



Andersson Elffers Felix

Onderzoek voortgang transformatie jeugdhulp in Zwolle

Eindrapport

In opdracht van de gemeente Zwolle

26-5-2023

Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen



Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



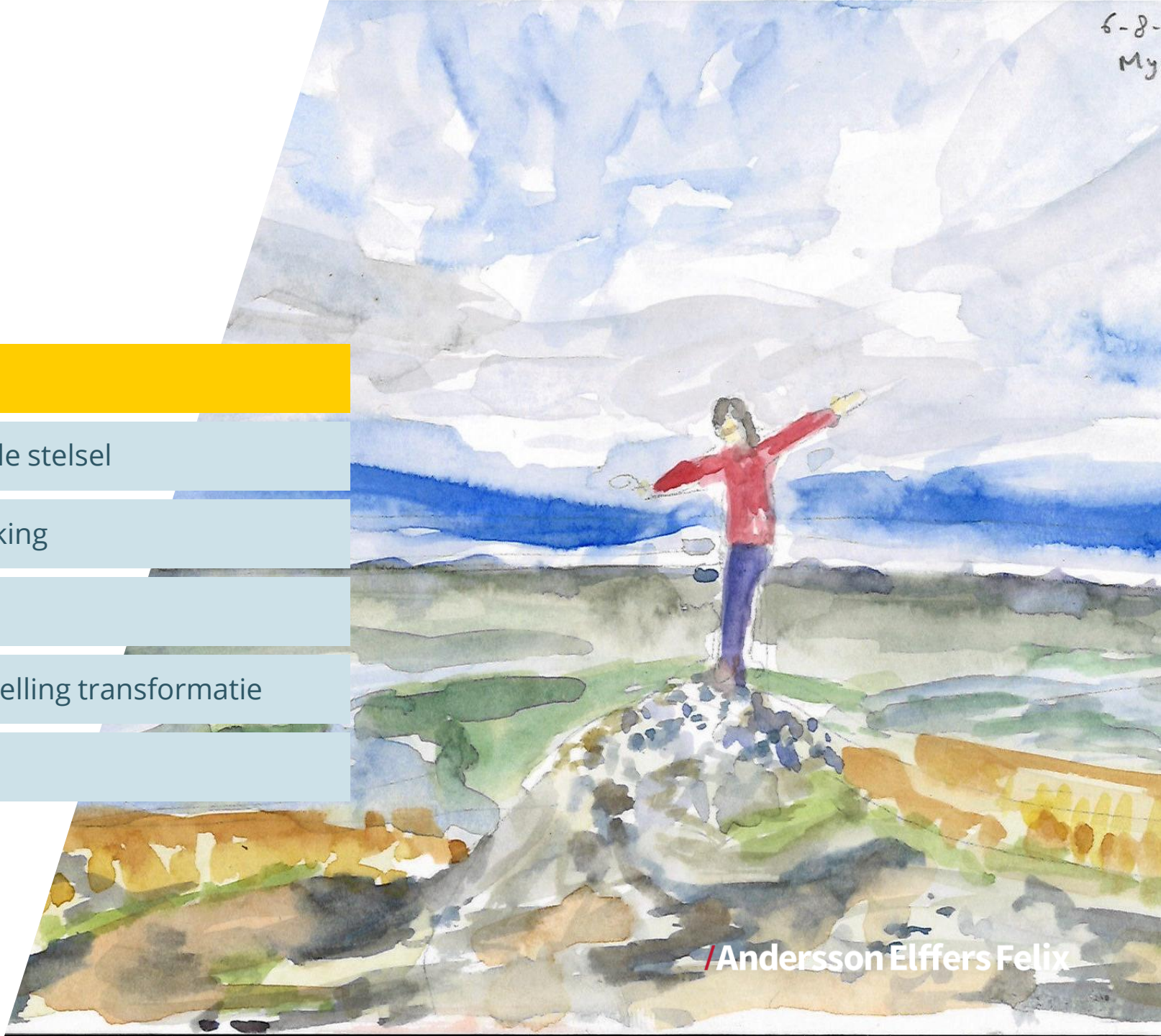
4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen



Context en aanleiding

Zwolle heeft de ambitie om de transformatie jeugdhulp te versnellen

Vanaf 2020 heeft Zwolle een extra impuls gegeven aan de transformatie jeugdhulp door middel van de Zwolse Hervormingsagenda (HVA) sociaal domein. De ambitie die daarin centraal staat is om Zwolse kinderen gezond, veilig en kansrijk te laten opgroeien. In HVA staan vier gewenste bewegingen die gemeente Zwolle wil maken om deze ambitie te realiseren (zie pagina 7).

De afgelopen jaren zijn verschillende interventies gestart, waaronder een aantal voortgekomen zijn uit de HVA, om uitgangspunten van de gemeente Zwolle in de praktijk te brengen en de ambitie te realiseren. Deze interventies raken aan de toegang tot en verlening van jeugdhulp, maar ook aan de bredere context waarin jeugdigen leven en opgroeien.

De gemeente Zwolle is een lerende organisatie – zo is recent de opgave jeugd vastgesteld – die de transformatie graag zou willen versnellen. Bij deze wens om te versnellen speelt niet alleen de huidige financiële uitdagingen een rol, maar gaat het met name om sneller dichterbij het doel te komen: Zwolse kinderen groeien gezond, veilig en kansrijk op.

Inzicht en advies om het proces van de transformatie verder te verbeteren

Om de transformatie te versnellen, moet duidelijk te zijn welke interventies effectief zijn en zouden kunnen groeien. Daarnaast vraagt versnelling om een sturingspraktijk die het maken van de bewegingen faciliteert. In het kader van deze vragen heeft de gemeente AEF gevraagd om inzichtelijk te maken en te adviseren hoe de ingezette interventies versneld en verbeterd kunnen worden, en hoe de sturingspraktijk binnen de gemeente versterkt kan worden.

De gemeente Zwolle heeft AEF de volgende **onderzoeksvragen** meegegeven:

1. **Breng de interventies in kaart** die de gemeente Zwolle op dit moment doet / wil doen voor het transformeren van de jeugdhulp.
2. **Beoordeel de effectiviteit hiervan**, zowel op inhoudelijk als financieel vlak.
3. **Adviseer over mogelijkheden** om de potentie van de huidige interventies te vergroten, dan wel om nieuwe interventies toe te voegen. Welke inspanning zou dat kosten en wat zouden de mogelijke effecten zijn?
4. **Adviseer over hoe de sturing** op de beoogde beweging in het sociaal domein verbeterd kan worden, in aansluiting op het dashboard dat momenteel in ontwikkeling is. Help met extra expertise om de data nog beter te duiden en op basis daarvan te sturen.
5. **Onderzoek de overeenkomsten en verschillen** in de sturingspraktijk van de gemeentes Zwolle en Deventer.

Methode en leeswijzer



We voerden verschillende activiteiten uit binnen het onderzoek naar de transformatie van de jeugdhulp in Zwolle:



- **Bureauonderzoek.** We hebben documenten bestudeerd om het lokale stelsel in kaart te brengen, tot een feitelijk beeld per interventie te komen en een beeld te vormen van de verschillen tussen de gemeentes Zwolle en Deventer. Hiertoe behoorden o.a. diverse informatie- en beslisnota's, halfjaarrapportages over de hervormingsagenda en tussenevaluaties van de ontwikkelagenda, inkoopdocumenten van de RSJ, het recente rapport van de rekenkamer en diverse stukken over de interventies.
- **Interviews.** We hebben interviews gehouden met diverse betrokkenen werkzaam binnen beleid, uitvoering, inkoop en financiën vanuit de gemeente, en vanuit de regionale samenwerkingsorganisatie. Daarnaast spraken we de projectleiders van de verschillende interventies. Aan de hand van deze gesprekken en op basis van de beschikbare stukken brachten we het lokale stelsel Jeugd in Zwolle in kaart (de startfoto), stelden we per interventie een feitelijk beeld en een beleidstheorie op, en onderzochten we de sturingspraktijk in Zwolle. Ook hebben we met medewerkers van de gemeente Deventer gesproken om een hoog over beeld te krijgen van de verschillen tussen Zwolle en Deventer.
- **Cijfermatige analyse.** Daarnaast analyseerden we data uit het Dashboard, zoals de instroomcijfers en kosten per zorgtype en intensiteitsniveau.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 bevat de startfoto van het lokale stelsel om de werking in het stelsel en de potentie van de bestaande en voorgenomen interventies in context te kunnen plaatsen. Ook gaat het in op de situatie van en verschillen met Deventer.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de prikkels, randvoorwaarden en beheersmaatregelen in relatie tot het lokale stelsel en maakt inzichtelijk op welke niveaus de gemeente keuzes kan maken (en dus kan sturen) om hun doelen te bereiken.
- In hoofdstuk 4 schetsen we per interventie een feitelijk beeld.
- Hoofdstuk 5 bevat de analyse van de versnellingspotentie van de verschillende interventies.
- In hoofdstuk 6 trekken we algemene conclusies en doen we aanbevelingen voor de toekomst.

Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen



Visie & doelen | vier bewegingen dragen bij aan de centrale ambitie van Zwolle



Van individuele zorg naar samenbrengen van vragen

Breed kijken naar het systeem voor structurele oplossingen

Van apart naar gewoon

Normaliseren van 'opvoedingsuitdagingen' tijdens het opgroeien en normaliseren van alternatieve oplossing dan jeugdhulp

Van zorgen voor naar zorgen dat

Zelfredzaamheid versterken/vergroten veerkracht van het individu en bestaande netwerken/structuren

Van deelproblemen naar totaaloplossing

Groepen met hetzelfde doel bij elkaar brengen

Gezond, veilig en kansrijk opgroeien in Zwolle

Inwoners vinden steeds vaker en makkelijker oplossingen dichtbij: thuis, op school en in de wijk

2. Startfoto

Startfoto Jeugdhulp Zwolle

We willen kunnen begrijpen welke prikkels er uitgaan van de manier waarop het 'lokale jeugdstelsel' vormgegeven is en hoe dit prikkels zich tot elkaar en tot de beoogde doelen verhouden. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig om dit lokale stelsel goed in beeld te brengen. Op de volgende pagina's staat deze 'startfoto' weergegeven.

We beschrijven daarin op 6 verschillende thema's een aantal feitelijke aspecten van hoe het stelsel georganiseerd is, welke keuzes de gemeente gemaakt heeft en hoe zij op de jeugdhulp stuurt. Deze thema's staan hier rechts weergegeven.

Op de volgende pagina's is telkens één van deze thema's nader uitgewerkt.



Landschap en samenwerking

In de **Sociale Basis** zijn algemeen toegankelijke voorzieningen beschikbaar inclusief lichte ondersteuning of preventief aanbod.

Jeugdhulp kan starten via meerdere ingangen:

Sociaal Wijkteam: biedt zelf lichte jeugdhulp en kan ook specialistische aanbieders inzetten.

Ondersteuningsteam op school: team waarin ook het Sociaal Wijkteam deelneemt beslist samen over inzet ondersteuning Passend Onderwijs of jeugdhulp

Huisarts: kan verwijzen naar jeugdhulp. Ong. 80% van de huisartsen werkt samen met een medewerker van het SWT op de praktijk zelf

Gecertificeerde instellingen: bij de uitvoering van jeugdbescherming of jeugdreclassering kan een GI zelf jeugdhulp inzetten, na overleg met het SWT

Daarnaast is er verbinding en samenwerking met het veiligheidsdomein. De gemeente werkt vanuit de principes van het IJslandse preventiemodel, gericht op een positieve leefomgeving waarin jongeren gezond, veilig en kansrijk opgroeien, zonder middelengebruik en crimineel gedrag.

De centrale ambitie van de gemeente heeft als implicatie dat er een verschuiving plaatsvindt van specialistische ondersteuning naar ondersteuning door het wijkteam en (van ondersteuning door het wijkteam) naar de sociale basis.



Inkoop en bekostiging

Inrichting zorgaanbod

De regio IJsselland (incl. Zwolle) maakt binnen het ondersteuningsaanbod voor jeugd onderscheid tussen *specialistische* en *niet-specialistische* jeugdhulp. Specialistische jeugdhulp, zoals de behandeling van psychische problemen en stoornissen, wordt aangeboden via gecontracteerde aanbieders. Specialistische hulp kan ambulante jeugdhulp zijn (individueel of in groepsverband) of wonen/verblijf. Niet-specialistische jeugdhulp, zoals bijvoorbeeld alle ondersteuning die in het voorliggend veld gedaan wordt en vrij-toegankelijk is, wordt in Zwolle uitgevoerd door het Sociaal Wijkteam en door partijen in het voorliggend veld, zoals welzijn, jongerenwerk of sportverenigingen.

Inkoop specialistische jeugdhulp geschiedt via de RSJ

Het Regionaal Serviceteam Jeugd (RSJ) IJsselland voert de inkoop van specialistische jeugdhulp voor de gemeente Zwolle uit. Zij hebben recent het inkooptraject afgerond; per 1 januari 2023 is de specialistische jeugdhulp opnieuw gecontracteerd.

De nieuwe inkoopprocedure omvatte negen percelen² waarop aanbieders zich konden inschrijven. Voor één perceel ("Ambulant individueel – GGZ 2") mocht een beperkt aantal (5) aanbieders zich inschrijven. Voor de andere percelen zijn geen maxima gesteld en werd de Europese openbare procedure

gevolgd voor Sociale en andere specifieke diensten (SAS). Aanbieders werden o.a. beoordeeld op basis van hun plannen om aansluiting te vinden bij de transformatie doelen van de regio. In totaal heeft het RJS 146 aanbieders gecontracteerd.

Financieringswijze

Het RSJ gebruikt inspanningsgerichte bekostiging (P*Q bekostiging) voor alle gecontracteerde partijen (uitgezonderd het perceel 'voorzieningsfinanciering'). Binnen deze systematiek factureren aanbieders de inzet op basis van daadwerkelijk gemaakte uren nadat het traject is afgerond. De toegangsmedewerker stelt het maximale budget voor het traject vast voorafgaand aan het traject met behulp van een rekentool. In afstemming met jeugdige/gezin bepaalt de toegangsmedewerker daartoe eerst het te behalen resultaat en wat daarvoor nodig is. Dit kan herstelgerichte hulpverlening (heeft begin en eind) of duurzame hulpverlening (kan meerdere jaren duren) zijn. Op basis van de intensiteit van de benodigde hulpverlening en het vastgestelde uurtarief voor het opleidingsniveau dat nodig is om de benodigde hulp te verlenen, valt de hulpvraag in een schaal met een maximaal bedrag. Aanbieders hebben daarbinnen vrije keuze om de hulp in te richten.



1) Het Sociaal Wijkteam wordt volledig gefinancierd door de gemeente. Partijen in de sociale basis worden via subsidies deels door de gemeente gefinancierd.

2) Specialistische jeugdhulp, systeemaanbieder, ambulant individueel GGZ 1t/m 3, ambulant groepsaanbod, voorzieningsfinanciering (Multisysteem Therapie en Zeer Intensieve Traumabehandeling), wonen/verblijf, ernstige dyslexie

Vormgeving van de toegang

Vormgeving van de toegang

Toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp wordt op verschillende manieren verleend: de gemeentelijke toegang, de huisarts, de Gecertificeerde Instellingen en overige (medische) verwijzers. Deze actoren beslissen over het afgeven van de indicatie en maken een beoordeling van het type en de intensiteit van de aan te bieden hulp.

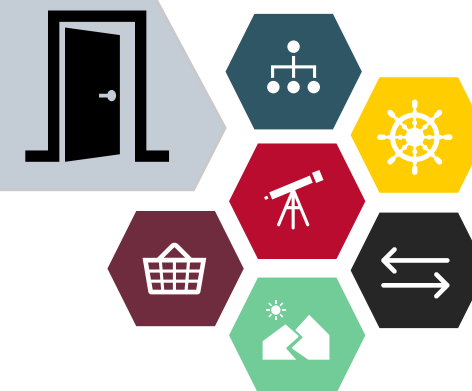
In Zwolle is het Sociaal Wijkteam (SWT) verantwoordelijk voor de gemeentelijke toegang en werkt in de uitvoering in vijf wijken. Het SWT is vormgegeven als een afdeling binnen de gemeente.

Iedereen van 0 tot 100 jaar met ondersteuningsvragen kan bij het SWT terecht. Door deze integrale focus kan het voorkomen dat kinderen of jongeren via een ondersteuningsvraag van (groot)ouders onder de aandacht komen. Niet alle ondersteuningsvragen gericht op jeugd komen dus direct bij SWT-medewerkers Jeugd binnen.

Het Sociaal Wijkteam is naast verwijzer ook verantwoordelijk voor het voeren van casusregie en levert bij lichte hulpvragen soms zelf begeleiding op gebied van maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp. Het streven is dat het SWT in de toekomst¹ 25% van de casussen die momenteel wordt doorverwezen zelf oppakt. Tot slot, houdt het Sociaal Wijkteam ook contact met aanbieders en werkt samen met organisaties in de sociale basis. Formeel lopen de contacten met de sociale basis via MO.

Het Sociaal Wijkteam is aanwezig op een aantal 'vindplaatsen', zoals op scholen (PO & VO), bij huisartsen en voorschoolse voorzieningen. Sinds 2019 is het SWT bij 80% van de huisartspraktijken aanwezig. In totaal gaat bijna 90% van de casussen eerst lang het Sociaal Wijkteam².

Regionaal is afgesproken³ dat er afstemming is met de lokale toegang (SWT in Zwolle) wanneer via gecertificeerde instellingen jeugdhulp wordt ingezet.



1) Op dit moment is dit nog niet het geval

2) Zie het rapport 'Sleutel voor Jeugdhulp' Onderzoek van de Rekenkamercommissie Zwolle voor de vormgeving van de gemeentelijke toegang

3) Zie <https://www.rsj-ijsselland.nl/jeugdbescherming> voor de afgesproken werkwijze

Organisatie en governance

Gemeente Zwolle

De gemeente is beperkt hiërarchisch georganiseerd, maar verdeeld over 26 afdelingen. Deze bestaan weer uit teams. Voor de uitvoering van de jeugdwet zijn drie afdelingen relevant: maatschappelijke ontwikkeling (MO, beleid) en het Sociaal Wijkteam (uitvoering) en in mindere mate veiligheid. Vanwege het streven naar integraliteit zijn de teams in MO langs de lijnen van thema's (in plaats van doelgroepen) georganiseerd. Recent is er een specifieke (en domeinoverstijgende) 'managementtafel jeugd' ingesteld, die eens per drie weken samenkomt. Hier zitten managers en teamleiders van de afdelingen MO, SWT, en veiligheid en directeur sociaal domein.

Intern werkt men met 'opdrachten', die een bestuurlijk en een ambtelijk opdrachtgever kennen met een ambtelijke opdrachtnemer. Vanwege de structuur van de organisatie, zijn opdrachten niet 'van boven naar beneden'. Het kan dus voorkomen dat de ene afdeling opdrachtgever is aan de andere, en een andere keer is dat omgekeerd.

Specialistische hulp

Voor de inkoop van specialistische hulp nemen de gemeenten in de regio deel aan een bedrijfsvoeringsorganisatie, de RSJ. Dit is een gemeenschappelijke regeling die voornamelijk geschikt is voor samenwerking op de uitvoering. De dagelijkse aansturing wordt door een regiomanager verzorgd. De wethouders van de gemeenten vormen het bestuur van de RSJ. Elk van hen heeft één stem, besluiten worden genomen bij meerderheid. De RSJ kent daarnaast een aantal organisatieonderdelen, zoals de inkoop, contractmanagement, etc.

Samenwerking in landschap

De samenwerking met andere partijen in het jeugdhulplandschap kent geen formele governance. De regionale bestuurlijke overleggen worden inhoudelijk voorbereid door het regionaal ambtelijk overleg en een aantal specifieke regionale werkgroepen.



Sturing en informatie

De doelen/maatschappelijke effecten waarop de gemeente stuurt

De bewegingen genoemd in de Hervormingsagenda (zie pagina 6) vormen de basis voor de sturingspraktijk. Deze overkoepelende bewegingen laten zich niet direct vertalen naar concrete, meetbare doelstellingen. Begin 2023 zijn er twee concrete doelstellingen gekozen: naar nul uithuisplaatsingen (ambulantisering) en naar nul verwijzingen naar aanbieders voor lichte ambulante hulp (van zwaar naar licht)*.

De sturingsstrategie

De bewegingen uit de Hervormingsagenda worden als vertrekpunt gebruikt voor de besluitvorming. In de praktijk lijkt er binnen de organisatie niet direct op deze bewegingen zelf of op de beoogde gevolgen van deze bewegingen gestuurd te worden. Mogelijk verandert dit nu er twee concrete doelstellingen zijn gekozen. Dat vraagt echter nog wel om een vertaling naar een strategie voor hoe de uitvoering vorm geeft en toegerust wordt om deze concrete doelstellingen te realiseren. Op dit moment zijn

deze strategieën nog niet uitgewerkt.

