

Spacelab 4
3824 MR Amersfoort

POSTADRES
Postbus 490
3800 AL Amersfoort

TELEFOON
033 - 496 52 00

WEBSITE
www.bmcadvies.nl

Een scherpe foto voor zicht op de transformatieagenda

Regio Zuid-Limburg



BMC
12 april 2016
Andrew Britt, Ansgar Willenberg, Erik Dannenberg
Projectnummer: 261168
Correspondentienummer: DH-3103-4916

INSCHRIJVING KVK
nr. 31046509

ABN-AMRO
NL61ABNA0626023106

BTW
NL80.55.22.827 B.01

INHOUD

INLEIDING		2
	Aanleiding	2
	Vraag	2
	Onderzoeksmethode	2
	Leeswijzer	3
HOOFDSTUK 1	TRANSITIE, ERVARINGEN & GELEERDE LESSEN	4
	1.1 Algemeen	4
	1.2 Toegang	4
	1.3 Arrangementen	7
	1.4 Sturen en verantwoorden	9
HOOFDSTUK 2	TRANSFORMATIE, STAND VAN ZAKEN	12
	2.1 Zelforganisatie	12
	2.2 Integraal hulpverleningsproces	14
	2.3 Kwaliteit van hulpverlening	17
	2.4 Regiehouderschap	17
	2.5 Ondersteunende bedrijfsvoering	18
HOOFDSTUK 3	INGREDIËNTEN VOOR DE TOEKOMST	19
	3.1 Kansen, wensen en risico's	19
HOOFDSTUK 4	SLOTBESCHOUWING EN AANBEVELINGEN	23
	4.1 Gedreven aan het werk	23
	4.2 Volop aan het inrichten	24
	4.3 De nieuwe inrichting vraagt op om een passende werkwijze	26
	4.4 Vanaf een afstand gekeken	31

Inleiding

Aanleiding

De invoering van de nieuwe jeugdwetgeving is in veel gemeenten onderverdeeld in een transitie- en een transformatiefase. Het doel van de transitiefase was om de overgang van de decentralisatie op een zorgvuldige manier te laten verlopen. Het doel van de transformatiefase is echter om de wettelijke en beleidsmatige uitgangspunten in een nieuwe werkwijze te vertalen die aansluit bij de vragen en behoeften van kinderen en hun gezinnen in de individuele gemeenten of regio's.

Ook in de regio Zuid-Limburg lag in de jaren 2014 en 2015 de focus vooral op het borgen van de wettelijke veranderingen, het bieden van continuïteit van hulpverlening en zorg en het inrichten van de ondersteunende werkprocessen. Gemeenten en jeugdhulpaanbieders hebben veel werk verzet om de transitie te realiseren en op een aantal onderdelen is er zeker ook al een start gemaakt met de transformatie. De regio Zuid-Limburg vindt dat nu de tijd is aangebroken om de ambities voor de doorontwikkeling van de transformatie verder vorm en inhoud te geven. Het centrale uitgangspunt hierbij is dat de positie van kinderen en/of ouders die een beroep op jeugdhulp doen, verder moet worden versterkt.

Vraag

Om draagvlak voor de meerjarige Transformatieagenda Jeugd Zuid-Limburg te creëren is een 'gezamenlijke start' van belang. Als middel om tot deze gezamenlijke start te komen heeft de provincie Limburg en hebben de gemeenten uit de regio Zuid-Limburg BMC gevraagd om een 'foto' van de huidige situatie en werkwijze te maken. Een scherpe foto helpt om goed zicht te krijgen op de transformatiemogelijkheden. Vanuit deze foto kan de weg naar de transformatieagenda duidelijker worden geformuleerd. De thema's voor de foto zijn:

- Ervaringen uit het eerste transitiejaar:
 - Toegang
 - Arrangementen
 - Sturen en verantwoorden
- Stand van zaken transformatie:
 - Bevorderen van zelforganisatie
 - Inrichting en functioneren van een integraal hulpverleningsproces
 - Kwaliteitseisen van hulpverlening
 - Regiehouderschap
 - Ondersteunende bedrijfsvoering
- Wensen, behoeften en mogelijke risico's in het verder vormgeven van de transformatie

Onderzoeksmethode

De input voor de foto hebben we op diverse manieren vergaard. Met wethouders, ambtenaren en bestuurders van een aantal grote aanbieders en Bureau Jeugdzorg (hier samengevat onder de term aanbieders) zijn face-to-face interviews gehouden. Een aantal kleinere aanbieders, onderwijsinstellingen, financiers van zorg, en cliëntenraden is via

e-mail benaderd met het verzoek een vragenlijst via internet in te vullen waarbij de mogelijkheid is geboden om de vragen telefonisch te beantwoorden. In totaal hebben we in de periode van maandag 7 tot en met vrijdag 19 maart persoonlijke diepteinterviews gehouden met alle achttien wethouders (vaak samen met een of meer ambtenaren) en vier voorafgaand geselecteerde aanbieders. Daarnaast hebben 24 aanbieders, onderwijsinstellingen en andere respondenten hun input gegeven. Dertien hiervan doormiddel van telefonische interviews en de overigen via internet. In totaal hebben wij dus input gekregen van 46 verschillende partijen.

Omdat dit een foto van de huidige stand van zaken is hebben wij in dit rapport voor een neutrale, beschrijvende toon gekozen. We hebben deze aangevuld met individuele citaten uit de gesprekken om recht te doen aan de veelkleurigheid uit de gesprekken. Voor de transformatieagenda zelf adviseren we om meer het perspectief van individuele kinderen en hun eigen netwerk te kiezen.

Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de thema's uit de gespreksleidraad. Per hoofdstuk gaan wij eerst in op de belangrijke rode draden. Hier komen de verschillende visies en ervaringen van de partijen aan bod (hoofdstuk 1 en 2). Hoofdstuk 3 legt de focus op de belangrijkste wensen, behoeften en risico's die partijen signaleren. Afsluitend hebben we in hoofdstuk 4 de vele nuances en details die in de gesprekken werden benoemd, geduid in slotbeschouwingen en aanbevelingen.

Hoofdstuk 1

Transitie, ervaringen & geleerde lessen

1.1 Algemeen

Net zoals in de rest van het land was 2015 voor alle partijen in de regio Zuid-Limburg een jaar waarin heel veel werk is verzet en er veel onduidelijkheden waren. Er wordt door gemeenten voornamelijk met tevredenheid teruggekeken. De inrichting van de inkoop, administratie en overige bedrijfsvoering heeft veel tijd en energie gekost en is vaak ad hoc uitgevoerd. Veel respondenten noemen dan ook punten die zij met de kennis van nu graag anders hadden willen zien.

'Ik kijk met gemengde gevoelens terug. Positief omdat er heel veel gedaan is in korte tijd. Er zijn enorme krachtinspanningen geleverd. Anderzijds heb ik ook gemerkt dat het ook om de transitie en alleen om de transitie schadevrij overpakken ging. Ik heb dat voor mezelf weinig inspirerend gevonden.'

'De discussie is te veel gedomineerd door juristen en de afdeling inkoop.'

1.2 Toegang

Hoe hebben gemeenten de toegang tot jeugdhulp georganiseerd?

De achttien gemeenten hebben de toegang tot jeugdhulp op verschillende manieren ingericht. Wij sluiten in dit rapport aan bij de overkoepelende term die op niveau van Zuid-Limburg gebruikt wordt namelijk de term 'toegangsteams' als wij het over deze toegang in het algemeen hebben. De feitelijke teams hebben in verschillende gemeenten uiteenlopende namen, bijvoorbeeld 'jeugdteams', 'sociale teams', 'gebiedsteams', 'kernteams' enzovoorts waarbinnen 'consulenten', 'zelfredzaamheidscoaches', 'maatwerkers' et cetera werken. Wel is er een aantal overeenkomsten in de inrichting van deze toegang en in de regel zijn deze teams geografisch gebonden.

In de subregio's Parkstad en Maastricht-Heuvelland werken de gemeenten met varianten van 'jeugdteams' of 'toegangsteams jeugd'. In de Westelijke Mijnstreek is de toegang voornamelijk belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin Westelijke Mijnstreek (en via het gemeenteloket).

Binnen deze teams ligt de focus over het algemeen nog sterk op jeugd. Veel gemeenten overwegen de toegangsteams 'integraler' te maken door sterker de verbinding te leggen met Wmo en soms ook Participatie. Sommigen gemeenten houden voorlopig vast aan het werken met verschillende teams, en willen onderlinge samenhang door betere communicatie en korte lijntjes tussen de verschillende teams bereiken.

Hoe hebben gemeenten de deskundigheid georganiseerd?

Deskundigheid is op diverse manieren naar de teams gehaald en wordt op verschillende manieren geborgd. De meeste gemeenten hebben (voormalige) medewerkers van Bureau Jeugdzorg in de toegangsteams en/of andere jeugdhulpaanbieders. Andere veel voorkomende partners in de teams zijn MEE, Maatschappelijk werk, Welzijnsinstellingen soms het CIZ, gedragswetenschappers (vaak op afroep). Soms zijn deze medewerkers in

dienst van de gemeente, of is de gemeente voornemens om deze mensen in vaste dienst te nemen, maar ook via detachingsconstructies werken mensen in de teams. In een aantal gevallen werken er ook 'eigen' gemeentebambtenaren in de toegangsteams (vaak omgeschoolde Wmo-consulenten). De teamleden hebben allemaal diverse trainingen gehad die vaak zowel door de gemeenten als door de verschillende 'moederorganisaties' zijn gefaciliteerd.

Naar de toekomst toe noemen meerdere geïnterviewden als belangrijk punt het borgen en courant houden van de deskundigheid van de teamleden. Niet alleen in generalistische zin maar ook de mogelijkheden om 'bij te blijven' qua kennisniveau in de specifieke terreinen (waar zij vandaan komen).

Sommige gemeenten maken onderscheid tussen een meer 'generalistisch' team aan de voorkant en een ander team in de 'schil' erachter met meer specialistische expertise. Een voorbeeld hiervan is Heerlen waar aan de voorkant 'sociale buurtteams' actief zijn (13 in totaal) en daarachter twee 'expertiseteams'. Of gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals waar er een Jeugdteam is aan de voorkant, en een Sociaal team aan de achterkant.

Rol die de teams spelen

In bijna alle gemeenten zijn de toegangsteams ingericht om te signaleren, het gesprek met de inwoner met een (hulp)vraag aan te gaan en waar nodig door te verwijzen (al dan niet via een beschikking). De meeste toegangsteams bieden zelf geen 'hulp'. Enkele uitzonderingen hierop zijn bijvoorbeeld de Westelijke Mijnstreek waar de CJG-functies zelf ook hulpverlening kunnen leveren, en de gemeenten Gulpen-Wittem en Vaals waar de gecertificeerde medewerkers van het sociaal team zelf ook hulp (kunnen) verlenen.

'Een gezin, een plan, een regisseur' gedachte in relatie tot het team

In de visies van de subregio's en gemeenten is het concept van 'Eén gezin, één plan, één regisseur' stevig neergezet. Gemeente en alle aanbieders waarmee gewerkt wordt hebben commitment uitgesproken voor dit concept. En in veel plaatsten werd er al voor de transitie mee gewerkt. In de uitvoering is volgens geïnterviewden nog ruimte voor verbetering, maar het is voor iedereen een bekend concept.

