakeholders omgezet in een eigen ambitie en/of visie dan wel leidende principes (Doen wat nodig is, Van wieg naar werk, etc.), maar daar blijft het niet bij. Ze houden heel strikt aan de kern van deze principes en visie vast en ontwikkelen door vanuit die principes. Ze operationaliseren daarmee dus de ambities en bedoeling van de Jeugdwet op eigen wijze, passend bij de gemeente. Dit is terug te zien in de parallelle processen.

Zoals professionals werken met gezinnen, zo werken ze onderling en zo gaat ook de gemeente om met hen. Je ziet in deze gemeenten naast een hoge cliënttevredenheid over het algemeen ook een hoge professional-tevredenheid. Professionals en beleidmakers werken graag en vaak dus ook al lang binnen dezelfde gemeente/organisatie/hetzelfde team. Hierdoor is er bijvoorbeeld weinig verloop bij de jeugdteams in de gemeenten. En ook de relaties tussen gemeente en veel van de aanbieders gaan ver terug en worden gekenmerkt door reciprociteit. Ook dit zorgt weer voor stabiliteit. Naast consistentie in visie is er ook consistentie van aanbieders en professionals, zelfs als een aanbieder moet sluiten probeert met zich in te zetten voor het behoud van de professionals. Tijdens de site-visits werd vaak benoemd dat elkaar kennen, 'korte lijnen', weten wat de ander te bieden heeft en het vertrouwen dat er is door alle niveaus heen maakt dat men de cultuur als informeel beschrijft. Andere cultuurkenmerken die veel worden genoemd zijn betrokkenheid, verantwoordelijkheid en flexibiliteit.

Deze gemeenten leveren daarmee onderbouwing voor een belangrijk advies van het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht van de VNG. Vertrekkend vanuit een visie, door ontwikkelend op die visie, en het voortdurend operationaliseren daarvan in concrete werkwijzen en methoden. Opvallend was bovendien dat in een aantal gemeenten deze visie ook expliciet vanuit de backoffice werd benoemd. Sterker nog, het onderscheid tussen beleid en backoffice was in deze gemeenten min of meer afwezig. De backoffice, soms ook regionaal georganiseerd, kon ook een bijdrage leveren aan het versoepelen van administratieve processen en voorkomen dat dit teveel tijd vroeg van de professionals in de toegang.

Gemeenten zijn opdrachtgever en hebben een sterke positie in het netwerk

Het merendeel van de gemeenten (en in sommige gevallen de regio waarin de gemeenten samenwerken) wordt door aanbieders en professionals gezien als betrouwbare, rechtvaardige en soms veeleisende opdrachtgever. De sturing is echter niet alleen maar hiërarchisch vanuit een zogenaamde principaal--agent relatie gedacht, d.w.z. dat aanbieders niet slechts gevraagd wordt om een taak uit te voeren. Deze gemeenten realiseren zich dat zij voor inhoudelijke kennis en kunde afhankelijk zijn van professionele aanbieders en volgen daarmee veel meer een principaal-steward model. Ze voelen zich met name procesverantwoordelijk, vertrouwen professionals in hun kunde en kennis en kijken ook naar de langere termijn (Van Thiel & Hendriks, 2014). Eén van de gemeenten gaf treffend aan: wij zorgen dat professionals het werk kunnen uitvoeren waar zij goed in zijn. Verder hebben de gemeenten een sterke positie in het netwerk. Zowel op niveau van het constitueren van het netwerk als op het niveau van interactie- en procesmanagement De gemeente wordt niet alleen gezien als opdrachtgever, maar ook als belangrijke partner in het netwerk. Men vertrouwt erop dat je er nooit alleen voorstaat en weet wie te bellen. Er is een bepaalde laagdrempeligheid en toegankelijkheid en die is er door alle niveaus heen in deze gemeenten. Er wordt mandaat gegeven of georganiseerd waar dat nodig is. De lijnen zijn kort, ook met de backoffice. Dit vraagt dus ook een veranderende organisatie van de gemeente zelf. Ambtenaren geven aan dat zij zich bewust zijn van de grenzen van hun kennis en informatie. In een aantal gemeenten zien we dat er bijvoorbeeld personele uitwisseling is tussen gemeente en het professionele veld (over en weer). Dat draagt bij aan kennis van elkaars' mogelijkheden en kennis van zaken. De praktijken van de deelnemende gemeenten staan hiermee haaks op de veel gehoorde risico-regelreflex waar gemeenten inschieten zodra ze zien dat tekorten oplopen. De geportretteerde gemeenten kiezen ervoor niet in die reflex te schieten, maar vanuit vertrouwen in elkaars toegevoegde waarde en in gezamenlijkheid naar oplossingen te zoeken.

Cyclisch proces van monitoren, sturen en verantwoording

De geportretteerde gemeenten monitoren allemaal, maar ook hier weer op eigen wijze en met zeer uiteenlopende mate van intensiteit. De gemene deler is dat ze zorgen voor hun eigen informatievoorziening en de monitoringsinformatie, die bestaat uit zowel cijfers als verhalen (tellen en vertellen), ook regelmatig met aanbieders bespreken. Zo houden ze de vinger aan de pols, kunnen tijdig bijsturen waar nodig en bouwen alsmaar meer kennis op. In de loop van de jaren is de informatiepositie sterk verbeterd. 'Afwijkingen' van prognoses of ontwikkelingen zijn de aanleiding tot gesprek en leiden tot interventies gericht op aanpassingen in uitvoering, organisatie of beleid. In al deze gemeenten wordt die kennis tevens met regelmaat gedeeld met de verantwoordelijke wethouder(s) en de gemeenteraad.

Er zijn weinig tot geen formele klachten over de jeugdhulp bij de deelnemende gemeenten. Professionals geven aan dat zij ontevredenheid bij inwoners meestal vroegtijdig opmerken en hierop inspelen, zodat het vrijwel nooit escaleert naar formele klachten. Goed contact met inwoners is hierbij belangrijk. Wanneer er toch een formele klacht wordt ingediend, wordt deze benut om ervan te leren met elkaar. Verantwoording is in deze gemeenten gericht op leren in plaats van afrekenen. Het betrekken van de gemeenteraad versterkt de democratische legitimatie van het beleid en de uitvoering. De gemeentelijke organisatie van deze gemeenten kan worden getypeerd als een open bureaucratie, een bureaucratie die nauwe relaties onderhoudt met het veld.

Interessant in dit kader is ook om te horen hoe deze gemeenten omgaan met landelijke richtlijnen en onderzoeksrapporten. Ook hier zie je terug dat hun eigen visie, waarden of leidraden waarlangs gewerkt wordt leidend zijn. Ze kijken welke elementen uit landelijke rapporten bij hen passen en nemen dat mee. Deze gemeenten zijn niet voor een Rijk dat regels voorschrijft, zijn daar zelfs beducht voor, maar ziet wel een faciliterende en stimulerende rol voor het Rijk. Vraag blijft wat te doen met gemeenten waarbij het onvoldoende lukt

om tot een beheersbare transformatie te komen. De door ons onderzochte gemeenten geven aan dat zij bevreesd zijn voor van bovenaf opgelegde generieke maatregelen die eigenlijk gericht zouden moeten zijn op de 'achterblijvende' gemeenten (ook in de eigen regio) maar ook hen raken. Het opleggen van verplichte regionale samenwerking kan bijvoorbeeld de huidige samenwerkingsverbanden verstoren en voordelen van kleinschaligheid en lokale identiteit in beleid wegnemen.

Gemeenten staan sterk in hun regio

De verhouding tussen de geportretteerde gemeenten en de regio's waarin ze samenwerken en hoe die processen zijn ingericht lijken op het eerste gezicht sterk van elkaar te verschillen. Ook in de bekostigings- en sturingsmodellen zien we een verscheidenheid. Het specifieke model lijkt er dus niet zoveel toe te doen. Wat we wel zien is dat alle vijf de gemeenten werken vanuit een relationeel netwerkperspectief. Er wordt een duurzame relatie opgebouwd met (in ieder geval de grootste) aanbieders. Vaak is er een lange contractduur met aanbieders. Meerdere gemeenten hanteren een open house constructie, wat de zekerheid biedt aan aanbieders dat ze voorlopig meedoen. Gemeenten met open house constructie hebben geregeld contact met de belangrijkste aanbieders en overleggen niet alleen over operationele en/of contractuele zaken maar ook over meer constitutionele aspecten van het zich ontwikkelende lokale jeugdzorgstelsel. Ze vragen zich bijvoorbeeld af hebben we het goed geregeld met elkaar en welke ruimte is er binnen de jeugdwet om gewenste ontwikkelingen door te voeren.

Alle deelnemende gemeenten houden ruimte voor kleine aanbieders, vrijgevestigde praktijken, die specifieke deskundigheid en zorg kunnen leveren. Deels zijn van oorsprong kleinere aanbieders ook gegroeid.

Schaal doet er toe. En daarmee ook de regionale verhoudingen en de wijze waarop gemeenten zich tot hun regio verhouden. Dat doen ze op eigen wijze, voor waar het toegang betreft en voorliggend veld. Deze gemeenten houden niet van veel gesteggel over het juiste inkoopmodel, juist ook omdat ze daarin vaak een duidelijke keuze hebben gemaakt. Vanuit één van de gemeenten kwam zelfs een stevig pleidooi voor één nationaal inkoopmodel. Daarbinnen is dan nog voldoende mogelijk voor het inrichten van contractuele relaties, zo gaf men daar aan.

Deze gemeenten kiezen liever voor het door ontwikkelen vanuit de inhoud zoals in hun eigen stelsel/systeem (vanuit preventie en toegang gedacht: Zaltbommel, Deventer, Peel en Maas). Daar waar regio en gemeente samenvallen (Utrecht, Deventer voor Passend onderwijs) of waar een gemeenschappelijke visie is in regiogemeenten, worden verrassend snelle en succesvolle ontwikkelingen gerealiseerd. Soms gaat het denken van gemeenten samen, maar dan is het de eigen gekozen en positief ervaren schaal (Roosendaal). Het is belangrijk voor deelnemende gemeenten dat er congruentie is in ideeën tussen hen en de regio; met andere woorden het regionale beleid dient passend te zijn bij dat van de gemeente.

Achterover leunen is het gevaar dat dreigt

De geportretteerde gemeenten leren nog elke dag en vinden het ook belangrijk te blijven leren. Echte faalfactoren hebben we in deze gemeenten niet gehoord, maar er zijn wel degelijk zaken waar ze nog mee worstelen of die ze ervaren als knelpunten. Al zijn die punten heel verschillend in de gemeenten. Waar de één zoekende is naar hoe burgers meer te betrekken bij beleid, of ziet dat de knip tussen een afzonderlijk jeugd- en volwassenenteam misschien toch niet goed werkt, wil de ander verder ontschotten, de samenwerking met scholen en huisartsen verder versterken of meer consistentie creëren op de beleidsafdeling. Allemaal geven ze aan, en dat horen we ook terug in de praktijk, dat achterover leunen op de loer ligt. Als de aandacht even verslapt, dat gaat vanzelf als dingen goed gaan en je er niet alert op bent, dan bestaat het risico dat oud gedrag of denken terugkeert, dat organisatiebelangen of geld weer

belangrijker worden dan inhoud en mensen. En dat voorkomen, blijft dus hard werken en in gesprek blijven met elkaar.

Om de ontwikkeling richting een beheersbare transformatie van de jeugdhulp ook in niet-deelnemende gemeenten verder te brengen, zijn de beschreven resultaten in dit hoofdstuk hieronder ook handelingsgericht opgeschreven en visueel samengebracht.

Betekenis geven / kennis ontwikkelen en delen:

1. **Visie ontwikkelen en uitdragen** in samenspraak met strategische partners.
2. **Cultiveer** die visie in alles wat je doet.
3. Operationaliseer de transformatiedoelen uit de Jeugdwet via concrete experimenten en projecten.
4. **Evalueer** die experimenten en projecten serieus.

De Basis op orde krijgen:

5. **Ontwikkel een sterke toegang** waarin lichte ambulante ondersteuning kan worden geleverd.
6. **Organiseer liaison posities** tussen toegang of lokale teams en huisartsen (POH-jeugd), scholen, etc.
7. **Organiseer specialistische expertise** nabij de basis, lokale teams of de toegang.

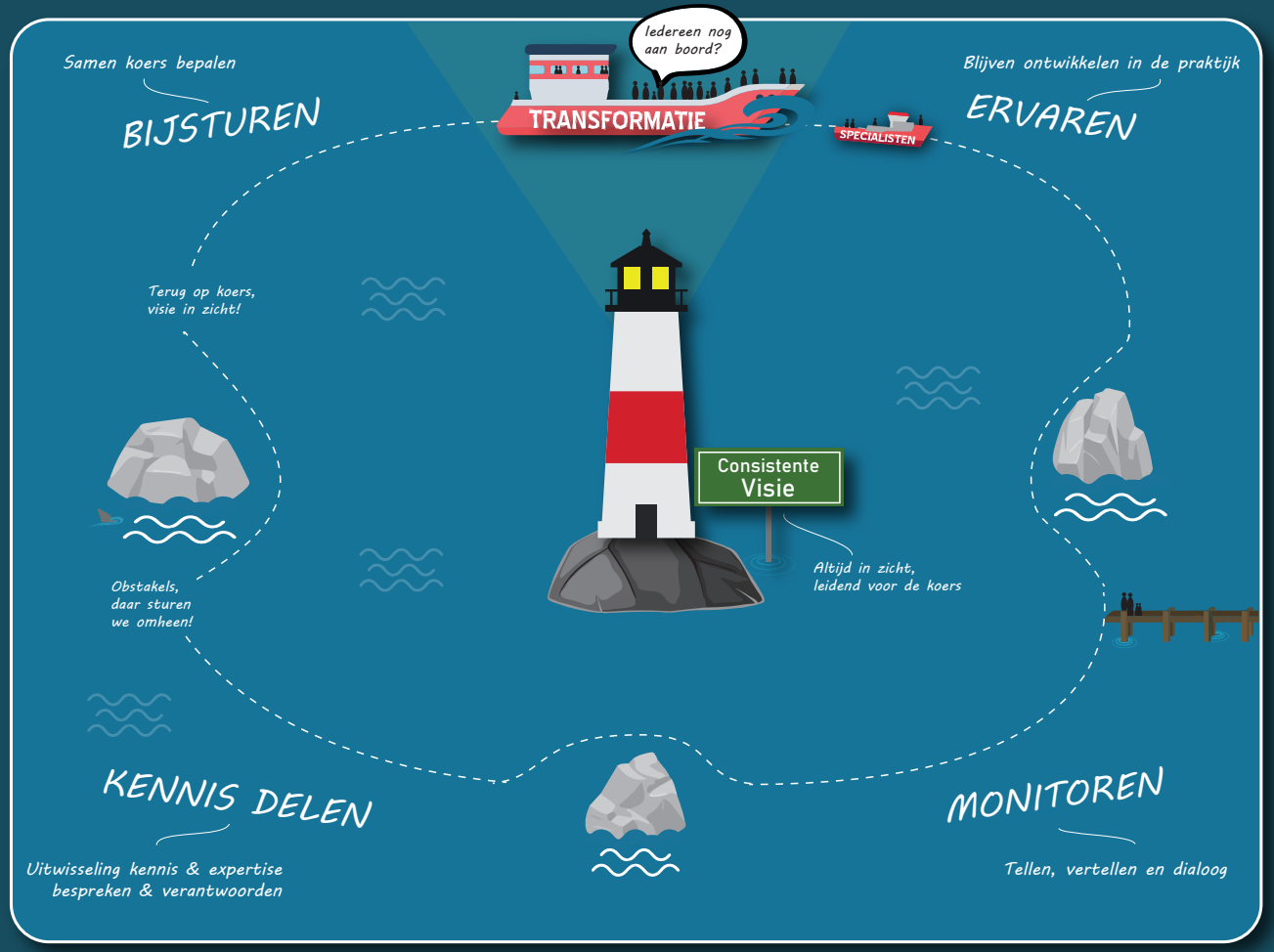
Besturen en verantwoorden:

8. **(Relationeel) contracteren** van aanbieders voor een langere tijd met afspraken over gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de transformatie.
9. **Positioneer** de Backoffice binnen de gemeente als een Frontoffice; zorg dus dat je ook als gemeente toegankelijk bent.
10. **Monitor** op zo'n manier dat er diep(er) inzicht ontstaat bij alle betrokken partijen (dus tellen en vertellen) en doe dat op populatie en op casus niveau.
11. **Bespreek en duid** die opbrengsten van monitoring met betrokken partijen; **betrek** Raad en College hierbij.

Ontkokeren:

12. Ga door met het verder **ontschotten** van het sociaal domein.

Het transformatieschip
een voortdurende lerende route



Op het transformatieschip...

- staat een betrokken gemeente aan het roer
- is er een nauw verbonden bemanning van professionals
- is een cultuur van vertrouwen en leren aan boord
- raakt de visie nooit uit beeld

5 Beschouwing

"Under volatile conditions, when no one can know the whole answer to the design question we face, the response to bounded rationality is to find actors who are already solving (part of) the problem we will turn out to be trying to solve." – Sabel, 2006: 124

In het rapport *Sociaal domein op koers?* wordt een somber beeld geschetst van een nog altijd gefragmenteerd sociaal domein met een wirwar aan routes en loketten (SCP, 2020). De hoge verwachtingen waarmee zes jaar geleden het 'transformatieschip' vertrok, uitgezwaaid door het rijk, moeten volgens het SCP worden getemperd. Het is overigens niet één schip, maar een vloot van om en nabij 350 schepen die onderweg is naar een nog onbekende bestemming. De titel van het SCP rapport leest als een retorische vraag. Een groot aantal gemeenten lijkt aan lager wal te raken of op drift te zijn. Het is zwaar weer en er dreigt een hele armada van gemeenten ten onder te gaan.

Hoe moeten we onze bevindingen wegen ten opzichte van de vaak sombere conclusies van eerdere rapporten. Ons onderzoek was er op gericht om lokale mechanismen (zie ook SCP, 2020: 17) op het spoor te komen die kunnen verklaren waarom het in deze vijf gemeenten wel lijkt te lukken. We kunnen uiteraard geen uitspraken doen over andere gemeenten of alle gemeenten. Het is zeer waarschijnlijk dat er in andere gemeenten eveneens inspirerende voorbeelden te vinden zijn. De conclusie in het AEF rapport *Stelsel in groei* (2020) dat gemeenten structureel tussen de 1,3 en 1,5 miljard euro tekort komen (AEF, 2020: 37) zullen we in dit rapport niet weerleggen, noch bevestigen. We kunnen ook geen uitspraken doen over welke kosten beheersende maatregelen (zoals genoemd in het AEF rapport) nu een generiek te effect hebben of niet. Noch doen wij uitspraken over welke preventieve interventies in de jeugdhulpverlening nu bewezen effectief zijn en in hoeverre de inzet van deze verschil maakt. De essentie van onze bevindingen is dat er niet één of meerdere geïsoleerde maatregelen of interventies zijn die het verschil hebben gemaakt in de door ons onderzochte gemeenten. Het gaat veeleer om de complementariteit van maatregelen en interventies en de samenhang daartussen. De lokale mechanismen die wij op het spoor zijn gekomen hangen met elkaar samen en kunnen niet los worden gezien van de context waarin ze werkzaam zijn (Pawson en Tilley, 1997). Recht doen aan de context waarin maatregelen worden genomen behelst het stellen van vragen als: wat werkt voor wie, onder welke omstandigheden, in welke mate, in welke context, en hoe werkt het dan? Dat zijn overigens vragen die gemeenten en hun strategische partners zich keer op keer ook zelf moeten stellen. De transformatie gaat immers met veel normatieve, cognitieve, institutionele en strategische onzekerheden gepaard. Hoe dan ook, het feit dat deze gemeenten hun koers hebben gevonden is niet een kwestie van geluk of toeval. Ze zijn al vroeg aan de gang gegaan met zich voor te bereiden op de transitie (omstreeks 2010) en hebben vanuit een heldere visie vervolgens consistente inrichtingskeuzes gemaakt. Zo hebben zij een lokaal jeugdstelsel weten te ontwikkelen waarin de jeugdhulp wezenlijk anders wordt georganiseerd en aangestuurd, waarin ruimte is gecreëerd voor professionals om anders (samen) te werken en waarin preventie en vroegsignalering wel degelijk een positief effect hebben.

Volgens de analyse van AEF wordt het budgettaire tekort van gemeenten vooral veroorzaakt doordat jeugdigen langer in jeugdhulptrajecten zitten door de stijging van het aantal cliënten jeugdhulp zonder verblijf. De stijging komt volgens AEF niet door een (tijdelijk) stijgende instroom (de boeggolf) maar door een achterblijvende uitstroom en langere jeugdhulp trajecten (een structureel hoger waterpeil). Daardoor zijn de kosten per cliënt gestegen. In het AEF rapport en ook in het SCP rapport worden kanttekeningen geplaatst

bij een aantal 'assumpties' die achter de beleidstheorie van de transitie schuil gingen. De belangrijkste kanttekening is dat het positieve effect van preventie en vroegsignalering beperkt is en ook dat de verwachtingen van 'eigen kracht' moeten worden getemperd. Dat er maar weinig effectief bewezen interventies zijn heeft enerzijds te maken met de specifieke en gedifferentieerde vraag naar jeugdhulp en de aard van jeugdhulpverlening (AEF, 2020) maar ook met de grote latente vraag naar jeugdhulp (op basis van geschatte prevalentie van verschillende DSM-classificaties). Preventie en vroegsignalering hebben zelfs eerder een kostenverhogend effect, aldus AEF. We moeten er echter voor waken om het kind met badwater weg te spoelen. Preventie en vroegsignalering zouden volgens AEF namelijk wel een positief effect kunnen hebben wanneer de toegang tot jeugdhulp in de nabijheid van vindplaatsen van problematiek is georganiseerd, wanneer er in lokale teams lichte ambulante ondersteuning wordt geleverd, ondersteund door specialistische jeugdzorgprofessionals, er verbindingen zijn gerealiseerd tussen onder andere onderwijs en generalistische jeugdhulp teams en wanneer het jeugdhulpgebruik voortdurend wordt gemonitord en geanalyseerd om zo de gerichte inzet steeds weer te kunnen verbeteren (AEF, 2020: 18). Ons onderzoek bevestigt deze aanname. Het in economische termen gedefinieerde volumeprobleem is tegelijkertijd een besturings- en organisatieprobleem.

Dat besturings- en organisatieprobleem begint met het op orde krijgen van de basis. De vijf gemeenten, die wij belichten in dit rapport, hebben ieder hun eigen inrichtingskeuzes gemaakt, afhankelijk van historische omstandigheden en lokale voorkeuren, maar ook van bijvoorbeeld de schaal van de gemeente (in relatie tot de regio) en de naar wijken of dorpen gedifferentieerde bevolkingsopbouw. Maar ieder voor zich hebben deze gemeenten wel steeds consistente inrichtingskeuzes gemaakt en de door KPMG (2019)genoemde basisfuncties, langs de lijn van de geformuleerde inzichten, voor lokale teams weten te organiseren en te borgen (1) er is inhoudelijke specialistische expertise aan de voorkant (ook wel eerste lijn genoemd) beschikbaar; (2) de lokale teams reflecteren de individuele en collectieve vraagstukken van de gemeente en de wijk; (3) de lokale teams leveren zelf (kortdurende) ondersteuning. We hebben laten zien dat het bestaan van verschillende toegangen binnen één gemeente geen probleem hoeft te zijn zolang er liaison posities bestaan die deze toegangen kunnen verbinden (via bijvoorbeeld jeugdconsulenten op scholen of POH-jeugd bij huisartsen). Onze bevindingen ondersteunen ook het belang van de nabijheid van specialistische expertise bij lokale toegangs- of basisteams. Generalistische jeugdzorgprofessionals hebben baat bij de expertise van specialistische jeugdzorgprofessionals en specialistische jeugdzorgprofessionals leren zo om ambulant vanuit hun toegevoegde specialisme te werken. Zo ontstaat er in deze gemeenten inderdaad ruimte voor professionals om anders te werken.

De gemeenten werken vanuit een heldere visie (KPMG, 2019; Expertiseteam, 2020) welke vervolgens consequent is doorgevoerd bij de organisatie, inkoop, sturing en uitvoering. Een continue monitorings- en kwaliteitscyclus op de verschillende niveaus houdt alle betrokken partijen scherp. Zo zijn beleid, controle en uitvoering voortdurend op elkaar betrokken en ontstaat er binnen de gemeente en tussen de gemeente en strategische partners een gemeenschappelijk perspectief op hoe het lokale jeugdstelsel moet worden ingericht. Dit gemeenschappelijk gedeelde kennis- en referentiekader geeft vervolgens richting aan nieuw te maken keuzes en nieuwe ordenings- en sturingsvragen op lokaal en regionaal niveau. Het helpt deze gemeenten en uitvoerende partijen in het steeds verder verbeteren en operationaliseren van de eigen beleidstheorie. Daarin volgen zij min of meer de Ontwikkelagenda zoals bepleit door het Expertiseteam Reikwijdte Jeugdhulpplicht: inzicht krijgen in de gedifferentieerde vraag naar jeugdhulp; aandacht voor ontzorgen, consistente inrichtingskeuzes maken, duurzame strategische partnerschappen aangaan en inzetten op het verder ontschotten van het sociaal domein.

Ons onderzoek heeft laten zien dat de transformatie een complex ordening- en besturingsvraagstuk is en dat er vele inrichtingskeuzes te maken zijn. Leren staat of valt met het expliciet maken van de zogenaamde 'tacit' kennis

van betrokken professionals, ambtenaren en bestuurders zodat de daaruit volgende intuïtieve keuzes en acties verhelderd en geëxpliciteerd kunnen worden en onderdeel uit kunnen maken van deliberatie met de perspectieven en zienswijzen van andere betrokkenen. Inzicht in de gedifferentieerde vraag naar jeugdhulp en de aard van veel voorkomende problematieken op wijkniveau wordt in deze gemeenten ondersteund met data op populatie en casusniveau. Het intensief monitoren van zich ontwikkelende praktijken op populatie en op casus-niveau heeft in deze gemeenten veel waardevolle kennis opgeleverd. Evenzo belangrijk is dat de hiermee verkregen kennis voortdurend wordt gedeeld met alle betrokken partijen. Dat kan gaan van regelmatige multidisciplinaire casus-overleggen tussen betrokken professionals, kwartaalgesprekken tussen de gemeente als opdrachtgever en gecontracteerde aanbieders tot het aangaan van nieuwe allianties met partijen in aanpalende domeinen. Zo worden beleid, controle en het uitvoerend veld in deze gemeenten voortdurend op elkaar betrokken. Het lerend jeugdstelsel is in deze gemeenten geen abstract of mythisch verschijnsel maar onderdeel van de alledaagse werkpraktijk en actief georganiseerd. Leren staat of valt bij de gratie van het organiseren van feedback en een reflexieve, open houding, vanuit de erkenning dat geen van betrokken partijen de wijsheid en kennis in pacht heeft. In het actief organiseren van kennisdeling en uitwisseling, ligt de sleutel tot succesvol transformeren. We troffen in deze gemeenten een grote mate van eensgezindheid tussen bestuurders, beleidmakers, controllers en uitvoerende professionals en aanbieders.

Het besef dat gemeente en uitvoerende partijen strategische partners zijn in de transformatie ligt aan de basis van succesvolle samenwerkingsrelaties. Op het meest fundamentele niveau zijn er een drietal elkaar versterkende sociologische mechanismen die in samenhang de basis vormen voor succesvolle samenwerkingsrelaties (Ostrom, 1998): een zekere mate van vertrouwen in de wederpartij (en het bouwen aan vertrouwen) in combinatie met het erkennen van wederkerigheid in relaties en wederzijdse afhankelijkheden, en het realiseren dat een goede reputatie ten opzichte van de ander belangrijk is, leidt over het algemeen tot een betere samenwerking, welke op zijn beurt weer leidt tot grotere gemeenschappelijke opbrengsten, hetgeen weer leidt tot meer onderling vertrouwen, een nog groter belang van de eigen reputatie en besef van wederkerigheid en wederzijdse afhankelijkheden in de relaties. Daarbij geldt overigens de disclaimer dat vertrouwen te voet komt en te paard gaat. Maar het besef dat gemeenten en uitvoerende partijen niet zonder elkaar kunnen in het realiseren van de transformatie zou voldoende aansporing moeten zijn om een dergelijk analytisch en relationeel perspectief aan te nemen in de transformatie.

De vijf gemeenten die in dit onderzoek centraal hebben gestaan lijken hun koers te hebben gevonden en bevinden zich, budgettair gezien zeker, in veiliger vaarwater. Ze lijken er daadwerkelijk in te slagen om: (1) de juiste hulp op maat te bieden door meer inzet op preventie, de-medicaliseren, en het uitgaan van de eigen kracht of het versterken van het normale leven; (2) meer samenhang binnen de jeugdhulp te realiseren door middel van samenwerking en innovaties in ondersteuning, jeugdhulp en zorg; en (3) meer ruimte te creëren voor generalistische en specialistische professionals om de juiste hulp te bieden. Een krachtig geformuleerde visie en daarvan afgeleide ontwikkelagenda, het voortdurend monitoren van, en reflecteren op, zich ontwikkelende praktijken, hebben deze gemeenten en uitvoerende partijen veel gebracht. Ook in deze gemeenten is de transformatie nog niet voltooid en het is zelfs de vraag of dat stadium ook bereikt kan worden. Het AEF schat dat de transitie gemiddeld ongeveer tien jaar in beslag zal nemen (AEF, 2020: 17). Daarmee wordt waarschijnlijk het ontwikkelen van de basis bedoeld. Transformeren is waarschijnlijk een kwestie van een nog langere adem. Het sociaal domein een dynamisch complex sociaalecologisch systeem, de omstandigheden zijn iedere keer weer anders en er dienen zich voortdurende nieuwe sociale vraagstukken aan. Dat vraagt van gemeenten en uitvoerende partijen om veel kennis van de eigen lokale context. Tot slot, goede voorbeelden zoals in deze gemeenten dienen ter inspiratie maar zijn zelden één op één transfereerbaar naar een andere context. Het is ook niet een kwestie van 'uitrollen' of 'opschalen'. Iedere gemeente zal op eigen wijze moeten transformeren.

Wel kunnen gemeenten elkaar helpen om tot een beheersbare transformatie te komen, door de aanpak die wij hebben gehanteerd in dit onderzoek te benutten bijvoorbeeld in de vorm van een meer systematisch te organiseren peer-review. Dan hebben we het dus niet over het delen van een visie of een keer aansluiten bij een casusoverleg om van elkaar te leren, maar over een diepgaande, systematische analyse van elkaars praktijk en organisatie aan de hand van documenten, cijfers, casuïstiek en verhalen. De Zelfevaluatietool toegang sociaal domein en samenhang hulp (https://www.integraalwerke-nindewijk.nl/zelfevaluatietool-toegang-en-samenhang-hulp) zou onderdeel kunnen uitmaken van een dergelijke peer-review. Om dit succesvol te laten zijn voor alle gemeenten, is het wel nodig een dergelijke aanpak te borgen binnen een landelijk te ontwikkelen kwaliteitsstandaard.

Deel B



6 Vergelijkende analyse per gemeente

6.1. Inleiding

De gemeenteportretten bevatten kwalitatieve informatie over de wijze waarop de geselecteerde gemeenten jeugdhulpverlening organiseren en sturen. Dat biedt een basis voor ideeën en praktijken die als inspiratie voor andere gemeenten kunnen dienen. Daarbij geldt overigens wel dat wat in de ene gemeente of regio werkt, in een andere regio niet zondermeer succesvol hoeft te zijn.

Een kwalitatieve benadering in een onderzoek zegt veel over houding, gedrag en werkwijzen van de onderzochte populatie, maar geeft nog geen zekerheid over of beleid daadwerkelijk succesvol is. De vraag is dan of de geselecteerde gemeenten ook in termen van bereiken van de doelgroep en financiële beheersing er beter voor staan dan andere gemeenten. Dat vergt een vergelijking met referentiegroepen van gemeenten.

6.2. Vergelijking lasten en gebruik jeugdhulpverlening

Voor de vergelijking van gegevens zijn gemeenten gezocht die grenzen aan de gemeente waar onderzoek plaatsvond. Voor de grotere gemeenten is in de aangrenzende regio's gezocht naar gemeenten met min of meer vergelijkbare schaalgrootte. Tabel 1 geeft een overzicht van de selectie. Daarnaast is er een vergelijking met landelijke cijfers en cijfers naar gemeentegrootteklasse.

Tabel 1 In vergelijking betrokken gemeenten

	DEVENTER	ZALTBOMMEL	ROOSENDAAL	PEEL EN MAAS	UTRECHT
grootte-klasse	100.000-150.000	20.000-50.000	50.000-100.000	20.000-50.000	150.000-300.000
	Apeldoorn	Altena	Bergen op Zoom	Beesel	Amersfoort
	Arnhem	Buren	Breda	Horst a/d Maas	Hilversum
	Zutphen	Heusden	Goes	Leudal	Gouda
	Zwolle	Maasdriel	Dordrecht	Nederweert	Amsterdam
		West Betuwe			Den Haag
					Rotterdam

Elementen voor vergelijking

Uitgaande van de veronderstelling dat we spreken over succesvolle aanpak van jeugdhulpverlening zou in de combinatie tussen lasten van gebruik en aantallen gebruikers een ontwikkeling zichtbaar moeten zijn die duidt op ofwel afwijkende werkelijke lasten, ofwel een afwijkende volume-ontwikkeling ten opzichte van andere gemeenten. Gemeenten zouden kunnen sturen op zorggebruik door minder actief op zoek te gaan naar jongeren met een hulpvraag of via wachtlijsten waardoor gebruik of kosten beheersbaar lijken. Daar kan een gemeente die actief de wijken ingaat en jongeren opzoekt en waar nodig hulp biedt tegenover staan, waarbij de enkelvoudige indicator 'aantal jongeren met jeugdhulpverlening' een signaal van een hoog aandeel jongeren met jeugdhulpverlening geeft.

Daarnaast is het mogelijk dat een gemeente die actief op preventie stuurt, relatief meer kosten voor wijkteams en algemene voorzieningen heeft dan andere gemeenten. In de volgende twee tabellen staan financiële gegevens respectievelijk gebruiksgegevens naast een rangschikking van de geselecteerde gemeenten op basis van kenmerken die verband houden met de algemene sociaal economische status van de gemeente.

Gemeenten zondermeer vergelijken heeft beperkingen, omdat er verschillen in sociaal economische structuur en bevolkingssamenstelling kunnen zijn. Die verschillen blijven bestaan, ook wanneer gemeenten zoals vaak gebruikelijk naar grootteklasse of stedelijkheid zijn ingedeeld en op die grondslag worden vergeleken. In dit onderzoek zijn daarom naast gegevens over lasten en gebruik van jeugdhulpverlening indicatoren rondom de sociaal economische positie van gemeenten meegenomen vanuit de veronderstelling dat zelfredzaamheid niet altijd opgaat bij bevolkingsgroepen die in sociaal economische zin zwakker voor staan (zie bijvoorbeeld de oratie van Bussemaker, 2019, p. 7. https://www.lumc.nl/over-het-lumc/hoo/oraties-redes/2019/Oratie-Bussemaker/). Hierna volgt een korte bespreking per casus, gemeente, met een aantal kerngegevens.

6.3. Resultaten vergelijkende analyses per gemeente

Een toelichting op de gebruikte kengetallen en verwijzing naar de bronbestanden is te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

6.3.1. Deventer

Tabel 2 Bevindingen Deventer en referentiegroep: lasten jeugdzorg en sociaal-economische status

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	Lasten per gebruiker 2019	Lasten per inwoner Rekening 2019	Index lasten/inw. 2019 (rekening) (begr2017=100)
DEVENTER	2	3	€ 10.143	€ 240	108
100-150K	x	x	x	€ 375	192
Nederland	x	x	€ 11.409	€ 293	151
Apeldoorn	4	3	€ 13.706	€ 366	163
Arnhem	1	1	€ 12.319	€ 332	121
Zutphen	2	2	€ 13.358	€ 392	126
Zwolle	4	4	€ 13.009	€ 368	137

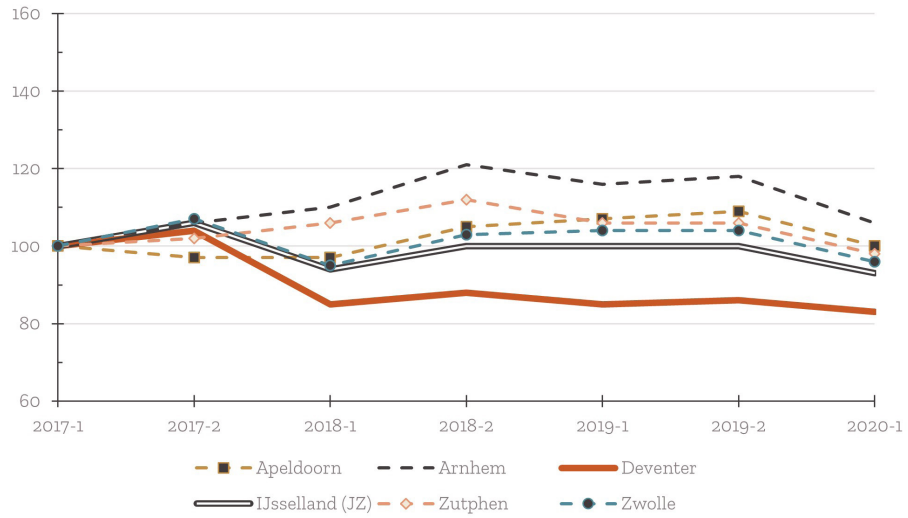
* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, lage deciel duidt op veel kinderen in armoede

Tabel 3 Ontwikkeling gebruik jeugdzorg en sociaal economische status in Deventer en bij referentiegroep

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2017	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2020	Index % jeugdigen hulp zonder verblijf 2017 1e hj=100
DEVENTER	2	3	8,1%	6,7%	83
Nederland	x	x	7,1%	7,2%	101
IJsselland	x	x	6,9%	6,4%	93
Apeldoorn	4	3	7,4%	7,4%	100
Arnhem	1	1	6,7%	7,1%	106
Zutphen	2	2	8,4%	8,2%	98
Zwolle	4	4	7,4%	7,1%	96

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, lage deciel duidt op veel kinderen in armoede

Figuur 1 Index % jongeren met jeugdzorg zonder verblijf (halfjaarbasis) Deventer e.a.



Toelichting bij casus Deventer

Op basis van de ontwikkeling van het aantal jongeren dat een beroep op jeugdhulp zonder verblijf doet, valt op dat vanaf 2018 een daling en vervolgens een stabilisatie van het aantal jongeren dat een beroep op jeugdhulp doet is vast te stellen. De neergaande lijn in 2020 die bij alle gemeenten valt waar te nemen heeft waarschijnlijk te maken met de doorwerking van Covid19 op de zorgvraag. Opvallend is hierbij wel dat de daling in het beroep op jeugdhulp in Deventer in 2020 duidelijk lager is dan in andere gemeenten (ca 4% tegenover 10% elders). Dat kan duiden op relatief makkelijke en laagdrempeliger (niet gemedicaliseerde) toegang dan elders. Omdat Deventer ten opzichte van de referentiegemeenten zeker niet beter scoort op SES en Armoede is de dalende lijn in gebruik van jeugdzorg ook opvallend. Tegelijkertijd geldt dat in Deventer het beroep op jeugdhulp met verblijf met 1% iets hoger ligt dan het landelijk gemiddelde en in aantallen een licht neerwaartse lijn vanaf eerste halfjaar 2017 laat zien. Deventer wijkt hier af van de andere in het onderzoek betrokken gemeenten omdat in die vier gemeenten het percentage jeugdhulp met verblijf op ongeveer ½% of daar iets onder ligt.

In financiële termen valt op dat Deventer zowel in kosten per gebruiker als in kosten per inwoner duidelijk onder de niveaus van de referentiegemeenten zit en zelfs onder het landelijk gemiddelde blijft. De kostenontwikkeling tussen begroting 2017 en rekening 2019 is met een indexcijfer van 108 niet wezenlijk boven normale prijsontwikkeling.

De gemeentelijke documenten laten een gemengd beeld zien. Er is geen directe koppeling te maken tussen wat in het jaarverslag van de gemeente staat en wat er in de jaarrekening staat. Afgaande op de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 zijn in 2017 en 2018 opwaartse begrotingsbijstellingen te constateren, in 2019 neerwaarts. De werkelijke lasten[1] lagen volgens de gemeentelijke jaarrekeningen in 2018 en 2019 onder de begrotingsramingen. Onderliggende cijfers die de gemeente heeft aangeleverd laten zien dat na overschrijdingen ten opzichte van de door het rijk beschikbaar gestelde middelen (orde grootte 4% per jaar) in 2018 sprake is van een onderschrijding in dezelfde orde van grootte (ruim € 1 miljoen). Opvallend is dat vanaf 2019 in de begrotingen doelstellingen zijn geformuleerd over het aantal jongeren dat een beroep op jeugdzorg doet. In eerste instantie negatief geformuleerd: wie doet beroep op jeugdzorg, vanaf 2020 omgekeerd: wie doet geen beroep op jeugdzorg. Materieel is de ambitie gelijk: > 90% geen beroep op jeugdzorg. Formuleren van doelstelling kan ook een perverse prikkel inhouden.

6.3.2. Utrecht

Tabel 4: Bevindingen Utrecht en referentiegroep: lasten jeugdzorg en sociaal-economische status

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	Lasten per gebruiker 2019	Lasten per inwoner Rekening 2019	Index lasten/inw. 2019 (rekening) (begr2017=100)
UTRECHT	6	2	€ 6.626	€ 237	118
150-300K	x	x	X	€ 375	127
Nederland	x	x	€ 11.409	€ 293	151
Amersfoort	8	4	*€ 10.250#*	-	-
Hilversum	6	3	€ 8.627	€ 201	123
Gouda	4	2	€ 10.096	€ 338	129
Amsterdam	1	1	€ 11.690	€ 281	160
Den Haag	1	1	€ 9.420	€ 277	144
Rotterdam	1	1	€ 9.548	€ 256	129

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede # cijfer afkomstig uit jaarrekening gemeente Amersfoort i.v.m. niet plausibele data 2019 in Findo

1 Gebaseerd op gegevens over de taakvelden <6.72> en <6.82>.

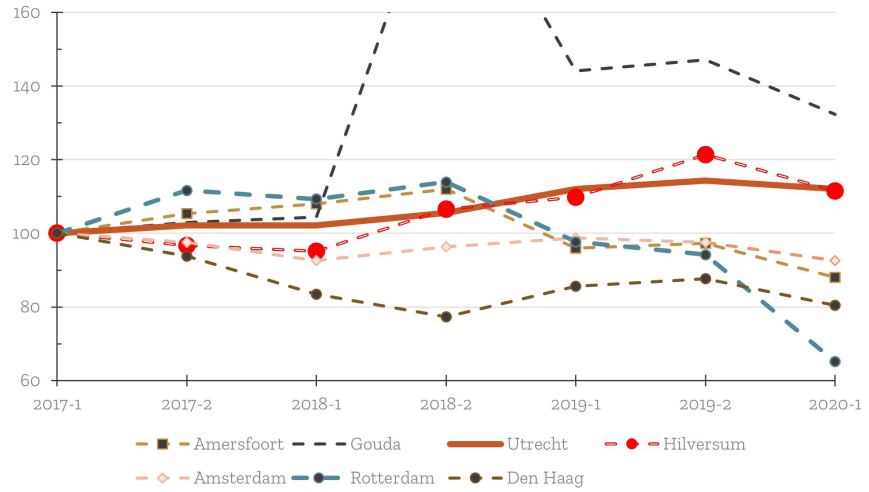
De referentiegroep voor Utrecht is 150.000-250.000 gemeenten. De drie andere grote steden (G4) staan afzonderlijk genoemd.

Tabel 5 Ontwikkeling gebruik jeugdzorg en sociaal economische status in Utrecht en bij referentiegroep

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2017	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2020	Index % jeugdigen hulp zonder verblijf 2017 1e hj=100
UTRECHT	6	2	9,1%	10,2%	112
Nederland	x	x	7,1%	7,2%	101
Amersfoort	8	4	7,5%	6,6%	88
Hilversum	6	3	6,1%	6,8%	111
Gouda	4	2	6,8%	9,0%	132
Amsterdam	1	1	8,1%	7,5%	93
Den Haag	1	1	9,7%	7,8%	80
Rotterdam	1	1	8,6%	5,6%	65

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Figuur 2 Index % jongeren met jeugdzorg zonder verblijf (halfjaarbasis) Utrecht e.a.



Toelichting bij casus Utrecht

In de eerste plaats valt op dat Utrecht als geheel in termen van SES er duidelijk beter voorstaat dan de andere drie grote steden. Dat mediaan inkomen alleen onvoldoende zegt blijkt hier overigens ook. Het aantal kinderen dat in armoede opgroeit is hoog; Utrecht valt op deze variabele in het tweede deciel. Dat gezegd hebbende valt op dat kosten van beroep op jeugdzorg per inwoner in Utrecht laag ligt en dat de kostenontwikkeling ook niet heel hoog uitvalt. Utrecht slaagt er ook in de gemiddelde kosten per gebruiker van jeugdzorg laag te houden en moet slechts één gemeente (Heusden, in cluster Zaltbommel) voor zich laten. Een verklaring daarvoor is de benadering met taakgerichte bekostiging ('vierkantfinanciering' in het Utrechtse jargon). Het kan ook een indicatie zijn voor laagdrempelige toegang en het sturen op minder specialistische oplossingsrichtingen. Een tweede indicator daarvoor is dat het percentage jongeren dat in Utrecht een beroep op jeugdzorg doet relatief hoog is. Het aantal gebruikers van jeugdhulp zonder verblijf in Utrecht ligt in het eerste halfjaar 2020 ongeveer 30% hoger dan in de andere G4 steden terwijl daar het aantal kinderen in armoede en de algemene SES-status duidelijk ongunstiger is. Alleen Gouda blijft nog enigszins in de buurt van het beroep op jeugdhulp zonder verblijf in vergelijking met Utrecht. Onderliggende data van CBS laten ook zien dat bij een vergelijking van jeugdhulp via wijkteams onder alle 100.000+ gemeenten Utrecht, samen met Alphen aan den Rijn en Zaanstad, de hoogste percentages jeugdhulp via wijkteams aanbiedt. In de G4 groep verloopt in Utrecht ten minste twee keer zo veel jeugdhulp via wijkteams als in de andere drie steden. Een derde aanwijzing voor laagdrempelige toegang is te vinden in de cijfers over het eerste halfjaar 2020. Onder invloed van Corona doen minder mensen een beroep op jeugdzorg, iets dat door onze gesprekspartners ook expliciet spontaan werd benoemd. De onderliggende cijfers laten zien dat die daling in Utrecht maar 0,2%-punt is ten opzichte van het tweede halfjaar 2019, terwijl dat in de andere gemeenten die in de vergelijking zijn meegenomen minstens twee keer zo groot is en landelijk 0,6%-punt lager uitkomt.

Waar het gaat om jeugdhulp met verblijf betreft dat in Utrecht 0,5% van de totale populatie jongeren. Alhoewel dat percentage in de tijd (2017 eerste halfjaar tot en met 2019 tweede halfjaar) stabiel blijft is er in absolute aantallen sprake van een daling van ongeveer 10%. Utrecht hoort samen met Zaltbommel tot de gemeenten die enerzijds het hoogste aantal jongeren met jeugdhulp zonder verblijf kennen en anderzijds tot de gemeenten die het laagste aantal jongeren met jeugdhulp met verblijf kennen. De drie andere grote steden rapporteren percentages jeugdhulp met verblijf tussen 0,7% en 0,9% en scoren daarmee landelijk gezien in de middenmoot.

De begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Utrecht laten voor de kosten van jeugdzorg een nagenoeg consistent beeld in de kostenstructuur zien. Met ingang van 2020 is er wel een wijziging in de programma-indeling, maar de onderliggende omschrijvingen zijn vergelijkbaar met de omschrijvingen van kostenposten in de jaren ervoor. Voor deze analyse ligt het accent op de kosten die anno 2020/2021 nog in het programma <Ondersteuning op maat> over jeugdzorg zijn opgenomen. Dat betreft de kosten voor buurtteams, aanvullende zorg en jeugdbescherming. In de jaren 2015 en 2016 is op realisatiebasis onder uitputting te zien ten opzichte van de oorspronkelijke meerjarenbegroting van € 77,8 miljoen. uit 2015, oplopend tot € 10 miljoen. in 2016. In de jaren 2017 en 2018 ligt de realisatie nog steeds ongeveer op dat niveau. In 2019 verandert het niveau van de lasten doordat het Rijk meer geld beschikbaar stelde (de 300 miljoen. incidentele middelen 2019-2022). Utrecht heeft dat geld ingezet voor extra inspanningen op transformatie. Ten opzichte van de oorspronkelijke meerjarenraming uit 2015 is in 2019, gecorrigeerd voor die extra middelen een overschrijding ten opzichte van de oorspronkelijke uitgangspunten uit 2015 vast te stellen van circa € 2 miljoen. die de gemeente verklaart door grotere instroom dan verwacht. Anders gezegd: de aanpak van Utrecht is zichtbaar in de financiële verantwoording en de geconstateerde meerkosten tot en met 2019 zijn beperkt. In de begroting 2021 is overigens wel een verdere toename van kosten verwacht in de orde van grootte van nog eens € 2,5 miljoen. (3%) ten opzichte van de cijfers uit de jaarrekening 2019.

6.3.3. Zaltbommel

Tabel 6 Bevindingen Zaltbommel en referentiegroep: lasten jeugdzorg en sociaal-economische status

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	Lasten per gebruiker 2019	Lasten per inwoner Rekening 2019	Index lasten/inw. 2019 (rekening) (begr2017=100)
ZALTBOMMEL	5	7	€ 6.748	€ 236	180
20-50K	X	X	X	€ 262	153
Nederland	X	X	€ 11.409	€ 293	151
Altena	6	9	€ 8.028	€ 199	147
Buren	8	6	€ 9.643	€ 227	159
Heusden	7	9	€ 6.336	€ 183	110
Maasdriel	7	6	€ 8.734	€ 203	146
West-Betuwe	9	9	€ 9.223	€ 209	149

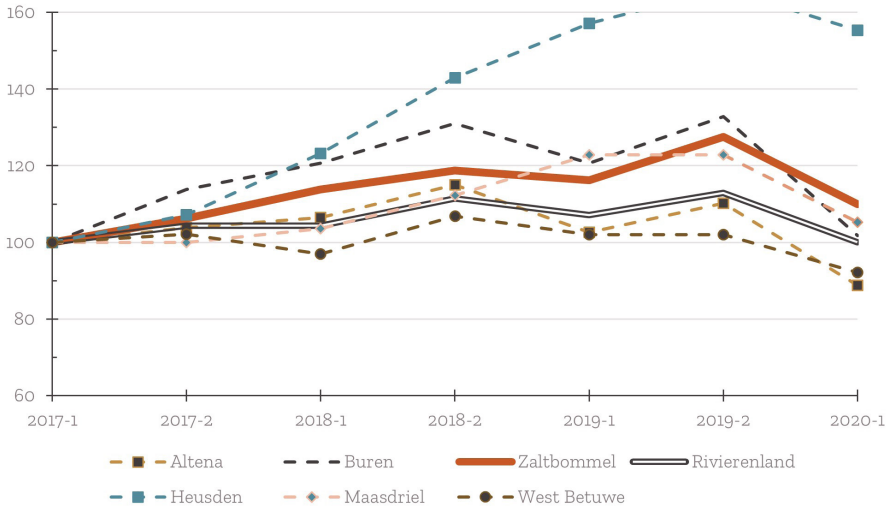
* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Tabel 7 Ontwikkeling gebruik jeugdzorg en sociaal economische status in Zaltbommel en bij referentiegroep

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2017	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2020	Index % jeugdigen hulp zonder verblijf 2017 1e hj=100
ZALTBOMMEL	5	7	8,0%	8,8%	110
Nederland	x	x	7,1%	7,2%	101
Rivierenland	x	x	7,0%	7,0%	100
Altena	6	9	6,5%	5,8%	89
Buren	8	6	5,8%	5,9%	102
Heusden	7	9	5,6%	8,7%	155
Maasdriel	7	6	5,7%	6,0%	105
West-Betuwe	9	9	6,1%	5,6%	92

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Figuur 3 Index % jongeren met jeugdzorg zonder verblijf (halfjaarbasis) Zaltbommel e.a.



Toelichting bij casus Zaltbommel

Zaltbommel en omstreken is een relatief welvarend gebied vanuit het perspectief van mediane inkomens en armoede onder kinderen. Relatief gezien is Zaltbommel in de regio de wat 'armere' gemeente. Dat gezegd hebbende is de relatieve welvaart ook terug te zien in de percentages jongeren die een beroep doen op jeugdhulp. Van de zes hier geselecteerde gemeenten zijn er vier die zeker 10% onder het landelijk gemiddelde beroep op jeugdhulp zonder verblijf uitkomen. Zaltbommel en Heusden komen daarentegen juist meer dan 10% boven het landelijk gemiddelde beroep op jeugdhulp zonder verblijf uit. Ook valt op dat de kosten per gebruiker van jeugdzorg in alle geselecteerde gemeenten laag zijn met tenminste 20% onder het landelijk gemiddelde. In Zaltbommel zijn de kosten per gebruiker van jeugdzorg zelfs circa 40% onder het landelijk gemiddelde. Tegelijkertijd valt op dat de totale kosten per inwoner in Zaltbommel harder stijgen dan de landelijk gemiddelde cijfers. Dat lijkt vooral een prijseffect te zijn omdat uit de onderliggende cijfers ook blijkt dat de kostenontwikkeling per gebruiker tussen 2017 en 2019 voor Zaltbommel ongeveer 25% is, in lijn met wat er een aantal buurgemeenten gebeurt en circa 10% boven de landelijke kostenontwikkeling. Bovendien is de toename van het aantal jongeren dat tussen 2017 en 2019 een beroep op jeugdzorg doet niet meer dan circa 10%. Dit is een aanwijzing dat een succesvolle aanpak in termen van bereiken van jongeren niet altijd betekent dat een gemeente met de oorspronkelijk geraamde budgetten uitkomt.

Opvallend bij Zaltbommel is dat, alhoewel de gemeente in termen van SES en kinderen in armoede landelijk tot de gemeenten behoort die aan de betere kant van het midden lijkt te staan, de gemeente in het tweede halfjaar van 2019[2] (2019H2) tot het deciel gemeenten behoort met het hoogste percentage jongeren dat een beroep op jeugdhulp zonder verblijf doet. Dat kan een aanduiding zijn voor laagdrempelige toegang en korte lijnen in de zorg. Verder valt op dat Zaltbommel tot de groep gemeenten behoort met het hoogste percentage jongeren met jeugdhulp zonder verblijf en het laagste percentage jongeren met jeugdhulp zonder verblijf. Die combinatie kan een aanduiding zijn dat vroegsignalering tot positieve resultaten leidt. Een soortgelijk patroon van lage percentages jeugdhulp met verblijf in combinatie met hoge percentages jeugdhulp met verblijf is ook in Utrecht en in iets mindere mate in Roosendaal zichtbaar. Hierbij zij wel opgemerkt dat bij de vijf andere gemeenten waar Zaltbommel mee is vergeleken in vier gevallen ook sprake is van lage percentages jeugdhulp met verblijf.

Begrotings- en rekeninggegevens zoals die op de raadsagenda's van de gemeente Zaltbommel zijn gepubliceerd zijn minder consistent dan die in bijvoorbeeld Peel en Maas. Cijfers voor jeugdzorg specifiek zijn pas vanaf de jaarrekening 2017 vergelijkbaar.

2 Dit ijkpunt is gekozen om eventuele effecten van corona op een beroep op jeugdzorg uit te filteren.

Vanaf de jaarrekening 2017 volgt de programmabegroting op het terrein van het sociaal domein de taakvelden. Dat betekent dat lasten op taakveldniveau inzichtelijk zijn gemaakt, exclusief overhead. Het betekent ook dat er geen uitsplitsing van kosten wijkteams en preventie naar jeugd respectievelijk WMO mogelijk is. In die zin is de presentatie vergelijkbaar met de basis van de analyse van AEF (2020). Verder valt op dat de verhouding tussen lasten voor reguliere jeugdzorg en geëscaleerde jeugdzorg in de loop van 2017 leek te veranderen, waarbij de gemeente Zaltbommel het budget geëscaleerde zorg verviervoudigde. De realisatiecijfers laten evenwel een daling van kosten geëscaleerde zorg zien van circa € 0,6 miljoen in 2017 naar € 0,4 miljoen in 2019. Dat is een indicatie dat de gemeente er in slaagt het beroep op complexere jeugdzorg te beperken.

6.3.4. Peel en Maas

Tabel 8 Bevindingen Peel en Maas en referentiegroep: lasten jeugdzorg en sociaal-economische status

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	Lasten per gebruiker 2019	Lasten per inwoner Rekening 2019	Index lasten/inw. 2019 (rekening) (begr2017=100)
PEEL EN MAAS	6	9	€ 11.239	€ 201	114
20-50K	X	X	X	€ 262	153
Nederland	X	X	€ 11.409	€ 293	151
Beesel	2	5	€ 9.406	€ 250	130
Horst a/d Maas	6	10	€8.811	€ 218	168
Leudal	7	8	€ 10.736	€ 318	194
Nederweert	6	9	€ 8.263	€ 209	158

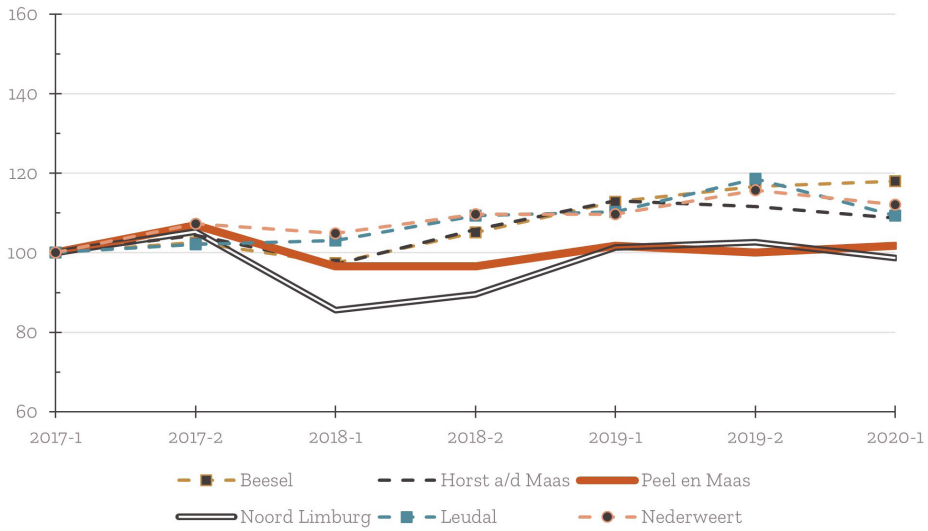
* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Tabel 9 Ontwikkeling gebruik jeugdzorg en sociaal economische status in Peel en Maas en bij referentiegroep

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2017	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2020	Index % jeugdigen hulp zonder verblijf 2017 1e hj=100
PEEL EN MAAS	6	9	7,8%	5,9%	102
Nederland	x	X	7,1%	7,2%	101
Noord Limburg	x	X	7,6%	7,5%	99
Beesel	2	5	7,8%	9,2%	118
Horst a/d Maas	6	10	6,9%	7,5%	109
Leudal	7	8	9,7%	10,6%	109
Nederweert	6	9	8,3%	9,3%	112

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Figuur 4 Index % jongeren met jeugdzorg zonder verblijf (halfjaarbasis) Peel en Maas e.a.