Beschikbare informatie en informatiegestuurd werken

In 2022 is het dashboard sturingsinformatie opgeleverd. Dit dashboard bevat informatie over o.a. aantal en type verwijzingen, zorgproductgroep, uitgaven (per client), stadsdelen, zorgaanbieders, zorgduur. Deze data komt uit het gegevensverkeer en vanuit de wijkteams.

De ambitie is om, via het dashboard, meer informatiegestuurd te gaan werken. De afgelopen jaren is nog niet op basis van informatie op specifieke kwantitatieve indicatoren gestuurd. Kwalitatieve informatie vanuit de uitvoering vond zijn weg naar beleid en omgekeerd door de korte lijnen tussen beleid en uitvoering (met name in afdeling SWT). De uitrol en ontsluiting van het dashboard breder in de organisatie staat gepland om voor de zomer van 2023 plaats te vinden.



Ontwikkelingen | uitgaven



Eén van de aanleidingen voor dit onderzoek is een stijging van de uitgaven van de jeugdhulp. In dit deel van de startfoto duiden we deze stijging.



In de afbeelding rechtsboven staat de ontwikkeling van de uitgaven aan specialistische jeugdhulp* in Zwolle weergegeven in de periode 2019-2022.



De totale uitgaven in 2022 zijn ruim 11 mln hoger dan in 2019. Dat is een stijging van 36%. Voor 2021 gaat het om 22% stijging ten opzichte van 2019.



De afbeelding rechtsonder geeft de ontwikkeling van de gecorrigeerde uitgaven weer in de periode '19-'22. De uitgaven zijn daarin gecorrigeerd op basis van de OVA (Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling) en op basis van de ontwikkeling van de tarieven van de RSJ.



De gecorrigeerde uitgaven zijn in 2022 23% hoger dan in 2019. De stijging is dus slechts beperkt te verklaren door stijging van de personele kosten.

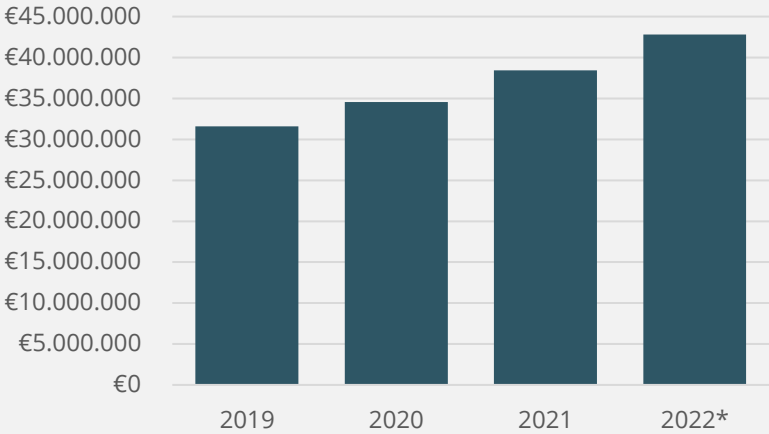


N.B. Vanaf dit punt zijn alle weergegeven uitgaven gecorrigeerd op basis van de index voor personele kosten op basis van OVA.

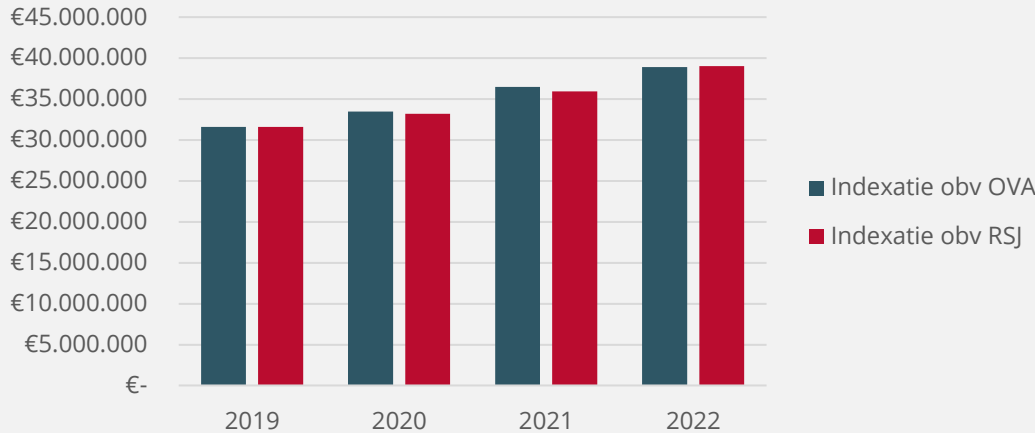
*Voor alle gegevens in dit hoofdstuk geldt dat ze afkomstig zijn uit het gemeentelijke dashboard. Dit betekent dat het alleen uitgaven voor maatwerktrajecten vanuit zorg in natura betreft (dus geen pgb's, maar ook niet de uitgaven aan wijkteams en sociale basis). Gegevens over 2022 zijn nog voorlopig.



Ontwikkeling totale uitgaven per jaar



Totale uitgaven na indexatie - Gecorrigeerd vanaf 2020





Ontwikkelingen | uitgaven per zorgvorm



In de figuur rechtsboven zijn voor de periode 2019-2022 de uitgaven uitgesplitst naar zorgvorm (ambulant, wonen, verblijf) en intensiteit (licht, midden, zwaar)*.



80% van alle uitgaven voor specialistische ondersteuning in 2022 kwamen voort uit ambulant midden, ambulant zwaar en verblijf zwaar. Alle zorgvormen hebben bijgedragen aan de stijging, maar niet in gelijke mate: ambulant steeg in de periode 2019 – 2022 met 35%, wonen met 66% en verblijf met 34%. Van de totale stijging kwam 51% voor rekening van ambulante hulp, 15% voor wonen, en 34% voor verblijf.

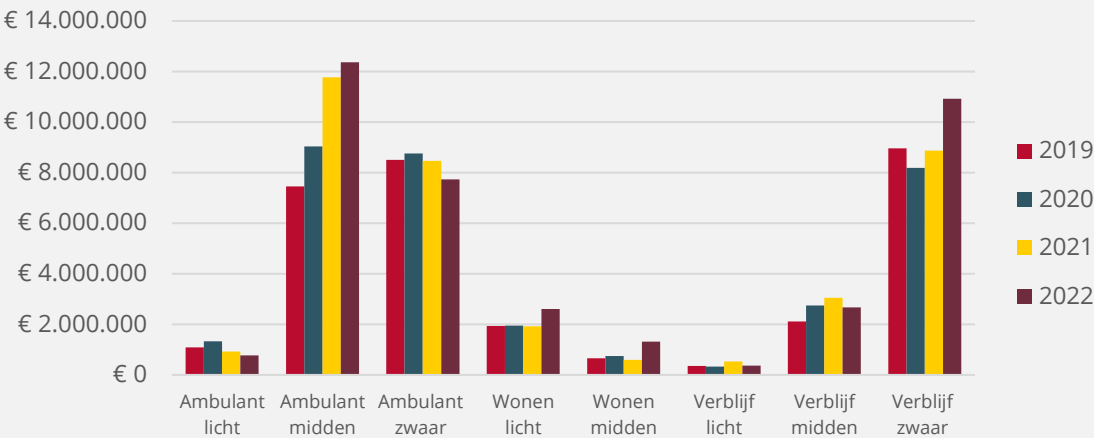


In de pagina's hierna kijken we naar verschillende (mogelijke) drijvers van de stijging van de kosten. Daarbij zijn vier mogelijkheden:



- het aantal jeugdigen (per zorgvorm)
- De gemiddelde kosten per jeugdige. Dit valt weer uiteen in
 - de intensiteit van hun zorg
 - de duur van de trajecten
 - de tarieven die gehanteerd worden

Totale uitgaven per type zorgvorm en intensiteit





Ontwikkelingen | aantallen jeugdigen



In de afbeelding rechtsboven is de ontwikkeling van het aantal *jeugdigen* met hulp weergegeven in de periode 2019-2022. Te zien is dat deze aantallen enigszins fluctueren. Het aantal jeugdigen met hulp is in 2022 nauwelijks gestegen in vergelijking tot 2019.



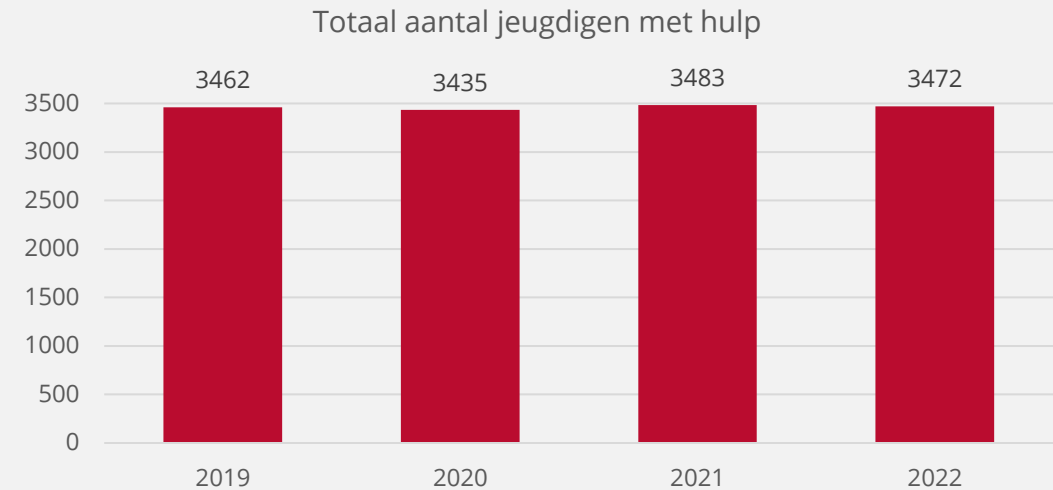
In deze periode is de daling of stijging van jeugdigen met hulp van jaar tot jaar niet hoger dan 1.5%.



Door de ontwikkeling van de uitgaven en het aantal jongeren in hulp te combineren, kunnen we aangeven in welke mate de stijging voortkwam uit het aantal cliënten.



In de periode 2019-2022 zijn de gemiddelde uitgaven per client met 23% gestegen. Dat is hetzelfde percentage als voor de gecorrigeerde uitgaven. Over de hele linie komt alle stijging van de uitgaven voort uit de gemiddelde stijging van de kosten per jeugdige.





Ontwikkelingen | uitgaven per jeugdige



In het figuur rechtsboven is het aantal jeugdigen in de periode 2019 – 2022 weergegeven, uitgesplitst naar zorgvorm en intensiteit. Binnen de zorgvormen en intensiteiten zien we grotere verschuivingen:



Het aantal jeugdigen in ambulant licht en zwaar nemen aanzienlijk af, ten faveure van ambulant midden en mogelijk ook van eigen inzet SWT*. Ook neemt het aantal jeugdigen in verblijf zwaar af, ten faveure van verblijf licht. **Er lijkt op basis hiervan dus een beweging van zwaar naar licht gaande**.**



In de afbeelding rechtsonder zijn de gemiddelde uitgaven per cliënt weergegeven voor de periode 2019 – 2022, uitgesplitst naar zorgvorm en intensiteit***. Dan ontstaat er een meerduidiger beeld ten opzichte van de vorige pagina:

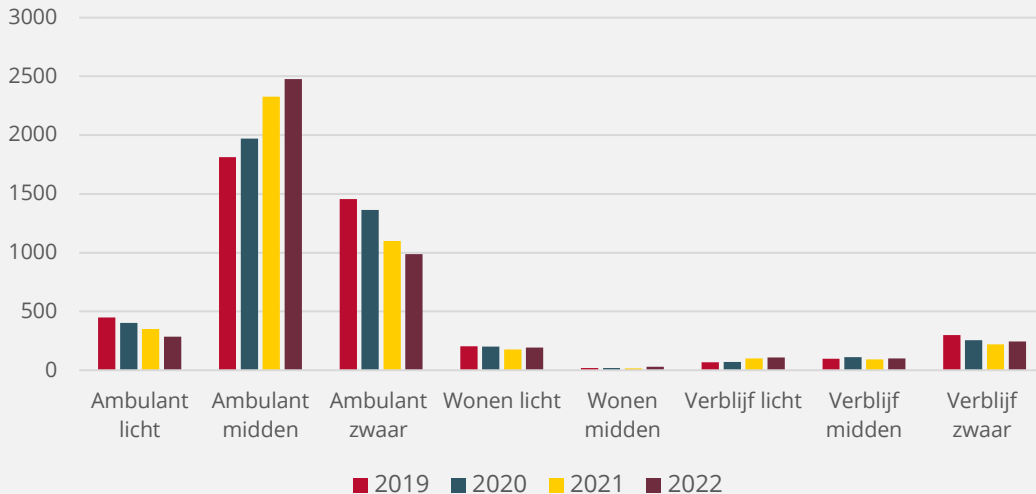


- De verandering van de uitgaven voor ambulant licht (daling) en midden (stijging) en verblijf licht (stijging) komen vooral door de ontwikkeling van het aantal jeugdigen.
- De veranderingen voor wonen licht, verblijf midden en verblijf zwaar (allen stijging) komen voort uit de gemiddelde uitgaven per jeugdige.
- Voor ambulant zwaar en wonen midden is het een combinatie van beide factoren.

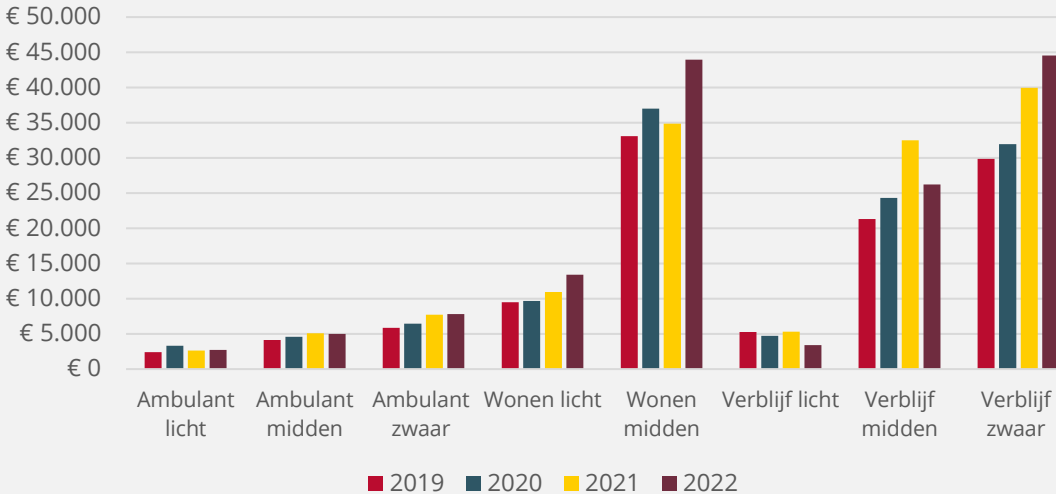


*Op dit moment zijn er nog geen cijfers voor de ontwikkeling van de eigen inzet SWT
** Of deze hypothese overeenkomt met de patronen op clientniveau zou getoetst moeten worden
***Dit is verkregen door de uitgaven per zorgvorm op pagina 14 te delen door het aantal jeugdigen op deze pagina.

Ontwikkeling van aantal jeugdigen per zorgvorm en intensiteit



Gemiddelde uitgaven per cliënt per zorgvorm en intensiteit



Ontwikkelingen | uitgaven per jeugdige en zorgduur

De vervolgvraag is of de stijging van de uitgaven per jeugdige voor de betreffende zorgvormen op haar beurt weer voortkwam uit de intensiteit, duur, en/of tarief.

In de figuur rechtsonder is de gemiddelde trajectduur per zorgvorm en intensiteit weergegeven. In de periode 2019 - 2021 is deze nagenoeg gebleven. In 2022 is de zorgduur fors gestegen ten opzichte van 2021. De oorzaak hiervan kan een administratieve opschoning in 2022 zijn, waarbij een aantal jongeren die al lang in het systeem voorkwamen, maar niet daadwerkelijk hulp kregen, in dat jaar meegeteld hebben voor de gemiddelde zorgduur*. Nemen we 2022 mee, dan kleurt dit de uitkomsten daarom enorm. We beperken ons daarom tot de periode 2019-2021. ter referentie hebben we rechtsboven de gemiddelde uitgaven per cliënt weergegeven (zelfde figuur als op de vorige pagina).

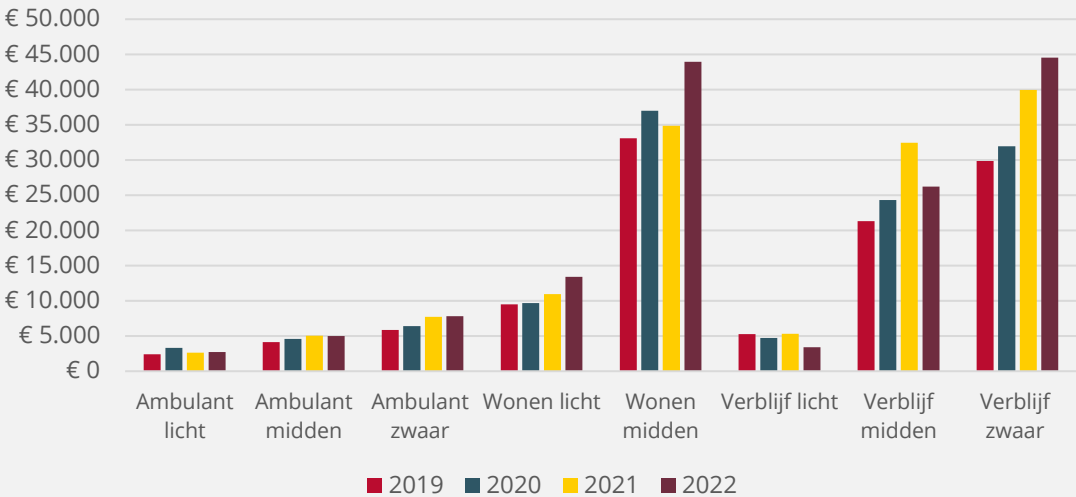
De stijging van de gemiddelde uitgaven per jeugdige voor ambulante zwaar, wonen licht en verblijf zwaar, komt hoofdzakelijk of geheel voort uit een stijging van de combinatie van intensiteit en tarief (op basis van de gegevens niet nader uit te splitsen). Voor wonen midden en verblijf midden is het een combinatie van de duur en intensiteit / tarief.

Hiervoor zijn verschillende mogelijke verklaringen, zoals een verschuiving van jeugdigen tussen zorgvormen (minder voor de hand liggend, omdat het de zwaardere intensiteiten betreft), *upcoding*, of een bovengemiddelde stijging van de tarieven. Op basis van alleen een kwantitatieve analyse is niet te achterhalen welke verklaring het meest voor de hand ligt.

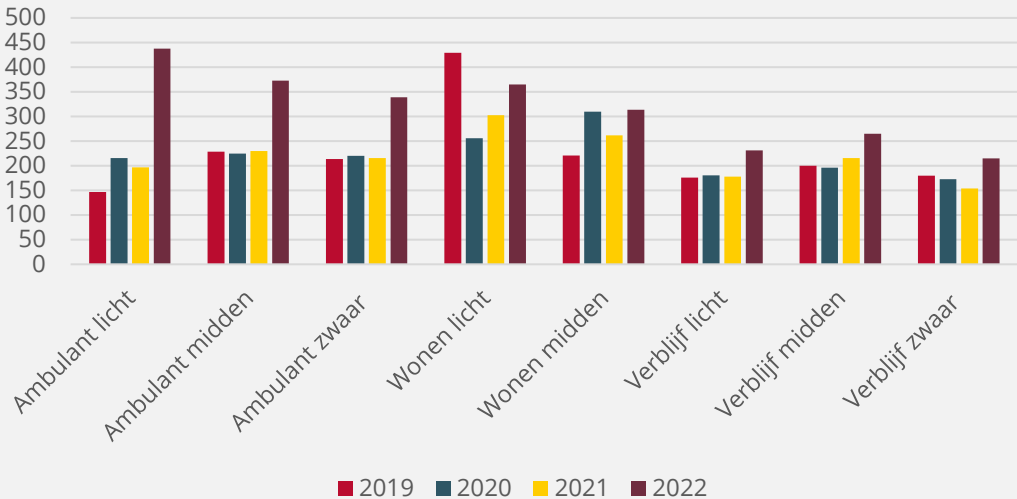
*Het grootste deel van de trajecten Ambulant licht, betreft dyslexiezorg. Een deel van de stijging van de gemiddelde zorgduur vloeit potentieel voort uit trajecten die door corona stil zijn komen te vallen en in later zijn opgepakt.