Sommige geïnterviewden geven aan dat er inderdaad heel veel plannen worden opgesteld naar aanleiding van de (hulp)vraag. Maar dat de focus (nog) meer gelegd kan worden op de kwaliteit van de inhoud van het plan, bijvoorbeeld dat de doelen die genoemd worden in de plannen concreter beschreven kunnen worden.

Hoeveel eigen ruimte hebben de toegangsteams om samen met ouders het plan in te vullen?

Uit de interviews blijkt dat het voor sommige medewerkers soms wel wenselijk was om samen met het gezin een plan in te vullen. Positieve noot hier is dat medewerkers van diverse teams vaak aangenaam verrast waren over hoe goed de gezinnen zelf de plannen in konden vullen. Ook ontstaat het positief beeld uit de interviews dat er steeds meer *met* het gezin gepraat wordt in plaats van *over* het gezin. Tegelijkertijd kan er bij het opstellen van het plan nog meer focus gelegd worden op het betrekken van het betreffende gezin.

Het beleggen van de regie is vaak helder omschreven in de beleidsvisie. Twee belangrijke elementen die vaak terugkomen zijn: de ruimte die het gezin zelf heeft om de regisseur te kiezen en de wens dat de regierol ligt bij de partij die het 'zwaartepunt' of de 'kern' van de hulpverlening op zich neemt. Uiteraard is de praktijk weerbarstiger. Het kan voorkomen dat individuen door deze twee principes een rol krijgen toebedeeld die zij onvoldoende waar kunnen maken. Gezinnen kunnen dus tijdelijk extra ondersteuning nodig hebben bij het voeren van regie en voor hulpverleners moeten over de juiste competenties en vaardigheden inzake regiehouderschap beschikken. Hier hoort ook de doorzettingsmacht bij die nodig is als hulpverleners het niet eens met elkaar zijn en er een besluit moet worden genomen.

'We lopen nog steeds in de praktijk tegen vragen aan over regie. Wie is de regisseur en heeft die wel doorzettingsmacht?'

'Het plan wordt gemaakt, maar wie houdt dat bij? Want dingen veranderen soms heel snel in een gezin. Wie let daarop? Dat zijn de vragen waar we nu aan werken.'

In verschillende gesprekken vielen de termen proces-¹ en casusregisseur. Vaak is de procesregie belegd bij de gemeente of een lid van het toegangsteam. Een aantal geïnterviewden noemt als mogelijk risico dat als de rol van casusregisseur (te) moeilijk te beleggen blijkt bij andere partijen, dat de gemeente deze rol dan op zich neemt. Dat strookt volgens sommigen niet goed met het idee van 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor'.

Voor de toekomst is het volgens sommigen wenselijk dat er een profiel wordt gemaakt voor de functies van bijvoorbeeld proces- en casusregisseur (vereiste vaardigheden, mate van doorzettingsmacht, et cetera). Een duidelijk profiel maakt het eenvoudiger om te bepalen in hoeverre personen hieraan kunnen voldoen en dus de regisseursrol op zich kunnen nemen. Tegelijkertijd wordt inzichtelijk wat er nog ontbreekt waardoor gerichtere bevordering hiervan mogelijk is.

Privacy

Privacy is iets waar volgens velen nog aandacht voor moet blijven. Zowel als het gaat om welke informatie je wanneer en met wie deelt, als de systemen waarmee je het deelt.

'We zijn nog altijd zoekend naar hoe je de informatie krijgt die je nodig hebt om een juiste indicatie te stellen. Wat zijn de grijze gebieden? Zo lang het gezin weet dat je over hen praat, zo lang er toestemming is van die kant, dan gaan partners goed met je mee. En je wilt sowieso liever met in plaats van over een gezin praten. Maar met vechtscheidingen bijvoorbeeld, als je het gezin niet samen aan tafel krijgt, dan is het lastig om die informatie te krijgen die je nodig hebt.'

Hoewel privacy heel belangrijk wordt gevonden hoeft het volgens velen de samenwerking niet te hinderen. En zeker waar veiligheid van kinderen en/of hun gezinnen een rol speelt, is het iets waar volgens geïnterviewden niet achter verscholen mag worden. Naar de toekomst toe is de uitdaging om te zoeken naar een werkwijze waarbij het makkelijker wordt om op

¹ De procesregisseur gaat (zoveel mogelijk) over het hele traject van hulpverlening, en bewaakt de voortgang van het hulpverleningsplan. De casusregisseur is verantwoordelijk voor de besluitvorming binnen de specialistische hulpverlening. De casusregisseur werkt samen met de overige betrokkenen en informeert de procesregisseur.

een veilige manier informatie met elkaar te delen, juist voor de gevallen waar het niet lukt om het gezin samen aan tafel te krijgen en tegelijkertijd privacy te zien als goede stimulans om met het gezin te praten.

'Praten met in plaats van praten over... het lijkt zo logisch, maar het blijft lastig in de praktijk.'

Preventie

De achttien gemeenten en verschillende aanbieders geven op verschillende manieren invulling aan preventie vanuit hun eigen invalshoek. Rode draad is dat bijna alle geïnterviewden vinden dat er in 2015 minder aandacht is geweest voor preventie dan wenselijk (dit geldt zowel voor primaire, secundaire als tertiaire preventie). Er zijn mooie voorbeelden van het brengen van kennis en expertise naar bijvoorbeeld het peuterspeelzaalwerk, kinderopvang, scholen, maar ook de reguliere inzet vanuit de GGD, het versterken van verenigingsleven, et cetera.

'De mensen die hier naar de gemeente komen, zijn de mensen waarvoor de problemen eigenlijk al vrij groot zijn. Dus willen wij een slag maken dat je die mensen treft voordat die problemen er zijn.'

Wat hiermee samenhangt is ook de mate van inclusiviteit van de maatschappij. Hier gaan wij verder op in in paragraaf 2.1.

1.3 Arrangementen

Wat zijn de ervaringen en geleerde lessen ten aanzien van de toegang tot specialistische hulpverlening? Hoe verloopt de samenwerking tussen de toegangsteams en de specialistische aanbieders? Wat zijn de belangrijkste voor- en nadelen van de huidige arrangementensystematiek?

Over het werken met arrangementen zijn de meningen tussen bijna alle geïnterviewde personen (zowel gemeentelijk als vanuit aanbiedersperspectief) verdeeld, elk met eigen voor- en nadelen. Wij destilleren hieruit vier rode draden:

- De huidige arrangementensystematiek werkt op hoofdlijnen goed. Zeker gezien de tijd waarbinnen het vormgegeven moest worden. Er zijn kinderziektes, maar daar wordt hard aan gewerkt.
- De huidige arrangementensystematiek biedt (nog) te weinig ruimte voor maatwerk. Er is enige ruimte om hulp flexibel te regelen en deze ruimte dient in de toekomst vergroot te worden.
- Er dient meer (vormen van) ondersteuning mogelijk te zijn buiten het arrangement. De vrij toegankelijke jeugdhulp wordt hiermee vergroot.
- De arrangementensystematiek stimuleert innovatie niet. Het is wellicht geschikt voor sommige vormen van jeugdhulp, maar andere vormen zijn gebaat bij andere financieringsvormen. Er dient ruimte te zijn om hiermee te experimenteren op verschillende niveaus.

'Wij hebben als gemeente ervoor gekozen dat medewerkers van het jeugdteam tijd krijgen in hun pakket voor opvoedadviezen en andere vormen van lichte ondersteuning'. 'Het gaat wel om de voorkant en niet om ellenlange trajecten.' 'De meeste lichte arrangementen zijn toch groter of

langer.'

'Nee, onze jeugdteams doen niet aan hulpverlening. Natuurlijk, als je de inwoner kan helpen met een aantal gesprekken, prima. Maar het zijn geen jeugdhulpverleners. Wij stellen hoge eisen aan anderen, dus dan moet je daar zelf ook aan voldoen.'

'Er is een keuze gemaakt om alle specialisten niet vrij toegankelijk te maken. Dus ook voor de licht ambulante zorg moet er een beschikking zijn, en dat creëert een onwenselijke afstand. Er zijn "bureaucratische stops" ingebouwd.'

'Wij waren voorstander van de totstandkoming van arrangementen omdat je ruimte krijgt om maatwerk te bieden. Maar dan moet die ruimte er aan de voorkant wel gelaten worden. Dat er in de toegang wordt gezegd "dit is wat uw kind nodig heeft, maar "hoe" dat gaat gebeuren bepaalt u in overleg met de aanbieder" zodat er geen verkeerde verwachtingen geschapen worden.'

Werken met een groot aantal aanbieders

In de regio Zuid-Limburg zijn er (afhankelijk of je pgb's wel of niet meetelt) bijna 200 aanbieders actief op het terrein van jeugdhulp. Ook hier zien verschillende gemeenten een aanbieder diverse voor- en nadelen.

'Te veel aanbieders? Als je kijkt vanuit perspectief van de inwoner dan zeg ik "nee". Maar we hebben het onszelf niet makkelijk gemaakt. (...) Je moet niet als gemeente gaan beperken wie de aanbieder is.'

'Ervaringen met arrangementen zijn goed. Wat inwoners nodig hebben kunnen ze krijgen. Er is voldoende keuze en de teams kennen steeds meer aanbieders en hun mogelijkheden ook steeds beter.'

Uit de interviews blijkt verder dat het verschil in niveau soms wel groot is tussen aanbieders. Zowel als het gaat om kwaliteit, ervaren flexibiliteit, mate waarin geïnvesteerd is in bedrijfsvoering, innovativiteit, et cetera. Hierbij heeft bedrijfsvoering een voordeel en nadeel. Als nadeel noemen sommige mensen de 'grotere overhead' die soms als onwenselijk wordt ervaren, anderzijds geven mensen aan dat het met name maar uiteraard niet alleen de 'grotere aanbieders' zijn die de administratieve processen beter op orde hebben wat het makkelijker maakt voor de centrale inkoopafdeling in Maastricht.

'We slaan door met meer dan 100 aanbieders, terwijl de meeste geld gaat naar de vijf grootste. Het verminderen van het aantal aanbieders is niet een doel op zich, maar het maakt het voor de kwaliteitseisen wel eenvoudiger.'

Uit de interviews blijkt dat er ook rond arrangementen (net als over de toegang) behoefte is om goed over de inhoud door te praten en fundamentele keuzes te durven maken. Dit gesprek dient zowel tussen gemeenten onderling als tussen verschillende aanbieders en gemeenten gevoerd te worden.

Innovatie

Bijna geen partij is tevreden over zowel de wijze waarop in 2015 gepoogd is om innovatie te stimuleren, als de resultaten hiervan. Wij vatten enkele verklaringen hiervoor als volgt samen:

- Gemeenten en aanbieders hebben onvoldoende aan elkaar duidelijk kunnen maken wat zij als innovatie zien (en wat zij dus verwachten van elkaar).
- Plannen voor het innovatiebudget moesten voldoen aan bepaalde eisen die het minder aantrekkelijk maakte om deze plannen in te dienen.
- Door de huidige inrichting van de innovatiesubsidies wordt bij de aanbieders deels de indruk gewekt dat men om extra werk- en behandelwijzen vraagt terwijl de gemeenten vooral op zoek zijn naar een andere werk- en behandelwijze.

'Innovatie draait niet om die 1%. Ook al heb ik geen 1%, als ik goede ideeën zie, dan stel ik daar geld voor beschikbaar. Je moet het niet koppelen aan arbitraire cijfers, het moet gaan om goede initiatieven. Dat maakt het laagdrempeliger. De pilot rond de versterking van de peuterspeelzalen, daar willen wij structureel mee doorgaan. En dan vind ik de vraag of we dat bekostigen vanuit het budget peuterspeelzaalwerk of vanuit het budget sociaal domein, een ondergeschikte vraag.'

