

Conclusies en aanbevelingen

Zorg, Onderwijs & Kinderopvang 2021 t/m 2024

Bereik

Drie jaar na de start van Opvang, Onderwijs en Zorg kan geconcludeerd worden dat er in Noardeast-Fryslân een groot aantal verbindende initiatieven zijn ontwikkeld op het gebied van opvang, onderwijs en zorg. Deze initiatieven liggen in zowel de voor- en vroegschoolse educatie, het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. Het bereik van deze initiatieven is vrijwel volledig dekkend; een groot aantal kinderopvangorganisaties en gastouders hebben meegedaan aan Druk & Dwars en een aantal organisaties met specifieke doelgroepen werkt inmiddels nauw samen met het basisonderwijs. Vrijwel alle basisscholen werken inmiddels intensief samen met schoolmaatschappelijk werk, waarvan een preventieve- en normaliserende werking uitgaat. En alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben zorgmedewerkers binnen de school. Bovendien hebben ze via de Zorg Advies Teams en schoolmaatschappelijk werk korte lijnen met het gebiedsteam. We kunnen hiermee dus concluderen dat het bereik vrijwel 100% is.

Kosten

Tegelijkertijd concluderen we op basis van de begroting van de jeugdzorgkosten dat deze de afgelopen jaren (nog) niet gedaald zijn. Sterker nog, ook in 2024 lagen de kosten hoger dan de jaren ervoor. Het aantal jongeren met jeugdzorg is echter de afgelopen jaren nauwelijks gestegen (van 1170 in 2021 tot 1210 in 2023). Een eerste analyse van de jeugdzorgkosten maakt duidelijk dat slechts een derde van de kosten gedeclareerd wordt voor leerlingen uit Noardeast Fryslân die ook in deze gemeente naar school gaan. Een vrijwel even groot deel wordt gedeclareerd voor kinderen waarvan niet bekend is of - en zo ja - naar welke school ze gaan. Zij hebben voor ruim 6,2 miljoen aan zorgtrajectdeclaraties in 2024. Het zou goed zijn hierop een nadere analyse te plegen om te kijken hoe deze kosten beïnvloed kunnen worden. Verder wordt een belangrijk deel gedeclareerd voor kinderen die buiten de gemeente onderwijs volgen. Het gaat daarbij voor een belangrijk deel om kinderen die in het speciaal onderwijs zitten. Het beleid van de gemeente heeft hier geen direct invloed op. Datzelfde geldt voor de kinderen die buiten de gemeente zorg ontvangen, maar waarvoor de gemeente de kosten draagt, vanwege het woonplaatsbeginsel. Met name intensieve trajecten gericht op behandeling, wonen en verblijf zijn erg kostbaar.

De constatering dat de zorgkosten gestegen zijn staat tegenover de conclusie dat alle geëvalueerde initiatieven kosteneffectief blijken te zijn, zoals uit dit rapport blijkt. Daar komt bij dat met deze initiatieven een groot aantal kinderen is bereikt, dat een hoog risico heeft op het gebruik van jeugdzorg of op de inschatting dat ze thuis zouden komen te zitten. Anders gezegd, de conclusie bij alle initiatieven is dat, wanneer er niets zou zijn gedaan, of wanneer een alternatieve aanpak zou zijn toegepast, de kosten uiteindelijk hoger zouden hebben uitgepakt dan de investering die nu gepleegd is.

Een aantal scholen binnen de gemeente heeft een duidelijke regiofunctie. Dat betekent dat ook een groot aantal kinderen uit andere gemeentes 'profiteren' van de initiatieven die mede door de gemeente Noardeast Fryslân bekostigd worden. Indien het woonplaatsbeginsel hierop ook van toepassing zou zijn geweest, zouden deze kosten gedeclareerd kunnen worden bij de omliggende gemeentes. Dat is in de evaluatieperiode nog niet gedaan, maar het is aan te bevelen dit vanaf nu wel te gaan doen.