Gemiddelde uitgaven per cliënt per zorgvorm en intensiteit



Gemiddelde trajectduur per zorgvorm en intensiteit





Ontwikkelingen | verwijzer



In de afbeelding rechtsboven is het aantal verwijzingen weergegeven, per verwijzer tussen 2019-2022. In deze periode is een lichte daling te zien van het totale aantal verwijzingen.



Het totaal aantal verwijzingen is tussen 2019-2022 gedaald met 9%. De verwijzingen van de huisarts zijn het meest gedaald met 29%.



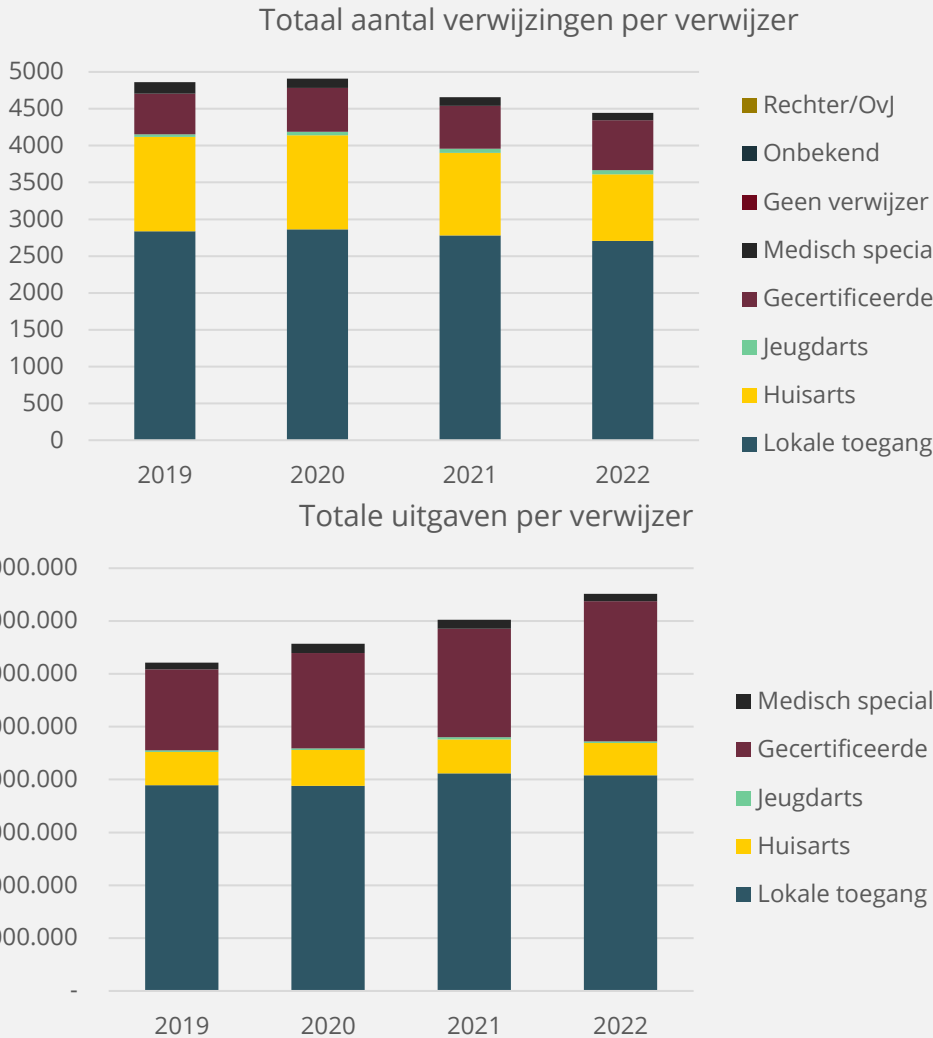
In de afbeelding rechtsonder zijn de totale *uitgaven* aan jeugdhulp tussen 2019-2022 te zien, uitgesplitst naar verwijzer.



De grootste stijging is te zien bij hulp waarbij verwezen is door de Gecertificeerde Instellingen (GI's). De totale uitgave voor hulp na verwijzing van GI's zijn tussen 2019 en 2022 gestegen met 90%. 68% van de stijging van de gecorrigeerde uitgaven komt voort uit de stijging bij de GI's*.



*Potentiële verklaring zou kunnen dat zijn via het Wpb in 2022 netto 70 extra jeugdigen met Verblijf of Wonen erbij zijn gekomen.



Ontwikkelingen | Verwijzingen van Gecertificeerde Instellingen



In de afbeelding rechtsboven zijn de uitgaven naar verwijzingen van Gecertificeerde Instellingen te zien tussen 2019-2022, uitgesplitst naar zwaarte.



De stijging bij de GI's doet zich in alle zwaartecategorieën voor, maar hoe lager de intensiteit, hoe groter de toename.



In de figuur rechtsonder is de ontwikkeling van de zorgduur weergegeven voor trajecten waarbij verwezen is door een GI, uitgesplitst naar intensiteit. Ook hier geldt:



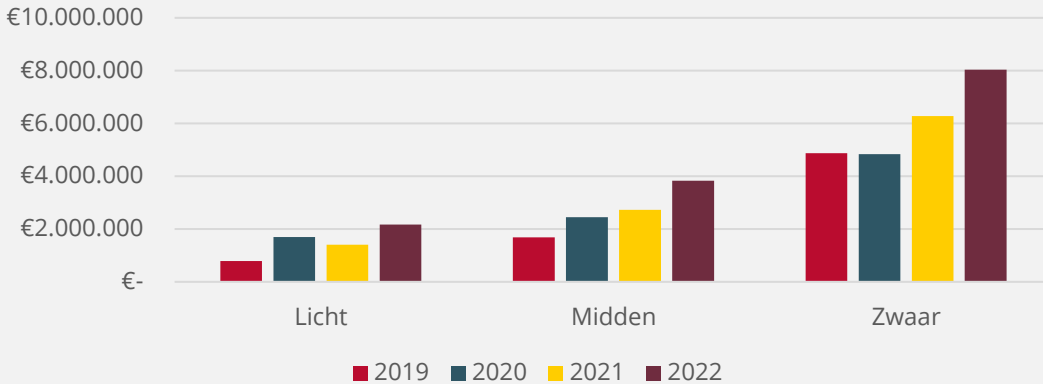
De zorgduur neemt voor alle intensiteiten toe, maar hoe lager de intensiteit, hoe groter de toename van de zorgduur.



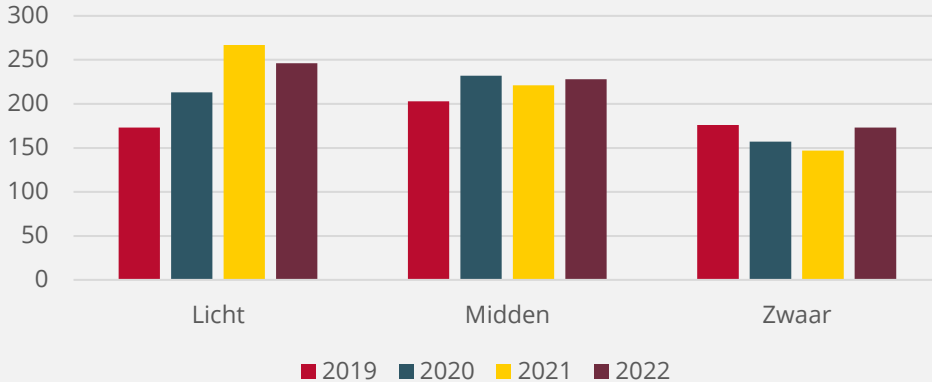
Conclusie | er zijn verschillende drijvers van de stijging van de uitgaven, die per zorgvorm en intensiteit verschillen. Er lijkt in elk geval sprake van een beweging van zwaar naar licht, in lijn met de beleidsdoelen. Deze is zichtbaar bij zowel ambulant als verblijf. Daarnaast is er een stijging van de uitgaven per jeugdigen die hoofdzakelijk is terug te voeren op een stijging van de combinatie van intensiteit / tarief. Hiervoor zijn verschillende mogelijke verklaringen. Een groot deel van de stijging komt voort uit verwijzingen door GI's. Daar is wel sprake van een toename van de zorgduur.



Uitgaven verwijzingen van Gecertificeerde instellingen per intensiteit



Zorgduur verwijzingen van Gecertificeerde instellingen per intensiteit



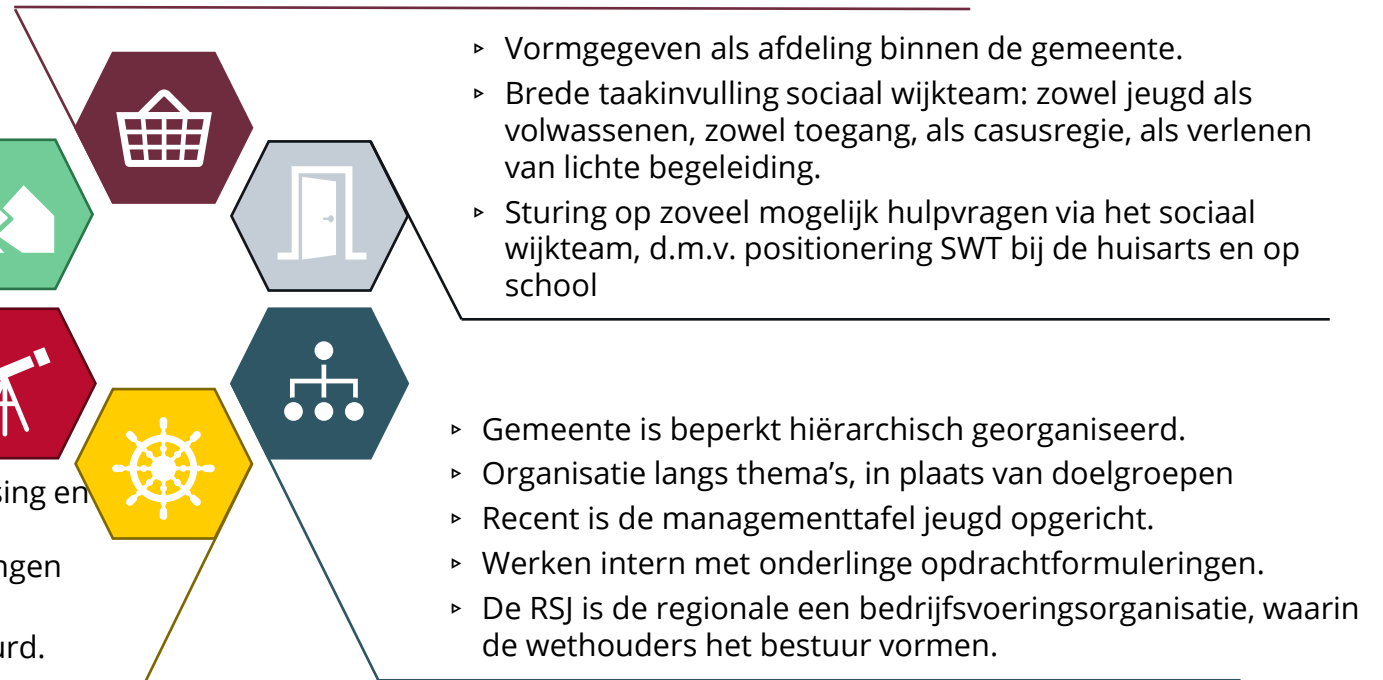
Samenvatting van keuzes

- Onderscheid naar ouders, sociale basis (incl. welzijn), wijkteams, specialistische hulp en school.
- Stevige focus op de sociale basis, beoogde verschuiving vanuit maatwerkvoorzieningen.

- Voorveld (sociale basis) lokaal ingekocht*, specialistische hulp regionaal ingekocht. Ambulant (individueel/groep) of wonen/verblijf. Duurzame en herstelgerichte hulp.
- Inkoopwijze: subsidiëring (lokaal), open house (8 profielen regio, 146 aanbieders) en aanbesteding (1 profiel, 5 aanbieders).
- Financiering specialistisch: pxq met individueel maximum.

- Lokale hervormingsagenda vormt de primaire visie op de jeugdhulp
- Deze bestaat uit één centrale doelstelling en vier meer specifieke bewegingen.
- Bewegingen gericht op normaliseren, integraal benaderen en collectief organiseren.

- Hervormingsagenda fungeert als leidraad voor aanpassing en formulering van beleid en uitvoering. Maar er is geen vertaalslag van de bewegingen naar concrete doelstellingen gemaakt
- Gemeente werkt tot dusverre beperkt informatiegestuurd.
- Sinds kort twee kwantitatieve indicatoren als vertaalslag van de centrale doelen.



Deventer | overeenkomsten en verschillen met Zwolle met betrekking tot het lokale jeugdstelsel



De grondslag voor het jeugd beleid in Deventer is de visie 'Van wieg naar werk'. Deze visie bestaat sinds 2010. Het beleidskader heeft afgezien van kleine wijzigingen/nuances geen grote veranderingen gekend in de afgelopen jaren. Deventer kent een sterke focus op preventie en draag actief uit dat de primaire verantwoordelijkheid voor het veilig en gezond opgroeien van jeugdigen bij ouders zelf ligt.



Gemeente, onderwijs-, zorg- en welzijnspartijen vormen samen de jeugd(hulp)keten waarin ze intensief samenwerken en de lijnen met elkaar kort zijn. Deventer is daarnaast groot voorstander van nauw contact met al deze partijen en doet veel aan relatiemanagement.



Deventer kent de zelfde inkoop- en bekostigingssystematiek als Zwolle. Vier keer per jaar zijn er gesprekken tussen de gemeente en de 10 aanbieders die de meeste specialistische jeugdhulp verlenen



Toegang loopt via Team Toegang Jeugd, en via GI's, huisartsen en medisch specialisten. Medewerkers team Toegang zijn sinds 2022 grotendeels in dienst van de gemeente, met specialistische flexibele schil die in leendienst is. Zij maken gebruik van het afwegingskader Gebruikelijke Hulp.



Deventer kent als gemeente een programma structuur met 12 programma's. 'Jeugd en onderwijs' is een van de programma's. Hieronder valt het beleid voor onderwijs (incl. huisvesting), jeugdhulp en gezondheidszorg, welzijn, preventie.



De aandachtspunten en karakteristieken van de vraag naar jeugdhulp zijn sinds 2010 in kaart gebracht met de monitor Jeugd in Beeld. Sinds 2015 voornamelijk 'zwarte cijfers' binnen jeugd gehad.



Deventer kent de afdeling kennis en ontwikkeling, dat een dashboard onderhoudt en doorontwikkelvragen uitwerkt. Op basis van die gegevens wordt intern regelmatig naar de opvallende zaken en trends gekeken. Toegangs- en beleidsmedewerkers bespreken deze met aanbieders en GI's en andere samenwerkingspartijen. Ook vindt sturing deels plaats op basis van kwantitatieve informatie uit de backoffice.

Verschillen Deventer en Zwolle



Deventer en Zwolle kennen overeenkomsten op het gebied van:

- ▶ **Inkoop en bekostiging.** Beide steden zijn onderdeel van het RSJ en kennen dezelfde inkoopsystematiek en bekostiging van het midden- en topsegment van jeugdhulp.
- ▶ **Visie op jeugdhulp.** In beide steden is er een grote rol voor preventie en ondersteuning door de sociale basis/het voorveld (in Deventer heet dit het 'normale leven') in de visie op jeugdhulp.
- ▶ **Rol en organisatie van Sociaal Wijkteam.** De medewerkers van het sociaal wijkteam, waaronder medewerkers van Team Toegang Jeugd, zijn grotendeels in dienst bij de gemeente. Naast hun rol in de gemeentelijke toegang verlenen zij zelf laagdrempelige hulp.

Deventer en Zwolle kennen verschillen op het gebied van:

- ▶ **Stabiliteit beleid.** Deventer kent sinds 2010 één stabiele beleidsvisie op jeugd. Deze visie wordt breed gedragen door alle samenwerkingspartijen. De visie van Zwolle is in 2018 geïntroduceerd en is nog meer in ontwikkeling.
- ▶ **Visie op jeugdhulp.** Hoewel in beide gemeenten 'normaliseren' en/of demedicaliseren onderdeel zijn van de visie op jeugdhulp is dit binnen Deventer nadrukkelijker geborgd in de uitvoering. Zo stelde de gemeente Deventer het afwegingskader 'Gebruikelijke Hulp' op. Dit afwegingskader geeft Team Toegang Jeugd een formele ondersteuning wanneer zij inschatten dat de ondersteuningsvraag met eigen mogelijkheden of probleemoplossend vermogen van ouders en jeugden opgelost kan worden en ze dus geen toewijzing specialistische jeugdhulp verstrekken.
- ▶ **Intensieve samenwerking en communicatie met andere partijen.** In Deventer vormen gemeente en andere partijen (zorg, onderwijs, welzijn) een netwerkorganisatie met korte lijnen tussen partijen en veel onderling contact. Wanneer gemeente of een van de andere partijen bijzondere ontwikkelingen waarneemt (op basis van gegevens of ervaringen/ horen-zeggen) gaan ze direct het gesprek met elkaar aan.
- ▶ **Monitoring.** Deventer monitort al meerdere jaren. Deze gegevens worden met name achteraf gebruikt om ontwikkelingen te duiden. Daarnaast vormen ze wel de basis om met verschillende partijen in gesprek te gaan.
- ▶ **Sturing vanuit backoffice.** In Deventer vertolkt de backoffice een actieve rol in sturing. Zij hebben voorafgaand aan een ondersteuningstraject zicht op (verwachte) kosten, monitoren deze en sturen actief bij. Lijnen met backoffice zijn voor zowel toegang en aanbieders kort

Verschillen Deventer en Zwolle | uitgaven



In de afbeelding rechtsboven staan de totale uitgaven voor jeugdhulp uitgesplitst naar type jeugdhulp in Zwolle en Deventer in de periode 2019-2022*. De totale uitgaven van Zwolle zijn in significant Zwolle hoger dan van Deventer. Ook is te zien dat de totale uitgaven in Zwolle meer zijn gestegen in deze periode dan in Deventer.

De uitgaven voor jeugdhulp zijn in Zwolle sterker gestegen dan in Deventer: 28% groep in de periode 2019 – 2022 tegenover 18% groei.

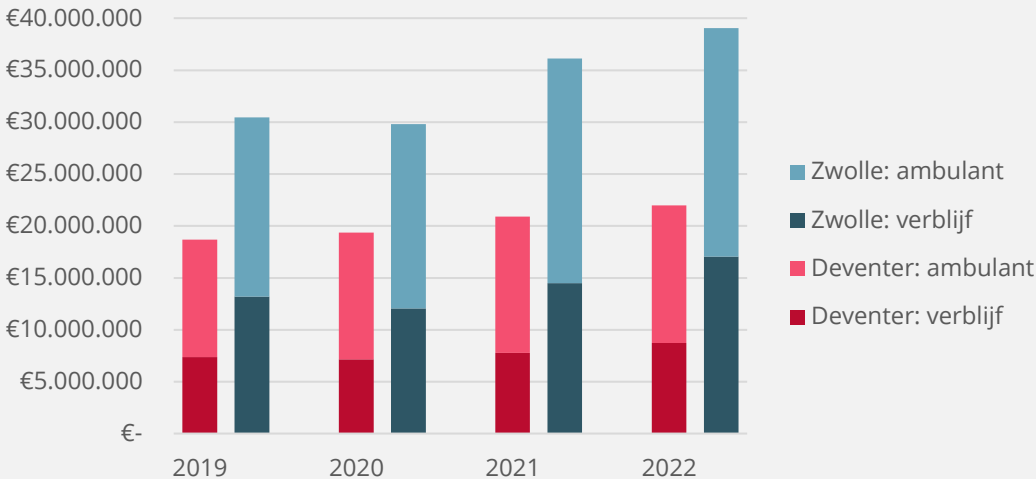
Zwolle en Deventer zijn natuurlijk niet even groot. Voor een goede onderlinge vergelijking delen we de uitgaven door het aantal jeugdigen in de gemeente (dus ongeacht of deze hulp krijgen of niet). Dit is in de afbeelding rechtsonder weergegeven.

De uitgaven per inwoner (<18 jaar) zijn in Zwolle hoger dan in Deventer. Dit varieert per jaar tussen de 13% en 29% en is gemiddeld 22%.