1.4 Sturen en verantwoorden

Sturen en verantwoorden. Budgettering en bekostiging.

Waar alle partijen het over eens zijn is dat er minder administratieve last moet zijn. Zowel voor gemeenten als voor aanbieders. Over de oorzaken van de ervaren administratieve last en de mogelijke oplossingen hiervoor zijn de meningen sterk verdeeld. Wij vatten deze verschillende meningen als volgt op hoofdlijnen samen:

- Het principe van centrale inkoop is goed, maar het is de wijze waarop de arrangementensystematiek is vormgegeven die tot administratieve last leidt.
- Ondanks het principe van centrale inkoop zijn er op subregionaal of zelfs gemeentelijk niveau nog verschillen als het gaat om (specialistische) hulp, wat de administratieve last vergroot.
- Gemeenten kunnen meer ruimte krijgen om lokaal te werken zonder de administratieve last voor aanbieders te vergroten door te werken met andere financieringsvormen (bijvoorbeeld in verband met het verschil tussen care en cure) en meerjarige contracten.

'De structuur moet blijven bestaan hoor, zeker voor de grote spelers. Als die met alle achttien gemeenten gesprekken moeten voeren dan is dat onwerkbaar. Maar de vraag is of je naast een arrangementestructuur nog iets anders moet kunnen doen. Wij hebben dvo's met 123 aanbieders, en als ik zeg dat ik alleen met een specifieke aanbieder iets wil, dan moet ik oppassen dat ik niet een jurist op mijn nek krijg.'

'Er vindt nog te weinig verantwoording plaats op inhoud en afspraken. Er vindt vooral verantwoording plaats op aantallen arrangementen en kosten. Maar dat vind ik niet zo interessant.'

'Terugdringen van administratieve lasten is belangrijk. Ik wil werken vanuit vertrouwen. Een eigen monitoringsinstrument is niet een doel op zich. Als een aanbieder een eigen systeem heeft, dan zeg ik "kom maar uitleggen hoe dat werkt".'

Vooraf in de gesprekken met de aanbieders kwam ter sprake dat niet alle gecontracteerde aanbieders in even grote mate afhankelijk zijn van de (dalende) jeugdhulp budgetten en dat aanbieders die vanuit verschillende kanten worden gefinancierd momenteel meer ruimte ervaren om te veranderen dan aanbieders die (bijna) alleen maar vanuit de Jeugdwet worden gefinancierd.

‘Je moet de OR hierin meenemen. Voor hen spelen vragen als de continuïteit van banen in onze organisatie et cetera.’

‘Wij kunnen die maatregelen niet zomaar nemen. Je moet eerst met je OR praten enzovoorts. Voordat de maatregelen die je wilt nemen effect hebben, is er te veel tijd verstreken terwijl de korting al is ingegaan.’

Ervaringen en geleerde lessen ten aanzien van de onderlinge samenwerking?

Tijdens de interviews zijn veel voorbeelden aangehaald waaruit blijkt dat er nog te veel in containerbegrippen wordt gesproken, waardoor iedereen de ruimte heeft om er iets anders onder te verstaan. Ook zijn er veel voorbeelden genoemd van situaties waar mensen zich realiseerden dat zij en hun gesprekspartner onbedoeld langs elkaar heen aan het praten waren.

‘Nog wel hele aparte werelden. En het is belangrijk dat wij met aanbieders om tafel gaan zitten om elkaars werelden te begrijpen. Ik denk dat aanbieders ook niet weten hoe een gemeente werkt.’

Nog een belangrijk punt is dat bijna iedereen vindt dat er meer over de inhoud gepraat moet worden, en niet alleen over het geld. Niet dat mensen het financieel aspect niet zeer belangrijk vinden, maar meer omdat velen het gevoel hebben dat financiën in 2015 de discussie te veel hebben gedomineerd.

Veel gemeenten hebben behoefte aan een sparringpartner. Dat kunnen andere gemeenten zijn, maar ook aanbieders. De verschillende manieren waarop toegang is ingericht en het zeer groot aantal aanbieders maakt het niet altijd makkelijk om een partner hiervoor te vinden.

‘Ik heb heel veel geloof in professionele partners. Dat moet je ook verdienen. Je moet kijken naar de mensen die in die sector werken. Dat gebeurt vanuit overgave en passie. Die mensen staan elke dag klaar voor mensen die hulp nodig hebben.’

Belemmeringen om dezelfde taal te spreken zitten in verschillende dingen. Soms heeft het met kennis- en expertise niveau te maken. Maar nog vaker met onbekendheid van elkaars werkwijze. Uit de interviews blijkt dat, gechargeerd gesteld, gemeenten soms de neiging hebben om te generaliseren over aanbieders en dat ook aanbieders te weinig oog hebben voor de verschillen tussen individuele gemeenten.

In gesprekken over het concreet maken van bijvoorbeeld regisseurschap, invulling geven aan maatwerk, effecten van bepaalde financieringsvormen of kortingen enzovoorts is juist

een goede kennis van de ander cruciaal. De tijd nemen om samen met je gesprekspartner te kijken of je elkaar daadwerkelijk begrijpt kan een belangrijke stap zijn in de goede richting.

‘Als gemeenten het hebben over samenwerking, dan denken ze nog te vaak aan ketens achter elkaar. Je moet ketens laten samensmelten. Daarover moet je praten met elkaar. Daar moet je als gemeente zelf achteraangaan. We blijven ook teveel hangen in algemene woorden. Je moet je bij wijze van spreken met een paar partijen drie dagen opsluiten en niet naar buiten komen totdat het je gelukt is.’

‘Het zijn moeilijke discussies. Zij vragen vertrouwen. Maar vertrouwen moet je opbouwen. Ik ben best voor partnerschap hoor, maar op een goede zakelijke manier.’

Sommige aanbieders hebben behoefte aan meer erkenning dat intensievere samenwerking van aanbieders onderling al een grote stap is in verhouding tot vroeger. Zeker waar het aanbieders zijn die ook op bepaalde vlakken elkaars concurrent zijn en rekening houdend met de nasleep van de kortingen op de budgetten. Tegelijkertijd valt er volgens aanbieders nog veel te winnen in de intensievere samenwerking onderling.

‘Iedereen wil samenwerken maar houdt de kaarten tegen de borst. (...) er valt nog veel te halen. Je moet over je schaduw durven heenstappen. Als gemeente moet je daar een actievere rol in spelen. Het belang ervan erkennen en je afvragen wat jouw rol als gemeente kan zijn. Dat zie ik nu nog te weinig terug.’

‘Ik vind het een zwaktebod als wij als aanbieders afhankelijk zouden zijn van de gemeente om integraal samen te werken. Tegelijkertijd zie ik dat aanbieders moeilijk tot elkaar komen ondanks pogingen hiertoe. Een stimulans vanuit gemeenten kan daarin wel helpen. Als zij duidelijk zeggen “dit is de koers die wij willen varen, dat willen wij, dus kom maar op met je plannen”.

Hoofdstuk 2

Transformatie, stand van zaken

2.1 Zelforganisatie

Hoe wordt zelforganisatie bevorderd? En wat kan er nog beter?

Het bevorderen van zelforganisatie is een van de belangrijkste doelen van de transformatie. Om concreet te maken is het ook een van de moeilijkste. Dit is enerzijds zo omdat veel mensen een andere invulling geven aan de term (of deze nu 'zelforganisatie' of 'eigen kracht' of 'samenredzaamheid' is et cetera) en anderzijds omdat het te maken heeft met een verschuiving in grondhouding van niet alleen gemeenten, professionals en inwoners met een (hulp)vraag zelf maar ook de maatschappij in bredere zin.

Uit dit onderzoek komt het beeld naar voren dat er in de afgelopen jaren minder tijd in de verdere bevordering van zelforganisatie is geïnvesteerd dan mensen wenselijk vonden. De reden hiervoor zagen de meesten in het spreekwoordelijke 'schadevrij overpakken van de transitie'. Een aantal aanbieders wees erop dat het versterken van het zelforganiserend vermogen een beweging die al veel langer geleden is ingezet. Daarnaast zoeken velen naar ruimte voor meer zelforganisatie (tot waar kun je gaan als er kinderen bij betrokken zijn?).

'Deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn al langer gaande. Wij organiseren onze expertise al veel langer lokaal. Op elke school aanwezig zijn, de familienetwerkberaden, de netwerkstrategieën. Ik wil niet beweren dat het altijd goed genoeg gaat. Maar als je denkt dat de wereld voor 2015 stilstond en nu dus alles anders moet, dan doe je de ontwikkelingen die al liepen te kort.'

Over de inclusieve maatschappij en de bereidheid van inwoners om voor elkaar te zorgen:

De meeste geïnterviewden geven aan dat zij wel zien dat er langzaam maar zeker een verschuiving zichtbaar is bij inwoners zelf als het gaat om open te staan voor het zelf (meer) verantwoordelijkheid nemen voor elkaar, of open staan voor kinderen waar 'iets' mee is. Volgens anderen ligt daar nog de grootste uitdaging (bij de maatschappij zelf). Mensen zijn het met elkaar eens dat juist als het kinderen betreft moeilijker is elkaar aan te spreken.

'Met z'n allen hebben we veel werk te verzetten in de bereidheid van burgers om ook meer verantwoordelijkheid voor zichzelf en elkaar te nemen. Wij proberen bijvoorbeeld een aantal kinderen met een beperking te plaatsen in de reguliere kinderopvang, met begeleiding vanuit onze organisatie. Maar nu zeggen sommige ouders daar ineens "Ho eens even! Er komen kinderen met een beperking in mijn klasje, en dat is niet goed voor mijn eigen kind, die komt dan aandacht te kort". En zo'n kinderopvang is een commerciële instelling, dus die is dan bang dat ouders dan weglopen.'

'De grootste uitdaging zie ik in het omdenken van de burger. Daar moet je het meest in investeren. We hebben echt veel vrijwilligers hier. Maar als het om het sociaal domein gaat... We vinden het blijkbaar de normaalste zaak van de wereld om de hele week met een jeugdelftal in de weer te zijn. Maar als het gaat om mensen helpen of boodschappen doen voor iemand... daar moeten we het meeste in omvormen.'

Over wat nodig is voor gemeenten en aanbieders

Zowel bij aanbieders als gemeenten zijn geïnterviewden trots op de beweging die is ingezet en de betrokkenheid die er bij (de meeste) medewerkers is bij het stimuleren of faciliteren van zelfregie bij inwoners. Tegelijkertijd voegen de meesten hieraan toe dat de mate waarin medewerkers hier succesvol in zijn afhangt van het individu, en dat het iets is wat blijvende aandacht verdient.

'Medewerkers hebben scholing nodig en het besef dat het buiten anders is. Dat er andere vragen gesteld worden. Het vraagt soms ook om andere soort medewerkers (en niet alleen training).'

Over wat de grens is van zelforganisatie

Op alle vlakken speelt bij het onderwerp zelforganisatie de discussie hoe je de grens trekt van wat je nog redelijkerwijs van iemand kan verwachten en wat niet. Maar als het om (gezinnen met) kinderen gaat speelt deze discussie net wat scherper. Uiteraard omdat binnen jeugdhulp veiligheid een belangrijk onderwerp is, maar ook de discussie over wanneer opvoeding weliswaar niet voldoet aan de eisen of verwachtingen die je als professional of als buitenstaander hanteert, maar misschien wel 'goed genoeg' is voor het betreffende kind of zijn gezin.