Toelichting bij de case Peel en Maas

De plattelandsgemeenten in Noord Limburg die als referentie dienen voor Peel en Maas zijn behoudens Beesel, op de onderwerpen mediane inkomens en armoede bij kinderen nagenoeg vergelijkbaar. Wat hier vooral opvalt is dat de kostenontwikkeling jeugdzorg per inwoner in Peel en Maas duidelijk lager is dan in de andere gemeenten maar dat de kosten per jongere die een beroep op jeugdzorg doet duidelijk hoger ligt. Een mogelijke verklaring die uit de gesprekken voortkomt is dat in Peel en Maas veel activiteiten niet zozeer als zorg maar als maatschappelijke ondersteuning worden beschouwd waardoor het aantal jongeren dat voor jeugdzorgtrajecten 'telt' laag is en ook de moeilijker gevallen omvat. Dat is ook zichtbaar in de landelijk beschikbare cijfers: het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdzorg zonder verblijf is laag. Verder valt op dat het aantal jongeren dat een beroep doet op jeugdhulp met verblijf met 0,4% laag is en in absolute aantallen sinds 2018 nagenoeg stabiel is gebleven.

De begrotingen en jaarrekeningen van de gemeente Peel en Maas bevatten een door de tijd heen consistent overzicht van producten waar het product 'jeugdhulp' afzonderlijk in is opgenomen, naast een product 'jeugd & gezin'. Dat maakt een vergelijking van kosten in de tijd mogelijk, waarbij hier de focus ligt op het product jeugdhulp. De gemeente Peel en Maas ging bij de begroting 2015 uit van een bestedingsniveau van € 6,4 miljoen. op basis van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen. In de jaarrekening 2019 ligt het uitgavenniveau op € 10,1 miljoen., een stijging van ruim 55 % in de lasten. Tussentijdse begrotingswijzigingen laten in alle jaren een onderschatting van de uiteindelijke lasten zien. In de toelichtingen bij de jaarstukken zijn aanwijzingen te vinden dat de gemeente beperkt grip heeft op facturering en dat er problemen zijn met de beheersing van GGZ-trajecten (o.a. Jaarrekeningen 2018, p. 66 en 2019, p. 66). Men is inmiddels bezig die grip terug te krijgen en het aantal directe verwijzingen naar de GGZ terug te dringen. De inzet van gezinscoaches lijkt hierbij goed te werken. Zowel in het terug dringen van het aantal als van de duur van de trajecten.

6.3.5. Roosendaal

Tabel 10 Bevindingen Roosendaal en referentiegroep: lasten jeugdzorg en sociaal-economische status

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	Lasten per gebruiker 2019	Lasten per inwoner Rekening 2019	Index lasten/inw. 2019 (rekening) (begr2017=100)
ROOSENDAAL	3	1	€ 10.079	€ 280	114
50-100K	X	X	X	€ 290	118
Nederland	X	X	€ 11.409	€ 293	151
Bergen op Zoom	3	1	€ 9.616	€ 269	152
Breda	5	2	€ 19.105	€ 411	123
Dordrecht	3	2	€ 11.022	€ 304	141
Goes	3	4	€ 10.489	€ 287	176

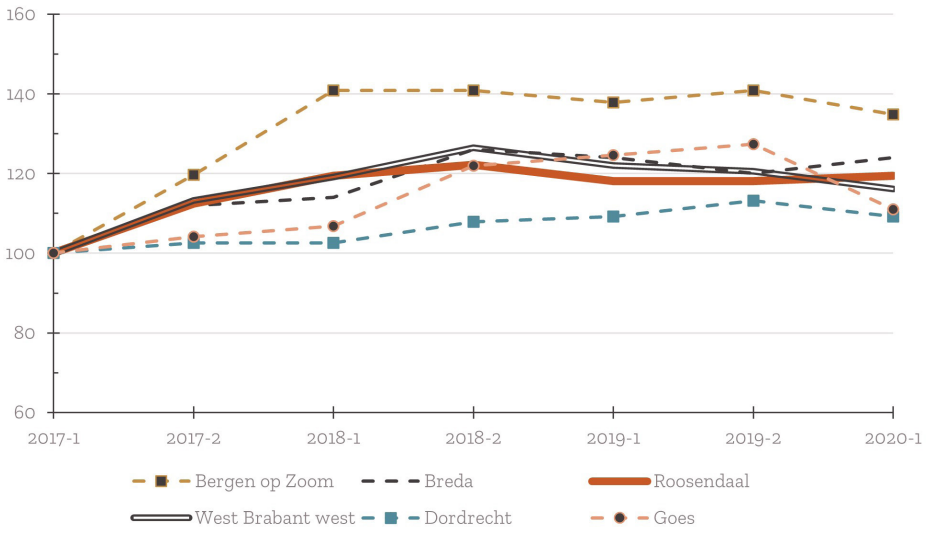
* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Tabel 11 Ontwikkeling gebruik jeugdzorg en sociaal economische status in Roosendaal en bij referentiegroep

	SES-deciel*	Kinderen >1 jaar armoede deciel**	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2017	% jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf 1e hj 2020	Index % jeugdigen hulp zonder verblijf 2017 1e hj=100
ROOSENDAAL	3	1	7,2%	8,6%	119
Nederland	X	X	7,1%	7,2%	101
West Brabant-w	X	X	6,8%	7,9%	116
Bergen op Zoom	3	1	6,6%	8,9%	135
Breda	5	2	5,0%	6,2%	124
Dordrecht	3	2	7,6%	8,3%	109
Goes	3	4	7,3%	8,1%	111

* SES-deciel op basis van mediaan gestandaardiseerd inkomen huishoudens 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel is laag inkomen.
** Kinderen in armoede deciel op basis van laag en langdurig laag inkomen 2019 volgens gemeenten 2020 CBS, laag deciel duidt op veel kinderen in armoede

Figuur 5 Index % jongeren met jeugdzorg zonder verblijf (halfjaarbasis) Roosendaal e.a.



Toelichting bij de case Roosendaal

Voor Roosendaal geldt, net als bij Utrecht en Deventer dat een directe vergelijking met omliggende gemeenten vanwege schaalverschillen lastig kan zijn. In de directe vergelijking met Bergen op Zoom, de tweede gemeente in de regio en sociaal economisch vergelijkbaar met Roosendaal blijkt dat de twee gemeenten elkaar niet veel ontlopen op lasten en percentage jongeren dat een beroep op jeugdhulp zonder verblijf doet, met die kanttekening dat het er op lijkt dat het beroep op jeugdzorg zonder verblijf zich in Roosendaal op een lager niveau stabiliseert. Roosendaal en Bergen op Zoom werken, zoals uit de portretschets blijkt, intensief samen in de regio West Brabant West. Dat speelt waarschijnlijk een rol bij het vergelijkbare beeld van beide gemeenten. In zowel Roosendaal als Bergen op Zoom en de gehele regio West Brabant West valt op dat in 2019 het aantal jongeren dat een beroep op jeugdzorg met verblijf doet nagenoeg halveert. Deze forse daling is gerelateerd aan de sluiting van Juzt waardoor voor jeugdigen deels andere oplossingen zijn gezocht en gerealiseerd.

In de stukken die het onderzoeksteam beschikbaar zijn gesteld is een publieksgericht document met kerngegevens over de jeugdzorg in de regio als geheel opgenomen. In dat document zijn gegevens over gebruik en lasten voor de regio als geheel opgenomen. Die cijfers laten een dalende trend in lasten per inwoner zien. De cijfers uit 2017 en 2018 zijn reconstrueerbaar, voor 2019 is dat niet het geval, mogelijk omdat de regio voorlopige cijfers gebruikte. In de regionale gemiddelden die in dat overzicht zijn opgenomen speelt mee dat Roosendaal en Bergen op Zoom samen ongeveer 40% van de inwoners hebben en de overige gemeenten door hun karakter lagere lasten hebben. Zo vallen vijf van de zeven overige gemeenten in de regio op basis van hun gestandaardiseerde mediane inkomens in de decielen 6 en hoger en geldt voor de indicator kinderen in armoede dat de overige gemeenten in deciel 3 of hoger classificeren.

De gegevens in begrotingen en jaarrekeningen zijn in Roosendaal niet altijd even consistent van jaar op jaar weergegeven. Uitgaande van de verantwoordingen op taakveldniveau (maatwerk dienstverlenining en geëscaleerde zorg 18-) in de jaarrekeningen 2017 tot en met 2019 is vertoont het lastenniveau tussen 2017 en 2019 op realisatiebasis een daling van circa € 0,9 miljoen. op € 22 miljoen. voor het totaal van die lasten. Dat bedrag ligt nog wel ruim € 3 miljoen. boven de niveaus die in de begrotingen voor 2020 en 2021 zijn opgenomen. Opvallend is dat de ingezette neerwaartse trend tussen 2017 en 2018 in 2019 zich niet doorzet.

In de begrotingen 2017 tot en met 2019 heeft jaarlijks een opwaartse tussentijdse bijstelling plaatsgevonden. In 2017 en 2018 bleek dat op realisatiebasis ook nodig te zijn, in 2019 bleek de raming van de oorspronkelijke begroting vrijwel gelijk te zijn aan de werkelijke lasten.

7 Gemeenteportretten

In hoofdstuk 6 is te lezen dat de onderzochte gemeenten het in vergelijking met omliggende, vergelijkbare gemeenten, relatief goed doen als het gaat om het bereiken van de doelgroep en/of financiële beheersing. Ook voor deze in dit onderzoek betrokken gemeenten geldt dat ze er zeker nog niet zijn en het leerproces verder gaat. Daarnaast blijft voorzichtigheid bij interpretatie van cijfers evenwel geboden, omdat vanaf 2020 door COVID-19 vertekeningen ontstaan. Zo zijn er meerdere signalen zijn dat de uitstroom uit de jeugdzorg trager verloopt dan verwacht (AEF, 2020, p. 14, beleidsmedewerker Utrecht). In dit hoofdstuk is per gemeente een portret gemaakt van de wijze waarop zij jeugdhulpverlening organiseren en sturen. We hebben dat gedaan aan de hand van de verzamelde documentatie, informatie uit de zelfevaluatie en gevoerde gesprekken per gemeente.

7.1. Deventer: Van Wieg naar Netwerk

Auteurs: Renske van der Gaag; Marije Voorwinden en Jan-Kees Helderman

Jeugdhulp in Deventer in cijfers

De inwoners van Deventer

Deventer is een middelgrote gemeente met iets meer dan 100.000 inwoners (CBS, 2020) bestaande uit zeven kernen (Deventer, Colmschate, Schalkhaar, Bathmen, Diepenveen, Lettele, Okkenbroek) (Atlas Leefomgeving, 2011). De gemeente maakt deel uit van de jeugdhulpregio IJsselland (Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle).

Bijna een kwart van de Deventer bevolking is tussen de 0 en 18 jaar oud (24%), ongeveer de helft tussen de 18 en 65 (48%) en iets meer dan een kwart is ouder dan 65 (28%)[3]. De bevolking van Deventer krimpt met 0.3% per jaar. Deventer is een gemeente met relatief lage sociaaleconomische status, ook ten opzichte van gemeenten van vergelijkbare grootte (CBS, 2018). Het aandeel van de bevolking met een relatief laag opleidingsniveau (basisonderwijs, VMBO en eerste drie leerjaren HAVO / VWO) ligt met 158 op 1000 inwoners iets hoger dan het landelijk gemiddelde van 145 op 1000 inwoners (CBS, 2019). Het gemiddeld huishoudinkomen in Deventer ligt met €40.100 iets lager dan het Nederlandse gemiddelde van €43.000 (CBS, 2018). Bijna één op de zes kinderen groeit op in een eenoudergezin (17% tegenover 16% landelijk) en één op de zeventien kinderen leeft in een gezin dat moet rondkomen van een uitkering (6% tegenover 7% landelijk)[4]. Het percentage vroegtijdig schoolverlaters is met 2% vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde (2%)[5]. De gemeente hoort bij de 20% gemeenten met de laagste gestandaardiseerde mediaan inkomens (middelste inkomen) van alle gemeenten in Nederland en bij de 30% gemeenten met het hoogste percentage kinderen dat in armoede een jaar of langer in armoede leef (CBS, 2019).

Gebruik van jeugdhulp

Deventer is qua beroep op de jeugdhulp redelijk vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde. In 2020 had bijna één op de tien jeugdigen in Deventer jeugdhulp (10% tegenover 11% in Nederland) en één op de honderd jeugdigen maakt gebruik van jeugdhulp met verblijf (1% zowel in Deventer als landelijk)[6].

3 www.waarstaatjegemeente.nl, 2020a.
4 www.waarstaatjegemeente.nl, 2018.
5 www.waarstaatjegemeente.nl, 2015.
6 www.waarstaatjegemeente.nl, 2019a.

Iets minder dan vier op de vijf gezinnen maakt geen gebruik van voorzieningen in het sociaal domein (78% tegenover 80% landelijk). Huisartsen zijn met 1.217 verwijzingen de grootste verwijzers, gevolgd door de Gemeente (1.073) (Regio IJsselland Monitor (RIJM), 2021). Een aantal aanbieders ziet dat vormen van zwaardere hulpverlening vanuit de Gemeente Deventer minder gebruikt worden. Ook hier geldt weer dat deze cijfers nog niet zoveel zeggen. Onderzocht moet worden of dit veroorzaakt wordt door te stringent doorverwijzen of dat daadwerkelijk door via preventie en goed georganiseerde lichte ambulante ondersteuning minder doorverwijzing nodig is.

Tevredenheid en resultaten

Stichting Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) noteert dat vertrouwenspersonen van het AKJ in 2019 contact hadden met 11 individuele cliënten.[7] Negen cliënten kwamen met in totaal 11 klachten over de jeugdhulpverlening in de gemeente Deventer. Deze klachten gingen met name over bejegening, genomen beslissingen, de uitvoering van jeugdhulp en de bereikbaarheid van hulpverleners. Deze klachten zijn wel bij het AKJ geregistreerd, maar het is onduidelijk in hoeverre klachten ook bekend waren bij de gemeente (doorgegeven door cliënt) en of hier iets mee gedaan is. Het beeld over cliënttevredenheid lijkt gemengd, deels tevreden, deels niet. Aantekening hierbij is dat de respons wel laag is, dus dat mogelijk echt zicht op tevredenheid ontbreekt.

De Deventer visie op de jeugdhulp: van wieg naar werk

Deventer voor de transitie

De gemeente Deventer kent reeds een lange geschiedenis van wijkgericht werken welke terug gaat tot de stadsvernieuwing in de jaren tachtig van de vorige eeuw en de sociale vernieuwing van de jaren negentig. Waar we nu spreken over het zogenaamde 'voorliggend veld' of het informele of sociale (wijk)netwerk, bestond dit in Deventer al veel langer. De transformatie van de Deventer jeugdhulp, waar reeds in 2009 aan werd begonnen, bouwde hierop voort. De bedoeling van de Jeugdwet sloot in die zin dan ook naadloos aan op wat men in Deventer al deed. Het ontwikkelen van de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp werd consequent beredeneerd vanuit een reeds sterk ontwikkelde preventieve aanpak van jeugd- en gezinsproblematiek. Preventie moet hier in de brede betekenis worden opgevat. Het aanbieden van lichte ambulante ondersteuning kan preventief zijn voor het beroep op zwaardere vormen van gespecialiseerde jeugdzorg (actieve preventie).

Al ver voor de invoering van de Jeugdwet in 2015 stond er in Deventer een stevig netwerk van buurthuizen, buurtzorg en kinder- en jongerenwerk. Het ontwikkelen van de gemeentelijke visie 'Van Wieg naar Werk' startte in 2009/2010 en bouwde voort op de ontwikkeling van het CJG als netwerkorganisatie *pur sang*. Het Deventer CJG was een netwerkorganisatie, bestaande uit het Bureau Jeugdzorg, onderwijspartijen (PO en VO), de politie, de Jeugd Gezondheidzorg, welzijnsorganisaties, huisartsen, zorgaanbieders en de Kraamzorg. Anders dan in veel andere gemeenten had Deventer al in vroeg stadium besloten om organisaties binnen het CJG niet samen te brengen op één fysieke locatie of binnen één organisatie, maar om zich vooral te richten op een netwerk van samenwerkende organisaties op basis van korte lijnen. Daarbij werd zorgvuldig gekeken naar de samenstelling van deze netwerken. De keuze voor netwerkpartijen werd afgeleid van de kenmerken of componenten van maatschappelijke problemen die moeten worden aangepakt en niet van het toevallig beschikbare institutionele aanbod. Ook de eerste monitor Jeugd in Beeld stamt uit deze beginperiode (2010) en deze had destijds al een belangrijke functie om zicht te krijgen op de belangrijkste aandachtspunten en karakteristieken van vraag naar jeugdhulp. Jeugd in Beeld is een populatie monitor en heeft nog altijd een belangrijke functie in het signaleren en monitoren van de gezondheids- en welzijnssituatie van de Deventer jeugd in al zijn facetten (van consultatiebureau tot uiteindelijk jeugdzorg). Over het belang daarvan merkt de Teammanager Toegang Jeugd op:

7 Jaarrapport AKJ Toegang Gemeente Deventer, 2019.

"We hebben niet het kind met het badwater weggegooid bij de decentralisatie. Veel andere gemeenten hebben moeite om hun jeugd in beeld te krijgen. Wij hadden ze al in beeld. Dat is een van onze grootste krachten geweest. En voordat ik naar de gemeente ging, was de gemeente al jaren bezig om in samenwerking met school, zorgaanbieders, bureau jeugdzorg een goed visie stuk op te zetten (...) waardoor de transitie soepeler verliep." – Teammanager Team Toegang Jeugd

Ontwikkeling van visie op jeugdhulp

De visie 'Van Wieg naar Werk' sluit aan op de hierboven genoemde bredere visie op preventie in het sociaal domein en is sinds de eerste ontwikkeling in 2010 voortdurend doorontwikkeld. Van Wieg naar Werk bestrijkt het hele speelvel van geboorte tot werk maar ook van het 'gewone' leven tot noodzakelijk gebruik van de jeugdhulp. Deventer ziet jeugdhulp als een sluitstuk dat idealiter geen onderdeel zou moeten uitmaken van het 'gewone' leven. Door te investeren op verschillende manieren aan de voorliggende schakels aan jeugdhulp kan jeugdhulp mogelijk voorkomen worden. Inmiddels is Deventer toe aan de vijfde versie van dit leidende principe in de Deventer aanpak. Het consequent vasthouden en teruggrijpen op deze visie bevordert de samenwerking tussen betrokken partijen enorm, niet alleen binnen de jeugd.

"Omdat we een grotere visie hebben Van wieg naar werk, en een kleiner beleidsplan jonge kind, wat gestoeld is op Van Wieg naar werk, werkt dat makkelijker. Er is nooit gedoe over dat we de verkeerde kant op gaan. We hebben hetzelfde beeld voor ogen, een gedeelde visie. Dat helpt, daar hoeven we het niet met elkaar over te hebben." - Directeur Samenwerkingsverband PO

Daarnaast is er een uitvoeringsplan om de visie te operationaliseren en te implementeren. Belangrijke uitgangspunten bij de visie zijn dat ondersteuning gericht moet zijn op het *versterken van het normale leven van jeugdigen en hun ouders* en dat er alleen, maar wel *vroegtijdig, ondersteuning* geboden moet worden wanneer ouders en jeugdigen en hun netwerk dit niet zelf voor elkaar krijgen. Belangrijke onderdelen hierbij zijn normaliseren in plaats van medicaliseren van problemen en doen wat nodig is[8]. De gemeente zet daarbij in op een 'voldoende stevig pakket aan (preventieve) basis- en algemene voorzieningen, vroegtijdige en adequate ondersteuning' die aansluiten op de leefwereld van jeugdigen en binnen hun normale leven passen.[9] Naast een goede toegang, betekent dit ook gericht samenwerken met *'zorgaanbieders die werkelijk willen innoveren in hun zorgaanbod'*.[10]

De visie zelf richt zich sterk op het op één lijn krijgen van verschillende partijen in het denken en handelen rondom jeugdhulp en het bredere sociale domein. Bijvoorbeeld, wat betreft normaliseren van problemen, preventie, maatwerk, samenwerking tussen verschillende partijen en domeinen, doorverwijzen en het inzetten van 1 huishouden, 1 plan, 1 contactpersoon. In de praktijk blijkt de nadruk inderdaad te liggen op het bieden van laagdrempelig hulp of ondersteuning in het voorliggend veld en in het Team Toegang Jeugdhulp. Een fundamenteel onderdeel van de Deventer visie is dat hulpverleners vooral 'passanten' moeten zijn in het leven van jeugdigen en hun ouders.

De visie blijkt duidelijk en wordt breed gedragen. Ook de aansluiting op de visie binnen het bredere sociale domein blijkt helpend:

"Een voorbeeld daarvan is dat ik vanuit het samenwerkingsverband PO ook in de stuurgroep VVE zit. In die stuurgroep zitten mensen van de kinderopvang, GGD en Raster. Omdat we een grotere visie hebben Van wieg naar werk, en een kleiner beleidsplan jonge kind, wat gestoeld is op Van Wieg naar Werk, werkt dat makkelijker. Er is nooit gedoe over dat we de verkeerde

8 Doen wat nodig is wordt in het Uitvoeringsplan Van Wieg naar Werk een keer genoemd, maar komt in de gesprekken vaak terug.

9 Uitvoeringsplan, pp. 4.

10 Uitvoeringsplan, pp. 11.

kant op gaan. We hebben hetzelfde beeld voor ogen, een gedeelde visie. Dat helpt, daar hoeven we het niet met elkaar over te hebben." – Directeur Samenwerkingsverband PO

Het daadwerkelijk bieden van laagdrempelige - niet geïndiceerde - ondersteuning (dicht bij het normale leven van gezinnen) wordt gezocht in het organiseren van preventie in het voorliggend veld, een goede en deskundige Toegang tot de jeugdhulp en goede samenwerking met onderwijs en andere verwijzers naar jeugdhulp (huisartsen). Monitoren moet helpen om zicht te houden het realiseren van doelstellingen.

Sommige aspecten van de visie blijken in de praktijk minder ver ontwikkeld of toch anders uitgewerkt. Zo werken verschillende partijen weliswaar met ondersteunings- of perspectiefplannen voor cliënten, maar blijkt het principe van 1 huishouden, 1 plan, 1 contactpersoon vanuit de visie nog niet breed ingezet. Ook monitoring gebeurt vooralsnog meer vanuit een financieel perspectief (backoffice), ondersteund door zogenaamde kwartaalgesprekken met aanbieders. Monitoring op resultaten en maatschappelijke impact en het daadwerkelijk realiseren van doelstellingen als zelfredzaamheid en tevredenheid is nog minder ver ontwikkeld. De monitor Jeugd in Beeld wordt gebruikt om richting te geven aan preventie en hulp die naar verwachting nodig is.

Uitproberen in projecten

Het beleidskader en uitvoeringsplan van de visie 'Van Wieg naar Werk' (2019; 2020) bij de visie zijn sterk projectgericht. Per onderwerp worden verschillende projecten genoemd die moeten helpen om de visie ten uitvoer te brengen. Projectgericht experimenteren blijkt inderdaad één van de pijlers van de Deventer werkwijze:

"Wat wij niet doen is heel veel pagina's schrijven aan beleid, maar vooral dingen met elkaar uitproberen. (...) Wat ik het mooiste vind, is dat we vanaf de eerste week van 2015 met mensen om de tafel zaten om te bespreken wat te doen. Hier kwamen dingen uit als inzet van jeugdconsulent en onderwijsconsulent. Wij proberen dingen. En ik vertrouw die werkers volledig, daar is geen discussie over. Als zij aangeven dat bepaalde dingen niet werken, dan geloof ik dat. Dat is de basis van hoe je samenwerkt met elkaar."
– Beleidsmedewerker Jeugd, Gemeente Deventer

Nieuwe aanpakken die vanuit de praktijk worden aangedragen of vanuit de visie van belang lijken, worden in grotere driejarige projecten of kleinere projecten uitgeprobeerd.

"Wat betreft de projecten, we hebben nu een bedrag voor tijdelijke projecten staan voor 3 jaar lang. Als het goed werkt, dan is het de bedoeling dat een project structureel wordt gemaakt. We zitten nu in de fase van evaluatie, wat werkt en werpt vruchten af. Nu zitten we in een fase waarin we moeten beslissen waar we mee verder gaan en wat het oplevert." – Financieel adviseur, Gemeente Deventer

Projecten worden op subsidiebasis gefinancierd, niet op basis van inkoop. Als projecten goed werken worden ze onderdeel worden van de reguliere werkwijze. Projecten die niet lopen worden tussentijds aangepast of stopgezet. Dit stopzetten is ook al daadwerkelijk een aantal keren gebeurd. Verschillende partijen benadrukken het belang van de korte lijnen bij de financiering van projecten maar ook van maatwerk:

"Dat is de kracht van Deventer. We werken niet volgens hele plannen, en dat werkt prima. Ik bel [beleidsmedewerker] met: dit is er nodig. Dan is er geen gezeur en kan het snel op worden gezet. En als het niet werkt, dan stoppen we er weer mee. Dat maakt wel dat wij aan de voorkant relatief veel geld kwijt zijn." – Teammanager Team Toegang Jeugd, Gemeente Deventer

Ook verschillende aanbieders herkennen dit en benoemen daarnaast dat de bereidheid om nieuwe aanpakken op kleinere of grotere schaal uit te proberen fijn is en ook werkt.

Betrokkenheid van aanbieders en burgers bij visievorming
De gemeente heeft al bij de ontwikkeling van het Centrum voor Jeugd en Gezin in 2007 actief partijen betrokken. Ook uit een bijlage in het Beleidskader Van Wieg naar Werk (2019) blijkt dat met een groot aantal partijen - jeugdzorg-aanbieders, onderwijs, leerplicht, veiligheid, Raad voor de Kinderbescherming, Werktalent, maar ook de eigenaren van een speeltuin waar één van de projecten plaatsvindt, gesproken is voor de ontwikkeling van het beleidskader. Deze betrokkenheid en samenwerking in de ontwikkeling en uitvoering van de visie wordt ook beaamd door aanbieders van jeugdzorg.

"En visievorming, daar word je heel actief in betrokken. Ook vrij vroeg. Dat wordt ook gebruikt. Dus je herkent ook altijd aan het eind als het visiestuk ligt, dan herken je de processen."– Regiomanager Jeugdhulp.

Het betrekken van burgers en cliënten is in de praktijk ingewikkeld. De gemeente Deventer heeft een Adviesraad Sociaal Domein welke officieel de belangen van burgers en cliënten binnen het sociaal domein vertegenwoordigt. Hoewel de adviesraad ook betrokken is bij de ontwikkeling van de visie Van Wieg naar Werk blijken er in de praktijk nauwelijks cliënten en burgers uit de doelgroep in de adviesraad te zitten. Bij de monitoring die de basis vormt voor verdere visieontwikkeling wordt wel nagedacht over het zicht krijgen op de ervaringen van de verschillende doelgroepen, maar dit blijft een punt van aandacht evenals een betere vertegenwoordiging en afspiegeling van burgers en cliënten binnen de adviesraad.

Actief betrekken van Gemeenteraad
Beleidsambtenaren van de gemeente hebben de Deventer gemeenteraad al in een vroegtijdig stadium meegenomen in de ontwikkeling van het Deventer jeugdstelsel. Dit ook om het belang van preventie en het belang van de inwoners van de gemeente te benadrukken en hiermee voor zover mogelijk incidentenpolitiek te voorkomen. Veel gemeenteraadsleden zijn al vanaf 2015 of eerder betrokken en kennen het dossier dus goed.

"We hebben Sociaal Actueel in leven geroepen voor de transitie. Daar werden raadsleden bijgepraat. Soms met een agenda, soms niet. Bij iedere stap werden ze betrokken. Vanaf 2015 is Sociaal Actueel gebleven. We informeren de Raad continu over de stand van zaken. De Raad heeft ook korte lijnen met ons als ambtenaren. Inmiddels is het contact onderling wel wat minder frequent dan eerst. Maar voor 2013 vond ik de afstand tussen de Raad en beleid groter dan vanaf 2013 en nu. Er is een andere dynamiek gekomen. Juist door Sociaal Actueel. Juist omdat zij zich als Raad verantwoordelijk voelen dat het goed gaat met de inwoners van Deventer." – Beleidsmedewerker Jeugd, Gemeente Deventer

De samenstelling van de gemeenteraad en de gemeentelijke politieke verhoudingen zijn redelijk stabiel. Wel merken ambtenaren op dat de samenwerking met de raad en het College ook afhankelijk is van de wethouder met de portefeuille jeugdhulp. Op dit moment heeft de gemeente een wethouder met zowel de portefeuille onderwijs als jeugdhulp. Dat bevordert het nadenken over de samenhang tussen beide domeinen.

Inrichting van de Jeugdhulp in Deventer

Team Toegang Jeugd
De gemeente Deventer heeft veel geïnvesteerd in het neerzetten en verder ontwikkelen van het Team Toegang Jeugd. De toegang tot jeugdhulp wordt in het verlengde van het sterke accent op preventie breed geïnterpreteerd. Naast een Toegang bestaande uit 20 medewerkers met verschillende achtergronden (15.4fte) met daarachter een schil van gespecialiseerde hulpverleners van verschillende aanbieders met vrije rol, werken drie jeugdconsulenten (1,3

fte) vanuit Team Toegang bij verschillende huisartsenpraktijken voor snelle laagdrempelige GGZ-hulp en onderhouden jeugdhulpverleners Onderwijs (1,9 fte) vanuit dit team de relatie met het onderwijs onderhouden. De Team manager van Team Toegang is in dienst van de gemeente, de overige medewerkers werken op inleenbasis (vanuit subsidierelatie) voor Team Toegang Jeugd. Deze jeugdhulpverleners onderwijs en jeugdconsulenten werken bewust vanuit Team Toegang Jeugd. Dat geeft hen professionele ruimte en mandaat ten opzichten van scholen en huisartsen. De financiering gaat wel veranderen. Medewerkers van Team Toegang Jeugd en de Jeugdhulpverlener onderwijs komen met ingang van 2022 in dienst van de gemeente. Voor de jeugdconsulenten en de GESP'ers (5,9 fte) blijft de constructie op inleenbasis behouden.

De twintig medewerkers van Team Toegang zijn in dienst van de gemeente en kunnen zelf een uitgebreide screening doen en naar eigen inzicht tot vijf gesprekken inplannen als zij denken dat een gezin hiermee geholpen. Ze zijn geschoold in het geven van trainingen en sociaal pedagogische ondersteuning ('Ouderschap blijft', 'Echtscheiding en jij') en kunnen waar nodig doorverwijzen naar verschillende algemeen toegankelijke, maatwerk- of individuele voorzieningen. Om het Team Toegang is een gespecialiseerde schil georganiseerd van 11 gespecialiseerde jeugdhulpverleners (5.9fte) van verschillende aanbieders (GESP'ers, met achtergronden in o.a. jeugd en opvoedhulp, jeugdverslaving, jeugd-ggz, LVB-problematiek)[11], op 'leenbasis' werkzaam vanuit Team Toegang Jeugd maar ook werkzaam bij de aanbieder, die zonder diagnose, protocollen en richtlijnen ruimte krijgen om met een gezin op zoek te gaan naar wat voor hun problematiek werkt.

11 Tactus,1fte, verdeeld in 2x ½ fte; Pactum, 2fte, verdeeld in 2x 0,67 fte en 2x 0,33 fte; Dimende, 1fte, verdeeld in 2x ½ fte; Accare, 1fte uitgevoerd door een persoon; Ambiq, 0,88 fte, uitgevoerd door 2x 0,44 fte.

"De meesten hebben hun weg gevonden om vrijer te werken. Ze vinden het fijn niet alles op papier te hoeven zetten, en gebruiken de tijd die ze over houden om met de cliënt aan de slag te gaan. In het begin waren er wel mensen die het verschrikkelijk moeilijk vonden om reglementen en protocollen los te laten. Zij hadden vragen als: 'hoe veel sessies mogen we houden?', 'moeten we nu afsluiten? , 'moet ik nu evalueren?'. Maar ik zag toch binnen de kortste keren dat ze inzagen dat het bijvoorbeeld effectiever kan zijn om een half jaar met een kind te gaan mountainbiken in plaats van 10 behandelsessies. En een ander kon moeilijk ingang vinden bij vader, zag een hengel in de schuur staan, en is met vader gaan vissen [de hulpverlener in kwestie had zelf nooit gevist en kon de hengel declareren]. Dat soort dingen hoor ik terug uit het GESP'er team. Dat ze het leuk vinden niet aan een vaste methodiek te zitten en dat je de tijd mag nemen." – Teammanager Team Toegang Jeugd

Deze discretionaire aanpak voorkomt volgens meerdere geïnterviewden onnodige diagnoses, labels en onnodig tijdschrijven en zorgt ervoor dat hulpverleners ook meer tijd hebben voor gezinnen. Bijvoorbeeld, bij een vermoeden van autistisch spectrum stoornis (ASS) kan een GESP'er aan de slag gaan met jeugdige en ouders met methoden die vaak helpen bij ASS zonder dat hier een diagnose (label) voor nodig is. Vaak wordt dan snel duidelijk of dit een gezin helpt of dat er meer hulp nodig is. Zo hoeven gezinnen niet op de wachtlijst en kunnen zij snel geholpen worden, waardoor escalatie van problematiek uitmondend in zwaardere zorg vaak voorkomen kan worden. De GESP'ers krijgen naar eigen zeggen alle ruimte voor eigen invulling en creativiteit. Als het nodig is om hele week bij gezin te zitten kan dit. Ook kunnen zij gezinnen in hun caseload behouden die af en toe contact nodig hebben waardoor zij niet meer via voordeur of wachtlijst hoeven maar laagdrempelig even of intensiever contact kunnen hebben.

"Cliënten weten je laagdrempelig te vinden. Ik werk hier nu 5 jaar. Ik krijg nu gezinnen die ik 2 jaar geleden begeleid heb, die mij opbellen voor hulp omdat hun kind bijvoorbeeld nu in de puberteit zit. Er is geen gedoe bij een

aanmeldcommissie, wachtlijsten en dergelijke. Mensen bellen je, je overlegt het in het Team Toegang, en dan kan begeleiding ingezet worden. Wat ik belangrijk vind, is dat regels losgelaten worden en dat je kan doen wat nodig is." – GESP'er , Team Toegang Jeugd

Daarnaast vinden zij het fijn dat waar bij het werk voor de specialistische jeugdzorg aanbieder de nadruk toch nog vaak ligt op het behandelen van specifieke (gedrags)problematiek, er binnen hun werk voor Team Toegang Jeugd meer ruimte en vrijheid is om ook ondersteuning te bieden bij andere problemen die in gezinnen spelen. Dit zijn vaak problemen die niet binnen een enkelvoudige diagnose passen maar wel voor onrust en stress zorgen in het gezin. Denk hierbij aan een gezin helpen bij contact zoeken met schuldhulpverlening om zo de financiën weer op orde te krijgen.

Multidisciplinaire afstemming en coördinatie

Team Toegang Jeugd kan bij casussen waar meerdere partijen bij betrokken zijn een Multidisciplinair overleg (MDO) plannen. Dit zijn overleggen die vaker voorkomen en vooral de communicatie tussen betrokken partijen onderling en het gezin moeten bevorderen. Bij de complexe casussen waarbij meerdere hulpverleners en toegangen rond ouders en kind betrokken zijn wordt een zogenaamd Beraad voor Extra Aandacht georganiseerd welke wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De BEA's worden ongeveer vijf keer per jaar georganiseerd en georganiseerd door de regievoerder van een casus. Reguliere MDO's komen vaker voor.

Samenwerking met specialistische jeugdzorgaanbieders

Al vanaf het begin van de transformatie zijn aanbieders actief betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van de plannen. De gemeente werkt nauw samen met gecontracteerde aanbieders. De aanbieders, zowel klein als groot, benoemen dat ze zich serieus genomen voelen door de gemeente. De 'korte lijntjes' tussen gemeente, aanbieders en andere partijen worden veelvuldig genoemd als een essentieel onderdeel van deze samenwerking. Dit geldt ook voor de samenwerking tussen aanbieders onderling. Een vrijgevestigde praktijkhouder merkt op:

"Daarin hebben wij ons als vrijgevestigde aanbieders eigenlijk wel net zo serieus genomen gevoeld als de grote aanbieders. En ik heb eigenlijk ook altijd wel het idee dat zowel vanuit de gemeente als vanuit de aanbieders onderling iedereen zijn taak heeft en zijn steentje bijdraagt (...) Iedereen doet waar hij goed in is. En dat stralen de aanbieders naar elkaar uit, maar ook de toegang, de backoffice. Het gaat om de inhoud en niet om andere dingen."
– Praktijkhouder vrijgevestigde praktijk

De samenwerking met aanbieders is op verschillende niveaus formeel en informeel ingebed. Opvallend is de laagdrempelige toegang voor aanbieders van de Backoffice van de gemeente. In de samenwerking tussen de aanbieders en de gemeente staat 'de inhoud', dus de kwaliteit van de jeugdhulp en de behoeften van de inwoners, volgens de verschillende partijen voorop. Eens in het kwartaal vindt er een overleg plaats met gecontracteerde aanbieders waar de meeste zorg van afgenomen wordt. Tijdens dit overleg wordt besproken wat goed gaat in de hulpverlening, en wat beter kan. Dit overleg wordt door aanbieders en gemeente als prettig ervaren. Daarnaast verloopt financiering van zorg, projecten of maatwerk ook via korte lijnen en dat de gemeente hierin een betrouwbare partner is. Als de toezegging is gedaan, dan staat deze ook en dan kunnen aanbieders in principe van start. Aanbieders geven ook aan dat de verhoudingen tussen aanbieders veranderd zijn door de werkwijze in Deventer:

"Dat vind ik in Deventer echt opvallend, juist ook met de GGZ, met de jeugdzorg. Maar ook gewoon goed in de samenwerking. Dus je bent aanvullend op elkaar dus je probeert ook wel samen die dienstverlening te regelen. Dus dat vind ik zelf in Deventer wel echt heel mooi geregeld. Ik heb nog nooit zoveel samengewerkt als de afgelopen jaren en zitten samen in allerlei overleggen. Dus we zijn elkaar leren begrepen. Dat vind ik echt wel heel positief."
– Manager aanbieder hulp bij LVB

Op uitvoerend niveau zijn de aanbieders in de Team Toegang vertegenwoordigd via de GESP'ers. De GESP'ers werken op uitleenbasis vanuit de aanbieders op basis van hun specifieke expertise. Zij zijn nadrukkelijk geen vertegenwoordiger van deze aanbieders maar dragen zo wel bij aan de verbinding tussen de gemeente, Team Toegang en de aanbieders en tussen aanbieders onderling. Aanbieders merken ook het voordeel van het inzetten van GESP'ers, onder andere in de selectie van cliënten die bij hen terecht komen:

"En daardoor werkt het naar twee kanten. We doen aan coaching van de mensen van de Toegang. Ze gaan soms samen naar gesprek waardoor mensen van de toegang ook zeggen van 'wat stellen jullie andere vragen dan wij'. Dus daar leren we van. Maar ook dat soms dus cliënten helemaal niet bij ons terechtkomen omdat daar gewoon een paar gesprekken door GESP'ers zijn gedaan samen met iemand van de Toegang waardoor het eigenlijk al heel snel echt goed in procesverwerking zit en dat er dan ook echt klanten bij ons komen waarvan je denkt van die horen ook bij ons." – Regiomanager Jeugdhulp

Een andere aanbieder ziet jeugdigen uit Deventer in vergelijking met andere gemeenten ook minder gebruik maken van hulptrajecten voor jeugd met zware psychische problemen. Hier is echter niet onderzocht of dit te maken heeft met in een eerder stadium lichte ambulante ondersteuning bieden, of dat jeugdigen niet doorverwezen worden.

Samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is een van de belangrijke thema's binnen de gemeentelijke visie. Deze samenwerking is opgenomen in de visie naar aanleiding van het thuiszitterspact en de wens dit niet enkel als probleem binnen onderwijs te behandelen. Een belangrijk aspect hierbij is dat Deventer tot voor kort slechts met één schoolbestuur voor het Voortgezet Onderwijs te maken had (het Etty Hillesum lyceum). Sinds 2020 zijn er twee schoolbesturen. De samenwerkingsverbanden voor het Primair en Voortgezet Onderwijs werken alleen binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Deventer.

De gemeente heeft gekozen deze samenwerking te versterken door Jeugdhulpverleners Onderwijs in te zetten die op ambulante basis tussen onderwijs en de Toegang Jeugd versterken. Deze ambulante inzet was een bewuste keuze in het kader van het normaliseren van problemen. De jeugdhulpverleners hebben de taak de verbinding tussen Team Toegang en onderwijs te verstevigen. Zij zijn sinds september bezig met kennismaking met aanbieders, de samenwerking met leerplicht en de samenwerking met andere partners om de school heen. De directeuren van de samenwerkingsverbanden PO en VO zijn positief over deze ontwikkeling. De consulenten kunnen daadwerkelijk helpen om onderwijs en jeugdhulp te verbinden om zo beter zicht te krijgen op wie waarvoor benaderd kan worden. Zij merken ook verschil tussen scholen in Deventer, die allemaal een jeugdhulpverleners hebben en scholen buiten Deventer (met leerlingen uit Deventer) die dit niet hebben. Wel blijft het in de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs zoeken onder welk budget projecten nu precies vallen - jeugdhulp of passend onderwijs. Dit speelt met name voor de zogenaamde cluster 3 kinderen. Daarnaast wordt ook opgemerkt dat onderwijs en jeugdhulpverlening (en ook veiligheid) toch nog altijd twee verschillende werelden zijn met ieder hun eigen taal en primaire focus.

Samenwerking huisartsen en jeugdhulp

Een ander belangrijk aandachtspunt van de gemeente is de samenwerking en verbinding met andere onafhankelijke verwijzers naar jeugdhulp waaronder de huisartsen. Eerder verwezen veel huisartsen direct door naar de Jeugd-GGZ. Inmiddels zijn er drie jeugdconsulenten - gedragswetenschappers en GZ-psychologen - die gezamenlijk 56 uur per week bij negen huisartsenpraktijken aanwezig zijn. Zij hadden in 2020 contact met 358 gezinnen. Huisartsen van deze praktijken, maar ook van andere praktijken waar de jeugdconsulenten niet zitten kunnen jeugdigen met psychische of mentale klachten zonder diagnose doorverwijzen. Dit lijkt vruchten af te werpen. Waar huisartsen in het verleden snel naar de GGZ doorverwezen, komen jeugdigen nu bij de jeugdconsulent terecht. Met hun achtergrond zijn deze jeugdconsulenten in staat om een bredere uitvraag te doen waardoor jeugdigen minder snel naar de specialistische jeugd GGZ hoeven te worden doorverwezen.

Samenwerking met de veiligheidsketen

De gemeente Deventer is onderdeel van de Veilig Thuis (VT)-regio IJsselland. De samenwerking tussen VT en Deventer verloopt goed, omdat er korte lijnen zijn. Deze korte lijnen worden onder andere gefaciliteerd doordat de manager bij Veilig Thuis eerder zelf eerder als gezinsvoogd bij Bureau Jeugdzorg werkte en vanuit die hoedanigheid veel hulpverleners en leidinggevenden kent, maar ook bewust gecreëerd door detachering van een medewerker vanuit Team Toegang Jeugd bij VT. De verbindingen worden makkelijk gelegd en blijven bestaan, doordat er continuïteit is in hulverleners. Deskundigheidsbevordering op veiligheid bij de medewerkers van het Team Toegang heeft de samenwerking met Deventer vergemakkelijkt. Dit maakt het voor VT gemakkelijker om zaken waar sprake is van kindermishandeling door te zetten naar de toegang. Team Toegang Jeugd is in 2015 opgebouwd vanuit het CJG-netwerk waar veiligheid reeds onderdeel was van de expertise van deelnemende partijen als de jeugdbescherming (JbOV) en in mindere mate van partijen als MEE, De Kern en Carinova.

"Wat meespeelt is dat bij de Deventer mensen zitten met kennis. Mensen die in het verleden al verbonden waren met het sociaal domein. Dat zien we vanuit VT. Als we een zaak met kind-factoren doorzetten naar de toegang, dan weet je dat de professionals het goed aan kunnen. Dat wil nog wel verschillen per gemeente, omdat het moeilijk is om goede mensen aan te trekken voor de sociale teams." – Manager VT

Uit die vroeg opgedane expertise op veiligheid binnen het Deventer CJG-netwerk is bijvoorbeeld de pilot 'politiekids' ontwikkeld. In drie wijken in Deventer trekken politie, jeugdgezondheidszorg en kinder- en jongerenwerk samen op in het ontwikkelen van een preventieve aanpak die beoogt bij te dragen aan een goed opvoedklimaat om zo de kans op jeugdcriminaliteit te verkleinen en sportiviteit en bewegen te stimuleren. Deze pilot heeft ook als achterliggend doel de netwerken van professionals in de wijk te versterken. Omdat de gemeente Deventer veel expertise op veiligheid beschikbaar heeft in het Team Toegang Jeugd hoeft er nauwelijks met het drangkader te worden gewerkt. Bij opschaling komt een gezin of jeugdige gelijk in het dwangkader dat wordt uitgevoerd vanuit Jeugdbescherming Overijssel. De gemeente heeft goede afspraken over warme overdracht bij een opgelegde maatregel. Afschaling verloopt soms lastiger en naar het oordeel van het Team Toegang soms te snel. Jeugdbescherming schaalt een casus bijvoorbeeld al na een jaar af, terwijl Team Toegang weinig verandering ziet in de situatie:

"Zij plaatsen dan een kind weer terug in huis, terwijl wij meldingen krijgen van de bovenburen. Dat is heel naar. En vervolgens moeten wij veel hulpverlening inzetten. Dan vind ik niet dat je kan zeggen dat het gezin het kan redden. Dat is wel een discussie die we met de Raad hebben. Als zij besluiten dat er geen OTS meer opgelegd hoeft te worden, dan wensen wij ook geen lijstje met ondersteuning dat verplicht ingezet moet worden." – Teammanager Team Toegang Jeugd, gemeente Deventer

Vanaf 2018 is er eens in het kwartaal een overleg vanuit de gemeente met de drie GI's in de regio: Jeugdbescherming Overijssel, de William Schrikker Groep en het Leger des Heils. Hier worden thema's besproken als: de inzet van jeugdhulp en voorliggende voorzieningen, ontwikkelingen binnen de GI's en gemeente, regievoering, samenwerking onderling en met partijen als de Raad voor de Kinderbescherming en Veilig Thuis, ervaringen met zorgaanbieders. Deze overleggen zijn er om de hulp aan jeugdigen met een jeugdbeschermings- en of jeugdreclasseringsmaatregel beter te organiseren, specifiek als het gaat over de aansluiting met het lokale veld.[12]

Doorgaande lijn hulp 18-/18+

Het beleidskader van de gemeente uit 2019 definieert jongeren als 'alle inwoners van Deventer tot 27 jaar' om zo ontwikkelingen beter in samenhang te

12 Uitvoeringsplan Van Wieg naar Werk 5.0, 2020.

kunnen zien met het sociaal domein en de participatiewet waarbinnen de groep van 18 tot 27 jaar ook als jongeren worden gezien.[13] Wel wordt aangegeven dat deze definitie verder geen gevolgen heeft toegang voor voorzieningen tot de jeugdwet aangezien deze wettelijk vastgelegd op de leeftijd van 18 jaar. In 2017 heeft de gemeenteraad een motie aangenomen over het soepel doorlopen van een zorgarrangement voor jongeren die 18 jaar worden. Naar aanleiding hiervan is er een samenwerkingsconvenant opgesteld met jeugdpartners over de wijze waarop zij omgaan met jongeren over wie zorgen bestaan over de overgang naar volwassenheid. Het doel van het convenant is om deze kwetsbare doelgroep te ondersteunen om alle leefgebieden zelfstandig op orde te krijgen en integraal samen te werken in de overgang van jeugd naar de wettelijke volwassenheid.[14] In de praktijk komt dit vooral neer op daar waar nodig ruimte maken voor maatwerk vanuit het maatwerkbudget (zie 5. Financiering, inkoop en contractering). Aanbieders zelf geven aan dat hier ook een opdracht voor hen ligt.

Financiering, inkoop en contractering

Inkoop van jeugdhulp

De gemeente Deventer valt onder de Regio IJsselland maar kiest nadrukkelijk een eigen koers. De inkoop gebeurt in principe met de regio en zorgaanbieders hebben contracten met de regio, maar de gemeente wijkt hierin wel af van het regionale inkoopmodel. De regio zelf hanteert een semi-open contractering waarbij twee keer per jaar nieuwe aanbieders mogen toetreden na een toetsing op kwaliteit.[15] De financiële solidariteit over 85% van het budget, zoals in het Regionaal Transitie Arrangement is afgesproken, is (mede op initiatief van Deventer) in 2017 losgelaten.[16] De gemeente Deventer geeft zelf ook aan dat zij hun eigen koers varen:

"De inkoop doen we samen met 11 andere gemeenten [Regio IJsselland]. Daarin zijn we ook eigenwijs. Afgelopen jaar zijn we sterk afgeweken van het regionale inkoopmodel. Er was sprake van een budgetsysteem, en een p x q systeem. Het was de bedoeling om weinig met p x q model te werken. Wij deden het juist andersom, en werken veel met het p x q model. In 2022 willen we [vanuit Regio IJsselland] volgens dat model gaan werken. [De Regio IJsselland is](...) al een tijd bezig met de ontwikkeling van [dit nieuwe] inkoopmodel." – Programmamanager Jeugd, gemeente Deventer

De contracten voor ingekochte jeugdhulp vanuit de Regio lopen nog tot 2021. Deze contracten zijn twee keer verlengd met de duur van een jaar. Bij de ontwikkeling van het nieuwe Inkoopmodel vanuit Regio IJsselland gaat de discussie ook over de duur van contracten binnen het nieuwe model. De gemeente Deventer pleit in deze discussie voor langere contracten van minimaal twee jaar om de belasting voor aanbieders te verminderen en meer tijd te hebben om met elkaar iets op te kunnen bouwen. Er zijn geen principiële bezwaren tegen regionale inkoop maar wel frustraties over te laag ingeschatte budgetten (op basis van de kosten per gemiddelde cliënt) in het regionale inkoopmodel. Regionale samenwerking moet in de visie van Deventer 'beleidsarm' worden ingericht om zo de lokale samenhang tussen inkoop en de wijze waarop de toegang is georganiseerd te behouden:

"Alleen er loopt wel iets voortdurend dwars door heen en dat is dat die regio's zich ook ontwikkeld hebben. We begonnen met een parttimer aan een bureau en het zijn nu hele afdelingen die ook hun eigen bestaansrecht hebben gecreëerd en ook met eigen beleid komen en daar worden ze deels ook in gesteund. Formeel niet, formeel hebben ze geen eigen beleid." – Regiomanager jeugd GGZ

De gemeente Deventer pleit om die reden zelfs nadrukkelijk voor één nationaal inkoopmodel waarmee voortdurend en terugkerend 'gesteggel' over tarieven zou kunnen worden voorkomen:

13 Beleidskader van Wieg naar Werk 2019-2022, versie 5.0, pp.4.

14 Convenant 18- /18+, 2017.

15 Inkoopstrategie Specialistische Jeugdhulp Regio IJsselland, 2017, pp. 17.

16 Regionale visie, 2016, pp. 10.

"Mijn dringende oproep is: kom met een landelijk model. In de regio zijn 60 mensen bezig met behulp van een inkoopbureau en externe bureaus om tarieven te onderzoeken. En dat gebeurt in alle regio's. Kom met landelijke tarieven en inkoopmodel. Dan hebben alle zorgaanbieders veel minder administratieve rompslomp. Dan kan er gewerkt worden met een automatiseringssysteem. Die inkoopmodellen leiden de aandacht af van wat nodig is, namelijk inhoudelijk zorg voor het kind. Nu zijn we alleen bezig met inkoopmodellen vertalen naar het kind. Die inwoners schieten hier niets mee op. Elke vier jaar switchen we weer naar een ander inkoopmodel." – Programmamanager Jeugd, Gemeente Deventer

De eigen koers van de gemeente Deventer botst met de meer regionale oriëntatie van andere gemeenten in de regio. Ook voor de jeugdzorgaanbieders is deze eigenwijze koers van Deventer niet altijd eenvoudig. Tegelijkertijd geven zij aan dat de Deventer houding ook helpt om de boel zo nu en dan op te schudden en dat zaken die in de regio besproken worden in Deventer 'al tien keer geregeld zijn', aldus één van de aanbieders.

Bedrijfsmatige aanpak

De Deventer werkwijze berust op een bedrijfsmatige aanpak waar op basis van kennis over de populatie (jeugd in beeld) en over de kosten van de zorg (backoffice; tarieven*aantal uren/etmalen, weten wat je uitgeeft) in vroegtijdig stadium wordt bijgestuurd.

"Wij weten wat bepaalde zorgtrajecten kosten. Wij staan nooit voor verrassingen. We weten aan de voorkant wat de zorg gaat kosten en of wij instemmen." (en later in het gesprek) "ik denk dat elke gemeente zou moeten weten wat ze uitgeven. Ik zit ook veel met onze regio, wat ik daar gemerkt heb, is dat er een gebrek is aan kennis op het gebied van monitoring. Dat ze weinig door hebben dat bepaalde casussen veel geld kosten, zo een ton. Die kennis ontbreekt. Dat deel is wel vertaalbaar naar andere gemeenten. Weet wat je uitgeeft, wat projecten kosten." – Medewerker Backoffice, Gemeente

Aandacht voor reële budgetten en het verminderen of ombuigen van het volume aan jeugdhulp leveren hierbij volgens de gemeente meer op dan keihard onderhandelen over elke cent.

Directe sturing op kosten aangevraagde jeugdhulp

Het verminderen of ombuigen van volume jeugdhulpgebruik gebeurt vooral aan de voorkant in het voorliggend veld, zoals ook duidelijk is in de visie van de gemeente. Bijsturen op kosten is echter wel een actief en direct proces. De backoffice heeft voorafgaand aan een hulpverleningstraject via het systeem direct zicht op de (verwachte) kosten. Zij monitoren dit en sturen actief bij waar nodig: Aanvragen om de inzet van dure hulpverleningstrajecten worden teruggestuurd naar teammanagers met de vraag om te kijken hoe dit anders kan. Een voorbeeld hiervan was de grote hoeveelheid aanvragen voor Persoonsgebonden Budgetten (PGBs) (€25000 per kind) in 2015/2016. Deze aanvragen werden gelijk teruggestuurd naar de teammanager van Team Toegang. Medewerkers van Team Toegang Jeugd moesten vervolgens opnieuw met de gezinnen kijken of een andere vorm van hulp mogelijk was zonder daarbij overigens aan benodigde zorg in te boeten ('doen wat nodig is' is ook een adagium). Ook gaan medewerkers van de gemeente en de backoffice als dat nodig is op verschillende niveaus - management, uitvoering - in gesprek aan met Gecertificeerde Instellingen (GI) en aanbieders om zaken aan te kaarten die zij tegenkomen en te kijken hoe dit anders kan. Bij de GI's levert deze toets op afgegeven indicaties volgens de medewerkers van de Backoffice veel geld op, omdat vrij gemakkelijk veel dure indicaties worden afgegeven - €80.000 tot €100.000 per kind op jaarbasis - en er in Deventer veel voogdijcasussen en OTS spelen. De gemeente gaat hierbij steeds het gesprek aan als er een belangrijke casus binnenkomt. Gesprekken over budgetten worden inmiddels niet meer bij elk zorgtraject gevoerd, maar alleen bij de duurste trajecten. Aanbieders geven wel aan dat bij complexe casuïstiek de discussie over budgetten 'zo weer kan oplaaien'. Belangrijk hierin is dat men elkaar dan snel kan vinden, en op zoek gaat naar oplossingen. Naast directe bijsturing richt de backoffice zich ook meer algemeen op het creëren van bewustwording en het vergroten van kennis over

de kosten van jeugdhulp bij medewerkers, hulpverleners en andere partners. De medewerker van de Backoffice merkt dat Team Toegang Jeugd hierdoor inmiddels ook aan de voorkant bijstuurt:

"We hebben continuïteit bij de toegang. Zij weten wat bepaalde trajecten kosten. Dus zij kunnen soms al bij het keukentafel gesprek een inschatting maken of een zorgtraject te veel gaat kosten en sturen op andere zorg".

De directe monitoring en betrokkenheid biedt de aanbieders daarnaast wel duidelijke voordelen:

"Het is niet alleen dat we nou een relatie hebben met de toegangsteam maar ook dat de lijnen naar de backoffice heel kort zijn. (...) Zodat je simpel allerlei administratieve rompslomp kunt corrigeren en weg kunt halen bij behandelaren en dat helpt ook bijzonder" - Regiomanager van een aanbieder van Jeugd GGZ.

Deze bedrijfsmatige werkwijze gaat tegelijkertijd samen met een realistische kijk op de kosten en volgens zowel aanbieders als ambtenaren staat de kwaliteit van zorg voorop. Zo trok Deventer haar eigen lijn binnen de regionale samenwerking omdat de geraamde kosten niet realistisch (i.e. te laag) waren waardoor (specialistische) hulp wanneer die wel nodig is onmogelijk voor dat bedrag geleverd kan worden. Aanbieders merken dat waar eerder de samenwerking met de gemeente nog wel eens stroef was en vooral over budgetten ging, de aandacht nu meer uitgaat naar kwaliteit van de dienstverlening en de behoeften van de inwoners. Dit wordt ook opgemerkt door de Programmamanager Jeugd als het gaat over de opstelling die zorgaanbieders kunnen hebben en de heersende cultuur op dit vlak in Deventer: *"[een aanbieder met] een harde hand, (...) gericht op financiën. Dat werkt [hier] gewoon niet. Het is heel anders dan dat je het met elkaar doet, gewoon het gesprek aan gaat. Je vooral inzet voor het gemeenschappelijk belang. En dat je het vooral over inhoud kan hebben (...). We ruilen ideeën in voor een beter idee. Je kunt met ons het gesprek aan gaan, maar het moet wel inhoudelijk zijn".*

Proactief, creatief én eigenwijs nadenken over inrichting en verbetering van hulp

De visie van de gemeente wordt ook vanuit Financiën ondersteund. Zo heeft de gemeente verschillende budgetten beschikbaar gemaakt - het innovatiebudget en het maatwerkbudget (samen 15% van het budget) - waarmee kleinere en grotere projecten en eventueel maatwerk gesubsidieerd of gefinancierd kunnen worden. Veel projecten ontstaan vanuit de werkvloer en zijn vaak pragmatisch van aard. Een voorbeeld hiervan is *Brick*, een project uit het speciaal onderwijs dat nu ook naar PO en VO verplaatst wordt. Binnen dit project zijn twee jeugdhulpverleners op school aanwezig. Zij vangen overprikkelde kinderen op zodat deze even stoom af kunnen blazen voor ze de klas ingaan en geven leerkrachten handvatten om met moeilijk gedrag van leerlingen om te gaan waardoor minder kinderen worden doorverwezen of thuis komen te zitten.[17]

"Als ik kijk naar Brick, is dat ontstaan op een pragmatisch manier. Een ambulant hulpverlener was een cliënt aan het begeleiden, en die zei dat hij meer kon doen op de school; hij zag van alles op die school. Bij school was er best wel wat aarzeling, ook bij leerkrachten. Nu hebben ze elkaar veel beter leren kennen." – Beleidsmedewerker Jeugd, Gemeente Deventer

De directeur van het Samenwerkingsverband PO zegt over ditzelfde project:

"Binnen po hebben we ook een pilot lopen met jeugdhulpverleners binnen een paar scholen. Dat gaf in het begin wrijving over wie welke rol heeft (Ib-er, iemand vanuit het samenwerkingsverband, jeugdhulpverlener). Maar nu werkt het hartstikke fijn. De scholen die daar aan mee doen, zijn heel tevreden. Het

17 Uitvoeringsplan, pp. 6.

doet ook wat in de relatie met ouders, dat is een pluspunt. (...) Ouders ervaren een minder grote drempel om in contact te komen met hulpverlening. Ouders hebben soms zelf negatieve ervaringen met jeugdhulpverlening, of associëren de hulp met het uit huis plaatsen van kinderen. Als de hulp verbonden is aan school, is het minder bedreigend. Dat zie ik wel."