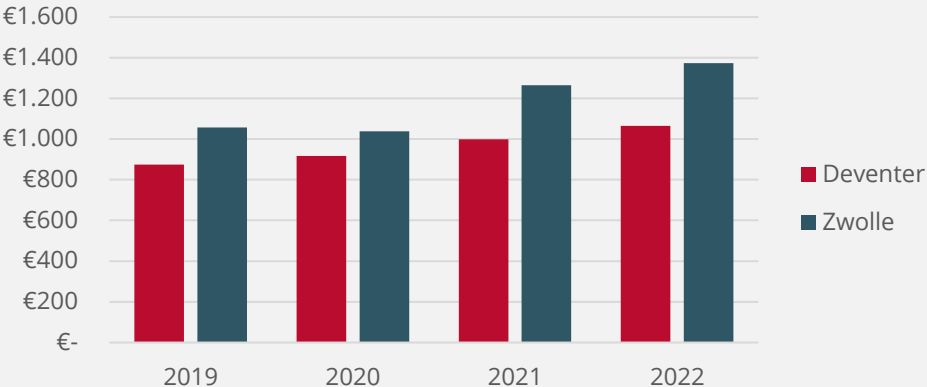
De hogere uitgaven per inwoner <18 jaar in Zwolle kunnen twee oorzaken hebben: 1) een groter aandeel van de jongeren in Zwolle krijgt jeugdhulp en/of 2) de hulp aan jongeren is in Zwolle gemiddeld duurder.

*De gegevens gebruikt voor deze vergelijking geldt zijn afkomstig uit de Regionale IJssellandse Monitor voor de uitgaven en het aantal jongeren met jeugdhulp. Dit betekent dat er verschillen kunnen zijn met de data uit het gemeentelijke dashboard. De uitgaven zijn gecorrigeerd op basis van de OVA.

Uitgaven aan jeugdhulp naar gemeente en jaar



Uitgaven per inwoner (<18 jaar)



Verschillen Deventer en Zwolle | (uitgaven per) jeugdige(n)



De afbeelding rechtsonder geeft de ontwikkeling van het aantal en het aandeel van jongeren met jeugdhulp weer in Zwolle en Deventer tussen 2019-2022**.



In Zwolle is het aandeel jeugdigen in jeugdhulp op het totaal aantal jeugdigen iets hoger dan in Deventer. Dit verschil is gemiddeld 9%, maar neemt over de jaren toe van een kleine 7% naar ruim 11%,



In de afbeelding rechtsonder staan de gemiddelde uitgaven per jeugdige – uitgesplitst naar zorgvorm- weergegeven.



De gemiddelde uitgaven per jeugdige in jeugdhulp zijn in Zwolle eveneens hoger. Dit verschil is gemiddeld 12%, maar varieert sterk: van 4% in 2020 naar zo'n 16% in de jaren erna. Voor verblijf in het bijzonder zijn de uitgaven per jeugdige in Zwolle tot 2020 (aanzienlijk) lager, vanaf dat jaar aanzienlijk hoger.

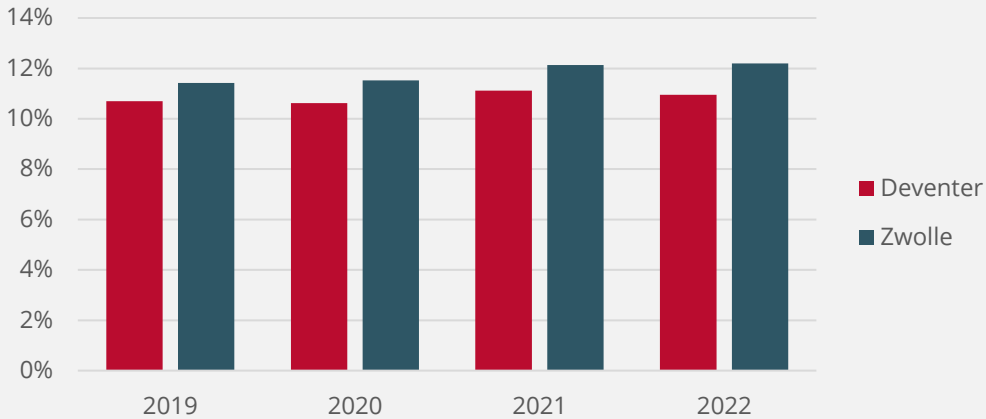


Dit leidt ons tot de volgende conclusie van de onderlinge vergelijking:

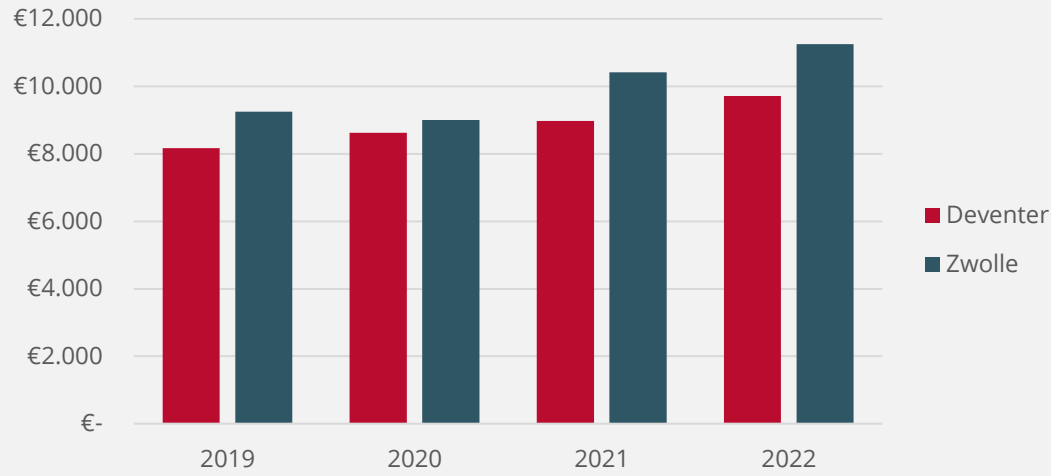
Conclusie | De uitgaven per jeugdige inwoner zijn in Zwolle hoger dan in Deventer. Dit wordt verklaard door een combinatie van een groter aandeel van de jeugdigen dat jeugdhulp krijgt en hogere uitgaven per jeugdige in jeugdhulp. Beide onderdelen stegen in Zwolle gemiddeld harder dan in Deventer.

** Voor het aantal jeugdigen van 0-18 woonachtig in de gemeente is data van CBS gebruikt

Aandeel jongeren in jeugdhulp op totaal



Uitgaven per jeugdige in jeugdhulp



Inhoudsopgave

-  1. Context en aanleiding
-  2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel
-  3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking
-  4. Interventies en hun kenmerken
-  5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie
-  6. Conclusies en aanbevelingen

Inleiding op dit hoofdstuk



Dit hoofdstuk beschrijft op welke drie niveaus de gemeente hun invloed uit kan oefenen om hun doelen te realiseren



In het vorige hoofdstuk hebben we een feitelijk beeld geschetst van het jeugdhulpstelsel in Zwolle met op pagina 21 een samenvatting van de stelselkeuzes die in Zwolle binnen Jeugd gemaakt zijn.



Dit hoofdstuk maakt inzichtelijk op welke niveaus de gemeente keuzes kan maken (en dus kan sturen) om hun doelen te bereiken. We maken hier onderscheid tussen drie niveaus:

- de gemaakte stelselkeuzes en de prikkels die daaruit voortkomen; en of zij mee dan wel tegenwerken;
- de benodigde randvoorwaarden en of daar al wel of nog niet of beperkt aan voldaan is;
- de beheersmaatregelen van ongewenste neveneffecten van de stelselkeuzes en of zij al wel of nog niet ingericht zijn.



In het vervolg kijken we naar welke keuzes op deze niveaus bevorderend of juist belemmerend werken (bijv. wanneer specifieke randvoorwaarden of beheersmaatregelen afwezig zijn). We beschouwen deze in relatie tot twee overkoepelende doelen van Zwolle:

- **Inhoudelijk:** elk kind gezond, veilig en kansrijk te laten opgroeien in Zwolle en waarbij inwoners steeds vaker en makkelijker oplossingen vinden dichtbij: thuis, op school en in de wijk
- **Financieel:** de gemeente heeft grip op de uitgaven aan jeugdhulp.



Prikkels die voortkomen uit stelselkeuzes



	Stelselkeuzes die de gemeente maakt resulteren in de volgende prikkels die bevorderend zijn voor het behalen van de doelen:	Stelselkeuzes die de gemeente maakt resulteren in de volgende prikkels die belemmerend zijn voor het behalen van de doelen:
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none">▶ Beleidsmatige focus op sociale basis. De gemeente heeft een sterke focus op de rol van de sociale basis in het voorzien van hulp dichtbij de jeugdigen.▶ Concrete indicatoren. Twee concrete indicatoren worden gebruikt om de verschuiving van zware naar lichte hulp en de verschuiving naar ambulante hulp te monitoren.▶ integraal werkend Sociaal Wijkteam en beleid. Het Sociaal Wijkteam is als afdeling opgenomen in de gemeente en zitten samen aan tafel met beleid.▶ Positionering van het Sociaal Wijkteam. Het SWT is onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Medewerkers van SWT werken op verschillende plekken, zoals op scholen en huisartsen, waardoor veel ondersteuningsvragen via de gemeente komen.	<ul style="list-style-type: none">▶ Beperkte mate van informatiegedreven sturing. Sturingsinformatie vormt in de praktijk beperkt de basis voor te maken keuzes. Hierdoor bestaat het risico dat de sturing te weinig gericht plaatsvindt. De gemeente Zwolle zet met de ontwikkeling van het dashboard sturingsinformatie stappen in de goede richting.
Financieel	<ul style="list-style-type: none">▶ Rol van het Sociaal Wijkteam. Niet de aanbieder maar de gemeentelijke toegang legt de intensiteit vast. Daarnaast is het SWT niet alleen verantwoordelijk voor de toegang maar biedt ook af en toe ondersteuning (eigen inzet). Tot slot houdt de gemeentelijke toegang een vinger aan de pols van door het voeren van casusregie.	<ul style="list-style-type: none">▶ Veel aanbieders door open house inkoopprocedure. Het hebben van veel aanbieders maakt dat sturen op aanbod een aanbieders complexer is.▶ Inspanningsbekostiging. Omdat de gemeente jeugdhulp financiert op basis van geleverde uren kan bij aanbieders een prikkel ontstaan om meer zorg te bieden dan nodig (productieprikkel). De gemeente heeft hier een belangrijke beheersmaatregel voor ingericht, namelijk een budget/trajectplafond zie ook pagina 30.

Benodigde randvoorwaarden voor de gewenste bewegingen



	De gemeente heeft voldoende aandacht voor de volgende benodigde randvoorwaarden om de doelen te behalen:	De gemeente heeft niet voldoende aandacht voor de volgende benodigde randvoorwaarden om de doelen te behalen:
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none">▶ Verbinden van verschillende domeinen en actoren. In verschillende initiatieven en pilots worden verschillende domeinen en actoren bij elkaar gebracht zodat ze elkaar taal begrijpen en beter samenwerken.▶ Eigenaarschap van sociale basis. Normalisering van hulpvragen vereist eigenaarschap van de sociale basis.▶ Kennis en inzicht over alternatieven bij SWT. De gemeentelijke toegang is op de hoogte van alternatieve routes bij hulpvragen,▶ Investerings in vakmanschap professionals. De gemeente doet de nodige investeringen ter bevordering van het vakmanschap van de professionals, zodat zij leren om in samenspraak met gezinnen de behoefte achter de hulpvraag te identificeren. Op basis daarvan kunnen zij een effectievere (en soms bredere) oplossing inzetten. Door zo beter passende en duurzame oplossingen te komen, bevorderen ze de beweging.	<ul style="list-style-type: none">▶ Sturing op inhoud. De sociale basis kent veel inhoudelijke alternatieven die zich flexibel opstellen. Er bestaat een verschillend beeld over de mate waarop het lukt om op de inhoud van hun aanbod te sturen versus de mate waarin partners in de sociale basis met name vanuit hun eigen institutionele opdracht werken.▶ Aansluiting met Bestaanszekerheid. Er is nog relatief weinig verbinding met bepaalde relevante terreinen (bijv. Bestaanszekerheid). Dit is noodzakelijk om werkelijk integraal te kunnen werken.▶ Kennis en inzicht bij ander actoren (scholen, huisarts, etc.). Alvorens actoren andere oplossingen zoeken in plaats van jeugdzorg dienen zij inzicht te hebben over alternatieven. Hier kan nog winst geboekt worden.▶ Monitoring. Hoewel de gemeente snelle stappen zet in het ontwikkelen van het dashboard en keuze van twee centrale indicatoren, is de beschikbaarheid van (kwantitatieve, financiële) sturingsinformatie nog beperkt geïntegreerd in de processen.
Financieel	<ul style="list-style-type: none">▶ Goede analyse van de hulpvraag en benodigde (intensiteit) hulp. De gemeentelijke toegang voert passende analyse uit, waarbij goed naar de context en alternatieven gekeken wordt. Dit voorkomt escalaties en overbehandeling.▶ Aangepaste Verordening Jeugd*. Waar expliciet in staat welke vormen van ondersteuning, hulp of zorg kunnen worden verkregen op grond van de wettelijke kaders. Dit kan het SWT steun bieden om niet zwaarder in te zetten dan zij nodig achten.	<ul style="list-style-type: none">▶ Capaciteit Sociaal Wijkteam. De capaciteit van het sociaal wijkteam is nog niet uitgebreid en mogelijk onvoldoende in balans om de ambitie van 25% eigen inzet waar te maken.▶ Financiering voor maatwerk. Voor alternatieve oplossingen dient het Sociaal Wijkteam voldoende financiering tot haar beschikking te hebben voor maatwerk. Dit is nu niet het geval.

*De gewijzigde verordening bestaat tot op heden nog niet, maar is in ontwikkeling.

Beheersmaatregelen op ongewenste effecten van stelselkeuzes



	De gemeente heeft voldoende beheersmaatregelen van ongewenste neveneffecten van stelselkeuzes ingericht:	De gemeente heeft onvoldoende beheersmaatregelen van ongewenste neveneffecten van stelselkeuzes ingericht:
Inhoudelijk	<ul style="list-style-type: none">▸ Verbinden van verschillende domeinen en actoren. In verschillende initiatieven en pilots worden verschillende domeinen en actoren bij elkaar gebracht zodat ze elkaar taal begrijpen en beter samen werken.▸ Centrale besluitvorming. In een horizontaal georganiseerde organisatie waar met veel domeinen samen aan een opgave gewerkt wordt, is het belangrijk dat er een gremium is voor de overkoepelende/centrale besluitvorming. De nieuw ingestelde managementtafel jeugd heeft de potentie om deze functie te vervullen.	<ul style="list-style-type: none">▸ Een gezamenlijke governance / platform met aanpalende terreinen.. De gemeente onderkent het belang van aanpalende terreinen (sport, onderwijs, etc.) om invulling te kunnen geven aan de transformatie. De belangen van deze partijen lopen alleen niet altijd parallel. Een gezamenlijke governance of platform kan helpen om het gesprek met elkaar het gesprek te voeren over hoe gezamenlijk invulling gegeven wordt aan de opgave.▸ Actief relatiemanagement. Aan de belemmeringen voor sturing op het aanbod als gevolg van het grote aantal aanbieders kan tegemoet gekomen worden door structureel met een selectie van strategisch belangrijke aanbieders in gesprek te gaan over de hervorming/transformatie en wat er nodig is om de gewenste beweging te maken. Onderdeel van actief relatiemanagement is dat sturing op de aanbieders vanuit beleid, de uitvoering en het rsj in het verlengde van elkaar liggen.
Financieel	<ul style="list-style-type: none">▸ Budget en/of trajectplafonds. De inspanningsbesteding (P*Q) gaat gepaard met een individueel trajectplafond. Daardoor wordt de prikkel om te ‘overproduceren’ bij de aanbieder <i>enigszins</i> weggenomen.	<ul style="list-style-type: none">▸ Actief relatiemanagement. Het structureel nauw in contact staan met aanbieders en GI's en daarmee ook de ingewikkelde gesprekken kunnen voeren (bijvoorbeeld over stapeling van zorg) of over opvallende zaken (bijvoorbeeld een jongere die al lang in zorg zit, maar waar geen verbetering plaatsvindt) kan bijdragen aan het beheersen van kosten.

Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen

Introductie op interventies



Voor zeven interventies maakten wij een beknopte factsheet en...

Op basis van documentanalyses en gesprekken met de projectleiders van elke interventie schetsten we voor zeven interventies een feitelijk beeld (factsheet). Hierin komen per interventie de volgende aspecten aan bod:

- **Werkwijze.** Wat wordt concreet anders gedaan in de interventie?
- **Doel.** Wat beoogt de interventie? Bijvoorbeeld: preventie, substitutie, meer maatwerk, meer integrale trajecten, etc.
- **Doelgroep.** Op wie richt de interventie zich? Hoe groot is deze groep en wat is daarmee de (potentiële) reikwijdte van de interventie?
- **Status.** Waar staat de interventie, wat is de planning?
- **Resultaten.** Wat levert de interventie op of verwacht deze op te leveren?
- **Belemmeringen & kansen.** Waar loopt men aan bij de implementatie of opschaling van de interventie? Welke onbenutte potentie is er nog en waarom wordt deze (nog) niet benut?



...stelden wij een beleidstheorie op om (verwachte) effecten in kaart te brengen

Op basis van de werkwijze en doelen per interventie stelden wij een beleidstheorie voor elke interventie op (zie bijlage 1 – beleidstheorieën interventies vanaf pagina 64). Samen met de factsheet vormden deze de basis voor de onderlinge positionering van de interventies.

Proeftuin samenspel in de wijk | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

Hulp en steun dichtbij de jeugdige en zijn gezin (thuis, op school en in de wijk) organiseren zodat de ondersteuning aansluit op de vraag en gericht is op duurzaam oplossen en normaliseren. Hiervoor is een nieuw samenspel nodig tussen alle voor-zieningen in de sociale basis, het Sociaal Wijkteam en de jeugd-hulpaanbieders én een andere manier van kijken, denken en doen. In de proeftuin (PT) ontwikkelt dit nieuwe samenspel en monitort men wat daarin werkt omdat toepassen op het hele systeem een te grote stap is.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

Elke week bespreken SWT en betrokken partners diverse casussen (nieuw of vastgelopen). Hierbij tekent men het hele systeem om te zoeken naar de kern van de vraag en de daarbij passende oplossingen. De PT werkt met een dynamische leeragenda en reflexive monitoring. In de eerste twee leercycli past men, om het anders kijken en doen te stimuleren, 'samen leren van casuïstiek' toe. De (brede) analyse met oog voor de perspectieven én oplossingsrichtingen helpt om evt. inzet goed te richten. In de PT bijeenkomsten haalt men leervragen op. Elke drie maanden evalueren de SWT-professionals in de proeftuin samen wat ze leren, scherpen ze aan en worden samen de nieuwe ontwikkeldoelen opgesteld. Door deze werkwijze en het betrekken van de verschillende partners hierbij, worden lessen geleerd voor de hele jeugdketen.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: De proeftuin is nog niet in alle stadsdelen uitgerold. In de eerste twee stadsdelen worden lessen geleerd over de inrichting van het proces die de opstart in andere wijken kan verkorten. Daarbij is wel goed om stil te staan dat er accent verschillen zullen zijn. Elke wijk is anders, wat in één wijk/stadsdeel werkt kan niet 1-op-1 in een andere wijk/stadsdeel overgenomen worden. Bij uitbreiding dient rekening gehouden te worden met de aansluiting op de opgaven in de wijk.

Kans 2: "De versnelling zit in het leren anders kijken (normaliseren) en versterken van het vakmanschap binnen de teams" – we zien dat de leercyclus helpt om (niet helpende) patronen in de samenwerking op verschillende niveaus te herkennen en veranderen. Het SWT leert in de casuïstiek beter differentiëren.

Belemmering 1: Hoewel beweging zit in het 'leren', geldt dit (nog) niet voor alle partners. Hoe snel het systeem (incl. aanbieders) transformeert is moeilijk in te schatten.

Belemmering 2: De andere wijken hebben geen teamleider met 'Jeugd' in de portefeuille dat kan betekenen dat uitrol van de proeftuin anders verloopt.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

1. Jeugdigen en hun gezinnen. Zij krijgen andere oplossingen voor hun ondersteuningsvragen die meer uitgaan van de breder context.
2. Gezins- en jeugdwerkers leren anders kijken ondersteuningsvragen van kinderen en gezinnen, zodat doorverwijzing naar specialistisch hulp niet nodig is.
3. Specialistische jeugdhulp aanbieders en verwijzers naar dit aanbod stimuleren om tot andere oplossingen te komen



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

De proeftuin is gestart in het voorjaar van 2022, mid 2022 is eerste fase afgerond. In september 2022 is de volgende fase gestart waarin het samen leren en ontwikkelen in de praktijk verder vorm heeft gekregen. De eerste kortlopende leercyclus is afgerond.



Resultaten |

wat levert de interventie op

Op casusniveau is te zien dat er ander soortige oplossingen worden gevonden die meer gericht op het systeem en de context. Dat leidt tot minder inzet van aanbod vanuit de specialistische jeugdhulp en meer oplossingen in ver-binding met partners uit de sociale basis.



