RAPPORT COMMISSIE VAN DESKUNDIGEN

19 september 2025

VOORWOORD

Verantwoordelijkheid dragen is een grote last. Maar het alternatief is nog zwaarder.
Wat mensen hebben gecreëerd kunnen mensen rechtzetten.

Jonathan Sacks

Dit rapport gaat over de r**egionale bestuurlijke samenwerking** m.b.t. de jeugdzorg in Flevoland. In de afgelopen vier maanden hebben we openhartige gesprekken mogen voeren over de problematiek die daarbij is ontstaan en over manieren om daar gezamenlijk weer uit te kunnen komen.
We troffen bij al onze gesprekspartners een grote betrokkenheid aan bij het doel van de regionale samenwerking, namelijk het gezond en veilig opgroeien van de Flevolandse jeugd.

Op weg naar dat doel is er in Flevoland voor de regionale samenwerking al veel werk verzet en veel gaat ook goed, zo hoorden wij in de gesprekken:

- De regio Flevoland is een compacte regio, met (mede daardoor) zowel ambtelijke als bestuurlijk korte lijnen.
- Er wordt in de regio Flevoland op diverse dossiers ambtelijk en bestuurlijk goed samengewerkt (Werk en inkomen [Regionaal werkbedrijf], regionale Wmo voorzieningen / mensenhandel / maatschappelijke opvang [Oranjehuis], brede samenwerking met scholen etc.
- Er is een goed functionerend regiokantoor, met een directeur die ieders inbreng serieus neemt en zaken ook echt vooruit kan en wil brengen. Er wordt geleerd en er wordt doorontwikkeld. Was er twee jaar geleden nog bijna niets, nu staat er een heel solide fundament.
- De kwaliteit van de stukken die door de regio worden aangeleverd wordt hoog gewaardeerd. Bestuurders kunnen daar goed op beslissen;
- Er is veel ruimte om ook in regionaal verband invloed te hebben op het inkoopbeleid;
- Voor de jeugdzorg ligt er een inkoopstrategie voor alle producten (n.a.v. aankomende regelingen). Het contract en leveranciersmanagement gaat goed en de relatie tussen de regio en de jeugdzorgaanbieders is weer opgebouwd en hersteld.
- De regio beschikt over goede data / KPI's voor de transformatiestrategie jeugd. Het datamanagement is op orde en er wordt ook op gestuurd, met zichtbaar effect. Zo neemt het aantal jeugdigen in verblijf in de hele regio af. De doelstelling (min 9 procent dit kalenderjaar) gaat waarschijnlijk gehaald worden. Dit is een belangrijk positief signaal.

Er gaan volgens onze gesprekspartners ook zaken niet goed. Die worden in dit rapport nader beschreven en geanalyseerd. Gemiddeld genomen gaven de betrokkenen de samenwerking in de regio op de schaal van één tot tien daarom een onvoldoende: een vier. We hebben geconstateerd dat het niet eenvoudig is om van een vier naar een tien te komen. Maar stappen zetten is niet onmogelijk, als betrokkenen hiervoor hun verantwoordelijkheid nemen. Een eerste stap zou kunnen zijn, om van een vier naar een zes te gaan. In deze rapportage doet de deskundigencommissie hiervoor een aantal aanbevelingen.

Wij willen onze gesprekspartners danken voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor de gesprekken, voor de openheid die zij in die gesprekken hebben getoond en voor het vertrouwen dat zij daarmee naar ons als commissie hebben uitgesproken. Onze grote dank gaat ook uit naar Ronald Messelink, Maryse Knook en Mirjam Olsman voor de uitstekende inhoudelijke en administratieve ondersteuning.

Onno de Zwart
Mariëlle Bruning
Janny Bakker-Klein

1. OPDRACHT AAN DE COMMISSIE

In de provincie Flevoland worden problemen ervaren in de regionale bestuurlijke samenwerking rond de jeugdzorg.[1] Het is de wethouders die met elkaar verantwoordelijk zijn voor de regionale samenwerking niet gelukt om daar onderling uit te komen. Om die reden is aan een commissie van Deskundigen gevraagd om hierover een advies uit te brengen.

Vanwege het ontbreken van een door alle betrokken gemeenten ondertekende samenwerkingsovereenkomst, vormt de Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland nog altijd de basis van de regionale samenwerking. De Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland heeft als doel om te komen tot een doelmatige uitvoering van de aan de centrumgemeente opgedragen taken op het terrein van de Jeugdwet en de Wmo. In deze regeling is in artikel 15 een afspraak opgenomen over hoe om te gaan met geschillen. Dit artikel luidt:

Onverminderd artikel 28 van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden geschillen over deze regeling onderworpen aan een niet-bindend deskundigenadvies. Voordat een dergelijk advies wordt gevraagd, dient het geschil besproken te worden in een afvaardiging van de deelnemende colleges. Wanneer dit niet leidt tot overeenstemming wijst iedere deelnemer een onafhankelijke deskundige aan. De aangewezen deskundigen benoemen gezamenlijk een deskundige die als voorzitter van de adviescommissie optreedt. Het opdrachtgeverschap aan de commissie wordt door de deelnemers gezamenlijk vervuld.

De vijf gemeenten hebben dit artikel ingezet om tot een duurzame oplossing te komen. De inzet was om met een kleine groep van drie onafhankelijke deskundigen te werken, waarbij de volgende expertise is geborgd:

- Actuele kennis van de ontwikkelingen in het veld van de jeugdzorg;
- Diepgaande kennis van de transformatievraagstukken van de jeugdzorg;
- Juridische kennis van onder andere de Jeugdwet;
- Ervaring met intergemeentelijke samenwerking;
- Ervaring met complexe politiek-bestuurlijke speelvelden.

Door de betrokken gemeenten (Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder, Urk) is per 1 mei 2025 een commissie van deskundigen samengesteld, bestaande uit:

- Dr. O. (Onno) de Zwart
- Prof. Dr. M.R. (Mariëlle) Bruning
- Dr. Mr. J. (Janny) Bakker-Klein

De commissie heeft Janny Bakker aangewezen als voorzitter.

De opdracht aan de commissie is om conform artikel 15 van de Centrumregeling een niet bindend advies te geven aan de colleges van B&W van de gemeenten Almere, Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Urk, over mogelijke oplossingsrichtingen voor de ontstane geschillen in de regionale samenwerking m.b.t. de zorg voor de jeugd in de regio Flevoland.

Dit rapport bevat het niet-bindend deskundigenadvies van de commissie, met daaraan voorafgaand een beschrijving van de totstandkoming en de onderbouwing daarvan. De commissie heeft geprobeerd om het rapport zo beknopt mogelijk te houden, maar wel recht te doen aan ieders inbreng.

[1] Wij gebruiken de term ‘jeugdzorg’ als verzamelnaam voor jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, net zoals het CBS deze term hanteert.

Leeswijzer
Dit eindverslag is verder als volgt opgebouwd:
§ 2: De gekozen werkwijze;
§ 3: De belangrijkste bevindingen uit de gesprekken;
§ 4: De analyse van de bevindingen;
§ 5: De adviezen.

In de bijlagen is opgenomen welke documenten aan de commissie zijn verstrekt, met welke personen (namens welke organisaties) de commissie heeft gesproken en welke overige bronnen bij de totstandkoming van dit advies zijn benut.

2. DE GEKOZEN WERKWIJZE

In deze paragraaf doen we als commissie verantwoording van de door ons gekozen aanpak. We kozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode waarin we literatuurstudie combineerden met semigestructureerde interviews.

Beeldvorming
De commissie heeft ervoor gekozen om op drie manieren te komen tot een beeldvorming van de ontstane situatie. De commissie is gestart in mei 2025 met de voorbereidingen van haar advies en heeft op 19 september 2025 haar advies aan de wethouders aangeboden.

a. Bestuderen van de documenten

Door het regiokantoor zijn de relevante documenten die verband houden met de ontstane situatie in de regio aan de commissie beschikbaar gesteld. De leden van de commissie hebben die documenten bestudeerd. De lijst van documenten is als bijlage aan dit rapport toegevoegd. Deze documenten gaan onder meer over zowel de onderlinge samenwerking tussen de gemeenten als de samenwerking met jeugdzorgpartners, waaronder de lopende rechtszaken (kort geding procedures gestart door respectievelijk een GGZ-jeugdhulpaanbieder en een gecertificeerde instelling). Tijdens het voorbereidingstraject van dit advies zijn beide lopende kort geding procedures aangehouden door de rechter en vervolgens is door partijen tot afspraken gekomen en zijn de procedures stopgezet.

b. Gesprekken met betrokkenen

De commissie heeft gekozen voor een werkwijze waarbij in de eerste plaats met alle betrokken wethouders een gesprek is gevoerd. De gesprekken vonden online plaats, waarbij - naast de betrokken wethouder - ook alle drie de leden van de commissie aanwezig waren. Met één wethouder is twee maal gesproken. Ook zijn door de voltallige commissie vervolgens gesprekken gevoerd met de onafhankelijk voorzitter van het bestuurlijk overleg sociaal domein Flevoland, de directeur van het regiokantoor en de directeur van JEL (Jeugd Lelystad). Daarnaast zijn - in wisselende samenstelling - gesprekken gevoerd met enkele betrokken (zorg)aanbieders, een gecertificeerde instelling en Veilig Thuis.
Van de gesprekken werd geen verslag gemaakt, om zo alle gesprekspartners in staat te stellen om open en zonder voorbehouden zijn of haar zienswijze te geven op de ontstane situatie. De commissieleden maakten wel werkaantekeningen van wat werd ingebracht, om die te benutten voor het schetsen van een zo volledig en objectief mogelijk beeld van de problematiek, zonder dat herleidbaar is van wie uitspraken hierover afkomstig zijn. Als er sprake is van relevante verschillen van inzicht tussen gemeenten over visie en/of beleid benoemen we deze wel in dit advies. Een lijst van personen met wie is gesproken is als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

c. Raadpleging van relevante bronnen

De leden van de commissie hebben aanvullend gebruik gemaakt van relevante bronnen. Een opsomming daarvan is als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

Analyse
Op basis van de kennis die we vanuit het proces van beeldvorming hebben vergaard, onze kennis en ervaringen hebben we ons als commissie in een aantal werksessies gebogen over de analyse daarvan. Daarbij willen we wegblijven van kwalificaties als “goed” of “fout”, maar vooral een oplossingsgerichte focus houden.

Advies
Vanuit die analyse komen we tot enkele aanbevelingen en adviezen voor een betere regionale samenwerking en beschrijven we een aantal scenario’s waarbinnen knelpunten kunnen worden aangepakt.

3. DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN UIT DE GESPREKKEN

3.1 Ter introductie

In deze paragraaf staat een beknopte weergave van wat in de diverse gesprekken aan de orde is geweest, zonder oordeel van de commissie daarover. Als commissie hebben we wel een ordening aangebracht van wat is ingebracht (voor zover relevant niet-herleidbaar tot individuele personen) langs thema's die door betrokkenen als problematisch werden ervaren. Op onderdelen was daarover overeenstemming. Op een aantal onderdelen wordt ook zichtbaar waarover juist verschil van inzicht is. Het is de commissie opgevallen dat verschillende gesprekspartners zich zorgen maken over de hulp aan gezinnen, kinderen en jongeren in Lelystad. Genoemd wordt onder meer dat professionals dagelijks onverantwoorde situaties tegenkomen in Lelystad, dat zorgen bestaan voor de burgers van Lelystad omdat te grote risico's worden genomen met een in verhouding kleiner zorgaanbod en dat cliënten over de gemeente Lelystad beklag doen.