Een andere beproefde methode binnen de gemeente is om met enige regelmaat te kijken naar de 10 duurste cliënten, waarom deze zo lang in zorg zijn en op welke manier dit teruggebracht kan worden. Ook wordt regelmatig gekeken of dure vormen van hulp een andere invulling kunnen krijgen die prettig is voor jeugdigen en ouders, maar ook goedkoper. Zo wordt gekeken of kinderen van ouders met werk en daarmee recht op kinderopvangtoeslag met een indicatie voor dagbehandeling - een dure indicatie - met extra ondersteuning wellicht gebruik kunnen maken van reguliere buitenschoolse opvang of kinderopvang. Dit voorkomt de inzet van dure dagbehandeling en beoogt jeugdigen en ouders binnen het reguliere circuit de hulp te geven die zij nodig hebben waarbij ouders dus gewoon gebruik kunnen maken van de toeslag waar zij recht op hebben. Het maatwerkbudget wordt ingezet bij individuele gevallen om zorg beter te laten aansluiten bij de behoeften en tegelijkertijd hogere kosten voor de gemeente te voorkomen. Jongeren die 18 worden en nog enkele behandelsessies te gaan hebben, zouden bijvoorbeeld normaal nog verlengde jeugdhulp kunnen krijgen. Door deze laatste sessies vanuit het maatwerkbudget te financieren wordt inzet van verlengde jeugdhulp voorkomen. Mensen krijgen hierdoor de juiste hulp en voor de gemeente is dit goedkoper. Het maatwerkbudget is bedoeld om creatieve ideeën beter aan te laten sluiten bij wat nodig is. Het innovatiebudget en maatwerkbudget kunnen beiden snel worden ingezet. Ook aanbieders geven aan dat dit binnen de gemeente snel gaat en dat de gemeente bij toezegging een betrouwbare partner is.

Monitoring & kwaliteitsborging

Monitoring via backoffice en kwartaaloverleggen

Monitoring is gericht op het continu leren over wat werkt en wat niet en draagt zo niet alleen bij aan het 'zelf-evaluerend vermogen van betrokken partijen maar ook dat er weinig onverwachte nieuwe ontwikkelingen zijn. De financiële monitoringsgegevens die door de backoffice worden verzameld worden in kwartaalgesprekken met verschillende aanbieders besproken:

"We zitten vier keer per jaar om tafel met aanbieders waar meeste zorg van afgenomen wordt. Daarnaast ook vier keer per jaar met GI's, huisartsen, met onderwijs, en ook wel vaak op het moment dat het nodig is. Als de backoffice of toegang iets signaleert van dit klopt niet, dan gaan we met de aanbieder het gesprek aan. Daar zit een kracht. We zitten erbovenop. We signaleren bijvoorbeeld wachtlijsten en dan organiseert [beleidsmedewerker] een bijeenkomst met aanbieders in Deventer over 'hoe gaan we hier mee om?'" – Beleidsadviseur Jeugd, Gemeente Deventer

De populatie monitor Jeugd in Beeld is vooral bedoeld om zicht te krijgen op de specifieke problematieken van groepen jongeren en vooruit te kijken welke preventie hierop ingezet kan worden. Wel wijzen verschillende partijen er op dat het waardevol is om ook andere cijfermatige uitkomstmaten mee te gaan nemen die meer zeggen over daadwerkelijke resultaten van de werkwijze. Zo zien aanbieders dat zij cliënten krijgen die beter bij passen bij het hulpaanbod, wat een betere selectie suggereert, of dat bepaalde zwaardere hulp nauwelijks gebruikt wordt, wat zou kunnen wijzen op betere hulp aan de voorkant of wat problematischer zou zijn, jeugdigen die niet de hulp krijgen die zij nodig hebben, maar geen van deze resultaten, positief of negatief, kan worden hard gemaakt. Bij projecten die de verbinding vormen tussen onderwijs en jeugdhulp wordt genoemd dat het goed zou zijn om te kijken of de inzet van een jeugdhulpverlener op school - binnen het project Brick - iets doet met het aantal zorgarrangementen dat op school nodig is. Dit is nu niet meegenomen. Beleidsmedewerkers denken hier wel samen met de partijen over na, maar dit is nog in ontwikkeling.

Zicht op cliëntervaring blijft aandachtspunt
Zicht op cliënttevredenheid en klachten van cliënten vormen een aandachtspunt voor de gemeente Deventer. De respons bij tevredenheidsonderzoeken is laag en binnen de gemeente is twijfel of de cijfers een goed beeld geven van tevredenheid van cliënten, zeker wanneer een beslissing negatief uitpakt voor ouders en/of jeugdigen. Ook gaf het AKJ in gesprekken met de gemeente aan dat het voor burgers en cliënten niet makkelijk is om te vinden hoe zij een klacht kunnen indienen. Binnen projecten wordt wel geëxperimenteerd met andere evaluatievormen om toch zicht te krijgen op de ervaring van jeugdigen en/of ouders. Zo wordt jeugdigen die aan een project binnen het onderwijs mee hebben gedaan gevraagd om een stukje te schrijven over wat zij aan het project hebben gehad. Dat lijkt te werken, aldus de Directeur van het samenwerkingsverband PO: *"Een van de afspraken voor de subsidiebeschikking is dat kinderen ook een stukje opschrijven van hoe zij het ervaren. Daar komt uit naar voren dat het hen ook lucht heeft gegeven, omdat het of thuis of op school niet meer ging"*

Resumé, wat leren we van de Deventer aanpak?

Wat kunnen we leren van de Deventer aanpak. Welke factoren verklaren nu het relatieve succes van deze aanpak? Hieronder benoemen we de meest opvallende factoren.

Duidelijke gedragen visie die consequent wordt doorontwikkeld
Opvallend is dat de gemeente Deventer een duidelijke eigen en breed gedragen visie heeft op jeugdbeleid en deze consequent door vertaald in de transformatie jeugdzorg. Belangrijk hierbij is dat de meeste partijen die wij gesproken hebben ook betrokken waren bij de ontwikkeling van de visie en hier ook achter (lijken te) staan. Essentieel daarbij is dat belangrijke aspecten die de visie concreet en operationeel maken - bijvoorbeeld innovatie binnen projecten en maatwerk - ook vanuit budgetten gefaciliteerd worden en dat actief wordt gemonitord of bepaalde hulp wellicht goedkoper kan zonder de kwaliteit van de geboden ondersteuning in negatieve zin te beïnvloeden. De gemeente Deventer heeft, zoals één van de aanbieders het verwoordt, 'continu de drive om te willen blijven verbeteren met elkaar'. Ambtenaren, bestuurders en betrokken aanbieders willen graag vooroplopen, ook tegen de stroom in als dat nodig is. Voor de gemeente Deventer betekent dit niet achterover hangen en wachten tot de regio het al dan niet oplost, maar eigenwijs en met een eigen koers vooruitdenken en met een zekere creativiteit kijken hoe de jeugdhulp voor alle partijen - jeugdigen, ouders, gemeente en aanbieders - beter ingericht kan worden en dit ook doen. Dit blijkt behalve uit de gesprekken met verschillende partijen ook uit de project-gedreven werkwijze waarin aanpakken worden uitgeprobeerd, steeds aangescherpt of verbeterd waar nodig en als het toch niet blijkt te werken worden gestopt. De budgetten die op subsidiebasis kunnen worden verstrekt zijn hierbij ondersteunend omdat zo niet elke keer onderhandeld hoeft te worden en het geld zo daar komt waar dit het meeste helpt.

Investeren in sterke en deskundige toegang

De gemeente heeft bewust en vroegtijdig geïnvesteerd in een stevig en deskundig Team Toegang Jeugd met daar omheen een specialistische schil die zonder diagnose of labels al eerste ondersteuning en hulpverlening kunnen verzorgen. Dit kost aan de voorkant meer, maar zorgt wel voor een vermindering in uiteindelijk volume aan zwaardere jeugdhulp en daarmee een besparing op de hogere kosten die aan deze hulp verbonden zijn. Afgaande op de kosten per gebruiker en inwoner die in het begin genoemd werden lijkt deze strategie te lonen. Tegelijkertijd benadrukken alle partijen dat juist deze deskundigheid aan de voorkant ook nodig is om goede laagdrempelige hulp in de omgeving van jeugdigen en hun gezinnen te kunnen leveren.

Weet wat je uitgeeft, maar doe wel wat nodig is

De gemeente heeft al bij de start van een traject goed zicht op de verwachte kosten. Monitoring en een realistische kijk lijken hierin samen te gaan. Als zorg nodig is wordt hier volgens alle betrokkenen niet op bezuinigd en staan

hier realistische budgetten tegenover. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken dat de gemeente ook 'nee' verkoopt. Volgens de gemeente gebeurt dit vooral waar gevraagde hulp bij lijkt te dragen aan medicalisering. Dit kan dus in gaan tegen de wens van jeugdigen, ouders of hulpverleners.

Korte lijnen en met elkaar in gesprek blijven

Vrijwel alle partijen noemen en roemen de korte lijntjes op verschillende niveaus en daarbij het voortdurend met elkaar in gesprek blijven. Deze korte lijnen komen deels voort uit de eerdere ontwikkelingen en samenwerking binnen het CJG en de 'honkvastheid' van de betrokkenen bij het jeugdbeleid in de regio. Mensen werken lang voor dezelfde werkgever, zijn daardoor jarenlang betrokken bij de ontwikkelingen en weten elkaar te vinden. Waar iemand van baan verandert is dit vaak een verschuiving naar een partner binnen het veld - een ambtenaar die voor een samenwerkingsverband onderwijs gaat werken, een wisseling naar andere aanbieder of juist naar de gemeente, of de stap van een aanbieder naar Veilig Thuis - waardoor kennis binnen het netwerk behouden blijft en de lijntjes kort blijven. Toch benadrukken meerdere partijen aan dat deze korte lijntjes ook actief gecreëerd worden door de gemeente. Voorbeelden hiervan zijn de kwartaalgesprekken met een groot aantal partijen - aanbieders, GI's, samenwerkingsverbanden onderwijs, huisartsen - zo nodig aangevuld door extra bijeenkomsten of gesprekken met individuele partijen. Ook de aanbieders zien de meerwaarde van deze overleggen. Zij vinden het prettig dat er regelmatig overleg plaatsvindt en dat tijdens deze overleggen ruimte is om te bespreken wat hen eventueel dwars zit, maar ook te benoemen wat goed gaat.

Op uitvoerend niveau zijn de korte lijnen ook ingebed in de structuur van jeugdhulp. De schil van GESP'ers bij Team Toegang Jeugd vormt een belangrijke schakel tussen de Toegang, de aanbieder en tussen aanbieders onderling. De Jeugdhulpverleners Onderwijs en de jeugdconsulenten die de verbindende schakel tussen onderwijs, huisartsen en de toegang vormen. Detachering en meelopen zijn andere manieren waarop partijen proberen elkaars wereld te leren kennen, kortere lijnen te creëren en kennis te delen. Zo was een medewerker van Team Toegang Jeugd een tijdje gedetacheerd bij Veilig Thuis om meer zicht te krijgen op de werkwijze van VT. Binnen de samenwerkingsverbanden werd detachering vanuit het samenwerkingsverband PO bij het samenwerkingsverband VO ingezet om de doorgaande lijn van PO naar VO te versterken. Behalve korte lijntjes zorgen al deze er ook voor dat partijen van elkaar leren, het uitwisselen van kennis en verder ontwikkelen van de transformatie. Daarnaast zijn alle partijen erop gericht op gericht om met elkaar in gesprek te blijven. Dit geeft partijen ook vertrouwen, zoals een Regiomanager bij een van de jeugdhulpaanbieders het verwoordt: *"je ligt wel eens met [elkaar] in de clinch maar het is ook wel weer heel erg direct. Je komt er ook altijd weer uit. Dus dat is wat ons betreft de ervaring met Deventer"*. En ook de directeur van het samenwerkingsverband VO geeft aan: *"Je kunt elkaar vinden en er samen uit komen. Dat lukt niet altijd, soms kom je er niet uit, maar het gesprek is er altijd"*.

Stabiliteit, continuïteit en kennis van zaken'

De stabiliteit en continuïteit op verschillende niveaus - politiek, gemeente, het uitvoerend veld (inclusief de specialistische aanbieders) lijkt daarnaast een belangrijke factor in het succes. Bij de beleidsmedewerkers van de gemeente is deze stabiliteit en continuïteit volgens verschillende partijen aanwezig.

"Wat wel scheelt, dat merk in sommige regio's zit je steeds met iemand anders aan tafel. Zolang ik in Deventer ben zit ik met [beleidsmedewerker] aan tafel. Continuïteit is daar vanuit aanbieders maar ook vanuit gemeenten van belang. Daarin zie ik bij heel veel gemeente gewoon geshop, tijdelijke mensen die even een klusje komen doen. Dan denk je van ik heb weer iemand en die is weer weg want het klusje is weer klaar. Dat herken ik absoluut niet bij Deventer."
– Regiomanager aanbieder Jeugdhulp

Hoewel de genoemde 'honkvastheid' van mensen in de regio hierbij zeker een rol speelt, hebben gemeenten hierop zelf ook een zekere invloed, zoals de medewerker van de Backoffice aangeeft:

"Probeer de regie bij jou als gemeente te houden, en niet aan derden uit te besteden. Dat zorgt voor continuïteit. Je kunt kennis en kunde behouden en opbouwen. Zorg niet dat je elk jaar een nieuwe beleidsmedewerker jeugd hebt, die alles opnieuw uit moet vinden en kennis over de gemeente moet opbouwen".

De stabiliteit in de samenwerking met aanbieders bouwt deels voort op eerdere de eerdere ontwikkeling van het CJG, maar ook hierin heeft Deventer een bewuste keuze gemaakt. Eerdere ontwikkelingen spelen dus een rol, maar één van de aanbieders geeft aan dat ook gemeenten zonder deze historie dit wel kunnen beïnvloeden:

"Ik zou heel eerlijk gezegd selectief zijn in partners die je neemt. Ik zie heel veel gemeenten volledig ten onder gaan aan honderden kleine aanbieders. Het lijkt heel aanlokkelijk om met die aanbieders met frisse nieuwe ideeën aan het werk te gaan, maar dan kom je er na afloop achter dat je het daarmee alleen niet redt en dat je die innovatiekracht van die kleine aanbieders wel nodig hebt maar dat je steunpilaren in je gemeente nodig hebt waarvan je commitment vraagt en waarmee je samen optrekt. Ik denk dat dat essentieel is." – Regiomanager jeugd GGZ

Verschillende geïnterviewden verbinden deze stabiliteit en continuïteit ook met (het behoud van) kennis en ervaring. Naast politieke en bestuurlijke continuïteit en stabiliteit is de schaal van Deventer volgens meerdere geïnterviewden, de ideale schaal voor een transformatie:

"Het heeft misschien ook met schaal te maken dat je het zo kunt organiseren. Deventer heeft op een bepaalde manier ook een ideale schaal. Het is groot genoeg om het professioneel te organiseren maar niet zo groot dat het gebureaucratiseerd wordt. We hebben niet met vijf toegangsteams te maken en vijf verschillende soorten beleid. Het is allemaal eenduidig wat dat betreft en er is deskundigheid samengebracht, zowel vanuit de gemeente als de toegang als de aanbieders." – Regiomanager jeugd GGZ

Systemische barrières: verschillende toegangen en schotten

Dat Deventer kon voortbouwen op reeds bestaande netwerken op een wellicht ideale schaal heeft zeker bijgedragen aan het relatieve succes van de Deventer aanpak. Maar dat betekent niet dat de transformatie vanzelf gaat. Ook in Deventer loopt men tegen systemische grenzen en barrières aan. Het naast elkaar bestaan van verschillende toegangspunten, zoals het sociale team, het bijzonder zorgteam of het jongerenloket, blijft een belangrijk aandachtspunt. In principe is het wel zo dat gezinnen met kinderen bij Team Toegang Jeugd worden aangemeld en volwassenen of volwassen zorgmijders bij het sociale team of bijzonder zorgteam. De gemeente geeft zelf ook aan dat zij bezig zijn om de verschillende toegangen beter te laten samenwerken. Een praktijkhouder van een vrijgevestigde praktijk merkt op:

"Onze ervaring is dat als iemand binnenkomt via Team Toegang Jeugd dan gaat het eigenlijk soepel. Maar wanneer wij zelf team toegang jeugd willen betrekken en iemand komt oorspronkelijk binnen met een verwijzing vanuit de huisarts dan is dat nog wel eens lastiger. Die lijnen horen dan wellicht niet zo maar dan zien wij er toch wel het belang van in. Dan moet je nog wat meer zoeken van hoe vlieg je dat aan." – Praktijkhouder vrijgevestigde praktijk

In het bij elkaar brengen van bij het gezin betrokken professionals loopt men ook in Deventer aan tegen systemische fragmentatie en segmentatie tussen bijvoorbeeld de jeugd GGZ en de volwassenen GGZ of tussen jeugdhulp en (passend) onderwijs.

"In 2014 kwam de wet passend onderwijs. 2015 de jeugdwet. In het begin dachten wij: Als je passend onderwijs en jeugdhulp goed geregeld hebt, dan is het voor elkaar. In onze visie Van wieg naar werk hebben we het te veel bij passend onderwijs gelaten, terwijl nu gaandeweg zien dat jeugdhulp het

sluitstuk is. Op weg naar jeugdhulpverlening zijn er een paar stations, zoals onderwijs. Daar zijn we een inhaalslag aan het maken om wat meer integraal te gaan werken. We waren best wel geschot." – Beleidsmedewerker Jeugd, Gemeente Deventer

Ontschotten is dan ook een belangrijk aandachtspunt in Deventer. De schotten in budgetten zorgen soms voor discussie of een project onder passend onderwijs of jeugdzorg valt en daarmee ook voor schuiven met kosten. De wethouder Jeugd heeft ook onderwijs in zijn portefeuille, dat helpt, maar het is ook kwestie van verschillende talen en primaire foci in verschillende domeinen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid in brede zin:

"In een paar bijeenkomsten in Deventer kwam het woord ontschotten naar voren. we moeten ontschotten. Iedereen is het daar mee eens. Dat is een gedeelde visie. Maar het echt doorvoeren naar de uitvoer/praktijk is lastig. We moeten elkaar wat beter leren vinden en dezelfde taal spreken. De bereidheid is er, we vinden elkaar makkelijk, maar toch is het er nog niet." – Directeur Samenwerkingsverband VO Deventer

Een gedeelde visie – Van Wieg naar Werk - helpt hierbij, maar het blijft nodig om aandacht te houden voor verschillen in taal en terminologie en mogelijke verwarring en misverstanden die hieruit voort kunnen komen. Dat alle partijen binnen de gemeente bereid zijn om in gesprek te blijven – zowel in multidisciplinaire overleggen als op bestuurlijk niveau - helpt hierbij zeker.

'It's the Volume, stupid!'[18]

De Deventer aanpak "Van Wieg naar Werk" is gestoeld op het inzetten op actieve preventie en gezondheid bevorderende interventies in het voorliggend veld en de Toegang. Daarbij past ook lichte ambulante ondersteuning en het inzetten van meer specialistische jeugdzorg wanneer dat noodzakelijk is. Het feit dat er reeds een sterk netwerk in het voorliggend veld bestond heeft dit ook mogelijk gemaakt. Het bij de Toegang betrekken van specialistische jeugdzorg professionals versterkt deze aanpak. Al in een vroeg stadium heeft men zich in Deventer gerealiseerd dat de transformatie van de jeugdhulp in economische termen gaat om het ombuigen van volumetrends. Door het landelijk normeren van tarieven en prijzen kan de energie van gemeenten en aanbieders lokaal daadwerkelijk komen te liggen op het ontwikkelen van laagdrempelige en kwalitatief goede ambulante jeugdhulp.

18 Parafrase op '*It's the Economy, stupid*', een beroemde uitspraak van Bill Clinton tijdens de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 1992, gericht aan het adres van zijn tegenstander George W. Bush sr.

Geraadpleegde documenten Deventer

- Adviesraad Sociaal Domein Deventer, cluster Jeugd en Onderwijs (2020). Een tiental criteria om het inkoopmodel te toetsen.
- Gemeente Deventer (2007). Projectplan Centrum voor jeugd en gezin, versie oktober 2007.
- Gemeente Deventer (2019). Beleidskader van Wieg naar Werk 2019 – 2022, 30 april 2019, versie 2.0.
- Gemeente Deventer (2019). Verordening jeugdhulp gemeente Deventer. inwerkingtreding 1 januari 2019.
- Gemeente Deventer (2020). Begroting 2020 per taakveld.
- Gemeente Deventer (2020). Begroting 2020 en Meerjarenbegroting 2021-2023 |
- Gemeente Deventer (2020). Uitvoeringsplan Van Wieg naar Werk 5.0 2020 .
- Gemeente Deventer (2020), Regio IJsselland: Jeugdbeleid in Deventer. 'Het DNA' van Deventer. Powerpoint presentatie, gegeven op 11 november 2020.
- Jeugdhulp Regio IJsselland (2016). Lokale visie als onderlegger voor de samenwerking aan de transformatie van de jeugdhulp in de regio.
- Jeugdhulp Regio IJsselland (2017) Inkoopstrategie Specialistische Jeugdhulp Regio IJsselland.
- Memo Lokale driehoek (2018) Aanpak Jeugdgroepen Deventer, 7-stappenmodel.
- Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (2018). Gemeenschappelijke regeling Bedrijfsvoeringsorganisatie Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland, inwerkingtreding 1 januari 2018.
- Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (2019). Contourenschets doorontwikkeling inkoopmodel IJsselland.
- Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (2020). Raamovereenkomst Specialistische Jeugdhulp Regio IJsselland.
- Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (2020). Bijlage 2 Tarieven en overige specifiek voorwaarden 2021, https://www.rsj-ijsselland.nl/file/313
- Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (2021), Regio IJsselland Monitor (RIJM).
- Samenwerkingsconvenant 18-/18+.
- Stichting Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ) (2019). Jaarrapportage 2019. Vertrouwenswerk bij toegang jeugdhulp in Deventer.
- Vakgroep Kennis en Verkenning (2017). Cliëntervaringsonderzoek Jeugd 2017 Gemeente Deventer.
- Vakgroep Kennis en Verkenning (2019). Monitor Sociaal Domein Deventer. Schaduwbestand 2019-II.

Gemeenteraad en B&W

- Raadsmededelingen vanaf 2014 mbt jeugdhulp/jeugdzorg of gelieerd.
- Moties vanaf 2014 mbt jeugdhulp/jeugdzorg of gelieerd
  Geraadpleegd via https://deventer.raadsinformatie.nl/

Deelnemers onderzoek

Financiën/sturing

- Programmamanager Jeugd
- Financieel adviseur
- Adviseur backoffice
- Hoofd afdeling schuldhulpverlening
- Beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs
- Beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs
- Beleidsadviseur Jeugd
- Beleidsadviseur Jeugd

Team Toegang Jeugd

- Manager Team Toegang Jeugd
- Kinder- en jeugd psycholoog
- Jeugdconsulent VO
- GGZ-psycholoog Jeugd en POH Jeugd
- Medewerker Team Toegang Jeugd

Onderwijs en jeugdhulp

- Bestuurder samenwerkingsverband PO
- Directeur samenwerkingsverband VO

Veiligheid

- Manager Veilig Thuis

Aanbieders

- Manager ambulante hulp en woonbegeleiding voor mensen met een verstandelijke beperking
- Regiodirecteur Jeugd-ggz
- Regiomanager Jeugd-ggz
- Regiomanager specialistische jeugd en opvoedhulp
- Praktijkhouder vrijgevestigde praktijk voor Jeugd-ggz
- Manager bedrijfsvoering Jeugd-ggz
- Clustermanager ambulante hulp en woonbegeleiding voor mensen met een licht verstandelijke beperking

7.2. Peel en Maas: Het goede leven in Peel en Maas

Auteurs: Anna Jansma en Frouke Sondeijker

Jeugdhulp in Peel en Maas in cijfers

De gemeente Peel en Maas bestaat sinds 1 januari 2010 en wordt gevormd door 11 kernen, te weten Baarlo, Beringe, Egchel, Grashoek, Helden, Kessel, Kessel-Eik, Koningslust, Maasbree, Meijel, en Panningen (Atlas Leefomgeving, 2011). Deze kernen maakten deel uit van de 4 voormalige gemeenten Helden, Kessel, Maasbree en Meijel.

De inwoners van Peel en Maas

In de gemeente Peel en Maas wonen om en nabij de 43.000 mensen. Ongeveer zestig procent hiervan is tussen de 17 en 64 jaar oud. De overige veertig procent is min of meer gelijk verdeeld tussen de jeugd (0-16 jaar) en de ouderen (65 jaar en ouder), waarbij de laatste groep wel in de meerderheid is en de afgelopen jaren ook gestaag toeneemt (en de groep jeugd gestaag afneemt). De verwachting is dat de groep ouderen in Peel en Maas de komende jaren verder groeit en de groep volwassenen kleiner zal worden. Regionaal is de verwachting dat er in 2050 ongeveer 11% minder mensen in Noord-Limburg wonen (Jaarstukken, 2019).

Sociaal economische positie

Het grootste deel van de populatie in Peel en Maas is middelbaar opgeleid. Daarnaast is een kleine veertig procent hoogopgeleid, en een kleine tien procent laagopgeleid (CBS, 2019). Het gemiddelde inkomen in Peel en Maas is met €45.100 gemiddeld te noemen (CBS, 2018) en het aantal huishoudens in de bijstand is opvallend laag ten opzichte van het landelijke gemiddelde (1,8% tegenover 5,1%) (Waarstaatjegemeente.nl, 2020).

Jeugdwelzijn

Het percentage kinderen (0-17 jaar) in uitkeringsgezinnen is in Peel en Maas ongeveer twee keer zo laag als het landelijk gemiddelde (9% tegenover 16%) (Waarstaatjegemeente.nl, 2018a). Ook leeft een relatief klein percentage van de kinderen in een eenoudergezin (3% tegenover 7% landelijk) (Waarstaatjegemeente.nl, 2018b) en is het percentage vroegtijdige schoolverlaters lager dan het landelijke percentage (1,08% tegenover 1,82%) (Waarstaatjegemeente.nl, 2015).

Gebruik van jeugdhulp

Het gebruik van jeugdhulp in Peel en Maas lijkt relatief laag: 7,6% van de jongeren (0-17 jaar), tegenover 10,6% op landelijk niveau (Waarstaatjegemeente.nl, 2019a). Dit geeft een wat vertekend beeld, omdat ouders en jeugdigen die hulp krijgen van een gezinscoach[19] niet zijn meegenomen in dit cijfer, en een groot deel van de gezinnen het in Peel en Maas ook redt met deze hulp. Wel is het percentage jongeren dat gebruik maakt van jeugdhulp met verblijf lager dan het landelijk gemiddelde: 0,6% in Peel en Maas tegenover een landelijk gemiddelde van 1,1%. Ongeveer 85% van de gezinnen redt zich zonder hulp in het sociaal domein (tegenover 80,4% landelijk) (Waarstaatjegemeente.nl, 2019b).

Verwijzingen

In 2019 kreeg het overgrote deel van de jeugdigen (71,6%) hulp van één voorziening. De rest van de jeugdigen 'stapelde' en kreeg hulp van twee (14,1%), drie (8,2%), vier (4,8%) of vijf (1,3%) voorzieningen. Het grootste deel van de verwijzingen in 2019, grofweg zestig procent, was afkomstig van de gemeente en betrof verwijzingen naar lichtere vormen van ondersteuning of hulp. Een kleine twintig procent van de verwijzingen was afkomstig van huisartsen, en een kleine tien procent van de GI's (Dashboard SD Limburg Noord Arrangementenmonitor, 2019).

19 De gezinscoaches in Peel en Maas vallen onder de basisvoorzieningen en zijn in dienst van de gemeente. Meer informatie over de gezinscoaches is te vinden in het hoofdstuk *Inrichting van de jeugdhulp*.

Peel en Maas: een stukje historie

De visie en inrichting van de jeugdhulp in Peel en Maas borduurt voort op de ontwikkelingen die de gemeente vanaf 2007 heeft ingezet met Jeugdstation.nl: het voormalige centrum voor Jeugd en Gezin in de gemeente Helden[20]. Jeugdstation.nl was een samenwerkingsverband van de pedagogische basisvoorzieningen in Peel en Maas, te weten Vorkmeer (maatschappelijk werk en jongerenwerk), MEE, scholen, consultatiebureaus, peuterspeelzalen, kinderopvang, en andere eerstelijnsvoorzieningen. Met Jeugdstation.nl kende de gemeente al voor de decentralisatie een samenwerkingsstructuur voor jeugdigen en hun opvoeder(s) om problemen te voorkomen en zo nodig door te geleiden naar zorg.

De missie en ambitie van Jeugdstation.nl waren al voor de decentralisatie gericht op preventie en het versterken van de eigen kracht van ouders en jeugdigen door het normale te bekrachtigen en het goede te versterken. Het centrum zette ook voor decentralisatie al in op sterke sociale netwerken in de omgeving van het gezin, vraag gestuurde diensten en die vraag maar één keer hoeven stellen (*no wrong door* principe), uitgaan van de behoefte van het gezin, zelfsturing en maatwerk. Daarnaast werd ook het belang van de pedagogische gemeenschap al onderstreept: de gemeenschappen waarin ouders en kinderen opvoeden en opgroeien. Die werden ook toen al gezien als het fundament van het jeugdhulpstelsel. Ook waren er al zo min mogelijk geformaliseerde afspraken waardoor er ruimte was voor uitvoerders om te kunnen handelen vanuit hun eigen professionaliteit. Hierbij vond de organisatie het wel van groot belang om af te spreken wie probleemhouder was bij bepaalde casussen.

De gemeente vond het in het licht van de decentralisatie belangrijk om de bestaande (sterke) pedagogische basisvoorzieningen in hun kracht te houden en zetten en heeft er voor gekozen om aan te sluiten bij het bestaande, dit verder door te ontwikkelen en de samenhang te versterken.

In aanloop naar de decentralisatie is wel een kanteling[21] in de toegang vormgegeven. Hier is in twee pilots mee geëxperimenteerd: de pilot Schakelplein (vanaf oktober 2013) en de pilot Gezinscoaches (vanaf juli 2013).

In de Pilot Schakelplein konden burgers met een ondersteuningsvraag (AWBZ en jeugdzorg) die niet wisten waar ze hun vraag konden stellen, contact opnemen met arrangeurs, die vervolgens zelf de vraag in behandeling namen of de burger in contact brachten met een gezinscoach. Deze casussen werden integraal vastgepakt in zogenaamde arrangementen. De pilot Schakelplein heeft op basis van positieve resultaten de basis gelegd voor de integrale toegang en de samenwerking met zorgkantoor en zorgverzekeraar.

"Een doelstelling (c.q. opdracht van VGZ) was om met een krapper budget (25%) goede en zelfs betere ondersteuning (in termen van integraliteit en effectiviteit) te bieden aan kwetsbare burgers. Dat is gelukt. Dus dat was kassa (niet alleen financieel maar vooral rendement in kwaliteit van leven). Er zijn 393 situaties gaandeweg ingebracht in de pilot. Dus dat is een behoorlijke massa. Daarvan zijn er 20 waarbij samengewerkt is met een Gezinscoach en 20 die vanuit Werk en Inkomen zijn ingebracht." –Accountmanager Sociaal Domein en procesbegeleider van Hendig

De pilot Gezinscoaches heeft de basis gelegd voor de huidige toegang tot de jeugdhulp. In deze pilot stelden gezinnen met kinderen en jongeren in een kwetsbare positie tot 18-23 jaar met ondersteuningsvragen of opvoed- en opgroeivragen samen met een Gezinscoach een gezinsplan op (1Gezin1Plan)

20 De gemeente Helden is opgegaan in de gemeente Peel en Maas.

21 In Peel en Maas wordt de decentralisatie ook wel de kanteling van een oud systeem (verzorgingsamenleving) naar een nieuw systeem (participatiesamenleving/civil society) genoemd.

en lukte het de gezinscoaches om maatwerk te leveren, en om gezinnen en het sociale netwerk in hun kracht te zetten. Ook de gezinnen waardeerden de manier waarop de gezinscoaches hen ondersteunden. Zij vonden het prettig, dat deze ondersteuning langer kon doorgaan als dat nodig was en ze stelden het zeer op prijs dat ze met één vast gezicht te maken hadden. Meer informatie over de (huidige) werkwijze van de gezinscoaches is te vinden onder het kopje *Inrichting van de jeugdhulp*.

Daarnaast zijn er in aanloop naar de decentralisatie diverse initiatieven opgezet, die inzetten op belangrijke pijlers in de huidige visie op jeugdhulp (en sociaal domein), namelijk zelfsturing, netwerksamenwerking en leren van elkaar. Een van die initiatieven is het lokaal faciliteren van (burger)initiatieven en daar gezamenlijk afspraken over maken met andere regiepartijen en netwerkpartners. Zoals dat het geval is bij dorpsontmoeting[22], dorpsvervoer, dorpsinfoloketten, de Theaterwerkplaats Mafcentrum Maasbree (TWP)[23], de Begeleidingsdienst en andere initiatieven die door burgers zijn opgezet. Rendementsanalyses hebben aangetoond dat dit soort initiatieven van toegevoegde waarde zijn voor de Kwaliteit van Leven van de bezoekers, betrokken maatwerkvoorzieningen en netwerkpartners uit de gemeenschap en dat ze hiermee een waardevolle schakel zijn in het gehele palet aan voorzieningen, hulp en zorg in Peel en Maas en omstreken. Een ander initiatief is 'Werk maken van werk', waarin ondernemers in Peel en Maas mee denken en doen om mensen weer een perspectief te bieden op arbeid. Zij stellen ontwikkelplekken, taalstage plekken, werkervaringsplaatsen en betaalde banen ter beschikking en zetten voor wat betreft de begeleiding hun 'natuurlijke begeleiders' in, die samen met de beroepskrachten een perfecte combinatie vormen om de eerste stappen naar arbeid goed te laten verlopen. Een mooi initiatief op het gebied van netwerksamenwerking is het Netwerk Welzijn Versterkt (NWV) waarin de gemeente Peel en Maas, het Zorgkantoor coöperatie VGZ - regio Noord- en Midden-Limburg, en haar partners in 2008 een nieuwe, innovatieve weg zijn gestart in het bieden van ondersteuning aan inwoners in een zeer kwetsbare situatie, waarbij zij in hun kracht worden gezet. Deze nieuwe werkwijze heeft geleid tot een wisseling van perspectief bij de betrokken vrijwilligers en beroepskrachten en daarmee gezorgd voor een kanteling van het voormalige systeem (verzorgingssamenleving) naar het nieuwe systeem (participatiesamenleving/civil society) van binnenuit. De werkwijze heeft laten zien dat ontschotting mogelijk is en grenzen in regelgeving kunnen worden verlegd.

Bovengenoemde initiatieven zijn een belangrijke drijfveer geweest om begin 2019 te starten met de pilot 'Hendig'. Deze term verwijst naar de gezamenlijke overtuiging dat de jeugdhulp 'Hendiger' moet en kan. De pilot, die 'een reis' wordt genoemd, moet leiden tot meer, simpelere en betere samenwerking tussen beroepskrachten van de toegang en beroepskrachten die ondersteuning, begeleiding, hulp en zorg verlenen en tussen netwerkpartners en de gemeente op het gebied van Jeugd. Meer informatie over deze pilot is te vinden onder het kopje *Inrichting van jeugdhulp*.

Overall gezien is er in Peel en Maas niet echt een duidelijk onderscheid tussen Peel en Maas voor en na de decentralisatie. Wel is de blik van Peel en Maas na de decentralisatie naar eigen zeggen een jaar of twee meer naar binnen gericht geweest, om er voor te zorgen dat bovenstaande goed kon worden opgezet. Hierdoor was er tijdelijk minder ruimte voor die open blik naar buiten, waar de gemeente normaliter zo op gesteld is.

22 In elk van de 11 dorpen in Peel en Maas is er een dorpsontmoeting (voorheen dorpsdagvoorzieningen). Ieder dorp heeft dat op zijn eigen manier opgezet en vormgegeven. De werkgroep dorpsontmoeting doet de dagelijkse gang van zaken. Het streven van de werkgroep en de beroepskrachten is om de dorpsontmoeting een integraal geheel voor ontmoeting te laten zijn. De gemeente faciliteert de dorpsontmoetingen als basisvoorziening (voorliggende voorziening) in het sociaal domein middels subsidie.

23 De TWP is een burgerinitiatief van, voor en door mensen die leven in Peel en Maas en/of betrokken zijn in Maasbree. Het biedt een laagdrempelige plek waar kwetsbare burgers terecht kunnen. Met name jongeren en jong volwassenen bezoeken de TWP. De TWP zet zich in om bezoekers te ondersteunen bij hun herstel, groei en ontwikkeling met oog voor hun kwaliteit van leven. Daarnaast streeft de TWP ernaar bezoekers van betekenis te laten zijn voor gemeenschappen en vice versa. De TWP is een basisvoorziening (voorliggende voorziening) in het sociale domein. De gemeente Peel en Maas faciliteert de TWP middels een subsidie.

"Voor mijn gevoel hebben we na de decentralisatie twee jaar stil gelegen". – Accountmanager Sociaal Domein en procesbegeleider van Hendig

"We moesten elkaar anders leren vasthouden". – Procesbegeleider van de expertisetent van Hendig

In die twee jaar is er hard gewerkt en heeft er een zoektocht plaatsgevonden naar de krachten van Peel en Maas, om daar vervolgens zo goed mogelijk bij aan te sluiten, en deze zo goed mogelijk over te brengen aan iedereen die er van kan profiteren en aan bij kan dragen.

Visie op de jeugdhulp

Sociaal domein breed wil de gemeente Peel en Maas bijdragen aan het goede leven in Peel en Maas. De gemeente wil investeren in de kwaliteit van leven van haar burgers, als geheel en integraal over alle levensdomeinen, maar legt de regie daarvoor wel zoveel mogelijk bij de burgers zelf. Daarbij is de gemeente er van overtuigd dat investeren in de voorkant altijd winst oplevert aan de achterkant. Een belangrijk uitgangspunt in de jeugdhulp is preventie en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. Hierin spelen de gezinscoaches, die de toegang vormen tot de jeugdhulp, maar zelf ook hulp verlenen, een centrale rol. Meer informatie over de gezinscoaches is te vinden in het hoofdstuk *Inrichting van de jeugdhulp.*

Opvoeden en opgroeien als gemeenschapsverantwoordelijkheid

De organisatie van de jeugdhulp in Peel en Maas is er op gericht dat kinderen en jongeren (de jeugd) gezond en veilig kunnen opgroeien en zich optimaal kunnen ontwikkelen, zodat ze kunnen groeien naar zelfstandigheid en deel kunnen nemen aan het maatschappelijk verkeer, rekening houdend met hun ontwikkelingsniveau. De gemeente ziet opvoeden en opgroeien als een 'gemeenschapsverantwoordelijkheid', waarin het belang van het kind centraal staat. Er wordt daarom naast eigen kracht ook wel gesproken over samen kracht. De gemeente vindt het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeente, partners en gemeenschap(pen), om binnen het financiële kader van het rijk, de zorg en ondersteuning voor jeugdigen en hun gezinnen te organiseren en verantwoord met gemeenschapsgeld om te gaan. Voor een goed leven hebben we elkaar nodig, is de gedachte. De gemeente stimuleert gemeenschappen om 'hun jeugd' (0-23 jaar) te laten ontdekken wat ze willen in dit leven, met ruimte voor ontwikkeling van het sociale en culturele. Deze gemeenschappen, in de volksmond ook wel de vele (helpende) handen van Peel en Maas (en omgeving) genoemd, kenmerken zich doordat iedereen naar vermogen mee doet. Het goede leven in Peel en Maas wordt dus zo veel mogelijk vanuit de samenleving bevorderd.

Zelfsturing

Zelfsturing heeft een centrale rol in de visie van Peel en Maas op jeugdhulp. Dit sluit aan bij het idee van een goed ontwikkelde pedagogische civil society en bij "de wissels om", een koers die in 2013 is ingezet richting een andere, meer duurzame manier van met elkaar samenleven en – werken. Een samenleving waarin gemeenschappen en de burgers die deze gemeenschappen vormen in een meer leidende positie komen, en waar de gemeente zich meer communicatief, als partner, toe moeten verhouden. De gemeente wil deze 'beweging van onderop' laten ontstaan en treedt daartoe stimulerend en faciliterend op om het gesprek over de pedagogische civil society op gang te brengen (en houden) en daarmee aan het versterken ervan bij te dragen. Verder vertrouwt de gemeente op het vakmanschap van de beroepskrachten en legt handelingsvrijheid, doorzettingsmacht en beslissingsbevoegdheden vooral bij de mensen die met de voeten in de klei staan en weten wat er daadwerkelijk speelt. Zo heeft de gemeente zelf de buitendienst in dienst, wordt er niet aan tijdschrijven en urenregistratie gedaan, en zit er in het huis van de gemeente geen kassière bij de catering. Regels en protocollen zijn teruggebracht tot het verantwoorde minimum en zijn vooral kwalitatief en niet limitatief.

"Zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten" – Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

"In Peel en Maas werken we niet voor de wethouder, met andere woorden we maken geen beleid op basis van incidenten, maar laten de visie altijd leidend zijn. De gemeente secretaris is heel belangrijk. Daarbij staat elke leidinggevende voor zijn mensen en past ook de wijze van communiceren bij de visie." – Procesbegeleider van de expertisetent van Hendig

Naar eigen zeggen is dit een groot verschil met hoe omliggende gemeenten hun rol invullen.

Betrokkenheid inwoners en netwerkpartners bij beleidsvorming

In aansluiting op deze visie is het betrekken van burgers en netwerkpartners bij beleidsvorming in Peel en Maas al jaren een vanzelfsprekendheid. De beleidsontwikkeling in Peel en Maas is grotendeels gebaseerd op kennis en ervaring die in de praktijk wordt opgedaan. Het beleid wordt tot stand gebracht, geschapen, in dialoog, in samenspraak en samenwerking met vertegenwoordigers uit onze samenleving; burgers, ondernemers en verenigingen, aanbieders die belang hebben bij dit beleid of onderdelen ervan. De gemeente kent tientallen belangenadviesgremia en co-creatiegroepen die de mogelijkheid krijgen om hun ervaringen, denkbeelden en belangen in te brengen. De gemeente ziet hen als co-createurs van het beleid[24]. De gemeente spreekt daarom liever ook niet van inspraak, maar van meespraak. Deze werkwijze van co-creatie en meespraak staat model voor de 'beweging van onderop' en is een van de centrale elementen van de drie decentralisaties. Formeel gezien is het beleid van de gemeente en andere regiepartijen, omdat het door de gemeente en regiepartijen wordt vastgesteld. In overdrachtelijke zin is het door co-creatie en meespraak van iedereen.

Adviesraad Sociaal Domein

De gemeente kent daarnaast een door het veld bepaalde sociaal domein brede adviesraad: de Adviesraad Sociaal Domein. Deze bestaat uit zogenaamde 'integralisten': personen die het hele terrein van het sociaal domein overzien en die vanuit een positie van 'afstandelijke betrokkenheid' een oordeel kunnen vellen over de mate waarin het beleid spoort met het uitgangspunt van 'heelheid' en daarmee evenwichtig en passend is voor de gemeente Peel en Maas en haar inwoners. Aan het eind van het proces en de fase van meespraak en co-creatie, of als nodig een keer tussendoor, komt pas de brede raad van integralisten in beeld om ten behoeve van het orgaan dat het eindoordeel moet geven – dat is het college en/of de gemeenteraad – een advies te geven over de totaliteit van het beleidsvoorstel. De Adviesraad Sociaal Domein gaat de processen van co-creatie niet dunnetjes overdoen, maar ze geven wel een oordeel over de gang van zaken en de uitkomsten ervan. De overlegstructuur met de adviesraad is afhankelijk van de ontwikkelingen. Zij benoemt ieder jaar een aantal thema's waar ze mee aan de slag wil, waar ze bij betrokken willen zijn. De afgelopen jaren waren dit overigens geen expliciete thema's op het gebied van jeugd.

Zowel de belangenorganisaties als De Adviesraad Sociaal Domein worden door het College ondersteund om hun bijdragen te leveren in de processen van co-creatie/om hun taken te kunnen uitoefenen.

Het nieuwe besturen

Naar eigen zeggen kiest de gemeente Peel en Maas met deze werkwijze van co-creatie en meespraak voor een fundamenteel andere positie dan veel andere overheden, die vanuit hun eigen systeemwereld een beleidswerkelijkheid creëren. De gemeente wil hiermee bijdragen aan een samenleving die door mensen wordt ervaren als hún samenleving. Zij doopte deze ambitie in 2014 tot 'het nieuwe besturen'.

24 Mede dankzij het eerder genoemde initiatief 'Werk maken van Werk' kent Peel en Maas veel ondernemende co-createurs.

Inrichting van de jeugdhulp

De gemeente ziet zich bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van verschillende vormen van jeugdhulp en van gecertificeerde instellingen en dient er naar eigen zeggen voor te zorgen dat ieder kind dat een vorm van jeugdhulp nodig heeft, deze daadwerkelijk krijgt.

Gezinscoaches verlenen toegang

In de inrichting van de jeugdhulp kent de gemeente een centrale rol toe aan (twintig) gezinscoaches. Dit zijn hoogwaardige professionals op het gebied van opvoeden en opgroeien, en grotendeels voormalige beroepskrachten van MEE, Vorkmeer, Bureau Jeugdzorg, Rubicon, Mutsaersstichting, en Dichterbij (Kleur). De gezinscoaches vormen de toegangspoort naar de jeugdhulp en specialistische voorzieningen, maar blijven zelf ook betrokken als er specialistische jeugdhulp nodig is.

"Als er specialistische kennis nodig is, wordt deze als het ware ingevlogen, maar de gezinscoach blijft casemanagement uitvoeren. En dan zijn er als het ware twee opties. De gezinscoach blijft hulp verlenen en voor het specialistische wordt een jeugdhulpaanbieder ingezet, of enkel een jeugdhulpaanbieder wordt ingezet en de gezinscoach blijft casemanagement uitvoeren" - Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling

De gezinscoaches spelen een cruciale rol in het verhogen van de kwaliteit van jeugdhulp en het terugdringen van het gebruik van duurdere specialistische voorzieningen, waarbij het eerstgenoemde en niet het laatstgenoemde in Peel en Maas voorop staat. Het (zelfsturende) team van gezinscoaches is wel resultaatverantwoordelijk voor de financiën, gekoppeld aan de inzet van specialistische hulp. De gedachte is dat deze constructie kostenbewust handelen vergroot en dat er naar oplossingen gezocht wordt voor een doelmatige inzet van financiële middelen.

Gezinscoaches verlenen zelf ook hulp

De gezinscoaches van Peel en Maas vormen niet alleen een toegangspoort, maar verlenen zelf ook hulp en ondersteuning en kunnen indien nodig ook andere ondersteuning binnen het Sociaal Domein inzetten. De gezinscoaches zijn geen generalisten 'die alles kunnen', maar zijn als team generalistisch. Ze werken ambulant, en gebied gebonden. Jongeren en gezinnen kunnen zelf bij de gezinscoach aankloppen, maar kunnen ook naar hen worden doorverwezen door onderwijs, Vorkmeer of de huisarts. De gezinscoaches zijn te vinden in de (vaak al vertrouwde) basisvoorzieningen, waaronder bij huisartsen (zie verderop). In de praktijk blijkt dat de gezinscoaches op de meeste opvoedings- en opgroeivragen zelf ondersteuning en hulp bieden.

Één gezin, één plan, één regisseur

Door de inzet van de gezinscoaches wordt de hulp integraal en in samenwerking tussen partners in de jeugdhulpketen in Peel en Maas (en de regio Noord-Limburg) opgepakt volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'. Deze werkwijze is ook de verbindende schakel tussen alle elementen (ondersteuning van jeugdspecialisten) én tussen andere domeinen (zoals passend onderwijs, het veiligheidshuis, WMO, Werk en Inkomen, schuldhulpverlening, volwassenenzorg). Het idee is dat kinderen, jongeren en/of ouders door de inzet van de gezinscoach slechts één keer een hulpvraag hoeven te stellen, en met zo min mogelijk hulpverleners wordt geconfronteerd. De-medicaliseren, ontzorgen, normaliseren, en werken aan het herstel van het gewone leven inclusief deelname aan de gemeenschap, zijn hierbij uitgangspunten.

"Met ouders en jeugdigen wordt bijvoorbeeld besproken wat tot normaal gedrag behoort en wat niet en er wordt niet direct naar specialistische hulp verwezen voor een diagnostisch traject, maar gekeken wat er op school of thuis anders kan, bijvoorbeeld door meer structuur te bieden." - Gezinscoach

Eigen kracht en eigen regie
In de uitvoering van de jeugdhulp ligt de focus op het versterken van de eigen kracht van gezinnen en hun sociale omgeving. De gemeente gaat er vanuit dat burgers zelf hun kwaliteit van leven bepalen en is van mening dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen primair bij de ouders en de jeugdige zelf ligt en ook de regie zoveel mogelijk bij hen moet (blijven) liggen. De professionele hulp is er dan ook op gericht om ouders regie te laten voeren en toe te rusten, zodat zij zoveel mogelijk vanuit de eigen kracht en het eigen sociale netwerk oplossingen vinden voor vragen en eventuele problemen. Het gaat om het ondersteunen van de opvoeding en niet om het overnemen daarvan, omdat de gemeente wil bereiken dat ouders zelf in staat zijn om de zorg te organiseren, en dat de verantwoordelijkheid van de gemeente op de tweede plaats komt. Dit geldt voor iedereen. Buiten kijf staat dat bij gevaar of (ernstige) bedreiging snel en slagvaardig specialistische hulp geboden moet worden, eventueel onder dwang.

Weinig regels en protocollen
De gemeente stelt het vakmanschap van de beroepskracht centraal in plaats van regelgeving en protocollen. Zij is van mening dat door niet regels, maar de burger, als uitgangspunt te nemen en pas achteraf verantwoording af te leggen, veel bereikt kan worden.

"Achteraf kun je laten zien dat één en ander niet geheel volgens de regels is gegaan, maar dat het wel heeft gewerkt". – Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

In individuele gevallen wordt dan ook altijd gekeken naar wat nodig is, ook in het geval van kleine doelgroepen. Daar is geen algemene beleidslijn voor. De juiste zorg op de juiste plaats staat centraal, evenals het vertrouwen dat dit uiteindelijk ook zal leiden tot het terugdringen van het gebruik van duurdere zorg en dus financiële winst.

"Wij doen geen financieel management, wij doen relatiemanagement. Wij spreken elkaar aan als iets niet bevalt en we gaan met elkaar de discussie aan als het geld op is want dan moeten we het anders doen. Want de burger moet ondersteuning hebben. En als we financieel management doen dan spreken we niet die partijen alleen maar dan roepen we ze allemaal bij elkaar."
- Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

Op maat, dichtbij huis en duurzaam
Jeugdhulp wordt in Peel en Maas zoveel mogelijk op maat en in de eigen omgeving aangeboden. Het motto is: 'licht waar het kan, zwaar als het moet'. Soms blijkt dat een kort gesprek met de gezinscoach voldoende is. Zo niet, dan maakt de gezinscoach een analyse op maat, waarna samen met het gezin besproken wordt hoe er gewerkt gaat worden naar een oplossing. Gezinscoaches werken daarbij volgens de visie die Jeugdstation.nl al hanteerde: 'niet loslaten tot iemand goed zit'. De aangeboden ondersteuning en zorg moet uiteindelijk zo effectief en duurzaam zijn dat herhaling van dezelfde zorgvraag van een gezin zo weinig mogelijk voorkomt.

Overgang 18-/18+
Om de hulp, zorg en ondersteuning voor jongeren wanneer ze 18 jaar worden beter te borgen en te continueren, en in te spelen op de behoefte aan integraal werken in de toegang, is er een integraal team jongvolwassenen. Dit team is ontstaan vanuit een in 2017 gestarte pilot, en bedoeld voor jongeren in de leeftijd van 17-27 jaar waar op alle levensgebieden nog ontwikkelingen mogelijk zijn en waar zij en/of hun netwerk zelfstandig niet uitkomen. Het team bestaat uit medewerkers van WIJZ (Werk, Inkomen, Jeugd & Zorg), waaronder een gezinscoach, WMO consulent, en jongerencoach. Afhankelijk van de problematiek wordt bepaald wie het aanspreekpunt is. Het team gaat met jongeren aan de slag vanuit het geheel en niet vanuit de losse onderdelen. Ook deze werkwijze is niet gebaseerd op protocollen, maar op vrije beweegruimte binnen de kaders.

Uit een rendementsanalyse is gebleken dat deze integrale werkwijze leidt tot meer vakmensschap[25] en tot andere oplossingen die meer rendement opleveren. De integrale werkwijze blijkt van toegevoegde waarde voor de kwaliteit van leven van de burgers en hun naasten, voor de pilotteamleden zelf (zij voelen zich niet meer alleen staan en voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk en delen het eigenaarschap, wie de procesregie voert is daardoor minder belangrijk), voor de partners (betrokken beroepskrachten en burgers/ondernemers) en voor de gemeente en regievoerders uit aanpalende domeinen. In 2019 zijn er 18 jongeren ondersteund vanuit het integraal team jongvolwassenen.

Samenwerking met huisartsen
Bij elke huisartsenpraktijk in Peel en Maas zit een gezinscoach, die daar spreekuur heeft. De betreffende gezinscoach is contactpersoon voor de huisarts. Vanuit de gemeente is er twee keer per jaar overleg met de huisartsenpraktijk van Maasbree. De huisarts hier is woordvoerder voor alle huisartsen in Peel en Maas. Bij dit overleg is ook een afgevaardigde van de huisartsenkoepel (Cohesie) aanwezig, waar regionaal 2-4 keer per jaar overleg mee is. Zowel gezinscoaches als huisartsen beschrijven de werkwijze als een win-win. Er wordt sneller geschakeld met elkaar, er wordt een gedegen en brede(re) analyse gedaan met behulp van het positieve gezondheidsmodel, met minder diagnostiektrajecten als gevolg, en de kwaliteit van de hulp wordt nauwgezet gemonitord middels 3-maandelijkse evaluatiegesprekken. Bovendien leidt dat evalueren tot sneller de juiste hulp op de juiste plek en daarmee is een deel van de trajecten aanzienlijk verkort.

De gemeente heeft bewust niet gekozen voor een POH-GGZ, omdat die een GGZ specialisatie heeft, en men juist met een brede blik wil kijken. Daarvoor is iemand nodig die dat goed uit kan vragen en ervoor kan zorgen dat eventuele hulp integraal opgepakt wordt, is de gedachte.

"Huisartsen geven zelf vaak ook aan geen goed beeld te hebben van bijvoorbeeld welzijn en dat lokale brengen gezinscoaches in, naast de meer medische blik van de huisarts." - Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling

Samenwerking met het onderwijs
Ook alle scholen in de gemeente Peel en Maas hebben een gezinscoach als contactpersoon. De gemeente is van mening dat een goede samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp veel problemen, en een onnodig beroep op dure jeugdzorg, kan voorkomen. Samenwerking en korte lijnen tussen de intern begeleider (primair onderwijs) of zorgcoördinator (voortgezet onderwijs) en de gezinscoach worden daarom als cruciaal gezien. Evenals samenwerking en korte lijnen met de leerplichtambtenaar, die in het team van de gezinscoaches zit. Tussen de school en gezinscoach is er 1-2 keer per jaar overleg. Daarnaast zijn er casus specifieke overleggen. Het is afhankelijk van de school en van de casussen hoe intensief de samenwerking is.

Daarnaast is er in Noord-Limburg tussen de samenwerkingsverbanden primair en voortgezet onderwijs, waarin het speciaal onderwijs is geïntegreerd, enerzijds en de gemeenten anderzijds een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) onderwijs – jeugd opgesteld, waarin met elkaar is afgesproken om gemeenschappelijke thema's regionaal of lokaal op te pakken. Hiertoe zijn vastgestelde gedeelde uitgangspunten en een ontwikkelagenda opgesteld waarin thema's als overbelaste jongeren, thuiszitters, de internationale schakelklas en aansluiting op de arbeidsmarkt terugkomen. Men is nu bezig om te komen tot een nieuwe beleidsplan voor 2021 en verder.

25 Deze term verwijst naar het feit dat beroepskrachten naast vakmanschap ook hun kennis en ervaring als mens inbrengen.

Pilot Hendig

Om de inrichting van de jeugdhulp (verder) door te ontwikkelen zijn beroepskrachten, beleidsmedewerkers, managers, financiële experts en andere experts uit de gemeente Peel en Maas begin 2019 gestart met de pilot Hendig.

Binnen Hendig worden vragen van gezinnen samen met hen, partners van de pilot en gezinscoaches in een 'open tent' besproken, waarin zij elkaar ontmoeten en samen bepalen wat nodig is[26]. De tent staat symbool voor de samenwerking die gebaseerd is op ieders expertise en kwaliteiten en veel minder op in welke organisatie iemand werkt. Waar en hoe ze elkaar ontmoeten is een keuze van de beroepskrachten zelf.

Een belangrijk kenmerk van Hendig is dat alle partners gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de hulp, de kaders en de inzet van het budget. De gemeente schetst dit vaak aan de hand van het 1-euro principe, die je maar één keer kunt uitgeven en waarvan je gezamenlijk moet bepalen waaraan. Dit principe staat ook centraal in de meedenkgroep financiën, waarin de financiële experts van de aanbieders zitten, en in de meedenkgroep inhoud, waarin de managers van de aanbieders zitten.

"Als ik de ene partner een euro geef, geef ik hem niet aan de ander. En die heeft ook iets over die euro te zeggen. Met zijn drieën hebben we er iets over te zeggen en dan moet je wel het gesprek met elkaar aan durven gaan over bedrijfsvoering, over wat je doet, over hoe je die euro inzet. Want het is allemaal onze euro" - Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

Daarnaast zijn de experts ook samen verantwoordelijk voor het vinden van oplossingen voor problemen waar ze tegenaan lopen, zoals de vraag hoe de registratie van de casussen binnen Hendig er in de toekomst uit gaat zien. Dit gebeurde voor de eerste casussen handmatig in een Excel bestand, maar dat is niet houdbaar als dit 100 of meer casussen per jaar gaan worden. De vraag wordt gehoord, in dit geval is er ook herkenning bij de projectleiders, en vervolgens wordt er gezegd: "Jullie zijn de experts, welke oplossingen zien jullie?" Op deze wijze zijn de experts altijd onderdeel van de oplossing.

In 2019 zijn er 11 casussen opgepakt binnen Hendig, in 2020 waren dit er ongeveer 40. Tot nu toe maken de gezinscoaches steeds een eerste selectie van casussen die zij in de tent willen bespreken. Dit, en ook de samenstelling van de partners in de tent, veelal aanbieders van specialistische hulp, heeft er toe geleid dat er in de tent tot nu toe vooral complexere casussen zijn besproken. In de toekomst wil de gemeente geen selectiecriteria (meer) hanteren voor bespreking in de tent. Dan moeten niet alleen complexe, maar ook eenvoudige (meer preventieve) vragen hier besproken (kunnen) worden. Dit om vanaf het begin af aan gezamenlijk en zo breed mogelijk na te denken over passende hulp. Daarnaast om te voorkomen dat het voor de gezinscoaches voelt als falen om een casus in te brengen. 'Je vraagt immers pas om hulp als je er zelf niet uitkomt', kan nu soms de gedachte zijn.

Verwachte effecten

De verwachting is dat de samenwerking binnen Hendig en het verminderen van de (administratieve) lasten een aantal effecten sorteert. Inhoudelijk dat het leidt tot meer passende en integrale hulp aan de gezinnen die dit nodig hebben. Beroepsmatig dat het vakmanschap en de toegevoegde waarde van professionals leidend is en niet het organisatie- en productmatig perspectief waar men werkzaam is. Bedrijfsmatig dat het leidt tot minder uitgaven en daarmee tot meer budget voor de daadwerkelijke hulp. De verwachting is dat door het ontschotten van budgetten er meer mogelijkheden ontstaan voor

26 Bij de start van Hendig waren bij ieder gezin nog alle partners van de pilot aanwezig in de 'open tent'. Sinds 2020 bepalen partners vooraf, aan de hand van anonieme casuïstiek, of zij van toegevoegde waarde kunnen zijn in een casus (in de vorm van hulp verlenen of meedenken) en op basis daarvan wel of niet deelnemen aan de 'open tent'.

betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.