Samen voor een stevige basis | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

De interventie beoogt het creëren van alternatieven (sterke sociale basis), oplossingen in de (directe) context van de school die leiden tot een verminderd jeugdhulp gebruik en minder instroom in speciaal basisonderwijs.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

Als onderdeel van de interventie wordt met elke school gesprekken gevoerd over jeugdhulpgebruik, de veranderopgave en eerste ontwikkelrichtingen. Hierbij wordt o.a. een analyse gemaakt op basis van type leerlingen en problematiek en een Value Case opgesteld met potentiële besparingen en noodzakelijke investeringen. En kijkt men hoe geïntegreerd kan worden en expertise wordt toegevoegd aan het ondersteuningsteam (OT) en worden specifieke interventies ingezet zodat extra inzet van jeugdhulp voorkomen wordt.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: Samen voor een stevige basis en Proeftuin Samenspel in de wijk zijn samengevoegd onder zelfde projectleider.
Kans 2: De beweging van meer gezamenlijk leren en ontwikkelen.
Belemmering 1: Er zijn verschillen tussen scholen zichtbaar die impact hebben op het succes van de interventie. Sommige scholen veranderen hun gedrag, andere niet. Scholen die die meer eigenaarschap tonen hebben meer succes.
Belemmering 2: Scholen doen er lang over op om hun 'value case' te maken, dit komt o.a. door veel wisselingen in personeel. Scholen hier actief bij bijstaan kan helpen om het proces voor hun te versnellen.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

- 1) De interventie beoogt dat leerlingen en ouders zo normaal mogelijke oplossingen zo dichtbij mogelijk vinden.
- 2) Scholen en hun OT's (iig voor (PO) samen met partners in de wijk (denk aan welzijnswerk, sportservice, stadskamer etc.)



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

Van de 15 scholen, zijn de eerste 5 scholen aan de slag met de veranderopgave. Planning volgens routekaart: eind 2021 begonnen en lopend tot mid 2024. Het programma is daarmee nu ongeveer halverwege de planning. Momenteel vindt een herijking van het programma plaats.



Resultaten | wat levert de interventie op

Vrijwel alle scholen vinden jeugdhulpgebruik een belangrijk onderwerp. Op dit moment zijn vijf scholen actief een andere weg ingeslagen met hun werkwijze als onderdeel van hun veranderopgave.



Jonge aanwas criminaliteit | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

Het doel van de interventie is om een wendbare netwerksamenwerking te creëren op het gebied van onderwijs, zorg, sociale basis (incl. welzijn) en veiligheid met een sluitende aanpak die voorkomt dat jongeren (met hoog-risico) betrokken raken bij (druggerelateerde) criminaliteit.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

Praktijkgericht (actie) onderzoek en intern het gesprek aangaan en samenwerking zoeken met aanpalende gebieden van onderwijs, zorg en sociale basis (incl. welzijn). Samen onderzoeken of er passend interventie aanbod is en waar dit ontbreekt dit aanbod ontwikkelen. Dit kan ook door bestaande interventies met elkaar te verbinden.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: Er zitten kansen rondom samenwerkingen met andere interventies (zoals samenspel in de wijk). Tot op heden is dit echter nog niet gelukt.

Belemmering 1: Data ontbreekt om de ontwikkeling van de opgave jonge aanwas in beeld te brengen. Dit komt mede doordat jongeren geen aangifte doen van intimidatie of druk uit circuit. Ook zijn eerdere onderzoeken van o.a. GGD op dit gebied gestopt.

Belemmering 2: Spanningsveld tussen de ambities en capaciteit: er is geen structurele financiering voor deze interventie, terwijl de opgave groot is.

Belemmering 3: Zorg en veiligheid spreken soms een andere taal en ervaren soms een andere urgentie van het probleem ('dit gebeurt niet in Zwolle'). Dit kan een uitdaging zijn voor de samenwerking.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

1. Jongeren met een hoog risico om betrokken te raken bij (druggerelateerde) criminaliteit. De groep 'Jonge Aanwas' vertolkt nog geen actieve rol in de criminaliteit, heeft een leeftijd tussen 8 – 23 jaar, <2 delicten gepleegd en heeft twee risicofactoren. Ingeschat wordt dat dit in Zwolle om 1110 jongeren gaat¹
2. De interventie is ook gericht op het verbinden van professionals die actief zijn op het gebied van onderwijs, zorg, sociale basis en veiligheid. We beschouwen dit ook als één van de doelgroepen.



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

De interventie is een jaar op weg. Er zijn in deze tijd gesprekken gevoerd. Recent is een procesplan geschreven voor het komende jaar met daarin de acties en resultaten die dit jaar geboekt moeten worden. Ook is een start gemaakt met het inzetten van ervaringsdeskundigen en een start van een pilot op twee scholen in het voortgezet onderwijs.



Resultaten | wat levert de interventie op

De interventie is nog flink in ontwikkeling. De eerste resultaten van de interventie zijn: (1) het lokale netwerk rondom het vraagstuk is in kaart gebracht, (2) er is veel kennis en expertise verzameld en (3) het lokale netwerk is actief betrokken bij het duiden van het vraagstuk en het nadenken over hun eigen rol. Hierdoor is o.a. naar boven gekomen dat dit vraagstuk op en rond scholen speelt en dat ondersteuning van scholen en hun betrokkenheid bij de aanpak van belang zijn.

1) Op basis van onderzoek <https://www.zichtopondermijning.nl/> in 2019

Hervorming dyslexie | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

Het doel van de interventie is om aanmeldingen en gebruik dyslexiezorg in overeenstemming brengen met landelijk niveau. De aanleiding is dat het gebruik van dyslexiezorg in 2018 en 2019 2x zo hoog was als landelijk gemiddeld.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

1. Aanstellen van poortwachter die meekijkt op aanmeldingen voor diagnostiek of behandeling voor dyslexie
2. Versterken preventie in het lees- en spellingsonderwijs. Expertisecentra onderwijs maken in 2^e kwartaal concreet plan.
3. Projectgroep heeft keuze gemaakt voor in te zetten extra ondersteuning. Expertisecentra onderwijs pakken uitvoering op.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: Door verbinding met andere gemeentelijke inzet (b.v. Alle Zwolse kinderen lezen) zijn er meer mogelijkheden voor preventie.
Kans 2: Schoolbesturen staan achter de keuzes in de proeftuin; dit sluit aan op de eigen inzet voor goed lees- en spellingsonderwijs

Belemmering 1: Er is voor het onderwijs geen financiële prikkel om onnodig beroep op dyslexiezorg te voorkomen.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

De interventie richt zich op scholen en op kinderen die lees- en spellingsproblemen ervaren.



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

Proeftuin is gestart in 2022 en loopt in schooljaren 2022 – 2023 en 2023 – 2024



Resultaten | wat levert de interventie op

Rond de 15 scholen doen mee. Op basis van cijfers van de afgelopen drie jaar is een lichte daling in het gebruik van dyslexiezorg waar te nemen. Dit kan echter ook komen door de coronapandemie. Mogelijk zit er daardoor een vertraging in het effect en kunnen de eerdere spel- en leesachterstanden terugkomen.



Jeugd-/gezinswerkers bij huisarts | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

De huisartsen zijn de grootste verwijzers. De interventie beoogt het aantal verwijzingen via de huisarts te verminderen en verwijzingen via de gemeentelijke toegang en de eigen inzet te vergoten.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

De interventie richt zich op huisartspraktijken.



Resultaten | wat levert de interventie op

Het sociaal wijkteam is in toenemende mate de meest prominente verwijzer. De huisartsen en medische specialisten niet meer verantwoordelijk voor de hoogste aantallen verwijzingen. Ongeveer zeven van de acht hulpvragen bij de huisarts gaat nu langs de jeugd- en gezinswerker. Aanbieders hebben liever een verwijzing van een jeugd- en gezinswerkers van het Sociaal Wijkteam dan van huisartsen



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

Jeugd- en gezinswerkers van het Sociaal Wijkteam ondersteunen de huisartsenpraktijken met de hulpvragen van cliënten en kijken naar brede en integrale oplossingen voor de cliënt en beoogt met eigen inzet een deel van de vragen op te lossen voordat verwezen wordt naar specialistische hulp



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

Eind 2017 gestart. Op dit moment zit er bij 80% van de huisartspraktijken in Zwolle een jeugd-/gezinswerker.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kansen: De inzet van jeugd- en gezinswerkers van het Sociaal Wijkteam bij huisartsen levert meer capaciteit op om hulpvragen beter te onderzoeken.

Belemmering 1: Deel van de huisartsen (20%) verwijst liever zelf. Projectleiders geven aan niet te verwachten dat alle huisartsen in Zwolle op een gegeven moment meedoen aan de interventie. Opschaling/versnelling wordt hierdoor bemoeilijkt

Belemmering 2: De regelmatige personele veranderingen in huisartsenpraktijken maakt dat het SWT continu veel energie steekt in het uitdragen van de bedoeling (HA meenemen in de meerwaarde van breed kijken) en het aangaan en onderhouden van nieuwe relaties met huisartspraktijken.

Jeugd-/gezinswerkers op school | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

Scholen zijn een grote indirecte doorverwijzer naar specialistische hulp. Doel van deze interventie is om scholen te ondersteunen – zodat zij minder noodzaak voelen om problemen naar buiten de school te organiseren, maar dat dit binnen school opgelost kan worden.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

De interventie richt zich op scholen. Ondersteuningsteams (OT') zijn op alle scholen aanwezig



Resultaten | wat levert de interventie op

Door het onderwijs gesignaleerde hulpvragen worden vaker binnen de context van school opgelost.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

1. Bijdragen aan het meer preventief werken en passender maken van onderwijs,
2. Integraal afwegen welke extra ondersteuning voor kinderen en jongeren nodig is
3. Het formaliseren van het ondersteuningsaanbod uit het brede sociale domein of vanuit het onderwijs.
4. Leerkrachten en mentoren worden ondersteund in omgang met problemen



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

Begin 2018 gestart.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: Casuïstiek wordt in het OT besproken, en ook in de proeftuin wordt regelmatig casuïstiek ingebracht vanuit het OT besproken. In de toekomst mogelijk ook in de OT academie (dit is nog niet gerealiseerd).
Kans 2: Samenwerking tussen OT's en leerplicht en GGD kan tot grotere impact leiden
Kans 3: Het scholen van JGW'ers via de proeftuin methode draagt bij aan het verankeren van normaliseren in de OT's op scholen.
Belemmering 1: Niet alle OT's zijn even goed gepositioneerd. De visie op normaliseren is niet overal gedeeld.



Relatie- en scheidingsteam | kenmerken



Doel | wat beoogt de interventie

Het relatie- en scheidingsteam ondersteunt volwassenen die te maken hebben met relatieproblematiek in een vroeg stadium om het aantal escalaties en complexe echtscheidingsproblematiek te voorkomen en inzet van specialistische hulp van ouders en kinderen te minimaliseren.



Doelgroep | voor wie moet het tot verandering leiden?

De inwoners van de gemeente worden gefaciliteerd om in een vroeg stadium van relatieproblemen hulp te zoeken om grotere problemen voor de partners en de kinderen te voorkomen of impact van de problemen te minimaliseren.



Resultaten | wat levert de interventie op

Tijdens de pilot is het bureau Relatie & Scheidingsteam opgebouwd, incl. het opleiden van de medewerkers. Tussen het voorjaar 2022 en oktober 2022 zijn 50 casussen ondersteund. Van deze 50 casussen zijn 36 geholpen zonder specialistische hulp. Vanuit de raad van de kinderbescherming komen signalen dat het aantal ondertoezichtstellingen bij hoogconflict scheidingen in de twee pilotwijken waar dit team werkzaam is, lijken af te nemen.



Werkwijze | wat wordt er anders gedaan door de interventie?

Een team van professionals en experts ondersteunen ouders, kinderen en hun sociale netwerk op een centrale plek bij (beginnende) relatieproblemen en tijdens en na de scheiding. Door relatieadvies te geven, te bemiddelen tussen partners, te ondersteunen bij nieuw samengestelde gezinnen en door praktisch advies te geven over te regelen zaken bij scheidingen (regelingen, financiën en juridisch advies. Dit kan zowel fysiek als digitaal



Status | waar staat de interventie wat betreft planning

Begin 2022 is een value case opgesteld voor het relatie- en scheidingsteam. De pilot heeft 1 jaar geduurd, namelijk in 2022. Op dit moment loopt de interventie nog steeds.



Kansen en belemmeringen | welke (on)mogelijkheden doen zich voor?

Kans 1: De ervaringen van de cliënten en eerste resultaten op basis van de interventie lijken positief. Opschalen naar andere wijken in de gemeente wordt serieus onderzocht.

Kans 2: Er is synergie met de proeftuin; beide interventies werken vanuit dezelfde visie en taal.

Belemmering 1: Meer eigen inzet van de gemeente noodzaakt wel passende capaciteit en inzet.

Belemmering 2: De evaluatie van de interventie is uitgesteld vanwege uitval in het team.

Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen

Potentie van de interventies | versnellingsmogelijkheden



We zien drie versnellingsmogelijkheden voor de transformatie

In het voorgaande hebben we een feitelijk beeld van de verschillende interventies gegeven die handen en voeten aan de transformatie moeten geven. De vraag is of deze transformatie nog verder te versnellen is.

We zien hiervoor drie manieren:



Op het niveau van individuele interventies:

1. Vergroten van de potentiële impact van bestaande interventies, door belemmeringen weg te nemen en/of interventies op te schalen.

Op het niveau van alle interventies samen:

2. Huidige interventies efficiënter te organiseren.
3. Nieuwe interventies te starten.

Het vergroten van de potentiële impact vraagt een inschatting van de mogelijke reikwijdte en impact (p. 42 e.v.)

Wanneer interventies de 'juiste' doelgroep in het licht van de beoogde doelen hebben en potentie tot groei in de reikwijdte en de (verwachte) effectiviteit hoog is, kan het reden zijn om er steviger op in te zetten ('versnellen'). Daarvoor maken we op basis van de huidige effectiviteit, de huidige en toekomstige reikwijdte, mogelijke kansen en belemmeringen een inschatting van de potentiële toekomstige impact.

Het opstarten van nieuwe interventies, of het efficiënter organiseren van bestaande vraagt het onderling positioneren van de interventies (p. 48 e.v.)

In dit deel vergelijken we de interventies onderling met elkaar en reflecteren we op basis daarvan op hun volledigheid. Op basis hiervan kunnen we zowel witte vlekken identificeren als inzichtelijk maken welke interventies veel synergiën kennen en mogelijk geïntegreerd zouden kunnen worden.

Bijvoorbeeld:

- Wanneer bepaalde kenmerken nog weinig voorkomen (witte vlekken), kan dit reden zijn om op aanvullende interventies in te zetten.
- Wanneer verschillende interventies veel van voorgaande kenmerken delen, is het vanuit het oogpunt van efficiëntie mogelijk verstandiger om te zoeken naar synergie tussen deze interventies.

1. Vergroten impact van interventies | versnelling van individuele interventies



Effectiviteit en ruimte voor groei zijn belangrijke factoren voor de versnelpotentie van interventies

De impact van bestaande interventies kan op twee manieren vergroot worden:

1. Door het vergroten van de reikwijdte ervan ('opschalen').
2. Door het vergroten van de effectiviteit ervan, bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmeringen of aanpassen van de werkwijze.

Of het dus zinvol is om een interventie wel of niet te versnellen, hangt af de mate waarin effectiviteit en reikwijdte te vergroten zijn.



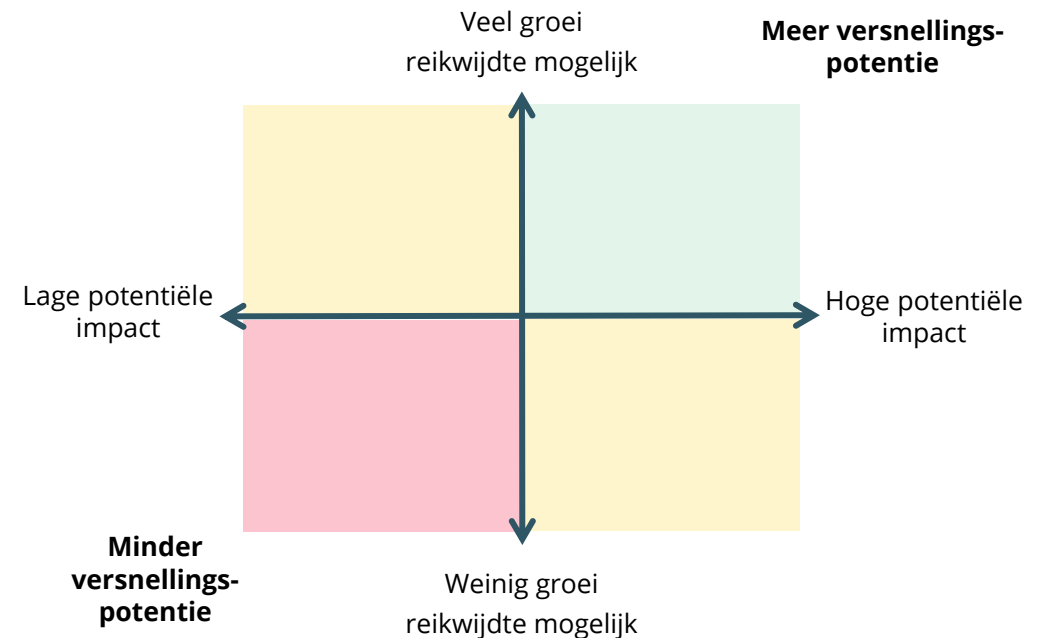
We kijken naar zowel de huidige als (potentiële) toekomstige reikwijdte en effectiviteit

Voor elke interventie hebben we de volgende aspecten in kaart gebracht:

- De huidige reikwijdte: hoe veel van de doelgroep wordt op dit moment bereikt?
- De huidige effectiviteit: in welke mate slaagt de interventie de beoogde doelen te bereiken en welke kansen of belemmeringen zijn er bij de uitrol van de interventie?
- Potentiële reikwijdte: hoe groot is de doelgroep en welke kansen (of belemmeringen) zijn er om deze doelgroep wel (of niet) te bereiken in de toekomst?

- De toekomstige impact: welke kansen (of belemmeringen) zijn er voor het realiseren van de beoogde doelen in de toekomst?