Ook noemen we in deze paragraaf wat door de gesprekspartners als het belangrijkste probleem wordt gezien en wanneer dit probleem naar hun oordeel een "hittepunt" bereikte. Tenslotte beschrijven we wat gesprekspartners zelf hebben aangedragen naar aanleiding van onze vraag naar de door hen voorgestelde oplossingen voor de ontstane situatie.

3.2 Thema's die als problematisch worden ervaren

a. Samenwerking in de regio

Samenwerking in de regio lukt volgens de meeste gesprekspartners op een aantal belangrijke thema's (zie ook het voorwoord bij dit advies), maar is volgens sommige gesprekspartners niet altijd vanzelfsprekend. Zo is door een gesprekspartner genoemd dat in de regio Flevoland de wens tot samenwerking nooit heel sterk is geweest en dat bijvoorbeeld voor gemeenten er alternatieven zouden zijn, voor Dronten Kampen een alternatief is, voor Urk is dat Lemmer of Zwolle en voor Zeewolde is dat Harderwijk. Volgens deze gesprekspartner was er daardoor altijd de dreiging: "als het niet bevalt, dan stappen we eruit" en is het een huwelijk onder voorwaarden, dat altijd spanningen geeft. Zeewolde heeft een aantal jaren geleden ook de stap gemaakt naar een andere jeugdzorgregio. Aan de andere kant is ook aangegeven dat de regio Flevoland een relatief kleine regio is en dat de regionale samenwerkingspartners elkaar daardoor extra nodig hebben. Verder is door een gesprekspartner genoemd dat Flevoland een ingewikkelde regio is gelet op de grote diversiteit, afstanden en oriëntatie. Almere werkt ook nauw samen in MRA verband, de situatie in Noordoostpolder en Urk is anders dan in de grote steden. De belangen voor wat betreft jeugdzorg lopen uiteen. Voor de grote steden (Almere en Lelystad) geldt volgens een gesprekspartner dat deze voor 75% bijdragen in de kosten; daarom is bij die gemeenten ook een sterkere behoefte aan grip op de toegang om zo kosten te besparen. In andere regio's ontstaan regelmatig ook spanningen over kosten en de wijze waarop deze beheerst zouden kunnen worden. Dat is niets bijzonders. Wel lijkt de hevigheid van het conflict hierover in Flevoland groter.

De lijn ambtelijk – management – bestuurlijk liep volgens verschillende gesprekspartners tot voor kort goed. In die overleggen werd toegewerkt naar een bestuurlijk besluit, maar volgens verschillende gesprekspartners werkt dat niet meer en komt alles nu op de bestuurlijke tafel. Daarbij lijkt ook een verschil in bestuursstijl te spelen. Er zijn volgens een gesprekspartner bestuurders die zich ook met de details van de besluitvorming willen bezighouden, terwijl andere bestuurders meer meekijken op hoofdlijnen en de details aan de uitvoering overlaten.

De afgelopen jaren is op verschillende manieren ingezet om de regionale samenwerking te verbeteren en er is gewerkt aan de totstandkoming van een gemeenschappelijke regeling. Het voorstel dat daarvoor was opgesteld is bestuurlijk niet unaniem overgenomen. Er zijn diverse momenten geweest waar er regionaal met elkaar is gesproken over hoe de samenwerking verbeterd zou kunnen worden. Er is in de regio sinds een paar jaar een onafhankelijke voorzitter van het bestuurlijk overleg sociaal domein en een goed ambtelijk

regionaal team en volgens verschillende gesprekspartners is het vertrouwen daardoor echt gegroeid. Uit de gesprekken blijkt dat bestuurders een gepolariseerd veld zien waarbij de relaties zijn vertroebeld. De beleving van de situatie loopt erg uiteen. Men schetst dat soms als “vier tegen één”, maar ook binnen de vier andere gemeenten (niet zijnde Lelystad) is men het niet over alles eens. Sommige gemeenten voelen zich niet gehoord en hebben het idee dat zaken die zij al geruime tijd aangeven niet worden gehoord, terwijl andere gesprekspartners ervaren dat waar er eerst consensus was, er dan op het laatste moment toch bezwaren komen. Volgens een gesprekspartner is er weinig zelfreflectie; het is steeds wijzen naar de ander: “zij doen het niet goed”.

b. Visieverschil

Uit de gesprekken komt naar voren dat er sprake zou zijn van een verschillende visie op de uitvoering van de jeugdzorg in Flevoland.

Er zijn twee belangrijke verschillen:

1. De visie op de rol van de overheid en met name de mate waarin de overheid mag of zou moeten ingrijpen in gezinnen;
2. De koers om al dan niet samen te werken met partners bij de transformatie van de jeugdzorg.

Ad 1: Visie

Alle gesprekspartners zijn van mening dat er meer regie moet komen bij de ouders en de kinderen. Daar is brede overeenstemming over, zowel tussen de wethouders onderling als tussen de wethouders en de jeugdhulpaanbieders. Door veel gesprekspartners wordt aangegeven dat Lelystad stelt dat dit de specifieke gemeentelijke visie van Lelystad is die verschilt van die van anderen, terwijl de anderen wel degelijk aangeven dezelfde visie te hebben.

Er zijn wel accentverschillen binnen deze visie gevonden. Volgens de gemeente Lelystad ligt de regie altijd bij ouders, tenzij er met een rechterlijke uitspraak een jeugdbeschermingsmaatregel ligt. Als overheid moet je volgens Lelystad alleen willen ingrijpen als dat echt niet anders kan en hier zeer terughoudend in zijn, want ouders zijn verantwoordelijk voor hun kinderen en ouders hebben het recht om zelf te beslissen over opvoed- en opgroeivraagstukken. Volgens Lelystad maken veel ouders zich zorgen omdat de macht over het al dan niet uit huis plaatsen van hun kind(eren) bij de jeugdbeschermer ligt. De jeugdhulpaanbieders hebben volgens Lelystad de plicht en de verantwoordelijkheid om alles met de ouders te overleggen en hen maximale regie te laten behouden. Nu zouden jeugdbescherming en jeugdhulpinstellingen te snel op te vergaande maatregelen en te intensieve zorg overgaan, is het beeld van Lelystad. Alleen met een jeugdbeschermingsmaatregel ligt de regie bij de jeugdbeschermer van een gecertificeerde instelling. In die situaties bepaalt de gecertificeerde instelling welke jeugdhulp noodzakelijk is en overlegt zij dit met de gemeente; de jeugdhulpaanbieders mogen volgens deze gesprekspartner niet zelf beslissen welke jeugdhulp nodig is.

Ook andere gemeenten en partijen willen de regie van ouders vergroten, maar zij zien daarbij in de dagelijkse praktijk ook risico’s en situaties waarin kinderen en jongeren bescherming verdienen omdat ouders deze bescherming niet kunnen waarmaken, waardoor soms andere afwegingen gemaakt moeten worden. Kwetsbare kinderen mogen volgens hen niet in de kou komen te staan als ouders hun verantwoordelijkheid niet nemen.

Alle gesprekspartners zijn het eens met het uitgangspunt om alleen hulp in te zetten die écht nodig is. De vraag is echter, wie bepaalt wat nodig is en hoe dat het beste kan worden afgewogen. Daarover zijn de meningen verdeeld.

Volgens Lelystad laten de gecertificeerde instellingen in de praktijk de jeugdhulpaanbieders de jeugdhulp bepalen. Maar aanbieders verdienen eraan, dus die vinden volgens Lelystad al snel iets nodig en daarom moet niet de aanbieder, maar de verwijzer bepalen, want aanbieders hebben geen plek gekregen in de Jeugdwet op dat punt. Volgens Lelystad is in de jeugdzorg (o.a. door incidenten, die in de media worden uitvergroot) een angstcultuur ontstaan. Dat maakt het moeilijk, ook voor medewerkers in de jeugdzorg, en dat moet anders. De residentiële jeugdzorg van uithuisplaatsingen moet stoppen. Andere gemeenten geven aan dat het belangrijk is alle perspectieven te betrekken. Aanbieders benoemen dat zij ervaren dat er te

weinig tot geen overleg mogelijk is met Lelystad over keuzen of afwegingen en dat hun overwegingen niet altijd serieus worden genomen en hun professionaliteit in twijfel wordt getrokken.

Ad 2: Koers
Alle gesprekspartners zijn van mening dat een veranderstrategie nodig is om tot de noodzakelijke transitie van de jeugdzorg te komen. De meeste gesprekspartners willen dit vanuit een geleidelijk proces van verandering doen. De gemeente Lelystad staat een radicalere veranderstrategie voor.
De koers van Lelystad om in de noodzakelijke transitie niet samen te werken met de jeugdzorg partners wordt door de andere gemeenten niet begrepen. Ook waar die gemeenten voor een groot deel dezelfde inhoudelijke visie hebben als de gemeente Lelystad, is daar de koers 'we moeten het samen met de partners doen', terwijl die van Lelystad volgens hen is 'we moeten het zelf doen'. Volgens de andere gemeenten wil Lelystad te snel en worden in Lelystad daarvoor radicale keuzes gemaakt, waar zij niet in mee willen. Verschillende gesprekspartners verwijten in dit verband Lelystad dat ze twee jaar geleden het juridisch geschil over tarieven niet wilden schikken, waarna vervolgens de rechtszaak door de gemeenten verloren is. Ook geven enkele gesprekspartners aan geen begrip te hebben voor de wijze waarop Lelystad met partners omgaat en betreuren zij de twee juridische procedures die in het voorjaar van 2025 door verschillende partners zijn gestart tegen de gemeente Lelystad. Dit alles zou volgens deze gesprekspartners ook hun samenwerking met deze partners beschadigen. Er lijkt een verschil in appreciatie te zijn tussen gemeenten over juridische procedures. De meeste gemeenten geven aan dit liefst te willen voorkomen. Lelystad benoemt dat dit deel kan uitmaken van een reguliere, zakelijke omgang met partijen.
Ook de gesprekspartners vanuit de zorgaanbieders geven aan dat er op papier niet veel verschil in visie is tussen hun organisaties en Lelystad, maar dat dit niet in overleg tot stand is gekomen. Pogingen om samen op te trekken zijn volledig verkend maar hebben tot nu toe niets opgeleverd. De koers van de gemeente Lelystad komt volgens meerdere gesprekspartners voort uit een gebrek aan vertrouwen in de jeugdhulpaanbieders.
Gesprekspartners vanuit de aanbieders geven aan dat zij begrijpen dat er financiële uitdagingen zijn, maar dat die ook hun uitdagingen zijn. Dat geldt in Flevoland en ook daarbuiten. Ze kennen verschillende voorbeelden binnen en buiten Flevoland, bijvoorbeeld zoals nu al in Almere gebeurt, waar er ook op hen een beroep wordt gedaan om -gelet op de tekorten- samen met alle partners over alternatieven na te denken. Enkele gesprekspartners noemen verder dat hun medewerkers zich soms onheus bejegend hebben gevoeld door Lelystad; het gaat dan zowel om de gemeente als om Jeugd Lelystad (JEL). Anderzijds is ook benoemd dat betrokkenen van de gemeente Lelystad en JEL zich onheus bejegend hebben gevoeld. Ook noemen enkele gesprekspartners dat ze zich zorgen maken over het grote verloop binnen het ambtelijk apparaat van de gemeente Lelystad (t.a.v. jeugdzorg) wat leidt tot een verlies aan kennis.