"Ik kreeg een hoopvol gevoel toen ik voor het eerst hoorde over Hendig. Nu gaat er misschien wel iets veranderen, dacht ik. Dat gaf me energie. Ik was hoopvol omdat ik denk dat sommige dingen makkelijker van binnenuit dan van bovenaf te veranderen zijn. Wat mij aanspreekt is de energie die vrijkomt doordat we terug gaan naar de bedoeling." – Beroepskracht welzijnsinstelling

Om bovenstaande effecten aan te kunnen tonen zullen er eerst meer casussen 'Hendig' opgepakt en ook geëvalueerd moeten worden. Hieronder beschrijven we de eerste ervaringen van ouders, jongeren en beroepskrachten kort. Deze zijn afkomstig uit de evaluaties die de gemeente tot nu toe ontvangen heeft.

Eerste ervaringen ouders en jongeren
Ouders en jongeren die deelnamen aan de 'open tent' zijn veelal tevreden over de manier van werken en over de hulp die na deelname aan de tent vaak snel geboden kon worden. Zij geven doorgaans aan dat zij zich gehoord en serieus genomen voelden, en noemen soms ook expliciet dat zij het gevoel hadden dat de regie bij hen lag of dat de inhoud centraal stond en niet de organisatiebelangen.

"Het feit dat iedereen meedenkt en het beste met ons voor had, zonder, wat zal ik zeggen "reclamepraatje" was een hele prettige ervaring. Wij hadden een beetje verwacht dat iedereen zijn aanbod kenbaar zou maken en dat wij daar dan uit moesten kiezen. Zoals het nu verliep was boven verwachting voor ons." – Ouders die deelnamen aan de open tent.

Ouders en jongeren waardeerden de aanwezigheid, de interesse en het meedenken van de in de tent aanwezige professionals, al kon dit in eerste instantie soms wat overweldigend overkomen.

*"We hebben de online meeting als positief ervaren. Omdat wij niet goed wisten welke richting van hulpverlening voor onze hulpvraag het meest passend was, hebben wij daar via deze pilot wat meer zicht op gekregen.
Goed om vanuit meerdere invalshoeken vragen te krijgen, want iedere specialist kijkt er toch op een andere manier tegenaan. Op deze manier ontstaat een breed beeld vanuit verschillende expertises, waarbij ook de specialisten onderling elkaars mening kunnen ondersteunen/tegenspreken. Voor ons dan ook een geslaagde pilot. Want wij hebben hierdoor uiteindelijk een richting durven kiezen." – Ouders die deelnamen aan de open tent.*

Een klein deel van de ouders besloot (vaak weloverwogen) om niet te starten of verder te gaan met de in de tent besproken hulp. Vaak geven ze wel aan dat ze iets hebben gehad aan het bespreken van hun verhaal in de tent.

Uit de evaluaties komt verder naar voren dat het belangrijk is dat gezinnen goed voorbereid worden op de grote groep beroepskrachten in de tent en de functie daarvan, namelijk helpen de vraag helder te krijgen en diverse invalshoeken te belichten om vervolgens de best passende hulp te kunnen organiseren.

Eerste ervaringen beroepskrachten
Ook de beroepskrachten zijn meestal positief over de manier van werken binnen Hendig. Zij geven aan dat zij na de tent vaak snel aan de slag kunnen. Verder geven ze aan dat ze leren van elkaar en dat zij kritisch(er) zijn geworden op hun eigen toegevoegde waarde en die van anderen.

"Tijdens deze casus werd er echt kritisch gekeken naar welke zorgaanbieder het beste zou passen." – Beroepskracht

Ook hoorden wij vanuit de beroepskrachten dat het uitwisselen van informatie door de korte lijntjes vaak minder tijd kost, waardoor er meer cliëntgebonden tijd overblijft. Al begrepen we ook dat het afstemmen en samenwerken met partners soms lastig is, juist omdat je met zo veel mensen samenwerkt.

Een uitdaging die professionals ervaren is de marktwerking in de zorg. In de praktijk blijkt dat, ook binnen Hendig, het vakmanschap en de toegevoegde waarde van beroepskrachten nog niet altijd leidend is, en organisatiebelangen soms wel degelijk nog een rol spelen. De gemeente Peel en Maas stelt deze marktwerking niet ter discussie, maar beschouwt dit als gegeven, waar zo 1,2,3 geen oplossing voor is. De gemeente probeert te koersen op de erkenning van de expertise van beroepskrachten, door de inhoud centraal te stellen, en organisatiebelangen zo min mogelijk kans te bieden, door steeds samen te bepalen wat nodig is en daarbij het hele gezinssysteem in beeld te brengen. Men gelooft in een contextuele aanpak en dat hiervoor een keten nodig is die dit uitstraalt, overeenkomstig handelt en waar collega's elkaar en elkaars expertise serieus nemen. Die keten moet er toe leiden dat oplossingen duurzamer van karakter zullen zijn, dat zogenaamd 'shopgedrag' afneemt en daarmee de kosten.

"In het geval van een jongen met overgewicht is het qua bedrijfsvoering aantrekkelijk om hem te accepteren als client, ondanks dat hij door zijn vader met de auto naar de diëtist gebracht wordt. Inhoudelijk is het raadzaam om de vader aan te spreken op zijn gedrag en zijn kind te stimuleren om op de fiets te komen. Als een ouder hier vervolgens niets mee doet, en naar een andere diëtist gaat, verwachten wij dat deze eerst contact opneemt met zijn collega waarom de behandeling is geëindigd." - Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

Op de langere termijn is het de vraag of Hendig krachtig genoeg is om de marktwerking in de zorg tegen te gaan. Kortom, of deze 'Hendige' werkwijze, die grotendeels gedreven is op inhoud, relaties, transparantie en vertrouwen, kan werken, en ook tot productie en financiële winst leidt. Voor de initiatiefnemers van Hendig staat dit financiële vraagstuk niet voorop. Zij weten dat Hendig iets oplevert.

"Als je naar een psychiater gaat en je staat daar voor vijf maanden op de wachtlijst en nu niet, is dat toch een enorme winst?" – Coördinator gezinscoaches en initiatiefnemer Hendig

Verlenging en verbreding

De pilot is inmiddels met drie jaar verlengd. In de verbreding van Hendig is het de bedoeling dat steeds meer casussen volgens de werkwijze van Hendig gaan lopen. Doel is ook om de werkwijze van Hendig gaandeweg te verbreden naar Zorg en Ondersteuning (Wmo en Beschermd Wonen) en Werk en Inkomen (Participatie). Daarnaast hoopt de gemeente door middel van het organiseren van 'picknicksessies' andere gemeenten en netwerkpartners te inspireren om met deze werkwijze aan de slag te gaan.

Samenwerking aanbieders

De gemeente Peel en Maas neemt voor de jeugdhulp de lokale behoeften en structuren steeds als uitgangspunt. Het stimuleren van de pedagogische civil society, preventie en signalering worden binnen de eigen gemeente opgepakt. Ook de toegang tot hulp betreft zo veel mogelijk een lokale aanpak. Waar nodig en/of verplicht maakt de gemeente gebruik van (boven)regionale structuren.

(Boven)regionale samenwerking

Op bovenregionaal niveau wordt in de organisatie en financiering van de JeugdzorgPlus, crisishulp, Veilig Thuis, jeugdbescherming en jeugdreclassering samengewerkt met andere regio's en provincies. In de JeugdzorgPlus wordt samengewerkt met de regio's Midden-Limburg (West en Oost) en de provincies Zeeland en Noord-Brabant. Voor crisishulp en Veilig Thuis wordt samengewerkt met de regio's Midden-Limburg (West en Oost), en voor jeugdbescherming en jeugdreclassering wordt samengewerkt met de regio's Midden en Zuid-Limburg.

Voor de inkoop van de maatwerkvoorzieningen werkt de gemeente samen met zes andere gemeenten van Noord-Limburg, te weten Beesel, Bergen, Gennep, Horst aan de Maas, Venlo en Venray (Mook en Middelaar zijn meer op Nijmegen georiënteerd). Ook organiseren en financieren zij gezamenlijk bepaalde vormen van gespecialiseerde zorg, de kindertelefoon, de beschermingstafel (hier worden casussen besproken waarbij overwogen wordt om naar het gedwongen kader te gaan), integrale vroeghulp, het downteam, en het regionale expertteam. De Noord-Limburgse gemeenten hebben er niet alleen voor gekozen om deze voorzieningen samen te organiseren, maar ook om deze samen te financieren (deels) op basis van solidariteit. Dit zien we terug in de verdeelsleutel, waarin de oorspronkelijke rijksbudgetten steeds meer worden losgelaten, en er bij de verdeling van de budgetten wordt uitgegaan van het aantal jeugdigen in een gemeente en het percentage dat daadwerkelijk gebruik maakt van jeugdhulp.

Naast het gezamenlijk organiseren en financieren van regionale jeugdhulp vormen de Noord-Limburgse gemeenten een werkgroep, waarin alle onderwerpen op het gebied van Jeugd worden behandeld. Ze zijn onder andere in gesprek over hoe het zorglandschap van 2025 eruit moet zien om jeugdigen zo optimaal en thuis mogelijk te laten opgroeien. Ze verkennen trends en ontwikkelingen, hoe ze invulling kunnen geven aan de transformatie (de Transformatieambitie Sociaal Domein) en hoe ze de expertise van de individuele zorgprofessionals optimaal kunnen benutten. Ook kijken ze hoe ze beter over de grenzen van de wetten heen kunnen kijken en kunnen ontschotten om zorg en ondersteuning integraal, op maat, snel en dichtbij huis, te organiseren. De rol van de diverse toegangen tot jeugdhulp (gemeenten, huisartsen, gecertificeerde instellingen) wordt tegen het licht gehouden, met als doel om het zorglandschap in 2025 zo efficiënt mogelijk te organiseren. Ook worden er in regionaal verband (algemene) voorstellen uitgewerkt (voor bijvoorbeeld pilots) die vervolgens worden aangepast aan de lokale behoeften en omstandigheden in de gemeenten en worden er op regionaal niveau afspraken gemaakt met huisartsen en jeugdartsen, het UWV, de Zorgverzekeraar en het Zorgkantoor.

Lokale overlegstructuren

Op lokaal niveau gaat de gemeente met aanbieders in gesprek als daar aanleiding voor is. Alleen binnen Hendig is er structureel overleg tussen de gemeente en aanbieders, in de meedenkgroep inhoud en in de meedenkgroep financiën.

Regionale overlegstructuren

Op regionaal vlak heeft de gemeente leveranciersgesprekken met de belangrijkste aanbieders[27] en structureel overleg met de GI's, Veilig Thuis en de Raad van de Kinderbescherming over samenwerkingsafspraken en afspraken op het gebied van transformatie. Een van de afspraken met de GI's is bijvoorbeeld dat er jaarlijks een themabijeenkomst wordt georganiseerd door de GI zodat medewerkers toegang gemeenten en GI's elkaar leren kennen. Lokaal is er alleen structureel overleg met de grootste GI: Bureau Jeugdzorg Limburg. Een van hun medewerkers zit in het Huis van de Gemeente en sluit aan bij de MDO's. Met Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en met zorgaanbieders voor volwassenen (in relatie 18-/18+ en eventuele zorg voor ouders) is er op lokaal vlak alleen overleg als daar aanleiding voor is. Voor Veilig Thuis is een van de gezinscoaches aanspreekpunt. Zij heeft structureel afstemming met Veilig Thuis op uitvoerend niveau. Voorheen zat er elke week een medewerker van Veilig Thuis in het Huis van de Gemeente. Dit vergemakkelijkte de samenwerking, maar vanwege Corona is dit al bijna een jaar niet meer aan de orde. Als dit weer mogelijk is, wil de gemeente dit weer opstarten.

Nieuwe aanbieders

Met aanbieders die in Peel en Maas een locatie willen openen of ondernemers die een initiatief willen ontplooien, wordt contact gezocht door de accountmanager Sociaal Domein en de coördinator van de gezinscoaches voor een gesprek over de werkwijze in Peel en Maas, wat de samenwerking met de

27 Leveranciersgesprekken met andere regionale aanbieders worden op dit moment doorontwikkeld in de nieuwe sturing en inkoop.

gezinscoaches inhoudt, dat verbinding met de lokale structuren heel belangrijk wordt gevonden (gezinnen moet in hun netwerken verder kunnen) en dat de behoefte leidend is.

Financiering, inkoop en contractering

Open house constructie

De gemeente Peel en Maas kent een Open House constructie. Ze streeft naar een breed aanbod, om hulp zo dicht mogelijk bij huis aan te kunnen bieden, en is van mening dat nieuwe aanbieders ook tussentijds aan moeten kunnen sluiten.

Inkoop (boven) regionaal

De meest intensieve (en dure) vormen van jeugdhulp worden op regionaal niveau ingekocht. De kosten daarvan worden via een vaste verdeelsleutel verdeeld. JeugdzorgPlus contracteert Peel en Maas zoals eerder aangegeven op bovenregionaal niveau, op het niveau van landsdeel zuid (Zeeland, Brabant en Limburg). Binnen dit landsdeel zijn er 10 jeugdzorgregio's. Zij kopen de JeugdzorgPlus gezamenlijk in om zo de fluctuaties in de benodigde capaciteit en de financiële risico's te spreiden. Uitgangspunt daarbij is dat elke jeugdzorgregio naar daadwerkelijk gebruik bijdraagt en dat de financiële risico's niet alleen bij de gemeenten liggen maar ook (deels) bij de instellingen die hier actief zijn: Almata, BJ-Brabant, Icarus, en Ottho Gerhard Helderingstichting (OGH). Samen met de jeugdzorgregio's van Midden- en Zuid-Limburg is Noord-Limburg in 2018 ook gekomen tot een gezamenlijke subsidietender voor jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hiermee hebben ze het advies van de VNG opgevolgd om per 1 januari 2019 over te stappen op subsidie als financieringssystematiek voor jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Regionaal inkoopbureau

Om op het gebied van inkoop en opdracht geven de krachten te bundelen en om te voorkomen dat in iedere individuele gemeente hetzelfde werk gebeurt, is de Modulair Gemeenschappelijke Regeling opgericht, het inkoopbureau voor jeugdhulp voor de regio Noord-Limburg waar Peel en Maas onderdeel van is. De MGR onderhoudt een regionale productcatalogus waaruit de zeven aangesloten Noord-Limburgse gemeenten kunnen 'bestellen' en sluit voor de regiogemeenten raamovereenkomsten met aanbieders. Zo verzorgt de regeling een aantal bovenlokale diensten, zoals de crisishulp en Veilig Thuis[28]. In de overeenkomsten staan ook afspraken over prijs en kwaliteit. Het college houdt in het belang van een goede prijs-kwaliteitverhouding bij de vaststelling van de tarieven die het hanteert voor door derden te leveren jeugdhulp of uit te voeren kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering, rekening met de aard en omvang van de te verrichten taken, de voor de sector toepasselijke CAO-schalen in relatie tot de zwaarte van de functie, een redelijke toeslag voor overheadkosten, een voor de sector reële mate van non-productiviteit van het personeel als gevolg van verlof, ziekte, scholing en werkoverleg en kosten voor bijscholing van het personeel. Er zijn geen afspraken over volume. Vanuit de lokale (en regionale) toegang bepalen burgers samen met gezinscoaches welke ondersteuning, hulp en zorg nodig zijn.

De gemeente Peel en Maas is binnen de regeling een gemeente waarvan geleerd kan worden. Tegelijkertijd dient er gewaakt te worden voor stereotypering: "dat is weer Peel en Maas". Daarin zoekt Peel en Maas voortdurend de balans. – Procesbegeleider van de expertisetent van Hendig

Kostenbeheersing en sturing

Het is de gemeente Peel en Maas over het jaar 2019 niet gelukt om binnen het begrote budget te blijven. De gemeente heeft doelbewust geld bijgelegd. Het uitgangspunt bij de begroting van Peel en Maas is dat de rijksmiddelen die

28 Daarnaast faciliteert de MGR ontwikkeltafels, een overlegstructuur waarin gemeenten en aanbieders de overeenkomsten vanuit de innovatiegedachte doorontwikkelen, en verzorgt de MGR een aantal werkzaamheden op het gebied van monitoring en registratie, om de kwaliteit van zorg te bewaken. De MGR heeft geen enkele taak op het gebied van beleidsontwikkeling. Dit blijft bij de zeven gemeenten. De regeling is dus alleen uitvoerend en ondersteunend.

de gemeente ontvangt voor het sociaal domein leidend zijn voor de bepaling van de begrotingsbudgetten. Daarbij kijkt de gemeente al integraal naar het sociaal domein maar desondanks blijkt dat deze rijksmiddelen ontoereikend zijn om de werkelijke kosten te kunnen dekken.

In 2019 is vanuit de reserves, die sociaal domein breed en inmiddels uitgeput zijn, 6,5 ton toegevoegd aan de budgetten in het sociaal domein en desondanks is het tekort op het totale sociaal domein aanzienlijk. Sociaal domein breed was er een tekort van bijna 6 ton. Op het programma Werk en inkomen werd een voordeel gerealiseerd, maar de programma's Zorg en ondersteuning en Jeugd en Onderwijs lieten een tekort zien. Het tekort op het programma Jeugd en Onderwijs was bijna 7 ton. De baten waren 2,5 ton hoger dan begroot en de lasten een ruimte 9 ton hoger dan begroot zodat er per saldo een negatieve afwijking resteerde. De kosten voor het sociaal domein in Peel en Maas ontwikkelen zich overigens in ongeveer dezelfde lijn (zelfs iets positiever) als in de regiogemeenten.

Een Hendig alternatief

Binnen de pilot Hendig is een eigen financieringsstructuur opgezet door de meedenkgroep-financiën. Dit is een alternatief voor de administratieve werkwijze (berichtenverkeer) en productenstructuur met veel codes en bijbehorende tariefsopbouw. De meedenkgroep heeft de codes teruggebracht tot acht en daar één bedrag achter gezet. Het idee is dat iedereen doet wat nodig is, en de code kiest die past bij zijn of haar werk. Een nog te beantwoorden vraagstuk zijn de bijbehorende 'haken en ogen' op het gebied van rechtmatigheid / juridisch, privacy en inkoop / aanbesteding. Deze 'Hendige financieringsstructuur' wordt nu de lokale inkoopstrategie, deze is niet opgezet vanuit beheersing, maar vanuit de inhoud.

Monitoring en kwaliteitsborging

Peel en Maas heeft als doel om samen met haar inwoners en partners te werken aan een lerend jeugdhulpstelsel. Op lokaal niveau beschrijft de kaderstelling de richting waar de gemeente naar toe wil. Hierin staan de resultaten die de gemeente wil bereiken, beschreven in de vorm van doelen en uitgangspunten. De afdeling Jeugd schrijft jaarlijks een uitvoeringsplan, waarin wordt aangegeven wat de afdeling gaat doen om de doelen en uitvoeringsafspraken uit de kaderstelling te realiseren. Daarin wordt beschreven wie wat op welke manier oppakt en hoe dit gemonitord gaat worden. Deze plannen worden binnen de afdeling tussentijds en aan het einde van het jaar geëvalueerd en bieden de gelegenheid om jaarlijks, binnen de hoofdlijnen van de kaderstelling, bij te sturen en aanpassingen door te voeren.

Het door het gemeentebestuur gevoerde beleid wordt periodiek geëvalueerd. Het college doet 1 keer per jaar tijdens de werkbijeenkomst sociaal domein verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het beleid aan de gemeenteraad, aan de hand van de monitoringsgegevens jeugd / sociaal domein. De afdeling jeugd verantwoordt naar de raad abstract en op hoofdlijnen via de jaarverantwoording.

Lokale monitoring

Wat betreft monitoring geeft het lokale dashboard jeugd vooral kwantitatieve informatie over de uitvoering van de jeugdhulp in Peel en Maas, zoals over het aantal cliënten in de jeugdhulp (per leeftijdsgroep, per aanbieder, per maatwerkvoorziening), het aantal verwijzingen (per aanbieder) en de stapeling van jeugdhulp. Aanvullend levert het casemanagement van de gezinscoaches voor de gemeente belangrijke informatie op over bijvoorbeeld de doorstroom en doelmatigheid van de jeugdhulp. Casemanagement is de inhoudelijke en procesmatige/wetmatige betrokkenheid van de gezinscoaches als de ondersteuning van het gezin/de jeugdige bij een andere (specialistische) zorgaanbieder wordt belegd. Dit houdt in dat de gezinscoach betrokken blijft bij het

gezin en bijhoudt of de extra hulp aansluit bij de verwachtingen en of er aan de afgesproken doelen wordt gewerkt. Hij of zij koppelt dit (na toestemming) ook terug naar andere betrokkenen, zoals de huisarts, al kan dit naar eigen zeggen nog consequenter.

Naast meer kwantitatieve monitoringsgegevens maakt de gemeente gebruik van verhalen, klachten en andere signalen om van te leren en te verbeteren. Dat de gemeente dit belangrijk vindt, blijkt onder meer uit de ontwikkeling van het Vertelpunt Vele Handen. Dit is een alternatieve manier om ervaringen van cliënten op te halen, waarbij cliënten zelf bepalen hoe en op welk moment zij hun ervaringen delen. Dit gebeurt als onderdeel van het hulpverleningsproces, zodat de ervaringen ook terecht kunnen komen bij de betrokken beroepskrachten en zij hierover met cliënten in gesprek kunnen. Het uitgangspunt is om deze feedback structureel op te halen, zodat de gemeente ook structureel kan (door)ontwikkelen. Ook voert de gemeente regelmatig rendementsanalyses uit, zoals bijvoorbeeld rond de overgang van jeugdhulp naar andere wettelijke kaders (18-/18+).

Regionale monitoring

Sociaal domein breed kent de regio Noord-Limburg de Arrangementenmonitor Sociaal Domein. Dit is het monitoringsinstrument waarmee de regiogemeenten (zowel apart als gezamenlijk) ontwikkelingen kunnen volgen. De monitor geeft inzicht in de aantallen en kosten van de maatwerkvoorzieningen op wijkniveau. De gegevens van gemeenten, voorliggende voorzieningen, UWV, Zorgverzekeraar en het Zorgkantoor (Wlz) worden hier in samenhang gepresenteerd aan de hand van tien leefdomeinen, zodat ook de samenhang en eventuele verschuivingen tussen de pijlers inzichtelijk wordt. Door regionaal data te analyseren, trends te signaleren, kwantitatieve onderbouwingen aan te leveren en een koppeling te maken tussen indicaties en de realisatie van ondersteuning, verwacht de gemeente een wezenlijke bijdrage te leveren aan het optimaliseren van de vier sturingselementen in het sociaal domein. Dit moet leiden tot een zo goed mogelijk functionerend zorgaanbod voor de inwoners.

Ook kunnen analyses van zorgconsumptie per wijk of wijkteam worden opgesteld en kunnen op de langere termijn ook trends zichtbaar worden op basis waarvan het beleid geëvalueerd en bijgesteld kan worden en (nieuwe) ondersteuningsarrangementen ontwikkeld en bijgesteld kunnen worden. Ook krijgt de gemeente hiermee inzicht in de samenhang en substitutie tussen de financieringspijlers waarmee de samenwerking tussen gemeenten en bijvoorbeeld zorgverzekeraars versterkt kan worden.

Monitoring landelijke ontwikkelingen

De gemeente heeft ook aandacht voor de effectiviteit van interventies en best practices zoals die elders in het land worden toegepast. Enkele bronnen die de gemeente daarbij gebruikt, zijn het NJi, de informatie uit de J42 en BJ42, Samen Werken aan Jeugdbescherming (2017), het ondersteuningsteam jeugdhulp (OZJ), Gemeenten van de Toekomst, en diverse nieuwsbrieven en werkbezoeken. De gemeente Peel en Maas is daarin vooral op zoek naar wat aansluit bij hun eigen missie en visie.

Kwaliteitsborging

Voor de ingekochte jeugdhulp is in het programma van eisen opgenomen dat gewerkt wordt volgens de norm van verantwoorde werktoedeling. Dit betekent dat zorgaanbieders werken met vakbekwame professionals en voor bepaalde werkzaamheden beroepsgeregistreerde professionals op hbo- of wo-niveau inzetten.

Om de kwaliteit van de gezinscoaches te waarborgen is er sprake van intensieve teamcoaching en intervisie onder begeleiding van een gekwalificeerde gedragswetenschapper. In het multidisciplinair overleg worden gezinscoaches bijvoorbeeld voortdurend gecoacht in het in de eigen kracht zetten van burgers. De intervisie vindt wekelijks plaats en heeft een verplicht karakter. Verder vindt alle noodzakelijke scholing ten behoeve van SKJ (her)registratie voortdurend plaats. In 2019 is er specifiek geschoold op systemisch werken en verlies verwerken.

Binnen de pilot Hendig werd er voorheen gezamenlijk aan deskundigheidsbevordering gedaan in zogenaamde expertisetenten. Nu wordt dit, naast formele registraties, onderhouden via inkleurdagen. Deze inkleurdagen waren in het begin vooral gericht op het leren van elkaar en elkaars kwaliteiten. Nu zijn de inkleurdagen gericht op wat beroepskrachten nodig hebben om hun werk te kunnen doen en hoe dat gefaciliteerd kan worden.

Het succes van Peel en Maas

Succesfactoren

Heldere en breed gedragen visie

De gemeente Peel en Maas is een gemeente met een heldere, breed gedragen visie, waarin iedereen zijn meerwaarde zoekt ten opzichte van anderen. De gemeente vertrouwt op het vakmanschap van beroepskrachten en legt handelingsvrijheid, doorzettingsmacht en beslissingsbevoegdheden zoveel mogelijk bij de mensen die met de voeten in de klei staan en weten wat er daadwerkelijk speelt. In gesprek blijven met elkaar en vertrouwen in elkaar staan daarbij centraal. In de dagelijkse praktijk wordt er ook wel gesproken over het DNA van Peel en Maas, waarin deze elementen allemaal aanwezig zijn en waar iedereen binnen de gemeente over beschikt.

"Het zit echt in de mensen" – Accountmanager Sociaal Domein en procesbegeleider van Hendig

De visie is met elkaar gemaakt en doorleeft en wordt consistent en consequent gehanteerd op alle niveaus. Dit is op alle vlakken zicht- en voelbaar, en dit is een belangrijke succesfactor.

Een sterke basis en kwalitatief hoogwaardige toegang

Een andere succesfactor is de sterke basis en kwalitatief hoogwaardige toegang tot de jeugdhulp, te weten de gezinscoaches, en het vertrouwen daarin. De samenwerking tussen de gezinscoaches en huisartsen in Peel en Maas speelt daarin een belangrijke rol. Huisartsen hebben vertrouwen in de professie van de gezinscoaches en verwijzen ouders en jeugdigen vaker dan voorheen door naar de gezinscoach in plaats van naar een andere jeugdzorgaanbieder. Zij spreken het vertrouwen in de gezinscoaches ook uit naar hun patiënten en kunnen goed uitleggen wat de gezinscoach voor hen kan betekenen, zodat zij ook weten wat ze wel en niet kunnen verwachten. Door de inzet van gezinscoaches lukt het de gemeente naar eigen zeggen beter om maatwerk te leveren, en lukt het ook vaker om hulp dichtbij huis, in de eigen omgeving, aan te bieden. Sinds de invoering van de gezinscoaches gaat grofweg 2/3 van de verwijzingen via de gemeente naar lichtere vormen van ondersteuning en/of hulp en is het aantal doorverwijzingen naar de specialistische GGZ met ongeveer 1/3 afgenomen. Mede door de inzet van de gezinscoaches, die betrokken blijven bij gezinnen en 3-maandelijks evalueren, ziet men ook dat ingezette hulp of ondersteuning passender en effectiever is en trajecten korter worden.

Relatiegericht opdrachtgeverschap

Wat verder opvalt is dat de gemeente uiteraard de rol van opdrachtgeverschap vervult, maar ook een sterke partner is in het netwerk. Bovendien wordt de rol van opdrachtgever relatiegericht ingevuld. De gemeente voelt zich voornamelijk procesverantwoordelijk en realiseert zich dat ze voor kennis en kunde afhankelijk zijn van aanbieders en professionals. Ook in de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer wordt gezocht naar gezamenlijkheid en ieders meerwaarde daarbinnen. Deze manier van opdrachtgeverschap leidt ertoe dat er snel geschakeld kan worden in het netwerk en vakmanschap hoog in het vaandel staat.

Intrinsieke motivatie continue te verbeteren

In Peel en Maas is er een sterke intrinsieke motivatie bij iedereen die we hebben gesproken, om het met elkaar zo goed mogelijk te doen, en vooral om de goede dingen te doen voor de inwoners. Daarmee behoort monitoren, evalueren, leren

en door ontwikkelen, een cyclisch proces in Peel en Maas dat bestaat uit tellen en vertellen, tot het vakmanschap.

Bedreigingen
Naast successen zijn er voor de gemeente Peel en Maas ook een aantal bedreigingen.

Stijging kosten jeugdzorg
De gemeente ziet over het algemeen van jaar op jaar een stijging van de kosten van de jeugdzorg vanwege een toename van het aantal cliënten en ingezette trajecten en behandelingen. De rijksmiddelen die ze ontvangen voor het sociaal domein lopen volgens de gemeente Peel en Maas niet gelijk op met die toename van de vraag. Dat zorgt voor financiële spanning op de begroting. De gemeente geeft aan dat het tekort structureel van aard lijkt en tijdelijke rijksmiddelen geen structurele oplossing bieden. Ook de inzet van de reserve is geen structurele oplossing. De gemeente denkt dat het sociaal domein ook in de toekomst onzeker blijft vanwege rijksmaatregelen en open eind karakter/ open einde regelingen waarbij een enkele casus grote financiële impact kan hebben, bijvoorbeeld als er GGZ-hulp nodig is.

Hoge kosten GGZ-hulp
Het tekort van de gemeente Peel en Maas werd in 2019 grotendeels veroorzaakt door de hoge kosten voor de GGZ-hulp voor jeugdigen. Deze hulp kent een grillig verloop met soms intensieve (en dure) trajecten. Dat maakt het lastig om een goede prognose op te stellen omdat één traject meer of minder al een flink verschil kan veroorzaken. Voor de gemeente is dit overigens vooral een constatering en niet per sé een issue. De gemeente realiseert zich dat de GGZ-hulp kostbaar is, en is op dit moment druk bezig om met een van de aanbieders te kijken of ze door ontschotten en samenwerking tussen verschillende beroepskrachten grip kunnen krijgen op de stijgende kosten om deze te kunnen blijven bekostigen. Voor 2020 lijkt dat zijn vruchten al af te werpen.

"Als ik kijk naar de cijfers van 2020 zijn er geen hoge kosten voor GGZ-hulp voor jeugdigen. Dan zien we voor het eerst ook in de financiën de effecten van de nauwe samenwerking met de huisartsen." – Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling

Samenwerking met Veilig Thuis.
De meldcode en werkwijze en organisatie van Veilig Thuis strookt niet met de visie en manier waarop men wil werken in Peel en Maas. Hierover vinden intensieve gesprekken plaats. Men zoekt elkaar dus juist op, spreekt dingen uit en gaat in gesprek over hoe nader tot elkaar te komen. Hierbij is het kennen en respect hebben voor elkaars werkelijkheid een belangrijke factor om er samen uit te komen. Het vertrouwen dat men er samen stappen in vooruit zet is er en lijkt ook duurzaam te zijn.

Organisatiebelangen
Beroepskrachten hebben altijd een dubbele positie. Ze willen het beste voor een gezin, maar ook voor hun organisatie. In de praktijk blijkt dan ook dat financiële-/organisatiebelangen nog regelmatig een rol spelen, ook binnen de pilot Hendig. Dit terwijl men naar een productieve inzet van middelen wil, in plaats van naar een inzet van middelen voor productie. Men ziet daar nog niet 1,2,3 een oplossing voor, maar probeert wel zo min mogelijk ruimte te bieden voor die belangen. Het vertrouwen in de onderlinge relaties is hierbij in elk geval van groot belang. En dat vertrouwen op peil houden is hard werken, immers vertrouwen komt te voet en gaat te paard. Verslappen op het gebied van investeren in de relatie en daarmee in het wederzijds vertrouwen is daarmee ook een risico dat op de loer ligt.

Twee-benen principe
Vooral voor de pilot Hendig is een bedreiging dat beroepskrachten vaak nog voor 80% werken vanuit een aanbieder en voor 20% in de pilot Hendig. Hierdoor is de kans om terug te vallen in het 'oude werken' alom aanwezig (het zogenaamde twee-benen-principe).

Landelijke regels

Uiteraard heeft ook Peel en Maas zich te houden aan de landelijke wet- en regelgeving. Tot nu toe lukt het de gemeente om de ruimte te zoeken en te benutten die er is binnen de kaders, maar de vraag is hoe die kaders zich gaan ontwikkelen in de toekomst en daar zal men zich dan weer opnieuw toe moeten verhouden.

Toekomstplannen

De toekomstplannen van Peel en Maas zijn reeds geschetst en worden gekenmerkt door verdere ontschotting binnen het sociaal domein, nog meer preventief en wijkgericht werken en een verdere versteviging en uitbreiding van de pilot Hendig naar Zorg en Ondersteuning (Wmo en Beschermd Wonen) en Werk en Inkomen (Participatie). Men realiseert zich dat dit een proces is dat voortdurend aandacht en onderhoud zal vragen en in gezamenlijkheid moet gebeuren; verslapping leidt tot terugvallen in zogenaamd oud-denken en oud gedrag. De Hendig-aanpak zal zich verder moeten bewijzen, niet alleen in positieve ervaringen van inwoners, beroepskrachten en aanbieders, maar uiteindelijk ook in cijfers. En daaraan wordt continue gewerkt.

Gesprekken en geraadpleegde documenten

- Startgesprek met:
  - De coördinator van de gezinscoaches en initiatiefnemer van Hendig.
  - De Accountmanager Sociaal Domein en procesbegeleider van Hendig.
- Twee gesprekken met de Beleidsmedewerker Maatschappelijke Ontwikkeling en lid van de meedenkgroep inhoud van Hendig.
- Een gesprek met een huisarts en twee gezinscoaches.
- Een gesprek met een medewerker van het team advies en control en lid van de meedenkgroep financiën van Hendig.
- Vier (evaluatie)gesprekken over Hendig met verschillende partners:
  - Organisatie voor pedagogisch sociaal werk (zorgmanager, teamleider en uitvoerend professional).
  - Organisatie voor specialistische geestelijke gezondheidszorg (adjunct--directeur en teamleider).
  - Organisatie voor ambulante begeleiding (maatwerkvoorziening) (zorgmanager/teamleider).
  - Welzijnsorganisatie voor mensen met een beperking (regiomanager, consulent/trainer/coach).

De (evaluatie)gesprekken werden gevoerd samen met de coördinator van de gezinscoaches, de procesbegeleider van Hendig en de procesbegeleider van de expertisetent van Hendig.

Geraadpleegde documenten

- Projectplan decentralisatie Jeugdzorg definitief a.
- b12 Beleidsplan SD raad 20141001
- Waardenoriëntatie-en-kaderstelling
- Waardenoriëntatie-en-kaderstelling_samenvatting
- Uitvoeringsplan Sociaal Domein 2020 onderdeel jeugd evaluatie
- Missie en visie jeugdhulpverlening def

- Afspraken rollen en taken gezinscoach en hoe die in het borgdocument zijn opgenomen.
- Verordening jeugdhulp 2020 per 1-1-2020 def. docx.
- Raadsbesluit verordening KOOP__2287897 (verordening wmo).
- Transformatieplan Jeugdhulp Noord Limburg 2018-2020.
- Aanvulling op het Transformatieplan Jeugdhulp Noord-Limburg 2018-2020.
- Regionaal beleidskader jeugd.pdf.
- www.sociaaldomein-limburgnoord.nl
- 2020 Samenvatting financiering jeugdvoorzieningen december 2019.
- Adviesnota PHO SD verdeelsleutel jeugd 2020.
- 201812_Collegebeleid integrale aanpak preventief alcohol- en drugsgeberuik 2019-2022.
- 20181008_Collegebeleid positieve gezondheid Gemeente Peel en Maas.
- Concept Evaluatie werkwijze huisartsen.
- LVO het Bouwens Schoolondersteuningsprofiel 2018-2022.
- Bijlage 2 Planning regionaal Jeugdplan en samenwerking met onderwijs.pdf.
- Samenwerkingsagenda Passend onderwijs Noord-Limburg 2018-2020 def september 2018.
- Uitnodiging OOGO 14 januari 2021 CONCEPT.
- Jaarstukken 2019.
- 201201 Raadsbijeenkomst.pptx.
- Begrotingproduct_dj_2020_231 jeugdhulp Peel en Maas.pdf
- Begrotingproduct_dj_2020_232 jeugd en gezin Peel en Maas.pdf
- Begrotingproduct_dj_2020_233 onderwijs Peel en Maas.pdf
- Begrotingproduct_dj_2020_312 samenlevingsopbouw Peel en Maas.pdf
- Overzicht begroting preventie en jeugdhulp Peel en Maas.xlsx
- 20190712 integraal team JV rendementsanalyse.
- raadsbijeenkomst 18-6-2019 def.
- Dashboard SD Limburg Noord Arrangementenmonitor.pptx.
- Dashboard SD Limburg Noord Arrangementenmonitor 2 2019.pptx.
- Dashboard SD Limburg Noord Arrangementenmonitor 3 2020.pptx.
- Jeugdhulpverlening Noord-Limburg definitief.pdf.
- Samenvatting voor jeugdigen en gezinnen.pdf.
- https://www.youtube.com/watch?v=xI1GLMmfmAg
- https://vimeo.com/216457453/69126167de
- Visie Jeugdstation.nl.docx.
- 20080410_Hoofdlijnennotitie Jeugdstation nl v3.doc.
- Vinden en verbinden. Activiteitenplan 2010.doc.
- Doorontwikkeling organisatiestructuur Jeugdstation.nl versie 1.4 d.d. 4 december 2013.
- 20040903 notitie relatie WWZ WMO vrs 3.pdf.
- 20180928 pilot hendig JH Managementsamenvatting.pdf.
- 20190517 Besturingskompas gemeente PenM.pdf.
- 20190912 TWP Rendementsanalyse.pdf.
- Begeleiding implementatiestratie 2013 ev beknopt 20130415.pdf.
- Begeleiding implementatiestratie 2013 ev beleid 20130415.pdf.
- Beleidsnota lihd WWZ 20081104 bijlagen.pdf.
- Beleidsnota lihd WWZ 20081104.pdf.
- LihD WWZ convenant VGZ-PenM 20130618 def.pdf.
- 202008 RA DO Baarlo rapportage.pdf.
- 20150606 Pilot Schakelplein evaluatierapportage.pdf.
- 3D samenhang notitie 20120224.

Overige geraadpleegde bronnen:

- Atlas Leefomgeving. (2011). *Kaarten*. Geraadpleegd op 9 november, van https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten?config=3ef897de-127f-471a-959b--93b7597de188&gm-x=150000&gm-y=455000&gm-z=3&gm-b=1544180834512,true,1;1553435562615,true,0.8;&activateOnStart=layermanager,info
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Arbeidsdeelname: regionale indeling 2019 [Dataset]. Geraadpleegd op 3 november, van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84703NED/table?dl=4C6B9

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2018). Inkomen en vermogen [Dataset]. Geraadpleegd op 8 november 2020, van https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=4C6B8
- Waarstaatjegemeente.nl. (2020). Huishoudens met bijstandsuitkeringen [Dataset]. Geraadpleegd op 8 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=3421baec-8f0c-445d-ade1-34fb3510873c
- Waarstaatjegemeente.nl. (2019a). Jeugdhulp en -bescherming [Dataset]. Geraadpleegd op 9 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=680caded-10fc-414f-b93f-677cbaaf5835
- Waarstaatjegemeente.nl. (2019b). Huishoudens zonder voorzieningen in sociaal domein [Dataset]. Geraadpleegd op 9 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=ccefbda4-8800-402f-a1c8-5b88d7d3d507
- Waarstaatjegemeente.nl. (2018a). Kinderen in uitkeringsgezin [Dataset]. Geraadpleegd op 8 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=33142eef-fce2-4e19-b6af-db4abe4d6946
- Waarstaatjegemeente.nl. (2018b). Kinderen in eenoudergezin [Dataset]. Geraadpleegd op 9 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=b17721f7-14f9-46a0-8b5b-774e2f54235f
- Waarstaatjegemeente.nl. (2015). Voortijdig schoolverlaters [Dataset]. Geraadpleegd 9 november 2020, van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=4efc0148-15c2-4633-80cb-2f40e7abef2c

7.3. Roosendaal: Samen komen we verder

Auteurs: Sanne Jongeling en Onno de Zwart

Het uitgangspunt 'samen komen we verder' verwijst naar de inzet in Roosendaal om samen met alle betrokkenen te werken aan een weerbare en gezonde jeugd. Gezamenlijk wil men bereiken dat kinderen en jongeren veilig en gezond opgroeien tot veerkrachtige en zelfredzame volwassenen. Het verwijst tegelijkertijd ook naar de nauwe samenwerking tussen en binnen de negen gemeenten in West-Brabant West op het gebied van de jeugdwet. De gemeente Roosendaal maakt onderdeel uit van deze samenwerking, samen met de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Moerdijk, Rucphen, Woensdrecht, Steenbergen, Zundert en Halderberge. In de portretschets wordt om deze reden niet alleen gekeken naar de gemeente Roosendaal, maar ook naar de context waarin de gemeente Roosendaal zich bevindt. De portretschets biedt een overzicht van de bestuurlijke en praktische vertaling van de jeugdwet binnen Roosendaal en geeft inzicht in de regionale samenwerking in West-Brabant West.

Jeugdhulp in Roosendaal

In de gemeente Roosendaal wonen ruim 77 duizend mensen verspreid over zes kernen (Roosendaal, Heerle, Wouw, Nispen, Wouwse Plantage en Moerstraten). Van de negen gemeenten in regio West-Brabant West is Roosendaal de grootste qua inwonersaantal. Bijna de helft van de inwoners is middelbaar opgeleid (47,4%), gevolgd door 15,8 procent hoogopgeleiden en ruim een kwart wetenschappelijk opgeleiden (26,3%). Eén op de tien inwoners is laag opgeleid (10,5%).

In de gemeente Roosendaal wonen circa 15 duizend jongeren van 0 tot 19 jaar oud. Het totale jeugdhulpgebruik ligt onder deze jongeren boven het landelijke gemiddelde; 11,2 procent van de jongeren ontvangt jeugdhulp, ten opzichte van 10,6 procent landelijk. Echter, in Roosendaal ontvangt procentueel gezien bijna de helft minder jongeren jeugdhulp met verblijf ten opzichte van het landelijke gemiddelde (0,6% ten opzichte van 1,1%). Het percentage vroegtijdig schoolverlaters is wel weer hoger dan het landelijk gemiddelde (2,4% ten opzichte van 1,8%).

Als op gezinsniveau wordt gekeken, blijkt 24,6 procent van de gezinnen in Roosendaal gebruik te maken van voorzieningen in het sociaal domein. Dit is meer dan het landelijke gemiddelde van 19,6 procent. Het aandeel eenoudergezinnen ligt daarentegen dichter bij elkaar (17% in Roosendaal versus 16% landelijk), evenals het percentage kinderen uit uitkeringsgezinnen (8% in Roosendaal versus 7% landelijk).

In vergelijking met de regio lopen de cijfers in jeugdhulpgebruik niet ver uiteen. Roosendaal heeft procentueel gezien meer huishoudens met een voorziening in het sociaal domein dan gemiddeld in regio West-Brabant West (24,6% ten opzichte van 23,3%). Hetzelfde geldt voor het jeugdhulpgebruik (11,2% ten opzichte van 10,1%). Een verklaring hiervoor is dat gemeente Roosendaal van oudsher stadse problematiek kent. Dit geldt in mindere mate voor de kleinere gemeenten in de regio.

Visie op de jeugdhulp

De vraag wat de visie is voor de organisatie van jeugdhulp, roept in de context van Roosendaal een tweede vraag op: "jeugdhulp van de gemeente Roosendaal of van de regio West-Brabant West?". Uit zowel documenten als interviews blijkt dat de regio WBW een belangrijk onderdeel uitmaakt van de organisatie van jeugdhulp in Roosendaal. Dit is ook terug te zien in de consistente en breed gedragen visie.

Situatie voor de decentralisatie

De regionale samenwerking zoals die nu bestaat in West-Brabant West, was niet aanwezig voor de decentralisatie van de Jeugdwet. Toen werd de jeugdzorg

voornamelijk via de provincie en zorgverzekeraar georganiseerd. Binnen de provincie was in regio West-Brabant de gemeente Breda de kartrekker. Gemeente Roosendaal droeg de verantwoordelijkheid voor het Centrum voor Jeugd en Gezin, schoolmaatschappelijk werk en preventie, onder andere via het Jeugdpreventieplan. Deels werden deze taken door de provinciale jeugdagenda gevoed.

De voorgenomen decentralisatie vormde een drijfveer om met meerdere gemeenten als regio nauwer samen te gaan werken, zo ook voor gemeente Roosendaal. De opgave van de jeugdwet zou namelijk te grootschalig zijn voor de gemeente alleen en daarnaast bestond voorafgaand aan de decentralisatie een onzekerheid over wat er op hen af zou komen.

Tijdens het proces van regiovorming was vanaf het begin de insteek om met West-Brabant samen te werken, met daarbinnen de keuze uit West-Brabant West (WBW) of West-Brabant Oost (WBO). Na met beide regio's om de tafel te hebben gezeten, is uiteindelijk de voorkeur uitgegaan naar West-Brabant West. Hier waren verschillende redenen voor. Allereerst is er in regio WBW sprake van een gelijkwaardige samenwerking. In de regio WBO is daarentegen sprake van één relatief grote gemeente, namelijk Breda. De gelijkwaardigheid van WBW sprak Roosendaal meer aan. Een tweede reden was dat de negen gemeenten in WBW eenzelfde kijk hadden op de 'aanvliegroute' voor het formuleren van een beleidsvisie. Alle gemeenten waren van mening dat ouders, jeugdigen en deskundigen van zorgaanbieders actief betrokken moesten worden bij het ontwikkelen van één gezamenlijke beleidsvisie. Uiteindelijk resulteerde de regiovorming in een opsplitsing van de samenwerking binnen het deel van de provincie, zoals die bestond voor de decentralisatie.

In 2012 is gestart met het creëren van een gezamenlijke visie. Zo zijn tijdens transformatiedagen bouwstenen geformuleerd waarop het concept voor het jeugdstelsel is gebaseerd. Dit concept is vervolgens voorgelegd in consultatiebijeenkomsten. Bij iedere stap in het ontwikkelen van de visie was 'de driehoek' betrokken; de (vertegenwoordigers van) ouders en jeugdigen, deskundigen vanuit zorgaanbieders en de gemeenten. Vanuit de gemeenten waren zowel het ambtelijke als het bestuurlijke deel nauw betrokken bij de ontwikkeling van de visie. Wethouders sloten bijvoorbeeld aan bij de transformatiedagen om het gesprek aan te gaan met ouders en deskundigen, en 4 à 5 ambtenaren vormden de kartrekkers vanaf de start van het ontwikkelen van de visie tot enkele jaren na de decentralisatie.

Situatie vanaf de decentralisatie

Er is sprake van één gezamenlijke regionale visie die de basis vormt voor zowel het regionale en lokale jeugdbeleid. De visie '*Jeugdbos*' geeft weer hoe de negen gemeenten uit regio WBW kijken naar de ontwikkeling van het kind, en bij wie welke verantwoordelijkheden liggen om een kind gezond en veilig op te laten opgroeien. Het bos staat synoniem voor het opgroeiklimaat. In de visie zijn vier principes leidend: (1) 'eigen kracht eerst', (2) 'regie bij het gezin', (3) 'geen kind buitenspel: kinderen groeien veilig op' en (4) 'Loslaten .. zonder het zicht te verliezen'. Door de manier waarop de visie is ontwikkeld, met de betrokkenheid van de ouders, jeugdigen, zorgaanbieders, deskundigen en gemeenten, kan de visie anno 2021 nog steeds rekenen op een breed draagvlak.

Het brede draagvlak is onder andere terug te zien in de rode draad die het *Jeugdbos* vormt door de verschillende regionale en lokale beleidskaders vanaf 2013. In een analyse van het regionale beleidskader aan de hand van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) wordt het volgende omschreven:

"Het Jeugdbos in WBW is de inhoudelijke visie op basis waarvan 9 gemeenten met elkaar samenwerken en zorg inkopen. Deze gezamenlijke visie is het fundament onder de samenwerking en heeft een belangrijke rol in de regio. Beleidsmatige en financiële vraagstukken worden altijd getoetst aan het Jeugdbos."

Deze uitspraak wordt ondersteund in het lokale beleidskader voor jeugdhulp (2018-2021) van Roosendaal, waarin staat beschreven dat ze het regionale beleidskader Zorg voor jeugd (2018-2021) blijven uitvoeren. In de praktijk leidt het ertoe dat op regionaal niveau een doelstelling is vastgesteld om bijvoorbeeld domeinoverstijgend werken te bevorderen. Op lokaal niveau binnen Roosendaal heeft dit verdere invulling gekregen, door het jeugdbeleid te richten op het verstevigen van de verbinding met onderwijs, zorg en de arbeidsmarkt.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente Roosendaal zijn vervolgens doorvertaald naar maatschappelijke effecten in de begrotingscyclus. Dit sluit aan bij hoe Roosendaal maatschappelijke effecten voor alle beleidsterreinen heeft geformuleerd. Op het terrein van jeugd is dit het volgende "De Roosendaalse jeugd groeit gezond en veilig op en neemt naar eigen tevredenheid deel aan de samenleving.". Indicatoren voor dat effect zijn onder andere het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, maar ook het aantal jeugdigen in gedwongen jeugdzorg en het aantal jeugdigen waarvoor een onderzoek naar een (vermoeden van) kindermishandeling is gestart. De consistente doorvoering van de visie *Jeugdbos* in het beleid en het brede draagvlak voor deze visie, zorgen ervoor dat de inhoud van jeugdhulp een centrale plek inneemt in de regionale en lokale organisatie ervan.

"Als je dan een club hebt die echt samen vooruit wil en samen, echt samen een visie ontwikkelt, dan kan je mooie stappen zetten. En ik denk dat dat hier eigenlijk is gebeurd en we hebben hier eigenlijk van meet af aan ieder de ruimte gegeven om op basis van gelijkwaardigheid in de samenwerking te zitten. En die gelijkwaardigheid is naar mijn idee echt essentieel geweest…. Je hebt denk ik ook de ondertitel gezien van het recente beleidskader: Koersvast. De visie staat nog vol overeind… Maar ik wil daarmee zeggen dat die visie, het is best opvallend dat iets wat je in 2013/2014 vaststelt, en je ziet nu in 2020 dat zoiets nog vol staat". – Beleidsmedewerker

Inrichting van de jeugdhulp

Jeugdigen en ouders met zorgvragen komen in de regio WBW al snel in aanraking met jeugdprofessionals. Zij fungeren in zowel de organisatie als de uitvoering van jeugdhulp in Roosendaal als een spin in het web. De jeugdprofessionals (allen HBO-opgeleid en SKJ geregistreerd) zijn in dienst van de organisatie Spring, waarmee alle negen gemeenten in de regio WBW sinds de transitie een contract hebben. In overleg tussen de gemeenten, Spring en jeugdprofessionals is een unieke verdeling in verantwoordelijkheden ontstaan. Spring richt zich hoofdzakelijk op de inhoudelijke en vakmatige ondersteuning en ontwikkeling van de jeugdprofessionals, onder andere via het Leerhuis. De gemeenten bepalen zelf de inzet, positie en rol van jeugdprofessionals binnen hun gemeente.

"Dat is eigenlijk iedere keer het gesprek wat we met elkaar in de driehoek hebben om te zorgen dat daar een model uitkomt wat de jeugdprofessional helpt, want daar gaat het uiteindelijk om hè dat gezin en de jeugd. <…> Op momenten dat de jeugdprofessional geholpen is, dan ga ik ervan uit dat dat gezin dat daarachter komt natuurlijk ook geholpen is." – Manager Spring

De verdeling van verantwoordelijkheden heeft ertoe geleid dat er variatie is tussen gemeenten wat betreft de rol en taken van de jeugdprofessional. Hierdoor is er ruimte om in te spelen op lokale vraagstukken en problematieken. In Roosendaal zijn 45 jeugdprofessionals werkzaam, wat ten opzichte van de andere gemeenten relatief veel professionals zijn. De jeugdprofessionals dragen in Roosendaal de gecombineerde verantwoordelijkheid voor het bieden van ondersteuning, het verwijzen en het regisseren van een casus.

"We bieden zelf hulp, maar daarnaast verwijzen wij ook door naar meer gespecialiseerde hulp. We zijn eigenlijk continu een beetje de spin in het web in de hele jeugdhulpverlening. We zijn eigenlijk overal bij betrokken en dit vind ik wel mooi." - Jeugdprofessional

De 45 jeugdprofessionals zijn binnen Roosendaal vanuit drie basisteams op diverse plekken werkzaam en verbonden aan bepaalde wijken en stadskernen. Als jeugdigen en ouders kun je via verschillende wegen een laagdrempelig beroep doen op deze professionals. Zo zijn jeugdprofessionals via scholen en huisartsen beschikbaar voor vragen, maar ook via een centraal toegangsloket. De precieze invulling van de rol van de jeugdprofessional is afhankelijk van de behoeften van de school en de huisarts. Het streven is aan iedere school een jeugdprofessional te verbinden, die daar feitelijk aanwezig is voor vragen vanuit ouders of kinderen. Dit is in de praktijk nog niet bij iedere school even intensief gerealiseerd, omdat sommige scholen de voorkeur geven aan een schoolmaatschappelijk werker, in dienst van de school zelf. De rol van een jeugdprofessional bij een huisarts kan bijvoorbeeld een adviserende of overlegrol zijn. Deze nauwe verbinding zorgt voor een makkelijkere doorverwijzing naar de jeugdprofessionals. Naast de professionals die verbonden zijn aan scholen en huisartsen, is er ook een team van jeugdprofessionals in de rol van straathoekwerkers. Dit zijn medewerkers die jongeren actief opzoeken op straat, om vervolgens laagdrempelig contact te leggen, problematiek tijdig te signaleren en hulp bieden. Naast de drie basisteams van jeugdprofessionals zijn er ook bredere wijkteams waarin de verschillende domeinen bij elkaar komen, zoals Jeugdhulp, Wmo en participatie. Jeugdprofessionals sluiten voor overleggen aan bij deze wijkteams. Ze werken ook outreachend en zorgen voor trainingen voor jeugdigen en ouders voor lichtere problematiek, die ook via scholen onder de aandacht worden gebracht.

De jeugdprofessionals vormen gezamenlijk zowel een generalistisch als specialistisch basisteams. Vaardigheden, ervaring en kennis van de professionals sluiten aan bij een T-shaped profiel. Vrijwel ieder teamlid heeft een eigen specialisme. Zo zijn er aan het basisteam één of twee medewerkers gekoppeld die kennis hebben van complexe veiligheidsproblematiek. Deze jeugdprofessionals nemen ook aan de zogeheten Veiligheidsteams deel waarin wordt samengewerkt met medewerkers van Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en de Gecertificeerde Instellingen.

In de uitvoering van de werkzaamheden wordt uitgegaan van het vierogen principe. Op basis van generalistische eigenschappen wordt verondersteld dat de jeugdprofessional alle casussen op zich kan nemen. Desondanks kan een professional minder thuis zijn in bepaalde vraagstukken of problematieken. In een dergelijke situatie kan de professional een beroep doen op iemand anders uit het team met een aansluitend specialisme. Zo werken de jeugdprofessionals vaak in tweetallen als een soort sparringpartners. Daarbuiten kunnen jeugdprofessionals ook een beroep doen op een regionaal expertteam bestaande uit gedragswetenschappers van Spring en kwaliteitsmedewerkers vanuit de gemeente.

"Op het moment dat een casus niet helemaal jouw cup of tea is of je hebt er gewoon minder ervaring mee, dan zoek je heel makkelijk iemand op binnen het team die daar wel meer ervaring heeft en die plak je er een soort van als duo aan. Dat duo kan zijn: of je gaat er met z'n tweeën heel actief in of jij draait hem in principe alleen, maar je kan wel gewoon steeds terugvallen op een persoon die weet waar jij het over hebt en die met jou kan meedenken in de te zetten stappen. Dus wat dat betreft is het fijn dat er wel zo'n groot team is, want er zijn inderdaad meerdere mensen die van meerdere dingen heel veel afweten of heel veel ervaring hebben dus daar kan je altijd op terugvallen."
– Jeugdprofessional

"Dat is helemaal met CVC-zaken [complexe veiligheidscasussen]. Iedereen draait in principe CVC-zaken en de CVC'ers die ondersteunen en coachen vooral de mensen. Dus die denken mee, die zetten de lijnen uit en die zitten niet in de casus, maar die begeleiden wel de medewerkers. Dus dan kun je wel je advies vragen van ben ik op de goede weg of van denk eens even mee want ik loop hier echt enorm mee vast of... Dus die zijn meer coachend"
– Kwaliteitsmedewerker

De kwaliteitsmedewerkers van de gemeente Roosendaal hebben een verbindende rol en spreken minimaal eens per maand met de jeugdprofessionals.

Vanuit hun rol zijn ze bereikbaar voor beleidsmatige kwesties en voor het meedenken bij inhoudelijk complexe zaken. Daarnaast dragen de kwaliteitsmedewerkers de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van processen binnen het domein jeugd. Hiertoe hebben ze de contacten met hun collega's binnen de gemeente en doordat ze zelf een achtergrond hebben in de jeugdhulp zijn ze ook inhoudelijk goed op de hoogte. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt echter in eerste instantie bij de jeugdprofessional zelf. De jeugdprofessionals spreken elkaar wekelijks binnen hun basisteam rondom casuïstiek.

Naast het bieden van ondersteuning, is een jeugdprofessional ook verantwoordelijk voor het verwijzen naar (specialistische) jeugdhulp indien dit nodig is. Het feit dat de jeugdprofessional hier namens de gemeente het mandaat heeft, is belangrijk omdat hiermee de jeugdprofessional ook echt de professionele ruimte heeft. Voorafgaand aan de verwijzing stelt de jeugdprofessional samen met ouders en kinderen een gezinsplan met doelstellingen op. Vervolgens wordt een zorgprofiel gekozen dat aansluit op de problematiek en gestelde doelstellingen. De zorgprofielen zijn regionaal vastgesteld en ingedeeld naar de intensiteit en complexiteit van de zorg. Er is een basisonderscheid tussen laag complexe en hoog complexe zorg. Een zorgvraag is hoog complex zodra er bijvoorbeeld sectoroverstijgende zorgbehoeften zijn en de duurzaamheid van het succes lastig te voorspellen is.

Als het zorgprofiel gekozen is, kunnen de ouders en jongeren zelf een zorgaanbieder kiezen. Het aanbod aan zorgaanbieders is in een catalogus geclusterd naar het zorgprofiel van de jongere. Samen met de zorgaanbieder formuleren ze een plan van aanpak om de doelstellingen te behalen. Na het formuleren van het behandelplan, wordt een arrangement afgesloten met de gemeente waarbij de aanbieder de verantwoordelijkheid op zich neemt om de doelstellingen te realiseren. Het gezinsplan en het arrangement geven gezamenlijk recht op zorg en er is verder geen afzonderlijke beschikking nodig. Bij het arrangement kan de zorgaanbieder ervoor kiezen om andere aanbieders te betrekken via hoofd- of onderaannemerschap of een gelijkwaardige samenwerking.

De route van een verwijzing, doelstellingen, zorgprofielen en zorgaanbieder selecteren, is kenmerkend voor de jeugdhulp in regio WBW. Het regionale Zorg, Informatie en Inkoop Team (ZI2T) heeft hier een belangrijke rol in die later nader wordt toegelicht. De jeugdprofessional probeert gedurende het traject zo goed mogelijk de regierol te behouden. In de praktijk blijkt dit wel te verschillen tussen casussen.