'Gemeenten moeten nadenken wat de veranderde context betekent voor hun medewerkers. Onderling het gesprek aangaan... Eigen kracht klinkt mooi maar wat verstaan wij daaronder en wanneer is genoeg ook genoeg?'

'Veel van onze medewerkers zijn geschoold in SoNeStra en andere methodieken om de eigen kracht van gezinnen te versterken. Waar wij in het verleden soms dachten dat eigen netwerken onvoldoende geschikt waren of soms zelfs buiten de deur moesten worden gehouden omdat zij niet voldeden aan de verwachtingen die wij als hulpverlener hebben, merk je nu dat het netwerk heel waardevol kan zijn voor het gezin, ook al is het netwerk zwak.'

'Wat je merkt bij de heftigere zaken, is dat het zoeken is naar het snijvlak van eigen kracht enerzijds, maar ook de veiligheid van kinderen anderzijds. Hoe lang kan je proberen mensen in hun eigen kracht te zetten, en waar pak je de verantwoordelijkheid over?'

Wat kan nog beter?

Diverse gemeenten, zowel groot als klein spreken de behoefte uit om nog beter op het niveau van wijken, buurten, kernen, dorpen, gebieden enzovoorts zicht te krijgen op wat er speelt. Vooral in het kader van preventie. Sommige gemeentes hebben een sterke partner in de wijk (vaak een welzijnsstichting), en anderen hebben daar behoefte aan. Volgens sommigen wordt het krijgen van een totaalbeeld van een gebied bemoeilijkt door de grote diversiteit aan partijen die (voor lange of korte tijd) actief zijn in een wijk rond een gezin.

'Er zijn heel veel ogen in het veld, tegelijkertijd zou het fijn als je niet moest zoeken naar wie waar actief is. (...) zorgpartijen worden ingevlogen voor een gezin. Maar ik wil dat ook zij de buurt kennen en de thema's kennen die daar spelen.'

'Het voorliggende veld is heel belangrijk. Je moet de buurten en wijken echt kennen. Dat je een gezin hebt die zwak is in de wijk, dat je daar (via je welzijnsstichting) een ander gezin op kan zetten. Dat bevorderen wij. En je geeft die mensen, die vaak aan de onderkant van de samenleving staan op die manier ook een schouderklopje.'

Anderen noemen dat juist een partij als de GGD veel zicht heeft op cijfers, statistieken en vaak het verhaal erachter per wijk, dorp of gebied, en dat hier meer gebruik van gemaakt kan worden.

2.2 Integraal hulpverleningsproces

Wat gaat goed in het proces om tot een integraal hulpverleningsproces te komen? En wat kan beter?

Hoewel uit de interviews blijkt dat iedereen vindt dat er nog een weg is te gaan, zijn veel mensen ook positief over de richting die is ingezet. Vaak worden dingen als 'korte lijntjes' genoemd als voorwaarde voor een betere integrale samenwerking (waarbij natuurlijk gewaakt moet worden dat korte lijntjes hebben niet hetzelfde is als integrale samenwerking).

'Het is te kort om daar al uitspraken over te doen. Maar het voordeel van een kleine gemeente is dat je elkaar kent. De lijnen zijn kort. Als iemand van Sociale team weet dat er schuldenproblematiek speelt, dan is de lijn snel gelegd met de collega's van Wmo of Jeugd.'

'Wat wij gedaan hebben is werken met de ronde tafels. Mensen die bij een casus betrokken zijn, samen aan tafel zetten en duidelijke afspraken maken over wie welke rol neemt. Hoe koppel je terug? Als er al zoals vroeger 20 verschillende hulpverleners bij een gezin betrokken zijn, dan kan je daar met elkaar praten over of dat wel nodig is en waarom. En de inwoner zit erbij. Zodat die ook weet wat de doelstellingen zijn en aan kan geven in hoeverre dat reëel is, enzovoorts.'

Passend onderwijs

Het onderwerp (passend) onderwijs is niet in alle gesprekken even expliciet naar voren gekomen. Waar er over het onderwijs gesproken werd betrof het vaak de signaleringsfunctie en de JGZ-arts. Een risico vanuit oogpunt van het onderwijs (met name voor schoolbesturen die locaties verspreid over verschillende gemeente hebben) is dat gemeenten verschillende werkwijzen in de toegang hanteren. Ook signaleren sommige partijen als mogelijk risico dat goedwerkende al bestaande verbanden verbroken worden (terwijl nieuwe zichzelf nog moeten bewijzen).

'Wat passend onderwijs betreft, we zijn in overleg met de stichtingen. Het is een thema dat steeds dichterbij komt. Schoolverzuim zaten wij op Zuid-Limburgs niveau al heel dicht op. Het is immers vaak een signaal dat er meer aan de hand is.'

'Onderwijs is onderbelicht, terwijl zij een ontzettende belangrijke partner zijn waar wij een sterke relatie mee hebben. Door de transities komen andere verbanden en worden andere verbindingen gelegd. Subregionale verschillen maken dat lastig.'

Verschuiving binnen de jeugdhulp, van achterkant naar voorkant, van residentieel naar ambulante, van lang naar kort?

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de beweging richting meer ambulante hulp er zeker is. Zowel aanbieders als gemeenten bevestigen dit en zien dit als een positieve ontwikkeling.

De oorspronkelijk gezochte beweging 'van de achterkant naar de voorkant' is moeilijker zichtbaar. Wellicht dekken de termen in deze regio de lading wellicht minder goed omdat ook lichte hulp vaak onderdeel van een arrangement is. Wij hanteren daarom voor dit onderzoek de termen 'van zwaar naar licht'. Van zwaar naar licht is volgens geïnterviewden zichtbaar in de zin dat er meer belegd wordt bij het voorliggend veld. De expertise in de toegangsteams wordt ook verstevigd. En een beperkt aantal toegangsteams (en/of partijen als maatschappelijk werk) pakt meer hulpvragen zelf op. Tegelijkertijd betekent dit dat de hulpvragen die bij sommige specialistische aanbieders en de Gecertificeerde Instellingen (GI) terecht komen complexer zijn dan eerder. Dit brengt voor hen uitdagingen mee omdat hun prijzen zijn gebaseerd op 'oude/re gemiddelden'.

Inwoners 'zo licht als mogelijk' ondersteuning bieden is volgens sommigen wel een mooi streven, maar kan in de praktijk ook nadelen hebben.

'Als blijkt uit de toegang, dat meteen de allerzwaarste vorm van zorg nodig is, dan willen wij dat de inwoner die meteen krijgt. Het principe van "zo licht als mogelijk" is mooi maar gaat niet altijd op. Dus wij investeren in de opleiding van medewerkers aan de voorkant. Dat ze goed weten wat zij wel en niet zelf kunnen. En je hebt mandaat nodig om meteen door te kunnen zetten waar nodig.'

Een geïnterviewde benoemde dat het niet alleen vanuit de inhoud, maar ook vanuit kostenbesparing efficiënter kan zijn om waar nodig meteen met hele zware hulp te beginnen, gevolgd door andere ondersteuning in plaats van 'stapje voor stapje' steeds zwaardere ondersteuning bieden. Daarnaast vermindert men het risico dat de inwoner hulpverleningsmoe is tegen de tijd dat de zware hulp geboden wordt. Niet voor elk kind zou de stepped care benadering doeltreffend zijn.

De beweging van lang naar kort is volgens velen op dit moment niet altijd zichtbaar te maken in cijfers. Een geïnterviewde signaleert wel dat er meer indicaties worden afgegeven voor 'behandeling' en minder voor 'begeleiding'. Dit omdat 'behandeling' altijd kort is.

In hoeverre het wenselijk is dat arrangementen voor een jaar worden afgegeven is nog een punt van discussie. Sommigen geven aan dat zij juist vaker bij bepaalde inwoners willen kijken hoe het gaat (wat er nodig is en of de hulpvraag is beantwoord), terwijl je bij andere casussen juist minder vaak opnieuw een besluit hoeft te nemen over de toegang tot niet vrij toegankelijke hulpverlening (wat zowel medewerker als ouders zelf ontlast).

'Sommige beperkingen gaan nooit over. Hoogstens verandert de ondersteuning die iemand erbij nodig heeft.'

Tot slot geven alle geïnterviewden aan dat in de eerste plaats gekeken wordt naar wat er nodig is vanuit het gezin (en in tweede instantie pas naar de kosten).

Ervaren mate van samenwerking met en tussen huisartsen, jeugdartsen en Veilig Thuis Huisartsen

Veel gemeenten geven aan een goede band te hebben met hun huisartsen, maar dat deze zeker nog beter kan. Sommige gemeenten zijn ver voor de transitie begonnen met (periodieke) overleggen met huisartsen. Anderen zijn daar later mee begonnen of intensiveren deze overleggen nu.

Veel (kleinere) gemeenten hebben behoefte eraan dat als huisartsen een inwoner aanmelden voor hulpverlening bij een GGZ-aanbieder zij door de huisarts op zijn minst hiervan op de hoogte worden gesteld. Daarnaast zetten gemeenten in op het zorgen dat huisartsen beter bekend zijn met de mogelijkheden van de eigen toegangsteams en stimuleren dat huisartsen daar vaker een beroep op doen. Men heeft er begrip voor dat een huisarts weinig tijd heeft om zich te verdiepen in een casus, en bij twijfel dus snel doorverwijst. Gemeenten proberen dit te ondervangen door huisartsen te overtuigen dat zijn/haar cliënt in goede handen is bij een toegangsteam, dat dit team deskundig is en dat een doorverwijzing naar het team de huisarts ook tijd scheelt. In diverse gemeenten wordt daarnaast (sinds kort) gewerkt met een praktijkondersteuner jeugd waar huisartsen gebruik van kunnen maken. De eerste ervaringen hiermee zijn positief.

'Ik ben geen voorstander van doorverwijzen, maar van "erbij halen". Haal onze consulent er dan bij als je het niet weet als huisarts. Als je het gevoel hebt dat er iets is waar je de vinger niet op kan leggen.'

'Huisartsen en gemeenten, ook vaak nog twee verschillende werelden. Sommige van onze huisartsen die wonen hier niet eens. Die weten niet dat wij goede inlooppunten hebben.'

Jeugdartsen

Veel geïnterviewden geven aan dat met name het contact tussen huisartsen en jeugdartsen vroeger een aandachtspunt was, maar dat het nu de goede kant op gaat. Van jeugdartsen wordt door verschillende kanten verwacht dat zij 'wat meer over de grenzen van hun eigen terrein' heen mogen kijken. Tegelijkertijd dient er aandacht te zijn voor het belang van het laagdrempelig karakter van jeugdartsen.

'JGZ en huisartsen praten meer met elkaar, weten elkaar beter te vinden, en dat is goed.'

'Wij zijn niet van de hulpverlening. Wij helpen mensen de weg naar hulpverlening vinden.'

Om die rol goed te kunnen blijven vervullen geeft een partij bijvoorbeeld aan dat het belangrijk is dat jeugdartsen niet worden geassocieerd met bijvoorbeeld dwangmaatregelen.