In de gesprekken ging het ten aanzien van samenwerking ook over Veilig Thuis. De meeste wethouders hebben vertrouwen in Veilig Thuis. Aangegeven wordt dat zij moeilijk, risicovol werk doen. In crisissituaties moeten zij volgens sommigen met beperkte informatie besluiten te nemen en als het misgaat, doen ze het nooit goed. In Flevoland zijn volgens enkele gesprekspartners veel externe onderzoeken gedaan naar Veilig Thuis (en of het werk efficiënter zou kunnen), en er zijn veel verklarende factoren bekend over het relatief hoge aantal meldingen bij Veilig Thuis in Flevoland. Uit cijfers blijkt volgens een gesprekspartner dat slechts 1,4% van alle meldingen niet bij Veilig Thuis terecht had moeten komen. De samenwerking tussen Veilig Thuis en de gemeente Lelystad is volgens verschillende gesprekspartners ernstig verstoord. Er is geen sprake van gelijkwaardig partnerschap en volgens een gesprekspartner ontbreekt het wederzijds respect. Ook bestaat er een hele moeizame relatie van Veilig Thuis met JEL in Lelystad in situaties waarin Veilig Thuis een melding na onderzoek doorzet naar de gemeente om hulp te starten.

Enkele gesprekspartners noemen het zorgelijk dat er bij de gemeente Lelystad geen aanspreekpunt is om zorgen over een kind of gezin te bespreken of crisissituaties voor te leggen; het lukt niet om hierover met JEL in gesprek te gaan. Volgens Lelystad klopt het niet dat deze partners met JEL in contact willen komen, want het accounthouderschap is belegd bij de gemeente en niet bij JEL. Veilig Thuis (en andere contractpartners) moeten zich volgens Lelystad verhouden tot de gemeente als accounthouder of tot het contractmanagement. JEL is uitsluitend het indicatieorgaan en doet zelf geen hulpverlening en heeft geen

taak om met deze partners contact te hebben. Volgens Lelystad klopt het dat de gemeente het enige tijd intern niet goed op orde had ten aanzien van een aanspreekpunt en dat sinds een aantal maanden een 'GI-deskundige' kan worden geraadpleegd door de GI's over in te zetten jeugdhulp. Ook geeft Lelystad aan dat Veilig Thuis geen verwijzer is en dat daarom voor deze organisatie geen aanvullend aanspreekpunt bij de gemeente nodig is; zij kunnen een casus overdragen aan JEL of aan de Raad voor de Kinderbescherming.

Veilig Thuis heeft ervoor gekozen om geen juridisch traject tegen Lelystad te starten, zo geeft een gesprekspartner aan. Ook kiest Veilig Thuis ervoor om geen media in te zetten in de gespannen relatie met de gemeente Lelystad. Maar deze kwestie kost Veilig Thuis wel veel tijd en geld.
Veilig Thuis en Lelystad verschillen van inzicht volgens een gesprekspartner over de vraag wat de ondergrens is voor bemoeienis. JEL zet volgens deze gesprekspartner geen passende zorg in als Veilig Thuis een zaak overdraagt en er wordt vaak helemaal geen hulp ingezet. Gezinnen komen daardoor - volgens het dashboard van Veilig Thuis - vaker via meldingen bij Veilig Thuis terug dan in andere gemeenten. Lelystad is de enige gemeente in de regio waar de meldingen toenemen. In andere gemeenten ziet Veilig Thuis juist een daling. Volgens Veilig Thuis komen zij in Lelystad regelmatig onverantwoorde situaties tegen.
Volgens Lelystad klopt dit niet. Er is in Lelystad een goed knoppenplan, dat unaniem is aangenomen door de gemeenteraad en dat goed uitvoerbaar is. Lelystad vindt het belangrijk om te kijken naar wat de inwoner werkelijk nodig heeft en kijkt daarbij primair naar wat de sociale basis (met maatschappelijke partners zoals Welzijn, MDF, U-care, GGD, Sportbedrijf, Werkbedrijf) voor de inwoner kan betekenen. Wat ontbreekt in de wijk? Welke scholen, wijken etc. hebben ondersteuning nodig. Lelystad heeft een doorbraakteam (door Instituut voor Publieke Waarden geïmplementeerd) voor complexe casuïstiek. In principe wordt door betrokken organisaties de hulp geleverd. Mocht er meer nodig zijn of verschil van inzicht, dan kan het doorgaan naar het doorbraakteam, zodat niemand tussen wal en schip valt. De gemeente Lelystad verschilt van inzicht met Veilig Thuis over de rol van Veilig Thuis bij doorverwijzingen aan de gemeente na onderzoek: volgens Lelystad is er voor Veilig Thuis geen wettelijke basis om een melding na doorverwijzing vast te houden en de toegang van jeugdhulp te laten rapporteren over de zaak. JEL doet het onderzoek naar wat nodig is voor kind en gezin zelfstandig. Binnen acht weken wordt besloten of het probleem in het voorveld (Lelystad noemt dat het hoofdveld) kan worden opgelost of dat er gespecialiseerde jeugdhulp nodig is, waar wachtlijsten bestaan en dus hulp niet altijd direct geboden kan worden .Lelystad werkt onafhankelijk van jeugdhulpaanbieders.

3.3 Hittepunten in het conflict

De bestuurders voelen zich machteloos om iets aan de huidige verhoudingen te doen, zo blijkt uit de gesprekken. Pogingen om de regionale samenwerking te verbeteren zijn tot nu toe op niets uitgelopen. Sommige bestuurders gaven aan zich zelfs te schamen omdat zij als bestuurders niet meer met elkaar praten; zij vinden dat je het dan niet eens mag zijn met elkaar, maar wel met altijd met elkaar moet blijven praten. Het valt in de gesprekken op dat het conflict dat is ontstaan bij niemand echt helder is. Er wordt in algemene bewoordingen over gesproken, zoals: 'het is een spiraal' of 'het vertrouwen is volledig weg; of 'het zit in de houding naar elkaar toe'.

Er worden drie momenten genoemd waarbij het conflict tot een hittepunt kwam:

1. *De rechtsgang met jeugdhulpaanbieders*

De rechtsgang met jeugdhulpaanbieders over de tarieven bij de aanbesteding twee jaar geleden heeft volgens enkele gesprekspartners 5 miljoen euro gekost, terwijl iedereen wilde schikken, behalve Lelystad. Daar is het volgens enkele gesprekspartners misgegaan. De rechtszaak is op de belangrijkste punten verloren, inclusief proceskosten. Er was volgens enkele gesprekspartners een verschil van beleving van de uitkomst van deze rechtszaak tussen Lelystad en de andere gemeenten en daar is vervolgens nooit goed met elkaar over gesproken. Vanaf dat moment is volgens enkele gesprekspartners de samenwerking heel slecht gegaan.

2. *De nieuwe GR*

Andere gesprekspartners geven aan dat de crisis die er nu in de bestuurlijke samenwerking is, begon met het scheiden van het proces en de inhoud. Er was een inzet tot een nieuwe GR (intentieovereenkomst), maar blijkbaar was er onvoldoende nagedacht over een gezamenlijke visie. De GR is volgens deze gesprekspartners een middel, maar het werd een doel. Het voorstel voor een nieuwe GR was volgens verschillende gesprekspartners een goed traject. Er waren heidagen en iedereen kon alles inbrengen, Lelystad bracht ook veel in. Toch wilde Lelystad volgens verschillende gesprekspartners daarna niet tekenen en dat was volgens enkele gesprekspartners heel zuur, want ze waren al heel ver met elkaar. Wat door het ondersteunende bureau met input van alle gemeenten was opgeleverd, was volgens een gesprekspartner een prima werkwijze voor de regio.
Een gesprekspartner voelde in de GR veel ruimte om lokaal dingen te blijven doen, maar Lelystad ziet dat anders. De gemeente Lelystad ervoer dat er onvoldoende ruimte was geboden aan haar inbreng en ideeën.

3. *Conflict tussen Lelystad en Almere over Veilig Thuis*

Lelystad heeft vanaf eind 2023 volgens een gesprekspartner aan Veilig Thuis gezegd dat ze moeten onderbouwen waarom de begroting hoger is en ze meer geld nodig hebben en dit is ook in het regio-overleg gedeeld. Volgens Lelystad heeft Almere vervolgens in de media gezegd: “wij nemen de extra kosten van Lelystad voor onze rekening” en dit is ook gebeurd. Ook tegen de gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders heeft Almere volgens Lelystad gezegd: “Kom maar bij ons, wij regelen het wel met Lelystad’. Ook heeft Almere in een individuele casus uit Lelystad een besluit genomen.
Eerder is al ingegaan op het visieverschil over de rol van Veilig Thuis in relatie tot de toegang in Lelystad. Er is verschil van inzicht over tot waar de verantwoordelijkheid van wie loopt en elkaars kwaliteiten worden verschillend beoordeeld. Dat leidt er ook toe dat er verschil van inzicht is wat de reden is van het relatieve hoge aantal meldingen in Lelystad. Ligt dat aan de te grote focus op veiligheid door Veilig Thuis of doordat er onvoldoende goede ondersteuning wordt geboden waardoor er meer meldingen komen?
Dit leidt ook tot een verschil van inzicht over de kosten van Veilig Thuis. Bovendien is er regionale verdeeldheid over wie voor die kosten verantwoordelijk is en hebben andere gemeenten tijdelijk kosten die volgens hen voor Lelystad waren voor hun rekening genomen. Dit wil men echter niet continueren.
Verdere escalatie vond volgens een gesprekspartner plaats door uitspraken in de media, waarin werd gesteld dat Almere van mening is dat Lelystad dingen doet die niet mogen en die ook risicovol zijn en dat Almere op deze basis niet met Lelystad wil samenwerken. Dit maakte volgens de gesprekspartner dat Lelystad het bestuurlijk overleg als onveilig is gaan ervaren.

3.4 Oplossingsrichtingen

Door de diverse gesprekspartners zijn verschillende, en soms zeer uiteenlopende, oplossingsrichtingen aangedragen. We volstaan in deze paragraaf met het benoemen van enkele van die oplossingsrichtingen:

- Nodig is dat er leiderschap in de onderlinge samenwerking van de gemeenten ontstaat. In het verleden had provincie die rol, maar nu ontbreekt dat in de samenwerking. Mogelijk zou de nieuwe wethouder van Almere, de wethouder van Dronten vanuit zijn eerdere bemiddelingen of juist de wethouder van Urk die rol kunnen gaan vervullen. Er is behoefte aan regie om zo tot een nieuwe GR te komen. De verschillen tussen de gemeenten zijn minder groot dan ze zelf soms denken, iedereen moet iets loslaten, maar meer uniformiteit is nodig.

- Aan herverdeling van gemeenten naar andere regio’s is geen behoefte en ook niet aan een nog kleinere regio. Bovendien zou dat ook een precedent scheppen. Misschien moeten de bestuurders gewoon net zo lang in één hok tot we er samen uitkomen.

- We moeten niet wéér verzanden in een sfeer van praten, wéér bij elkaar gaan zitten, praatsessies, etc. Dat hebben we al zo vaak geprobeerd. We moeten nu ook zakelijk zijn en echt een stap verderzetten.

- We moeten uit controle en beheersing komen.

- Niet over anderen roepen in de media.

- Werken in partnerschap vraagt eerst over duidelijkheid in rollen en taken. Wie gaat nu precies waar over?

- Eerst rust, helderheid, reflectie op ieders rol (waar ben ik van?) voor je je bemoeit met anderen. Laat iedereen zich houden aan zijn eigen taken en verantwoordelijkheden: 'Schoenmaker, blijf bij je leest'.

- Test wat je bedenkt aan rechtsbescherming van ouders op uitvoerbaarheid.