"Je hebt ook andere trajecten waarbij je als jeugdprofessional als casusregisseur er heel intensief in zit. Dus in principe blijven wij wel de regie houden op het moment dat het laag complex is en zijn wij dan bijvoorbeeld misschien één keer in de 3 of 4 weken, soms vaker en soms minder vaker... Worden we erbij gehaald, is er weer een evaluatie, denken we mee in de te zetten stappen en volgen we echt nauwgezet hoe het allemaal loopt."
– Jeugdprofessional

De focus voor de jeugdprofessional is om te komen tot de inhoudelijk beste oplossing voor de jeugdige, maar tegelijkertijd wordt er ook enige mate van kostenbewustzijn verwacht.

"Wij zeggen altijd van je bent van de inhoud en je hoeft niet van het geld te zijn, maar je moet wel een beetje op die portemonnee van die gemeente letten. Die is niet oneindig en daar zit ook wel een belang om het betaalbaar te houden. Dus onze jeugdprofessionals moet je wel helpen om die balans goed te maken. Je kunt als je blind gaat voor de inhoud dan ben je ongevoelig voor het geld en als je alleen voor het geld gaat verlies je de inhoud." – Manager Spring

Verbinding met andere domeinen
De doorgaande lijn in hulp is een actueel onderwerp in zowel de regio WBW als gemeente Roosendaal. Het beleidskader jeugd is bijvoorbeeld gericht op het versterken van een doorgaande lijn in hulp; van jeugdwet naar Wmo. Daarnaast is de focus erop gericht om, waar nodig, een bredere aanpak te realiseren in samenwerking met het onderwijs en met aandacht voor armoede,

schuldenproblematiek en de arbeidsmarkt. Deze verbinding wordt niet enkel op uitvoerend niveau gezocht, maar ook op bestuurlijk niveau.

"Maar toen ik wethouder werd in deze bestuursperiode, toen heb ik bij de coalitieonderhandelingen heel goed nagedacht wat een logische opbouw zou zijn. ... Ik heb bewust gekozen om de linken te leggen tussen jeugd, onderwijs en arbeidsmarkt... onderwijs en jeugd horen bij elkaar, hebben elkaar ook nodig in de portefeuille."- Wethouder

Het onderwijs is een belangrijke partner voor de jeugdprofessionals om domeinoverstijgend te kunnen werken. Daarnaast vormen de scholen een laagdrempelige toegang tot zorg en zijn jeugdprofessionals de afgelopen jaren via deze weg zichtbaarder geworden voor ouders en jongeren. De ambitie is om deze verbinding tussen zorg en onderwijs te verstevigen met de speciale jeugdprofessionals onderwijs (JPO), om zo preventie te versterken.

"Dus hebben we ook de jeugdprofessional onderwijs geïntroduceerd, daar gaan we binnenkort mee van start. Een aantal pilotscholen van verschillende besturen doen daaraan mee en dan willen we dus echt die sprong naar de voorkant maken. Dus op het moment dat er nog geen probleem is, dat je ook al mee denkt, dat je alle adviezen kan geven aan die leerkrachten of aan intern begeleider zonder dat er meteen een heel groot probleem is."
- Kwaliteitsmedewerker

Tegelijkertijd signaleren schoolbestuurders dat de samenwerking nog niet altijd naar wens verloopt. Zij ervaren dat jeugdprofessionals vaak reactief zijn in hun werk en minder proactief. Bovendien is er soms te veel sprake van dat men afwacht of een ouder zelf een vraag heeft. De focus ligt op de individuele hulp en die gaat vaak goed, de vraag is of en hoe er meer aandacht zou kunnen zijn voor preventie die meer op de gehele groep gericht is. Daarnaast hebben schoolbestuurders ook andere aanvullende verwachtingen in de samenwerking met de gemeente als geheel.

"Wat ik zie is dat de gemeente heel erg praktisch ingericht is hè. Die wil gewoon een aantal acties uitzetten, een aantal dingen gaan uitvoeren, een agenda uit gaan zetten. Waar ik heel erg behoefte aan heb is een goede analyse van wat is nou de situatie binnen het Roosendaalse."
– Onderwijsbestuurder

Een thema dat volgens de onderwijsbestuurders meer aandacht zou verdienen, is het feit dat er in Roosendaal een relatief grote groep is van inwoners afkomstig uit Midden- en Oost-Europa. Zij vestigen zich soms voor een aantal jaar of definitief in de gemeente, wat tot een instroom van kinderen in het onderwijs leidt en gevolgen heeft voor het beroep op jeugdhulp en onderwijs.

Regionale organisatie van jeugdhulp

Tot nu toe is vooral gekeken naar jeugdhulp op uitvoerend niveau en binnen de gemeente Roosendaal. De gemeente Roosendaal werkt echter nauw samen met de regio WBW. Waar de jeugdprofessional op uitvoerend niveau de spin in het web vormt, is dit op regionaal niveau het ZI2T. Gezamenlijk streven de gemeenten naar een dekkend en kwalitatief goed zorglandschap, waar binnen de regionale samenwerking ook ruimte is voor de couleur locale van de gemeenten. Om dit te realiseren was er rondom de decentralisatie behoefte aan een regionaal sturingsteam:

"Het idee was, er zou eigenlijk wel een soort van sturingsteam moeten komen. En dat sturingsteam, ja, dat zou dan invulling moeten gaan geven aan de verdere contractering, aan het contractmanagement, maar ook aan de nauwe samenhang met de beleidsontwikkeling, financiële monitoring..."
– Inkoop- en contractmanager

Het sturingsteam het ZI2T werd initieel opgericht voor een jaar, maar bestaat nu al zeven jaar en wordt op korte termijn verder uitgebreid met beleidsadviseurs. Het team draagt de verantwoordelijkheid voor het contractmanagement, de inkoop en de monitoring van het stelsel. Daarnaast heeft het ZI2T

een centrale rol in het ontstaan en de doorontwikkeling van het huidige jeugdstelsel, bijvoorbeeld bij de eerder beschreven zorgprofielen en catalogus van zorgaanbieders. De jeugdbosvisie vormde in de oprichting en ontwikkeling van het ZI2T de basis, waardoor het team nog steeds draagvlak ervaart voor hun werkzaamheden en innovaties.

De medewerkers van het ZI2T zijn formeel in dienst van de gemeente Roosendaal, maar dienen in de praktijk de hele regio WBW. Dit is een kenmerkend element van de regionale samenwerking; vertrouwen en openheid staan centraal in de onderlinge samenwerking. De regisserende en coördinerende rol van het ZI2T wordt door veel van de geïnterviewden als een belangrijk onderdeel gezien van het regionale en lokale succes in jeugdhulp. Het team vermindert bijvoorbeeld de administratieve last en behoudt het overzicht op de zorgaanbieders. Daarnaast worden via het ZI2T veel gegevens verzameld, op basis waarvan de raad geïnformeerd wordt met onafhankelijke cijfers die bijdragen aan de besluitvorming.

"Kijk wat we nu zien na 7 jaar projectgroep.. dat het nu echt een staande organisatie wordt. Daar zijn we nu mee bezig om dat handen en voeten te geven. Dus dan wordt het ook, want je ziet in andere regio's heb je bijvoorbeeld een apart servicebureau en een apart programmabureau, maar wij zijn allebei in één. Dus dat is altijd zo vastgehouden. De hele jeugdzorg zit gewoon op één plek."– Informatiemakelaar financiën

Tot op heden is de regionale samenwerking gebaseerd op een dienstverleningsovereenkomst en verder niet geformaliseerd. De reden hiervoor is dat de eerste jaren na de decentralisatie er nog geen reden was voor formalisering. Een beleidsmedewerker omschrijft dat regelingen op papier pas nodig zijn op het moment dat het lastig wordt. Een dergelijke situatie heeft zich tot nu toe niet voorgedaan, zo ook niet bij de toepassing van een financieel solidariteitsprincipe.

In de eerste jaren na de decentralisatie hadden de negen gemeenten met elkaar afgesproken om bij een overschrijding van meer dan 10 procent elkaar financieel bij te staan. Hier is drie keer een beroep op gedaan. De gemeenten moesten hier een rapport met onderbouwing voor schrijven en toelichten hoe ze de situatie gingen aanpakken. Gemeenten bevroegen elkaar hier vervolgens scherp op. Hoewel het solidariteitsprincipe niet tot grote spanningen heeft geleid, gaven de situaties wel aanleiding tot discussie, maar het is alle drie de keren uitgevoerd. De gemeente Roosendaal heeft geen beroep gedaan op het financiële solidariteitsprincipe. Het financiële principe is enkele jaren na de decentralisatie overgegaan in een inhoudelijk principe, omdat de onzekerheden zoals die voorafgaand aan de decentralisatie bestonden niet meer golden. Gezien de jaren van nauwe samenwerking tussen de gemeenten, is de regio WBW in een positie gekomen om te kijken welke formele vormgeving het beste bij hun samenwerking past en conform is aan de norm van opdrachtgeverschap (NVO).

Overlegstructuur

Kenmerkend voor de gehele organisatie van jeugdhulp is de gelijkwaardigheid en intensiteit van samenwerkingsverbanden. In het netwerk van betrokken actoren bevinden zich meerdere vormen van een zogenaamde "driehoekssamenwerking". Zo is er de basis: een driehoek tussen cliënt, jeugdprofessional en de zorgaanbieder. Tegelijkertijd is er ook een driehoek tussen Spring, de gemeente Roosendaal en de jeugdprofessionals, tussen de verwijzer, gemeente en zorgaanbieder en een driehoek tussen het ZI2T (als gezamenlijke gemeenten), de zorgaanbieder en de individuele gemeenten. Deze driehoeken zijn niet uitputtend, maar tonen wel aan dat alle verschillende onderdelen en lagen in verband staan met elkaar. Binnen deze driehoeken wordt in de meeste situaties gelijkwaardig met elkaar samengewerkt en staat de inhoud centraal.

De intensiteit van de samenwerkingsverbanden is hoog door de frequentie van overleggen die op verschillende niveaus plaatsvinden. Op lokaal niveau komen de jeugdprofessionals wekelijks met hun eigen basisteam bij elkaar om casuïstiek te bespreken. Daarnaast komen ze ook ééns per maand met alle

jeugdprofessionals en kwaliteitsmedewerkers uit Roosendaal bij elkaar. Tot slot zijn er ook kwartaaloverleggen met de organisatie Spring, waarin hoofdzakelijk ontwikkelingsvraagstukken centraal staan. Naast deze overleggen sluiten jeugdprofessionals ook aan bij de overleggen van de wijkteams.

Op regionaal niveau komen wekelijks de beleidsmedewerkers jeugd uit de gemeenten bij elkaar en vindt iedere maand een overleg plaats tussen de wethouders van het sociaal domein dat ongeveer één dagdeel duurt. De wethouders zijn in tweetallen verbonden aan bepaalde thema's zoals de veiligheidsketen, kwaliteit en communicatie. Een thema komt pas op de gezamenlijke agenda als het besproken is met de twee daaraan gekoppelde wethouders. In de afgelopen jaren hebben er na verkiezingen wisselingen plaatsgevonden in de wethouders, maar dit heeft vrijwel geen effect gehad op de regionale samenwerking. De overdracht vindt onderling goed plaats en kennis wordt vanuit de regio actief overgedragen aan nieuwe wethouders via themabijeenkomsten. Naast de overleggen tussen wethouders zijn op regionaal niveau ook gesprekken tussen het ZI2T en de zorgaanbieders. Dit kunnen bijvoorbeeld contractmanagement gesprekken zijn, maar het kan ook gericht zijn op de doorontwikkeling van het jeugdstelsel. Zorgaanbieders worden hier actief in betrokken, zoals bij het ontwikkelen van de zorgprofielen en arrangementen.

De intensieve samenwerking is regionaal niet enkel formeel vormgegeven. Bij onderwerpen die gevoelig liggen zoals het solidariteitsprincipe of het faillissement van Juzt, kan het voorkomen dat de wethouders er onderling tijdens een overleg niet direct uitkomen. In een dergelijke situatie stuurt de voorzitter aan op een informele bijeenkomst om nogmaals met elkaar deze onderwerpen te bespreken. De voorzitter heeft hierin een initiërende en harmoniërende rol. Deze combinatie van informele en formele overleggen heeft ervoor gezorgd dat bijvoorbeeld bij de situatie van het faillissement van Juzt de nauwe samenwerking in stand is gehouden en zelfs in sommige opzichten is versterkt.

Samenwerking gemeente, jeugdprofessionals en aanbieders

De voorbeelden van de onderlinge samenwerkingen en overleggen illustreren dat binnen de gemeente Roosendaal en de regio WBW geïnvesteerd wordt in menskracht en onderlinge interactie. Alle lagen in de lokale en regionale organisatie staan in relatie tot elkaar. Het uitgangspunt is de gelijkwaardigheid in vrijwel alle contacten, waardoor kennis en ervaringen van verschillende professionals worden meegenomen in de verdere beleidsontwikkelingen. Dit blijkt ook uit de nadere omschrijving van belangrijke elementen in de structuur van taakverdeling en samenwerking tussen jeugdprofessionals, gemeente en specialistische aanbieders.

Poortwachtersfunctie jeugdprofessionals

In de beschrijving van de lokale organisatie van jeugdhulp is de centrale positie van de jeugdprofessional omschreven. Door de jeugdprofessionals aan locaties te verbinden zoals scholen en huisartsen, probeert Roosendaal jongeren zo goed mogelijk te bereiken en jeugdhulp zo toegankelijk en laagdrempelig mogelijk te maken. Het doel van het beleid is om zoveel mogelijk ondersteuning door de jeugdprofessional zelf te laten doen. Dan is immers de hulp dichterbij en maakt het meer deel uit van het gewone leven. Dit geldt ook als hulp door de jeugdprofessional duurder is dan hulp van een specialistische aanbieder.

"Ik zeg altijd "de poort mag openstaan". Maar je moet wel heel goed kijken als mensen aan de poort staan of dat dat echt een hulpvraag is waarmee je dus de jongeren of het gezin kan helpen, of dat dat ook niet anders kan of op een andere manier." - Wethouder

Aan de poort moet vervolgens wel een kritische screening plaatsvinden; de poortwachtersfunctie. Dit houdt in dat kritisch wordt gekeken of een zorgvraag wel opgepakt moet worden door de jeugdprofessional. In hoeverre kan het netwerk rond de jongere of het gezin de zorg zelf oppakken en wat is de rol van de jeugdprofessional in de zorgbehoefte? Een actueel vraagstuk in deze

afweging is hoe om te gaan met problematiek welke in eerste instantie meer de ouders betreft, bijvoorbeeld bij scheidingsproblematiek. Er wordt steeds meer een beroep gedaan op jeugdprofessionals in relatie tot de gevolgen van scheidingsproblematiek (een ontwikkeling die ook landelijk te zien is). De vraag is hoe hiermee om te gaan; is dit altijd de verantwoordelijkheid voor jeugdhulp, ligt er een eigen verantwoordelijkheid bij ouders of zou het eerder bij Wmo passen? De jeugdprofessional maakt als poortwachter deze afweging en kan daarbij een beroep doen op de kennis en ervaring van andere professionals. Een voorbeeld van een effectieve poortwachtersfunctie is de daling in verwijzingen vanuit huisartsen die is ontstaan door jeugdprofessionals direct te verbinden aan een huisartspraktijk. De huisarts kan hierdoor tijdig schakelen met de jeugdprofessional over de vraag of een verwijzing noodzakelijk is, of dat de jeugdprofessional de zorgvraag eerst oppakt.

"We willen goed kijken naar de scheidingszaken. We willen voorkomen dat wij zeg maar mediation gaan bieden terwijl dat ook op verantwoordelijkheid van ouders kan worden gedaan. En ik denk dat we daar nu nog te breed soms in kijken." – Kwaliteitsmedewerker

Gespreksmodel

Het is al duidelijk geworden dat de inhoudelijke component van jeugdhulp een prominente rol speelt in het regionale en lokale beleid. Een aspect waarin dit tot uiting komt, is de sturing op resultaten en doelen. Hoe de financiële sturing is vormgegeven, wordt later in de portretschets beschreven, maar inhoudelijk spelen zowel de regio als de lokale jeugdprofessionals hier een actieve rol in.

In de doelrealisatie van de jongere speelt het gespreksmodel een centrale rol. Het gespreksmodel staat voor een samenhangend stelsel tussen de ouders en kind(eren), de jeugdprofessional, de jeugdhulpaanbieders en de gemeente. Allereerst stemt de jeugdprofessional de doelen af samen met de ouders. Aan de hand van de doelen en de zorgbehoeften wordt in samenspraak met de ouders en de professional een passend zorgprofiel gekozen. Vervolgens kiezen de ouders en de jongere een zorgaanbieder die de zorg gaat leveren. Samen met de aanbieder stellen ze een behandelplan op en sluit de aanbieder een zorgarrangement af met de gemeente. Met het arrangement neemt de zorgaanbieder de verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke doelrealisatie.

"Wij vonden dat het bereiken van het resultaat vooral beschreven moest worden door ouders en jeugdigen zelf, daar deden we het voor. Dat dat centraal moest staan in heel het verhaal.... Vervolgens wordt dat in een arrangement toegepast. En als je dan op het eind van het traject zit, dan wordt er gekeken of dat wat in het gezinsplan centraal gesteld is of dat daadwerkelijk zo is. En dan vindt er een gesprek plaats tussen de jeugdzorgaanbieder, ouder, jeugdprofessional en jeugdige. Dan wordt er gecheckt of dat inderdaad de resultaten behaald zijn."– Beleidsmedewerker

Of de doelen uiteindelijk zijn bereikt, blijkt naast het gespreksmodel ook uit de kwaliteitsmonitor. Deze monitor maakt onderdeel uit van een groot regionaal dashboard waarin van alle negen gemeenten informatie staat verzameld over het gebruik van jeugdhulp binnen hun gemeenten en de kwaliteit van de geleverde hulp. Over de kwaliteit van de geleverde zorg wordt bijvoorbeeld bijgehouden of er sprake is van uitval, doelrealisatie en tevredenheid onder ouders en jeugdige(n). Een aandachtspunt blijft de ontwikkeling van de indicatoren; zijn ze altijd passend voor alle gestelde doelen, bijvoorbeeld bij een indicatie dyslexie? Uiteindelijk wordt in overleg tussen de ouders, jeugdigen, de zorgaanbieder en de jeugdprofessional bepaald of de doelen zijn behaald.

Het uitgangspunt is dat in iedere stap van het proces gesprekken plaatsvinden tussen de verschillende schakels in de zorgketen. Ouders en jeugdigen hebben gedurende het proces grotendeels zelf de regie in handen, door mee te praten over de doelstellingen, het zorgprofiel, het zelf kunnen kiezen voor een zorgaanbieder en tot slot het evalueren van het proces. Tegelijkertijd is er ook het besef dat de mate waarin ouders regie hebben, kan variëren. Van de jeugdprofessional wordt verwacht dat, afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de ouders en jeugdige, deze een meer of minder actieve rol vervult.

Financiering, inkoop en contractering

Gemeenten dragen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van kwalitatief goede zorg en een dekkend en passend zorglandschap. In de situatie van Roosendaal is een deel van het opdrachtgeverschap ingebed in de regionale samenwerking en een deel in de lokale context. In het opdrachtgeverschap is de Jeugdbosvisie leidend. Zowel op lokaal als regionaal niveau wordt hoofdzakelijk opgetreden als regisseur. Op gemeentelijk niveau is deze rol deels ingebed in de jeugdprofessionals. Dit blijkt onder andere uit het gespreksmodel en de poortwachtersfunctie. De regio ziet zichzelf in eerste instantie ook als regisseur binnen het stelsel van jeugdhulp. Aangezien de regio via het ZI2T de inkoop, het contractmanagement en de kwaliteitsmonitor faciliteert, heeft het ZI2T ten aanzien van de zorgaanbieders een opdrachtgevende rol en zijn gemeenten hierbij (in)direct betrokken. In de praktijk blijkt het ZI2T de rol als opdrachtgever vooral vorm te geven als regisseur. In de meeste situaties is er sprake van een partnerschap. Dit geldt voor circa 90 procent van de tijd. Het andere deel van de tijd treedt het ZI2T op als opdrachtgever. Deze striktere opdrachtgeversrol speelt bijvoorbeeld op als er financiële onenigheid is over doelrealisatie.

Financieringsstructuur

In de regio WBW, waaronder de gemeente Roosendaal, wordt jeugdhulp regionaal ingekocht via het ZI2T, afgezien van de gecertificeerde instellingen en jeugdzorgplus. Deze zijn bovenregionaal ingekocht. De negen gemeenten kopen elk ook jeugdprofessionals in bij Spring. In de regio wordt jeugdhulp via een open house strategie ingekocht. Uit gesprekken blijken hier meerdere redenen aan ten grondslag te liggen. Allereerst wordt veel waarde gehecht aan de keuzevrijheid voor cliënten in zorgaanbieders. Zo kunnen de cliënten een aanbieder kiezen die bij hun past. Daarnaast leidt het toetreden van nieuwe aanbieders tot innovatie in het stelsel. Zo krijgen partijen met een nieuwe zienswijze op zorg de kans om toe te treden tot de markt. Een keerzijde van de open house strategie kan hier eveneens in zitten.

"Moeten wij nog een volledig open house model hanteren? Of gaan wij in het bestek juist kritisch kijken van dat wat wij hebben, dat ze dat beter gaan maken en die markt iets kleiner gaan maken. Want een permanente open house model, want je ziet nu nog steeds een partij toetreden en dan vraag je je af en toe af, van wat komen ze doen en met welk belang. En dient dat dan het collectieve belang van de cliënt? Of dient dat een organisatiebelang?"
– Algemeen directeur zorgaanbieder

Om dit probleem te ondervangen investeert het ZI2T in individuele gesprekken met potentiële aanbieders, waarin wordt gekeken of de visie op zorg strookt met hun eigen visie. Daarnaast wordt gekeken of de aanbieder voldoet aan de kwaliteitseisen uit de jeugdwet. Als de partij voldoet aan de eisen kan deze toetreden. Momenteel zijn circa 150 zorgaanbieders gecontracteerd, middels een raamcontract. Het raamcontract geeft geen garantie op een bepaalde omzet. De duur van de contracten is in de loop van de jaren gegroeid.

Een andere factor in het succes van de open house strategie is het behouden van overzicht en het werken met een gespreksmodel bij resultaatsfinanciering. De gemeenten wilden bijvoorbeeld voorkomen dat het zou leiden tot het 'DBC'tjes stapelen', zoals het bij oude financieringsvormen soms ervaren werd. Samen met de zorgaanbieders zijn daarom verschillende zorgprofielen opgesteld. Dit proces begon met tientallen zorgprofielen, maar is uiteindelijk gereduceerd naar tien verschillende profielen, opgedeeld in 'hoog complexe' en 'laag complexe' profielen. In een jeugdhulpcatalogus is voor jeugdigen en ouders zichtbaar welke aanbieders beschikbaar zijn per zorgprofiel (zie https://wiki.jeugdhulpwbw.nl/wiki/Hoofdpagina).

"Het kenmerkende aan WBW is dat we alles samen met het zorgaanbod hebben gedaan. Samen. En wij hebben die zorgprofielen niet bedacht, die hebben de zorgaanbieders bedacht. Op een gegeven moment kwamen ze met 75 zorgprofielen aan, toen zeiden wij van ga maar even terug, dat moeten er

minder worden. Uiteindelijk zijn we met 10 gaan werken."
– Informatiemakelaar financiën

Binnen elk profiel wordt een bepaalde mate van intensiteit gekozen en een setting waarin de hulp wordt geboden. Op basis hiervan wordt een arrangement bepaald waaraan een bepaald bedrag is gekoppeld. Het is aan de zorgaanbieder om samen met de cliënt, en eventuele andere aanbieders, binnen het vastgestelde bedrag de vooraf bepaalde doelstellingen te behalen. De keuze uit verschillende profielen en arrangementen wordt als positief ervaren door de aanbieders.

".. want die gelaagdheid in de arrangementen is ook een van de punten die wij als positief ervaren. Dat er keuze zit tussen hoogcomplex en laagcomplex, tussen woonzorg licht en woonzorg zwaar. Dat maakt dat je heel veel mogelijkheden hebt qua aanbieder om te kijken van hoe ga je het resultaat behalen dat je afspreekt" - Bestuurder

Bij de hoogcomplexe zorg speelt vaak een veelzijdigheid aan problemen. Om dit goed te ondervangen zijn zorgcombinaties gevormd van verschillende aanbieders die een zo compleet mogelijk aanbod bieden van verschillende vormen van zorg voor verschillende doelgroepen jeugdigen. De zorgcombinaties stellen zorgaanbieders in staat om gelijktijdig met verschillende partijen aan een casuïstiek te werken. Een hoofdaannemer kan bijvoorbeeld op vraagstukken waar ze zelf geen expertise of ervaring mee hebben, andere partijen betrekken in het zorgtraject. Deze aanbieders zijn onderaannemers. Met de constructie van hoofd- en onderaannemersschap zijn partijen op de hoogte van elkaars ingezette zorg en wordt met elkaar samengewerkt. Dit kan stapeling van zorg voorkomen. Bij laagcomplexe zorg is ook de inzet van onderaannemers mogelijk, maar dit komt niet vaak voor.

De realisatie van doelstellingen heeft een centrale rol in de financieringsstructuur. Er wordt in de regio WBW niet gekeken naar de inspanning van de zorgaanbieders, maar naar de uiteindelijke doelrealisatie. Aan het begin van het zorgtraject wordt 50 procent uitbetaald. Via het eerder besproken gespreksmodel en regionale dashboard wordt gekeken of de doelstellingen aan het eind van het traject zijn behaald. Indien dit zo is, wordt de tweede 50 procent uitbetaald. Het streven is om te zorgen dat zoveel mogelijk direct het juiste arrangement wordt gekozen, passend bij de doelstellingen en de situatie van de jeugdige. Met elkaar wordt dit ook gemonitord. Tegelijkertijd zijn er natuurlijk situaties waar gedurende de hulpverlening blijkt dat het arrangement moet worden aangepast, in overleg is dat ook mogelijk. In de praktijk wordt in bijna alle gevallen ook de tweede vijftig procent uitbetaald. Het komt in sommige situaties wel voor dat bij de poortwachtersfunctie problematiek bij de ouders over het hoofd is gezien. Dit kan vervolgens een belemmering vormen in het realiseren van de doelstelling.

Op sommige plekken lijkt er ook sprake van een verbetering van de efficiency waardoor arrangementen eerder afgesloten kunnen worden. Qua kosten zou dit ertoe kunnen leiden dat de kosten stijgen, omdat er in dezelfde hoeveelheid tijd meer cliënten ondersteuning kunnen krijgen. De resultaatfinanciering geldt overigens niet voor alle vormen van zorg. Voor een aantal vormen van zorg is de financieringsvorm in de afgelopen jaren aangepast, omdat financiering in twee delen niet bleek te werken. Woonzorg, pleegzorg en ook de zorg voor jonge kinderen waarvan de verwachting is dat zij mogelijk later zorg op basis van de Wet Langdurige Zorg nodig hebben, worden nu op via maandelijkse tranches gefinancierd.

"We zien wel, tegen de beweging in van wat ik landelijk lees, dat bij onze arrangementen niet langer blijven duren dan voorheen, maar door die capaciteit die dan ontstaat bij jeugdprofessionals en dergelijke wordt dat weer opgevuld met nieuwe cliënten. " – Informatiemakelaar financiën

In de gesprekken blijken de meeste betrokkenen in hoofdlijnen tevreden over de werking van het model. Als een voordeel van het relatief grote aantal

aanbieders werd genoemd dat het hierdoor makkelijker bleek om jeugdigen onder te brengen bij andere aanbieders tijdens de afhandeling van het faillissement van Juzt. Er waren immers veel aanbieders beschikbaar waaruit gekozen kon worden. Tegelijkertijd zijn er vanuit verschillende perspectieven ook een aantal aandachtspunten genoemd waar geïnterviewden aandacht voor vragen. Drie aandachtspunten worden kort beschreven.

Allereerst kan het een geruime tijd duren voordat de jeugdprofessional, jeugdige, ouder en specialistische aanbieder tot een gezamenlijk vastgesteld plan en arrangement komen. Voor die tijd kan de specialistische hulp niet starten en zo kan er sprake zijn van vertraging. Ten tweede lijken er signalen te zijn dat resultaatbekostiging in combinatie met de 50-50 bekostiging ook een perverse prikkel in zich draagt. Zodra het doel naar waarschijnlijkheid niet wordt bereikt, kan een aanbieder ervoor kiezen om een casus na de eerste 50 procent af te sluiten en over te dragen, zodat het voor de organisatie rendabel is. Wel blijkt in de praktijk dit effect beperkt te zijn. Er zijn voldoende mogelijkheden en keuzes in de arrangementen om dit te voorkomen. Tot slot benoemen sommige geïnterviewden dat voor een kleine groep jeugdigen met zeer complexe problematiek de systematiek onvoldoende lijkt te werken, omdat er sprake is van intensieve en langdurige problematiek die zich moeilijk laat passen in de huidige systematiek, onder andere voor jeugdigen met LVB-problematiek. Hoewel het qua omvang een relatief kleine groep betreft vraagt het organiseren van passende zorg voor deze groep wel veel tijd.

De regio en gemeenten geven aan een reële prijs voor de jeugdhulp te willen betalen. Enkele zorgaanbieders gaven in gesprekken aan dat de tarieven in de regio WBW vanuit hun perspectief relatief laag zijn. De tarieven zouden volgens hen tot circa 30 procent lager zijn dan in sommige andere regio's. Daarnaast blijken de tarieven die verbonden zijn aan de zorgprofielen niet altijd haalbaar. Dit verschilt per profiel en de verdeling van het aantal cliënten per profiel lijkt scheef te zijn over de zorgaanbieders. Zo omschrijven twee zorgaanbieder: '*you win some, you lose some*'. Als je te veel casussen hebt uit een arrangement waar het tarief te laag van is, moeten de aanbieders interen op hun reserves. Hierdoor ervaren sommige aanbieders dat de 'rek' eruit is. Aanbieders worden via de contractgesprekken met het ZI2T wel betrokken bij het jaarlijks vaststellen van de tarieven. Desondanks blijkt uit gesprekken dat de financiële druk zowel bij gemeenten als bij zorgaanbieders toeneemt.

Vanuit de 'gecertificeerde instellingen (GI's) blijkt het gesprek over tarieven ook actueel te zijn. Daarnaast blijkt uit het gesprek met een GI-partij dat de rol van de GI's in regio WBW verschilt van andere regio. Zo wilde de regio graag nauw samenwerken met de GI's, met name door de versterking van de advies en consultatierol. Dit is daarom als apart product in het contract opgenomen, zodat er ook een financiële waardering tegenover staat.

"Vooral West-Brabant West vind ik daar wel een voorloper in, die zegt eigenlijk "wij verwachten veel inzet van jullie". Dat is mooi, want dat zegt ook iets over hun vertrouwen in onze inbreng en die wordt ook heel erg gewaardeerd, maar daar staat dus nu ook financiële waardering tegenover en dat is voor ons prettig" – Accountmanager GI

Monitoring, reflectie, innovatie en kwaliteit

Binnen de organisatie van jeugdhulp in Roosendaal en WBW blijkt dat de inhoud van de zorg een centrale rol heeft. Door middel van resultaatbekostiging en doelrealisatie wordt aangestuurd op kwalitatief goede zorg. Op lokaal niveau wordt deze doelrealisatie geborgd via het gespreksmodel. In gesprekken tussen de jeugdprofessionals, de ouders en het kind, en de zorgaanbieder wordt vastgesteld wat de doelen zijn, welke zorg daarbij past en of de doelen zijn behaald. Op regionaal niveau heeft de kwaliteit van jeugdhulp een prominente rol gekregen met intrede van het regionale dashboard.

Regionale monitoring
Het ZI2T verzorgt de regionale monitoring via een dashboard. Dit dashboard is volop in ontwikkeling door onder andere de toevoeging van de kwaliteitsmonitor, waarin de doelrealisatie en tevredenheid met geleverde zorg worden vastgelegd. De monitor maakt onderdeel uit van een vierjarige pilot. Het uiteindelijke doel is om informatie uit het dashboard te betrekken in de contractgesprekken met aanbieders, en de jeugdhulpcatalogus van meer informatie te voorzien voor ouders en jeugdigen.

Naast de kwaliteitsmonitor is er ook een uitgebreid regionaal dashboard waarin allerlei gegevens over jeugdhulpgebruik staan geregistreerd van alle negen gemeenten. Dit betreft bijvoorbeeld gegevens over de instroom, uitstroom, uitval, verwijsstromen en wachttijden. Ook zijn er geanonimiseerde zorgpaden zichtbaar, waarin te zien is wat voor zorgprofielen een jeugdige heeft doorlopen. De zorgpaden helpen om zicht te krijgen op de op- of afschaling van zorg en op de vraag of jongeren na afronding van een traject weer terug in zorg komen. In de dashboards wordt ook onderscheid gemaakt in de schaalgrootte van zorgaanbieders.

Informatie en betrokkenheid van de gemeenteraad
Rondom het dossier jeugd wordt de gemeenteraad op verschillende manieren betrokken. Er zijn regelmatig themabijeenkomsten waar gesproken wordt over de stand van zaken en raadsleden goed worden meegenomen. Er is een grote mate van continuïteit in het beleid en de wijze van aandacht voor het onderwerp. De tegenstelling college en coalitie enerzijds en oppositie anderzijds speelt op dit terrein nauwelijks.

"Het dossier van het jeugdbeleid is natuurlijk ook langzamerhand ontwikkeld tot een dossier dat minder politiek gevoelig is, want wie is er nou tegen fatsoenlijk jeugdbeleid? Want mijn mederaadslid is officieel van de oppositie en ik van de coalitie, maar in dit dossier merk je daar niks van. Dat is iets anders als je de bouw van windmolens op de agenda hebt staan, maar bij dit dossier speelt dat absoluut niet. Dat hebben we ook het college duidelijk gemaakt. "
– Gemeenteraadslid

Binnen Roosendaal is de afgelopen jaren hard gewerkt om de financiële prognoses verder te verbeteren. Waar eerst sprake was van relatief grote marges in de prognoses, omdat er in de eerste jaren nog veel onduidelijk was, is de informatie toegenomen en kunnen de prognoses preciezer worden. De informatievoorziening naar de raad kan daardoor ook scherper en de gemeenteraad kan eerder en regelmatig worden meegenomen.

"De systematiek van open-house is binnen de gemeenteraad geen discussie. De gemeenteraad, en dan praat ik heel even voor Roosendaal en ik heb ook wel een beetje het gevoel bij de andere raden, die focussen zich vooral op de inhoud en dan vooral de vraag: kunnen wij wel onze jongeren helpen? Slaan wij niet iemand over? Zijn de wachtlijsten bij de gecertificeerde instellingen niet te lang? Dat zijn de zaken waar de gemeenteraad zich echt druk over maakt."
– Wethouder

Gemeenteraadsleden hebben zelf in regionaal verband het initiatief genomen om aan de hand van de zogenaamde methode Duisenberg naar het jeugdbeleid te kijken. Op basis van interviews met verschillende betrokkenen heeft dat ook geleid tot een aantal aanbevelingen aan de wethouders en gemeenteraden over welke informatie beschikbaar zou moeten zijn voor de gemeenteraad om goed haar rol te kunnen vervullen.

Betrokkenheid jeugdigen en ouders
Bij het proces van visieontwikkeling van het Jeugdbos zijn jeugdigen en hun ouders actief betrokken. Bij het opstellen van het gezinsplan, het arrangement en bij de bespreking of resultaten behaald zijn, zijn ze ook nauw betrokkenheid. Naast deze betrokkenheid aan het begin van de regionale samenwerking en bij het eigen plan, is sinds intrede van de kwaliteitsmonitor de waardering van ouders en jongeren direct geïmplementeerd in het stelsel. De ouders en

jongeren kunnen aan het einde van een zorgtraject een evaluatie invullen over de tevredenheid met de geleverde zorg. Deze informatie wordt meegenomen in het gesprek over de doelrealisatie. Daarnaast wordt de informatie gebruikt in de jeugdhulpcatalogus, waarin ouders een passende organisatie voor het zorgprofiel van hun kind kunnen zoeken. De waarderingen van ouders en jongeren worden op termijn opgenomen in de catalogus, waardoor ouders meer informatie hebben om hun keuze voor een zorgaanbieder op te baseren.

De gemeente Roosendaal kent een adviesraad sociaal domein. Echter, op dit moment zitten daar geen directe betrokkenen in vanuit het jeugdhulpperspectief. Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp jeugdhulp binnen de adviesraad nog niet is besproken. Wel hebben bijvoorbeeld ten tijde van de discussie over het faillissement van Juzt actieve cliëntvertegenwoordigers contact gezocht met de gemeenteraad. Ondanks de betrokkenheid van cliënten en ouders bij individuele trajecten, blijkt uit een gesprek met een cliëntvertegenwoordiger dat de input van cliënten in sommige situaties achteraf wordt gevraagd. Wenselijk is om dit eerder in een situatie te bevragen, zodat het meegenomen kan worden in het beleidsproces. Zo werd het volgende benoemd naar aanleiding van de situatie Juzt:

"Ik denk dat die gesprekken toen zo ambtelijk zijn geweest. Ik hoop wel dat we nu het idee hebben van als dit nog een keer zou gebeuren c.q. gewoon in het gesprek in het algemeen, moeten we ook meer gaan kijken van wat vinden die cliënten waar het om gaat, wat vinden de jongeren er nou eigenlijk zelf van."
– Cliëntperspectief

In de regio WBW wordt cliëntparticipatie al bijna drie jaar georganiseerd door het onafhankelijke bureau Scale Advies. Scale Advies organiseert jaarlijks – inspelend op de behoeften van de regio – meerdere interactieve bijeenkomsten met jongeren en ouders met ervaring in de jeugdhulp. Zo is er een bijeenkomst met jongeren uit pleeggezinnen en gezinshuizen georganiseerd. De verhalen van de jongeren hebben als input gediend voor de regionale Woonvisie. Ook is er gesproken met ouders die een kind hebben met een lichtverstandelijke beperking. Hoe ziet hun reis eruit? Wat gaat er goed? Wat kan er beter? De input wordt anoniem verwerkt, getoetst bij de deelnemende cliënten en daarna gedeeld met de regio en haar zorgaanbieders.

Reflectieve praktijk, innovatie en leren
In Roosendaal en WBW wordt zowel op beleidsniveau als praktijkniveau veel geleerd en gereflecteerd. De gemeente Roosendaal investeert actief in pilots, ook op de lange termijn om innovatie te stimuleren. Enkele voorbeelden van lopende pilots zijn (1) de veiligheidspilot waarin alle mensen van de veiligheidsketen aan tafel zitten en uitgegaan wordt van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, (2) de onderwijspilot gericht op de verbinding van jeugdprofessionals met onderwijs, (3) de pilot van datagedreven gesprekvoering bij contractmanagement. Deze laatste pilot is op regionaal niveau uitgezet via het ZI2T. De informatie die via de kwaliteitsmonitor wordt verzameld, vormt input voor de verdere beleidsontwikkelingen. Hiermee vormt het dashboard een belangrijk onderdeel in een 'lerende organisatie'. De versterking van de samenwerking met de huisartsen was de afgelopen jaren ook in eerste instantie via een pilot vormgegeven en daarna is het tot tevredenheid van de huisartsen structureel geïmplementeerd. Bij de vormgeving en uitwerking van pilots zijn jeugdprofessionals nauw betrokken.

"Maar hier wordt met de jeugdprofessional het plan gemaakt en wordt met de jeugdprofessional een gesprek met onderwijs gevoerd van wat gaan we nou doen in de verwachtingen en die samenwerking in de manier waarop je het optuigt. Daar zit volgens mij een deel van ons succes, omdat je die professional in regie houdt en die weet hoe die zijn vak moet uitoefenen hè."
– Manager Spring

"Waar in West-Brabant West voor mij uitspringt is dat zij eigenlijk al vrij lang bezig zijn met transformatie en dat op een andere manier vormgeven. Ik vind ook dat West-Brabant West daar echt wel een voorloper in is. Dat uit zich door bijvoorbeeld te werken met de veiligheidsteams" – Accountmanager GI

De pilots staan niet op zichzelf, maar maken onderdeel uit van een algehele leercyclus. Binnen en tussen de eerder beschreven driehoeken wordt actief informatie verspreid en van elkaar geleerd. Kenmerkend hieraan is dat de gelijkwaardigheid in deze contacten leidt tot waardering voor ieders kennis en kunde. Zo is bijvoorbeeld in november van 2020 met alle aanbieders het gespreksmodel besproken, waarbij ook de rol van opdrachtgever en allerlei andere randzaken aan de orde kwamen. Deze informatie is verzameld ten tijde van het proces van formaliseren van de regionale samenwerking en kan daarom meegenomen worden in dit proces. Door de jeugdhulpaanbieders wordt wel gesignaleerd dat het nog lastig is om direct vanuit individuele jeugdhulpaanbieders contact te onderhouden met de jeugdprofessionals of met Spring om specifieke informatie, kennis en ervaring over te dragen. Hierbij speelt open house een rol. Informatieverstrekking aan jeugdprofessionals door één van de aanbieder wordt als ingewikkeld gezien in het behouden van een gelijkwaardige behandeling van aanbieders vanuit de ZI2T en gemeenten. Daarnaast hebben zorgaanbieders soms het idee dat niet alle relevante informatie wordt gedeeld.

Vanuit de financiële monitoring wordt ook gekeken naar de ontwikkelingen en zijn de afgelopen jaren ook diverse business cases opgesteld, om naast inhoudelijke verbeteringen ook financiële verbeteringen te kunnen boeken. Er wordt ook gekeken of bijvoorbeeld van moderne technologie als blockchain gebruikt gemaakt zou kunnen worden om processen te versnellen. Op verschillende onderdelen heeft dit resultaat gehad, bijvoorbeeld in de vermindering van het aantal verwijzingen vanuit huisartsen, waardoor het budget voor andere onderdelen van de jeugdhulp kon worden ingezet. Doordat de financiële monitoring steeds preciezer is geworden, kan beter worden ingezoomd op specifieke situaties en daar vervolgens het gesprek over worden gevoerd.

"Bijvoorbeeld we zien kinderen die met flinke gedragsproblematiek, die dan opgevangen worden als een soort van eigenlijk een kinderopvang, maar wel met specialistische begeleiding... Wij zien dat ontstaan en beginnen te denken van is het niet handig om gewoon ... om iets op te zetten in de markt, hè kinderopvang voor kinderen met een bepaalde beperking. En dat je dat gewoon er een contract mee afsluit. Waarom moet het een arrangement gaan worden?" – Financieel adviseur Sociaal Domein

Het succes van Roosendaal

Roosendaal en de regio West-Brabant West hebben de afgelopen jaren hard gewerkt aan de ontwikkeling en steeds verdere verbetering van de ondersteuning aan jeugdigen en gezinnen. Er is een gebalanceerd systeem en infrastructuur ontstaan die bijdragen aan een succesvolle aanpak.

"Ik ben hier nu een jaar en ik denk toen ik vorig jaar binnenkwam... Ik was al een hele poos uit het vrijwillige kader zegmaar, dus ik kwam uit het gedwongen kader. Toen dacht ik wel van wauw dit is echt zo mooi. Alles wat hier kan en buiten de kaders denken en dat de mensen zijn zo professioneel en zo dat out of the box denken." - Kwaliteitsmedewerker

Bij het succes spelen verschillende factoren een rol.

1. **Consistente visie:** Sinds de decentralisatie is er sprake van één consistente visie, het Jeugdbos. Deze is zowel in de regionale als lokale beleidskaders leidend. Door de consistentie in visie is het mogelijk lacunes in beleid te ontdekken, te experimenteren met pilots en de visie verder te concretiseren en uit te breiden. Dit is duidelijk terug te zien in de twee regionale beleidskaders. De eerste paar jaar is ingezet op het bouwen van een stevige basis. Vervolgens wordt voortgebouwd op deze basis, waarbij lessen uit de voorgaande jaren een belangrijke rol spelen.

2. **Gelijkwaardige samenwerking:** De gemeente Roosendaal heeft voorafgaand aan de decentralisatie bewust gekozen voor de regio WBW, omdat hier sprake was van een gelijkwaardige samenwerking tussen gemeenten. In de praktijk blijkt dit een belangrijke factor te zijn in het succes van jeugdhulp. Dit betekent overigens niet dat deze gelijkwaardigheid enkel op regionaal niveau bestaat. In de verschillende samenwerkingsverbanden, zowel op lokaal als regionaal niveau, is in de meeste situaties sprake van een gelijkwaardige samenwerking. Dit stelt partijen in staat hun eigen inbreng te leveren en gewaardeerd te worden om hun deskundigheid. Het uit zich bijvoorbeeld in de prominente rol van de jeugdprofessionals, de regisserende rol van ouders en de overleggen met aanbieders over het verder innoveren van het regionale jeugdstelsel.

3. **Onderling vertrouwen & openheid:** In de organisatie van jeugdhulp is op regionaal en lokaal niveau sprake van een hoge mate van onderling vertrouwen en transparantie. Dit heeft er bijvoorbeeld voor gezorgd dat er geen formalisering van de regionale samenwerking noodzakelijk was. In nauwe samenwerking werden lastige onderwerpen in formele of informele setting uitgesproken, waardoor het niet tot problemen heeft geleid. Er is ook sprake van directe lijnen ook binnen de gemeentelijke organisatie en bestuurders, zodat waar nodig snel geschakeld kan worden. Voor de jeugdprofessionals geldt dat zij het vertrouwen krijgen om vanuit hun professionaliteit zelfstandig te handelen en daarmee ook het mandaat hebben voor de inzet van specialistische hulp. In de communicatie met jeugdigen en zorgaanbieders kunnen nog doorontwikkelingen plaatsvinden. Zo kunnen jongeren eerder in het proces betrokken worden en vertegenwoordigd worden in de adviesraad.

"Er is de combinatie hebben van zowel hulpverlening als regie als verwijzing. Dus we hebben het mandaat en we hebben de mogelijkheid om de regie te voeren en de mogelijkheid om zelf hulp te verlenen. We zien in alle andere regio's dat daar ergens in die drie een knip zit…. En het mooie daarvan is dat jeugdprofessionals echt kunnen doen wat nodig is. "
– Gedragswetenschapper en manager van Spring

4. **Eerste focus op inhoud i.p.v. op financiën:** In alle lagen van de organisatie van jeugdhulp blijkt inhoud in de meeste gevallen leidend te zijn. Datagedreven gesprekken en resultaatbekostiging worden bijvoorbeeld niet gezien als afrekenmethoden. Het is bedoeld om de kwaliteit van zorg te borgen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de gemeenteraad van Roosendaal:

"De gemeenteraad, en dan praat ik heel even voor Roosendaal en ik heb ook wel een beetje het gevoel bij de andere raden, die focussen zich vooral op de inhoud en dan vooral de vraag: kunnen wij wel onze jongeren helpen? Slaan wij niet iemand over?" – Gemeenteraadslid

In de praktijk blijkt deze focus op inhoud wel onder druk te staan door de toenemende financiële druk bij gemeenten en de zorgaanbieders, vooral bij de hoog complexe casuïstiek.

5. **Toegankelijkheid en bereik:** Een van de punten waar de gemeente Roosendaal trots op is, is het bereik van jeugdhulp. Door jeugdprofessionals aan scholen en huisartsen te verbinden, is een toename te zien in het aantal casussen voor de jeugdprofessionals. Daarnaast is een daling te zien in het aantal verwijzingen vanuit de huisarts, omdat zij met de jeugdprofessionals overleggen bij vragen. Hierdoor kan de jeugdprofessional ook laagdrempelig ondersteuning bieden, zonder dat een verwijzing nodig is. Er heeft ook een verschuiving plaatsgevonden waardoor er in de loop van de jaren minder inzet voor hoogcomplexe zorg nodig bleek.

"Ik denk ook wel dat het succesvol is geweest van dat we naar de mensen op bezoek gaan. We zijn niet die meneren en die mevrouwen die acht hoog zitten bij wijze van spreken, maar we zijn zichtbaar en we zijn op die scholen. We lopen op die scholen en we hebben contacten met die huisartsen, we gaan op huisbezoek. Ik denk dat dat succesvol is, die formule." – Kwaliteitsmedewerker

De betrokkenen geven aan dat de ervaringen van Roosendaal en de regio niet zomaar gekopieerd kunnen worden in andere gemeenten of regio's, omdat de huidige situatie het resultaat is van jarenlang gezamenlijk werken aan het innoveren en door ontwikkelen van het jeugdstelsel.

"Er zijn ook wel regio's die naar aanleiding van hetgeen wat ze bij ons hebben gehoord, geprobeerd hebben ook die stap te zetten. Er zitten ook wel risico's aan moet ik zeggen. Want soms zijn er regio's die dan ook wel stappen zetten, maar die dan stappen die wij eerst hebben gezet, dan overslaan. Daarmee bedoel ik wij hebben echt enorm geïnvesteerd in het samen optrekken. Maar als je als gemeente zegt van hier ligt wel een mooi voorbeeld, en dat gaan we invoeren maar je neemt je zorglandschap niet mee, ja dan heb je echt wel een enorme strijd verloren eigenlijk." – Beleidsmedewerker

Aandachtspunten voor de toekomst

Alle betrokkenen zijn zich er van bewust dat er geen sprake is van een 'afgeronde' situatie. Er valt nog veel te ontwikkelen en te leren zoals dat ook de afgelopen jaren is gebeurd. In de verschillende gesprekken zijn een aantal aandachtspunten genoemd. Er is sprake van een groeiend aantal cliënten bij de jeugdprofessionals, zeker ook gedurende 2020. Dat betekent een groeiende druk op de jeugdzorg en de vraag is hoe in deze omstandigheden het beste de noodzakelijke ondersteuning geboden kan blijven worden.

Om de toenemende druk te ondervangen en de focus op de inhoud te behouden, is het belangrijk om vooraf een helder plan te hebben. Doordat het Jeugdbos de leidraad heeft gevormd voor het Roosendaalse en regionale jeugdstelsel van de afgelopen zeven jaar, is het stelsel in staat geweest te innoveren en te leren van eerdere ervaringen. Als een systeem efficiënter ingericht moet worden (ook bijvoorbeeld door het verder verminderen van administratieve lasten), moet er de mogelijkheid zijn tot het doorontwikkelen van bestaande plannen. Daarin speelt de lokale context en draagvlak een belangrijke rol. Innoveren doe je samen. Het kan alleen door het gesprek aan te gaan met alle betrokken partijen, waaronder jeugdigen, ouders, zorgaanbieders en jeugdprofessionals. Om de samenwerking succesvol te laten zijn, moet deze gelijkwaardig zijn. Ieders belang moet meegewogen worden. Een suggestie die is genoemd, is om nog meer aandacht te besteden aan terugkoppeling naar lokale verwijzers, bijvoorbeeld huisartsen, over wat het resultaat is geweest van een arrangement om het zo voor hen ook lerend te maken.

Naast een centraal plan en leidraad voor beleid, wordt de rol van poortwachter steeds belangrijker in de screening van problematiek. Er spelen daarbij in ieder geval twee aspecten een rol. De vraag is wat door de jeugdprofessional gedaan moet worden en waar ook andere partijen een bijdrage kunnen leveren, zowel in meer collectief gerichte preventie als door inzet vanuit andere domeinen zoals werk, armoedebestrijding of de Wmo. Een onderliggende vraag bij deze poortwachtersfunctie is eigenlijk een maatschappelijke discussie. Wat zien we als zaken die, hoe ingewikkeld ook, horen bij het normale leven en de normale ontwikkeling en waar is ondersteuning en zorg nodig. Dit is een vraag die verder reikt dan de context van gemeente Roosendaal, en eerder een discussie is die op landelijk niveau gevoerd moet worden.

"Ik vind dat we afgelopen jaren het pad van het normale versmald hebben. Ik denk dat we inderdaad als samenleving - en dat moet je wellicht op een wat groter niveau doen als alleen van je eigen lokale gemeente - maar dat je dat pad ook echt weer moet gaan verbreden. Mag het kind kind zijn op de manier waarop het kind wil zijn? Zonder dat daar inderdaad gelabeld moet worden." – Beleidsmedewerker

Interviews en documenten

Deze portretschets is tot stand gekomen op basis van gesprekken met ruim 20 betrokkenen bij de jeugdhulp in Roosendaal en West-Brabant-West en de bestudering van vele documenten. Wij willen iedereen die meegewerkt heeft aan de gesprekken en het verstrekken van de informatie enorm bedanken voor hun tijd, inzet om op hun werk en situatie steeds openhartig te reflecteren.

Overzicht van respondenten, met bijbehorende functie en organisatie.

Organisatie	Functie
Gemeente Roosendaal	Wethouder
Gemeente Roosendaal	Raadslid
Gemeente Roosendaal	Raadslid
Gemeente Roosendaal	Beleidsmedewerker Jeugd
Samenwerkende gemeenten WBW / gemeente Etten-Leur	Beleidsadviseur onderwijs en jeugd
Gemeente Roosendaal	Financieel adviseur Sociaal Domein
Gemeente Roosendaal	Financieel ondersteuner
Gemeente Roosendaal	Kwaliteitsmedewerker
Gemeente Roosendaal	Kwaliteitsmedewerker
Zi2T	Informatiemakelaar Financiën
Zi2T	Inkoop- en contractmanager
Spring	Manager
Spring	Gedragsdeskundige
Jeugdprofessionals / Spring	Jeugdprofessional
Stichting inzet voor zorg	Bestuurder
De Viersprong	Divisie manager Zorg en Innovatie
De Viersprong	Account manager
Conaction	Algemeen directeur
William Schrikker Groep	Accountmanager
Stichting OBO	Voorzitter college van bestuur
Samenwerkingsverband PO	Directeur-bestuurder
Cliëntperspectief	Voormalig lid cliëntenraad en jongerenraad

Overzicht van documenten

- Beleidsnota jeugd.
- Jeugdagenda 2019 – 2022. Een sterke basis.
- Transformatieagenda sociaal domein 2019 – 2022. Oog voor elkaar.
- Uitvoeringsagenda transformatieagenda 2020 - 2023.
- Regionale beleidsnota jeugd.
- Schets zorg voor de jeugd 2015. West-Brabant West Het Jeugdbos.
- Beleidskader Zorg voor de jeugd 2018 – 2020.
- Beleidskader Zorg voor de jeugd 2018 - 2021.
- Factsheet hoogcomplex 2018.
- Resultaten 5 jaar jeugdhulp WBW.
- Strategie Veiligheid Regio WBW 2019 - 2020.
- Gemeentelijke verordening jeugd/Wmo.
- Verordening Jeugd.
- Verordening Wmo.
- Beleidsnota inkoop.
- Beleidskader Zorg voor de jeugd 2018 – 2021.
- Afspraken financieringsstructuur en contractvormen.
- https://www.jeugdhulpwbw.nl/ (filmpje).
- Uitwerking norm opdrachtgeverschap.
- Analyse beleidskader Zorg voor jeugd 2018.
- Voortgangsbrief college aan gemeenteraad over jeugdhulp/sociaal domein.
- Powerpoint: College stand en acties jeugdbeleid.
- Powerpoint: Raadsavond jeugdbeleid 18 december '19.
- Jaarrekening.
- Jaarrekening 2019 gemeente Roosendaal.
- Monitoringsgegevens.
- Beleidskader Zorg voor de jeugd 2018 - 2021.
- Screenshots regionaal dashboard.

- Onderzoeksrapporten.
- Onderzoek naar het taakveld Jeugd volgens de Duisenberg methode.
- Memo onderzoek onder jeugdprofessionals.
- Rapportage Pilots Anders verantwoorden in het sociaal domein.
- Klachten/bezwaren rechterlijke uitspraken.
- Jaarverslag 2019: Klachtencommissie Jeugd.
- Visiedocument.
- Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant-West: Het Jeugdbos.
- Organisatie jeugdhulp.
- Inwerkprogramma nieuwe medewerkers Roosendaal.
- Straathoekwerker in gemeente Roosendaal.
- Strategie Veiligheid Regio WBW 2019 – 2020.
- Factsheet hoog complex 2018.
- https://www.jeugdhulpwbw.nl/ (filmpje).
- Lokale / regionale jaarverslagen.
- Jaarverslag 2019: Klachtencommissie Jeugd.
- Jaarstukken 2019 Gemeente Roosendaal.
- Governance.
- https://www.jeugdhulpwbw.nl/ (filmpje).
- Inwerkprogramma nieuwe medewerkers Roosendaal.
- Zelfevaluatie.

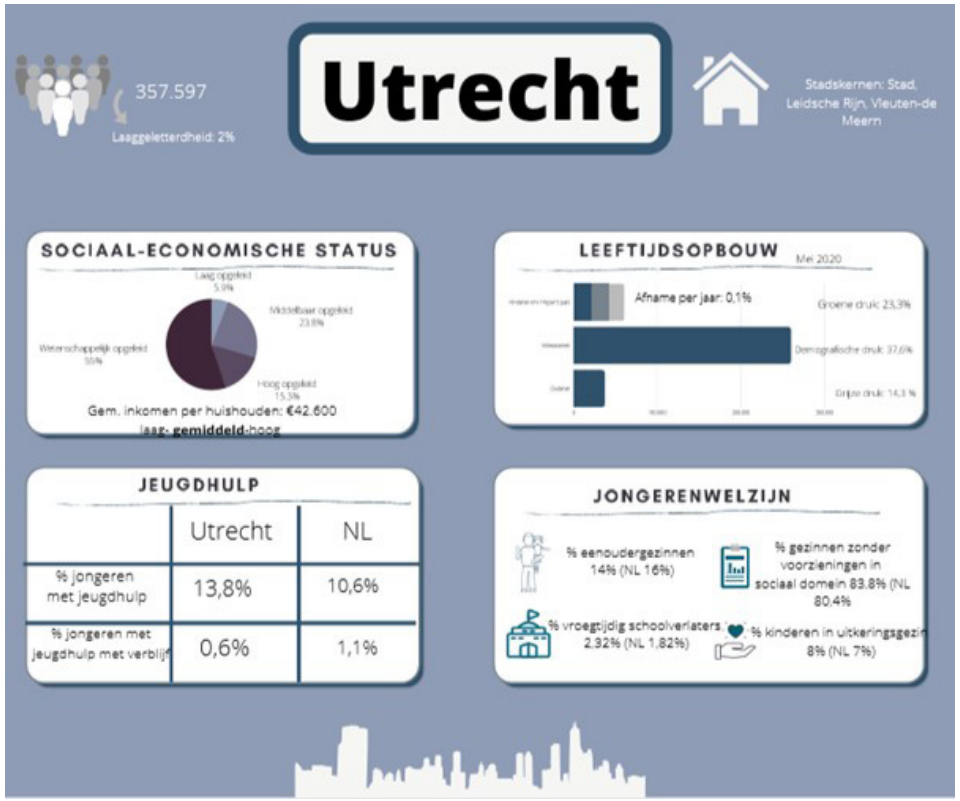
7.4. Utrecht: Het vierkant is rond

Auteurs: Anneke Brock en Johan de Kruijf

In deze portretschets staat de Utrechtse aanpak van de jeugdhulpverlening centraal. Utrecht heeft de jeugdzorg georganiseerd vanuit een goed voorbereide visie op de transitie en daarbij aansluitende structuur van buurtteams (gesplitst in teams voor huishoudens met zonder kinderen) en aanvullende zorg gezocht. De 'vierkantbekostiging' sluit daar ook bij aan omdat het voor de zorgteams prikkels meegeeft om de schaarse beschikbare middelen zo goed mogelijk te gebruiken. Op meer operationeel niveau vallen de volgende punten op. Ten eerste het gestructureerde en permanent ingebouwde leerproces op alle niveaus van de jeugdhulp. Experimenteren en pilots zijn begrippen die regelmatig in de documenten zijn terug te vinden. Daarnaast vielen in de gesprekken twee korte slagzinnen op: 'Doen wat nodig is' en 'Ben ik hier nog van?'. Beide slagzinnen passen bij de door de gemeente ontwikkelde leidraad voor het sociaal domein en in het bijzonder het zoeken naar aansluiting bij de leefwereld van de hulpvrager en daarnaast het zich richten op normaliseren ofwel aansluiten bij de mogelijkheden die de hulpvrager zelf heeft in plaats van verder te problematiseren.