Veilig Thuis

De samenwerking tussen Veilig Thuis en de toegangsteams, en de kennis bij gemeenten over wat Veilig Thuis wel en niet kan betekenen neemt toe. Wel is er volgens bijna alle betrokkenen hier nog veel winst te behalen. Het onderscheid in de regio tussen het Veiligheidshuis en Veilig Thuis maakt het volgens meerdere geïnterviewden niet overzichtelijker.

De beweging dat Veilig Thuis samen met toegangsteams bepaalde casussen oppakt is ingezet. Wel is het zoeken naar wat je van elkaar mag verwachten. Hierbij spelen de verschillende manieren waarop de toegangsteams zijn ingericht, de verschillende rollen die teams kunnen hebben en hiermee samenhangend het expertiseniveau dat aanwezig is. Soms hebben zowel Veilig Thuis als toegangsteams nog de indruk dat de ander een grotere rol van hem of haar verlangt dan is afgesproken.

Op hoofdlijnen is de rol die zowel Veilig Thuis voor zichzelf ziet, als de rol die gemeenten voor Veilig Thuis zien, hetzelfde: een expertisebureau waar meldingen binnenkomen, maar waar die zo snel mogelijk worden opgepakt samen met de lokale teams.

'De oud BJZ-medewerkers die wij in ons team hebben en de oud AMK-medewerkers van Veilig Thuis, die kennen elkaar vaak nog van vroeger. Dus dat loopt vaak best soepel.'

2.3 Kwaliteit van hulpverlening

Hoe wordt de kwaliteit van hulpverlening gewaarborgd?

Aanbieders zijn gecertificeerd en hanteren vaak ook eigen hoge normen. Zij worden gecontroleerd door de inspectie. Daarnaast geven gemeenten aan dat waar er signalen zijn over te lage kwaliteit dat dit met de aanbieder besproken wordt maar ook wordt teruggekoppeld aan de centrale inkoop in Maastricht. Die kunnen hierdoor het overzicht houden (wat voor individuele gemeenten zeer moeilijk is door het groot aantal aanbieders). Waar blijkt dat niet voldaan is aan certificaten wordt ingegrepen. Soms betekent dit ook dat gemeenten voor een bepaalde periode niet meer doorverwijzen naar de desbetreffende aanbieder.

Naast de certificeringen op basis van de Jeugdwet spelen er nog diverse andere kwaliteitseisen een rol (medische eisen, veiligheidseisen et cetera). Deze worden in de praktijk nog te vaak als belemmeringen ervaren en lijkt tot uitdrukking te komen in nog niet 'elkaars taal' te spreken of minimaal goed te begrijpen. Een aantal geïnterviewden gaf ook aan dat hierdoor het vertrouwen van het medisch domein, het onderwijs et cetera nog onvoldoende is gewonnen.

'Wat de inspectie komt controleren staat haaks op wat gemeenten met de transformatie willen. Dat gesprek moet lokaal, maar ook landelijk gevoerd worden. Gemeenten willen dat de leefwereld van de cliënt centraal staat, maar de inspectie komt controleren op protocollen.'

'Er is vaak veel expertise in het voorveld aanwezig. Een maatschappelijk werker heeft veel expertise, maar niet altijd de specifieke expertise die je nodig hebt op sommige momenten. Het voorveld heeft te maken met vergelijkbare casussen als sommige aanbieders, maar dan zonder de certificaten en kwaliteitseisen die daarbij horen.'

2.4 Regiehouderschap

In paragraaf 1.2 over de toegangsteams en de ruimte die zij hebben om samen met het gezin één plan op te stellen is al het nodige over regiehouderschap aan bod gekomen. Bij het doorvragen bleken zo goed als alle geïnterviewden het een lastig onderwerp te vinden omdat in principe iedereen achter het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'

staat, terwijl de praktijk weerbarstig is, en de term 'regisseur' tegelijkertijd een containerbegrip is waardoor het 'langs elkaar heen praten' op de loer ligt.

Duidelijke uitvoeringsnotities zijn van belang waarbij termen concreet gemaakt en de eisen waaraan de (verschillende vormen van) regisseurs moeten voldoen helder gemaakt worden. Training aan de hand van casussen zijn nu en in de toekomst nodig zodat medewerkers beter weten waar zij aan toe zijn en sneller kunnen handelen (bijvoorbeeld wat doe je als een gezin zelf een ongeschikte regisseur aanwijst? Hoe bewaak je als gemeente het hele proces zonder op de 'stoel van de inhoud' te gaan zitten? Hoe ga je met regisseurschap om als de belangen in een gezin lijnrecht tegenover elkaar staan? Et cetera).

'Concrete invulling geven aan de regierol van de gemeente. Je moet als gemeente "verantwoordelijk zijn voor" en tegelijkertijd de inhoud overlaten aan de professional. Als het stroef loopt, bestaat de kans dat gemeenten zaken naar zich toe gaat trekken.'

2.5 Ondersteunende bedrijfsvoering

Passende bedrijfsvoering kan integrale processen bevorderen of juist belemmeren. In de interviews is met name gesproken over ICT (ook in relatie tot privacy) en administratieve lasten. Voor het thema huisvesting is incidenteel aangegeven dat bijvoorbeeld het hebben van alle verschillende functies die in een team zitten in één locatie kunnen huisvesten een voordeel had als het gaat om samenwerking. De ICT-ondersteuning werd door de meesten als grote belemmering gezien. Deels ligt de oorzaak bij de meer landelijke ontwikkelingen rondom de knooppunten die voor het berichtenverkeer nodig zijn, maar veel respondenten gaven ook aan dat er op regionaal en lokaal niveau nog veel verbeteringen mogelijk zijn.

Bijna alle respondenten gaven aan dat de administratieve lasten van het nieuwe jeugdstelsel tot nu heel erg hoog zijn. Administratieve en financiële processen zijn vaak nog niet goed ingericht en arbeidsintensiever geworden. Bijna alle aanbieders en gemeenten hebben extra administratief personeel in dienst moeten nemen of er hebben interne verschuivingen in takenpakketten plaatsgevonden om de toegenomen administratieve lasten te kunnen verwerken. Dit wordt door iedereen als zonde gezien. Dit geldt in het bijzondere voor organisaties die moeten krimpen, en tegelijk constateren dat zij aanvullend ondersteunend personeel in dienst moeten nemen voor de administratie.

Hoofdstuk 3

Ingrediënten voor de toekomst

3.1 Kansen, wensen en risico's

Tijdens de interviews zijn zeer veel kansen door mensen gesignaleerd. Vaak drukt men die wel uit in de vorm van een risico die een 'rem' op de betreffende kans vormt. Ook hebben verschillende partijen soms op het eerste gezicht uiteenlopende behoeften. In dit hoofdstuk vatten wij de meest genoemde kansen, gesignaleerde risico's en uitgesproken behoeften samen. Vervolgens lichten wij deze toe aan de hand van een aantal citaten.

Kans

De meest genoemde kans is samenwerking. Samenwerking tussen gemeenten onderling, tussen aanbieders onderling, tussen aanbieders en gemeenten, scholen, et cetera. De overtuiging om tot integrale samenwerking te komen is er volgens geïnterviewden. Draagvlak voor verandering en om dingen anders aan te pakken. Samen optrekken hierin.

Behoeft die bij deze kans hoort het is het leren elkaars taal spreken. Dat je hiermee ook beter elkaars werelden begrijpt. Elkaar niet "op een hoop vegen". Dat je jezelf kan inleven in de positie van de ander.

Bij samen optrekken hoort ook 'solidariteit'. Risicoverevening is vooral bij kleinere gemeenten een zeer veel gehoorde behoefte.

Risico

Bijbehorend risico is: concurrentie, het toch werken vanuit verschillend belangen. Versnippering plaatsen wij hier ook onder. Versnippering van kennis en expertise. Van belangen. Versnippering door het groot aantal aanbieders. Versnippering als alle achttien gemeenten andere keuzes gaan maken. Et cetera.

De integrale samenwerking komt niet of alleen moeilijk tot stand als men elkaar 'niet begrijpt'.

Veel kleine gemeenten geven aan onverwacht hoge kosten voor hulpverlening of zorg niet te kunnen betalen.

Hieronder volgen enkele citaten, ter illustratie van bovenstaande kansen en risico's.

'Grootste wens is dus risicoverevening. En als daar niet over gesproken wordt is dat meteen een van de grootste bedreigingen, in ieder geval voor de kleine gemeenten.'

'Partnerschap is geven en nemen. "Nu willen we partnerschap zien" roepen, zo werkt het niet. Je moet het laten zien. En als je niet voor partnerschap wil kiezen, ook goed, maar belijd het niet met de mond.'

'We moeten elkaar in een andere soort setting opzoeken. Wethouders moeten veel eerder aan'

tafel komen om te vertellen waar zij nu als bestuurder naar toe willen. Je moet elkaar in de ogen kunnen kijken, het is nodig te weten welke kant je op gaat.'

'Kans is in Zuid-Limburg de houding en samenwerking. Dat er soms haken en ogen zijn staat buiten kijf. Maar dat we met z'n achttien op een lijn zitten, dat is echt positief. Dus je zoekt nu hoe je het samen sterk houdt.'

Risico

Steeds groter wordende administratieve last. Heel veel geïnterviewden spreken over deze last als risico. Wij pakken hier ook bij het "teveel in oude regels en structuren blijven werken".

De kern van beide punten is dat deze het werken vanuit de inhoud bemoeilijken. Of het nu gaat om inhoud van een hulpvraag vanuit een gezin of om inhoud in de zin van bepaalde experimenten aangaan die door bestaande regelgeving worden belemmerd.

Kans

Waar sommigen het meer lokaal invullen van zaken zien als iets wat tot meer administratieve rompslomp zal leiden, zien anderen daar mogelijkheden als juist sommige gehanteerde (controle)systemen losgelaten kunnen worden.

Samen optrekken wordt als belangrijk ervaren, mits er ruimte is voor lokale ontwikkelingen. Dat kan op gespannen voet met elkaar staan. Waar sommigen het lokaal anders invullen van een aantal zaken als risico ziet (versplintering) ziet de ander daar juist de kans om van elkaar te leren.

Hieronder volgen enkele citaten ter illustratie van bovenstaande punten:

'Wij hebben behoefte aan een kostprijsfinanciering, of lumpsum financiering, gecombineerd met afgerekend worden op resultaten. En als je tussentijds ontwikkelingen signaleert op een casus, waardoor het complexer wordt, dan moet je daarover kunnen praten.'

'Op Zuid-Limburgse schaal wil ik uniformiteit hebben. Je wilt geen versnippering, dat gaat ten koste van de inwoners. Kritiek op processen is makkelijk, maar je moet de goede dingen ontdekken om het totaal plaatje beter te maken.'

'Grootste risico is die grote administratieve rompslomp. Want die kansen zijn er! We kunnen met z'n allen iets anders doen! Maar als ik word teruggeworpen omdat iets ooit in een systeem is afgesproken in een jaar waarin wij niet eens wisten wat transformatie was, dat mag niet.'

'Onze nieuwe manier van werken. Daar worden wij mogelijk gehinderd door rechterlijke uitspraken. Wij willen bewust af van de gestandaardiseerde protocollen (met zoveel minuten dit en zoveel minuten dat). We willen' als organisatie de professionals 'de ruimte geven om op basis van kennis en expertise tot gefundeerde oordeel te komen die niet per se herleidbaar is naar een optelsom. Maar rechters zeggen: die beschikking is onvoldoende gemotiveerd als je die niet kan herleiden naar een bepaald aantal uren.'