- Er zijn overal in Nederland bovenregionale expertiseteams (RET's) waar vragen over ingewikkelde casuïstiek naar toe kunnen worden opgeschaald. Ook in de regio's zijn er verschillende vormen van. Het lukt echter vaak niet om die voldoende te gebruiken of te bestendigen. Voorbeelden zijn het Team Ander(S): 'Wanneer door complexe problematiek het passende aanbod niet voorhanden lijkt, kan Team AnderS (ook wel: TAS) worden ingezet om deze jeugdigen en gezinnen zo goed mogelijk in de thuissituatie te helpen. Het doel van TAS is uithuisplaatsing te voorkomen of om door- en uitstroom te bespoedigen. TAS blijft zo kort als mogelijk en zo lang als nodig actief voor de jeugdige en het gezin. De regie blijft in handen van de verwijzer' zie Regionaal Expert Team (RET) | Sociaaldomein Flevoland) Er waren goede overlegvormen, er werd *out of the box* gedacht, het leverde ook veel op. TAS is nog steeds een werkwijze, beschikkingsvrij en out of the box en ook nog succesvol. (NB: Sommigen ervaren minder ruimte en menen dat de werkwijze na het experiment weer overgeheveld werd naar de inkoop en daardoor weer een 'product' werd). Ook in de proeftuin van het Toekomstscenario waren we bezig met de werkwijze 'uithuisplaatsing voorkomen'. Maar de proeftuin wordt nu afgebouwd, er is landelijk geen geld meer. Het zou een werkwijze moeten zijn, geen product uit een productenboek, dan verliest het aan kracht. Wat werkte was dat de gemeente de regie had. De gemeente kon aanbieders ook dwingen om out of the box te denken.

- We willen allemaal couleur locale. Dat wordt steeds moeilijker. De regio wordt steeds groter en bepalender. Het Rijk komt met een aanpassing van de Jeugdwet (Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg), met als doel om meer rust te creëren bij aanbieders van jeugdzorg. Maar we willen de producten van de aanbieders niet meer. Dat gesprek hebben we tot nu toe nooit kunnen voeren. De waan van de dag regeert. Nu zijn aanbieders vooral bezig met het borgen van het bestaande. We hebben allerlei producten, diensten, ziektebeelden en diagnoses gemaakt. Het is volledig doorgeslagen. Daar moet het gesprek over gaan. We moeten met aanbieders van jeugdzorg, politie, ervaringsdeskundigen etc. om tafel om na te denken over de vraag: hoe gaan we het anders doen?

- In de ideale samenleving wonen en leven we met elkaar. Groeien kinderen gewoon op en mogen fouten worden gemaakt. Maar aan dat gesprek komen we niet toe.

- We moeten regionaal blijven samenwerken, maar de inkoop zou kleiner kunnen. De samenwerking kan ook nog domeinoverstijgender. Wat zijn werkzame elementen?
  Maar dat is misschien te idealistisch.

- Er moet een goede basis komen, waarbij we voor de lange termijn de zaken goed voor elkaar hebben. Dat moeten we met elkaar regelen.
  - Een nieuwe governance
  - Een nieuwe regiovisie
  - Een nieuwe inkoop 2026

- Het is nodig dat iedereen het gevoel heeft zich gezien en gehoord te voelen.

- Laat het inwerkprogramma van de nieuwe wethouders volgend jaar voorbereiden door de huidige wethouders. Dit kan leiden tot een meer gezamenlijke visie op jeugdhulp. We moeten voorkomen dat het gesprek over het rapport van de commissie straks gaat over ‘gelijk hebben en gelijk krijgen’. Het gaat niet om gelijk, maar om de weg verder met elkaar.

4. DE ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN

In deze paragraaf geven we als commissie een analyse van de problematiek. We gaan allereerst in op mogelijk verschillen in visie, vervolgens gaan we in op aspecten van regionale samenwerking en wat de lokale invulling van rollen betekent. We sluiten dit hoofdstuk af met aandacht voor de onderlinge verhoudingen.

4.1 Visieverschil

Alle gesprekspartners zien de noodzaak van een transformatie van de jeugdzorg. Er is, zo blijkt uit de gesprekken die we voerden, ook veel overeenstemming over de visie die daaraan ten grondslag ligt. Samengevat komt die visie hierop neer, dat de focus zou moeten komen te liggen op het voorkomen dat gezinnen professionele jeugdhulp nodig krijgen (preventie) en op het zo dichtbij mogelijk (lokaal) organiseren van ondersteuning van gezinnen. Als professionele jeugdhulp noodzakelijk is, moet maatwerk worden geleverd, waarbij de regie van ouders en jongeren moet worden versterkt. Vroegtijdige inzet in de keten is nodig om te voorkomen dat kinderen terecht komen in zware vormen van jeugdhulp. Gesloten jeugdhulp moet worden vermeden en er moeten zo min mogelijk minderjarigen uit huis worden geplaatst.

Soms wordt verondersteld dat er over deze visie tegengestelde opvattingen zijn, maar als commissie hebben wij geconstateerd dat dit niet het geval is. De overkoepelende visie en richting die de gemeenten nastreven komen sterk overheen. Er is dus feitelijk sprake van een gedeelde maatschappelijke opgave en één gedeeld belang om daarnaartoe te werken.
Wel zijn er verschillende focuspunten binnen dat gedeelde belang. Het gaat daarbij met name over de rol van de overheid enerzijds en anderzijds over hoe met partners te werken aan het realiseren van de visie.

a) Jeugdhulp op vrijwillige en gedwongen basis

Waar in algemene zin er overeenstemming is over de visie, constateren wij op basis van de gesprekken en bestuurde literatuur dat er onderliggend een verschil is over de eventuele rol van de overheid in het al dan niet actief interveniëren in het leven van ouders en kinderen in relatie tot mogelijke risico's van veiligheid. De vraag is in hoeverre dit onderliggende thema tussen de gemeenten voldoende expliciet is besproken want het vindt zijn doorvertaling in het beleid en de praktijk. En het beïnvloedt ook de wijze waarop gekeken wordt naar de rol en formele verantwoordelijkheden van gemeenten, toegang, Veilig Thuis, jeugdbescherming en jeugdhulporganisaties. Wij gaan daarom eerst uitgebreider in op dit thema met eerst een algemene toelichting en daarna wat dit voor de regionale situatie betekent.
In Nederland is gekozen voor een gedecentraliseerd jeugdhulpstelsel waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de toegang tot en het aanbod van jeugdhulp (Bruning 2023a). In de eerste plaats gaat het om vrijwillige jeugdhulp op verzoek van ouders[2] of jeugdigen als het voorliggend veld niet toereikend is (gebleken) voor de gezins- of kindproblemen. Daarbij regelt de Jeugdwet voor ouders en jeugdigen om via de toegang van de gemeente of via de huisarts, kinderarts of jeugdarts geïndiceerde jeugdhulp te ontvangen van een jeugdhulpaanbieder. De gemeente is ervoor verantwoordelijk dat jeugdhulp ook toegankelijk is na verwijzing door de huisarts, medisch specialist en jeugdarts (art. 2.6 lid 1 sub e Jw). Daarbij moet het gemeentelijke beleid gericht zijn op het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit (art. 2.1 sub e Jw) en is de gemeente er verantwoordelijk voor dat wordt voorzien in maatregelen om kindermishandeling te bestrijden (art. 2.6 lid 1 sub d Jw). De gemeente draagt dan ook zorg voor de inrichting van een Veilig Thuis organisatie (art. 4.1.1 lid 1 Wmo 2015). Ook moet het college een goede samenwerking bevorderen tussen Veilig Thuis, de hulpverlenende instanties, de politie, de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming (art. 4.1.1 lid 4 Wmo 2015).
Als hulp in een vrijwillig kader gezien de gezins- of kindproblematiek ontoereikend is (gebleken) en de ontwikkeling van een minderjarige ernstig wordt bedreigd, kan de kinderrechter een maatregel van kinderbescherming uitspreken en een gecertificeerde instelling verantwoordelijk maken voor de uitvoering

[2] Waar in dit verslag de term 'ouders' wordt gebruikt, kan gelezen worden: 'ouders of verzorgers'.

van de maatregel. Ook kan de rechter in een jeugdstrafzaak jeugdreclassering opleggen. In deze situaties hebben ouders, verzorgers of jeugdigen niet zelf een hulpvraag, maar wordt door beroepskrachten van een gecertificeerde instelling die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van een dergelijke maatregel bepaald welke jeugdhulp nodig is. In die gevallen is sprake van overheidsbemoeienis in het gezinsleven ter bescherming van minderjarigen of als reactie op een strafbaar feit en zijn ouders, verzorgers en jeugdigen verplicht om mee te werken aan deze vormen van jeugdhulp. De Jeugdwet regelt dat in deze situaties de gecertificeerde instelling bepaalt of en zo ja welke jeugdhulp nodig is bij de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel (of bij jeugdreclassering) en dat de gecertificeerde instelling hiertoe overlegt met het college van de gemeente.
Jeugdhulp kan ook starten nadat Veilig Thuis een zorgmelding over vermoedens van kindermishandeling heeft onderzocht en een casus heeft doorverwezen naar de toegang voor jeugdhulp van de gemeente om vrijwillige jeugdhulp te starten of nadat Veilig Thuis een melding heeft doorgezet naar de Raad voor de Kinderbescherming met een verzoek tot onderzoek naar een jeugdbeschermingsmaatregel via de rechter. Om jeugdhulp daadwerkelijk te kunnen starten in vrijwillig kader – via een eigen hulpvraag aan het toegangsloket voor jeugdhulp binnen de gemeente of via een doorverwijzing naar dit loket door Veilig Thuis - is de instemming van ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder nodig (art. 7.3.1 Jeugdwet). Zonder instemming kan alleen via een maatregel van de kinderrechter hulp worden opgelegd.

b) Jeugdhulp en kinderrechten

Vanuit kinderrechtenperspectief zijn het recht op een gezins- en privéleven en het recht om beschermd te worden tegen alle vormen van geweld relevant. Deze rechten vloeien onder meer voort uit het VN-Kinderrechtenverdrag en het Europese Mensenrechtenverdrag. Daarbij is het recht op bescherming tegen alle vormen van geweld voor kinderen een absoluut recht, dat voorgaat op het recht op een ongestoord gezinsleven. Als de overheid ingrijpt in het gezinsleven ter bescherming van het kind (bijv. door onderzoek van Veilig Thuis zonder instemming van ouders of door een kinderbeschermingsmaatregel), geldt daarbij dat het recht op gezins- en privéleven zo min mogelijk mag worden ingeperkt. Dat houdt in dat ouders en jeugdigen voor zover dat mogelijk is, altijd geïnformeerd moeten worden en betrokken moeten worden bij het nemen van beslissingen. Het recht op bescherming van kinderen tegen geweld wordt in Nederland onder meer ingevuld via een meldingssysteem bij Veilig Thuis en via onderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming die kunnen uitmonden in een kinderbeschermingsmaatregel die door de kinderrechter wordt opgelegd en door een gecertificeerde instelling wordt uitgevoerd. Veilig Thuis en gecertificeerde instellingen hebben dan ook een belangrijke overheidstaak uit te voeren in situaties waar kinderen beschermd (dreigen te) moeten worden tegen geweld in de gezinssituatie. Gemeenten moeten deze organisaties uit de jeugdbeschermingsketen faciliteren en ondersteunen.