In het navolgende staat eerst een beschrijving van een reeks kerngegevens van de gemeente Utrecht. Daarna volgt een schets van de wijze waarop de gemeente Utrecht, samen met de vier belangrijkste uitvoeringsorganisaties, ervoor zorgt dat 'Doen wat nodig is' ook echt vorm krijgt.

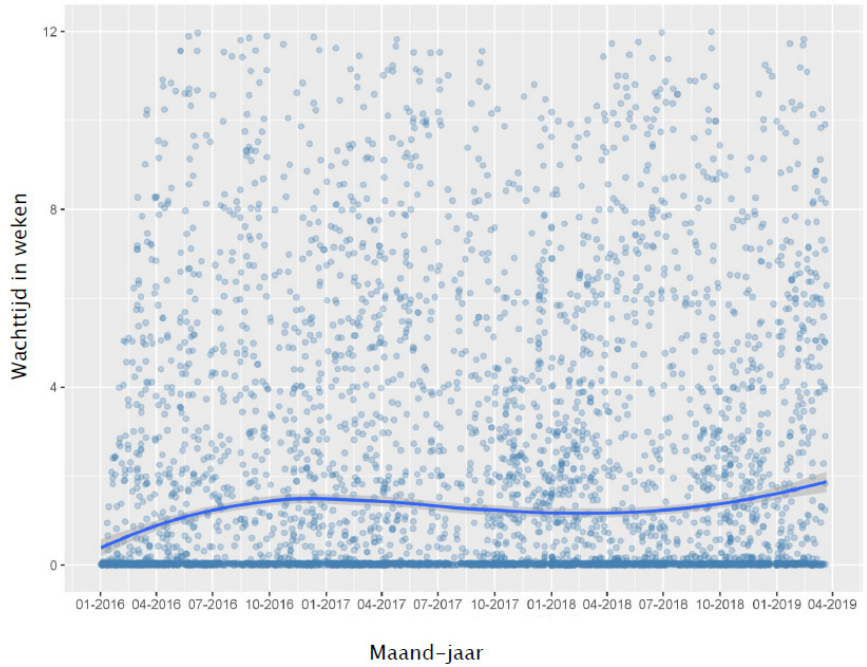
De Utrechtse jeugdzorg in cijfers



In Utrecht wonen om en nabij de 358.000 mensen. Utrecht is een gemeente met een relatief zeer hoogopgeleide populatie; maar liefst 70,3% van de inwoners is hoogopgeleid, waarvan 55% zelfs wetenschappelijk opgeleid. Maar 5,9% van de inwoners is laagopgeleid, en 23,8% is middelbaar opgeleid. Ook is Utrecht een jonge stad met veel startende werkenden, waardoor de demografische kracht ook sterk is. Het gemiddelde inkomen per huishouden is €42.600. Gemiddelden vertekenen hier wel, in sommige Utrechtse wijken is sprake van een concentratie van huishoudens met lage inkomens en langdurige armoede. Zo hoort Utrecht bijvoorbeeld wel bij de 20% van alle gemeenten met de hoogste percentages kinderen in armoede (CBS-data).

13,6% van de Utrechtse jongeren maakt gebruik van jeugdhulpvoorzieningen, drie procentpunten hoger dan het landelijke gemiddelde (10,6%) Veel zorg verloopt daarbij via de buurtteams. Verder scoort Utrecht als het gaat om jongerenwelzijn gemiddeld en relatief goed op het percentage gezinnen zonder voorzieningen in het sociaal domein (83,8%). Het percentage vroegtijdig schoolverlaters is relatief hoog (2,32 t.o.v. 1,82%) en ook het aantal kinderen in een uitkeringsgezin is hoger dan het Nederlandse gemiddelde, maar ligt lager dan in de andere G4 gemeenten (CBS-data).

In totaal zijn er ruim 90.000 Utrechtse kinderen onder de 21 jaar. De overgrote meerderheid doet geen beroep op ondersteuning (83,5%). Van de overigen heeft 10,8% van de kinderen contact met de buurtteams, 3,4% van de kinderen maakt gebruik van de aanvullende jeugdhulp, en 2,3% van de kinderen heeft zowel contact met de buurtteams als met de jeugdhulp. 79% van de aanmeldingen kregen binnen vijf dagen gelegenheid voor kennismakingsgesprek bij het buurtteam. Uit de gegevens over de start van aanvullende zorg blijkt dat de gemiddelde wachttijd daarvoor onder de twee weken ligt , een zeer goede score als wordt gekeken naar de wettelijke termijn van 12 weken (zie grafiek, t/m april 2019). De rode pijl laat de wettelijke termijn van 12 weken zien (Gemeente Utrecht, n.d.-a; gegevens over 2018).



De Utrechtse jeugdzorg in het kort

Utrecht is al in 2011 begonnen met de uitvoering van pilots om de decentralisatie van de jeugdhulp voor te bereiden. Al vroeg werd de ambitie uitgesproken om het jeugdzorglandschap zoveel mogelijk op maat in te richten, waarbij de beweging 'naar voren' gemaakt zou moeten worden. Daarmee heeft Utrecht zich van begin af aan gecommitteerd aan de transformatiedoelen. Vanaf deze periode ontwikkelden zich via een leerproces buurtteams en later ook aparte jeugdteams voor aanvullende hulp. In eerste instantie verliep dat via pilots in bepaalde wijken voordat de aanpak over de hele stad werd uitgerold. In de gesprekken kwam naar voren dat de gemeente ook al in en vroeg stadium een gemeenschappelijk gedragen visie en leidende principes formuleerde en ook uitstraalde. Verderop in deze profielschets zijn de leidende principes genoemd.

Jeugdteamprofessionals voor de buurtteams worden in de Utrechtse context via een continu leerproces als het ware opgeleid tot een nieuw beroep in de jeugdhulp: de gezinswerker, een generalist die brede basisjeugdhulp kan bieden aan het hele gezin. Voor deze innovatie werd met een aantal mensen uit verschillende jeugdhulporganisaties een subsidieaanvraag geschreven, en werd een nieuwe organisatie voor de buurtteams jeugd & gezin opgericht: Lokalis. Vanaf 2017 is begonnen met de transformatie van de aanvullende zorg via een pilot van zogenaamde Extr@-teams (aanvullende jeugdhulp waar een beroep op specialistische kennis nodig is) in twee wijken (Leidsche Rijn en Zuilen), gevolgd in 2018 met het realiseren van de Extr@-teams in Vleuten en De Meern. In het Utrechtse spreekt men liever van 'aanvullende zorg' dan van tweedelijns of specialistische zorg om zo de interactie tussen buurtteams, huisartsen en de aanvullende zorg te benadrukken. Deze buurtgerichte benadering maakte het ook mogelijk om integrale zorg te bieden en weg te blijven van het traditionele bekostigingsstelsel van de jeugdzorg. De visitatiecommissie stelde daarover dat er geen harde grens is tussen basiszorg en aanvullende zorg maar dat er casus-specifiek wordt gehandeld. (Visitatiecommissie, p. 8). De Extr@-teams zijn de inspiratie geweest van de recente aanbesteding van aanvullende jeugdzorg in Utrecht als geheel. Inmiddels hebben twee consortia van aanbieders (KOOS en Spoor030) de aanbesteding gekregen en zijn zij in 2020 van start gegaan. De consortia vonden elkaar in een gezamenlijke visie, die aansluit op het eisenpakket van de gemeente. Een medewerker van Spoor030 stelde hierover dat een integrale aanpak en een eenduidige visie en uitvoeringspraktijk bijdragen aan een succesvolle aanpak van de jeugdzorg. Elk consortium heeft een eigen geografisch werkgebied, er is geen onderlinge concurrentie over dienstverlening en in 'grensgevallen' kiest men via onderling overleg de voor de jeugdige meest passende oplossing. Daarnaast is de consortia gevraagd de regionale specialistische ambulante hulp en hulp met verblijf te organiseren (Beleidsmedewerker Utrecht).

Ondanks de verschillende collegewisselingen is de gemeente onafgebroken aan de slag geweest met de totstandkoming van een breed gedragen visie op de Utrechtse jeugdhulp. De nieuwe werkwijze met de buurtteams en aanvullende zorgteams was voor de aanbieders een sprong in het diepe, maar de partijen hadden over het algemeen veel vertrouwen in de aanpak van de gemeente. Vanuit het perspectief van de zorgorganisaties veronderstelde de aanpak wel dat men ook nadrukkelijk de bereidheid had om zich aan te committeren aan de Utrechtse visie op jeugdzorg en die mee te helpen ontwikkelen. Een organisatie die langs traditionele lijnen denkt zou volgens de respondenten overigens niet door de aanbestedingsprocedure komen. De keuze om nieuwe organisaties op te richten heeft de gemeente volgens betrokkenen minder afhankelijk van het historisch aanwezige aanbod (Gemeente Utrecht, 2017a, p. 7) gemaakt en maakte het mogelijk om te focus te leggen op de herinrichting van het zorglandschap. In de samenwerking was er ruimte voor het met elkaar zoeken naar de activiteiten die nodig zijn voor het verwezenlijken van de transformatie.

"Het is geen heilige graal zoals we dat in Utrecht doen, maar ze zijn wel consequent in hun visie, vanuit een bepaalde visie waarin je wilt dat het werkt. Naar onderwijs, buurtteams en het voorveld. Ook door de specifieke aanvraag merk je dat al die partijen daarop zijn aangehaakt. Zo weet je als opdrachtgever steeds al die niveaus van al die partners in een stad te verbinden." – Medewerker Spoor030

De Utrechtse visie op de jeugdhulp

De gemeente draagt een visie met een strikte innovatieve werkwijze uit: er wordt in het 'Utrechtse' gedaan wat nodig is. Niet de organisatie of professional staan centraal, maar de hulpvraag is leidend. In de richting van de professionals is er veel aandacht voor eigen handelingsruimte en het beperkt houden van administratieve lasten. Ook wordt er extra ingezet op de laagdrempeligheid van de buurtteams en later ook bij de qua takenpakket met de buurtteams vergelijkbare teams op het Voortgezet en Middelbaar onderwijs en het experimenteren aan de hand van pilots. Dat lijkt tot nu toe zijn vruchten te hebben afgeworpen: de visie is medeontwikkeld en wordt breed gedragen door de

uitvoerders en de hoge aantallen jongeren die een beroep op zorg doen zijn een indicatie voor laagdrempeligheid. Het netwerk heeft zich volgens onze gesprekspartners aan de visie gecommitteerd en weet elkaar te vinden in een eenvoudig zorglandschap met onder andere Lokalis, KOOS en Spoor030. De kosten zijn ondertussen beheersbaar gebleven.

In Utrecht is de Jeugdwet vanuit het kind en gezin georganiseerd. Op elk zorgniveau wordt door professionals de vraag gesteld: hoe kunnen we het zo organiseren dat we de gezinnen daadwerkelijk helpen? De leidende principes van de Utrechtse aanpak (Gemeente Utrecht, n.d.-b, p. 14) sluiten hier goed op aan:

1. Het centraal staan van de leefwereld, waarbij de leefwereld van het gezin/kind het uitgangspunt is voor de ondersteuning.
2. 'Doen wat nodig is', waarbij maatwerk in aanvulling op en in samenwerking met het eigen netwerk centraal staat.
3. Ruimte voor professionals om afwegingen en beslissingen te maken.
4. (Uitgaan van mogelijkheden, waarbij er wordt genormaliseerd in plaats van geproblematiseerd.
5. Het zo nabij mogelijk organiseren van de jeugdhulp, in de eigen buurt.
6. Eenvoud met aandacht voor een minder versnipperd zorglandschap.

Utrecht richt zich hiermee nadrukkelijk op de transformatiedoelen: de-medicalisering, zorg in samenhang, of wat bij de professionals van zowel de buurtteams als de aanvullende zorg (vanzelfsprekend) het meest blijft hangen: doen wat nodig is. Hierbij wordt op elk moment gekeken naar een juiste mix van inzet – niet alleen vanuit de basiszorg en aanvullende zorg, maar ook vanuit het eigen netwerk. Zo kan iedere partner elkaars inzet aanvullen, waardoor de verwachting is dat dit op lange termijn de beweging naar voren wordt gemaakt en er minder vaak een beroep nodig is op zwaardere, duurdere zorg. Er wordt binnen die lerende context niet zozeer over opschaling gesproken, maar over een geïntegreerde aanpak. Het doet er niet meer toe bij welke organisatie je hoort, de tussenschotten zijn immers in de praktijk niet leidend: het gaat er om dat wordt gedaan wat nodig is. Mocht er toch meer specialisme nodig zijn, kan dit perspectief er vanuit het buurtteam gewoon worden 'bijgehaald', hetzij voor een adviserende rol, hetzij waar nodig voor een behande-lende rol. In veel gevallen betekent dit dat samenwerking tussen het buurtteam en KOOS en Spoor030 vol-doende is.

Diverse voorbeelden laten zien dat er voortdurend ontmoetingen plaatsvinden om problemen op te lossen, doorbraak te realiseren en zorgverlening aan te passen waar dat kan. In de Utrechtse context zijn verticale en horizontale relaties ontwikkeld waarin terugkoppelingsmechanismen zorgen voor intensieve informatie- en kennisdeling binnen en tussen de verschillende sporen (sociale basis, basiszorg en aanvullende zorg). Co-creëren, stapsgewijs leren en ontwikkelen en het verbinden van de inhoudelijke en zakelijke kant zijn belangrijke speerpunten. Ook in de gesprekken hebben we de professionals in de Utrechtse zorg leren kennen als reflectie- en leergericht.

Het buurtteam (Lokalis) is een van de aanjagers van de samenwerking tussen partijen bij concrete zorgvragen. De gemeente is betrokken via het concept van relationeel contracteren en het uitzetten van de grote lijnen. Er is bij concrete zorgvragen aandacht voor de balans tussen maatwerk voor de cliënt en de basiskwaliteit van de basiszorg. De rol van de buurtteams en de gezinswerkers moeten herkenbaar zijn voor de hele stad; de verschillen tussen teams zijn klein, zodat de dienstverlening aan bewoners zo eenduidig mogelijk is.

"Er zit uniformiteit in. Dat het niet uitmaakt of je in Ondiep woont of dat je in Overvecht woont, je kan hetzelfde verwachten. Dezelfde werkwijze, dezelfde kwaliteit." – Medewerker Lokalis

Tegelijkertijd is de aanpak toegesneden op de specifieke vraagstukken die in een bepaalde wijk leven. Dat betekent dat professionals, ook die van de aanvullende zorg, zo worden ingezet dat ze deskundigheid meenemen die het best bij de desbetreffende wijk past. De professionals worden in algemene

zin geselecteerd op een goed evenwicht tussen generalisme en specialisme. Dit betekent dat iedere goed ingewerkte buurtteamprofessional basiskennis heeft over leefdomeinen, maar ook de weg kan vinden en kan samenwerken met de sociale basis als de aanvullende zorg. Sommige respondenten gingen hier expliciet op in door te stellen dat je als professional eigenlijk alleen voor Utrecht kunt werken en niet voor meerdere gemeenten tegelijkertijd. Samen denk je ook anders na over de zorgvraag die er is: iedereen is generalist, maar wel met een specialisme dat wordt gedeeld met anderen, zodat de generalisten samen een slag meer weten.

Naast de het zoeken naar evenwicht tussen generalisme en specialisme wordt de kwaliteit van de dienstverlening ook geborgd door de inrichting van een 'maatjesconcept': buurtteamprofessionals hebben een maatje in de casuïstiek: er kijken altijd vier ogen mee met een casus. Ook bij de aanvullende zorg is ruimte voor reflectie op casusniveau georganiseerd. Op cliëntniveau zijn er gezinsplannen die samen met de cliënt geëvalueerd worden, ook hier wordt door een maatje op meegelezen. Medewerkers geven zelf aan dat alles in hun dagelijkse bezigheden gericht is op het monitoren van de kwaliteit van de diensten.

Taakuitvoering waarbij generalisme en specialisme samen komen vraagt ook om specifieke competenties voor de mensen die worden aangenomen: professionals moeten bereid zijn om breder te willen kijken dan hun eigen expertise, en ook openstaan voor een reflectieve, 'experimenteergierige' werkhouding. De transitie vraagt veel van de professionals, omdat professionals moeten leren in een context te werken waarbij van de professionals wordt gevraagd zelf een plan te trekken. Dat er draagvlak voor deze aanpak is blijkt ook uit de halfjaarrapportage 2020 van Lokalis, waar onder andere de resultaten van een medewerkerstevredenheidsonderzoeken zijn vermeld met als positief punt de vrijheidsgraden van medewerkers is genoemd.

"De verbreding naar andere leefdomeinen zit heel erg in de grondhouding. Uit een breed perspectief willen kijken, willen leren met elkaar. Niet van: ik weet het allemaal en ik ga jou en jou vertellen hoe ik je goed kan helpen. Dat soort mensen komen niet bij ons." – Medewerker Lokalis

"Je moet ook openstaan om met een reflectieve werkomgeving bezig te zijn. We hebben geen orthopedagoog die zegt: dit is het behandeltraject voor deze jongere kinderen. Dat doen we gewoon zelf met collega's en met de klant. Je kijkt naar wat er op dat moment voor professional nodig is." – Medewerker Lokalis

Een van de neveneffecten van de Utrechtse aanpak is dat er academische werkplaats voor de transformatie (AWTJ) (Gemeente Utrecht 2017b) bestaat en dat er een samenwerking is gestart met de Hogeschool Utrecht die de competenties van de gezinsprofessionals van het buurtteam moet borgen:

"Ze hebben voor het eerst een hbo-opleiding Jeugd & Gezinsprofessional. Dat is voor een groot gedeelte in co-creatie met de buurtteams tot stand gekomen. Zo borg je dus ook dat professionals ook opgeleid worden, de juiste competenties en vaardigheden krijgen aangeleerd om op een gegeven goed aan de slag te kunnen in de buurtteams. Dat helpt denk ik ook al in het borgen van kwaliteit van werkers en een bepaalde gerichtheid, grondhouding."
– Medewerker Lokalis

Zowel gesprekspartners van de buurtteams als die van de aanvullende en regionaal specialistische zorg spraken in lijn met de hierboven gebruikte citaten. Door deze werkwijze kan zorg ook weer makkelijker worden geëxtensiveerd of indien nodig geïntensiveerd , en kan het gezin door de nauwe contacten tussen aanvullende zorgteams en buurtteams verantwoord worden begeleid door een op een bepaald moment passende ondersteuner.

In deze context verdient ook het concept van de maatwerkroutes en de City Deal enige aandacht. Bedoeling van de maatwerkroutes is dat als dat in een specifieke casus de buurtteams samen met een specialist zoeken naar alternatieven voor een complexe zorgvraag. De City Deal overleggen richten zich het forceren van doorbraken bij bredere vraagstukken zoals zorgvragen in combinatie met inkomens- of schuldenproblematiek. Samen zoekt men dan in individuele gevallen naar een oplossingsrichting waarmee voor het complex van problemen uit die casus een oplossingsrichting wordt voorgesteld. Alhoewel dit verder gaat dan jeugdhulp alleen, is de benadering ook in de context van jeugdhulp van belang (Helderman et al., 2020, pp. 19-22).

Toegang buurtteams en preventie

De transformatie is volgens de betrokken de gesprekspartners pas geslaagd wanneer problemen bij voorkeur worden voorkomen en waar dat niet kan in een vroeg stadium gesignaleerd worden, zodat met zo eenvoudig mogelijke interventies gezinnen weer verder kunnen. Dit proberen de professionals te bereiken door de zorg voor jeugd toegankelijker te maken aan de voorkant: de buurtprofessionals zijn er tijdig bij, zodat met eenvoudiger zorg wellicht een grote zorgvraag in een later stadium wordt voorkomen. Het uitgangspunt om 80% van de zorg beleggen bij het buurtteam kan hier ook gezien worden als een vorm van preventie. De kracht van de laagdrempelige toegang in het Utrechtse maakt het ook makkelijk om zorgvrager los te laten wanneer men denkt dat het kan maar weer in actie te komen wanneer dat nodig is.

Dat lijkt tot nu toe een succesvolle methode: in Utrecht heeft een jongere of gezin gemiddeld binnen vijf werkdagen na een signaal een buurtteammedewerker aan de lijn. Dat gold in ieder geval pre-corona, er zijn wat signalen dat als gevolg van corona beschikbaarheid van zorgverlening ingewikkelder wordt, als is het maar door beperkingen in de beschikbare kantoorruimtes (medewerker Lokalis). Daarbij zijn de hoge inzet op samenwerkingsrelaties en vindplaatsgerichtheid belangrijke factoren die bijdragen aan het succes van de aanpak. In ongeveer drie vierde van de gezinnen waar hulp is geboden rondt Lokalis de hulp binnen de geplande tijd af en in ongeveer 90% van de gevallen kunnen gezinnen zonder verdere begeleiding weer zelfstandig verder (Jaarverslag 2019 en Halfjaarbericht 2020 Lokalis).

In de Utrechtse aanpak heeft ervaringsdeskundigheid een plek in de buurtteams en in de aanvullende zorg gekregen. Hierdoor staat onder andere de leefwereld van met name pubers en jongeren scherper op het netvlies van de buurtteams en ook dat bevordert laagdrempelige toegang. Generalisten kunnen met ervaringsdeskundigen praten over casuïstiek en hiervan leren. Als ervaringsdeskundige is het meer mogelijk snel een connectie te maken met een cliënt. Daarnaast kwam het thema ervaringsdeskundigheid in de dialoogfase van de gemeentelijke aanbesteding voor buurtgerichte aanvullende jeugdhulp naar voren als speerpunt.

De afgelopen jaren is uit het werk van de buurtteams ook gebleken voor welke vraagstukken in welke wijken het meeste zou kunnen betekenen voor preventie, dus ook daar worden de buurtteams op ingericht. Rond preventie bestaat er ook een breed gedragen gedachte dat op basis van lichte signalen al 'gelopen' kan worden.

De huisarts als toegang

Huisartsen worden belangrijk geacht voor de Utrechtse aanpak, omdat zij vaak het eerste aanspreekpunt zijn voor kinderen en hun ouders. In die zin zijn huisartsen ook partners in het Utrechtse model van de jeugdhulpverlening. De drempel om naar de huisarts te stappen is soms lager dan de drempel richting buurtteams, maar professionals geven aan dat dit door de verschillende samenstellingen van wijken per wijk nog fors kan verschillen; in een wijk als Kanaleneiland doen meer jongeren en gezinnen een beroep op de buurtteams, waar in een wijk als Leidsche Rijn meer wordt gekeken naar de ondersteunende rol van de huisarts. In grote lijnen zien de gesprekspartners uit de aanvullende zorg dat de verhouding ongeveer 50/50 is: 50% stroomt binnen via de

buurtteams, 50% stroomt binnen via de huisartsen, met de eerder genoemde kanttekening dat hier op wijkniveau wel verschillen bestaan.

De gezinswerker van Lokalis is in Utrecht bij sommige huisartsenpraktijken een aantal uren per week aanwezig in de praktijk en kan in deze tijd cliënten zien, vragen verhelderen of geconsulteerd worden door de huisarts of jeugdigen/gezinnen. Eventueel kan er op zulke momenten al verwijzing plaatsvinden. Een praktijkwijzer biedt het team van huisartsen, buurtteams, aanvullende zorgprofessionals en de JGZ een stappenplan voor besluitvorming over de inzet van een gezinswerker in de praktijk en geeft tips om ondersteuning te regelen, gebaseerd op lessen uit de praktijk. In 2020 is er een pilot uitgevoerd waarbij is gekeken naar de verschillende toegevoegde waarden van (1) de inzet van een gezinswerker in de praktijk (2) de inzet van de specialistische jeugdhulp in de praktijk en (3) de inzet van een POH-Jeugd in de praktijk. De kwalitatieve opbrengsten uit de pilot laten zien dat de betrokken huisartsen en ondersteuners meerwaarde ervaren in alle praktijkvarianten. Wel blijft het van belang om samen te blijven ontdekken hoe het beste kan worden aangesloten bij de zorgvraag van de patiëntenpopulatie in de praktijk.

Mede op grond van regelmatige en gestructureerde data-analyse van gebruikers van jeugdzorg en bronnen van doorverwijzing kunnen afwijkende ontwikkelingen in een bepaalde buurt snel worden gesignaleerd. Dat kan aanleiding zijn voor gesprekken over achterliggende oorzaken met alle betrokkenen. Waar nodig volgt aangepaste inzet van buurtteams of aanvullende zorg.

De vo- en mbo-scholen als vindplaats

Met alle scholen is er gezamenlijk geïnventariseerd hoe de kernpartneraanpak in het vo en er wordt geïnvesteerd in de uitbreiding van de netwerkaanpak van de kernpartners op alle scholen. Naast de wijkgerichte buurtteams Jeugd & Gezin opereren in Utrecht ook twee stedelijke teams voor het vo (in totaal 28 vo- en vso-scholen) en het mbo (mbo Utrecht en ROC Midden Nederland) met een min of meer vergelijkbare rol als die van de buurtteams. Afspraak is dat de mentor of studieloopbaanbegeleider signaleert, bespreekt en introduceert in een gesprek met de gezinswerker de hulpverlening. Iedere V(S)O-school heeft twee vaste gezinswerkers uit dit team als contactpersonen, die de casussen van deze school oppakken. Het mbo-team werkt op alle locaties van mbo-Utrecht en ROC Midden Nederland. De teams hebben als het ware een loketfunctie en bieden laagdrempelige basishulp aan jongeren, studenten en gezinnen. De vo- en mbo-teams zijn belangrijke aanvullende instrumenten voor de vroegsignalering bij wat oudere jeugdigen en staan waar nodig in nauw contact met buurtteams, school en andere ketenpartners. Bovendien helpt de context van de school bij een extra impuls voor snel handelen: 'de school zit er bovenop als wij niet reageren'.

Aanleiding voor de totstandkoming van vo- en mbo-teams was het inzicht dat de jeugdhulp zo beter aan zou sluiten bij de leefwereld van jongeren, de inzet van het onderwijs zelf om passend onderwijs te bieden (beleidsmedewerker Utrecht) en de behoefte aan een vindplaatsgerichte werkwijze; zeker voor de 16-plussers zag men dat deze jongeren zich losmaken van de wijk, en dat het leven veel meer buiten de eigen wijk plaatsvindt:

"Als je niet lekker in je vel zit, is het ook moeilijker om op tijd 's ochtends aanwezig te zijn of voldoendes te halen. Dat zijn hele makkelijke signalen voor een docent al om met een jongere in gesprek te gaan. Daar komen al heel snel dingen boven tafel en dan zijn wij gewoon heel dichtbij om meteen samen met de jongere te gaan kijken: wat heeft deze jongere nodig?" – Medewerker Lokalis

Het oude schoolmaatschappelijk werk is tegelijkertijd overgegaan in de vo- en mbo-teams en geïntegreerd met het gezinswerk. De schoolmaatschappelijk werker en de gezinswerker is nu één persoon, wat de toegang laagdrempelig maakt. Met het brede team kan waar nodig expertise worden toegevoegd. Als er aanvullende zorg nodig is, blijft de gezinswerker betrokken bij de jongeren en/of het gezin. In 2015 hebben het Verwey-Jonker Instituut en het

Kenniscentrum Beroepsonderwijs het mbo-team in Utrecht geëvalueerd. Er blijkt dat een mbo-team meer en langer hulp kan bieden aan een student dan het schoolmaatschappelijk werk dat in de oude context kon; jongeren haken minder snel af omdat de hulpverlening dichtbij, op maat en integraal wordt georganiseerd. Vooral vanuit een preventief oogpunt wordt hier een substantiële kostenbesparing verwacht, ook voor derden: 70% van de studenten op het mbo komt niet uit Utrecht, maar die cases mogen wel door de mbo-teams worden opgepakt. In dat geval wordt er contact gelegd met het wijkteam waar de jongere vandaan komt. De vo- en mbo-teams zijn geen vervanging van de wijkteams eerder een aanvulling op. Voor het primair onderwijs is een dergelijke benadering niet nodig omdat kinderen meestal in hun eigen buurt naar school gaan. Het buurtteam kan eventuele signalen vanuit het primair onderwijs door de nabijheid zelf oppakken.

Regionale en bovenregionale samenwerking

In bovenregionaal verband is Utrecht stad op zichzelf een jeugdhulpregio. De gemeente werkt bovenregionaal samen met de regio's Lekstroom, Utrecht West en Utrecht Oost voor het organiseren van de essentiële functies die meer op de jeugdbescherming en zorg die verder gaat dan de reguliere aanvullende zorg in Utrecht kan bieden. Al in 2014 is er een samenwerkingsstructuur ingericht om nauwer samen te werken op de transformatiedoelen. De ambitie lokaal is er op gericht om kinderen zo thuis mogelijk te laten opgroeien en die ambitie wordt ook gedeeld in de regio (beleidsmedewerker Utrecht).

"We hebben eerst een ambitie vastgesteld: 'we willen echt af gaan bouwen, we willen echt dat kinderen thuis op kunnen groeien'. Iedereen heeft zich daarin gecommitteerd en vervolgens hebben we met die vier regio's het hele aanbestedingstraject vormgegeven. Het feit dat we een negenjarige overeenkomst met deze partijen hebben op dit ambitieniveau, zegt natuurlijk ook iets over dat toch iedereen er, ondanks alle ingewikkeldheden, financieel er achter staat." – Medewerker Yeph

De bovenregionale bestuurlijke samenwerkingsstructuur bestaat uit een gecombineerd Bestuurlijk Platform zorg voor jeugd voor de Essentiële Functies (BP) en Bestuurlijke Overlegtafel voor SAVE/VT/Regiovisie (BO), een ambtelijke stuurgroep (ASG) en diverse inhoudelijke werkgroepen. Een bovenregionaal procesbegeleider ziet toe op de voortgang van de gemaakte afspraken. Vier keer per jaar vinden er voortgangsgesprekken plaats met Veilig Thuis op bovenregionaal niveau. Op regionaal niveau gebeurt dit ook vier keer per jaar. Zowel de GI als VT komt in deze gesprekken aan bod. Er is regelmatig contact met de regionale Raad voor de Kinderbescherming.

De gemeente Utrecht kent een account-houdend regiomodel, waarbij Utrecht als grote landelijke speler is aangewezen om zich nadrukkelijk bezig te houden met de financiële risico's van de transformatie. Van diverse account-houdende regio's wordt daarom continu gevraagd om naar het grote systeem te kijken. De ambities voor de transformatie zijn met de vier regio's bovenregionaal vastgesteld, waarop iedereen zich heeft gecommitteerd om het aanbestedingstraject vorm te geven. De uitkomsten van de dialoogsessies over het getransformeerde aanbod hebben geleid tot een kleiner volume van zeer gespecialiseerde voorzieningen die nauw samenhangt met het landelijke aanbod. Een werkgroep borgt op regionaal en bovenregionaal niveau aandacht voor een kleine groep kinderen voor wie deze zorg van belang is.

Als er wordt gekeken naar de gesloten jeugdzorg is Yeph (specialistische jeugdzorg) de verantwoordelijke partij. Rond een expertteam worden expertisenetwerken georganiseerd, waarvan de gemeente Utrecht bovenregionaal en regionaal leren. In de samenwerking met Yeph worden dezelfde ambities aangehouden en wordt de vertaalslag gemaakt naar wat dit concreet betekent voor de organisatie. Voor de zorginstellingen zijn er risico's op leegstand van gebouwen omdat er meer decentraal en ambulant georganiseerd wordt. Met langdurige contracten worden een deel van die risico's al weggenomen, omdat deze gericht zijn op de businesscase: 'hoe gaat de organisatie zich op de afbouw en de transitie inrichten, bijvoorbeeld als het gaat om vastgoed?' en 'hoe gaan

we hier gezamenlijk op sturen?'. Die afbouwopgave heeft de gemeente gezamenlijk met de partners geformuleerd. Hier is een prognose op ingesteld. In de dialoogfase zijn daar veel gesprekken voor benut.

"Ik denk dat ze in Utrecht een heel stevige regierol hebben gepakt, hebben willen pakken en ook pakken op de transformatie... Vanuit een hele duidelijke visie hebben ze een stevige vertaling gemaakt naar hun manier van inkoop. [...] De keuze die zij hebben gemaakt leidde ertoe dat je in veel kleinere kring het gesprek kan voeren, zowel op regionale als bovenregionale contractering. Die inzet op die relatie, die vind ik heel krachtig. Je hebt elkaar diep in de ogen gekeken voordat je je handtekening onder een ambitie hebt gezet en een groot vertrouwen en geloof dat je een bepaalde opgave met elkaar gaat realiseren."
– Medewerker Yeph

Het was in eerste instantie lastig om de andere gemeenten mee te krijgen in het langetermijnperspectief. Een veranderopgave voor vijf of zes jaar betekent voor de betrokken instanties op korte termijn soms krapte. De dialoog met andere gemeenten leidde wel tot oplossingsrichtingen, maar die waren over het algemeen vooral gericht op het hier en nu en minder op de lange lijnen. Om die reden heeft de gemeente aanhoudend moeten laten zien dat het slim is om zo te investeren, omdat dit op lange termijn een groot voordeel oplevert. Dat waren scherpe gesprekken, maar uiteindelijk heeft Utrecht een brede basis voor vertrouwen binnen de regio gelegd.

Lumpsum financiering, aankoop en relationele contractering
In de gemeente Utrecht is er sprake van een op populatiebekostiging gebaseerde lumpsum financiering ('vierkantbekostiging') met langjarige contracten. Hierbij wordt eenvoud belangrijk gevonden, zowel in het zorglandschap als in de afspraken met de partners.

Het bekostigingsstelsel is zo ingericht dat de zorgpartijen samen met de gemeente de verantwoordelijkheid voelen om zorgvuldig met de schaarse beschikbare middelen om te gaan. Dat doet het stelsel van de vierkantbekostiging min of meer vanzelf, maar onderdeel van het proces is ook monitoring van afwijkingen en daar het gesprek over aangaan. Omdat de gemeente in het opdrachtverleningsproces vooraf ook toetste op de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de zorgpartijen is er ook vertrouwen dat partijen zorgvuldig met de middelen omgaan. Monitoring blijft van belang, maar anders dan bij een P*Q-bekostiging is er veel minder noodzaak, wellicht met uitzondering van Pgb's, om op factuurniveau te controleren.

De financiering zorgt voor financiële en contractuele zekerheid, ook omdat de contractperiode in totaal 6 jaar met een tussentijdse evaluatie beslaat. Deze benadering zorgt er mede voor dat schotten in bekostiging zijn doorbroken en de aandacht kon worden verlegd naar de transformatiedoelen en naar de inzet op relaties. Dat is een vast bedrag per jaar dat terug te voeren is naar de kenmerken en behoeften van de verschillende buurten, en op basis daarvan naar de inzet van teams. Dat brengt veel rust bij de aanbieders. Een voorbeeld hiervan kan bijvoorbeeld gevonden worden in de toestroom vanuit een bepaalde huisartsenpraktijk:

"Een van die psychiaters zei laatst: ik voel nu de vrijheid om in plaats van al die cliënten te gaan zien, om naar die specifieke huisartsenpraktijk te gaan en eens in overleg te gaan en te vragen: wat gebeurt hier nu eigenlijk, waar komen ze vandaan, heb je wel eens aan het buurtteam gedacht? Dan druk ik niet meteen op het label ADHD. Die prikkel, die zit er dus minder in, omdat je al gefinancierd bent [met de vierkantfinanciering]." – Medewerker Spoor030

Utrecht heeft een dialooggerichte aanbesteding van de specialistische hulp doorlopen. Bij contractvormen voor aanvullende zorg zijn er periodes van 3, 2, 2 en 2 jaar (in totaal 9 jaar) afgesproken, in afstemming met de gemeenteraad. Die afstemming met de gemeenteraad geldt voor aanbestedingen rond de essentiële functies ook. Tussentijds zijn er evaluatiemomenten waarbij de gemeente kan bepalen al dan niet verder te willen met de samenwerking,

maar door professionals wordt over het algemeen vertrouwen uitgesproken voor de lange termijn. De dialooggerichte aanbesteding betekende in eerste plaats dat de inbreng van de (ervaringsdeskundigheid) van jongeren en partners over de inkoopstrategie wordt meegenomen. Vervolgens worden in het traject van de aanbestedingsfase ook consultaties met veel partijen, ouders en professionals en een expertmeeting met de Raad georganiseerd, en wordt weer de besluitvorming van het college meegenomen. Deze wijze van aanbesteden biedt de gelegenheid om op basis van het goed doorspreken van de visie een selectie te maken. Ten slotte valt de gunning onder de verantwoordelijkheid van het college. De inzet op de compacte relaties tussen ketenpartners maken de Utrechtse partners effectief. Mensen moeten elkaar in het Utrechtse kennen. Een gesprekspartner gaf aan dat daar op wordt gestuurd door de hele aanstelling van een medewerker in Utrecht en niet in andere gemeenten te laten invullen. Er is regelmatig overleg met de gemeente met jeugdhulpaanbieders (ieder kwartaal) in het zogenaamde Q-gesprek, en daarnaast wordt er naar behoefte aangevuld met tussentijdse schakelgesprekken die vaak maandelijks zijn. Zowel in het VO als PO wordt er gewekt met kernpartners uit de gezondheidszorg. Ook zijn er leerplichtinstellingen rond verzuim en andere samenwerkingsverbanden waar de buurtteams bij aansluiten. In driehoek-gesprekken wordt er opgavegericht gewerkt en afgestemd.

"Je hebt aan de ene kant de reguliere accountgesprekken met de opdrachtgever en dat heeft Spoor030 ook, maar daarnaast zijn er driehoek-gesprekken. Dan gaan KOOS, Spoor030 en de gemeente om tafel zitten. Die gesprekken zijn gericht op gezamenlijk leren, we vinden elkaar echt op de thema's die wijkoverstijgend zijn." – Medewerker KOOS

Relationeel contracteren draagt bij aan oplossingsgerichtheid: wanneer de bekostiging tekortschiet wordt er via overlegtafels met professionals en gemeenteambtenaren naar een alternatief gezocht. De manier van organiseren zorgt vooral voor een goed leersysteem, ook als het gaat om bekostiging. Trends kunnen in een context worden geplaatst, die analyse wordt gezamenlijk door de partijen waaronder de professionals en de gemeente opgepakt. Cijfers worden geduid met inhoudelijke kennis over wat er in een wijk gebeurt, zodat trends verklaard kunnen worden.

Respondenten geven aan dat de schaal van de gemeente Utrecht, mede door de slagkracht en ambtelijke capaciteit, zich goed leent voor deze dialooggerichte aanbesteding, maar dat dit wat hen betreft geen 'heilige graal' zou moeten zijn. Doordat het aantal partners in Utrecht zo compact is georganiseerd, kan de beweging naar voren in de Utrechtse context ook (relatief) makkelijk over de drie lagen worden geïntegreerd:

"Wat ik goed zie werken in werkzame principes is dat je in een hele goeie samenwerking met je ketenpartners zo kunt organiseren dat het heel goed op elkaar aansluit. Het sociale domein is gewoon heel ingewikkeld, dat vergt samenwerking met onderwijs, met voorveld, met huisartsen, met... dat is een heel complex geheel." – Medewerker Spoor030

In Utrecht is de gemeenteraad zo dichtbij mogelijk betrokken bij het opstellen van de visie en de kaders, bijvoorbeeld van de inkoopstrategie. Ook worden er structureel interactieve sessies georganiseerd waarbij er vragen gesteld kunnen worden aan de ambtelijke organisatie. Raadsleden kunnen ook zelf aanvraag doen voor een werkbezoek. Hiernaast wordt de informatievoorziening consistent afgestemd in de reguliere P&C cyclus, door het delen van voortgangsrapportages, de uitvoeringsagenda, verslagen van interactieve sessies en werkbezoeken. De 'nabijheid' van de raad en de consistente informatievoorziening wordt gezien als continu proces, ook bij hun betrokkenheid bij de (Extr@-)pilots. In de raad en voor de gemeente en de aanbieders blijven de wachtlijsten een belangrijk thema; op casuïstiekniveau worden over het algemeen weinig politieke debatten gevoerd. Ook de professionals geven aan weinig politieke druk te ervaren vanuit de gemeenteraad, doordat er al veel dialoogsessies plaatsvinden om gezamenlijk trends te kunnen duiden.

Cliëntperspectief in het aanbestedingsproces

In het aanbestedingsproces voor de aanvullende jeugdhulp is er een groep jongeren met ervaring in de zorg intensief betrokken. Er werd een avond belegd waar twaalf jongeren in de leeftijd van zeventien tot half de twintig bij elkaar kwamen. Zo konden ook de jongeren zelf eigen accenten leggen aan het beleid. Ze voerden het gesprek aan de hand van door hun zelf geformuleerde casuïstiek, en de aanbieders namen door de jongeren ingebrachte punten over in hun inschrijving.

Hiernaast vindt er ook overleg plaats met U2Bheard om het cliëntperspectief mee te nemen in de beleidsvorming. Deze groep ervaringsdeskundige jongeren denkt ook mee in klankbordgroepen over dak- en thuisloosheid en jongeren, jeugdzorg, buurtteams en schulden. Ze worden minimaal ieder kwartaal maar in de praktijk vaker betrokken om hun visie te betrekken bij de ontwikkeling van plannen.

In aanvulling hierop wordt er gewerkt met Ervaringwijzer. Ervaringwijzer is een instrument dat is ontwikkeld voor de sturing en monitoring van de kwaliteit van hulp en begeleiding van de jeugdhulpaanbieders bieden. De vragen worden opgesteld in samenspraak met de aanbieders zodat de informatie die dit oplevert ook meerwaarde biedt voor de professionals en inzicht biedt in de ervaringen van cliënten voor de gemeente (beleidsmedewerker Utrecht).

Het aantal klachten over de buurtteams lag in 2019 op minder dan 1% en had betrekking op ongeveer ¼% van het aantal zorgvragers. Uit de jaarrapportages van Lokalis blijkt dat de klanttevredenheid in 2017 tot en met 2020, eerste halfjaar boven de 8 lag. Ook eerdere rapporten laten hoge tevredenheidsscores over de jeugdhulp zien (Heuzels et al. 2017, Rozema et al., 2016).

Er is ten slotte sprake van onafhankelijk georganiseerde cliëntondersteuning. Dit is ondergebracht bij een aparte organisatie. Cliëntondersteuning is in wezen het werk van de buurtteams, maar als een bewoner behoefte heeft aan een onafhankelijke gesprekspartners die helpt bij het gesprek, kan de bewoner daar gebruik van maken.

De gemeente Utrecht als opdrachtgever

De gemeente Utrecht staat als regio op zichzelf. Als opdrachtgever zien zij de goede relationele afstemming en samenwerking met de buurtteams, huisartsen, jeugdbescherming en partijen uit de sociale basis als de belangrijkste taken van de gemeente. Ze werken hierbij aan samenhangend beleid, waarbij kritisch kan worden gereflecteerd op het zetten van de goede stappen in de goede richting.

De gemeente ziet zichzelf verder als 'co-creator', bijvoorbeeld bij de organisatie van sociale wijktafels. Partijen kunnen elkaar hier ontmoeten. De gemeente benadrukt in de stukken herhaaldelijk dat de betrokkenheid van zorgaanbieders, buurtteams, cliëntenorganisaties, huisartsen, jeugdgezondheidszorg cruciaal blijft voor het slagen van de transformatie. De gemeente vertrouwt hierbij op het vakmanschap van de professionals; regels en administratieve taken zijn teruggebracht tot een verantwoord minimum. Utrecht heeft het vaker over ontwikkellijnen dan over doelstellingen. Door deze benadering denkt de gemeente dat ondanks de onzekerheden als gevolg van de coronacrisis er door de professionaliteit van de zorgpartijen ruimte is om hulpverlening passend bij de transformatiedoelen te blijven aanbieden. Volgens de gesprekspartners is er geen sprake van een afrekencultuur en richt men zich op het delen van de verantwoordelijkheid voor het samen leren en groeien. Vanuit dat perspectief hoeven er ook geen uren te worden geregistreerd en dat verlicht volgens de gesprekspartners de administratieve lastendruk.

"We hoeven het niet ingewikkeld bij te houden: het is een gezinsdossier, waar iedereen op moet kunnen steunen. We hoeven ons niet druk te maken over DBC's. Ik moet aan professionele standaarden voldoen, maar ik hoef geen verslaglegging te hebben op specialistisch niveau." – Medewerker KOOS

Hierbij voelen de professionals zich ook gesteund doordat de gemeente zich mede-eigenaar voelt van de ontwikkelpunten waar de uitvoerende organisaties tegenaanlopen. Dit zien professionals bijvoorbeeld rond het thema wachtlijsten:

"De wachtlijst is niet van één team an sich en ook niet van één persoon an sich. Die is van de organisatie, en het bredere netwerk. Daar kijken we goed naar met elkaar." – Medewerker Lokalis

Dossiervorming bestaat ook in het Utrechtse wel. Daarbij is de keuze gemaakt om het dossier over een gezin de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het gezin zelf en de begeleiders te maken. Dat biedt houvast voor eigen regie binnen het gezin en vergemakkelijkt waar nodig ook de overdracht aan andere begeleiders mocht dat op enig moment al dan niet tijdelijk nodig zijn. Ook bij het gezinsplan is sprake van een doorlopend leerproces gericht op het verder integreren van het gezinsplan met het hulpverleningsproces (Jaarverslag 2019 Lokalis, p. 18).

Monitoring van de kwaliteit

In het Utrechtse sturingsmodel volgt men het sturingsconcept van Simons[29] waarin doelstellingen zijn gekoppeld aan kernwaarden, (rechtmatigheids) grenzen en interactieve en diagnostische beheersingssystemen. Voor die laatste twee elementen verwacht de gemeente dat organisaties actief meewerken aan onderzoek en vormen van monitoring, die bedoeld zijn om bij te dragen aan kwaliteitsverbetering van de zorg in het kader van de Jeugdwet. Bijvoorbeeld ervaringspanels of participatieve audits, waarbij professionals van verschillende partijen aan de hand van casuïstiek met elkaar bespreken of de gewenste kwaliteit wordt geleverd. In de Utrechtse context heeft de beschikbaarheid van steeds grotere aantallen data nieuwe mogelijkheden geboden om per wijk of buurt trends en ontwikkelingen te analyseren en op basis hiervan wijk- of buurtplannen te organiseren met gezamenlijke prioriteiten. De buurtteams worden actief bij deze wijk- of buurtplannen betrokken. De wederzijdse informatie-uitwisseling is tegelijkertijd een voorwaarde voor wat voor profiel in een specifieke buurt- of wijkcontext nodig is. Zo zijn er qua jeugdpopulatie grote verschillen tussen bijvoorbeeld Leidsche Rijn en Zuidwest. Waar personeelsdifferentiatie nodig is, kan dat dus plaatsvinden op basis van de gegevens die de gemeente faciliteert en de kennis van de professionals over de buurten.

De 'diagnostics' die samenhangen met de zorg voor de jeugd zijn als volgt:

1. Kwaliteit: staat de basis? Wat zijn ervaringen met de gezinsplannen van cliënten en professionals? (Gebruik eerdergenoemde Ervaringswijzer.nl)
2. Aantallen: wat is de stand van zaken en de doorstroom?
3. Beschikbaarheid: met welke snelheid kan de zorg geleverd worden?
4. Budget: lukt het de gemeente en de zorgpartijen om binnen het beschikbare budget te blijven?

Aan de hand van deze statistieken wordt er waar nodig bijgestuurd op stadsniveau, op organisatieniveau of op het niveau van de professionals. Eigen datawetenschappers van de gemeente gebruiken de gegevens om analyses te maken op buurtniveau en te kijken welke trends zich hier voordoen. Hierdoor weten buurtprofessionals ook waar ze aan toe zijn en kunnen ze het aanbod hierop afstemmen. Samen organiseren professionals en datawetenschappers kennissessies en zogenaamde 'dataklooidagen', waarin ze de cijfers bekijken. Ook worden er bronovereenkomsten gesloten met de verschillende partijen. Als er aanvullende gegevens nodig zijn om de kwaliteit van de jeugdhulp te kunnen borgen, worden er zo nodig nieuwe indicatoren toegevoegd – bijvoorbeeld tijdens de coronacrisis.

"De verantwoording is op de monitoring gericht. Dus in de kern hebben we die stelselindicatoren die ons inzicht geven in die beweging, zien we dat dan ook in stand en stroom, in wachttijden, in budgetten, in ervaringen die we krijgen?

29 Simons, R. (1995). Control in an Age of Empowerment. Harvard Business Review, 73(2), 80-88.

En omdat we beseffen dat er heel veel onzekerheid is en we daar vooral het lerend vermogen op willen hebben, hebben we ook veel data-analyses en interactieve sessies waarin we dat met elkaar proberen te duiden en te leren."
– Beleidsmedewerker gemeente Utrecht

Er wordt met de data-gedreven sturing in eerste instantie gefaciliteerd en ondersteund in de informatiebehoefte, richting de accounthouders, het MT, het college en de Raad, door goede dashboards te maken en het berichtenverkeer op orde te hebben. Er wordt hier goed nagedacht over welke cijfers je moet ontsluiten en moet koppelen om de juiste informatie te laten zien. Een tweede pijler is het gebruik van data voor innovatie, door bijvoorbeeld nieuwe methoden of algoritmen te ontwikkelen of te werken met voorspelmethoden. Dat is bijvoorbeeld met corona gedaan, door te voorspellen wat dit voor effect zou hebben op de jeugdzorg. Op dat moment zorgt dat voor veel constructieve discussie tussen de partners. Een derde functie is het gebruik van data voor het vergroten van het lerend vermogen. Dat wordt uitgewerkt op verschillende manieren, bijvoorbeeld door op buurtniveau te vergelijken. In interactie kunnen partners bij het duiden van die gegevens veel leren – daar zijn die dataklooidagen voor nodig.

De transitie naar volwassenheid
In de gesprekken met de verschillende partijen is het thema overgang naar volwassenheid slechts beperkt aan bod gekomen. Soms wat impliciet vanuit het perspectief van het MBO-team maar voor het overige steunen we hier op de documentatie van de gemeente Utrecht. Met het 'Groeiplan jongvolwassenen' geeft de gemeente aandacht aan de transitie naar volwassenheid tussen de 16 en 27 jaar. Dit plan is opgesteld naar aanleiding van een landelijke jongvolwassenentop die in 2017 een manifest ondertekende, waarmee de gemeente zich heeft gebonden aan de ondersteuning van minder zelfredzame jongeren tussen de 16 en 27 jaar. Vervolgens zijn in een *stedelijke bijeenkomst Jongvolwassenen* verbetervoorstellen uitgewerkt om de weg naar zelfstandigheid en volwassenheid op maat te kunnen ondersteunen. Voor jongeren tussen de 18 en 23 jaar geldt dat onder bepaalde voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van verlengde jeugdhulp

Enerzijds is er aandacht voor het versterken van de doorgaande lijn, anderzijds draait het om het organiseren van samenhang tussen de organisaties. Voor de versterkte doorgaande lijn wordt in de eerste plaats een toekomstplan uitgewerkt, samen met ervaringsdeskundigen en professionals. Dat plan richt zich onder andere op financiële zelfredzaamheid en sluit zoveel mogelijk aan bij het niveau en de vaardigheden van de jongvolwassenen. Ook wordt er blijvend ingezet op betaalde woonruimte voor de kwetsbare groep, met passende begeleiding. Voor het organiseren van samenhang tussen organisaties is er aandacht voor het werken met een persoonlijke mentor, een vast contactpersoon bij de gemeente, centrale toegang waar jongeren terechtkunnen met vragen, doorbraakmethodiek aan de hand van casussen en ten slotte de aanhoudende aandacht voor intervisie, kennisdeling en consultatie op het gebied van de overgang naar jongvolwassenheid.

De duurzame dialoog in Utrecht
Het is een Utrechtse ambitie om te leren en verbeteren in dialoog en interactie. Op het niveau van de ketenpartners wordt er veel van elkaar geleerd, in leerbijeenkomsten, driehoeksgesprekken en op eigen initiatief. De problemen die je in andere jeugdzorgregio's tegenkomt zijn volgens betrokkenen ook aanwezig in het Utrechtse maar door de aanpak worden ze ook voor alle betrokken partijen zichtbaar:

"Sterker nog, die worden heel openbaar. Dus we hebben ook best wel issues binnen Utrecht, maar wat ik heel gezond vind is dat het dus openbaar is en dat je die issues die overal zijn, met de betreffende gesprekspartners aan tafels kunt bespreken." – Medewerker Spoor030

In de alledaagse praktijk van de buurtteams is er ook reflectie samen met de jongeren en/of het gezin op het gezinsplan. Zonder over casuïstiek te spreken

is het mogelijk dat gezinswerkers en de gemeente op wijkniveau zicht op de belangrijkste aandachtspunten hebben. Dat maakt het makkelijker om preventief te werk te gaan.

Op het gebied van de leidende principes worden verschillende activiteiten aanhoudend onder de loep genomen om te beoordelen wat aandacht verdient: er is aandacht voor het spreken van dezelfde taal en consistentie in werkwijze. Mede omdat Lokalis en later ook Koos en Spoor030 nieuwe organisatie zijn en doordat er vanaf de opstart een duidelijke visie was voor de transformatie, konden nieuwe medewerkers makkelijk worden opgeleid en ingepast. Nog steeds worden medewerkers getraind in de belangrijke speerpunten, waarbij vragen als 'ben ik hier nog nodig?' of 'ben ik hier nog van?' ingebed zijn. Dat komt volgens medewerkers steeds terug, niet alleen in de intervisie, maar ook in de casuïstiek en de maatjessamenwerking. Er wordt door de professionals aangegeven dat een moeilijk gesprek altijd mogelijk is.

"Dus dat zijn ook weer van die reflectieve werkpraktijken die ook weer om de hoek komen kijken om de doorstroom goed te houden. Dat je elkaar daar ook weer goed op bevraagt. En zo is het ook ingericht. Afschalen en opschalen bespreken we ook steeds met elkaar, ben ik hier nog nodig, voeg ik nog wat toe of kan ik opschalen of afschalen." (medewerker KOOS)

"Ben ik hier nog van? Dat vind ik in de breedste zin een hele mooie vraag. Alleen omdat je met de jongere aan tafel zit, betekent het nog niet dat jij degene bent die hier iets mee moet. Ik denk ook heel vaak: hier ben ik wel van. Ik vind dit een hele waardevolle vraag, niet alleen voor de gezinnen maar ook in mijn professionaliteit." (medewerker KOOS)

Bij specifieke vragen aan gesprekspartners zowel bij buurtteams als bij aanvullende zorg over wachtlijsten en werkdruk kwam het concept 'ben ik hier nog van?' ook nadrukkelijk terug. Men gaf aan dat mocht de werkdruk of een wachtlijst te hoog oplopen er dan onder andere op basis van casus-analyse mogelijkheden tot minder frequente zorg worden onderzocht, mede in relatie tot de vraag of de zorgvrager wellicht wat meer op eigen benen kan staan. Dat biedt volgens een beleidsmedewerker van de gemeente ook de ruimte om daar zorg te leveren waar die het meest nodig is.

Een ander reflecterend voorbeeld is de praktijk van de buurtgerichte specialisten in Leidsche Rijn, een wijk met veel midden- en hoogopgeleide gezinnen. Daar viel op een gegeven moment op dat er veel vraag was naar ADHD/ADD- en dyslexiediagnostiek. Er zijn vervolgens met scholen, gezinswerkers en orthopedagogen gesprekken georganiseerd over de vraag waar deze diagnostiek vandaan komt, en of de diagnose ook het antwoord was op de vraag van de school, de gezinswerkers en ouders. Mede daardoor is het aantal aanvragen voor diagnostiek in de wijk weer iets afgenomen.

Krachten

1. Experimenteergierigheid

De Utrechtse aanpak heeft alleen kunnen plaatsvinden in een context met een hoge mate van innovatiebereidheid, het centraal stellen van ouders en kinderen/jongeren en 'experimenteergierigheid'. Bij de professionals zien we hoog onderling vertrouwen en daarmee ook een bepaalde ontvankelijkheid voor reflectie op hun (eigen) praktijk. Deze reflexieve houding heeft er voor kunnen zorgen dat de Utrechtse transformatiedoelen op een consistente wijze zijn verwezenlijkt. Deze competenties vragen tegelijkertijd aanhoudend aandacht: wat hebben professionals nodig om ook in de toekomst hun werk te doen?

2. Eenduidige en door iedereen gedragen visie

Utrecht bouwt vanaf 2011 aan een consistente visie op taakuitvoering in het sociaal domein en de jeugdzorg. Hierboven is de lerende en experimenterende houding daarbij al beschreven. Belangrijk is ook dat die visie bestuurlijk consistent is uitgedragen en dat er is gestuurd op het zoeken naar een beperkt aantal partijen die nadrukkelijk die visie onderschreven. Vanuit de uitvoering valt daarbij op dat alle partijen in de uitvoering nieuwe entiteiten zijn in de vorm

van samenwerkingsverbanden tussen al bestaande partijen. Omdat de uitvoeringsorganisatie nieuw was, konden ook die mensen zich daaraan verbinden die zich thuis voelen bij de gevraagde werkwijze.

3. 'Ben ik hier nog van?'

We hebben in de gesprekken gemerkt dat de professionals het reflecteren en leren van casuïstiek als één van de belangrijkste succesfactoren zien van het Utrechtse model. Er wordt vol ingezet op het leren van casuïstiek en het stellen van de juiste vragen over de integrale pak waarbij de schotten lijken te zijn weggepoetst: 'Ben ik hier eigenlijk nog van, als professional?'. Het vraagt van professionals om deze overweging te zien als onderdeel van het normale werkproces.

4. Professionele vrijheid en eigenaarschap

De gemeente vertrouwt op het vakmanschap van de professionals; regels en administratieve taken zijn teruggebracht tot een verantwoord minimum en professionals worden – mede door de vierkantbekostiging – niet afgerekend op het behalen van targets. Dat maakt dat uren bijvoorbeeld niet hoeven te worden geregistreerd, en professionals veel vrijheid en eigenaarschap voelen om vorm te geven aan hun professionaliteit.

5. De focus op de ontwikkellijnen, niet op targets

Professionals voelen zich inhoudelijk betrokken, doordat de gemeente als opdrachtgever veel naar de kwalitatieve kant van de transformatie kijkt. Wanneer de transformatie minder als een bezuinigingsvraagstuk wordt beleefd, en meer als een beleidsinnovatie, maakt het dat je als professional heel anders in de wedstrijd zit.

6. Stabiliteit van het netwerk door relationeel contracteren

Partijen zijn vanaf 2017 in de aanbesteding de dialoog gestart over de thema's die wijk-overstijgend zijn en waar de transformatie zich op zou moeten richten. De gemeente heeft sindsdien in haar visie een strikte innovatieve werkwijze uitgestraald: er wordt in het 'Utrechtse' gedaan wat nodig is. Het netwerk is sindsdien stabiel gebleven, heeft zich aan de visie gecommitteerd en weet elkaar te vinden in een geconcentreerde aanpak met Lokalis als buurtteamorganisatie, KOOS en Spoor030. De langdurige contracten zorgde ondertussen voor financiële en contractuele zekerheid. De lumpsum benadering van de bekostiging zorgt daarbij voor aandacht voor zorgvuldig omgaan met schaarse middelen, ook bij de zorgpartijen. Gevolg is dat de aandacht kon worden verlegd naar de transformatiedoelen en naar de inzet op relaties. Dat brengt veel rust bij de aanbieders en professionals.

7. Scherp op het micronetwerk

Niet alleen het functioneren van het netwerk tussen gemeente en de uitvoerende organisaties is van belang. De individuele medewerkers zijn voor hun functioneren mede afhankelijk van een goed uitgebouwd netwerk in het voorveld en van achtervang en deskundigheid ter plaatse.