Op basis van de verschillen tussen huidige en potentiële reikwijdte en tussen huidige en potentiële effectiviteit kunnen we de interventies in een kwadrant plotten zoals hieronder weergegeven:



1. Vergroten impact van interventies | samenbrengen effectiviteit, reikwijdte en impact



	Huidige reikwijdte	Huidige effectiviteit	Potentiële reikwijdte (i.e., aantal bereikte jongeren) in de toekomst	Impact toekomst
Proeftuin	Laag/medium – tussen 82 en 312* jeugdigen per jaar.	Op casusniveau worden regelmatig anderssoortige oplossingen worden gevonden, die meer gericht zijn op het systeem en de context. Desondanks is het nog vroeg om de effectiviteit goed in te schatten.	Hoog – uitbreiding mogelijk naar drie overige stadsdelen/wijken (hier wonen gezamenlijk <50% van kinderen in Zwolle). Aantal casussen per sessie kan omhoog door opsplitsen groep, plus mogelijk olievlekeffect wanneer alle SWT'ers getraind zijn om zo te werken.	Potentieel hoog – door mogelijk olievlekeffect van transformatie van het hele systeem. Draagt bij aan normaliseren en vinden van duurzame oplossingen.
Samen voor een stevige basis	Laag – op 5 scholen nu iets aan de gang.	Onbekend	Laag – hangt af van de bereidheid van scholen, die lijkt nu niet erg hoog.	Onbekend, maar kan substantieel zijn, mits scholen belang zien en meedoen. Kan bijdragen aan normaliseren en vinden van duurzame oplossingen.
Jonge aanwas criminaliteit	Te vroeg om een uitspraak te doen.	Te vroeg om een uitspraak te doen.	Medium – in 2019 inschatting dat er in Zwolle 1.110 hoog-risicjongeren zijn in de leeftijd 8 - 23 jaar.	Onbekend, maar kan substantieel zijn wanneer dit preventief succesvol is en problemen op langere termijn helpt voorkomen.
Hervorming dyslexie	Hoog – de poortwachter ziet alle aanmeldingen dyslexiezorg van alle scholen.	Onbekend – huidige effect kan komen door Corona. Als dit niet het geval is, dan is deze best hoog.	Verzadigd – reikwijdte van poortwachter is maximaal. De reikwijdte van preventieve acties is onzeker vanwege moeizame uitrol preventieve activiteiten.	Laag – kosten per traject zijn niet super hoog. Voorkomen van dyslexie-behandeling lijkt geen hoog preventief effect voor andere problemen te hebben.
	Tabel vervolgt op volgende pagina			

1. Vergroten impact van interventies | samenbrengen effectiviteit, reikwijdte en impact

	Huidige reikwijdte	Huidige effectiviteit	Potentiële reikwijdte (i.e., aantal bereikte jongeren) in de toekomst	Impact toekomst
	<i>Vervolg van vorige pagina</i>			
Jeugd-/gezinswerkers bij huisarts	Hoog – bij 80% van de huisartsen aanwezig.	Hoog – aantal verwijzingen via HA sterk gedaald.	Laag - bijna verzadigd (80% huisartsen).	Zelfde als huidige impact, of iets meer wanneer laatste 20% ook meedoen.
Jeugd-/gezinswerkers op school	Hoog – aanwezig op alle scholen.	Onbekend – interventie voorkomt de verwijsroute school » ouders » huisarts. Maar het SWT zit al bij de HA. Daarnaast kan aanwezigheid SWT op school ook drempelverlagend werken.	Laag – verzadigd, want de JGW'ers zitten reeds op <u>alle</u> scholen. De effectiviteit kan wel verder vergroot worden (zie impact toekomst).	Potentieel hoog – de aanwezigheid van JG-werkers op school kan bijdragen aan de transformatie naar normalisering. Een randvoorwaarde is dat JG-medewerkers allemaal opgeleid worden via de proeftuinmethode. Anders bestaat het risico dat hun aanwezigheid ook tot meer vroegsignalering leidt en meer zorgverstrekking (eigen inzet/ specialistische hulp) als gevolg.
Relatie- en scheidings-team	Te vroeg om te zeggen – tussen het voorjaar en najaar van 2022 zijn 50 casussen ondersteund. Dit aantal is niet representatief vanwege de leer- en ontwikkeltijd in de opstartfase. Opvallend is dat de inwoners met ondersteuningsvragen een brede afspiegeling van de bevolking lijken*.	Medium – uit een eerste onderzoek (oktober 2022) bleek dat 34 van 50 casussen geen specialistische hulp nodig hadden. Vanwege het karakter van de interventie is er geen controlegroep en niet duidelijk hoezeer deze groep normaal gesproken gebruik maakt van specialistische hulp.	Medium – nu in twee wijken actief, mogelijke uitbreiding naar drie overige stadsdelen / wijken. Er zijn signalen uit de uitvoering (o.a., de proeftuin) dat relatieproblemen onderliggend zijn aan een groot deel van de ondersteuningsvragen die bij het SWT binnekomen.	Medium (in potentie) – interventie heeft potentieel hoog preventief effect, wanneer dit zwaardere zorg- en/of juridische trajecten voorkomt**.

*We schrijven 'lijken', omdat de interventie nog niet geëvalueerd is.

**De precieze omvang van de doelgroep en effectiviteit van de interventie zijn nog niet bekend, omdat er nog geen evaluatie plaatsgevonden heeft.

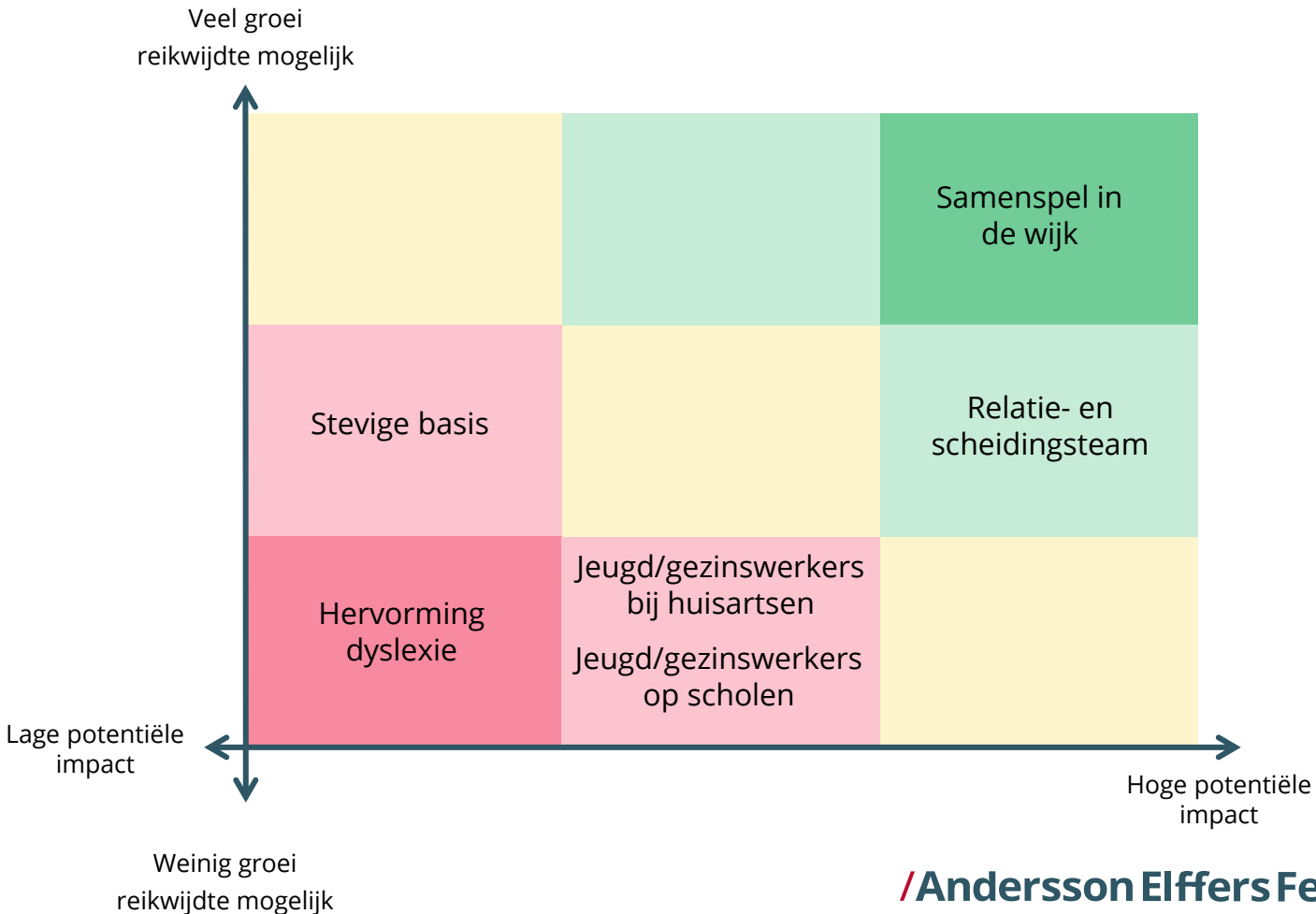
1. Vergroten impact van interventies | versnellingspotentie van de verschillende individuele interventies in beeld



Het figuur rechts zijn de interventies langs twee assen ingedeeld, waarbij zij steeds de 'beoordeling' laag, medium, hoog hebben. Beoordelingen zijn op basis van de vorige pagina's. De positie in het kwadrant laat de 'versnellingspotentie' van de verschillende interventies zien.

De interventie jonge aanwas criminaliteit is niet in dit schema opgenomen, omdat deze vanwege de vroege fase nog niet goed te beoordelen is.

Uitkomst: de meeste versnellingspotentie zit bij het samenspel in de wijk, door een combinatie van opschalen en vergroten van de effectiviteit. Ook bij het relatie- en scheidingsteam kan de reikwijdte vergroot worden en bij het sociaal wijkteam bij huisartsen en op scholen juiste de potentiële impact.



Versnelling van interventies | benodigde inspanning

*Bron: Voorstel Proeftuin Jeugd ‘Samenspel in de wijk’

De benodigde inspanning is een combinatie van capaciteit en opleiding/training van medewerkers

Naast de potentie van interventies in termen van impact en groei in reikwijdte, is de inspanning die een versnelling vraagt, relevant voor de afweging om wel/niet te versnellen.

Deze inspanning/investering kan zitten in uitbreiding van de formatie of extra benodigde training (leer en ontwikkeltijd). In de tabel hiernaast geven we een inschatting hoe de interventies, op basis van de beschikbare informatie, scoren op deze twee elementen.

Ook speelt mee in welke mate knelpunten ervaren worden en/of van eerder opgedane lessen geleerd kan worden.

De interventie jonge aanwas criminaliteit is niet in de tabel opgenomen, omdat we het versnellingspotentieel van deze interventie vanwege de vroege fase niet hebben beoordeeld (zie ook pagina 44).

Interventie	Uitbreiding formatie	Extra leer en ontwikkeltijd	Mate van knelpunten of opgedane lessen
Proeftuin samenspel in de wijk	Uitbreiden naar de drie andere wijken vraagt om tijdelijk extra beleidsinzet jeugd* en structureel extra inzet in de ‘nieuwe’ wijken om de proeftuinen daar goed te laten functioneren	Uitbreiden naar de drie andere wijken vraagt om verdiepende scholing van de SWT’ers jeugd uit die wijken om systeem-theoretisch te denken en te werken (Swolsche School).	De drie wijken waar naar uitgebreid kan worden, verschillen van de huidige twee proeftuin wijken. Dit vraagt enerzijds om een andere aanpak. Anderzijds zorgen de lessen uit de eerdere proeftuinen en de ervaring bij het opzetten daarvan mogelijk voor relatief kleinere inspanning.
Samen voor een stevige basis	Voor deze twee interventies is op basis van de beschikbare informatie moeilijk in te schatten wat versnelling zou vragen aan extra inzet of aan leer en ontwikkeltijd van medewerkers. Wel is duidelijk dat beide interventies knelpunten kennen in de uitvoering, die versnelling beperkt.		
Hervorming dyslexie			
Jeugd-/gezinswerkers bij huisarts	Geen	Training van SWT-medewerkers volgens proeftuinmethode	Er is aangegeven dat 20% van de Zwolse huisartsen moeilijk te bereiken zijn en/of geen interesse hebben. Het zal dus een grote inspanning vragen om een 100% dekking te realiseren.
Jeugd-/gezinswerkers op school	Geen	Training van SWT-medewerkers volgens proeftuinmethode	-
Relatie- en scheidingsteam	Er is één team, maar uitbreiding naar de drie andere wijken vraagt om uitbreiding van formatie om ondersteuning te kunnen leveren aan inwoners van die wijken.	Opleiden van SWT-medewerkers om meer systeemtheoretisch te denken en te werken (Swolsche School).	-



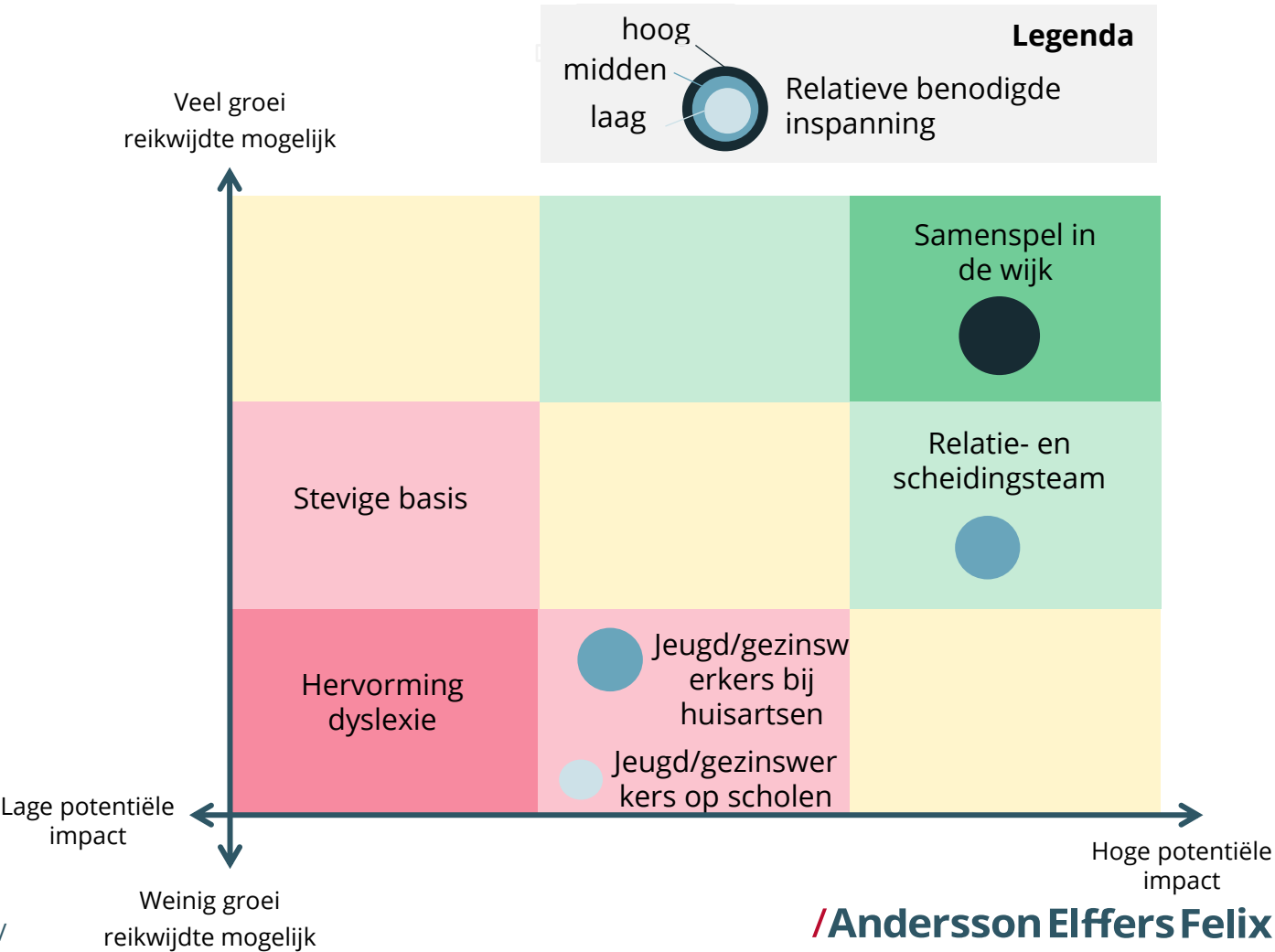
Versnelling van interventies | benodigde inspanning

Het figuur rechts is geeft net als het figuur op pagina 44 de ‘versnellingspotentie’ van de verschillende interventies weer. De cirkels die zijn toegevoegd aan dit figuur geven aan hoe groot de ingeschatte inspanning zal zijn om de interventie te versnellen. Hoe groter de cirkel hoe groter de relatieve* inspanning.

Beoordelingen zijn op basis van de vorige pagina’s. De interventie ‘Jonge aanwas criminaliteit’ is niet in dit schema opgenomen, omdat deze vanwege de vroege fase nog niet goed te beoordelen is.

Uitkomst: de meeste versnellingspotentie maar ook de grootste gevraagde inspanning zit bij Proeftuin samenspel in de wijk. Het Relatie- en scheidingsteam vraagt een relatief kleinere inspanning maar heeft naar alle waarschijnlijkheid ook een relatief kleinere impact t.o.v. de Proeftuin.

De interventies JGW’ers bij huisartsen en op school vragen dezelfde investering wat betreft training, maar de interventie bij HA vraagt een grotere inspanning om de reikwijdte te vergroten.



*Op basis van de beschikbare informatie per interventie was geen inschatting te maken van de absolute inspanning/investering (in fte/ benodigde financiële investering).

2. Synergie tussen interventies en 3. Nieuwe interventies | kenmerken van interventies voor onderlinge positionering



De interventies zijn onderling erg divers. Op een hoger abstractieniveau zijn er echter wel kenmerken op basis waarvan ze met elkaar te vergelijken zijn. We onderscheiden drie van zulke kenmerken.



Kenmerk 1: reikwijdte / doelgroep

Het eerste kenmerk is op wie de interventie zich richt. De omvang van de groep is van invloed op de potentiële impact ervan. Deze doelgroep kan beschreven worden in termen van de kenmerken van de jeugdigen, de omgeving waar zij zich in bevinden en/of het type hulp dat zij (zonder de interventie zouden) krijgen.



Kenmerk 2: transformatiestrategie

In wezen zijn er vier transformatiestrategieën mogelijk:

- *Preventie*: voorkomen dat hulpvragen zich ontwikkelen of erger worden (escaleren). Dit leidt zowel tot lagere uitgaven voor jeugdhulp, als tot gezondere jeugdigen.
- *Substitutie*: gegeven een bepaalde hulpvraag, hieraan tegemoet komen met een ander (veelal lichter) type aanbod. Dit leidt vaak tot lagere uitgaven, maar alleen wanneer het alternatief even effectief is als het origineel.
- *Integraliteit*: wanneer er sprake is van twee gelijktijdige hulpvragen (bij

de jeugdige of in diens gezin), deze hulpvragen in onderlinge samenhang bezien en daar het aanbod op toespitsen. Wanneer zo het geheel meer wordt dan de som der delen, leidt het zowel tot effectievere als goedkopere hulp.

- *Continuïteit*: de aansluiting van twee verschillende type trajecten die de jeugdige na elkaar doorloopt zo goed mogelijk borgen, zodat er zo min mogelijk sprake is van terugval. Dit voorkomt dan duurdere zorg.

Kenmerk 3: aangrijpingspunt sturing

Tot slot kan de gemeente op verschillende aspecten van een jeugdhulptraject interveniëren – zie ook de kwantitatieve analyse aan het einde van de startfoto:

- *Cliënten*: het aantal jeugdigen dat een bepaald type hulp krijgt. Denk hierbij aan interventies die sturen op de toegang, of zoeken naar alternatieven.
- *Duur*: de lengte van hun traject. Dit kunnen bijvoorbeeld interventies zijn als regievoering door de gemeentelijke toegang.
- *Intensiteit*: de hoeveelheid hulp per tijdseenheid (week, maand). Denk aan interventies die *upcoding* tegengaan.
- *Tarieven*: de kostprijs per tijdseenheid.

2. Synergie tussen interventies en 3. Nieuwe interventies | onderlinge positionering van de interventies



In de tabel hieronder hebben we verschillende interventies gekenschetst op deze drie kenmerken. We hebben dit gedaan op basis van de omschrijvingen per interventie en de bijbehorende beleidstheorie.

Interventie	1. Reikwijdte			2. Transformatie-strategie	3. Aangrijpingspunt sturing			
	Jeugdigen	Omgeving	Type hulp		#Cliënten	Duur	Intensiteit	Tarief
Proeftuin samenspel in de wijk	Alle	Alle casuïstiek waarbij SWT betrokken is (huisartsen, OT's van school, ouders)	Alle vormen, veelal ambulant / lichter, maar ook zwaarder.	Substitutie, integraliteit	✓	✓	✓	
Samen voor een stevige basis	Alle	Scholen die deelnemen aan het programma	Alle vormen, veelal ambulant / lichter.	Substitutie, preventie en substitutie en integraliteit	✓			
Jonge aanwas criminaliteit	Met risico crimineel gedrag	Overall	Alle vormen, veelal zwaarder	Integraliteit, preventie	✓			
Hervorming dyslexie	Met spel- en taalachterstand	Op scholen	Dyslexie	Substitutie, preventie	✓			
Jeugd-/gezinswerkers bij huisarts		Huisartsen waar jeugdwerkers zitten	Alle, veelal ambulant / lichter	Substitutie, integraliteit	✓			
Jeugd-/gezinswerkers op school		Scholen waar jeugdwerkers zitten	Alle, veelal ambulant / lichter	Substitutie, integraliteit, preventie	✓			
Relatie- en scheidings team	In gezinnen met relatieproblematiek	Wie bij team terecht komt	Alle	Preventie, substitutie en integraliteit	✓			

2. Synergie tussen interventies en 3. Nieuwe interventies | uitkomsten

Op basis van de onderlinge positionering van de interventies op de vorige pagina zien we de volgende mogelijkheden



Het efficiënter inrichten van interventies

Bij de onderlinge positionering van de interventies valt op dat diverse interventies vergelijkbare kenmerken hebben. Dit geldt voor de interventies 'Samen voor een stevige basis' en 'Jeugd-/gezinswerkers op school'. Beide interventies richten zich op scholen en kunnen bijdragen aan het vinden van oplossingen dichtbij kind/gezin: thuis, op school of in de wijk. Ook beogen beiden het normaliseren van 'problemen'.

Ook de interventies Jonge aanwas criminaliteit en de proeftuin bieden potentie voor samenwerking. De veiligheidsdimensie zou binnen de proeftuin samenspel in de wijk een toevoeging kunnen zijn op de integrale en systemische aanpak waarmee ze werken. Specifieke onderdelen uit de interventie Jonge Aanwas zouden op termijn kunnen leren van de systemische methodiek (o.a. het tekenen van het systeem rondom de casus) die gebruikt wordt binnen de proeftuin.