Uit het VN-Kinderrechtenverdrag (IVRK) vloeien twee beginselen voort die ten aanzien van jeugdhulp centraal staan; het gaat om de autonomie en zelfbeschikking van minderjarigen en de bescherming van minderjarigen (Verkroost 2022; Bruning 2023b). Hoe de balans tussen autonomie en bescherming op basis van het IVRK moet uitvallen, is niet altijd duidelijk, want zowel bescherming als autonomie speelt dus een belangrijke rol, waarbij de ouders kinderen moeten begeleiden en ondersteunen bij het realiseren van hun rechten. Hoe dan te bepalen wat de doorslag geeft? Is het bijvoorbeeld nodig dat jeugdhulp door een jeugdige of zijn of haar ouders of verzorgers kan worden geweigerd? Het kind en – afhankelijk van de leeftijd van het kind – diens ouders moeten vrijelijk, ondubbelzinnig en goed geïnformeerd toestemming geven voor jeugdhulp (Verkroost 2022). Maar aan dat gebrek aan toestemming kan voorbijgegaan worden als dit noodzakelijk wordt geacht, proportioneel is, bij wet geregeld is en op zorgvuldige wijze plaatsvindt. Met andere woorden, er zal telkens op basis van de concrete omstandigheden van het geval een afweging van deze rechten moeten worden gemaakt. Het uitgangspunt is dat autonomie en zelfbeschikking vooropstaan, maar vooral als het gaat om ernstige vormen van geweld in het gezin of om jonge kinderen die nog niet in staat zijn om hun mening te geven, zal het recht op bescherming van het kind de doorslag kunnen geven, ook als het kind zelf niet instemt met jeugdhulp (Bruning 2024).

Uit het bovenstaande volgt dat om kinderen effectief te kunnen beschermen tegen alle vormen van geweld in de thuissituatie, het vanuit gemeenten nodig is om de organisaties uit de jeugdbeschermingsketen (Veilig

Thuis, Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen) op passende wijze te faciliteren en te ondersteunen bij hun beschermingstaken. Daarbij moet de gemeente samenwerking bevorderen tussen deze organisaties in de jeugdbeschermingsketen. Dat geldt ook voor samenwerking tussen Veilig Thuis en de toegangspoort tot vrijwillige jeugdhulp. Dit hoort bij de zorgplicht van gemeenten en het beschermingsstelsel voor minderjarigen zoals dat in Nederland is ingericht.

Daarbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor de kwetsbaarheid tegenover de overheid bij gezinnen die met jeugdzorg te maken krijgen. Naast kwetsbaarheid door de persoonlijke situatie van een gezin kan kwetsbaarheid tegenover de overheid ook ontstaan door aspecten van een bestuursrechtelijke procedure en de uitvoeringspraktijk (De Boer en Bruning 2024). Zo blijkt uit onderzoek dat de mogelijkheden tot participatie van kinderen en jongeren bij vrijwillige jeugdhulp onduidelijk zijn (Bruning, Rap en Verkroost 2016) en valt te hopen dat gemeenten jeugdigen hierbij betrekken. Een ander aandachtspunt ten aanzien van bestuurlijke kwetsbaarheid voor jeugdigen en ouders wordt gevormd door financiële tekorten en problemen in de jeugdzorg (De Boer en Bruning 2024). Zo blijkt uit het onderzoek van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) van juni 2023 dat het met name tegenover mondige ouders lastig is voor gemeenten om de jeugdhulpplicht goed af te bakenen (IGJ 2023). Wanneer ouders vooraf al een duidelijk beeld hebben welke hulp zij willen, blijken professionals in lokale teams of het toegangsloket het lastig te vinden een eigen oordeel te vormen over de vraag of en welke hulp vereist is. Volgens de Inspectie kan dit tot gevolg hebben dat mondige ouders alsnog de hulp krijgen die zij wensen, ook al is in de inschatting van de professional dat jeugdhulp niet nodig is. De Inspectie wijst erop dat het risico bestaat dat de opdracht om kritisch naar de inzet van (specialistische) jeugdhulp te kijken, dan vooral slaagt bij minder mondige ouders of gezinnen die zijn doorverwezen door bijvoorbeeld Veilig Thuis. Dit heeft tot gevolg dat de druk om geen of minder (gespecialiseerde) jeugdhulp in te zetten komt te liggen bij de meest kwetsbare jeugdigen. Verder blijkt dat er met name een tekort is aan specialistische hulp die vooral kwetsbare jeugdigen met meervoudige problematiek nodig hebben. Veel budget blijkt naar (lichte) ambulante jeugdhulp te gaan, waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt door gezinnen met hogere inkomens (Jeugdautoriteit 2023). Het gevaar is dat vooral degenen die goed voor hun eigen positie kunnen opkomen en de juiste informatie naar voren brengen, gebruik kunnen maken van de jeugdhulpvoorzieningen (De Boer en Bruning 2024).
Voor burgers die in kwetsbare omstandigheden verkeren en zeker voor jeugdigen moeten de gemeenten er alles aan doen om ervoor te zorgen dat procedures zo worden ingericht dat die niet tot extra kwetsbaarheden leiden. Het is daarom van belang dat gezorgd wordt voor heldere procedures, zorgvuldige informatievoorziening, onafhankelijke ondersteuning en effectieve rechtsbescherming voor gezinnen bij de toegang tot jeugdhulp (De Boer en Bruning 2024).

c) Jeugdhulp in Flevoland

Uit het bovenstaande volgt dat gemeenten Veilig Thuis als meldpunt voor alle vermoedens van kindermishandeling moeten faciliteren en ondersteunen. Bezien vanuit het fundamentele recht van minderjarigen om beschermd te worden door de overheid in situaties waar ouders dit onvoldoende kunnen, zal Veilig Thuis op elke melding die binnenkomt, moeten reageren en onderzoek moeten verrichten. Het is niet aan gemeenten om in het beleid van Veilig Thuis te treden om te reageren op meldingen. De beoordeling of de overheid aan zet is om in te grijpen in het gezinsleven ter bescherming van het kind, is in Nederland belegd bij de Raad voor de Kinderbescherming die als onafhankelijke organisatie beoordeelt of een situatie aanleiding geeft voor een verzoek tot een maatregel van kinderbescherming bij de rechter. Uiteindelijk is het de rechter die beslist of overheidsbemoeienis ter bescherming van het kind noodzakelijk is. Zo lang er geen sprake is van een rechterlijke uitspraak tot gedwongen hulpverlening via een maatregel van kinderbescherming, moeten ouders en minderjarigen van twaalf jaar en ouder toestemming geven voor elke vorm van jeugdhulp en hebben zij de regie. Dit geldt ook voor doorverwijzingen van Veilig Thuis aan de toegang van een gemeente.
Verder volgt uit het bovenstaande dat elke gemeente samenwerking moet stimuleren en bevorderen tussen Veilig Thuis, de hulpverlenende instanties, de politie, de gecertificeerde instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming en dit betekent een open houding naar al deze partners in het jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel en een daadwerkelijke inzet tot samenwerking in plaats van een defensieve

houding die samenwerking tegengaat. Ook hoort hierbij een aanspreekpunt in elke gemeente voor overleg vanuit deze partners in crisissituaties en wanneer grote zorgen bestaan over een gezin of een kind of jongere.

Uit de gesprekken is duidelijk geworden dat de gemeenten in Flevoland als uitgangspunt hebben dat ouders en kinderen centraal staan en dat zij de regie hebben zo lang het gaat om hulp en contact in vrijwillig kader. Lelystad lijkt hierin verder te gaan dan de andere gemeenten. Vanuit Lelystad wordt benadrukt dat het belangrijk is dat ouders zo lang mogelijk de regie hebben en dat overheidsingrijpen alleen toegestaan is, als dit noodzakelijk is en lichtere hulp echt niet kan. Ook benadrukt Lelystad dat de rechtsbescherming van ouders en kinderen in het jeugdhulpstelsel meer centraal moet staan.
Op basis van de gevoerde gesprekken komt echter naar voren dat Lelystad in de praktijk een andere invulling geeft aan de formele rol die Veilig Thuis en de jeugdbescherming hebben. Er lijkt sprake van dat te veel getwijfeld wordt over hun rol en de gemeente haar rol onvoldoende vervult. Dit geldt zowel voor waar het gaat om het faciliteren van de rol van deze organisaties als voor de afstemming tussen gemeente en de organisaties waarvan de gemeente opdrachtgever is, en deze partners. Dit is niet slechts een lokale afweging, maar heeft ook direct invloed op de regionale samenwerking tussen de gemeenten.

d) *Wijze van samenwerking met partners ter realisatie van visie*

Hoewel de overkoepelende visie van de gemeenten grote overeenkomsten vertoont, is er een verschil van inzicht over in hoeverre er al dan niet met jeugdzorgpartners kan en moet worden samengewerkt bij het realiseren van de visie de transformatie. De meeste gemeenten zien een (belangrijke) rol voor de verschillende jeugdzorgpartners bij het proces van transformatie. Ze wijzen op de kennis en ervaring van de organisaties en de professionals en de gezamenlijke opgave. Ze benoemen dat goede samenwerking wenselijk is, zodat de transformatie op een goede manier vorm gegeven kan worden. Dit bekent niet dat men niet ook kritisch mag zijn naar organisaties of het gehele systeem. Ze benoemen ook dat er soms spanningen kunnen zitten en mogelijk verschillende belangen kunnen spelen, ook financieel. Tegelijkertijd ervaren zij dat er ruimte is om met partijen het gesprek te voeren, eventuele verschillen van inzicht te benoemen en aan verandering te werken. Zij vinden het belangrijk om steeds in gesprek te blijven en vinden dat rechtszaken zoveel mogelijk moeten worden voorkomen.
De gemeente Lelystad kijkt anders naar de verschillende jeugdzorgpartijen. Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, is zij van mening dat verandering vanuit de gemeente moet komen en bestaande partijen te veel deel zijn van een niet werkend systeem. Zij ziet hen meer als uitvoerende partners die een taak op basis van een contract hebben uit te voeren. Eventuele rechtszaken die voortkomen uit een verschil van inzicht zien zij als iets wat deel uit kan maken van een volwassen zakelijke verhouding.
Hieraan gerelateerd zijn er ook verschillen in de vraag in welk tempo transformatie gerealiseerd kan worden. Dient dit radicaler en sneller te gebeuren en dan vooral vanuit de eigen rol van de gemeente of moet dit geleidelijker verlopen in partnerschap met tijd voor alle betrokken partijen om eventuele veranderingen te realiseren en te implementeren?
Dit verschil van inzicht is door regionale samenwerking en afspraken die bij de regionale contractering zijn gemaakt, echter niet iets wat alleen de lokale uitvoering betreft. Andere gemeenten ervaren dat zij gehinderd worden in de realisatie van transformatie door de visie en de ontbrekende samenwerking vanuit Lelystad. Onderzoek naar de transformatie van de jeugdhulp in gemeenten heeft uitgewezen dat één van de bevorderende factoren daarbij partnerschap is tussen gemeenten en jeugdhulpaanbieders en het gezamenlijk werken vanuit een meerjarige gedeelde koers. Dit met erkenning van elkaars deskundigheid en rollen en gezamenlijk lerend onder andere op basis van data (Sondeijker et al. 2021). Dit is ook de lijn die in de Hervormingsagenda Jeugd landelijk is uitgezet en de Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugd heeft geconstateerd dat ‘een gezamenlijke visie en onderling vertrouwen belangrijke bouwstenen [zijn] voor een succesvol samenspel’. Zij heeft er ook op gewezen dat schaarste om partnerschap vraagt.