Obstakels en ontwikkelpunten

1. Scherp op competenties professionals

Alleen de dialoogfase rond de aanbesteding van de buurtgerichte specialistische jeugdzorg laat al zien dat deze manier van organisatie veel inspanning kost: die capaciteit moet een gemeente maar 'hebben'. De Utrechtse aanpak vergt een andere, geïntegreerde rolopvatting van de jeugdzorg. Dat vraagt om generalistisch werken en specialistisch aanvullen waar nodig. Niet iedere professional gaat daar even makkelijk in mee; daar moet men aanhoudend scherp op zijn, ook in de specialistische keten.

2. Uitbreiding kernpartneraanpak naar andere domeinen

Een andere categorie gaat over nog onvervuld potentieel bij vroeg-signalering en preventie: waar haal je je signalen vandaan dat het in een gezin niet goed gaat? Hier gaat het om opgaves in de sociale basis die nog niet worden opgepakt, of partners van buiten de gemeente-organisatie die zich nog niet zo verbonden voelen (denk aan sport, cultuur, onderwijs). Hier wordt ook al aan

gewerkt, maar het uitbreiden van bijvoorbeeld kernpartneraanpakken in het onderwijs vraagt om dezelfde duurzame dialoog als bij de huidige partners. Daar moet de nodige capaciteit voor worden vrijgemaakt.

3. Aansluiting aanvullende zorg en hoog gespecialiseerde zorg

In de gesprekken komt naar voren dat de hoog specialistische jeugdzorg (Yeph) vaak nog laveert tussen waar wel en niet aan te sluiten, op een manier waarop zij écht iets kunnen bijdragen. Het is pas het eerste jaar geweest dat deze partij samenwerkt met de buurtteams en partners in de wijk zoals huisartsen, en dat begint langzaam steeds meer vorm te krijgen. Op visie en beleid weten de sporen elkaar goed te vinden, maar wel blijft de reflectie en het ontmoeten op casuïstiekniveau volgens betrokkenen een aandachtspunt.

Gebruikte documenten

- AKJ (2020). Jaarrapportage 2019. Vertrouwenswerk Stichting Lokalis.
- Beleidsregel Buurtteamorganisatie Jeugd en Gezin 2019-2024 gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2017a). Notitie meerjarige sturing en bekostiging 2017-2020.
- Gemeente Utrecht (2017b). Uitvoeringsagenda Zorg voor de Jeugd.
- Gemeente Utrecht (2017c). Buurtteams: Nota van Uitgangspunten 2019-2024.
- Gemeente Utrecht (2018). Vijfde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd april 2017 april 2018.
- Gemeente Utrecht (2018). Wegwijzer zorginzet bij overgang 18 jaar bij verblijf.
- Gemeente Utrecht (2019). Nota van uitgangspunten Jongerenwerk Utrecht 2020-2026.
- Gemeente Utrecht (2020). De Utrechtse aanpak in het sociaal domein: Model en werking in de praktijk.
- Gemeente Utrecht (2020). Strategie contracteren aanvullende zorg jeugd vanaf 2020.
- Gemeente Utrecht (2020). [Zesde] Gecombineerde voortgangsrapportage en uitvoeringsagenda Jeugd april 2019 - april 2020.
- Gemeente Utrecht (2020). Pilot praktijkvarianten: Opzet, proces en opbrengsten.
- Gemeente Utrecht (2020). Praktijkwijzer voor jeugd- en gezinshulp in de huisartsenpraktijk.
- Gemeente Utrecht (n.d.-a). Utrechtse zorg voor de jeugd.
- Gemeente Utrecht (nd-b). Aansluiten bij de kracht van mensen: Utrecht vernieuwt de sociale zorg.
- Gemeente Utrecht (n.d.-c). Groeiplan Jongvolwassenen.
- Helderman, J. K., Zeitlin, J., & Sabel, C. (2020). Leren van casuïstiek. Een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel.
- Heuzels, L., Hoeve, R. van der & Holzmann, M. (2017). Cliëntervaringsonderzoek WMO en Jeugd. Amsterdam, I&O Research.
- Lokalis (2020). Verslag eerste halfjaar 2020.
- Lokalis (2020). Jaarverslag 2019.
- Rozema, N., Meere, F. de, Smulders, L., Veenendaal, M. van & Vellekoop, M. (2016). Cliëntervaringsonderzoek Wmo & Jeugd 2015/2016.
- Utrechtse regio's (2018). Koers transformatie essentiële functies.
- Vijver, O. van de. (2020). Specialistische jeugdhulp in Utrecht: buurtgericht maatwerk.
- Visitatiecommissie (2016). Een positief verhaal: Visitatie; over visie, vertrouwen en volwassen relatie.

Overzicht van respondenten

- Directeur, Spoor030.
- Jeugdhulpverlener Buurtteam MBO, Lokalis.
- Jeugdhulpverlener Buurtteam MBO, Lokalis.
- Gezinswerker, Lokalis.
- Gezinswerker, Lokalis.
- Gezinswerker, Lokalis.

- Teammanager Buurtteam VO & SO.
- GZ-psycholoog kind & jeugd, KOOS.
- Teamleider specialistische jeugdhulp, KOOS.
- Orthopedagoog-generalist, KOOS.
- Ervaringsdeskundige, KOOS.
- Programmamanager, KOOS.
- Kwartiermaker, Yeph.
- Klinisch psycholoog, Yeph.
- Manager Jeugd, Gemeente Utrecht.
- Controller, Gemeente Utrecht.

7.5. Zaltbommel: Met vertrouwen transformeren

Auteurs: Marije Voorwinden en Maarten Kwakernaak

De gemeente Zaltbommel vaart sinds de decentralisatie in 2015 een eigen koers in de inrichting van jeugdhulp. De aanpak lijkt vruchten af te werpen: de cliëntervaringsonderzoeken geven een positief beeld, terwijl de kosten van jeugdhulp beheersbaar blijven. In deze portretschets wordt ingegaan op de kenmerken en succesfactoren van de aanpak in Zaltbommel, maar ook op risico's en ontwikkelpunten.

Jeugdhulp in Zaltbommel in het kort

De gemeente Zaltbommel geeft aan de inrichting van het jeugdhulpstelsel bewust eenvoudig gehouden te hebben. Om hier een eigen koers in te kunnen varen, heeft de gemeente Zaltbommel er in 2015 voor gekozen de ambulante jeugdhulp lokaal in te kopen. Vanaf 2018 koopt Zaltbommel alle jeugdzorg lokaal in, samen met buurgemeente Maasdriel, inclusief jeugdreclassering en jeugdbescherming.

Wat?	Wie?
1. *Primaire preventie*	Jongerenwerk (Buurtzorg Jong), Jeugd- en gezinsteams, JGZ
2. *Gemeentelijke toegang*	Jeugd- en gezinsteams Buurtzorg Jong
3. *Eerstelijns jeugdhulp*	Jeugd- en gezinsteams Buurtzorg Jong
4. *Aanvullende gemeentelijke gezinsondersteuning*	Gezinscoaches (gemeente)
5. *Tweedelijns jeugdhulp*	Gecontracteerde aanbieders

De jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong spelen een centrale rol in het jeugdhulpstelsel. Er zijn twee jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong, een team voor de stad Zaltbommel (Team Stad) en een team voor de omliggende dorpen (Team Dorpen).Of Naast dat Buurtzorg Jong de toegang tot jeugdhulp verzorgt, bieden zij zelf ook eerstelijns jeugdhulp. Ook onderhouden zij verbindingen met lokale partners zoals scholen en huisartsen. Waar nodig, wordt aanvullende hulp ingezet door zorgaanbieders. Na doorverwijzing naar tweedelijns hulp behoudt Buurtzorg Jong de casusregie en evalueert elk halfjaar de ingezette jeugdhulp en de doelstellingen.

Aanvullend op de ondersteuning van Buurtzorg Jong is er inzet van twee gemeentelijke gezinscoaches mogelijk. De gezinscoaches worden door Buurtzorg Jong ingeschakeld bij gezinnen waar aanvullende ondersteuning nodig is, maar waar een dwangtraject mogelijk voorkomen kan worden.

De rol van Buurtzorg Jong wordt verder toegelicht in **onderdeel 4: Toegang.**

Jeugdhulp in Zaltbommel in cijfers

Zaltbommel is een gemeente in het zuidwesten van de provincie Gelderland en telt 29.490 inwoners. Naast de stad Zaltbommel telt de gemeente nog 12 kernen. Er wonen relatief veel jonge inwoners in de gemeente: 25,3% valt in de leeftijdscategorie 0-19 jaar[30], hoger dan het landelijk gemiddelde. De werkloosheid onder jongeren is lager dan het landelijk gemiddelde (zie tabel 1).

30 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

Tabel 1: De gemeente in cijfers

	Gemeente Zaltbommel	Landelijk gemiddelde
Percentage inwoners 0-19 jaar[31]	25,3%	21,7%
Gemiddeld bruto inkomen per huishouden[32]	€ 39.200	€38.800
Percentage inwoners met een westerse migratieachtergrond[33]	8,0%	10,6%
Percentage inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond[34]	6,0% (in Zaltbommel stad is dit 11,0%)	14,0%
Percentage eenoudergezinnen[35]	6,8%	7,4%
Kinderen in gezinnen die leven van uitkering[36]	3,0%	6,0%
Voortijdig schoolverlaters[37]	1,6%	2,0%
Werkloosheid jongeren[38]	1,0%	2,0%
Kinderen met een handicap[39]	3,0%	2,7%

31 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

32 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2018.

33 Kadaster: op 10 jan. 2021 geraadpleegd van: https://kadastralekaart.com/gemeenten/zaltbommel-GM0297

34 Kadaster: op 10 jan. 2021 geraadpleegd van: https://kadastralekaart.com/gemeenten/zaltbommel-GM0297

35 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

36 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2019.

37 Gegevens Zaltbommel: 2018, DUO; Landelijk gemiddelde gemeten in schooljaar 2018-2019, geraadpleegd van www.onderwijsincijfers.nl

38 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2019.

39 Verwey-Jonker Instituut, 2015.

Gebruik van jeugdhulp

Een relatief hoog percentage jeugdigen (jongeren tot 18 jaar) maakt gebruik van jeugdhulp in Zaltbommel, namelijk 11,0%; het landelijk gemiddelde is 9,7%[40]. Een betrokkene vanuit Buurtzorg Jong geeft aan dat dit deels te verklaren is, doordat ook alle eerstelijns hulp in Zaltbommel wordt meegenomen in deze cijfers. Ook jeugdigen die een training of cursus volgen worden meegerekend. In andere gemeenten wordt inzet door eerstelijns teams niet altijd volledig meegerekend. De afgelopen twee jaar is er een toename te zien in het aantal jeugdigen dat gebruik maakt van jeugdhulp in Zaltbommel; in 2018 was er een toename van 14% en in 2019 een toename van 7%. Opvallend is dat in Zaltbommel in 2019 bijna 40% van de jeugdhulp uitgevoerd werd door de jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong (de wijkteams). Dit percentage is aanzienlijk hoger dan het landelijk gemiddelde van krap 15%.[41]

Tabel 2: Jeugdhulp in de gemeente in cijfers (eerste halfjaar 2020)

	Gemeente Zaltbommel	Landelijk gemiddelde
Percentage jongeren tot 18 jaar dat gebruikmaakt van jeugdhulp	11,0%	9,7%
Uitvoer jeugdhulp in eerstelijns jeugdteam[42]	38,8 %	14,9 %
Percentage jeugdzorgtrajecten met verblijf[43]	4,4%	8,7%
Percentage jeugdzorgtrajecten met jeugdbescherming[44]	3,8%	8,7%
Jongeren die gebruikmaken van jeugdreclassering[45]	0,2 %	0,3 %

40 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020. Cijfers eerste half jaar 2020.

41 Gemeente Zaltbommel: Jaarrapportage Wmo en jeugdhulp 2019.

42 Gemeente Zaltbommel: Jaarrapportage Wmo en jeugdhulp 2019.

43 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

44 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2020.

45 Jaarrapportage WMO en jeugdhulp 2019, gemeente Zaltbommel.

Ambulantisering van jeugdhulp
In 2019 was er een daling van 5% te zien in het aantal jongeren dat een indicatie kreeg voor residentiele zorg, en een stijging van ambulante hulp aan jongeren van 9%. In 2020 was het percentage jeugdzorgtrajecten met verblijf en jeugdbescherming relatief laag in vergelijking met het landelijk gemiddelde.

Verwijzingen
In 2019 werd er het meest doorverwezen naar jeugdhulp door huisartsen, namelijk 41%. 35% van de jeugdigen werd doorverwezen door de teams van Buurtzorg Jong. 33% van de jeugdigen die jeugdhulp ontvingen in 2019, ontving hulp vanuit één voorziening, 27% van de van ontving hulp vanuit twee voorzieningen, 40% ontving jeugdhulp vanuit drie of meer voorzieningen.[46]

Visie op de jeugdhulp

Het beleid van de gemeente Zaltbommel op het gebied van jeugdhulp is opgebouwd vanuit de visie dat iedere jongere en elke ouder die het niet zelf zelfstandig redt, door de gemeente ondersteund wordt in zorg- en opvoedingsvragen. Er ligt een sterke nadruk op preventie. Sinds 2012 worden er vijf leidende principes gehanteerd in de uitvoer van jeugdhulp:

1. Buurt, huishouden en inwoner centraal.
2. Eigen kracht en maatwerk.
3. Eenvoudig en overzichtelijk.
4. Vertrouwen.
5. Kwaliteit borgen.[47]

46 Jaarrapportage WMO en jeugdhulp 2019, gemeente Zaltbommel.

47 Deze leidende principes zijn vastgesteld in het beleid sociaal domein voor de periode 2017-2020. Deze leidende principes worden ook gehanteerd in het beleid sociaal domein voor de periode 2021-2025.

De visie van de gemeente wordt hieronder verder toegelicht aan de hand van deze vijf principes, aangevuld met citaten van betrokkenen.

1. Buurt, huishouden en inwoners staat centraal
De gemeente Zaltbommel wil de buurt, het huishouden en de inwoners centraal zetten in de jeugdhulp. Mede hierom wordt jeugdhulp ook lokaal ingekocht; zo kan er gezorgd worden voor passende hulp dichtbij en kunnen zij goed inspelen op lokale behoeften. De teams van Buurtzorg Jong zijn de spil in het dichtbij organiseren: zij komen bij inwoners thuis en vragen integraal uit wat er goed gaat en wat er nodig is. Ook kunnen zij direct zelf handelen, als dit nodig is. Er is geen 'tussenlaag', geen telefonische toegang of aanmeldingsformulier, maar er is meteen contact met een jeugdhulpprofessional. Hierbij wordt altijd het gehele gezinssysteem betrokken, niet alleen de hulpvrager:

"Keukentafelgesprekken is vloeken in de kerk. We ploffen neer op de bank en luisteren naar wat het gezin heeft te vertellen. We vragen niet alleen naar het kind met gedragsproblemen maar ook naar andere zaken. We proberen zo goed mogelijk te snappen de totale leefwereld van het gezin." – Teamlid Buurtzorg Jong

De teams van Buurtzorg Jong proberen aan te sluiten op de verschillende gemeenschappen. In de stad Zaltbommel – waar Team Stad opereert – wonen relatief veel mensen met een migratieachtergrond. In de dorpen rondom Zaltbommel – het werkgebied van Team Dorpen – wonen relatief veel mensen met een reformatorisch christelijke achtergrond. Buurtzorg Jong-professionals proberen zoveel mogelijk bij de gezinnen aan te sluiten, door waar mogelijk een professional bij het gezin aan te laten sluiten die dezelfde achtergrond heeft als het gezin. Zo bestaat een deel van Team Dorpen uit professionals met een christelijke achtergrond.

Het jongerenwerk is nauw verbonden aan de jeugd- en gezinsteams. Zij werken vanuit de geest van het gemeentelijk beleid, maar ervaren heel beperkte sturing.

De vragen kunnen zo meer uit de maatschappij komen. Om zo laagdrempelig mogelijk bereikbaar te zijn voor inwoners, staat het jongerenwerk in contact met de jongeren door op plekken aanwezig te zijn waar jongeren samen komen.

"De dorpen hebben hun eigen cultuur. We gaan vraaggericht te werk; halen uit de dorpen op waar vragen liggen, en gaan daar mee aan de slag. We werken niet met een gerichte opdracht vanuit de gemeente. Dat is fijn." – Jongerenwerker

2. Eigen kracht en maatwerk

Inwoners houden zo veel mogelijk zelf de regie op de ondersteuning die ze krijgen, eventueel met ondersteuning van hun eigen netwerk. Het uitgangspunt is dat verantwoordelijkheid bij inwoners zelf blijft liggen. De teams proberen niet aanbodgericht te werken, maar te handelen naar wat het gezin nodig heeft en zelf kan: 'niet pamperen', maar maatwerk bieden om eigen kracht te versterken. Dat betekent vaak inzetten op preventie. Maar als er een zware hulpvraag ingezet kan worden, kan ook zware jeugdhulp ingezet worden:

"Wat ik fijn vind is dat Zaltbommel bereid is om maatwerkoplossingen te leveren. Pas werd bijvoorbeeld een kind uit huisgeplaatst naar een gezinshuis. We konden toen in de buurt van dat gezinshuis [buiten de regio] een speltherapeut inzetten." – Gezinscoach gemeente Zaltbommel

3. Eenvoudig en overzichtelijk

De gemeente hanteert het principe 'één huishouden, één plan, één regisseur', om te voorkomen dat onnodig veel hulpverleners binnen één huishouden langs elkaar heen werken. Buurtzorg Jong heeft de casusregie in gezinnen waar zorg verleend wordt in het vrijwillig kader. Wanneer een gezin wordt doorverwezen naar tweedelijns hulp, behoudt Buurtzorg-Jong deze casusregie en blijven betrokken bij de voortgang. Een Buurtzorg Jong-professional vertelt hierover:

"Wat wij als Buurtzorg Jong doen is veel meer actieve casusregie. Op het moment dat wij specialistische hulp ingezet hebben, blijven wij altijd heel actief betrokken in het gezin." – Teamlid Buurtzorg Jong

4. Vertrouwen

In de gemeente Zaltbommel wordt er veel waarde gehecht aan vertrouwen. De visie van de gemeente is dat ieder gerespecteerd moet worden in de eigen expertise. Dit vertaalt zich naar vertrouwen in de keuzes die Buurtzorg Jong maakt en vertrouwen in de aanbieders dat zij zo goed mogelijk – en zo efficiënt mogelijk – jeugdhulp bieden. Dit vertrouwen wordt opgebouwd door te blijven investeren in direct contact met alle partijen, waarbij de inhoud altijd voorop staat. Een beleidsmedewerker Jeugd van de gemeente geeft aan dat zij er vanuit gaan, dat Buurtzorg Jong zo goed en zo efficiënt mogelijk jeugdhulp uitvoert en waar nodig tweedelijnszorg inzet:

"Als Buurtzorg Jong zegt: het is goed, dan is het goed. Als zorg verbreed moet worden, dan is daar ruimte voor. Daarvoor hebben ze geen toestemming nodig van de gemeente. Dat is een wezenlijk kenmerk van onze manier van werken." – Beleidsmedewerker Jeugd

Een aanbieder vergelijkt het verloop van het inkoopproces van Zaltbommel met andere regio's:

"De procedures met Zaltbommel zijn korter en kleinschaliger en meer op maat [dan in andere gemeenten]. Het verloopt veel efficiënter. Dat vertrouwen voelen we. Er wordt op vertrouwd dat we het goed doen en niet voor de lol oneindig behandelen". – Tweedelijns zorgaanbieder

5. Kwaliteit borgen

De gemeente stelt zichzelf ten doel om de kwaliteit van zorg en ondersteuning te borgen. Daarvoor zijn daadkrachtige en gekwalificeerde sociale professionals nodig. De jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong zijn minimaal Hbo-geschoold, geschoold in signs-of-safety en zijn in staat om veiligheidsplannen te maken.

De gemeente stelt dat een certificaat en registraties alleen geen garantie bieden, en blijven daarom in gesprek aanbieders om een kwalitatief goed beeld te krijgen. Jaarlijks voert de gemeente accountgesprekken met aanbieders. Ter voorbereiding van deze gesprekken haalt de gemeente informatie bij Buurtzorg Jong op over hoe de samenwerking met de desbetreffende aanbieder verloopt. Tijdens het accountgesprek wordt besproken hoe de hulp verloopt en of er trends gezien worden in bepaalde problematiek. Op dat laatste kan besloten worden de inkoop aan te passen.

Buurtzorg Jong levert halfjaarlijkse rapportages aan de gemeente over de kwaliteit van de hulp, bedoelt als een stukje verantwoording naar de gemeente. In de rapportages wordt beschreven welke problematiek het meest voorkomt en hoe de begeleiding van Buurtzorg Jong eruitziet.

Om zicht te krijgen op wat er goed gaat en wat er beter kan, heeft de gemeente een onderzoek heeft onderzoek laten doen naar in hoeverre gemaakte beleids- en inrichtingskeuzes in het kader van de decentralisaties juist zijn geweest en aanpassing behoeven.. In mei 2019 is dit '213a-onderzoek' gepubliceerd, wat geresulteerd heeft in meerdere aanbevelingen voor het Sociaal Domein.[48]

De aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de effectiviteit en efficientie van de zorg en het bieden van beter passende hulp;

- meer zorgvragen naar eerstelijns zorg.
- geen onnodige zorgstapeling of dure hulp.
- procesafspraken maken tussen huisartsen en Buurtzorg Jong.
- beleid onderbouwen met data.

48 Van der Bent, M., et al. (2019). Rapport 213a-onderzoek sociaal domein Zaltbommel. SVDL .

De gemeente blijkt met deze aanbevelingen aan de slag te zijn gegaan. Er is ingezet op ambulantisering van de zorg. Dit heeft geleid tot een afbouw van intramurale voorzieningen voor de GGZ en residentiële hulp naar hulp en ondersteuning in de wijk. Daarnaast is er een pilot gestart naar de intensivering van samenwerking tussen huisartsen en jeugdhulp (Buurtzorg Jong). Tenslotte is er een datalab opgezet onder leiding van een extern onderzoeksbureau, om zo meer inzicht te krijgen in zorgstapeling, de effectiviteit van de buurtteams (de teams die de Wmo uitvoeren) en het verwijsgedrag van huisartsen. In 2021 wil Zaltbommel de datalab verder uitbouwen.[49]

Draagvlak voor de visie

De visie wordt breed gedragen, blijkt uit de gesprekken die gevoerd werden in het kader van dit onderzoek. Een andere betrokkene vanuit Buurtzorg Jong vult aan dat de inrichting van jeugdhulp is ontstaan in samenspraak tussen gemeente en jeugdhulpverleners. Daarin is helder vastgesteld waar verantwoordelijkheden liggen en waar die overlappen: "d*e manier van organiseren is vooral simpel en logisch.*" Hierdoor bestaat er in de uitvoering van jeugdhulp veel draagvlak voor de visie. Dit draagvlak bestaat ook op ambtelijk en bestuurlijk niveau. De wethouder met Jeugdhulp in de portefeuille ziet dit als een sterk punt van de aanpak in Zaltbommel:

"Wat ook een sterk punt is van de aanpak in Zaltbommel, is het brede draagvlak, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Iedereen steunt deze visie. De visie wordt op handen gedragen raadsbreed. Dat zegt wel iets. Ik heb geen last van oppositie." - Wethouder

49 Notitie Stand van zaken aanbevelingen 213a onderzoek.

Toegang en eerstelijns jeugdhulp

De toegang tot jeugdhulp wordt sinds de decentralisaties ingevuld door de jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong. Er zijn twee jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong. Eén team richt zich op de stad Zaltbommel (Team Stad) de ander op de overige kernen (Team Dorpen). De twee jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong verzorgen onder andere de vraagverheldering en vragen beschikkingen aan en zouden daarmee in andere gemeenten als 'de toegang' worden getypeerd. Het woord 'toegang' wordt niet veel gebruikt in de gemeente Zaltbommel, omdat de teams meer doen dan alleen de toegang tot jeugdhulp:

"Toegang vind ik ook een raar woord, toegang tot wat. Dat klinkt als een draaideur. Wij zijn een jeugdteam. Wij helpen gezinnen en jeugdigen. Maar is het te specialistisch of is er een diagnose nodig, [...] dan zorgen we dat goede specialisten ingevlogen worden." – Betrokkene Buurtzorg Jong

Meer dan alleen toegang

De teams van Buurtzorg Jong bestaan uit sterke jeugdhulpprofessionals en verzorgen de vraagverheldering, bieden ondersteuning waar zij dat zelf kunnen, vragen beschikkingen aan waar nodig en behouden actieve casusregie na het inzetten van specialistische hulp. Deze regie houdt in dat zij in ieder geval elk halfjaar evalueren en ook gedurende een traject regelmatig contact hebben met de collega-professionals van de zorgaanbieder. Deze betrokkenheid draagt bij aan effectieve ondersteuning, is het beeld:

"Door niet alleen te signaleren en door te verwijzen naar hulp, maar door ook daadwerkelijk naast een gezin te gaan staan worden problemen voortijdig geduid en aangepakt." – Beleidsmedewerker gemeente Zaltbommel

Tevreden teams

De professionals van Buurtzorg Jong zijn minimaal Hbo-opgeleide en ervaren jeugdprofessionals. Opvallend is dat de medewerkers aangeven tevreden in het werk te staan. Zij ervaren voldoende ruimte te hebben om te kunnen doen wat nodig is voor inwoners. Er zijn ook relatief veel professionals binnen Buurtzorg Jong inwoners van Zaltbommel. Dit draagt eraan bij dat er zeer beperkte verloop is in de teams van Buurtzorg Jong in Zaltbommel. Het vertrouwen dat de gemeente heeft in de expertise en de handelingsvrijheid die daaruit voortkomt zorgt ervoor dat professionals graag werken in de teams van Buurtzorg Jong in Zaltbommel:

"Juist dat je zoveel dingen kwijt kan van jezelf maakt het werk leuk en divers en dat je er gelukkig van wordt." – Teamlid Buurtzorg Jong

Zelfsturende teams

De teams van Buurtzorg Jong zijn zelfsturend en hebben dus geen teamleiders. De professionals lijken content te zijn met deze manier van werken: collega's coachen elkaar en er worden alleen overleggen gepland wanneer die nodig zijn voor het bieden van goede ondersteuning aan de inwoners. Doordat er sprake is van zelfsturing, wordt verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp ook sterk ervaren bij de teamleden. De teamleden kunnen wel beroep doen op de directeur van Buurtzorg Jong en het team heeft een coach waarmee afgestemd kan worden als iemand persoonlijk vastloopt.

De gemeente geeft aan dat het een bewuste keuze was om veel verantwoordelijkheid bij de teams te beleggen. Verantwoordelijkheid en vertrouwen draagt bij dat zij werken vanuit hun professie, niet vanuit van wat er van boven wordt opgelegd. Professionals van Buurtzorg Jong voelen deze verantwoordelijkheid en zoeken contactpersonen van de gemeente op wanneer er overleg nodig is.

"Bij ons hoeft het niet over 10 schuiven voor goedkeuring. Binnen ons team is het zo dat we hierdoor de verantwoordelijkheid ook heel erg zelf nemen, omdat we een zelfsturend team zijn. Buurtzorg Jong en gemeente weten elkaar goed te vinden. We hebben zelfs elkaars telefoonnummers." - Teamlid Buurtzorg Jong

De teamleden geven aan dat je wel over bepaalde eigenschappen moet beschikken om in een zelfsturend team te functioneren. Zo moet je elkaar kunnen aanspreken op dingen die niet goed lopen, functioneringsgesprekken voeren, durven handelen en voor jezelf kunnen zorgen.

"Daar moet je wel een bepaald type mens voor zijn. Je moet durven." – Teamlid Buurtzorg Jong

Beschikkingen

Aangezien Buurtzorg Jong geen onderdeel is van de gemeentelijke organisatie, geven zij formeel geen beschikkingen af, maar vragen die aan bij de gemeente. In de praktijk worden aangevraagde beschikkingen vrijwel altijd afgegeven na een 'lichte kwalitatieve toets'. Dit geeft de teams de facto de ruimte om zelf te beschikken. Een beschikking is vaak binnen een week geregeld en kan ook met terugwerkende kracht afgegeven worden. Zorgaanbieders zijn hiervan op de hoogte en kunnen er daarom ook op vertrouwen dat de zorg inderdaad betaald gaat worden.

We hebben vertrouwen dat dit soort dingen goed kunnen beoordeeld worden door het team. Een extra toets kan alleen meer ellende veroorzaken. Bij Buurtzorg Jong hebben ze zelf een indicatiecommissie die naar ingewikkelde indicaties kijkt en deze toetst. – Wethouder

Dat er vrijwel nooit vraagtekens gezet worden bij beschikking heeft te maken met het genoemde vertrouwen dat de gemeente heeft in de professionaliteit van de teams. Benadrukt wordt dat dat wederzijdse vertrouwen met de jaren gegroeid is. Er wordt bovendien regelmatig afgestemd met de gemeente, wanneer de teams twijfelen over wat er nodig is voor een gezin.

Beeld van de toegang van jeugdhulpaanbieders

Jeugdhulpaanbieders uit de tweedelijn merken dat de kwaliteit van de teams hoog is en zien meerwaarde in de uitvoerende rol van de teams in de eerstelijnszorg.

"Dat maakt dat ze [de teams van Buurtzorg Jong] veel beter op de hoogte zijn van problematiek en weten wat nodig is." – Jeugdhulpaanbieder tweedelijn

Gecontracteerde aanbieders merken bovendien dat er wederzijds vertrouwen bestaat tussen gemeente en de Buurtzorg Jong teams. In andere gemeenten merken zij dat er discussies over beschikkingen ontstaan, waardoor de benodigde hulp later of helemaal niet geboden kan worden:

"In andere gemeentes heb ik een gesprek met een wijkteammedewerker en die moet het in de gemeente 2 of 3 lagen naar boven brengen. Bij Buurtzorg Jong is het zo dat je wat afspreekt, en dat de gemeente dat overneemt." – Aanbieder woonzorg jeugdigen

Wel wordt benoemd dat er opvallend vaak problemen zijn in de communicatie over productcodes en hoeveelheid uren in de beschikking in de jeugd-GGZ. Er zijn daarnaast soms contradicties tussen contractafspraken en beschikkingen. Inhoudelijk zijn er geen problemen rondom beschikkingen, maar aanbieders geven aan dat zij bijna wekelijks te maken krijgen met niet-kloppende informatie in beschikkingen.

Aansluiting bij gemeenschappen

Zaltbommel kent een diverse samenstelling van de bevolking, met onder andere een hoog aantal gereformeerd-christelijke gezinnen in de dorpen. De afgelopen jaren is eraan gewerkt om ook in deze gezinnen aansluiting te vinden, onder andere doordat er ook mensen met christelijke achtergrond zijn aangesloten in de teams. Bovendien is geïnvesteerd in samenwerking met dominees en huisartsen in de verschillende kernen en kan ook zorg worden ingeschakeld bij organisaties met een christelijke inslag.

"Wat werkt is aansluiten bij behoeftes. Overleggen met kerken. Wij zetten heel bewust wel een christelijke collega in zo'n gezin, of schakelen een christelijke instantie in." – Teamlid Buurtzorg Jong

Ook inwoners merken dat teams proberen aan te sluiten bij behoeften van inwoners en gemeenschappen. Een inwoner met een gereformeerd-christelijke achtergrond vertelt dat een grote zorgaanbieder de meest logische partij was voor de zorg van haar kind, maar niet de meest passende. Buurtzorg Jong heeft toch gezorgd voor een partij die paste bij de achtergrond van het gezin:

"Daar heeft zij echt haar best voor gedaan. Ik vind het heel waardevol dat ze goed naar ons geluisterd heeft. […] Ze heeft gekeken wat het best bij ons past. Ze heeft meegedacht." – Inwoner

Omvang teams beweegt mee met behoeften

De afgelopen jaren zijn de teams van Buurtzorg Jong gegroeid. Zij begonnen met een klein team van 4 jeugdhulpprofessionals en bestaan inmiddels uit 20 leden. De gemeente Zaltbommel heeft deze groei steeds gefaciliteerd, vanuit de gedachte dat als gezinnen hulp nodig hebben, die geboden moet worden. Doe je dit niet, dan *"zien we ze vanzelf terug in de tweedelijn"*, is de overtuiging.

Ten tijde van dit onderzoek ervaren de teams een hoge werkdruk. De maatregelen rondom COVID-19 hebben grote impact op jeugdigen en hun gezinnen, waardoor er meer hulpvragen ontstaan. Een teamlid geeft aan dat ze soms moeten afwegen of mensen langer moeten wachten op Buurtzorg Jong of dat ze eerder een beschikking aanvragen voor tweedelijns zorg. Doordat gezinnen met urgente problematiek toch voorrang moeten krijgen, komen preventieve taken meer op de achtergrond te liggen. De werkzaamheid van zelfsturing kan ook onder druk te staan als de werkdruk toeneemt: de prioriteit komt dan te liggen bij het ondersteunen van de gezinnen en andere taken verdwijnen langzaam naar de achtergrond. Deze ontwikkeling onderstreept het belang van blijven meebewegen (groeien en krimpen) met behoeften onder de inwoners.

Vroegsignalering en preventie

Preventie van problematiek staat centraal in het beleid van de gemeente Zaltbommel. Hierbij moet preventie breeds worden opgevat: van het voorkomen van ontstaan van problematiek door bijvoorbeeld jongerenwerk tot het voorkomen van escalatie van bestaande problematiek naar dwangtrajecten. Hieronder worden een aantal (maar niet alle) preventieve functies in de gemeente Zaltbommel beschreven.

Jongerenwerk

Het jongerenwerk is onderdeel van het Buurtzorg Jong-team in Zaltbommel. Zij hebben laagdrempelig contact met jongeren en bieden waar nodig ambulante hulp. De jongerenwerkers kunnen ook indiceren als dat nodig is. Ze zoeken jongeren op, op plekken waar jongeren regelmatig samen komen, zoals bij sportclubs, op straat en op school. Het jongerenwerk lijkt inmiddels goed gevestigd in de gemeente:

"We zijn veel aanwezig, in de dorpen en in de stad. We leveren een stukje ambulant werk, gaan de straat op, kijken waar jongeren hangen, proberen een vertrouwensband op te bouwen en het gesprek te voeren. (…) Wij kunnen ook indiceren als dat nodig is. We zijn zelf ook uitvoerend. We hebben kennis en je bouwt op een gegeven moment een reputatie op. Mensen denken dan: met dat clubje zit het goed." – Jongerenwerker Buurtzorg Jong

Dat jongerenwerk laagdrempelig toegankelijk is voor jongeren, komt naar voren uit een interview met een jongere. Hij vertelt dat hij 2 jaar geleden in contact gekomen is met jongerenwerk; hij kwam ze tegen in het dorp: *"Ze gaan rond in het dorp."* De jongere heeft zijn maatschappelijke stage bij jongerenwerk kunnen lopen, en nu loopt hij stage bij jongerenwerk in het kader van zijn opleiding. Jongerenwerk begeleidt hem bij het vinden van motivatie voor het afronden van zijn opleiding.

"We praten over school, wat ik deze week voor school gedaan heb en wat ik nog moet doen. Ik vind het gezellig. Het geeft een beter beeld van waar ik sta met school en wat ik nog moet doen. Dat helpt op zich wel."

Jongerenwerk biedt ook verschillende activiteiten aan. Daarin werken ze vraaggericht, en werken ze nauw samen met de Buurtzorg Jong-teams dorpen en stad, scholen en het veiligheidsnetwerk met de jeugdagent, jeugdboa, gemeente veiligheid/openbare orde en de woningbouwcorporatie. Samen wordt er gekeken naar overlast en jeugdproblematiek en welke interventies daar op in kunnen gezet worden. Jongerenwerk kan zelf het initiatief nemen om een activiteit op te zetten. De jongerenwerkers ervaren dat ze zelf kunnen bepalen wat zij doen, op basis van behoeften in de gemeenschap:

"Als jongerenwerker word je niet de wijk ingestuurd met allerlei opdrachten omdat de gemeente dat leuk vindt. Wij zijn zelf aan zet, kunnen doen wat nodig is. Dat spreekt mij aan. Daar is Zaltbommel uniek in."– Jongerenwerker Buurtzorg Jong

Ook de jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong ervaren dat jongerenwerkers de ruimte nemen om de agenda te bepalen op basis van vragen uit de gemeenschap:

"Wat ook mooi is aan jongerenwerk in Zaltbommel, is als de jongerenwerkers iets zien waar ze zelf vervolg aan willen geven, dat ze dat ook kunnen realiseren. Als ze denken: wij willen op scholen meer voorlichting geven over drugsgebruik, dan kunnen ze dat doen." – Teamlid Buurtzorg Jong

Preventieve Trainingen

De jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong geven ook trainingen aan ouders en jeugdigen op thema's die spelen in de gemeente. Deze trainingen zijn vrij toegankelijk voor alle inwoners. Een voorbeeld is een training voor kinderen van gescheiden ouders, die zij zelf opzetten n.a.v. problematiek die zij waarnamen in de praktijk. Dergelijke ontwikkelingen worden gedeeld met de gemeente, maar zij hebben zelf de ruimte om het te ontwikkelen en uit te voeren: *"We krijgen van de gemeente veel ruimte om te doen wat nodig is"*, aldus één van de teamleden.

Samenwerking onderwijs

De gemeente Zaltbommel heeft veel geïnvesteerd in de driehoek onderwijs--jeugdhulp-gemeente. De gemeente is aangesloten bij een samenwerkingsverband primair onderwijs in de regio en een samenwerkingsverband voor voortgezet onderwijs is in vergaand stadium van ontwikkeling. In de praktijk betekent deze 'driehoek' dat partijen elkaar snel weten te vinden en dat het helder is welke personen er vanuit gemeente, jeugdhulp en onderwijs aanspreekbaar en bereikbaar zijn:

"Het straalt naar scholen en ouders uit dat het [gemeente, jeugdhulp en onderwijs] een geheel is. We hoeven het niet met elkaar eens te zijn, maar wel het idee hebben dat we gezamenlijk de leerling, het gezin ondersteunen. Gezamenlijkheid is het uitgangspunt."– Betrokkene samenwerkingsverband primair onderwijs

In de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs wordt steeds gezocht naar wanneer een taak of probleem voor het onderwijs of voor de jeugdhulp is. In de gemeente Zaltbommel is er ingezet op verbindingsofficieren tussen jeugdhulp en onderwijs, om bij te dragen aan de ontschotting.

"We blijven niet eindeloos in discussie. We kijken wat er nodig is voor het kind, en daarop zetten we in. De ervaring is dat je daar in onderling overleg wel uit komt." – Beleidsmedewerker Samenleving

De genoemde verbindingsofficieren zijn aangewezen personen vanuit Buurtzorg-Jong:

- Op twee van de drie VO-scholen in Zaltbommel is een ***schoolmaatschappelijk werker*** van Buurtzorg Jong actief.
- Op alle PO-scholen in Zaltbommel (en de SBO-school in de gemeente) is een ***onderwijszorgprofessional*** van Buurtzorg Jong verbonden: dit is een teamlid van Team Dorpen (dit betreft een pilot die nu 2 jaar loopt).
- Het **jongerenwerk** is actief op de VO-scholen. Aan de PO-scholen zijn jongerenwerkers ook verbonden; in groep 7 en 8 komen jongerenwerkers op bezoek om kennis te maken met de 'kinderen die jongeren worden'.
- Bij de **ondersteuningseenheid van het samenwerkingsverband primair onderwijs** is een medewerker van Buurtzorg Jong aangesloten.
- Er zijn nog **diverse andere initiatieven** waarin de driehoek onderwijs-gemeente-jeugdhulp wordt versterkt, waaronder (maar niet uitputtend):
  - Een implusklas (PO), impulsgroep (VO) en VIP-traject (VO) waarin jeugdhulp thuis en onderwijsondersteuning worden verbonden in een arrangement.
  - Een dyslexieteam, om overdiagnostisering van dyslexie te voorkomen.
  - De Vliegende Brigade, een multidisciplinair team dat 'invliegt' bij problematiek van kinderen van 2 tot 6 jaar.
  - OZAPP-trajecten, waarin er een verbinding wordt gemaakt tussen psychiatrische expertise en onderwijs.[50]
- Tot slot geven teamleden van Buurtzorg Jong soms **trainingen** op scholen, bijvoorbeeld over positief opvoeden. Dit gebeurt dan op verzoek van de scholen: "*dan heb je het dus over preventie*", stelt een teamlid van Buurtzorg Jong.

Betrokkenen geven aan dat inzetten op de verbinding onderwijs-gemeente--jeugdhulp bijdraagt aan dat scholen sneller meldingen maken, wanneer er iets aan de hand is met een leerling. Zo wordt problematiek eerder gemeld en vindt er vroegsignalering en preventie plaats, is de ervaring:

"Door zichtbaar in scholen te zijn, zijn we in veel gevallen preventief"
– Teamlid Buurtzorg Jong

Het wordt opgemerkt dat op de VO-school waar géén schoolmaatschappelijk werk is, de verbinding met jeugdhulp zwakker is. Zeker als er verloop is van zorgcoördinatoren op school, is het lastig om de verbinding te maken en te behouden: "*Het succes ligt in vaste contactpersonen.*" Op het moment wordt overwogen om ook schoolmaatschappelijk werk op te zetten op deze school.

"Daar hebben we leerlingen juist heel laat in beeld en soms te laat. Dit komt doordat er veel wisseling is van zorg coördinatoren en veel andere contactpersonen die wisselen vaak." – Teamlid Buurtzorg Jong

De betrokkenheid van jeugdhulp binnen scholen zou in theorie een aanzuigende werking voor jeugdhulp kunnen hebben: wie problematiek zoekt, zal vinden. De ervaring is echter dat dit niet het geval is. Kleine problemen krijgen minder kans te groeien en Buurtzorg Jong geeft aan vraaggericht te werken. Preventie op school zit dus niet zozeer in problemen opzoeken, maar om het stellen van de hulpvraag laagdrempelig te maken. Zichtbaarheid is opnieuw van belang: Buurtzorg Jong laat zich zien op ouderavonden en inloopspreekuren en bieden cursussen aan. Doordat er weinig verloop is in de Buurtzorg Jong-teams, zien ouders en onderwijsprofessionals ook dezelfde gezichten terug; dat helpt in vertrouwen opbouwen en behouden.

Ondanks dat er veel wordt ingezet op de verbinding onderwijs en jeugdhulp, is het versterken van de driehoek onderwijs-jeugdhulp-gemeente nog altijd een aandachtspunt:

50 Swv primair onderwijs de Meierij (z.j.). Ondersteuningsplan 2018 - 2022.
Swv voortgezet onderwijs de Meierij (z.j.) Ondersteuningsplan 2019-2023.

- Momenteel wordt er ingezet op problemen tussen leerkracht en leerling, na een verzoek van scholen zelf.
- Op een school waar een aantal jonge, beginnende leerkrachten gestart zijn, wordt ingezet op kennisversterking over passend onderwijs.
- Het gebruik van de meldcode op scholen heeft nog aandacht nodig. Veilig Thuis heeft een groeiende rol in voorlichting hierover.
- Het jongerenwerk was in de jaren rondom de decentralisaties meer betrokken in het onderwijs. De directe lijn is langzaamaan verwaterd en het jongerenwerk is zich meer op de straat gaan richten. De wens bestaat nu om de verbinding jongerenwerk-onderwijs opnieuw te versterken aan de hand van thema's die spelen op school, zoals pesten en echtscheidingsproblematiek.

Samenwerking huisartsen

De verbinding tussen huisartsen en jeugdhulp is een onderwerp waar aan gewerkt wordt in Zaltbommel. De meeste verwijzingen naar jeugdhulp komen van huisartsen en Buurzorg Jong is niet altijd op de hoogte van verwijzingen. Aan de andere kant merken huisartsen op dat zij geen rapportages ontvangen, wanneer een patiënt ondersteuning van Buurtzorg Jong krijgt:

"Vanuit Buurtzorg Jong krijgen we wel bericht over dat iemand in behandeling is, maar we zouden graag inhoudelijke info willen." – Huisarts

In een pilot bij twee huisartsenpraktijken zijn medewerkers van Buurtzorg Jong gekoppeld aan de praktijk. Dit is een reactie op een behoefte die al langer speelde, maar ook een advies uit een onderzoek dat heeft plaatsgevonden[51]. In de vormgeving van de pilot is besproken welke vorm een samenwerking tussen Buurtzorg Jong en huisartsen zou moeten aannemen. Er is toen bewust voor gekozen om geen POH-Jeugd aan te stellen. Dit zou een extra schakel vormen tussen Buurtzorg Jong en huisartsen; in de pilot is gekozen voor het verbinden van een teamlid van Buurtzorg Jong aan de praktijk. Dit houdt in dat de Buurtzorg Jong medewerker regelmatig aanwezig is in de praktijk en dat eens in de zes weken alle gezamenlijke cliënten worden besproken.

De huisartsen en de betrokken teamleden van Buurtzorg Jong zijn tot nu toe positief over de pilot. Vaak hebben gezinnen veel vertrouwen in hun huisarts. Wanneer de huisarts aangeeft dat het goed is om contact op te nemen met Buurtzorg Jong, kan dat het gezin overtuigen.

"Die pilot zorgt er voor dat het voor zowel mij als de gezinnen laagdrempeliger is om met Buurtzorg Jong contact op te nemen. Ik had 2 gezinnen die het heel hard hulp vanuit Buurtzorg Jong nodig hadden. De pilot was voor mij en hen wel drempelverlagend om een afspraak te maken." – Huisarts

Hoewel de eerste ervaringen vanuit de pilot positief zijn is deze nog relatief jong en is nog niet geëvalueerd. Een betrokken huisarts en medewerkers van Buurtzorg Jong zien nog mogelijke obstakels in het uitbreiden van de samenwerking naar andere praktijken. Tijdgebrek is een grote uitdaging bij huisartsen; de flexibiliteit moet vanuit de jeugdhulp komen. Het helpt als er vaste gezichten zijn vanuit de teams voor de huisartsen,.

"Wij passen ons aan op de tijd die de huisarts heeft. Wij bereiden een lijst met cliënten voor, zodat hij kan bedenken wat wil ik vragen over wie." – Teamlid Buurtzorg Jong

Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

De jeugdgezondheidszorg wordt uitgevoerd door een consultatiebureau (0-4 jaar) en door de GGD Gelderland-Zuid. Deze partijen hebben een signaleringsfunctie bij jeugdigen. Er is regelmatig overleg tussen deze partijen en de teams van Buurtzorg Jong.

51 Van der Bent, M., et al. (2019). Rapport 213a-onderzoek sociaal domein Zaltbommel. SVDL.

Preventie onveiligheid
Veilig Thuis zet in op signaleren en preventie van onveiligheid, door cursussen rondom de meldcode aan te bieden bij onder andere huisartsen en scholen. Omdat er onder andere schoolmaatschappelijk aanwezig is in Zaltbommel, is er een goede verbinding mogelijk vanuit Veilig Thuis met scholen. Er ligt dus een goede basis, maar toch is er nog verbetering mogelijk in het gebruik van de meldcode. Een beleidsmedewerker van de gemeente stelt dat scholen nog te weinig meldingen maken van onveiligheid:

"Scholen zien alle kinderen. Je zou denken die zouden het meest moeten melden. Daar kan nog wel inzet op gepleegd worden, om langs de scholen te gaan en te vertellen over de meldcode."– Beleidsmedewerker Jeugd

Verder wordt genoemd dat de koppeling tussen huiselijk geweld en kindermishandeling en andere domeinen, zoals armoede en gezondheid, nog beter gelegd kan worden.

Gezinscoaches: preventie van dwang
De gemeente Zaltbommel heeft twee gezinscoaches in dienst. Deze gezinscoaches zijn ervaren jeugdzorgprofessionals en worden ingeschakeld op momenten dat het team van Buurtzorg Jong vastloopt in de ondersteuning aan een gezin. De gezinscoaches springen vaak in op momenten dat er in korte tijd veel moet gebeuren; meer dan de teams zelf aankunnen. Vaak is dit in situaties waarin vooral de ouders spoedig hulp nodig hebben, zoals rondom vechtscheidingen, huisuitzettingen of psychische problematiek bij ouders:

"Daar springen wij dan in, om ouders verder te helpen, zodat het team uiteindelijk verder kan met het kind" –Gezinscoach

Met de gezinscoaches is een laag van vrijwillige hulp tussen de teams en geïndiceerde of gedwongen hulp gecreëerd. De gezinscoach probeert een probleem in een gezin klein te houden, zodat het niet in de veiligheidsketen komt. Daar is wel een iets 'dwingender' houding voor nodig, geeft een teamlid van Buurtzorg Jong aan:

"Als gezinscoach vanuit de gemeente kun je nét even wat dwingender een duwtje in de goede richting geven" – Teamlid Buurtzorg Jong

Pilot Integrale Vroeghulp
Op dit moment loopt er samen met de gemeente Maasdriel een pilot rondom Integrale Vroeghulp IVH. Buurtzorg Jong, jeugdgezondheidszorg en een psychologenpraktijk bespreken hierin casuïstiek waarin complexe ontwikkelings- en opvoedvragen spelen. Het doel is dat problematiek vroeg wordt opgemerkt en aangepakt.

Ervaring van aanbieders
Aanbieders merken dat er meer wordt aangepakt in de eerstelijn dan in veel andere gemeenten. Preventie van tweedelijnszorg lijkt daarom plaats te vinden, mede door de uitvoerende taken van Buurtzorg Jong:

"Als ik kijk naar andere regio's, vallen de verwijzingen die we vanuit Zaltbommel krijgen altijd onder specialistische GGZ. Terwijl dat in andere regio's wel kan wisselen. Daar krijgen we ook aanmeldingen binnen die ook opgepakt kunnen worden in de eerstelijn." – Zorgconsulent grote jeugdhulpaanbieder

Samenwerking aanbieders

De gemeente Zaltbommel probeert een nauwe samenwerking te onderhouden met gecontracteerde aanbieders. Vanaf de kennismaking wordt ingezet op het elkaar vinden in de inhoud en het wederzijds vertrouwen in expertise. Er zijn jaarlijkse accountgesprekken met elke aanbieder, waarin het vooral over 'de inhoud' gaat: de kwaliteit van de dienstverlening en ontwikkelingen in de vragen en behoeften van inwoners. Opnieuw komt naar voren dat *vertrouwen*

centraal staat: als je gespecialiseerde partijen contracteert, moet je ook vertrouwen op hun expertise. Aanbieders herkennen deze houding:

In vergelijking met andere regio's en gemeenten, vind ik dat Zaltbommel er echt positief bovenuit steekt. Dat zit voor mij in het persoonlijke, de korte lijnen. Een goed benaderbare gemeente. Ik kan alle vragen snel afstemmen. We hebben elk jaar een accountgesprek waar eventuele knelpunten doorgenomen worden. Ik neem ook deel aan de overlegtafel inkoop en als er iets vervelend is, dan vind ik dat er goed geluisterd wordt. – Zorgaanbieder kinderpsychologie

Eén aanbieder geeft zelfs aan lagere tarieven te rekenen in Zaltbommel doordat zij prettig en efficiënt kunnen samenwerken met de gemeente en Buurtzorg Jong:

De samenwerking met Buurzorg Jong is zo prettig. De vergoeding vind ik niet het belangrijkste. Makkelijk kunnen schakelen en elkaar goed kunnen vinden, daar zit het werkplezier in. Dat vind ik belangrijker dan een hogere vergoeding. – Zorgaanbieder woonzorg

De lokale inkoop betekent dat aanbieders met meer partijen contracten moet aansluiten; in een inkoopregio wordt immers afspraken gemaakt met een grotere groep gemeenten. Toch zien aanbieders vooral voordelen van de lokale inkoop.

"In een andere, grotere regio heb ik bijvoorbeeld 2 keer een gesprek gehad met een beleidsmedewerker. En dan komt er weer iemand anders op die functie, en dan hoor ik 5 jaar niemand. Ik heb al gemaild met de regio hierover, maar daar reageren ze alsof ik vanaf een andere planeet bel. Niemand komt erop terug. Met die regio heb ik geen communicatie of contact. Dat is in Zaltbommel anders."– Zorgaanbieder kinderpsychologie

In onderdeel 8 wordt verder ingegaan op het onderwerp inkoop en contractering.

Samenwerking aanbieders & Buurtzorg Jong

Gecontracteerde aanbieders zien de teams van Buurtzorg Jong als drijvende kracht in de gemeente Zaltbommel. Doordat de toegang en de eerstelijns jeugdhulp op orde zijn, worden inwoners tijdig doorverwezen naar tweedelijnshulp en er wordt al veel afgevangen in de uitvoering door Buurtzorg Jong.

"De toegang vind ik het grote verschil ten opzichte van andere regio's en gemeenten. De lijntjes zijn kort, de professionals hebben kennis van zaken, je kunt snel schakelen, dat maakt het verschil tussen Zaltbommel en andere gemeentes. Dat wordt als prettig ervaren. Snel mensen kunnen vinden, snel op- en af kunnen schalen." – Zorgaanbieder woonzorg

Aanbieders geven aan dat zij voorkeur hebben voor toegangsteams die zelf ook uitvoerende taken hebben. De teams hebben al een band opgebouwd met het gezin, waardoor afschalen naar de eerstelijn beter verloopt. In andere gemeenten, waar de toegang zich vooral bezig houden met beschikkingen, is de ervaring dat op- en afschalen trager verloopt:

"Wij kunnen eerder afschalen en afsluiten omdat je weet er is iemand die het volgt en die mee denkt in de nazorg. [...] Als de doorverwijzing vanuit een team komt dat al in het gezin zit, dan is het sneller rond. Dat is efficiënter. – Zorgaanbieder kinderpsychologie

Veiligheidsketen

De jeugdhulp in Zaltbommel is zo lokaal mogelijk georganiseerd, aansluitend bij het beleid om dichtbij de inwoner te organiseren. Op het gebied van veiligheid zijn er lokale samenwerkingen, maar wordt ook regionaal samengewerkt, onder andere via regionaal opererende organen zoals de Jeugdbeschermingstafel en Veilig Thuis.

Lokale veiligheidspartners

De jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong zijn geschoold in verschillende screeningsinstrumenten, waaronder de Signs-of-Safety-methodiek. Per team zijn er twee aandachtsfunctionarissen huiselijk geweld en kindermishandeling. Zowel de jeugdbescherming (GI) als Veilig Thuis kunnen door de teams geconsulteerd worden door Buurtzorg Jong, zonder beschikking.

Binnen de gemeente is er eens in de twee weken een overleg tussen partners rondom jeugd en veiligheid, waarbij jeugdoverlast gemonitord wordt. Bij dit overleg sluiten diverse partners aan: de jeugdagent, jeugdboa, medewerker openbare orde en veiligheid, jongerenwerkers en de woningcorporatie.

Binnen de gemeente wordt er geschakeld met de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV), op het moment dat er sprake is van overstijgende problematiek of een veiligheid- of overlastaspect. De kracht zit volgens een medeweker van OVV in het kleinschalige van Zaltbommel:

"Het komt inderdaad doordat de regio klein is en iedereen in het professioneel netwerk kent elkaar. Dan is het ook goed en makkelijk schakelen met elkaar."
– Medewerker gemeente Openbare Orde en Veiligheid

Samenwerking met Veilig Thuis

De gemeente Zaltbommel is onderdeel van de Veilig Thuis-regio Gelderland-Zuid. Er is een stijgende lijn te zien in het aantal zorgmeldingen dat gedaan wordt bij Veilig Thuis. Deze groeiende trend is in de hele regio zichtbaar. De verwachting is dat deze groei zal afvlakken in de komende jaren. Het aantal meldingen dat jaarlijks gedaan wordt in de gemeente Zaltbommel verhoudingsgewijs een stuk lager dan het gemiddelde in de regio. Dat geldt ook voor het aantal afgeronde zaken.

De samenwerking tussen Zaltbommel en Veilig Thuis Gelderland-Zuid is de laatste jaren verbeterd. In de beginperiode lukte het Veilig Thuis niet om de beoogde doorlooptijden voor bepaalde diensten te realiseren. Dit leidde in deze periode onder meer tot het instellen van het routeeroverleg, gericht op versnelde triage van de politiemeldingen en de toeleiding van casussen. Dit overleg werd gevormd door politie, Veiligheidshuis, Jeugdbescherming, Bijzondere Zorg GGD, lokale teams en Veilig Thuis. Het routeeroverleg is in 2019 opgeheven, omdat niet meer voldaan kon worden aan AVG-wetgeving. Er nu wel meer rust ontstaan in de werkprocessen van Veilig Thuis, en daarmee heeft Veilig Thuis een meer stabiele en zichtbare plek gekregen in de keten.[52]

"Het is een stuk beter geworden afgelopen anderhalf jaar. Ze [Veilig Thuis]) zeggen duidelijker waar ze wel voor zijn, waar ze niet voor zijn. Er is een goede meldcode opgesteld." – Beleidsmedewerker Jeugd

Ook Veilig Thuis lijkt tevreden over hoe de samenwerking met de teams van Buurtzorg Jong verloopt:

"Het is een heel professioneel team. Professionals die dingen verschrikkelijk goed oppakken." – Medewerker Veilig Thuis

Op- en afschaling van casussen verloopt volgens Veilig Thuis opvallend goed: de teams kunnen goed signaleren. Ook draagt Veilig Thuis casussen met een gerust hart over na hun (korte) betrokkenheid.

"Als het niet loopt, het dreigt weer onveilig te worden, dan nemen ze [de teams van Buurtzorg Jong] contact op." – Medeweker Veilig Thuis

Veilig Thuis heeft bovendien een adviesfunctie, en kan geconsulteerd worden door professionals vanuit lokale teams. In de gemeente Zaltbommel wordt

52 Broere, H., De Gelder, & L., Crooijmans, K. (2020). Review Regio-aanpak Huiselijk geweld en Kindermishandeling Gelderland Zuid. Rotterdam: RebelGroup Executives bv.

relatief weinig gebruikgemaakt van de consultfunctie van Veilig Thuis. Volgens de professional vanuit Veilig Thuis is dit een positief signaal:

"Ik wijt dat echt aan de professionals daar zitten. Dat zijn zulk goed uitgeruste mensen, die opgeleid zijn en dat verschilt gewoon per wijkteam. Zaltbommel heeft een dijk van een team. Die proberen zelf zoveel mogelijk op te lossen."
– Medewerker Veilig Thuis

Er bestaat nog wens om sneller te communiceren met Veilig Thuis. De Veilig Thuis-regio Gelderland-Zuid bestrijkt een groot gebied, waardoor de directe, persoonlijke contacten moeilijker van de grond komen dan in lokale samenwerkingen. In de gemeente Zaltbommel bestaat daarom de wens dat er vaste contactpersonen komen bij Veilig Thuis. De korte lijnen (en directe telefoonnummers) waaraan men in Zaltbommel gewend is, zijn er nog niet met Veilig Thuis.

Samenwerking Buurtzorg Jong en Jeugdbescherming

De Jeugdbescherming Gelderland heeft een omslag gemaakt van het bieden van drangtrajecten naar meer een consultfunctie. Zo blijft de regie meer bij wijkteams liggen. "*Wij adviseren de wijkteams op wat ze eventueel zouden kunnen doen, welke stappen ze zouden kunnen nemen.*" Het voordeel is dan, dat áls een casus dan bij de Jeugdbeschermingstafel komt, er al veel bekend is bij de Jeugdbescherming, wat het ook makkelijker maakt om in te schatten of er een dwangmaatregel ingezet moet worden. Buurtzorg Jong consulteert de Jeugdbescherming relatief vaak, wat de professional vanuit de Jeugdbescherming als positief bestempelt:

"De kwaliteit van de wijkteams is goed, ze kunnen een hoop zelf doen. En als het niet lukt, kopen ze hulp in. Daar zitten wel verschillen in per gemeente. Dat ligt denk ik aan het aannamebeleid." – Professional jeugdbescherming

Wanneer hulp opgeschaald moet worden naar het gedwongen kader, draagt Buurtzorg Jong de casusregie over naar een GI. Een professional werkzaam bij de jeugdbescherming, geeft aan dat de informatieoverdracht over het algemeen goed verloopt. Communicatie verloopt beter dan in een grotere regio, geeft een samenwerkingspartner vanuit de jeugdbescherming aan:

"Als je te maken hebt met een regio waar je met twee gemeenten in zitten, is het makkelijker communiceren dan met een regio waar 8 gemeenten in zitten."
– Professional jeugdbescherming

Sinds 2017 wordt er in regio Rivierland gewerkt met de Jeugdbeschermingstafel. Wekelijks vinden hier casuïstiekbesprekingen plaats. Hier wordt met het gezin en zo mogelijk het kind, bekeken of een casus in het vrijwillig kader kan blijven en een onder toezichtstelling of uithuisplaatsing voorkomen kan worden.[53] Een professional vanuit een GI is tevreden over de aanpak van de Jeugdbeschermingstafel. Hij benadrukt hierbij het belang van goede voorzitters.