Behoeftte: lange termijn focus

Lange termijn focus zowel als het gaat om duidelijke richtingen aangeven (visie) waar men de komende jaren op kan bouwen. Fundamentele keuzes maken. Maar ook het werken met meerjarencontracten. Het aantrekkelijk maken om te investeren in elkaar, in de eigen medewerkers. Investeren in de richting die je uit gaat.

Hier hoort ook “de tijd krijgen” bij. Jezelf de tijd gunnen. De tijd gegund worden door je eigen gemeenteraad. De tijd gegund krijgen van je partners die veranderingen van jou verlangen. De tijd krijgen om te werken aan systemen die beter kunnen, maar waar ook aan gewerkt wordt.

Risico

Bijbehorend risico is natuurlijk “niet die tijd krijgen”. Dit kan verschillende vormen aannemen. Bijvoorbeeld dat een gemeenteraad er geen genoeg mee neemt dat de financiën niet helder zijn. Niet de tijd krijgen omdat bezuinigingen sneller worden doorgevoerd dan dat je de investeringen aan de voorkant terug kan zien. Maar niet de tijd krijgen kan ook te maken hebben met een incident. Een drama waardoor partijen weer in de “controle reflex” schieten. (Zowel op gemeentelijk als rijksniveau worden hier risico's gezien). Een reflex waarbij men poogt “alles weer dicht te timmeren met wetgeving”.

Enkele citaten ter illustratie van bovenstaande punten:

‘Risico is dat gemeenten zichzelf niet de tijd gunnen. Gemeenten verwachten van zichzelf dat ze het binnen een jaar op de rails hebben.’

‘Meer naar partnerschap toegaan, ook meerjarig. Je moet samen iets kunnen opbouwen. En als gemeenten hebben wij allemaal een eigen visie. En de aanbieders hebben ook allemaal een eigen visie. Maar wij missen een gezamenlijke visie. Dat je voor een periode van vijf jaar zegt “zo gaan we het doen” en dat er ook ruimte blijft voor couleur locale. Dat missen we.’

Behoeft

Verder investeren in vroegsignalering. Investeren in preventie, zowel primaire, secundaire als tertiaire preventie. Hiermee hangt ook samen de behoefte om specialistische kennis vaker, makkelijker en structureler in te kunnen zetten “aan de voorkant”. De deskundigheid van de lokale teams stijgt. Veel mensen zien dat. Maar dat er veel expertise in een lokaal team aanwezig is, wil niet automatisch zeggen dat het de juiste expertise is in sommige gevallen.

Belemmering

Belemmeringen om die specialistische kennis naar voren te halen liggen volgens velen in de huidige systematiek waarbij bijna alle hulp ‘niet vrij toegankelijk is’ (hier komt dus ook het eerdergenoemde risico naar voren van beknot worden door systemen).

Enkele citaten ter illustratie van bovenstaande punten:

‘Ik wil het voorliggend veld versterken. En die zorgaanbieders, daar zit veel expertise. Kan je dat niet richting het voorveld halen? Zonder beschikking?’

‘Wij willen mensen met een gemengde caseload neerzetten in de toegangsteams. Er zitten nu te veel “knips”. Volgens mij is het funest dat je “nu en dan” bepaalde expertise in de vorm van een andere persoon inroept. Volg de levensloopbenadering, een persoon die tijdens de hele ontwikkeling van een bedreigd iemand dat kan begeleiden.’

‘Ik ben blij dat wij geld hebben gestoken in het versterken van de voorkant. Die transformatie zijn wij zelf handen en voeten aan het geven. En toch is het ook een Zuid-Limburgs onderwerp. Ik heb behoefte aan het concreet maken wat er op welke schaal het beste geregeld kan worden’

‘Zware jeugdhulp wordt nog vaak als een apart iets gezien. Als je de kennis naar de voorkant haalt, zou het heel goed zijn. En meer nadenken over het feit dat het een tijdelijk traject is en wat gebeurt erna?’

Hoofdstuk 4

Slotbeschouwing en aanbevelingen

4.1 Gedreven aan het werk

Op basis van de voorliggende foto hebben we een aantal observaties en aanbevelingen geformuleerd. Deze geven aan hoe wij de foto zien en interpreteren. Wij hopen dat deze observaties en aanbevelingen als voeding dienen voor de verdere invulling van de beoogde transformatieagenda. Net als de gehanteerde vragenlijst zijn ook de observaties en aanbevelingen in drie delen weergegeven.

- In het eerste deel met de titel 'Volop aan het inrichten' gaan wij in op hetgeen we hebben gezien rondom de transitiefase. Hierbij staat de inrichting van de toegang, het werken met arrangementen en sturen en verantwoorden centraal.
- Daarna volgt het meest omvangrijke deel met de titel 'De nieuwe inrichting vraagt om een passende werkwijze'. In dit gedeelte gaan we aan de hand van de onderdelen zelforganisatie, integraal werkend hulpverleningsproces, minimale kwaliteitseisen, regiehouderschap en ondersteunende bedrijfsvoering in op de mogelijkheden van de transformatie ofwel de werkwijze die past bij de wettelijke en beleidsmatige doelstellingen.
- In het derde deel met de titel 'Vanaf een afstand gekeken' hebben we algemene kansen, wensen en bedreigingen die wij zien geschetst en hierop onze aanbevelingen geformuleerd.

Verreweg de meeste respondenten gaven aan dat de zogenoemde transitiefase, ofwel het inrichten van het nieuwe stelsel veel tijd en energie heeft gekost. Velen voegden hieraan toe dat het inrichten in ieder geval in 2016 en 2017 verder zal doorgaan. Tegelijkertijd werd ook benadrukt dat het tijd is om ook de transformatie, ofwel de nieuwe werkwijze verder vorm te geven. De ogenschijnlijke knip tussen transitie- en transformatiefase wordt in de praktijk minder ervaren. Wel herkent men de verschillende genoemde transitie- en transformatiethema's. Verschillende respondenten hebben erop gewezen dat het belangrijk is om het werken aan de transformatiethema's niet te veel uit te stellen, maar er nu ook echt werk van te maken. Anders is men bang dat de huidige werkwijze op termijn als normaal wordt gezien en we feitelijk over 'oude wijn in nieuwe zakken' spreken. We gebruiken in onze beschouwingen en aanbevelingen de termen transitie en transformatie dan ook in verbinding met de termen inrichting en werkwijze.

Hoewel geen van de interviewvragen over betrokkenheid ging, willen we hier graag kwijt dat we het opvallend vonden hoe gepassioneerd de geïnterviewde personen over de inrichting en werkwijze van het nieuwe jeugdstelsel vertelden. Het maakte niet uit of het een interview bij een aanbieder of gemeente betrof of dat het gesprek met een grote of kleine organisatie gevoerd werd – iedereen vertelde vol elan over de stappen die al gezet waren en de uitdagingen en kansen die er nog liggen. Vaak viel ons hierbij overigens op dat in het begin van het gesprek geformuleerde tegenstellingen eigenlijk mee vielen er juist ook veel parallellen tussen de geïnterviewden bestonden. De betrokkenheid en ambities om de werkwijze verder in te richten om de eerder geformuleerde visies realiteit te laten worden, hebben wij over het algemeen als opvallend groot en positief ervaren! Vanuit deze

betrokkenheid hebben we in korte tijd veel informatie kunnen verzamelen en een groot aantal aanbevelingen kunnen doen waarvan wij sommige hebben onderstreept omdat wij denken dat het hierbij met het oog op de transformatieagenda om hoofdaanbevelingen gaat.

4.2 Volop aan het inrichten

Diversiteit in de inrichting van de toegang

- Op het eerste gezicht lijkt er sprake te zijn van een grote verscheidenheid in de manier waarop de lokale toegangsteams werken. Als men beter kijkt, valt op dat de toegangsteams in een aantal gemeenten vooral de focus leggen op het beoordelen van de vraag of en welke vorm van niet vrij toegankelijke hulpverlening nodig is, terwijl andere toegangsteams kinderen en hun gezinnen ook verdergaand helpen door een mix aan preventieve maatregelen of (lichte) vormen van hulpverlening.
- De achtergronden van de wijkteammedewerkers zijn heel divers. Zowel een aantal gemeenten als ook een aantal aanbieders geeft aan het gevoel te hebben dat de huidige teams in staat zijn om mogelijke 'vragen achter de vragen' of complexere situaties adequaat in te schatten. Hierdoor kunnen mogelijke signalen van het kind of zijn/haar gezin niet herkend worden en de hulpvraag eventueel van licht naar zwaar veranderen.

Aanbevelingen

1. We adviseren om op lokaal niveau een keuze te maken voor óf een smal toegangsteam dat alleen op preventieve maatregelen en de toegang tot niet vrij toegankelijke hulpverlening focust óf een breed toegangsteam dat verantwoordelijk is voor ondersteunen en hulpverlenen. In beide gevallen dient de medewerker van het team de procesregie te houden waardoor overige hulp "erbij wordt gehaald" in plaats van dat er "doorverwezen wordt" naar de andere hulp (vergelijkbaar met het huisartsmodel).
2. Voor smalle toegangsteams die geen hulp verlenen, adviseren we om afspraken te maken over de duur van de vraagverheldering. Nu moeten kinderen en ouders vaak lang wachten voordat überhaupt met hulpverlening kan worden begonnen. Dit kan zeer ongewenste neveneffecten met zich meebrengen.
3. Onafhankelijk van de vraag of het een smal of een breed toegangsteam is, bevelen we verder aan om het gebruik van specialistisch ambulante expertise en/of hulpverlening te bevorderen. Toegangsteams die hulpvragen van kinderen en hun ouders ingewikkeld vinden, moeten snel en onbureaucratisch specialistische expertise kunnen inschakelen als zij dat nodig achten.

Het werken met arrangementen

- Veel respondenten willen het werken met arrangementen continueren. Tegelijkertijd hebben zij allen ook verbetervoorstellen benoemd. Voor een aantal respondenten zijn deze verbeterpunten cruciaal om zich ook in de toekomst aan de regionale arrangementen te kunnen verbinden.
- Een van de verbeterpunten die zowel gemeenten als aanbieders noemden, is de vraag of ambulante hulpverlening niet zoveel mogelijk door de toegangsteams verleend zou

kunnen worden en daarmee geen onderdeel van de arrangementenstructuur meer uit zou moeten maken (of in ieder geval in mindere mate).

- Veel respondenten geven aan dat de huidige financieringssystematiek, waarbij onafhankelijk van de datum van ingebruikname van een arrangement het hele jaartarief betaald moet worden, zowel bij aanbieders als gemeenten perverse prikkels in de hand werkt (bijvoorbeeld strategisch indiceren op het einde van het jaar of juist kinderen in de laatste weken van het jaar niet voor hulp aanmelden). Deze systematiek voldoet volgens hen niet en moet zo spoedig mogelijk aangepast worden.
- Een aantal (kleinere) gemeenten heeft een sterke behoefte aan risicoverevening.