4.2 Regionale samenwerking

De Jeugdwet geeft gemeenten de primaire rol bij het organiseren van de jeugdhulp. Tegelijkertijd is de afgelopen jaren regionale samenwerking steeds belangrijker geworden en met de bijna afgeronde behandeling van het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg' worden er meer verplichtingen opgelegd aan de regionale samenwerking. In dit kader wordt een gemeenschappelijke regeling verplicht gesteld die met een aantal werkzaamheden moet worden belast waaronder het regionaal contracteren of subsidiëren van bij AMvB vast te leggen jeugdhulpvormen. De wetgever stelt dus nadere regels waar alle gemeenten en regio's aan dienen te voldoen.
Hoewel iedereen in de regio de noodzaak tot samenwerking onderkent, blijft er discussie bestaan over hoeveel gemeentelijke autonomie is toegestaan en wenselijk is. Er lijkt daarbij echter sprake van beeldvorming waarbij regionale inkoop ook zou betekenen dat er op lokaal niet langer praktische afspraken gemaakt zouden kunnen worden of dat dit betekent dat de lokale structuur of toegang ter discussie zou komen te staan. Maar er is juist behoefte aan een sterk lokaal sociaal domein. Alle afzonderlijke gemeenten werken daar ook aan en hebben de ruimte om lokaal te werken aan een sterke lokale basis (wonen, werk, voorzieningen voor jeugd, preventie) die van invloed kunnen zijn op het voorkomen van gezins- en opvoedproblemen.
De regio Flevoland is een diverse regio met gemeenten waar 'grote stadsproblematiek' speelt en gemeenten die kleinschaliger zijn en waar soms sterke sociale verbanden zijn. Alle gemeenten zijn actief in het versterken van de kracht van inwoners en het stimuleren van het naar elkaar omkijken dus willen elk juist lokaal het verschil maken.
Waar in de gesprekken iedereen heeft aangegeven dat de ambtelijke voorbereiding van de bestuurlijke overleggen de laatste jaren is verbeterd, lijkt er sprake van een verschil in bestuursstijl. In de praktijk blijkt er verschillend gekeken te worden naar wat zaken zijn die in voorbereiding ambtelijk kunnen worden afgedaan, wat bestuurlijke besluitvorming vraagt en op welke wijze binnen de afzonderlijke gemeenten afstemming met het college van B&W moet plaatsvinden. Dat betekent dat er geen expliciete overeenstemming lijkt te bestaan over hoe en wat er van ieders rolinvulling verwacht mag worden en hoe processen dienen te gaan. De vraag is in hoeverre deze verschillen in stijlen voldoende expliciet met elkaar besproken zijn en in hoeverre daar keuzes in zijn gemaakt die voor iedereen werkbaar zijn.

a) Lokale rolinvulling

Gemeenten richten hun lokale ondersteuning en toegang verschillend in en hebben ook rollen verschillend verdeeld tussen wat de gemeente zelf doet, wat eventuele uitvoeringsorganisaties en wat partners doen. In Lelystad is JEL alleen voor de toegang ingericht; zij biedt zelf geen ondersteuning en heeft ook niet de rol voor casus- of procesregie. Voor partners vormt JEL wel een eerste aanspreekpunt en partijen lijken minder de weg te vinden naar de gemeenten voor vragen die buiten het mandaat van JEL liggen, cq ervaren niet de ruimte om die vragen aan de gemeente te stellen. Dit leidt in de praktijk tot frustraties bij alle betrokkenen omdat JEL wordt aangesproken met vragen en/of zorgen waarvan zij aangeven dat zij daar niet verantwoordelijk voor zijn. Jeugdzorgpartijen hebben het gevoel dat zij hun eventuele vragen of zorgen nergens kwijt kunnen. Veelvuldige personele wisselingen bemoeilijken afstemming dan nog meer. Dit terwijl bekend is dat goede en snelle afstemming tussen alle partijen noodzakelijk voor goede en effectieve ondersteuning. Juist ook als er verschillen van inzicht kunnen bestaan is het belangrijk dat er ergens afstemming en waar nodig escalatie mogelijk is.

b) Financiële problematiek

De kosten voor jeugdhulp zijn de afgelopen jaren in Nederland fors gestegen. De financiële problematiek speelt op landelijk en lokaal niveau en ook bij jeugdzorgpartijen. Alle partijen ervaren druk.
Gemeenten ervaren een grote druk ook omdat zij ervaren te weinig ruimte te hebben voor sturing. In de parlementaire geschiedenis werd over de jeugdhulpplicht van gemeenten door de toenmalige staatssecretaris van VWS genoemd dat "gemeenten onverhoopt moeten bijpassen uit hun begroting als daar een tekort is. Gemeenten moeten een kwantitatief en kwalitatief voldoende aanbod van jeugdhulp beschikbaar stellen en als hulp nodig is, moet die passend zijn en tijdig worden gegeven" (Handelingen 1 2013/14, nr. 19, p. 42 en 46.) In gepubliceerde jurisprudentie is te vinden dat budgettaire belangen van de

gemeente nooit boven de noodzaak van jeugdhulp kunnen komen te staan (zie ook Handelingen I 2013/14, p. 16). Tegelijkertijd kunnen de gemeenten maar beperkt invloed uitoefenen op de instroom van jeugdhulp omdat de gemeentelijke toegang slechts een deel van de cliënten ziet. De deskundigencommissie hervormingsagenda jeugd heeft geconstateerd dat de financiële kramp die er is niet bevorderend werkt om de transformatie te realiseren omdat de focus op financiële beheersbaarheid alle andere gesprekken onder druk zet.
We constateren dat er in Flevoland soms een tweeslachtige boodschap wordt afgegeven. Er wordt gesteld dat financiële problemen niet het belangrijkste zijn bij de lokale inrichting en afwegingen en als zorg nodig is, dat altijd gefinancierd zal worden. Tegelijkertijd is er wel sprake van financiële problemen en wordt zowel van gemeenten als jeugdzorgpartners verondersteld dat zij keuzes maken gedreven vanuit een financieel perspectief. Een gezamenlijke analyse en koers, waarbij er mogelijk ook verschillende belangen kunnen zijn, lijkt onvoldoende geëxpliciteerd te zijn. Dit draagt er mogelijk aan bij dat gemeenten onderling, gemeenten richting jeugdzorgaanbieders en vice versa financiële motieven achter keuzes veronderstellen.

c) Verstoorde persoonlijke verhoudingen

Uit de gesprekken komt heel duidelijk naar voren dat de samenwerking al langere tijd moeizaam loopt. In alle gesprekken kwam een grote professionele en persoonlijke betrokkenheid naar voren om bij te dragen aan het welbevinden van de jeugd en gezinnen in Flevoland. Tegelijkertijd constateren we ook bij iedereen dat men geraakt is door de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Bijna alle gesprekspartners hebben aangegeven dat zij op enig moment de afgelopen periode ten onrechte verwijten hebben gekregen, zijn aangevallen, onheus bejegend zijn of dat er vragen gesteld bij hun professionele of persoonlijke integriteit. Wij hebben geen waarheidsvinding uitgevoerd maar constateren wel dat er een kluwen van gevoelens is ontstaan, soms ook beïnvloed door berichten in de media of in lokale politieke discussies. Erkenning dat iedereen zich geraakt voelt is noodzakelijk om volgende stappen te zetten.

d) Verschillende bestuursstijlen

Het sociaal domein is vanuit een bestuurlijk perspectief een ingewikkeld domein, omdat het om relaties tussen mensen gaat. Ieder mens heeft eigen voorkeuren, problemen en belangen. Die veelvormigheid treffen we niet alleen aan bij mensen die zorg of ondersteuning nodig hebben, we zien het ook bij de bestuurders en de professionals die op verschillende niveaus en binnen verschillende waardensferen in organisaties in het sociale domein werkzaam zijn. Omdat het verschil maakt vanuit welke logica zij opereren is het van belang dat bestuurders zich daarvan bewust zijn. In het sociaal domein volstaan we niet met de neiging die we vanuit een bestuurlijke logica hebben om die veelvormigheid te lijf te gaan door een steeds verdere verfijning van regels. Hirsch Ballin verwoordde dat treffend: Juist in de ruimte van wat we niet in regels kunnen omschrijven gebeurt iets betekenisvols: een moment van aandacht voor het bijzondere van iemands leefsituatie, een moment wellicht van bestuurlijke- en juridische creativiteit.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat er bestuurders zijn die sterk verbonden zijn met individuele casuïstiek en dat er bestuurders zijn die individuele casuïstiek meer op afstand willen houden, omdat zij vinden dat bestuurders zich niet met de dagelijkse uitvoeringspraktijk moeten bemoeien, maar dit moeten overlaten aan het management en aan de professionaliteit van uitvoerend professionals. Dat zijn verschillende bestuursstijlen, waarover onderling wel beelden en soms oordelen zijn, maar waarover zelden met elkaar wordt gesproken.
De bestuurders die ervoor kiezen om dicht bij individuele casuïstiek van inwoners betrokken te zijn, proberen daarmee te begrijpen waar de knoppen zitten om aan te draaien om de systeemwereld weer dienstbaar te laten zijn aan de mensen voor wie de systemen ooit zijn bedacht. Die bestuurlijke houding sluit aan bij het betoog van de filosoof John Dewey, die als een van de grondleggers van het pragmatisme wordt gerekend. Hij is van mening dat de problemen die mensen in hun dagelijks leven tegenkomen weer als vertrekpunt van bestuur, beleid en onderzoek moeten worden gerekend.

Het bestuurlijke gesprek zou daar ook in Flevoland explicieter over moeten gaan, met respect voor de verschillende bestuursstijlen. Goed voorbereide casuïstiekbesprekingen kunnen mogelijk daarbij

behulpzaam zijn. Op dit moment ligt de focus in alle bestuurlijke overleggen nog te vaak op domeindiscussies en op de financiële aspecten daarvan en niet op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om vanuit het perspectief van de mensen waarvoor we het uiteindelijk toch allemaal doen belemmeringen weg te nemen of de best passende ondersteuning te bieden. Bestuurders kunnen ook nog veel meer dan nu het geval is een omgeving te creëren, waarin het politiek-bestuurlijk gedoe voor alle hiervoor verantwoordelijke professionals (waaronder óók de leidinggevenden) op gepaste afstand kan worden gehouden.

5. AANBEVELINGEN

Op basis van alle gesprekken die wij hebben gevoerd, de bestudeerde informatie en onze analyse komen wij tot een aantal aanbevelingen. Daarbij zullen wij, ook conform onze opdracht, geen oordeel geven over de juridische geschillen die zich de afgelopen periode hebben voorgedaan,
We beseffen dat er geen eenvoudige oplossingsrichtingen zijn. Er zijn meerdere factoren die een rol spelen in hoe de huidige situatie is ontstaan en ook op persoonlijk niveau voelen veel betrokkenen zich geraakt. Tegelijkertijd is er ook de overtuiging dat de huidige situatie niet zo kan blijven bestaan. Dat betekent dat om volgende stappen te zetten alle betrokkenen bereid moeten zijn ruimte te bieden, perspectieven van anderen te erkennen ook als men het daar niet mee eens is en moet beseffen dat het een langer proces vraagt. Een proces waarin waarschijnlijk ook tegenslagen zullen zijn en eventuele (voor-)oordelen over elkaar ondanks ieders inzet bevestigd zullen worden. Gezamenlijk doorgaan en reflecteren is echter de enige optie. Daarbij is het wel van belang gezamenlijk te bespreken wat in de huidige bestuursperiode prioriteit moet hebben en wat in de nieuwe bestuursperiode meer aandacht moet en kan krijgen.