Maatschappelijke Business Case

Samenvattend kunnen we concluderen dat een aantal ambities die aan het begin van het project zijn geformuleerd gerealiseerd zijn als het gaat om concreet en praktijkgericht, ruimte voor het ontwikkelen van onderop, duurzaam en aantoonbare effecten. Deze laatste zijn per project onderzocht door middel van een maatschappelijke Business Case (mBC), waarbij naast de financiële effecten ook de effecten voor de doelgroep (cliëntperspectief) en de maatschappij mee zijn genomen. Zonder uitzondering wordt per project zichtbaar - en soms voelbaar - wat de impact voor de verschillende doelgroepen is geweest. Leerlingen die thuis zaten gaan weer naar school, peuters met ernstige achterstanden leren communiceren en spelen en wennen aan dagritme, opdat ze op 4-jarige leeftijd goed voorbereid naar school gaan, leerlingen met weinig zelfvertrouwen leren krijgen weer vertrouwen in eigen kunnen, waardoor de gedragsproblemen verminderen. Ouders geven aan verrast te zijn dat hun kind weer naar school gaat en niet meer angstig en depressief thuiszit. Leerkrachten vertellen dat ze handvatten hebben gekregen om beter om te gaan met het onvoorspelbare gedrag van hun leerlingen in de klas. Ook hebben ze geleerd dat 'druk en dwars' gedrag een functie heeft en dat zij, door zich hierin te verdiepen, beter kunnen omgaan met dat gedrag. Al deze opbrengsten laten zich op korte termijn lastig vertalen in euro's. Maar het bieden van een goede start aan leerlingen levert op termijn winst op voor de leerling zelf, en uiteindelijk ook voor de maatschappij.

Implementatie

De keuze aan het begin van het project om concrete initiatieven vanuit de praktijk te laten komen, maakt dat er bij de start wel een implementatieplan lag, maar geen blauwdruk. Veel initiatieven zijn kleinschalig gestart en niet zelden was het 'pionieren' en leren via 'trial and error'. Dit geldt bijvoorbeeld zeker voor de inzet van schoolmaatschappelijk werk in het onderwijs. Het op vaste momenten op de school aanwezig zijn en beschikbaar zijn voor leerlingen, ouders en leerkrachten en communiceren met en rapporteren aan de school maakt dat afgesproken procedures en routines op de helling kwamen te staan, terwijl de eisen van de beroepsgroep ('de SKJ-registratie') en de wetgeving rondom AVG ook duidelijke kaders hebben. In het voortgezet onderwijs schuurt bijvoorbeeld de werkwijze van de schoolmaatschappelijk werker - vanuit het principe dat de zorg vanuit de school georganiseerd is - met de werkwijze binnen het gebiedsteam, waarin duidelijk afgebakende functionarissen zijn, ieder met een eigen mandaat. Door met elkaar te blijven communiceren vanuit de uitgangspunten zullen ook hier afspraken en procedures opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden.

Rol van huisartsen

Uit de cijfers blijkt dat binnen de gemeente het merendeel van de indicaties wordt afgegeven door huisartsen. Hiermee heeft de gemeente geen regie op de instroom naar de Specialistische Jeugdzorg. Vaak blijkt de keuze voor de huisarts voor ouders een route die sneller te realiseren is dan binnen het gebiedsteam. Met de inzet van schoolmaatschappelijk werk op de scholen, komt hier wellicht een kentering in.

Naast het feit dat de gemeente geen regie heeft op de instroom in de jeugdzorg is de ervaring van leden van het gebiedsteam dat vanuit huisartsen ook vaak verwezen wordt zonder duidelijke doelen, waardoor aanbieders vaak eerst moeten uitzoeken hoe zij een bijdrage kunnen leveren, hetgeen extra kosten met zich meebrengt. Het is daarom aan te bevelen om vanuit de gemeente en gebiedsteam afspraken te maken met huisartsen en POH-jeugd medewerkers over het indiceren richting jeugdzorg.