Aanbevelingen

4. We denken dat de samenstelling en bekostigingsstructuur van de arrangementen in samenhang met de inrichting en werkwijze van de toegangsteams op korte termijn aangepast moet worden en adviseren de hierbij het beste passende financieringsstructuren te kiezen. In onze optiek kunnen de toegangsteams meer hulp dichtbij verlenen, al dan niet met behulp van specialistisch ambulante expertise, ondersteuning en hulpverlening. Bij de inrichting hiervan en voor de onderlinge verbinding zouden we ook de provinciale ervaringen betrekken.
5. Op het moment dat gemeenten zich aan een nieuwe inrichting van de arrangementenstructuur willen committeren, komt de vraag rondom de risicoverevening opnieuw ter sprake. Kleine gemeenten kunnen serieuze problemen ondervinden van onvoorzien hoge consumptie van (jeugd)hulpverlening. Dit kan in de samenwerking tussen gemeenten onderling maar ook tussen gemeenten en aanbieders enerzijds en in de praktische uitvoering anderzijds tot belemmeringen leiden. We adviseren dan ook om hierover op regionaal of minimaal subregionaal niveau met elkaar in gesprek te gaan.
6. We adviseren om verschil te maken tussen de keuze voor een beperkt aantal aanbieders dat de belangrijkste voorzieningen levert en op de terreinen waar juist die keuzevrijheid wel belangrijk is een groter aantal aanbieders voor specialistische voorzieningen toe te laten. We stellen voor om met een beperkt aantal strategisch relevante partners meerjarige contracten aan te gaan. Transformeren vergt investeringen. Deze investeringen zullen eerder worden gedaan als partijen niet jaarlijks opnieuw onzekerheid hebben over of zij het jaar erop nog meedoen. In deze meerjarencontracten adviseren wij vormwijzigingsafspraken op te nemen die aansluiten bij de integrale werkwijze aan de voorkant. Daarnaast kan het aantal spelers voor specialistische voorzieningen ook nog onderverdeeld worden in grotere en kleinere partijen, waarbij de inkoop van de kleinere partijen verder wordt gestandaardiseerd en geautomatiseerd om voor aanbieder en gemeenten de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden.

Sturen en verantwoorden in de transitiefase

- De meeste respondenten gaven aan dat er door serieuze technische mankementen nog steeds onvoldoende zicht is op het gebruik van de hulpverlening, de duur van de trajecten, et cetera. Sturen en verantwoorden is op basis hiervan alleen beperkt mogelijk geweest. Ook is het 'sturen op inhoud' in de huidige systematiek niet goed mogelijk.
- Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het woonplaatsbeginsel in de uitvoering tot grote problemen leidt. Niet altijd is duidelijk wie wanneer waar heeft gewoond. Het is veel uitzoekwerk en brengt veel administratieve rompslomp met zich mee. In het bijzonder gemeenten aan de grensstreken zijn hiermee geconfronteerd omdat een deel van hun inwoners in België of Duitsland jeugdhulp ontvangt.

Aanbevelingen

7. We adviseren om een beperkte selectie aan sturingscriteria (waaronder inwonertevredenheid) te hanteren en aan te sluiten bij de landelijke ontwikkelingen die in het derde gedeelte verder zijn toegelicht. Dit voorkomt administratieve lasten voor gemeenten en aanbieders en helpt om te focussen. De verantwoordelijkheid voor het peilen van inwonertevredenheid adviseren wij neer te leggen bij gemeenten.
8. De omgang met het woonplaatsbeginsel lijkt niet alleen in Zuid-Limburg een probleem te zijn. Het vraagstuk rondom de kinderen die jeugdhulp in België of Duitsland ontvangen, lijkt door de geografische ligging uiteraard in Zuid-Limburg een groter vraagstuk dan in de andere regio's. We adviseren dan ook om de problemen rondom de uitvoering van het woonplaatsbeginsel en dan in het bijzonder voor kinderen die in België of Duitsland hulp ontvangen onder de aandacht te brengen bij de VNG, de Transitieautoriteit Jeugd en het Ministerie van VWS.

4.3 De nieuwe inrichting vraagt op om een passende werkwijze

Zelforganisatie als centraal thema van de nieuwe werkwijze

- Ons viel op dat de term zelforganisatie (eigen kracht, activering) op visie-niveau door iedereen wordt omarmd en alle respondenten het als uitgangspunt in de nieuwe werkwijze zien. Echter zien we ook dat er in de invulling van het begrip tussen aanbieders, gemeenten en zelfs medewerkers onderling grote verschillen bestaan.
- In de interviews werd vaak verschil gemaakt tussen de bevordering van zelforganisatie door de versterking van de civil society via verenigingen, kerken, initiatieven, et cetera en de bevordering van zelforganisatie via de hulpverlening. Hierbij gaat het vaak om de eigen mogelijkheden, al dan niet door het gebruik van het individuele netwerk. Daarnaast is in het verlengde van de zelforganisatie aanpak ook regelmatig over verschillende vormen van preventie gesproken. Een aantal respondenten stelde voor om er vooral naar te streven om via de preventieve jeugdgezondheidszorg het zelforganiserend vermogen van kinderen en hun gezinnen te versterken.

Aanbevelingen

9. Veel gemeenten geven aan dat door de hoeveelheid werk die de invoering van de nieuwe Jeugdwet met zich meebracht onvoldoende in onderwerpen zoals maatschappelijke versterking, preventie, et cetera te hebben geïnvesteerd. We adviseren om dit lokaal uit te voeren en dit door de regionale transformatieagenda nog extra te bevorderen. Hierbij is aandacht nodig voor enerzijds de onderlinge versterking van de taken die in het verleden vaak tot het welzijnswerk, jeugdbeleid, et cetera werden gerekend en anderzijds de activiteiten vanuit de jeugdgezondheidspreventie.
10. In de huidige jeugdhulpverlening komt een aantal professionals uit eerder gescheiden sectoren bij elkaar. Een deel van de hulpverleners is al sinds geruime tijd in de zelforganisatieaanpak meegenomen en voor anderen is het een vrij nieuwe werkwijze. We adviseren om beide groepen van medewerkers intensief te trainen op de mogelijkheden voor zelforganisatie en vooral ook hoe men het gesprek met de inwoner voert. Een van de respondenten zei dat goed bedoelde vragen over zelforganisatie door de inwoner als 'killer question' kunnen worden ervaren als deze op een onjuiste of onhandige manier zijn gesteld. Wellicht kunnen de sectoren hierbij ook onderling van elkaar leren. Daarnaast adviseren wij om ook in de uitvoering erop te letten in hoeverre de individuele hulpverleners inwoners helpen hun zelforganiserend vermogen te versterken.

Een integraal werkend hulpverleningsproces?

- Hoewel de meeste respondenten positief zijn over het feit dat de jeugdhulp gedecentraliseerd is, vindt in principe iedereen dat de integraliteit van de hulpverlening ten minste op onderdelen nog verder verbeterd kan worden.
- Voor de aanbieders is het moeilijk om door de grote diversiteit aan toegangsteams zicht te houden op de lokale uitvoering en vinden het daarom lastig om hierbij goed aan te sluiten.
- Wat Veilig Thuis betreft streven de meeste gemeenten naar een zo smal mogelijk Veilig Thuis en een zo capabel mogelijk lokaal team waar hulpverlening rondom veiligheid van kinderen en gezinnen plaatsvindt. In de realiteit was dit echter maar op weinig plaatsen de feitelijke situatie en vond men dat de toegangsteams in deze vaardigheid nog verder versterkt moeten worden.
- Bijna alle respondenten gaven aan goed contact te hebben met de huisartsen, maar toch te zijn verrast door het hoge aantal aanmeldingen voor specialistische hulpverlening dat via hen tot stand kwam. Bijna alle gemeenten willen deze samenwerking verbeteren.
- Over de samenwerking met de jeugdartsen zijn de beelden heel divers. Op veel plaatsen was men tevreden. Tegelijkertijd gaf men ook aan dat men de huidige vak-interpretatie veel te smal vond en dat er veel kansen zijn om de expertise van de jeugdarts in het huidige stelsel te versterken.
- Ook over de samenwerking met het onderwijs zijn de beelden heel divers. Op sommige plaatsen is er sprake van een intensieve en goede relatie, waarbij onderwijs en

jeugdhulp elkaar goed weten te vinden, terwijl dit in andere gemeenten totaal niet het geval is.

- Een van de respondenten zei tijdens het interview: *“De brug wordt gebouwd terwijl men erop loopt. Daarom is het nodig dat de hoofdrolspelers regelmatig met elkaar aan tafel zitten om met elkaar de richting en de uitvoering ervan te bepalen”*.

Aanbevelingen

11. De onderlinge samenwerking staat en valt met de inrichting en werkwijze van de toegangsteams. Onafhankelijk van de keuze die er in de toekomst wordt gemaakt over de verdere inrichting van de toegangsteams bevelen wij aan om samenwerkingspartijen, zoals aanbieders, huis- en jeugdartsen en het onderwijs, op regionaal niveau te voorzien van de nodige informatie over de inrichting. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een factsheet.
12. Omdat de meeste gemeenten aangeven voor een smal Veilig Thuis te gaan en de hulpverlening vooral lokaal plaats te laten vinden, adviseren wij om of ervoor te zorgen dat Veilig Thuis en Bureau Jeugdzorg, maar ook Veilig Thuis en de toegangsteams heel goed op elkaar zijn aangesloten. Daarnaast moeten de toegangsteams capabel zijn om de nodige hulpverlening te bieden of via specialistische ambulante expertise erbij te halen. Hierdoor kan het betreffende kind of gezin zo spoedig mogelijk de passende hulp ontvangen.
13. Ons valt op dat de samenwerking met huisartsen en scholen vooral dan beter gaat als bijvoorbeeld de hulpverlener uit het toegangsteam ook fysiek aanwezig is in praktijken en in scholen. We adviseren om bij de verdere inrichting van de lokale teams hiermee rekening te houden.
14. In het algemeen zou men kunnen zeggen dat voor de integrale samenwerking vooral een aantal partijen nodig is. Hierbij denken we aan de belangrijkste jeugdhulpaanbieders, Bureau Jeugdzorg, de GGD, JGZ 0 tot 4, welzijnsinstellingen en het onderwijs. Zoals onder het kopje arrangementen reeds toegelicht, adviseren wij om met de belangrijkste strategische partners meerjarencontracten af te sluiten.
15. Door verschillende respondenten is terecht opgemerkt dat integrale samenwerking verder gaat dan alleen partijen die rondom de jeugdhulpverlening actief zijn. In deze vraagstelling is met deze partijen maar zeer beperkt rekening gehouden. We adviseren dan ook om in de transformatieagenda ook een actieplan voor zo breed mogelijke integrale samenwerking op te nemen.

Elkaars taal spreken – minimale kwaliteit in de hulpverlening

- Ons valt op dat het belang van minimale kwaliteitseisen door de aanbieders sterker herkend wordt dan door de gemeenten. Aanbieders zijn gewend aan het werken met kwaliteitseisen en worden door de verschillende inspecties erop aangesproken als zij niet aan deze eisen voldoen. Gemeenten en aanbieders herkenden zich beiden in het belang van ‘dezelfde taal spreken’. Veel respondenten gaven aan het gevoel te hebben

dat men dezelfde begrippen gebruikt maar dat het regelmatig gebeurt dat men er iets anders mee bedoelt.

- Voor de toegangsteams is het bijzonder belangrijk om de uiteenlopende kwaliteitseisen goed te kennen en te weten waar eventuele belemmeringen in de samenwerking tussen professionals met verschillende achtergronden zouden kunnen liggen. Zij moeten goed in staat zijn om de talen van de uiteenlopende expertises te begrijpen en waar mogelijk ook te spreken.