Alles afwegend komt de commissie met de volgende aanbevelingen:

1. **Bescherming van kinderen voorop in elke gemeente van Flevoland**

Alle bestuurders in de regio hechten er belang aan dat gedaan wordt wat wérkelijk van betekenis is voor ouders en kinderen. Zij willen allen dat er anders wordt gewerkt, namelijk door vanuit het kleine (het kind, het gezin) naar het grote (het beleid, het systeem) te denken in plaats van andersom. Wel zijn er accentverschillen in welke mate fundamentelere veranderingen wenselijk zijn.
Een opmerking als “u gaat daar niet over” past niet bij een manier van denken waarin men het anders wil doen. Dit soort domeindiscussies worden zelden in het belang van de betrokken kinderen of hun ouders beslecht. Het is voor responsief overheidshandelen essentieel dat de verantwoordelijke bestuurder zich verbindt met de mensen waar het om gaat, ongeacht hun woonsituatie, de wet die op hen van toepassing is, de partij die voor financiering van de zorg of ondersteuning verantwoordelijk is en welke andere domeindiscussie dan ook. Het vergt visie, moed en vasthoudendheid om bij ieder vraagstuk dat zich in het sociale domein aan bestuurders opdringt bewust en openlijk te kiezen voor wat voor de betrokken inwoners op het individuele niveau van betekenis is. Als vanuit die centrale notie oplossingen worden gevonden, dan kunnen alle professionals die daarbij betrokken zijn zelf ook hun verantwoordelijkheid nemen en dan hoeft de domeindiscussie helemaal niet meer aan de orde te komen.

In onze analyse gingen wij in op de uitgangspunten van de wet en van internationale kinderrechtenstandaarden ten aanzien van een effectief jeugdhulp- en jeugdbeschermingsstelsel in Nederland. Daarbij staat voorop dat elk kind recht heeft op bescherming; in de eerste plaats zijn ouders daarvoor verantwoordelijk, maar als zij daartoe niet in staat zijn, moet de overheid instappen om kinderen de benodigde bescherming te bieden. Internationale mensen- en kinderrechtendocumenten bieden geen blauwdruk voor een jeugdbeschermingsstelsel en geven evenmin antwoord op de vraag wanneer het voor de overheid noodzakelijk is om zich te mengen in het gezinsleven ter bescherming van een kind en wanneer ouders nog voldoende in staat zijn om zonder overheidsbemoeienis voor hun kinderen te zorgen. In Nederland is Veilig Thuis verantwoordelijk voor het onderzoeken van meldingen over vermoedens van kindermishandeling en is de Raad voor de Kinderbescherming verantwoordelijk voor een beslissing over de vraag of gedwongen bescherming voor een kind noodzakelijk is in een concrete situatie, waarna uiteindelijk de rechter hierover beslist. Gemeenten hebben als taak om Veilig Thuis te faciliteren en te ondersteunen en om samenwerking te stimuleren tussen Veilig Thuis, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen en jeugdhulpaanbieders. Ook moeten gemeenten zorgen voor een aanspreekpunt binnen de gemeente waar door deze partners zorgen en crisissituaties ter bespreking kunnen worden voorgelegd.

Wij adviseren de gemeente Lelystad om deze samenwerking en dit aanspreekpunt te organiseren dan wel te verbeteren, waarbij concrete casuïstiek rond kinderen en gezinnen centraal mag en zelfs moet staan.

(Het adagium “één gezin, één plan, één contactpersoon” is en blijft voor de gezinnen die het betreft heel belangrijk). We hebben geconstateerd dat er blijkbaar onduidelijkheid bestaat bij partners wie waarop aanspreekbaar is binnen de gemeente Lelystad en dat dit bijdraagt aan misverstanden. Het zorgen voor mensen die blijvend aanspreekbaar zijn, ook indien er sprake mocht zijn van verschillen van inzicht, kan waarschijnlijk bijdragen aan het verbeteren van de samenwerking. Hierbij kan mogelijk gebruik worden gemaakt van de ervaringen van de andere vier gemeenten in Flevoland en kan het gesprek met elkaar worden gevoerd over de wijze waarop dit het beste te realiseren is. Ook adviseren wij dat de gemeenten in de regio Flevoland voortdurende aandacht hebben voor rechtsbescherming en de kwetsbaarheid van gezinnen, kinderen en jongeren tegenover de lokale overheid en dit op ambtelijk en bestuurlijk niveau op de agenda zetten.

2. Voer als regio het gesprek over de inhoudelijke visie op jeugdzorg

In haar brief d.d. 17 april 2025 schrijft de gemeente Lelystad: “*Het is duidelijk dat de gemeente Lelystad en de andere gemeenten in de regio op sommige onderdelen van visie verschillen. Kort gezegd staat Lelystad een lijn voor waarbij ouders de regie over het leven van hun kind behouden, zelfredzaamheid en ondersteuning binnen de gemeenschap belangrijke vertrekpunten zijn en zware en langdurige jeugdhulp zoveel mogelijk wordt beperkt.*

De commissie heeft geconcludeerd dat er op hoofdpunten van de visie feitelijk geen verschil bestaat. Ook de andere vier Flevolandse gemeenten willen dat ouders maximale regie houden over het leven van hun kind, dat zelfredzaamheid en ondersteuning binnen de lokale context vertrekpunt is en dat zware en langdurige jeugdhulp zoveel mogelijk moet worden beperkt. Er is wel een verschil in visie als het gaat over de rol van de overheid waar het gaat om al niet ingrijpen in mogelijk risicovolle situaties, het tempo waarin deze optimale situatie moet/kan worden bereikt en over de rol die zorgaanbieders en maatschappelijke partners daarbij spelen.

De aanbeveling van de commissie is om op basis van gedeelde uitgangspunten (zoals hierboven benoemd) tussen de wethouders van de regiogemeenten een gesprek te voeren (met goede gespreksbegeleiding), zodat duidelijk is welke waarden voor alle gemeenten centraal staan bij het vormgeven van regionaal jeugdbeleid. Wij denken dat vanuit de gemeenschappelijke opgave waarden te destilleren zijn waardoor er preciezer met elkaar gesproken kan worden over de verschillende accenten. Stel op basis daarvan vervolgens gezamenlijke leidende principes op voor toekomstige besluiten (bijv. “we steunen plannen alleen als ze bijdragen aan…”).

3. Hervat de bestuurlijke samenwerking van de <u>vijf</u> gemeenten

De gemeente Lelystad heeft zowel mondeling als schriftelijk blijk gegeven van de wens tot bestuurlijke samenwerking. Naar het oordeel van de gemeente Lelystad mag dit verschil van inzicht niet in de weg staan aan de vormgeving van een gemeenschappelijke regeling. Nu het door Lelystad genoemde verschil van inzicht feitelijk niet blijkt te bestaan, acht de commissie het haalbaar én ook wenselijk als de colleges van Almere, Dronten, Noordoostpolder, Urk én Lelystad verder werken aan de nieuwe gemeenschappelijke regeling, de regiovisie en de toekomstige inkoop van jeugdhulp.

In de commissiebrief van VWS d.d. 28 maart 2025 wordt duidelijk gesteld dat: *gemeenten op grond van de huidige Jeugdwet verplicht zijn om samen te werken indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Jeugdwet aangewezen is. Er zijn op dit moment geen verdere eisen gesteld aan de inhoud en de schaal van de samenwerking.*
In het wetsvoorstel Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg en bijbehorend ontwerpbesluit krijgen colleges de verplichting met de colleges van de andere gemeenten in de regio een gemeenschappelijke regeling te treffen, waarin zij een Jeugdregio oprichten die de taak krijgt bij amvb aangewezen vormen van specialistische jeugdhulp in te kopen en gecertificeerde instellingen te subsidiëren voor de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Op basis van de toetsing van de huidige 42 jeugdregio’s zijn in het ontwerpbesluit Verbetering beschikbaarheid jeugdzorg de gemeenten Almere,

Dronten, Lelystad, Noordoostpolder en Urk aangewezen als regio Flevoland. Dat betekent dat zij – na inwerkingtreding van het wetsvoorstel - met elkaar en in afstemming met de betrokken aanbieders en de gecertificeerde instellingen de samenwerking moeten vormgeven om een dekkend zorglandschap in de regio te bevorderen.

De vijf Flevolandse gemeenten zijn voornemens om met een nieuwe gemeenschappelijke regeling gehoor te geven aan het Wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg. De kaders waaraan regio's moeten voldoen volgens dit wetsvoorstel zijn, dat iedere regio een regiovisie moet opstellen, een Gemeenschappelijke Regeling moet hebben en de zorgvormen op de lijst van zorgvormen die zijn vastgelegd in een amvb op minimaal regionaal niveau moet inkopen. Hoe de regio's verdergaande samenwerking vorm willen geven, is aan de regio zelf. De documenten die er nu in de Flevolandse regio liggen passen binnen die kaders en zijn in principe geschikt om als basis te gebruiken.

Het grootste bezwaar van de gemeente Lelystad tegen de voorliggende documenten is dat deze verder zou gaan dan de samenwerking waartoe het Wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg verplicht. Het advies van de commissie is dat alle gemeenten de plicht hebben om te handelen conform de nieuwe wet. Er valt niet te tornen aan wat gezamenlijk ingekocht dient te worden. Tegelijkertijd vraagt de samenwerking in de regio tijd en is het niet logisch om direct naar een tien te gaan maar is een zes ook voldoende. In artikel 3 van de intentieovereenkomst wordt nu verwoord:
De regiogemeenten zijn samen verantwoordelijk voor een regionaal zorglandschap – ten behoeve van gezinnen die in Flevoland ondersteuning krijgen op basis van Jeugdwet of Wmo – en het hiervoor neerzetten van een robuuste regionale uitvoeringsorganisatie,

Een zes (en daarmee dus een voldoende) zou kunnen zijn (conform het voorstel Lelystad):

De regiogemeenten zijn samen verantwoordelijk voor de inkoop en subsidiëring (i) van de diensten waarvoor de Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg dit verplicht stelt en (ii) maatschappelijke ondersteuning zoals genoemd in artikel 4 lid 3 van het Dienstverleningshandvest, en voor daarmee samenhangende administratieve processen. Daarvoor willen de regiogemeenten een robuuste regionale uitvoeringsorganisatie inrichten.

Door nu eerst te doen wat tenminste gedaan moet worden, kan in een later stadium gewerkt worden aan de groei van het onderlinge vertrouwen, dat voorwaardelijk is aan de in het huidige artikel 3 voorgestelde regionale zorglandschap.

Volgens het Wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg is de jeugdregio verantwoordelijk voor:

a. de inkoop van specialistische jeugdzorg;
b. de subsidiëring van gecertificeerde instellingen
c. de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering

Het regelen van de gezamenlijke inkoop van jeugdzorg in 2026 is een eerste noodzakelijke stap. Daar zit momenteel ook de meeste urgentie op. Met name de kleinere gemeenten in de regio hebben nu veel zorgen om de vertraging. Maar op termijn is geen enkele gemeente geholpen met een uitgestelde aanbesteding. Ook voor uitvoerende organisaties is het onwerkbaar als de inkoop jeugdzorg wordt vertraagd of versnipperd.
De regio is gezegend met een organisatie waarin de administratieve processen voor relatiemanagement, monitoring en gegevenslevering door aanbieders goed op orde zijn. Het gaat er nu om dat de colleges van de regiogemeenten gaan doen wat nodig is. Dit vraagt een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken bestuurders.

Om uit de huidige impasse te komen adviseert de commissie om te kiezen voor de methode van consent-besluitvorming. Deze manier van besluiten nemen gaat niet uit van een meerderheid versus een minderheid, maar van de afwezigheid van zwaarwegende bezwaren. Deze manier van besluitvorming is

gericht op het nemen van voldoende veilige besluiten, die uitgevoerd kunnen worden en eventueel nog bijgesteld kunnen worden, zonder te blijven zoeken naar perfectie of unanimiteit. Het gaat er dus niet om dat iedereen het er helemaal mee eens moet zijn, maar wel dat er door niemand echt wezenlijke risico's worden gezien. Deze methodiek werkt bij:

- besluitvorming met veel complexiteit;
- samenwerking waarin duurzaam vertrouwen moet worden opgebouwd;
- als besluitvorming versneld moet plaatsvinden, zonder mensen te overrulen.