Binnen dit project zijn drie werkwoorden leidend geweest voor de inrichting ervan, te weten normaliseren, verbinden en onderzoeken. Hieronder zal daarom per werkwoord een beschouwing gegeven worden op de resultaten van de verschillende projecten.

Normaliseren

Vrijwel alle beschreven projecten en voorbeelden tonen aan dat er sprake is van een normaliserend effect. Ouders die na een periode van argwaan de weg naar de schoolmaatschappelijk werker te vinden voor laagdrempelig contact en advies. Leerlingen die naar een reguliere school kunnen door goede begeleiding. Bestuurders, leerkrachten, pedagogisch medewerkers en ouders en die anders willen leren kijken naar 'druk en dwars' (energiek en impulsief) gedrag. En leerlingen die überhaupt (weer) naar school gaan ondanks forse problematiek en depressieve gevoelens. Deze voorbeelden zijn maar een greep uit de vele reacties en conclusies uit dit rapport.

Hoewel het rapport een genuanceerd beeld geeft van de effecten, ademen alle projecten de potentie die aan het begin van het project uitgesproken is: Structurele- en duurzame veranderingen, die een cultuur van verwijzen en medicalisering ombuigen naar een cultuur waarin wordt gedacht vanuit preventie en behoeften. De nuance is terecht. Normaliseren is een cultuuromslag die tijd vraagt om daadwerkelijk structuren te doorbreken.

De effecten van normaliseren zijn naast kwalitatief ook kwantitatief van aard. De aantallen leerlingen die profiteren van de opgezette projecten lopen in de honderden. De reacties van ouders, professionals en leerlingen spreken boekdelen. Veel van die effecten zijn lastig te meten. Het effect van ouders die aangeven dat zichzelf en het hele gezin worden ontlast doordat de dochter weer naar school gaat en weer plezier in het leven krijgt, is lastig te vangen in cijfers. Interviews en de betrokkenen sprekers doen het meeste recht aan het effect. De impact is groot, zo blijkt ook al uit de reacties in het rapport, maar blijkt nog meer wanneer ouders en leerlingen mogen vertellen wat ze hebben doorgemaakt en hoe de begeleiding vanuit wanhoop heeft geleid tot hoop en perspectief.

Bij het bepalen van de Business Case wordt uitgegaan van de vraag "wat als..." De impact voor de leerling, het gezin, de ouders, maar ook professionals is op korte termijn al indrukwekkend. Maar een 'wat als' scenario voor een lange termijn geeft zowel persoonlijk als financieel in veel gevallen inzicht in de desastreuze gevolgen van thuiszitten. Persoonlijk en financieel. Dat de jongeren bij Impulse nu rond 10 duizend euro kosten, kan bij een scenario thuiszitten op korte termijn al leiden tot een besparing van 40 duizend euro per jaar. En op lange termijn zijn de financiële gevolgen van langdurig thuiszitten mogelijk meer dan honderdduizend euro's per jongere. Het proces van normalisering kost geld en tijd. Maar de baten zijn emotioneel en financieel gigantisch. Het project staat slechts aan het begin van deze ontwikkeling.

Verbinden

Uit de Startnotitie (2021) kwam naar voren dat samenwerking in 2021 nog niet of nauwelijks op gang kwam, ondanks de gedeelde ambities ten aanzien van het verbeteren en vereenvoudigen van de zorg. In de praktijk blijkt het lastig om verschillende organisaties, culturen en professionals met elkaar te laten samenwerken. Het rapport toont aan dat dit ook in het project een lastig proces is gebleken. Bij vrijwel alle projecten heeft het een periode geduurd voordat mensen elkaar gingen opzoeken, vertrouwen en met elkaar gingen samenwerken vanuit één visie.

Eén ambitie ligt er nog als het gaat om de verbinding tussen gebiedsteam en huisartsen/POH. POH en gebiedsteam zorgen voor de meeste verwijzing (samen 80%). Als deze organisaties niet de gezamenlijke visie en ambities omarmen is het dweilen met de kraan open. Maar de verbinding die inmiddels ontstaat tussen al deze partijen, met een SMW'er als spin in het web leidt tot persoonlijke ontwikkeling bij leerlingen, tot rust en overzicht bij ouders en tot 'normaliseren'.