Het starten van nieuwe interventies of

De onderzochte interventies richten zich met name op het verminderen van cliëntaantallen in zorg (preventie) of met zwaardere zorg (substitutie). Interventies gericht op andere aangrijpingspunten voor aansturing, zoals het verkorten van de intensiteit van behandeling, de duur van behandeling of het verlenen van zorg tegen lagere tarieven ontbreken. Bij het starten van nieuwe interventies zouden deze gebieden aandacht kunnen krijgen. Wat betreft transformatie-strategieën zien we nog geen interventie die zich richt op met name het voorkomen van terugval van jongeren na ondersteuning (continuïteit).

Inhoudsopgave



1. Context en aanleiding



2. Startfoto: vormgeving van het lokale stelsel



3. Het lokale stelsel en de prikkelwerking



4. Interventies en hun kenmerken



5. Potentie van de interventies: versnelling transformatie



6. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen | inleiding



Gemeenten staan voor de opgaven om een precare balans tussen toegankelijkheid en betaalbaarheid te vinden.

Het overgrote deel van de gemeenten worstelt sinds 2015 met het zowel toegankelijk als betaalbaar houden van de jeugdhulp. Na 8 jaar worstelen mogen we er gevoeglijk vanuit gaan dat het Ei van Columbus niet bestaat. Het jeugddomein is complex in de zin dat er verschillende domeinen samenkomen, zoals onderwijs, zorg, de sociale basis (incl. welzijn) en veiligheid en er met veel organisaties en partners samengewerkt moet worden. Ook is er sprake van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen waar gemeenten slechts beperkt grip op hebben. Het beste dat gemeenten kunnen doen, is roeien met de riemen die zij hebben: hun visie, beleid, landschap en toegang daartoe zo vormgeven dat zij de beste balans vinden in toegankelijkheid en betaalbaarheid, binnen de (financiële) randvoorwaarden waar zij mee te maken hebben.



Zwolle zoekt deze balans via een consistent lokaal stelsel en specifieke interventies om aanvullend te sturen

Voor de gemeente Zwolle hebben we gekeken hoe de keuzes die zij hebben gemaakt – en tot op de dag van vandaag maken – uitpakken. Daarbij hebben we naar twee* elementen gekeken:

- De *interventies/pilots* die in de gemeente in het leven geroepen zijn, wat van deze interventies verwacht mag worden en in hoeverre hun potentie nog vergroot kan worden.
- De *sturingspraktijk*: hoe het lokale stelsel is ingericht, welke prikkels daar vanuit gaan, in welke mate beheersmaatregelen tegen ongewenste neveneffecten aanwezig zijn en of aan de randvoorwaarden voldaan is.

We komen hieronder op beide elementen afzonderlijk terug en verbinden deze aan het eind met elkaar. Daarbij geven we steeds een korte samenvatting van de bevindingen, de conclusies die we daaraan verbinden en identificeren waar nodig concrete adviezen op basis daarvan.

Conclusies en aanbevelingen | algemene bespiegelingen interventies



De gemeente zet met de bestaande interventies stappen in de transformatie

In de gemeente loopt een aantal interventies. Elk daarvan heeft als doel om tot een nieuwe werkwijze binnen een deel van het jeugdhulplandschap te komen. We zagen dat enkele van deze interventies een wezenlijke bijdrage leveren (en anderen dat beogen) aan het behalen van het overkoepelende doel om kinderen in Zwolle veilig, gezond en kansrijk op te laten groeien en vaker en makkelijker oplossingen dichtbij te laten vinden: thuis, op school en in de wijk.



Zo draagt de interventie 'Jeugd/gezins-medewerker bij de huisarts' bij aan de beweging om meer ondersteuning in de sociale basis te bieden i.p.v. verwijzingen naar een specialistische jeugdhulpaanbieder. En het 'Relatie en scheidingsteam' lijkt op effectieve wijze totaal- i.p.v. van deeloplossingen te bieden (zie tabel op pagina 43 en 44).

We zien diversiteit in de concreetheid en scherpheid van doelstellingen en werkwijzen

In dit onderzoek hebben we zeven interventies onder de loep genomen: wat beogen zij precies, waar staan zij, waar lopen ze tegenaan, etc. Opvallend was dat de diversiteit in waar ze staan, groot is: sommige interventies zijn nog erg pril, andere zijn al veel meer tot wasdom gekomen.

Deze diversiteit zagen we terug in de mate waarin documentatie aanwezig was om het feitelijk beeld over de interventie te vormen. Waar voor de ene interventie een *value case* beschikbaar was met onderbouwing voor de inhoudelijke doelen en/of werkwijze, ontbrak deze bij andere interventies. Voor een aantal interventies waren doelstellingen, de onderbouwing van doelstellingen (bijv. hoe groot is de doelgroep voor wie deze interventie nodig is) en concrete stappen die gezet worden om de doelen te realiseren niet of niet toegankelijk gedocumenteerd. Dat betekent ook dat van een aantal interventies (nog) niet bepaald kan worden wat zij bijdragen.

Conclusie: Het soms ontbreken van scherpheid en concreetheid in de doelstellingen en werkwijze van interventies maakt het uitdagend om de kansrijkheid ervan goed in te schatten. Dit maakt het ook uitdagend om zicht te houden op de voortgang van de interventie en de mate waarin knelpunten optreden.

Aanbeveling: het creëren van een standaardformat (zoals gebruikt in dit rapport) waarin interventies* hetgeen zij beogen en doen zo concreet mogelijk te maken kan aan de scherpheid bijdragen. Scherpheid op de doelen en werkwijze draagt bij aan het houden van overzicht, waardoor mogelijk voorkomen wordt dat zaken dubbel gedaan worden en mogelijkheden voor synergie zichtbaar worden wanneer dit logisch is. Ook maakt dit het mogelijk om met de projectleiders van de interventie te contracteren welke doelen zij in een bepaalde periode nastreven en hoe de werkwijze in de interventie hier aan bijdraagt. Contractering biedt zo aanknopingspunten voor sturing.

Conclusies en aanbevelingen | versnellen van interventies en gevraagde inspanning

We zien drie mogelijkheden om de transformatie te versnellen

Ondanks hun diversiteit kunnen de interventies ten opzichte van elkaar gepositioneerd worden in wat hun doelgroep en reikwijdte is, wat zij beogen, welke veranderstrategie ze daarvoor gebruiken, op welke drijver van kostenstijging zij aangrijpen, etc. Op basis van deze onderlinge positionering zien we drie mogelijke richtingen om de transformatie verder te versnellen:

1. vergroten van de potentiële impact van bestaande interventies, door het vergroten van de reikwijdte of het wegnemen van belemmeringen;
2. efficiënter samenspel tussen interventies;
3. opstarten van nieuwe interventies.

1. Vergroten van de potentiële impact van bestaande interventies.

Eén van de manieren om te versnellen, is om effectieve interventies die in reikwijdte kunnen groeien uit te breiden. Dit geldt voor de 'Proeftuin samenspel in de wijk'. De werkwijze van deze interventie draagt bij aan het behalen van de inhoudelijke (en in de toekomst mogelijk ook financiële) doelen van de gemeente en is daarin effectief. De interventie kan uitgebreid worden naar de overige drie wijken. Een tweede optie is om interventies met een al grote reikwijdte effectiever te maken. Dit geldt voor de interventies 'Jeugd/gezinswerkers (JGW'ers) bij de huisarts' en 'op school'. Deze interventies kunnen effectiever worden door alle JGW'ers (dus ook uit de niet-proeftuin wijken*) op deze locaties te scholen in het anders kijken, denken en doen (zoals gebeurt binnen de Proeftuin). Hiermee brengen zij

het 'normaliseren' en het mogelijk maken van alternatieve oplossingen op scholen en bij huisartsen.

'Proeftuin samenspel in de wijk' vraagt de relatief grootste inspanning om te versnellen (zie pagina's 46 en 47), maar heeft ook de grootste verwachte impact. Daarnaast is dit een inspanning die ook ten goede komt aan de interventies 'JGW'ers bij de huisarts' en 'op school'. De JGW'ers die training krijgen in de proeftuin, zijn ook de JGW'ers die bij huisartsen en op scholen zitten. Feitelijk versnel je met de proeftuin ook de twee andere interventies.

Aangezien niet alle interventies kwantitatieve doelen gesteld hebben en niet bij alle interventies bijgehouden wordt voor hoeveel casussen de uitkomst door de interventie anders is, is onze inschatting van de effectiviteit een ruwe benadering. Het verzamelen van dit soort informatie (en hier vóór de start van de interventie een plan voor te maken) is nodig om de voortgang te kunnen monitoren. Dat maakt het mogelijk om onderbouwd te besluiten of een interventie effectief is en verder opgeschaald kan worden of het juist tijd is om met de interventie te stoppen. Op tijd stoppen is belangrijk zodat die energie naar de interventies/activiteiten kan gaan die wel effectief zijn.

Advies: maak vooraf afspraken over wat er wanneer bereikt moet zijn (in o.a. effectiviteit en reikwijdte) om een interventie op of af te schalen. En verzamel vervolgens de gegevens om een beter beeld te krijgen van de effectiviteit en reikwijdte van de interventie, zodat je interventies op tijd en weloverwogen op kunt schalen of kan afbouwen.

Conclusies en aanbevelingen | (versnellen van) interventies



2. Efficiënter samenspel tussen interventies is mogelijk

De meeste interventies grijpen op verschillende doelgroepen en/of doelen aan. Dit kent twee uitzonderingen: samen voor een stevige basis en jeugd-/gezinswerkers op scholen. Dit roept de vraag op of hier mogelijkheden voor synergie zitten (zie tabel pagina 49).

Daarnaast is er een aantal interventies dat vanuit een integrale focus werkt, zoals de 'Proeftuin samenspel in de wijk', 'Jonge aanwas criminaliteit' en 'Samen voor een stevige basis'. Ondanks dat de interventie 'Jonge aanwas' nog aan het begin van de ontwikkeling staat (en uit verschillende sporen bestaat), lijken er op termijn mogelijkheden voor synergie tussen de 'Proeftuin' en 'Jonge aanwas'. Zo zouden in de proeftuinen casussen waarin veiligheid (bijv. risico op betrokken raken bij criminaliteit) een belangrijke dimensie in de ondersteuningsvraag is, op dezelfde systemische manier besproken kunnen worden. Ook kunnen binnen andere interventies die onder 'Jonge aanwas' vallen de methodes vanuit de proeftuin benutten.

Advies: verken de mogelijkheden om interventies in meer onderlinge samenhang te organiseren of zelfs samen te voegen. Benut de methoden en lessen uit eerder gestarte interventies (met vergelijkbare visie) in 'jongere' interventies.

3. Opstarten van nieuwe en/of het uitbreiden van huidige interventies op basis van de witte vlekken

Wat opvalt, is dat de bestaande interventies primair aangrijpen op *of* jeugdigen hulp krijgen en zo ja welke type hulp. Hoe de hulp die jeugdigen vervolgens krijgen, zo effectief en kort mogelijk wordt ingezet, is veel minder een onderwerp van de interventies*. Tegelijkertijd laat de analyse in de startfoto zien dat hier wel één van de grote drijvers van de kostenstijging in de afgelopen jaren lijkt te zitten. Er zit dus mogelijk nog niet-aangeboorde potentie in het verkennen van aanvullende interventies of het toevoegen van deze doelen aan bestaande interventies. Gezien het uitgebreide palet van bestaande interventies, ligt het meer voor de hand om te verkennen hoe bestaande interventies in het licht van deze witte vlek uitgebreid kunnen worden. Dit vraagt om identificeren wat nodig is om deze witte vlek aan te pakken, bijv. scherpere sturing op aanbieders om trajecten niet langer dan nodig te laten duren en vervolgens te bepalen wat nodig is om dit binnen een bestaande interventie te realiseren. Een heldere opdracht aan de projectleiders van de betreffende interventies is daarbij noodzakelijk.

Advies: verken de mogelijkheden voor het toevoegen van aanvullende doelen aan bestaande interventies om meer grip te krijgen op de duur en/of intensiteit van maatwerktrajecten. Toevoegingen aan bestaande interventies draagt bij aan het behouden van focus op de interventies die er zijn.

*In de proeftuin samenspel in de wijk krijgt dit wel aandacht, maar werd ook aangegeven dat er meer nodig is om te voorkomen dat olifantenpaadjes genomen worden

Conclusies en aanbevelingen | van een visie naar de dagelijkse (sturings)praktijk (1)



De gemeente heeft een heldere visie op de transformatie

Zwolle hanteert al een aantal jaren een visie, de hervormingsagenda, om de transformatie binnen het domein jeugd te realiseren. De hervormingsagenda kent een overkoepelend doel, dat uitgewerkt is in vier in elkaars verlengde liggende (en elkaar deels overlappende) bewegingen. Alle gesprekspartners van de gemeente Zwolle bleken zeer bekend met de beweging en doelen.



Zij plukt de vruchten ervan door deze langdurig aan te houden en goed te laten landen in de gehele organisatie

Uit de ervaring/vergelijking met andere gemeenten, waaronder ook Deventer, komt naar voren dat voor een langere periode werken met een duidelijke visie, die breed (binnen en buiten de gemeente) gedragen is, één van de belangrijke elementen voor het succes lijkt. Dat pleit ervoor om de bewegingen uit de huidige hervormingsagenda ook in de volgende hervormingsagenda terug te laten komen.



Wel gaf men aan dat de hervormingsagenda en de interventies die daaruit voort zijn gekomen nog beter in de bredere organisatie (dus niet alleen in de uitvoering) zou kunnen landen. Mogelijk draagt dit ook bij aan de verschillende beelden over de sturing op inhoud in de sociale basis die betrekking heeft op jeugd.

Daarnaast lijkt er nog geen plan te zijn over hoe de interventies in de organisatie geïntegreerd kunnen worden. Dat wil zeggen: welk proces doorloopt men om een interventie geen interventie meer te laten zijn, maar een onderdeel van de reguliere organisatie. Dit lijkt een punt van aandacht voor de ontwikkeling van de volgende versie van de hervormingsagenda.

Conclusie: de gemeente heeft al jaren een expliciet, begrijpelijk en consistent beeld van het van het 'waarom' (het overkoepelende doel) en het 'wat' (de vier bewegingen). Deze kan echter nog beter in de organisatie landen.

Advies: borg dat het spoor Jeugd van de opvolger van de hervormingsagenda door de hele organisatie doorleefd wordt.

Conclusies en aanbevelingen | van een visie naar de dagelijkse (sturings)praktijk (2)



Maar de vertaalslag naar concrete (dagelijkse) activiteiten ontbreekt

Toch gaven veel gesprekspartners ook aan dat, hoewel de overkoepelende bewegingen duidelijk zijn, men zoekende blijft naar hoe daar in de dagelijkse praktijk vorm aan te geven. Er bestaat geen duidelijk beeld bij wat men wil zien wanneer de bewegingen gemaakt zijn (vb. wat is de stip op de horizon voor de beweging 'van apart naar gewoon?'). Noch zijn er voor alle bewegingen indicatoren* die inzicht geven in hoe ver de stippen op de horizon nog uit het zicht zijn.



Daarnaast bestaat er geen scherp en eenduidig beeld van het 'hoe', dat wil zeggen: de *sturingsstrategie*. Hiermee bedoelen we welke instrumenten de gemeente om welke reden inzet om deze beweging te faciliteren en hoe zij op deze instrumenten stuurt. Typerend hiervoor is bijvoorbeeld dat er verschillende interventies gestart zijn die op het landschap sturen, maar dat het niet duidelijk is waarom het déze interventies zijn (zie ook het kopje 'informatiegedreven sturen' op de volgende pagina).

Dat betekent overigens niet dat er in de praktijk niet gestuurd wordt –er is weldegelijk een sturingsstrategie te reproduceren– maar roept wel de vraag op of er voldoende bewuste keuzes gemaakt worden en daarmee of er *optimaal* gestuurd wordt. Uit de gesprekken kwam naar voren dat men het

gevoel heeft dat dit nu niet altijd optimaal is (zie ook conclusie over interne sturing op pagina 62). Gesprekspartners noemden dat er veel gebeurt en dat er veel energie is, maar dat waar de prioriteit ligt en waar de energie naar toe gaat, minder duidelijk is.

Conclusie: de gemeente stuurt, maar mogelijk nog te ongericht. Het expliciteren van sommige aspecten stelt de gemeente in staat om ze als toetssteen te gebruiken en zo bewuster te sturen.

Advies: de gemeente kan nog gericht sturen door de bestaande visie expliciet te vertalen naar *sturingsdoelen* en die vervolgens naar een *sturingsstrategie*. Door de interventies hiervan onderdeel te maken, kan dit hun inbedding en potentie vergroten.

Conclusies en aanbevelingen | een sturingsstrategie gebaseerd op informatie (1)



Een goede sturingsstrategie is expliciet (zie vorige pagina) en wordt gevoed door inzichten en data uit de uitvoering

Hoewel de gemeente snel stappen in de juiste richting zet met de ontwikkeling van het dashboard en de keuze voor twee centrale indicatoren die daar onderdeel van uitmaken, vormden (kwantitatieve) inzichten in het verleden beperkt de voedingsbodem voor beleid en besluitvorming. Een analyse van de omvang van het tekort, maar ook van de ontwikkelingen en drijvers van kostenstijgingen, is bijvoorbeeld niet eerder gemaakt. Ook gaan interventies in het stelsel niet standaard vergezeld van een scherpe probleemanalyse of een inschatting van de potentie van de oplossing. Zulke inzichten zijn van grote waarde om te weten of je met elkaar op de juiste weg bent en –wanneer dit nog niet voldoende het geval is– hoe je het best gericht bij kunt sturen. Bovendien kan een dergelijke strategie handvatten bieden voor de doorontwikkelingen van interventies.



Informatiegedreven sturen vraagt om meer dan een dashboard

Het dashboard dat de gemeente ontwikkelt, is ontegenzeggelijk een stap in de goede richting. We zien echter nog wel twee aandachtspunten voordat dit dashboard het verschil kan maken. Allereerst valt op dat in vergelijking tot andere gemeenten zoals Utrecht en Deventer (zie hiernaast) er in Zwolle geen structurele personele inzet is op sturingsinformatie. We zien dit als een risico voor de meerwaarde van het dashboard, aangezien die juist mogelijkheid biedt tot het formuleren van nieuwe hypothesen over de ontwikkelingen die plaatsvinden. Het toetsen van die hypothesen vraagt om een flexibele interface, waar nieuwe gegevens snel aan toe te voegen zijn of nieuwe combinaties van gegevens gemaakt kunnen worden. Dit vraagt om continue inzet.

Een tweede aandachtspunt is gericht op de ontsluiting van het dashboard. Een heldere aanpak voor wie de gegevens kan inzien en hoe binnen de organisatie ruimte gecreëerd wordt voor de duiding van de gegevens, is essentieel voor de mate waarin het dashboard meerwaarde heeft om te sturen. Met de duiden van gegevens om deze ook te kunnen gebruiken in gesprekken met specialistische jeugdhulpaanbieders wordt geoefend, maar dit zou verder versneld kunnen worden.

Conclusies en aanbevelingen | een sturingsstrategie gebaseerd op informatie (2)



De informatiegedreven sturingspraktijk van de gemeente Deventer viel in positieve zin op



Voorgaande aandachtspunten worden ondersteund door de vergelijking met Deventer. Het informatiegedreven sturen viel namelijk op als een van de grotere verschillen tussen de gemeenten. Deventer kent een vast team 'Kennis en Verkenning' dat zich fulltime bezig houdt met het signaleren van trends en opvallende ontwikkelingen en het uitwerken van doorontwikkelvragen.



Ook de backoffice in Deventer heeft een sterk signalerende functie. Op basis van wat zij waarnemen in het toeleidingssysteem trekken zij aan de bel bij beleidsmedewerkers of bij medewerkers in de uitvoering. Zo laten medewerkers van de backoffice in Deventer aanvragen voor inzet van dure hulpverleningstrajecten nog een keer nakijken door de teammanagers van de Toegang om te zien of er echt geen andere ondersteuningsoplossingen zijn¹. Dit illustreert dat niet alleen het verzamelen van gegevens belangrijk is, maar dat korte lijnen om over deze gegevens te communiceren (zodat daar op gestuurd kan worden), essentieel zijn.



Conclusie: de gemeente Zwolle zet goede stappen in het ontwikkelen van een dashboard om de informatie en inzichten bij elkaar te brengen die nodig zijn om te kunnen sturen. Maar het hebben van een dashboard alleen is niet voldoende.

Advies: investeer structureel in het dashboard zodat deze flexibel aangepast kan worden en doorontwikkeld wordt op basis van nieuwe informatie. Investeer daarnaast ook in het kunnen duiden van de data in het dashboard. Begrijpen wat men ziet is samen met goede ontsluiting en ruimte in de organisatie om inzichten met elkaar te delen onmisbaar voor informatiegedreven sturen.