Aanbevelingen

16. Om te voorkomen dat integrale samenwerking stagneert en men niet elkaars taal spreekt, is het belangrijk dat de gemeenten regelmatig hun eigen strategische partners in gezamenlijke bijeenkomsten spreken om elkaar te begrijpen en van elkaar te leren. Er is door de werkgroep kwaliteit een opzet gemaakt. Deze kan eventueel verder uitgewerkt en geïmplementeerd worden.
17. Voor een integrale samenwerking tussen de toegangsteams en de niet vrij toegankelijke hulpverlening enerzijds en de toegangsteams en de huis- en jeugdartsen anderzijds, is het belangrijk dat minimale kwaliteitsstandaarden bekend zijn en de toegangsmedewerkers dezelfde taal spreken als deze organisaties. Zeker in de aansluiting tussen de toegangsteams en de niet vrij toegankelijke hulpverlening kan het tot problemen komen wanneer de medewerkers niet in staat zijn om dezelfde taal te spreken. Dat kan tot problemen in de hulpverlening leiden. Wij adviseren dan ook dat er een regionale aanpak wordt ontwikkeld.

Regiehouderschap – voor velen een nieuw vak

- Over het algemeen viel ons op dat er veel onduidelijkheden waren over de praktische invulling van het regiehouderschap. Enerzijds ging het hierbij om de meer feitelijke invulling van het begrip. Hierbij speelt de vraag: 'wie is wanneer voor wat verantwoordelijk' een centrale rol. Anderzijds gaven de respondenten aan dat zij zien dat een groot deel van de professionals het moeilijk vindt om het regiehouderschap op zich te nemen.
- In een aantal gesprekken kwam het verschil tussen proces- en casusregie aan de orde, waarbij met procesregie het regiehouderschap op het hele hulpverleningsproces is bedoeld en de casusregie zich vooral beperkt tot het specialistisch hulpverleningsproces. Het idee werd geopperd om de medewerkers in de toegangsteams procesregiehouder te laten zijn en op het moment dat er specialistische hulpverlening betrokken is, een van de betreffende specialisten het casusregiehouderschap te laten overnemen.
- Er zijn verschillende uitvoeringsnotities uitgewerkt over de invulling van het regiehouderschap. De betrokken respondenten zijn tevreden over deze notities. Zij voegden er echter wel aan toe dat de praktische uitvoering ervan nog verbetering behoeft, een deel van de medewerkers nog (verder) getraind zou moeten worden en dat er ook goed gelet wordt op de feitelijke invulling van het regiehouderschap.

Aanbeveling

18. Wij adviseren om een regionale werkwijze voor regiehouderschap te ontwikkelen en te implementeren. Voor veel professionals uit de hulpverlening is het feitelijke regie houden een nieuw vak. Hier kan veel bij komen kijken. We adviseren dan ook om alle potentiële regiehouders regelmatig te scholen op dit nieuwe vak.

Ondersteuning van integrale samenwerking door passende bedrijfsvoering

- Passende bedrijfsvoering kan integrale processen bevorderen of juist belemmeren. In verband met de regionale transformatieagenda zijn vooral verbetervoorstellen voor de onderwerpen ICT, administratieve lasten en inkoop/bekostiging genoemd. Observaties rondom inkoop en bekostiging zijn meegenomen in de beschouwingen en aanbevelingen rondom de arrangementen. Hier ligt de focus op ICT en administratieve lasten.
- Incidenteel waren er ook problemen of vragen rondom thema's zoals huisvesting, maar hiervoor zocht men al op lokaal niveau oplossingen.
- De ICT-ondersteuning werd door bijna iedereen als groot probleem gezien. Deels ligt de oorzaak bij de meer landelijke ontwikkelingen rondom de knooppunten die voor het berichtenverkeer nodig zijn, maar veel respondenten gaven ook aan dat er op regionaal en lokaal niveau nog veel verbeteringen mogelijk zijn.
- Bijna alle respondenten gaven aan dat de administratieve lasten van het nieuwe jeugdstelsel tot nu heel erg hoog zijn. Administratieve en financiële processen zijn vaak nog niet goed ingericht en arbeidsintensiever geworden. Bijna alle aanbieders en gemeenten hebben extra administratief personeel in dienst moeten nemen of er hebben interne verschuivingen in takenpakketten plaatsgevonden om de toegenomen administratieve lasten te kunnen verwerken.
- Aanbieders gaven aan het positief te vinden dat in de hele regio dezelfde arrangementenstructuur geldt. Dit kan de administratieve lasten in toom houden. Echter wezen zij erop dat er per gemeente verschillende keuzen worden gemaakt over de invulling en werkwijze van de toegangsteams. Dit leidt voor de aanbieders dan weer tot extra administratieve lasten. De aanbieders gaven verder aan dat op het moment dat er niet meer regionaal wordt ingekocht de administratieve lasten nog groter zullen worden.

Aanbeveling

19. Om de ICT-inrichting beter te laten verlopen en de administratieve lasten te verkleinen, adviseren we om de onder andere door de VNG ontwikkelde producten, die standaardisatie en uniformering aanbrengt in de veelheid van contractvormen en verantwoording te gebruiken. Hieraan zijn productcodes gekoppeld waardoor het aantal administratieve lasten kan worden beperkt en de gegevens inzichtelijker en begrijpelijker voor inwoners en professionals worden.

4.4 Vanaf een afstand gekeken

Veel kansen, een aantal wensen en ook een aantal risico's

- Er werden heel veel kansen genoemd. In de verbetering van de samenwerking tussen de toegangsteams, de jeugdhulpverlening en de jeugdgezondheidszorg, de huisartsen en het onderwijs. Verschillende respondenten noemden in dit verband ook het gereserveerde innovatiebudget dat volgens hen niet leidt tot het gewenste effect. Het lijkt hen verstandig om de inrichting van het innovatiebudget anders vorm te geven. Ook benoemden verschillende mensen mogelijkheden voor een betere aansluiting met Veilig Thuis en de toegangsteams enerzijds en het beter benutten van de expertise van Bureau Jeugdzorg na eerste gesprekken over hulpvragen van gezinnen.
- In veel gesprekken is ook gezegd dat er in de afgelopen twee jaar te weinig aandacht voor preventie (jeugdpreventie maar ook jeugdgezondheidspreventie) is geweest en dat hier nu juist versterkt op ingezet moet worden.
- Een wens die door velen is geuit was de vraag om de inkoop, de bekostiging en administratie te vereenvoudigen en voor minder administratieve lasten te zorgen. De regionale samenwerking en het inkopen van arrangementen worden door bijna iedereen als iets positiefs gezien, dat zeker voortgezet zou moeten worden, maar de inrichting en werkwijze van de inkoop voor specialistische hulp zou beter moeten.
- Tegelijkertijd was dit voor een aantal respondenten ook een brug naar de mogelijke risico's. Verschillende geïnterviewden vonden het belangrijk dat het werkveld van de lokale teams vergroot en het aantal arrangementen enerzijds en aanmeldingen voor specialitische hulp anderzijds verkleind moeten worden. Meer inwoners dan nu zouden hulpverlening moeten ontvangen zonder dat er eerst een beschikking voor een arrangement nodig is. Hierin zouden de gemeenten aanbieders een rol moeten laten spelen. Een aantal respondenten waarschuwde ervoor dat gemeenten ook niet de complete uitvoeringsverantwoordelijkheid naar zich toe moesten trekken. Hierdoor zou je op een gegeven moment op de stoel van de actieve overheid komen te zitten die alles zelf oplost, terwijl het uitgangspunt van de nieuwe wetgeving juist de activerende overheid en gedeelde verantwoordelijkheid is.
De gedeelde verantwoordelijkheid kwam ook bij verschillende kleine gemeenten ter sprake die het ontbreken van risicoverevening als duidelijk risico voor zichzelf, maar ook voor de regionale samenwerking zien.

Aanbevelingen

20. We zien dat de toegang tot jeugdhulp vrij smal vormgegeven is; er wordt hier maar weinig hulp geboden. Door het takenpakket van toegangsteams te verbreden en te verdiepen (door meer hulp te bieden) en in een eventuele volgende fase op te rekken tot bijvoorbeeld sociale teams kan er meer preventieve hulp dichtbij worden geboden. Deze hulp is vrij toegankelijk, wat de administratieve druk verkleint. De verbreding van de toegangsteams zou op verschillende manieren kunnen plaatsvinden. Men zou bijvoorbeeld de expertise van de eerdergenoemde strategische partners, specialistische ambulante hulpverlening of andere expertise kunnen toevoegen. Maar er zijn zeker ook

andere opties denkbaar zoals het takenpakket en de samenstelling van de toegangsteams zelf verder te vergroten. Opvallend is in ieder geval dat nu nog veel expertise en hulpverlening vrij ver van de inwoner weggeorganiseerd zijn. Hierin kan op korte termijn verandering worden gebracht. Er zou bijvoorbeeld in 2017 in een aantal gemeenten met een proef gestart kunnen worden om te onderzoeken wat de beste werkwijze blijkt te zijn.

21. Het innovatiebudget zouden we aan een aantal innovatiepartners toekennen die het als ontwikkelbudget mogen gebruiken om het hulpverleningsproces zo aan te passen dat in de toegangsteams/sociale teams veel (integrale) expertise beschikbaar is waarvoor zij achteraf verantwoording afleggen. Uiteraard moet hierop goed worden toegezien, maar onze ervaring is dat innovatie vooral vanuit de praktijk ontstaat en niet eenvoudig te plannen is. We zouden adviseren om contact op te nemen met gemeenten die deze werkwijze al langer hanteren om van hun ervaringen te leren.
22. Als gevolg van de nieuwe Jeugdwet is het gedwongen kader duidelijk kleiner dan voorheen. Ook in deze regio zien wij dat de aanbieders die werkzaam zijn in het gedwongen kader er hard aan werken om hun rol goed in te vullen en de processen op orde te brengen. Echter staat deze sector financieel en organisatorisch onder druk omdat er enerzijds minder meldingen zijn en anderzijds de lichtere vragen niet meer in het gedwongen kader terechtkomen, waardoor het oude tarief niet meer reëel is. De expertise uit het gedwongen kader is echter ook in het nieuwe stelsel hard nodig. We adviseren daarom om samen met de aanbieders naar een reële kostprijs te kijken die aansluit bij de huidige situatie en met elkaar het gebruik van deze expertise in het nieuwe stelsel te bekijken. Hiernaast zien we dat de aansluiting en werkwijze van onder andere Veilig Thuis, de gecertificeerde instellingen en de toegangsteams nog beter kan. We adviseren om hierover op regionaal of minimaal subregionaal niveau aanvullende werkafspraken te maken, die voor helderheid in de samenwerking zorgen.
23. Op verschillende plekken in het land zien we dat jeugdhulpregio's uit elkaar dreigen te vallen. Ook in de hier gevoerde gesprekken werd dit punt vaak benoemd. Het uiteenvallen van jeugdhulpregio's in kleinere subregio's kan grote gevolgen hebben op de contractering, verantwoording en administratieve lasten van zowel gemeenten als aanbieders. Hierdoor bestaat het risico dat het aanbod van specialistische jeugdhulp versnipperd raakt, kennis en kwaliteit verkleind en passende hulp dichtbij het kind uiteindelijk lastiger wordt te organiseren omdat men steeds vaker op landelijke expertise zou moeten teruggrijpen. We adviseren dan ook aan om zeker de zeer specialistische vormen van jeugdhulp samen in te kopen en parallel te kijken welke mogelijkheden er zijn om enerzijds de expertise en vaardigheden van de lokale teams te vergroten door bijvoorbeeld consulturen goed te benutten.