"Wat ik positief vind, dat je met alle partners en de ouders daar aan tafel zit. Je doet het verhaal in alle openheid en voor iedereen is het helder wat de conclusies zijn." – Professional GI

Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming

Tot slot participeert de gemeente Zaltbommel in de Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming. Hiermee draagt de gemeente bij aan verbetering van jeugdbescherming op provinciaal niveau, als reactie op een kritisch rapport van de Inspectie Gezondheid & Jeugd.

53 Notitie voorstel Beschermingstafel Rivierenland, 2017.

Financiering, inkoop en contracteren

Lokale inkoop (i.s.m. met Maasdriel)

De gemeente Zaltbommel koopt alle jeugdhulp lokaal in; ook gespecialiseerde jeugdhulp. In de eerste periode na de decentralisaties werd *specialistische* jeugdhulp wel regionaal ingekocht met de regio Rivierenland. Sinds 2018 wordt alle jeugdhulp, inclusief specialistische jeugdhulp gezamenlijk met buurgemeente Maasdriel ingekocht. De keuze voor lokale inkoop is in de eerste instantie gemaakt om de inkoop goed te laten aansluiten bij het inhoudelijk beleid; met lokale inkoop zou makkelijker passende hulp dichtbij kunnen worden ingeschakeld. Maar ook de geografische ligging van Zaltbommel speelde mee. De gemeente ligt in de provincie Gelderland, maar maakt door de ligging ook gebruik van voorzieningen in de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht. Lokale inkoop geeft de ruimte om – los van provinciale en regionale grenzen – zorg dichtbij in te kopen die past bij de behoeften in de gemeente. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van identiteitsgebonden aanbieders die in Gorinchem en Dordrecht gevestigd zijn.

De gemeente Zaltbommel heeft na de decentralisaties het aantal producten in de Wmo en jeugdhulp sterk teruggebracht. Dit is in samenspraak met aanbieders gedaan, door kritisch te kijken of producten ondergebracht kunnen worden onder hoofdproducten. Aanbieders ervaren dat de samenwerking en contractgesprekken met Zaltbommel prettiger verlopen dan in veel andere gemeenten:

"Het valt mij op bij de regionale inkoop, dan verwacht je dat dat zo veel makkelijker en handiger zou zijn, omdat je dan één partij hebt waar je prijsafspraken mee maakt. Maar als ik het inkoopproces met Zaltbommel dan vergelijk met andere regio's, dat verloopt veel juridischer en er wordt afstandelijker gehandeld in grote regio's. […] Die procedures met Zaltbommel zijn korter en kleinschaliger en meer op maat. Het verloopt veel efficiënter. Dat vertrouwen voelen we. Er wordt vertrouwd dat we het goed doen."
– Specialistische jeugdhulpaanbieder

Het is de vraag of deze vorm van lokale inkoop werkbaar is, als meer gemeenten dit zouden doen. Met de huidige vorm zijn aanbieders tevreden, maar als bij elke gemeente aparte contracten afgesloten zouden moeten worden, zorgt dat wel voor extra werk voor grote zorgaanbieders. Een zorgaanbieder geeft aan graag samen te werken met Zaltbommel, maar vraagt zich af of het werkbaar blijft als elke gemeente zo zou werken:

"Daar zitten we inderdaad niet op te wachten. Als het zo geregeld is in Zaltbommel, dan kan het wel, maar dat is niet op elke locatie zo."
– Administratief zorgconsulent jeugdhulpaanbieder

Inkoopmodel: open house constructie

Ook op het gebied van inkoop, financiering en sturing kenmerkt de gemeente Zaltbommel zich door een aanpak gericht op dialoog, vertrouwen en 'elkaar kennen'. Jeugdhulp wordt ingekocht middels bestuurlijke aanbestedingen met een open house constructie, waarbij elke gekwalificeerde aanbieder krijgt de kans om in te schrijven. Er is een standaardcontract dat samen met zorgaanbieders ingevuld wordt. Hoewel de inkoop lokaal georganiseerd is, worden contracten vaak wel gebaseerd op de contracten van de regio Rivierenland, met name bij gespecialiseerde hulp van Gecertificeerde Instellingen (GI's). De regionale contracten vormen dan de basis en vanuit lokale behoefte worden er aanpassingen gemaakt. Dit gaat in gesprek met elkaar, zodat de contracten daadwerkelijk gezamenlijk worden opgesteld. Deze vorm van contracteren geeft de en aanbieders gemeente flexibiliteit en geeft professionals en inwoners keuzevrijheid. Zowel gemeente als aanbieders geven aan dat de lokale inkoop met open house constructie prettig werkt, doordat de samenwerking tussen aanbieders en gemeente goed werkt:

Bij een bestuurlijke aanbesteding is het mogelijk dat we elkaar [als aanbieder en gemeente] goed hebben leren kennen, maar dus ook elkaars vertrouwen hebben gekregen. Zo behaal je ook je doel om het samen te doen en in die zin leer je ook elkaars expertise kennen. – Beleidsmedewerker Samenleving

Ook is er een werkgroep inkoop, waarbij gecontracteerde aanbieders aangesloten zijn. De inkoopstrategie wordt bovendien met de teams van Buurtzorg-Jong besproken. Wanneer een nieuwe aanbieder zich vestigt in de regio, vindt er altijd een gesprek plaats met de gemeente en Buurtzorg Jong. Zowel gemeente als aanbieders benadrukken dat inhoud centraal staat in gesprekken over inkoop:

"Met alle aanbieders die onder contract komen, voeren we een gesprek. De eerste 45 minuten hebben we het over de inhoud en het laatste kwartier vragen we altijd 'jullie hebben de tarieven gehad, willen jullie daar nog over onderhandelen?' Wat we terug kregen was dat ze het zo prettig vonden dat we het eerst over de inhoud hadden en dan pas over het geld."
– Beleidsmedewerker Samenleving

Bekostigingsmodel: inspanningsbekostiging (p*q)
In de gemeente Zaltbommel wordt gewerkt op basis van inspanningsbekostiging: alle geleverde inspanning wordt betaald aan de organisaties. Er is sprake van een open-einde regeling; er zijn geen budgetplafonds. De gemeente heeft ervoor gekozen om zaken niet dicht te timmeren, maar om met elkaar in gesprek te blijven. Dit past volgens de gemeente in de gedachte 'doen wat nodig is' en het vertrouwen dat er vanuit de gemeente bestaat in Buurtzorg Jong en gecontracteerde aanbieders.

In de periode dat de gemeente aangesloten was bij de inkoopregio Rivierenland voor specialistische jeugdzorg, was er wel sprake van budgetplafonds. De ervaring leerde echter dat er gedurende het jaar vaak verzoeken kwamen voor extra inzet. Budgetplafonds gaven zo vooral meer administratieve last en schijnzekerheid over de kosten van jeugdhulp, omdat benodigde hulp uiteindelijk toch geleverd moet worden.

Op dit moment werken de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel met basistarieven per product beschikbaar voor eenieder die gecontracteerd is. Wel zijn er met enkele aanbieders maatwerk-tariefafspraken gemaakt. Voorstel is om in 2022 tot een systeem met eenduidige, objectieve tarieven dat overzichtelijker en reëler is voor aanbieders, gemeenten en inwoners.

"Als je alles op het voorschot-basis doet en achteraf blijkt dat de kosten veel hoger zijn dan het voorschot dan maak je het voor jezelf ook weer niet makkelijker. Als je nu alles gaat uitbetalen op basis van wat echt geleverd is, ja... Ik zie het zo, dan neem je ook veel werk uit handen. Dan is het één keer afrekenen." – Financieel adviseur gemeente

Kostenbeheersing en sturing
De gemeente Zaltbommel slaagt er tot nu toe in om de kosten van jeugdhulp beheersbaar te houden. In 2018 stegen de kosten aanzienlijk, ten opzichte van het jaar ervoor. De kosten waren in dat jaar ook hoger dan begroot. Deze overschrijding kon gecompenseerd worden door lagere uitgaven in andere domeinen en het door het aanspreken van een reservebudget. In 2019 werden de kosten hoger begroot dan in 2018. In dit jaar was er een lichte daling van de uitgaven te zien en kwamen de uitgaven onder de begrote kosten uit.

De gemeente Zaltbommel beschouwt het budget Sociaal Domein als een budget zonder schotten. Dit betekent dat wanneer er een overschrijding op jeugdhulp is, deze gecompenseerd kan worden door een overschot in de Wmo. Daarnaast is er een jaarlijkse reserve die ingezet kan worden bij overschrijdingen. Bij een relatief kleine gemeente kan één gezin al zorgen voor een flinke stijging van de kosten, wanneer er sprake is van complexe problematiek. Een vaste reserve biedt dan uitkomst.

Er bestaat wel een risico dat aan beide kanten wordt uitgegaan van de mogelijkheid om tekorten te compenseren of reserve kan worden aangesproken: dan kan de gemeente alsnog voor een verrassing komen te staan. Grote verrassingen zijn er echter niet vaak, omdat partijen gedurende het jaar in contact met elkaar blijven. Bovendien wordt er maandelijks een financiële rapportage opgesteld, die ook gedeeld wordt met het college van B&W.

Ik vind voor mij [het reservebudget] echt een uitkomst. Want mocht je echt een tegenvaller hebben, dan heb je echt deze reserve die daarvoor bedoeld is, en zo komen er niet andere gemeentetaken mee in het gering. – Financieel adviseur gemeente

Er is geen sterke financiële sturing vanuit de gemeente. Er is veel vertrouwen in de kwaliteit van de teams van Buurtzorg Jong en andere partners rondom preventie om problematiek vroeg op te pakken. Een beleidsmedewerker geeft aan dat de financiële beheersbaarheid zit in de sterke inzet op de eerstelijn, niet op bezuiniging op specialistische hulp:

Eigenlijk hebben we ook altijd gezegd: die top van de piramide daar ga je toch niet iets aan veranderen. Je kan veel beter investeren in de eerstelijn en in het onderste randje van de tweedelijns. En daaruit vloeit dan die financiële beheersbaarheid om het zo maar te zeggen. – Beleidsmedewerker Samenleving

Op casuïstiekniveau wordt er niet ongevraagd gestuurd door de gemeente en er is geen kritische toetsing van beschikkingen (alleen een 'lichte kwalitatieve toets'). Buurtzorg Jong heeft zelf een interne indicatiecommissie waar beschikkingen beoordeeld worden. Wanneer een professional van Buurtzorg Jong behoefte heeft aan afstemming over een beschikking, vindt er wel regelmatig contact plaats, op initiatief van het Buurtzorg Jong-team. Een voorbeeld is als er een vraag is voor vervoer, waarvoor financiering vanuit het leerlingenvervoer niet mogelijk is. Dan wordt besproken of dit vanuit de Jeugdwet gefinancierd kan worden.

"Het is meedenken. Zijn er nog alternatieven, zou het op een andere manier kunnen? We varen wel op de expertise vanuit Buurtzorg Jong. We denken kritisch mee, maar het is ook wel: doen wat nodig is." – Beleidsmedewerker Samenleving

Het komt wel voor dat de gemeente niet akkoord gaat met een bepaalde maatwerkoplossing, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een interventie waarvan de effectiviteit niet duidelijk is. Maar dit gaat altijd in overleg. De gemeente heeft het idee dat Buurtzorg Jong ook de kosten van ondersteuning meeneemt in hun overwegingen; ook daarom kan het vertrouwen gegeven worden dat de teams goede inschattingen maken:

"De kernwaarde is vertrouwen. Er is veel vertrouwen in Zaltbommel. Als wij een voorstel doen om zorg te verlengen of af te schalen dan is dat altijd bespreekbaar. [...] Door het vertrouwen van de gemeente, wordt er ook geen misbruik gemaakt." – Zorgaanbieder woonzorg jeugdigen

Rechtmatigheid

De gekozen aanpak waarin er veel verantwoordelijkheid en vertrouwen ligt bij de teams Buurtzorg Jong, zorgt er wel voor dat er soms wat voor nodig is om rechtmatigheid aan te tonen. Daarom is ervoor gekozen om accountants niet alleen financiële overzichten te sturen, maar ze ook uit te nodigen voor meewerkdagen bij Buurtzorg Jong. Dit zorgt ervoor dat zij de werkwijze begrijpen en inzicht krijgen in hoe beslissingen tot stand komen.

Monitoring

De gemeente Zaltbommel heeft ervoor gekozen om een lichte vorm van monitoring te hanteren. De administratieve belasting die gepaard gaat met veel

vormen van monitoring kan ten koste gaan van de tijd die beschikbaar is voor het ondersteunen van inwoners, is de gedachte. Het vertrouwen in de professionaliteit van Buurtzorg Jong en gecontracteerde aanbieders staat opnieuw centraal:

"Zo kunnen professionele zorgverleners hun werk doen en worden ze niet belast met administratieve lasten. Dat kan je alleen zo doen, wanneer je elkaar vertrouwt."

Monitoring op casusniveau

Op casuïstiekniveau evalueert Buurtzorg Jong elk gezin met een evaluatieformulier. Omdat Buurtzorg Jong casusregie behoudt, ook na doorverwijzing, worden doelen ook altijd gemonitord en geëvalueerd met de tweede lijn. Zorgaanbieders merken voordelen van deze vorm van monitoring in de gemeente Zaltbommel:

"Wat prettig is, is dat je niet ieder half jaar verantwoording moet afleggen. Met 25 behandeldoelen. Maar het is prima als we even bellen en mailen, van hoe loopt het? En ik denk dat die balans prima is." – Gespecialiseerde jeugdhulpaanbieder

Monitoring van kwaliteit geïndiceerde zorg

Buurtzorg Jong levert elk halfjaar een rapportage over de dienstverlening. Deze rapportages zijn overwegend kwalitatief opgebouwd. De gemeenteraad ontvangt jaarlijks een rapportage van Buurtzorg Jong over de voortgang en ontwikkelingen rondom jeugdhulp en Wmo-gefinancierde hulp. Bovendien blijft de gemeente in gesprek met aanbieders zelf over de kwaliteit van dienstverlening.

Datagedreven werken

De gemeente heeft tot nu toe ingezet op monitoring door gesprekken en overwegend kwalitatieve rapportages. Een recente ontwikkeling is de invoering van een nieuw informatiesysteem, waarin meer gebruik gemaakt kan worden van kwantitatieve data. Dit systeem komt beschikbaar voor Buurtzorg Jong en de gemeente. De gedachte is dat data kan helpen om trends op te merken, beleid bij te sturen en de dienstverlening te verbeteren. De aanbeveling voor meer datagedreven werken komt voort uit een adviesrapportage[54]. Benadrukt wordt dat cijfermatige uitkomsten uit dit systeem vooral aanleiding zijn voor een gesprek: het zijn niet de cijfers die gaan sturen, de cijfers voeden het gesprek over de inhoud.

Betrokkenheid inwoners bij beleidsvorming

Zaltbommel heeft een Adviesraad Sociaal Domein. Zij kunnen gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over alles wat het Sociaal Domein betreft. In deze adviesraad zijn er verschillende expertises vertegenwoordigd, zoals mensen die bestuurder zijn geweest in de zorg, vertegenwoordiging vanuit de zorg voor mensen met een LVB, vertegenwoordiging vanuit de sociale werkplaats voor ouderen, een sociaal jurist, maar ook jongere inwoners, zoals een student criminologie. Ze adviseren op beleidsstukken en overleggen regelmatig, waarbij bestuurlijk en ambtelijk aangesloten wordt. De adviesraad hecht veel waarde aan het betrekken van cliënten bij het vormen van beleid. Zij zien zichzelf niet als vertegenwoordigers van de cliënten:

"Een van de mantra's die we hebben is: betrek vooral de cliënten er zelf bij. Jullie kunnen ons dus niet als vertegenwoordigers van cliënten zien."
– Lid Adviesraad Sociaal Domein

De adviesraad vindt het positief dat zij steeds in een vroeger stadium bij beleidsvorming betrokken worden. Wel vinden ze dat inwoners meer betrokken

54 Van der Bent, M., et al. (2019). Rapport 213a-onderzoek sociaal domein Zaltbommel. SVDL.

moeten worden bij het opstellen van beleid, en dat er meer gebruik moet worden gemaakt van ervaringsdeskundigen.

"Wat betreft de expertise zijn het prima ambtenaren in Zaltbommel, maar we hebben wel de indruk dat ze nauwelijks contact hebben met de burgers en ervaringen ophalen. Anders dan met een vragenlijst natuurlijk."
– Lid Adviesraad Sociaal Domein

De adviesraad heeft het gevoel dat de gemeente wel de meerwaarde ziet van het betrekken van cliënten bij het vormen van beleid en het gebruik van ervaringsdeskundigen.

"Er is geen sprake van principiële weerstand, maar het is er gewoon nog niet van gekomen." - Lid Adviesraad Sociaal Domein

Betrokkenheid inwoners en professionals bij inkoopproces
Bij het vormen van het inkoopkader, worden o.a. de Adviesraad Sociaal Domein, de Cliëntenraad Sociaal Domein Bommelerwaard, gecontracteerde aanbieders en Buurtzorg Jong betrokken. Verder worden er jaarlijks accountgesprekken gevoerd met gecontracteerde aanbieders, levert Buurtzorg Jong een halfjaarlijkse rapportages als een stukje verantwoording van de zorg die zij leveren, en vinden er overlegtafels plaats met aanbieders. Op basis hiervan kan worden besloten om het inkoopbeleid aan te passen. Verder neemt de beleidsmedewerker jeugd periodiek of op afroep deel aan teamoverleggen van Buurtzorg Jong. Hierin worden ontwikkelingen binnen de gemeente toegelicht en wordt opgehaald wat er binnen de werkzaamheden van Buurtzorg Jong speelt. Dit vormt input voor beleid.

Cliëntervaringsonderzoek en klachtenprocedure
Er worden nauwelijks klachten ingediend over jeugdhulp in Zaltbommel. Een deel van de verklaring kan liggen in het feit dat de teams van Buurtzorg Jong in nauw contact staan met inwoners, ook nadat er een beschikking is afgegeven. Ontevredenheid of klachten worden daardoor waarschijnlijk vroeg opgemerkt. Uit het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek komt een positief beeld naar voren: inwoners die jeugdhulp ontvangen zijn positiever dan het landelijk gemiddelde en er is een stijgende lijn in de tevredenheid te zien.

Het succes van Zaltbommel: hoofdingrediënten en aandachtspunten

De inrichting van jeugdhulp in de gemeente Zaltbommel heeft vruchten afgeworpen. Professionals hebben het gevoel inwoners goed te kunnen ondersteunen en de cliëntervaringsonderzoeken geven een positief beeld. Ook de kosten zijn door de jaren heen beheersbaar gebleven. In dit afsluitende hoofdstuk wordt ingegaan op de **hoofdingrediënten** van 'het succes van Zaltbommel'. Het hoofdstuk sluit af met een aantal **aandachtspunten en risico's** van de aanpak.

De hoofdingrediënten
De kracht van het jeugdhulpstelsel in Zaltbommel laat zich omschrijven in een achttal sterk samenhangende hoofdingrediënten. Deze hoofdingrediënten worden hieronder uiteengezet.

- **Ingrediënt 1: Consistente visie**: *we hebben de neuzen dezelfde kant op*
  In de aanloop van de decentralisaties zijn er bewuste keuzes gemaakt om de jeugdhulp op eigen wijze in te richten. Hier is tot op heden aan vastgehouden. Nu het stof van de decentralisaties is opgetrokken, is de visie van de gemeente rechtovereind blijven staan. Consistentie en volharding hebben eraan bijgedragen dat er een overzichtelijk, werkbaar en werkzaam stelsel is opgebouwd. Er is breed draagvlak voor het beleid in Zaltbommel onder inwoners, jeugdhulpprofessionals, gemeente, bestuur en politiek.

- **Ingrediënt 2: Vertrouwen**: *we denken mee, maar kijken niet op de vingers*
  Het vertrouwen in elkaars expertise is een belangrijke pijler onder het jeugdhulpbeleid. De gemeente vertrouwt erop dat de jeugd- en gezinsteams,

maar ook zorgaanbieders doen wat goed is voor de gezinnen die zij ondersteunen. Keuzes over wat er nodig is laat de gemeente liever over aan professionals, ook als dat gaat om op- of afschalen en beschikken van hulp.

- **Ingrediënt 3: Toerusting eerstelijn**: *zij kunnen het aan*
  Het kloppend hart van de jeugdhulp in Zaltbommel bestaat uit de jeugd- en gezinsteams en het jongerenwerk van Buurtzorg Jong. De teams bestaan uit hooggekwalificeerde jeugdhulpprofessionals. Zij hebben vooralsnog voldoende tijd, handelingsruimte en vertrouwen om het werk uit te voeren op hun eigen wijze, in de lijn van het gemeentelijk beleid. Hierin worden zij gefaciliteerd – maar heel beperkt gestuurd – door de gemeente. De professionals hebben het gevoel hun werk goed te kunnen uitvoeren en er is weinig verloop in de teams.

- **Ingrediënt 4: Handelingsvrijheid eerstelijn**: *zij kunnen zelf aan de slag en houden het klein*
  De eerstelijns jeugd- en gezinsteams bieden zelf laagdrempelig jeugdhulp. Een relatief groot deel van de jeugdhulp vindt dan ook plaats in de eerstelijn. Zorgaanbieders geven aan dat zij met een gerust hart kunnen afschalen, doordat de teams van Buurtzorg Jong veel expertise in huis hebben en zelf ruimte hebben om inwoners te ondersteunen. Er is een brede overtuiging dat hiermee tweedelijns jeugdhulp voorkomen wordt.

- **Ingrediënt 5: Preventie**: *voorkomen is beter dan beschikken*
  In de gemeente Zaltbommel is veel geïnvesteerd in preventie van jeugdproblematiek. Er zijn diverse verbindingen tussen onderwijs en jeugdhulp en er wordt gewerkt aan betere verbindingen met huisartsen. Het jongerenwerk heeft een sterke positie in de samenleving. Gezinscoaches vormen een tussenlaag tussen vrijwillige en gedwongen hulp, als het gaat om complexe gezinsproblematiek. Hoewel de effecten van preventie moeilijk te bekrachtigen zijn – het gaat immers om dingen die níet gebeuren – is er lokaal veel vertrouwen in de meerwaarde van deze preventieve aanpakken.

- **Ingrediënt 6: Dialoog**: *we blijven in gesprek*
  Dialoog staat centraal in de algehele werkwijze van de gemeente: blijf met elkaar in gesprek, dan groeit vertrouwen en leer je elkaar begrijpen. Dialoog tussen Buurtzorg Jong en de gemeente vindt structureel plaats en zij betrekken elkaar wanneer er belangrijke keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld over contracteren. Ook met gecontracteerde aanbieders wordt contact goed onderhouden, onder andere in halfjaarlijkse gezamenlijke bijeenkomsten met diverse aanbieders. Hierdoor is wederzijds vertrouwen gegroeid.

- **Ingrediënt 7: Lage administratieve last:** *we monitoren ten behoeve van de uitvoering*
  De gemeente monitort door in gesprek te blijven met Buurtzorg Jong en gecontracteerde aanbieders en door grotendeels kwalitatieve rapportages. Hiermee blijft de administratieve last in de uitvoering laag en is monitoring dienend aan de samenwerking en de uitvoering.

- **Ingrediënt 8: Passend inkoopmodel**: *lokale inkoop, open house*
  Het inkoopmodel past bij de voorgaande hoofdingrediënten. De keuze om lokaal in te kopen (samen met buurgemeente Maasdriel), komt voort uit de gedachte dat alleen dan echt maatwerk geboden kan worden. Aanbestedingen vinden plaats met een open house constructie, contracten met zorgaanbieders zijn langdurig en er zijn geen budgetplafonds. Op die manier worden langdurige relaties opgebouwd en krijgen zorgaanbieders het vertrouwen dat ze doen wat goed is voor de jeugdigen. Contracten worden gezamenlijk met de zorgaanbieder opgesteld.

Aandachtspunten en risico's

Ondanks dat de inrichting jeugdhulp in Zaltbommel groot lokaal draagvlak kent, zijn er een aantal aandachtspunten en risico's benoemd.

Aandachtspunt: Beleid en uitvoering moeten blijven meebewegen met behoeften in de samenleving
De afgelopen jaren hebben beleid en uitvoering zich steeds aangepast aan nieuwe vragen in de samenleving, zowel qua inhoud als omvang van de teams. Een potentieel risico dat beleidsmedewerkers zelf zien, is dat het verleidelijk is tevreden achterover te leunen en het jeugdhulpstelsel zijn werk te laten doen. Behoeften in de samenleving veranderen echter.

Ten tijde van dit onderzoek groeit de werkdruk van de jeugd- en gezinsteams van Buurtzorg Jong. Dit wordt door de teams gekoppeld aan de coronacrisis. Dit vraagt opnieuw om een herijking van benodigde mankracht en expertise in de teams. Het is van belang dat de teams beschikbaar en inzetbaar blijven voor inwoners die jeugdhulp nodig hebben en preventieve werkzaamheden kunnen blijven uitvoeren.

Aandachtspunt: Samenwerking huisartsen nog lang niet optimaal
Nog altijd vinden de meeste verwijzingen naar jeugdhulp plaats vanuit de huisartsen. De verbinding tussen huisartsen en Buurtzorg Jong kan verder versterkt worden. Een eerste pilot bij twee huisartsen is nog niet geëvalueerd, maar laat voorzichtig positieve ontwikkelingen zien.

De vraag is hoe de vertaling gemaakt kan worden naar huisartsen die niet voor-aanlopen in deze ontwikkeling. Privacywetgeving en geheimhoudingsplicht staan vaak in de weg en huisartsen hebben niet de ruimte om veel tijd te investeren in nauwe samenwerking. De samenwerking moet daarom zoveel mogelijk opgebouwd worden vanuit de mogelijkheden van huisartsen.

Aandachtspunt: Uitbouwen rol cliëntervaring
Cliënten van jeugdhulp en ervaringsdeskundigen hebben nog een beperkte rol in de beleidsontwikkeling rondom jeugdhulp. Er is een Adviesraad Sociaal Domein, maar zij zeggen zelf niet namens cliënten jeugdhulp te kunnen spreken. De Cliëntenraad Bommelerwaard lijkt een slechts een bescheiden rol te hebben in beleidsvorming en evaluaties.

De cliëntervaringsonderzoeken laten een positief beeld zien, maar er liggen kansen in het beter benutten van ervaringen van jeugdhulp door inwoners. Een onafhankelijke kwalitatieve evaluatie van cliëntervaringen rondom jeugdhulp is nog niet uitgevoerd sinds de decentralisaties en zou beter inzicht kunnen geven in wat er goed gaat en waar nog ontwikkelmogelijkheden liggen. Er liggen veel wijsheden en ervaringen verborgen in de verhalen van inwoners die jeugdhulp krijgen.

Risico: Landelijke ontwikkelingen beïnvloeden lokale inrichting
Landelijke beleidskeuzes kunnen het lokale sociaal domein sterk beïnvloeden. De gemeente Zaltbommel heeft dankbaar gebruik gemaakt van de decentralisaties om op eigen wijze beleid vorm te geven, waarin lokale inkoop en handelingsvrijheid als belangrijke pijlers worden gezien. Landelijke beleidskeuzes kunnen de mogelijkheden tot het voortzetten van deze aanpak beïnvloeden, bijvoorbeeld bij verplichte regionale inkoop.

Risico's van datagestuurd werken
De 'lean' manier van monitoren in de gemeente Zaltbommel kan mogelijk betekenen dat er bepaalde trends niet opgemerkt worden, die in cijfers zichtbaar zouden moeten zijn. De gemeente investeert daarom in datagestuurd werken. Dit biedt kansen om nieuwe signalen op te merken en jeugdhulp te verbeteren.

De gemeente moet waakzaam blijven op het beperken van administratieve last en het blijven waarderen van professionele expertise boven cijfermatige informatie. Deze zaken kunnen goed samengaan, zolang datagestuurd werken aanleiding blijft voor gesprek over inhoud, in plaats van een vervanging ervan.

Tot slot: aanpak vergt consistentie, toewijding en volharding

De jeugdhulp in Zaltbommel is een stelsel dat bewust, vanuit een consistente visie is ingericht.. Vanuit deze visie is jarenlang geïnvesteerd in preventie, relaties en vertrouwen. Het systeem is bewust eenvoudig georganiseerd, dichtbij de inwoners. Het model van Zaltbommel biedt geen *quick-fix* voor andere gemeenten, maar dient wel als inspiratie voor dat het ook anders kan. En 'anders' is niet per definitie ingewikkeld. Het vraagt vooral om toewijding, volharding en blijvende aandacht voor de 8 hoofdingrediënten van het succes van Zaltbommel.

Bekeken documenten

Beleid

Regionaal

- Review Regio-aanpak HGKM 2017-2020.
- Gelderse Verbeteragenda Jeugdbescherming 2020.
- Samenwerkingsafspraken VT.
- Jeugdbeschermingstafel voorstel.
- Ondersteuningsplan 2018-2022 – samenwerking PO.
- Ondersteuningsplan 2019-2023 – samenwerking VO.

Gemeente

- Uitgangspuntennotitie beleid samenleving 2021-2025.
- Document onderwijszorgmedewerker.
- Beleidsnota Sociaal domein 2017.
- Verordening sociaal domein gemeente Zaltbommel 2020 (link).
- Infosheet Sociaal Domein Zaltbommel.
- Positieomschrijving gezinscoaches.

Inkoop

- Keuzedocument inkoop 2022 (Inkoopstrategie wmo, jeugd en hulp bij het huishouden 2022. Zaltbommel en Maastdriel).
- Document inkoopstrategie.
- BW voorstel inkoop 2016 en 2015.
- Overeenkomst Buurtzorg Jong.
- Controle protocol 2018-2020.
- Invulsheet Follow the Money.

Monitoring/rapportages

- Jaarrapportages sociaal domein 2018/2019.
- Rapportage Sociaal domein 2020.
- Factsheet 'Waar staat je gemeente?' (2020).
- Evaluatie pilot huisartsen Zaltbommel (concept).
- Halfjaarrapportages Veilig Thuis 2018, 2019, 2020.

Onderzoek

- Clientenervaringsonderzoek 2018.
- Vooruitgang projecten nav 2.13a onderzoek.

Deelnemers onderzoek

Onderwijs en jeugdhulp

- Jeugd en gezinswerker / contactpersoon onderwijs Buurtzorg Jong.
- Manager samenwerkingsverband primair onderwijs.
- Senior beleidsmedewerker gemeente.

Aanbieders

- Eigenaar/manager kinderpsychologenpraktijk.
- Administratief zorgconsulent GI.
- Zorgconsulent aanmeldteam GI.
- Eigenaar/manager lokale praktijk jeugd-GGZ.

- Eigenaar/manager Woonzorg voor jeugdigen.
- Regionaal manager ambulante hulp en woonbegeleiding autisme.
- Senior beleidsmedewerker gemeente.

Financiën/sturing
- Financieel adviseur gemeente.
- Senior beleidsmedewerker.
- Beleidsmedewerker Jeugd.
- Wethouder (apart gesprek).

Verbinding huisartsen
- Huisarts.
- Jeugd en gezinswerker Team dorpen.
- Jeugd en gezinswerker BZJ team stad.

Adviesraad sociaal domein
- Voorzitter adviesraad.
- Lid adviesraad.

Buurtzorg Jong
- Directeur.
- Gezinswerker team dorpen.
- Gezinswerker team stad.
- Jongerenwerker.
- Jongerenwerker.
- Gezinscoach.

Veiligheid
- Medewerker Veilig Thuis.
- Teamleider Jeugdbescherming Gelderland.
- Adviseur Openbare orde en Veiligheid gemeente Zaltbommel.
- Beleidsontwikkelaar sociaal domein.

Inwoners
- 1 Jongere.
- 1 Ouder.

Reflectiebijeenkomst
- Wethouder.
- Directeur BZJ.
- Jongerenwerker.
- 3 Beleidsmedewerkers Samenleving/jeugd.
- Afdelingsmanager publiek zaken.

Bronnenlijst

AEF. (2020). *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.* Geraadpleegd van https://www.aef.nl/storage/images/Stelsel-in-groei-een-onderzoek-naar-financiële-tekorten-in-de-jeugdzorg.pdf

Atlas Leefomgeving. (2011). *Kaarten.* Geraadpleegd van https://www.atlasleefomgeving.nl/kaarten?config=3ef897de-127f-471a-959b-93b7597de188&gm--x=150000&gm-y=455000&gm-z=3&gm-b=1544180834512,true,1;1553435562615,true,0.8;&activateOnStart=layermanager,info

Boer, R. de, & Bruning, M. R. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief. *Tijdschrift voor Familie-en Jeugdrecht*, 40(7/8/46), 206-214.

CBS. (2017). *Jeugdhulp.* Den-Haag, Nederland: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS. (2018). *Inkomen en vermogen* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?dl=4C6B8

CBS. (2019). *Arbeidsdeelname: regionale indeling 2019* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84703NED/table?dl=4C6B9

CBS. (2020). *Bevolking* [Dataset]. Geraadpleegd van https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072NED/table?dl=4C6BB

CBS. (2021). *Kerncijfers over jeugdzorg: Jongeren met jeugdzorg & Jongeren met jeugdzorg (relatief). Halfjaren* (Versie 30 oktober 2020) [Data set]. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84134NED/table?ts=1612535302462

CBS. (2021). *Kerncijfers over jeugdzorg: Jongeren met jeugdzorg & Jongeren met jeugdzorg (relatief). Jaren* (Versie 30 oktober 2020) [Data set]. https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84134NED/table?ts=1612535302462

CBS. (2021). *Inkomen van huishoudens; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2020). Populatie: Particuliere huishoudens excl. studenten* (Versie 9 december 2020) [Data set]. https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84866NED/table?ts=1613549202142

CBS. (2021). *Laag en langdurig laag inkomen; huishoudenskenmerken, regio (indeling 2020).* Inkomensgrens huishouden: Inkomen tot lage-inkomensgrens (Versie 2 december 2020) [Data set]. https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84868NED/table?ts=1612779851375

Dewey, J. (1927). *The Public and its Problems.* New York City, Verenigde Staten: Henry Holt and Company.

Expertiseteam Reikwijdte jeugdhulpplicht. (2020). *De kracht van wijd rijken. Advies om de transformatie van de jeugdhulp te laten slagen.* Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/de-kracht-van-wijd-reiken-eindrapport-vng-expertiseteam-reikwijdte-jeugdhulpplicht.pdf

Findo. (2021). *Lasten begroting per taakveld - Gemeenten in € * 1000.* https://findo.nl/jive

Findo. (2021). *Lasten begroting per taakveld - Gemeenten per inwoner.* https://findo.nl/jive

Findo. (2021). *Lasten jaarrekening per taakveld* - Gemeenten in € * 1000 (Versie 2019 2e plaatsing). https://findo.nl/jive

Findo. (2021). *Lasten jaarrekening per taakveld - Gemeenten per inwoner* (Versie 2019 2e plaatsing) [Data set]. https://findo.nl/jive

Geletterdheidinzicht.nl (2016). *Aandeel laaggeletterdheid naar regio.* Geraadpleegd van https://geletterdheidinzicht.nl/

Helderman, J., Zeitlin, J. & Sabel, C. (2020). *Leren van casuïstiek. Een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtste Jeugdstelsel.* Geraadpleegd van https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/215774/215774.pdf?sequence=1

KPMG. (2018). *Wie doet het met wie. Tijd voor serieuze relaties in de regio.* Geraadpleegd van https://home.kpmg/content/dam/kpmg/nl/pdf/2018/sector/gezondheidszorg/wie--doet-het-met-wie.pdf

KPMG. (2019). *Basisfuncties voor lokale teams in kaart. De route en componenten onder de loep.* Geraadpleegd van https://www.voordejeugd.nl/nieuws/basisfuncties-voor-lokale-teams-kaart/

KPMG. (2020). *Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen*. Geraadpleegd van https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-volksgezondheid-welzijn-en-sport/documenten/rapporten/2020/01/10/inzicht-in-besteding-jeugdhulpmiddelen

Kritische blik. (2020). *Kritische Blik*. Geraadpleegd van https://zorgprofessionals.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/zz-zorgprofessionals/hulp-en-ondersteuning-Wmo/2021-01-magazine-kritische-blik-24-januari-2020.pdf

NJi. (2017). *Samen lerend doen wat werkt. Een nieuwe kijk op evidence-based practice in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen*. Geraadpleegd van https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Samen-lerend-doen-wat-werkt.pdf

NJi, NCJ & Verwey-Jonker instituut. (2019). *De sterkste schakels*. Geraadpleegd van https://www.nji.nl/nl/De-Sterkste-Schakels-Wat-werkt-in-de-samenwerking-tussen-jeugdgezondheidszorg,-wijkteams-en-onderwijs.pdf

Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American political science review*, 1-22.

Pawson R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London, Verenigd Koninkrijk: Sage Publications Inc.

Rekenkamer Rotterdam. (2018). *Het komt niet in de buurt. Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams*. Geraadpleegd van https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2018/06/R.O.16.09-het-komt-niet-in-de-buurt-1-1.pdf

Sabel, C. (2006). A real-time revolution in routines. In P. Adler & C. Heckscher (Red.), *The Firm as a Collaborative Community: The Reconstruction of Trust in the Knowledge Economy*. (pp. 106-156). Oxford, Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.

SCP. (2020). *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den-Haag, Nederland: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Thiel, S. van. & Hendriks, R. (2014). *Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen*. Geraadpleegd van https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/134569/134569.pdf?sequence=1

Transitie Autoriteit Jeugd. (2018). *Tussen droom en daad. Op weg naar een volwassen jeugdstelsel*. Den-Haag, Nederland: Transitie Autoriteit Jeugd.

Waarstaatjegemeente.nl. (2015). *Voortijdig schoolverlaters* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=4efc0148-15c2-4633-80cb-2f40e7abef2c

Waarstaatjegemeente.nl. (2018). *Kinderen in eenoudergezin* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=b17721f7-14f9-46a0-8b5b-774e2f54235f

Waarstaatjegemeente.nl. (2018). *Kinderen in uitkeringsgezin* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=33142eef-fce2-4e19-b6af-db4abe4d6946

Waarstaatjegemeente.nl. (2019). *Jeugdhulp en -bescherming* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=680caded-10fc-414f-b93f-677cbaaf5835

Waarstaatjegemeente. (2019). *Huishoudens zonder voorzieningen in sociaal domein* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=ccefbda4-8800-402f-a1c8-5b88d7d3d507

Waarstaatjegemeente.nl. (2020). *Huishoudens met bijstandsuitkeringen* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=3421baec-8f0c-445d-ade1-34fb3510873c

Waarstaatjegemeente.nl. (2020). *Bevolking 2020 - gemeenten* [Dataset]. Geraadpleegd van https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive?workspace_guid=254c5c47-3f6a-49e6-87ba-b81913a93270

WRR. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.

ZonMw. (2018). *Eerste evaluatie jeugdwet*. Geraadpleegd van https://publicaties.zonmw.nl/fileadmin/zonmw/documenten/Jeugd/Evaluatie_Regelgeving/evaluatie_jeugdwet_webversie_2.pdf

Bijlage 1: Opgevraagde documenten

Format Formele beleidsdocumenten

- Gemeentelijke beleidsnota jeugd(-hulp) (geldig in juli 2020).
- Gemeentelijke verordening jeugd (geldig in juli 2020) en verordening Wmo (*om te zien of daarin iets geregeld is rondom 18-/18+ bijvoorbeeld al eerder Wmo aanvraag indienen).*
- Eventuele regionale beleidsnota jeugd.
- Eventuele beleidsnota inkoop (lokaal en/of regionaal).
- Of overzicht afspraken over financieringsstructuur en contractvormen.
  - Eventuele al aanwezige uitwerking Norm voor Opdrachtgeverschap.
    Indien dit geen onderdeel uitmaakt van beleidsnota jeugd:
  - Gemeentelijke beleidsnota preventie.
  - Gemeentelijke beleidsnota welzijn.
  - Afspraken / beleid jeugdhulp / passend onderwijs.
  - Afspraken / beleid 18-/18+.
  - Afspraken / beleid rondom veiligheid / overlast en jeugd.
- Laatste voortgangsbrief van college aan gemeenteraad over ontwikkelingen jeugdhulp / sociaal domein.
- Jaarrekening 2019 en overzicht budgetten sociaal domein inclusief jeugd en overzicht eventuele tekorten / overschotten.

Inclusief inzicht in budgetten voor:

- Preventie.
- Jeugdgezondheidszorg (basistakenpakket en eventueel aanvullend pluspakket).
- Jeugd-/jongerenwerk in kader van welzijn en/of veiligheidsbeleid.
- Wijkteams / toegang.
- Specialistische jeugdhulp.
  - Wat lokaal.
  - Wat regionaal.
  - Inclusief eventuele financiering praktijkondersteuner jeugd/ggz huisarts.
  - Welk deel aan ZIN en welk deel aan PGB is uitgegeven.
- Ondersteuning op het onderwijs (bijvoorbeeld schoolmaatschappelijk werk).
- Laatste advies lokale adviesraad jeugd / sociaal domein over jeugdbeleid.

Monitoring gegevens

- Meest recente cliëntervaringsonderzoek jeugd.
- Eventuele monitoringsgegevens jeugd / sociaal domein en wijze waarop gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd.

Bijvoorbeeld:

- Instroom / doorstroom / uitstroom verschillende vormen van jeugdhulp.
- Mate van doelrealisatie.
- Verwijsstromen.
  - Hoe komen cliënten bij toegang / wijkteams.
  - Naar specialistische hulp (wijkteam, (huis-)artsen, GI).
- Omvang verlengde jeugdhulp (waaronder verlengde pleegzorg).
- Eventuele wachtlijsten / wachttijden (inclusief definities en wijze van monitoring).

Waar mogelijk niet alleen op gemeentelijk, maar ook op kernniveau. Dus indien relevant kern t.o.v. buitengebied.

- Eventuele onderzoeken zoals die naar lokaal beleid zijn uitgevoerd in de laatste twee jaar door Rekenkamer, (kinder-)ombudsman, eigen onderzoeksafdeling gemeente, extern onderzoeksbureau of rapporten Inspectie Gezondheid & Jeugd of Toezicht Sociaal Domein waar die ook lokaal jeugdbeleid / gemeentelijk handelen betreffen.
- Eventueel overzicht klachten / bezwaarschriften bij gemeente en mogelijke rechterlijke uitspraken.
- Link naar of informatie over specifieke gegevens over gemeente (al dan niet in de vorm van rapportages) of mogelijkheid van contactpersoon met wie geschakeld kan worden over gegevens:
  - Aantal inwoners en leeftijdsopbouw (en eventuele verschillen in wijken / kernen in gemeente).
  - Mate van verstedelijking.
  - Sociaal-economische situatie.
  - Opleidingsniveau.
  - Ervaren gezondheid volwassenen en jeugd (GGD-monitoring).

Organisatie jeugdhulp in gemeente

- Informatie aan cliënten / professionals over inrichting jeugdhulp in gemeente.
  - CJG.
  - Toegang / wijkteams.
  - Specialistische hulp.
    - Welke aanbieders.
    - Welke contractvorm.
  - Cliëntondersteuning.
- Eventuele werkinstructies / handboeken voor professionals.
- Governance en overlegstructuur.
  - Overleg gemeente/regio met cliënten / adviesraden.
  - Overleg gemeente met jeugdhulpaanbieders.
  - Overleg gemeente met onderwijs (specifiek in kader samenwerking jeugdhulp).
  - Overleg gemeente met huisartsen.
  - Overleg gemeente met GI.
  - Overleg gemeente met Veilig Thuis.
  - Overleg gemeente met Raad voor de Kinderbescherming.
  - Overleg gemeente met zorgaanbieders volwassenen (in relatie 18-/18+ en eventuele zorg voor ouders).
- Eventuele lokale / regionale jaarverslagen van
  - Cliëntondersteuning.
  - AKJ.
  - Klachtencommissies jeugdhulp.

Bijlage 2: Opdracht-omschrijving zelfevaluatie

Voor de zelfevaluatie zijn er twee opties voor gemeenten: de basisversie en een plusversie. Bij die laatste versie voeren gemeenten ook de zelfevaluatietool uit. De zelfevaluatietool gaat er vanuit dat er tenminste drie individuele casussen worden bestudeerd (na instemming van inwoner door dossier onderzoek, interview met inwoner, interview met betrokken professionals en duidingssessie met betrokken partners).

De basisversie bevat in ieder geval een eigen analyse van de gemeente over het jeugdbeleid, met de volgende elementen:

- Mate van 'succes'.
- Visie en waarom van keuzes.
- Bevorderende en belemmerende factoren.
- Beschrijving van organisatie van hulp.
- Invulling van opdrachtgeverschap en financiering.
- Inrichting sturing, monitoring, leren en reflectie op perspectief van inwoners / cliënten, professionals, aanbieders en lokaal politiek bestuur.

Het is prettig als er verslag wordt gedaan van de zelfevaluatie in de vorm van een rapportage (richtlijn: 12 A4-tjes; eventueel met behulp van de formats behorend bij de zelfevaluatietool als de gemeente daar al mee heeft gewerkt/ bekend is of bijvoorbeeld in de vorm van een powerpoint richtlijn 24 slides). De onderzoekers bekijken de opbrengst uit de zelfevaluatie, als voorbereiding op de zogenaamde site visit (die vermoedelijk digitaal zullen plaats vinden) op diverse onderdelen aan de hand van aantal rapportages die de afgelopen jaren zijn verschenen en elk een overzicht en/of typologie bevatten. Het gaat daarbij onder andere om 'Basisfuncties lokale teams', 'Norm voor opdrachtgeverschap', ' Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018', 'Samen lerend doen wat werkt'.

1. Eigen analyse
Het gaat hierbij om het duiden van jullie succes en wat daaraan wel en niet bijdraagt.

Beschrijf in een eigen analyse de visie en doelstellingen van het lokaal jeugdhulpbeleid. Besteed daarbij aandacht aan in hoeverre er sprake is van een succesvol jeugdbeleid en welke indicatoren daarvoor gehanteerd worden. Licht toe waarom er in jullie ervaring sprake is van een succesvol beleid en welke factoren dat hebben beïnvloed, wat zijn bevorderende factoren en wat belemmerende factoren (geweest). Waar zijn jullie trots op? Als jullie jezelf vergelijken met andere gemeenten, wat valt jullie dan op? Wat zijn jullie aandachtspunten voor de toekomst en welke vragen hebben jullie zelf?

2. Organisatie en uitvoering van jeugd(hulp)beleid
In dit onderdeel vragen we jullie om een toelichting te geven op hoe de verschillende onderdelen van het jeugdbeleid zijn georganiseerd. We zouden jullie willen vragen daarbij steeds ook aan te geven wat er volgens jullie goed gaat op het specifieke aspect en wat eventuele ontwikkelpunten zijn.

- ***Jeugdgezondheidszorg***

Geef een toelichting op de jeugdgezondheidszorg inclusief eventuele verbindingen met lokale teams en andere partners (voor- en vroegschoolse opvang, kinderopvang, onderwijs etc). Ga daarbij in op de soort activiteiten, zoals opvoedondersteuning, die worden geboden in aanvulling op het basistakenpakket, de

plekken waar activiteiten worden aangeboden en de toegankelijkheid daarvan. Geef als het mogelijk is informatie over het bereik van de verschillende activiteiten evenals de inzet aan personeel en middelen.

- ***Preventie, vroegsignalering, welzijn en jeugd- en jongerenwerk***

Beschrijf de wijze waarop lokaal preventie, vroegsignalering en jeugd- en jongerenwerk (al dan niet als onderdeel van de welzijnsactiviteiten) zijn ingericht. Ga daarbij in op de soort activiteiten, zoals die worden geboden, de plekken waar activiteiten worden aangeboden en de toegankelijkheid daarvan. Geef als het mogelijk is informatie over het bereik van de verschillende activiteiten evenals de inzet aan personeel en middelen. Indien er bijvoorbeeld specifieke relaties zijn tussen jeugdwerk, sport en jeugdhulpverlening benoem die.

- ***Lokale teams***

Beschrijf taken, werkwijze, omvang (inclusief onderbouwing hiervan en eventuele verschillen in omvang per wijk), samenstelling en organisatievorm van lokale teams.

Benoem daarbij in hoeverre de vijf basisfuncties voor lokale teams (zie KPMG-rapport 2019) zijn ingevuld en de daarbij behorende tien punten uit de routekaart:

1. Veilige leefomgeving.
2. Tijdig signaleren van de vraag.
   - 2a. Aanwezig / outreachend.
   - 2b. Preventie.
3. Vindbare en toegankelijke hulp.
   - 3a. Toegankelijk.
   - 3b. Triage.
4. Handelen met een brede blik.
   - 4a. Verhelderen van de vraag.
   - 4b. Plan van én met het huishouden of gezin.
   - 4c. Verleen de ondersteuning en zorg en beleg de regie.
   - 4d. Houd bij hoe het gaat.
   - 4e. Vinger aan de pols / zichtbaar en benaderbaar.
5. Leren en verbeteren.

Geef als het mogelijk is informatie over het bereik van de lokale teams evenals de inzet aan personeel en middelen, tenzij dit al onderdeel is geweest van de aangeleverde documenten / schriftelijke informatie. Geef ook aan of en zo ja welke rol lokale teams hebben bij aanvragen voor een PGB.

Indien er geen lokale teams zijn, beschrijf dan hoe de toegang en de basishulp voor jeugdigen en hun gezinnen zijn georganiseerd.

- ***Specialistische hulp***

Beschrijf hoe de specialistische jeugdhulp is georganiseerd, welke hulp lokaal wordt aangeboden en gefinancierd en welke hulp regionaal. Licht toe welke soort hulp beschikbaar is (en de eventuele wijze waarop 'producten' worden gedefinieerd). Geef aan of en op welke wijze er samenwerking is met huisartsen en zij (of praktijkondersteuner) eventuele specifieke rollen vervullen. Ga ook in op de samenwerking met de gecertificeerde instelling en de organisatie van crisishulp.

Geef aan welke locaties van jeugdhulp er in de gemeente zijn en of er vormen van residentiële jeugdhulp lokaal beschikbaar zijn of in gemeente gevestigd zijn. Licht toe als er eventuele specifieke lokale initiatieven zijn rondom pleegzorg, gezinshuizen, logeerhuizen en andere vormen.

- ***Samenwerking (passend) onderwijs***

Beschrijf de wijze van organisatie en samenwerking tussen jeugdhulp en (passend) onderwijs. Geef daarbij aan hoe je dit zou willen typeren op basis van de indeling uit de evaluatie 2018: schottenmodel, ketenmodel, netwerkmodel en integrale model:

Het Schottenmodel. Dit model betreft de voortzetting van de situatie van vóór de transitie. Onderwijs en jeugdhulp opereren los van elkaar, inclusief gescheiden geldstromen en gescheiden verantwoordelijkheden. Er is geen aansluiting tussen disciplines. In dit model ligt de nadruk op een heldere afbakening van rollen, taken en budgetbewaking.

Het Ketenmodel. Dit model gaat uit van geschakelde verantwoordelijkheden, een vaste koppeling van disciplines en een vaste volgorde van handelen. Denk bijvoorbeeld aan de keten van onderwijsondersteuning – schoolmaatschappelijk werk – wijkteam – specialistische jeugdhulp. In dit model ligt de nadruk op het versterken van overgangen tussen de schakels.

Het Netwerkmodel. In het netwerkmodel draait het om de interactie tussen disciplines. Er is geen vooraf vastgelegde volgorde van handelen, partijen bepalen afhankelijk van het doel met wie zij een verbinding aangaan. In dit model ligt de nadruk op netwerkvorming en netwerksturing.

Het Integrale model. In het integrale model is sprake van één multidisciplinair team voor onderwijs en jeugdhulp, met mandaat om hulp en ondersteuning in te zetten en met een eigen budget. In dit model ligt de nadruk op handelingsruimte voor professionals en bundeling van expertise en geldstromen.

3. Opdrachtgeverschap en financiering

Beschrijf op welke wijze de gemeente haar opdrachtgeverschap heeft ingericht. Licht toe welke uitvoeringsvariant (inspanningsgericht, outputgericht of taakgericht) de gemeente gekozen heeft en waar deze eventueel afwijkt van de regionale inkoop. Ga hierbij ook in op de onderdelen zoals die in de Norm voor Opdrachtgeverschap door de VNG zijn vastgesteld:

- In hoeverre er een vastgestelde regiovisie is en of deze is of wordt opgesteld met aanbieders, GI, VT, professionals, (vertegenwoordigers van) jongeren en ouders en ketenpartijen.
- In deze visie (of vooruitlopend daarop) hoe de beschikbaarheid en continuiteit van jeugdfuncties geborgd is en hoe gedacht wordt over de ontwikkeling van het zorglandschap.
- De wijze waarop de toegang is verbonden met de gecontracteerde hulp.
- Welke governance regionaal is gekozen en voor welke bovenregionale functies wordt samengewerkt.
- Hoe invulling wordt gegeven aan de zorgvuldigheidseisen rondom inkoop (tijdige start en afronding van contracten, meerjarige contracten en continuïteit van zorg bij afloop contracten).
- Hanteren van reële tarieven.

4. Sturing, monitoring en leren

Beschrijf welke uitgangspunten er voor de sturing gelden, of er eventuele leidende principes gehanteerd worden en op welke wijze de sturing is ingericht. Ga daarbij ook in op de wijze van monitoring en hoe dit georganiseerd is (wat vanuit / binnen gemeente, wat al dan niet samen met aanbieders) en wijze van verspreiding van gegevens (intern, naar gemeenteraad, naar partners). Besteed daarbij aandacht aan zowel leren rondom casuïstiek als op systeemniveau.

5. Perspectieven

Bij het lokale jeugdbeleid kunnen veel groepen betrokken zijn en kan er vanuit verschillende perspectieven naar gekeken worden. Wij zijn benieuwd naar de wijze waarop lokaal wordt omgegaan met deze perspectieven en hun visies en ervaringen. Is er een sturend uitvoeringsplan? Zijn profs of teamleiders betrokken bij het tot stand komen van beleid? Is er een vertaling van het beleid, toegeschreven naar leefwereld professional en inwoner? Vinden er periodieke gesprekken plaats tussen beleid en praktijk om te kijken of zaken lopen zoals bedacht of afgesproken? Wat wordt er verder ondernomen om te zorgen dat beleid ook daadwerkelijk praktijk wordt?

Cliënten / inwoners
Beschrijf of en zo ja op welke wijze er lokaal aandacht is voor ervaringen en perspectieven van cliënten, al dan niet via cliëntervaringsonderzoeken, een formele adviesraad en eventuele lokale overleggen. Ga hierbij ook in op de eventuele rol van cliëntenondersteuning.

Professionals
Beschrijf of en zo ja op welke wijze er lokaal aandacht is voor ervaringen, perspectieven en inbreng van professionals en hoe dit vorm krijgt en georganiseerd is.

Aanbieders (hoe breed)
Beschrijf of en zo ja op welke wijze er een vorm van overleg is met de jeugdhulpaanbieders. Ga hierbij in op de eventuele overlegstructuur met jeugdhulpaanbieders en op welke wijze individueel en gezamenlijk met jeugdhulpaanbieders contacten worden onderhouden (zowel in relatie tot contractmanagement als anderszins). Licht daarbij ook toe op welke wijze er met relevante andere ketenpartners wordt overlegd en afgestemd.

Lokaal bestuur
Beschrijf op welke wijze het jeugdbeleid (al dan niet als onderdeel van een breder sociaal domein) in het lokale bestuur wordt besproken, hoe de besprekingen en het lokale debat te omschrijven zijn en welke rol de gemeenteraad voor zichzelf ziet op het jeugd(hulp)domein. Ga hierbij ook in of zich in het lokale debat de afgelopen jaren veranderingen hebben voorgedaan.

6. Lokale toevoegingen
Ruimte voor het toevoegen in de zelfevaluatie voor onderwerpen, thema's, specifieke lokale ervaringen en gezichtspunten.

Bijlage 3: Toelichting gehanteerde kengetallen

In deze bijlage is een korte verantwoording van de vaststelling van de gehanteerde kengetallen opgenomen.

1. **SES-decielen.** Op basis van het gestandaardiseerd mediaan inkomen per huishouden 2019 naar gemeenten 2020. Laagste mediaan inkomen is eerste deciel. https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84866NED/table?ts=1612777944324

2. **Kinderen in armoede deciel.** Op basis van het percentage kinderen die tenminste 1 jaar in huishoudens met inkomens tot de lage inkomensgrens wonen. Hoogste percentage kinderen is eerste deciel, ofwel de meest kwetsbare score. https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84868NED/table?ts=1612779851375

3. **Lasten per gebruiker.** Hier is gekozen om een indicatie te geven van de lasten verantwoord in de jaarrekening 2019 op de taakvelden <6.72 Maatwerk 18-> en <6.82 Geëscaleerde zorg 18-> en vervolgens afgezet tegen het totaal aantal jongeren met jeugdzorg (CBS-code <JZ Totaal Jeugdzorg> op jaarbasis. De landelijke financiële data laten een uitsplitsing naar alleen jeugdzorg zonder verblijf niet toe. De model-aannames die in het rapport van AEF staan over 2015-2016 en over de kosten van het voorliggend veld en de toerekening van overhead (AEF, 2020, pp. 72-74) zijn op het niveau van individuele gemeenten niet goed toe te passen voor onderlinge vergelijkingen.

4. **Lasten per inwoner**. Naar analogie van <lasten per gebruiker> zijn de gegevens uit de jaarrekening 2019 van de gemeenten opgenomen. De gegevens zijn direct beschikbaar vanuit www.findo.nl en onbewerkt overgenomen.

5. **Index lasten per inwoner**. IJkpunt zijn de lasten per inwoner in de begroting 2017. Op basis van CBS indexcijfers voor gezondheidszorg in algemene zin en extramurale gezondheidszorg is een kostenontwikkeling tussen 3 en 5% aannemelijk.

6. **Jeugdigen met jeugdhulp zonder verblijf.** Gebaseerd op CBS Kerncijfers code <JH121> op halfjaarbasis. Index is gebaseerd op de percentages jongeren die een beroep doen op jeugdhulp, niet op absolute aantallen. Voor de gemeenten Altena en West Betuwe is het percentage jongeren met jeugdhulp voor de jaren 2015-2018 herleid op basis van de percentages van de fusie gemeenten en het relatieve gewicht van het aantal jongeren dat in die gemeenten jeugdzorg ontving.

Met dank aan

A. Venema, R. Woudstra en alle deelnemers aan dit onderzoek vanuit de gemeenten

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Dr. F.E.P.L. Sondeijker
	Dr. J-K Helderman
	Dr. O. de Zwart
	Dr. J.A.M. de Kruijf
	M. Kwakernaak, MSc
Met medewerking van	T. Voorwinden, MSc
	Dr. R. van der Gaag
	A. Jansma, MSc
	S. Jongeling, MSc
	A.L. Brock, MSc
Foto omslag	Dr. J-K Helderman
Foto's binnenwerk	Dr. J-K Helderman
Illustratie p.22	M. Kwakernaak, MSc
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut
	Kromme Nieuwegracht 6
	3512 HG Utrecht
	T (030) 230 07 99
	E secr@verwey-jonker.nl
	I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: http://www.verwey-jonker.nl

ISBN 978-94-6409-068-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2021

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.