Ook professionalisering zorgt voor verbinding. De Druk & Dwars trainingen zijn daarvan een mooi voorbeeld. Door vanuit verschillende functies en organisatie aan de trainingen deel te nemen, zijn er prachtige onderlinge verbindingen ontstaan op allerlei niveaus. De deelnemers hebben elkaar in die trainingen ook geprofessionaliseerd. Door (eindelijk) met elkaar in verbinding te komen, zien we vele deuren open gaan, waardoor kennis, ervaring en visie wordt gedeeld. Dit proces is onomkeerbaar.

Onderzoeken

Om tot een vaststelling van de effecten te komen is onderzoek noodzakelijk, of beter gezegd: 'een onderzoekende houding'. Dat gebeurt op verschillende niveaus. Binnen de gemeente is een analyse van de declaraties binnen de jeugdzorgbegroting noodzakelijk om grip te krijgen op de uitgaven. Scholen houden bij hoe het met hun leerlingen gaat en sommige scholen breiden het monitorsysteem naar eigen inzicht uit. Dit rapport staat vol met cijfers en Business Cases. Deze maken duidelijk maken wat een initiatief kost, wat het opbrengt en wat de kosten waren als er niet zou zijn gedaan of wanneer er wat anders zou zijn gedaan.

Aanbevelingen

- Zonder uitzondering laten alle initiatieven zien een toegevoegde waarde te hebben voor de kinderen, hun ouders en de professionals en bovendien kostenefficiënt te zijn. Er zijn belangrijke stappen gezet die bijdragen aan het normaliseren. Dit heeft de nodige investeringen gekost. Om rendement te blijven houden en uit te breiden wordt geadviseerd om deze initiatieven voort te zetten.
- Voer als gemeente regie op de samenwerking met de verschillende initiatieven. Erken de eigenheid van ieder initiatief, en blijf de vraag stellen wat de opbrengst is voor leerling, gezin en maatschappij en of deze in verhouding staan tot de investering.
- Zet binnen de gemeente een fijnmazig systeem op van indicatoren, waardoor goed zicht gekregen wordt op de opbouw van de jeugdzorgbegroting. Dit geeft inzicht in de uitgaven en maakt het mogelijk om hierop gericht te sturen. Analyseer deze cijfers met een afvaardiging van alle betrokkenen; de data-analist van de gemeente, gebiedsteammedewerkers en beleidsambtenaren, zodat alle perspectieven belicht worden.
- Een deel van de investering vanuit de jeugdzorggelden komen ten goede aan leerlingen uit andere gemeentes. Pas ook hierop het woonplaatsbeginsel toe en declareer deze kosten bij de omliggende gemeentes. Declareer daarbij aan de voorkant, zodat voor de betreffende gemeente vooraf duidelijk is om welke investeringen het gaat. Dit geldt in het bijzonder voor sbo De Twine, De Burgerschool en Impulse Kollum.
- Kom tot een inhoudelijke afstemming met omliggende gebiedsteams bij initiatieven waarbij de leerling in Noardeast Fryslân op school zit maar de hulpverlening in het gezin uitgevoerd, dan wel geregistreerd wordt, vanuit het gebiedsteam van de omliggende gemeente.

- Stem het verwijsgedrag van huisartsen en gebiedsteam op elkaar af. Neem initiatief om met huisartsen te komen tot afspraken, waardoor het geen verschil meer maakt wie de verwijzing uitvoert; het gebiedsteam of de huisarts (POH).
- De samenwerking van schoolmaatschappelijk werk met de scholen is goed op gang gekomen. Kom samen met de betreffende schoolbesturen tot een convenant waarin de onderliggende gezamenlijke visie verwoord wordt en ieders verantwoordelijkheden.