Conclusies en aanbevelingen | sturen op de partijen die ondersteuning bieden (1)



Sturing op de sociale basis en de eigen inzet van het sociaal wijkteam is nodig om de bewegingen uit de hervormingsagenda te maken

De centrale instrumenten in de bewegingen van de hervormingsagenda zijn: (1) alternatieve vormen van hulp (de 'sociale basis' - het voorveld en informele hulp) en (2) het sociaal wijkteam dat zelf hulp verleent, maar ook een sleutelrol heeft in het aanboren van deze alternatieven. Deze instrumenten kunnen niet los van elkaar gezien worden. Ze worden in toenemende mate ingezet en doorontwikkeld. Behulpzaam hierbij is dat de wijkteams onderdeel van de gemeente zijn en integraal werken.

Gesprekspartners zijn het eens dat de sociale basis in Zwolle passende alternatieven voor jeugdigen biedt. Ook noemen zij als positief punt dat het goed lukt om partners in de sociale basis te betrekken bij het vinden van alternatieve ondersteuningsoplossingen (op casus niveau). Sommige gesprekspartners geven daarnaast aan dat de partners in de sociale basis makkelijk schakelen en op basis van specifieke vragen innovatieve oplossingen bedenken. Andere delen dit beeld niet. In hun ogen is het juist vrij lastig om de sociale basis te bewegen om hun activiteiten ondersteunend te laten zijn aan de bewegingen die de gemeente wil maken. Zij noemen dat de organisaties in de sociale basis voornamelijk bezig zijn met hun eigen (institutionele) opdracht.



Overeenkomstig met de verschillende beelden over de mate waarin de sociale basis z'n activiteiten uitvoert met oog op de bewegingen die de gemeente wil maken, leken er ook verschillende beelden te bestaan over de mate waarin integraal op de sociale basis gestuurd wordt.

Wanneer de sturing onvoldoende vormgegeven wordt, zal met name de inzet van het SWT toenemen. Het risico is dan dat het gewenste effect van het inzetten van de sociale basis om ook te kosten te doen afnemen, uitblijft.

Conclusie: er bestaan verschillende beelden over de mate waarin gerichte sturing op het aanbod in de sociale basis aanwezig is. Integrale sturing op de sociale basis, zodat partijen hun activiteiten inrichten met oog op de bewegingen die de gemeente wil maken is een van de voornaamste verbeterpunten.

Advies: zorg dat de sociale basis onderdeel is van de sturingsstrategie. Neem hen mee in de gezamenlijke doelen van de gemeente en ga het gesprek aan over welke resultaten de gemeente wilt zien en wat nodig is om die te bereiken.

Conclusies en aanbevelingen | sturen op de partijen die ondersteuning bieden (2)



Het stelsel van de specialistische hulp is goed doordacht, maar toch zijn de uitgaven per jeugdige een belangrijke drijver van de kostenstijgingen.



In weerwil van de beweging naar de sociale basis zal ook specialistische hulp noodzakelijk. Er gaan geen grote ongewenste prikkels uit van de manier waarop deze ingekocht en gefinancierd wordt en hoe de toegang ernaartoe vormgegeven is. Wel wijst de analyse van de drijvers van de kostenstijging erop dat de uitgaven per jeugdige voor specialistische hulp de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen zijn. Hiervoor zijn verschillende mogelijke redenen denkbaar, zoals een verschuiving van jeugdigen tussen zorgvormen, *upcoding* of een bovengemiddelde stijging van de tarieven. Dit dient nog verder uitgezocht te worden, waarbij een combinatie van inzichten vanuit het dashboard en kwalitatieve signalen over het verloop van trajecten vanuit de uitvoering soelaas kan bieden.



Naast inzichten over de drijvers daagt ook het versterken van het vakmanschap van professionals in de toegang bij aan meer sturing op kosten. Met de 'Proeftuin samenspel in de wijk' is Zwolle daarmee goed op weg. Dit geldt helemaal wanneer het SWT ook goed gepositioneerd is in de regie op duur en intensiteit van jeugdhulp.

Conclusie: de gemeente heeft nog onvoldoende grip op de duur, intensiteit en tarieven van specialistische hulp, en daarmee op de uitgaven ervoor.

Advies: voer een nadere analyse (combinatie van kwalitatief en kwantitatief) uit voor verklaringen naar de stijging van de kosten per zorgvorm en ga door met het versterken van het vakmanschap en de positionering van de toegang, om zo gericht te kunnen sturen op de uitgaven per jeugdige.

Conclusies en aanbevelingen | interne sturing



De interne werkwijze heeft baat bij explicietere contractering

Het laatste aspect in de analyse van de sturingspraktijk is gericht op de interne sturing, dus binnen de gemeente.



De werkwijze en organisatievorm van de gemeente passen bij haar DNA en de integrale benadering van het sociaal domein. Veel lijkt informeel te gebeuren, in de relatie en het onderlinge gesprek. Dat is op zich een goede eigenschap. Het maakt gerichte sturing echter soms ook uitdagend. Zeker wanneer in de organisatie een gedeeld beeld ontbreekt van de concrete doelstellingen waar iedereen met elkaar naar toe aan het werken is en hoe je dat samen doet. Het scherper formuleren van processen, hun doelen, mijlpalen en rolverdeling zou hierbij kunnen helpen.



Conclusie: een scherpere sturing op interne processen kan een bijdrage leveren aan de snelheid van de transformatie.

Advies: experimenteer met meer expliciete vormen van contractering op interne processen (zie de ook de aanbeveling op pagina 53). De versnelling van de interventies kan hiervoor een mooie aanleiding vormen.

Conclusies en aanbevelingen | sturingspraktijk



Tot slot

Zwolle heeft veel in het werk gesteld om de tekorten op de jeugdhulp te beteugelen en het vinden van een goede balans tussen toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Het 'harde' deel van het lokale stelsel is in principe goed toegerust op het vinden van die balans. De lokale hervormingsagenda en verschillende bestaande interventies dragen allen hun steentje bij aan de transformatie die daarvoor nodig is.



Desondanks zien we nog een aantal aanknopingspunten voor verdere doorontwikkeling. Deze liggen deels in het versnellen van interventies, deels in het stelsel. De rode draad bij deze laatste is het meer expliciet en meer gericht formuleren, ontwikkelen en inzetten van het bestaande sturingsinstrumentarium, veel meer dan het ontwikkelen van nieuwe instrumenten.



We hopen met deze rapportage een eerste aanzet hiertoe te kunnen geven, opdat de jeugdigen in Zwolle passend geholpen blijven worden, maar niet ten koste van de houdbaarheid van het jeugdhulpstelsel.

A watercolor painting of a child's face and hands. The child has a joyful expression with a wide smile. Their hair is painted with vibrant blue and purple strokes. They are wearing a blue garment with a red collar. Their hands are raised towards their face, with fingers painted in shades of red and pink. The background consists of broad, textured washes of green and yellow, suggesting an outdoor setting. A dark blue diagonal banner is overlaid on the right side of the image.

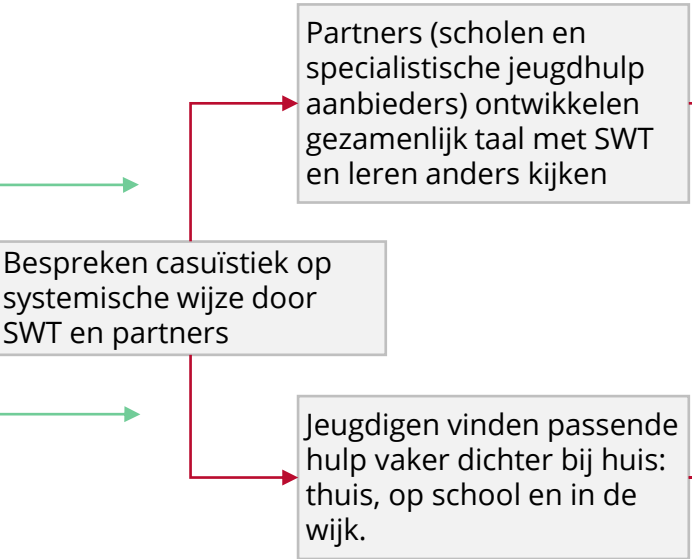
Bijlagen

/Andersson Elffers Felix

Proeftuin samenspel in de wijk | beleidstheorie

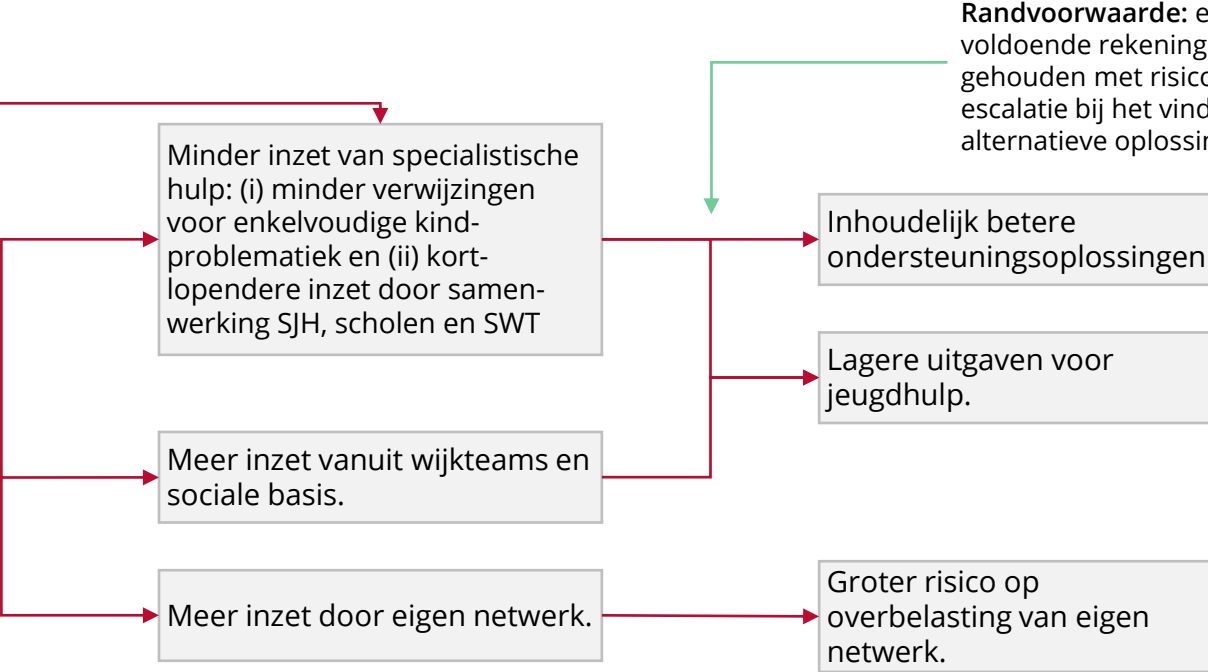


Werkwijze ('input')



Randvoorwaarden:
beschikbaarheid van passende alternatieven, open blik en lerend vermogen van betrokkenen

Maatschappelijke effecten ('outcome')



Randvoorwaarde: er wordt voldoende rekening gehouden met risico's op escalatie bij het vinden van alternatieve oplossingen

Samen voor een stevige basis | beleidstheorie

Werkwijze ('input')

Maatschappelijke effecten ('outcome')



Gesprekken tussen SWT en Scholen over kenmerken van schoolpopulatie en mogelijkheden ontwikkelen alternatief aanbod

Meer eigenaarschap van scholen.

Toename kennis over alternatieve oplossingen.

Jongeren worden meer op school ondersteund (vb. door versterking mentoraat, verrijkt naschools aanbod of interventies ter voorkoming van schooluitval)

Minder inzet van specialistische jeugdhulp.

Meer inzet vanuit de school.

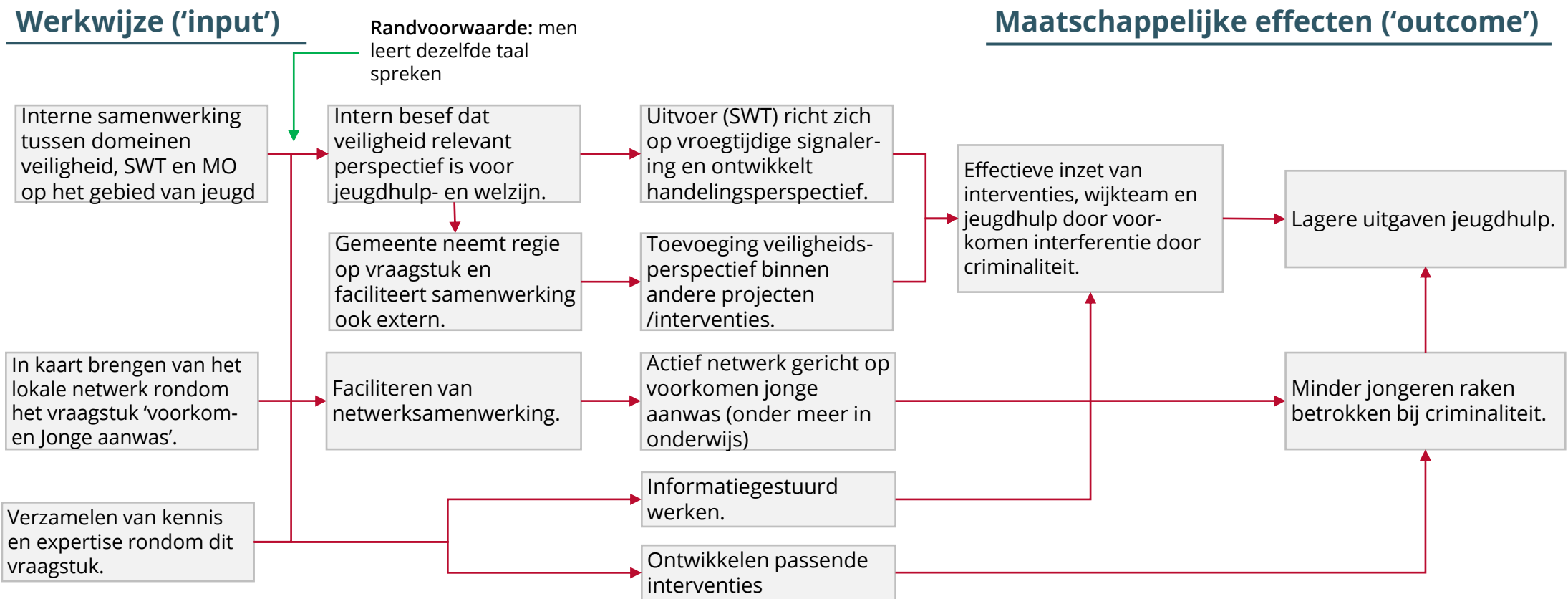
Lagere uitgaven voor jeugdhulp.

Beter passende hulp door meenemen van de context.

Randvoorwaarden:
beschikbaarheid van passende alternatieven, open blik en lerend vermogen van betrokkenen

Randvoorwaarde: docenten hebben tijd om de inzet te plegen. Anders bestaat het risico dat dit meer inzet van het SWT zal vergen.

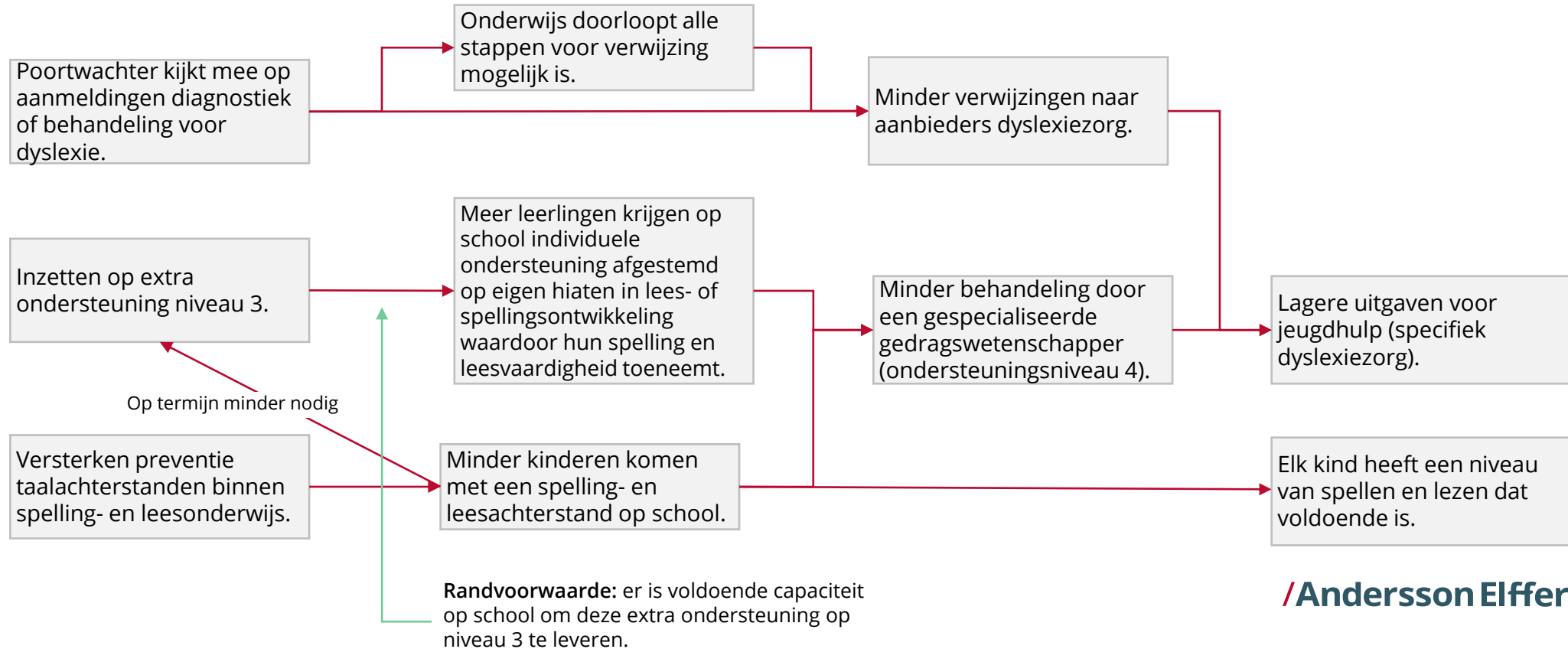
Jonge aanwas criminaliteit | beleidstheorie



Hervorming dyslexie | beleidstheorie

Werkwijze ('input')

Maatschappelijke effecten ('outcome')



Jeugd-/gezinswerkers bij huisarts | beleidstheorie

Werkwijze ('input')

Ondersteunt huisarts met uitgebreide vraagverheldering/ probleemanalyse voor jeugdigen of gezin.

Ondersteuning huisarts bij hulpvraag client: JGW biedt laagdrempelige (psychische) hulp en begeleiding aan client.

Randvoorwaarden:
inschatting voor laagdrempelig hulp en eigen inzet zijn kwalitatief goed

Goede inschatting zorgprofiel en duidelijk beoogd resultaat.

Inzet brede aanpak SWT (domeinoverstijgend).

Minder verwijzingen van huisarts naar aanbieders.

Effectievere jeugdhulp (bijv. door betere match met traject aanbieder).

Gezinnen worden integraal geholpen.

Minder inzet specialistische hulp.

Maatschappelijke effecten ('outcome')

Lagere uitgaven voor jeugdhulp.

Jeugd-/gezinswerkers op school | beleidstheorie

Werkwijze ('input')

Maatschappelijke effecten ('outcome')



Relatie- en scheidingsteam | beleidstheorie

Werkwijze ('input')

Randvoorwaarden:
Ondersteuning wordt in een
vroeg stadium geboden

Onafhankelijk team van experts
faciliteert gesprek tussen partners
met (beginnende) relatie-
problematiek.

Onafhankelijk team van experts
betreft partijen bij (beginnende)
relatieproblemen of bestaande
scheidingsproblematiek.

Onafhankelijk team van experts
ondersteunt bij praktische
volgende stappen bij scheidingen.

Vergroten capaciteit van
partners om te gaan met
relatie- en
scheidingsproblematiek.

Vergroten kennis van te
nemen stappen na een
scheiding.

Maatschappelijke effecten ('outcome')

Vermindering aantal
escalaties en scheidingen.

Versnelling herstel na
complexe relatie- en
scheidingsproblematiek.

Vermindering van (negatieve)
effecten van relatie- en
scheidingsproblematiek op het
gezin.

Daling aantal hulpvragen voor
jeugdhulp als gevolg van
relatie- en
scheidingsproblematiek.

Colofon

Auteurs **Robin Groen (projectleider)**

Mostafa Sadiqi

Thijs van den Broek

Irene Niessen

Contact r.groen@aef.nl / mail@aef.nl

Referentie ZG50

Datum 21 april 2023

Onderzoek voortgang
transformatie jeugdhulp in
Zwolle