Schakel eventueel externe begeleiding in voor een neutrale gespreksvoering.

4. Wees trots op lokaal beleid

De regio Flevoland heeft relatief meer kinderen en jongeren dan andere regio's. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de vijf Flevolandse gemeenten prachtige initiatieven zijn ontwikkeld op het gebied van gezinsbeleid, samenlevingsopbouw, verantwoord opvoeden en opgroeien en (specialistische) jeugdzorg. Individuele wethouders en de betrokken organisaties zijn daar terecht trots op. Zodra er meer ruimte gevoeld wordt in de samenwerking kan het waardevol zijn om vanuit reflectie en de interesse om te leren daar meer over te delen. Daarbij kan het helpen om wat meer uit te zoomen en te kijken welke principes ten grondslag liggen aan de verschillende aanpakken. Het gaat er daarbij niet om of de ene aanpak 'beter' is dan de andere, maar juist om met elkaar te reflecteren op waarom er vanuit bepaalde principes gewerkt wordt, hoe dat aansluit bij de lokale situatie en wat daar in bredere zin van te leren valt.

Zo is de aanpak van de gemeente Lelystad een voorbeeld te noemen van het ontwikkelen van wat in de wetenschap "Democratisch professionalisme" is gaan heten: publieke professionals die hun macht, taken en kennis delen met burgers. Dit is een belangrijke manier om mensen weer grip te geven op hun leven en wantrouwen richting de overheid, instituties en andere burgers te verminderen. Juist nu we voor belangrijke uitdagingen staan, zoals de transitie in de jeugdzorg of het creëren van zorgzame wijken, kunnen publieke instanties en overheden niet zonder samenwerking met burgers. Het is interessant om hier met een onderzoekende bril naar te kijken. Wat gebeurt er precies in Lelystad op het gebied van democratisch professionalisme? Wat werkt daarbij? Hoe wordt daar door andere gemeenten of maatschappelijke partners naar gekeken?

De gemeente Urk werkt op basis van het zogenaamde IJslandse preventiemodel met 'Urk Durft' aan een lange termijn benadering voor een gezonde veilige en kansrijke leefomgeving voor de jongeren. Dit gebeurt samen met jongeren en de mensen rondom jongeren heen. Dit is een voorbeeld van een cyclische aanpak die gebouwd is op (inter-)nationale kennis en ervaring en waar meerdere gemeenten in Nederland mee werken. Ook hier wordt ingezet op samenwerking met burgers. Ook in Almere, Dronten en Noordoostpolder bestaan innovatieve benaderingen, samenwerkingsverbanden en voorbeelden.
Vreemd genoeg lijkt de kennis over deze initiatieven in het regionale overleg nauwelijks gedeeld. Daardoor ontstaat zowel intern als extern een beeld alsof het in de regio uitsluitend gaat over (juridische) conflicten. Dat beeld klopt niet, want er gaat in alle vijf de gemeenten ook veel goed en er zijn op zijn minst interessante aanpakken met elkaar te delen en successen te vieren. Door dit niet te doen, wordt niet alleen een kans gemist om elkaar te inspireren en om van elkaar te leren, maar ook om Flevoland als innovatieve jeugdregio op de kaart te zetten.
De regio kan daarin een grotere rol spelen dan nu het geval is, zonder te treden in de autonomie van gemeenten. Het gaat immers over succesvol lokaal beleid. Door als regio te kijken naar wat er lokaal gebeurt (en daarbij eventueel ook gebruik te maken van de cijfers waarover de regio beschikt) kan worden geleerd van wat werkt en waarom het werkt. Hierdoor ontstaat ook weer een positieve dynamiek in de samenwerking en een beter beeld van de innovatieve kracht van Flevoland naar de buitenwereld.
De commissie adviseert om op ambtelijk én bestuurlijk niveau leerkringen in te richten, zo mogelijk ook met maatschappelijke partners, waarbij geleerd kan worden van elkaars ervaringen. Daarbij zou het moeten gaan om "omgekeerde intervisie". Niet een probleem staat centraal, maar een succes. Daarbij kan het beste gewerkt worden met een vaste structuur, bijvoorbeeld met het inbrengen van een succesvolle casus binnen één gemeente, het gezamenlijk reflecteren daarop en vervolgens het afpellen van wat hieruit geleerd kan worden. Het kan inspirerend zijn om ervaringsdeskundigen hierbij een stem te geven.

Benut als regio de kans om de uitkomsten van de leerkringen “vertelbaar” te maken in vakbladen en in de media. Op de korte termijn vergroot dit het onderlinge respect. Voor de langere termijn kan van hieruit een “Flevolandse aanpak” zichtbaar worden, waar alle Flevolandse gemeenten trots op kunnen zijn.

BIJLAGE 1: OVERZICHT VAN BESCHIKBAAR GESTELDE DOCUMENTEN

1. **Algemene documenten**
   - Startnotitie Deskundigencommissie
   - Centrumregeling Sociaal Domein Flevoland
   - Dienstverleningshandvest 2022

2. **GGZ Centraal-Fornhese**
   - 2024.09.24 Jeugdregio Flevoland niet nakoming contractafspraken door Lelystad
   - 2024.12.02 Brief Lelystad mbt GGZ Fornheze
   - 2024.12.19 Lelystad niet nakoming contractafspraken
   - 20250403 brf GGZ Centraal aan gemeente Almere
   - 20250403 Sommatiebrief gemeente Lelystad
   - 20250501 Concept dagvaarding kg GGz Centraal
   - Advies Gemeente Almere inzake geschil Lelystad-Fornhese

3. **Handelingskader**
   - 19b1 BL Reactie brief Lelystad
   - 20250124 Brief aan gemeente Lelystad
   - 20250221 Reactie op brief zorgaabieders 24 januari 2025
   - Brief Almere handelingskader
   - Brief zorgaanbieders aan regio Flevoland inzake Regionaal Handelingskader 20241216

4. **Kort geding aanbesteding JmV 2023**
   - Memo BOSD Triade Vitree en Plyryn 18 sept def
   - Regio voert uitspraak rechter uit_Sociaaldomein Flevoland

5. Kort geding GI's
   - Concept dagvaarding GI's -gemeente Lelystad 17042025

6. **Lokaal beleid Lelystad**
   - Knoppenplan jeugdzorg Lelystad

7. **Ministerie van VWS**
   - Brief VWS aan college Lelystad over financiering VTF
   - Commissiebrief tweede kamer inzake jeugdzorg Flevoland
   - Verslag gesprek Flevoland d.d. 28 okt

8. **Nieuwe governance en intentieovereenkomst**
   - 04e1BL Voortgangsbericht regionale samenwerking jeugdhulp BRIEF AAN GEMEENTE LELYSTAD
   - 20250218 Leidende principes regio Flevoland
   - 20250324 Concepttekst GRB
   - Brief aansluiten Lelystad bij voorbereiding nieuwe gemeenschappelijke regeling en inkoop 2027
   - Intentieovereenkomst regio Flevoland
   - Reacties op opmerkingen intentieovereenkomst

9. **Operationele processen**
   - Memo toelichting onwerkbare situatie 17 dec 24

10. **Rapportage Veilig Thuis**
    - Rapportage KPI's JmV

11. Regio samenwerking

- Brief 4 gemeenten hervatting samenwerking
- Opmerkingen Lelystad bij voorgesteld intentieovereenkomst

12. Veilig Thuis

- 5a Oplegger begroting VTF en brief Z&V
- 5b. Brief Z&V
- BG2025-033 reactie financiering Veilig Thuis Flevoland
- Brandbrief Urgente Knelpunten bij Veilig Thuis Flevoland in Lelystad01
- Brief aan regio m.b.t. ophoging subsidie VTF
- Gespreksverslag VTF dec 2024def-opm Lelystad
- Reactie Almere op Lelystad inzake subsidie VT
- Reactie brief Lelystad inzake subsidie Veilig Thuis -MEMO RACTIE BLIJFGROEP VEILIG THUIS

BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN GEVOERDE GESPREKKEN

Datum	Naam	Functie	Bijzonderheden
8 mei-2025	Froukje de Jonge	Wethouder Almere (tot 15 mei 2025)	
19 mei 2025 en 10 september 2025	Annemieke Messelink	Wethouder Lelystad	
20 mei 2025	Peter Duvekot	Wethouder Dronten	
26 mei 2025	Linda Verduin	Wethouder Noordoostpolder	
28 mei 2025	Freek Brouwer	Wethouder Urk	In bijzijn van Gerda Konijnenberg, ambtelijk adviseur
13 mei 2025	Nienke Nieuwenhuizen	Wethouder Almere (vanaf 15 mei 2025)	
20 juni 2025	Ronald Messelink	Directeur sociaal domein Flevoland	
26 juni 2025	Jan-Bart Wildschut	Technisch voorzitter bestuurlijk overleg sociaal domein	
4 juli 2025	Hanneke Damen-Maas	Directeur bedrijfsvoering Pluryn zorgaanbieder	
7 juli 2025	Hanneke Bakker Tessa Honing	Bestuurder Veilig Thuis en Blijf Groep Flevoland Regiomanager Veilig Thuis	
8 juli 2025	Paul Jansen Jannie Vogelzang	Bestuurder SAVE Regiomanager Noord-Flevoland (NOP, Urk, Lelystad en Dronten)	
10 juli 2025	Tanja Boeije	Directeur-bestuurder JEL	Jeffrey van Doorn (adviseur/advocaat)

BIJLAGE 3: GERAADPLEEGDE BRONNEN

- Bakker-Klein, J. (2019). Anders Kijken. Een zoektocht naar responsiviteit in het sociaal domein. Ipskamp Printing Enschede / www.movisie.nl/anderskijken
- De Boer, R. & Mariëlle R. Bruning (2024), Kwetsbaarheid tegenover de overheid van gezinnen met een jeugdhulpvraag, (2024) 29(1) *Tilburg Law Review* 2, DOI:https://doi.org/10.5334/tilr.368
- Bruning, M.R., S.E. Rap, D.S. Verkroost (2016), Participatie van minderjarigen in de vrijwillige jeugdhulp, Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht 2016 (110), p. 250-257.
- Bruning, M.R. (2023a), Minderjarige slachtoffers van kindermishandeling: hulp via vrijwillig en gedwongen kader, in: J. van Doorn e.a., *Slachtoffers: onderzoek, beleid en praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, hfst. 27.
- Bruning, M.R. (2023b), De jeugd, de zorg en het recht: slotbeschouwing over jeugdhulp in Nederland, in: *De jeugd, de zorg en het recht, preadvies 2023 Vereniging voor Gezondheidsrecht*, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 159-183.
- Deskundigencommissie Hervormingsagenda Jeugdhulp. Groeipijn (2025). Den Haag.
- IGJ (2023), De centrale rol van lokale teams in de jeugdhulpketen, Utrecht: juni 2023
- Jeugdautoriteit (2023), De stand van de jeugdzorg 2023
- Sacks, J. (2022). Een gebroken wereld heel maken. Verantwoordelijk leven in tijden van crisis. Skandalon, Middelburg
- Sondeijker, F., J.K. Helderman, O. de Zwart, J.A.M de Kruijff, M. Kwakernaak (2021) Eigenwijs transformeren. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Spierts, M, I. Verhoeven, M. van Pelt, M. Ham (2025). Democratie dichterbij. De belofte van democratisch professionalisme. Van Gennep, Amsterdam.
- Verkroost, D.S. (2022), 'Met zachte drang'. Uitgangspunten voor jegudhulpverlening op het snijvlak van vrijwilligheid en dwang (diss. Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2022.