



## Beslisnota voor de raad

Datum 12 oktober 2021

Openbaar

Onderwerp Herijking hervormingsmaatregelen jeugdzorg  
Versienummer 5.0

Portefeuillehouder M.W.J. van Willigen  
Informant Ronald Buitenhuis  
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling  
Telefoon (038) 498 2679  
Email R.Buitenhuis@zwolle.nl

### Financiële gevolgen

Betreft doel 2.3.1 We versterken de toegang tot jeugdhulp zodat jongeren en hun ouders ondersteuning krijgen die zo zwaar is als nodig en zo licht als kan  
Begroting wijzigen Ja  
Dekking ten laste van Concernstelpost geparkeerde gemeentefondsgelden voor aanpak problematiek jeugdzorg

Bijlagen 1. Ledenbrief VNG inzake arbitrage jeugd en afspraken met het Rijk  
2. Rapportage Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg  
3. Voorstel Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'

### De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 Kennis te nemen van de voorgestelde wijze om door te gaan met de hervormingsmaatregelen Jeugd.
- 2 Kennis te nemen van de Rapportage Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg Zwolle.
- 3 Kennis te nemen van het voorstel voor een Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'.
- 4 Door te gaan met de reeds ingezette hervormingsmaatregelen Jeugd en tevens te starten met de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'.
- 5 Akkoord te gaan met de kosten voor de Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' in 2022 (€ 375.000) en 2023 (€ 500.000) en deze te dekken uit de concernstelpost geparkeerde gemeentefondsgelden voor aanpak problematiek jeugdzorg.

Datum 12 oktober 2021

## Toelichting op het voorstel

### **Leeswijzer en samenvatting**

In deze nota blikken we vooruit inzake de hervormingsmaatregelen in het jeugddomein. En doen we een voorstel voor een doorstart van die maatregelen. In het kader van de halfjaarrapportage Hervormingsagenda Sociaal Domein wordt de raad separaat geïnformeerd over de resultaten van de ingezette maatregelen, zowel inhoudelijk als financieel. Ook daarin wordt vooruitgeblikt. Omwille van de zelfstandige leesbaarheid van de verschillende documenten, is sprake van enige overlap tussen deze documenten.

We beschrijven allereerst hoe we vol goede moed en ambitie vanaf het begin van de decentralisaties ingezet hebben op de transformatie die tot integrale hulp en maatwerk moet leiden (§ 1). Vervolgens gaan we in op de beperkte haalbaarheid van de inhoudelijke en financiële verwachtingen (§ 2). Daarna gaan we in op twee beoogde hervormingen die zeer noodzakelijk zijn, maar die in de praktijk moeizaam gaan en niet zomaar tot de beoogde besparingen op jeugdzorgkosten leiden:

*ambulantisering en kleinschalige woonvoorzieningen* (§ 3). We stellen vervolgens allereerst voor om door te gaan met de ingezette hervormingen en te bouwen aan een sturingsmodel dat leidt tot meer grip en sturing op jeugdzorg (§ 4). Daarnaast stellen we voor om via een Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' in te zetten op een andere werkwijze bij de ondersteuning van jeugdigen en gezinnen (§ 5). Het Rijk heeft extra geld ter beschikking gesteld aan gemeenten als compensatie voor de tekorten op het gebied van jeugdhulp en stelt samen met de VNG een landelijke Hervormingsagenda Jeugd op, waarbij aanpassingen van wet- en regelgeving ook nadrukkelijk een optie zijn. We zien hiermee bevestigd dat we de goede dingen doen en dat het binnen de huidige kaders slechts beperkt haalbaar is om met hervormingsmaatregelen besparingen te behalen. De extra middelen bieden ons de ruimte om verder te werken aan een toekomstbestendig jeugdstelsel met hervormingen die inhoudelijk de gewenste bewegingen aanjagen en in potentie jeugdzorgkosten besparen, ook als we dat met de huidige sturingsinformatie nog niet altijd op hard kunnen maken. Op dit moment is nog niet duidelijk wat precies in die landelijke Hervormingsagenda Jeugd komt te staan en welke kaders dit ons als gemeente zal bieden. We volgen het landelijke proces en informeren de raad zodra we meer weten en er keuzes gemaakt moeten worden (§ 6).

Financieel gezien is onze conclusie dat we terughoudend(er) om moeten gaan met het begroten van te behalen besparingen op jeugdzorg, omdat we op dit moment onvoldoende sturingsinformatie hebben en omdat het causale verband bij de hervormingsmaatregelen jeugd vaak niet hard te maken is. We boeken daarom niet in wat we nog hopen te besparen, maar alleen nog wat we voldoende kunnen onderbouwen. Daarnaast geven de extra middelen ons de ruimte om de komende jaren een fundamenteel andere inrichting van de hulp aan jeugdigen en gezinnen te ontwikkelen in proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'. Met als urgent doel dat maatwerk de standaard wordt, we beter kunnen sturen op de kosten voor jeugdhulp en de jeugdhulp ook in de toekomst beschikbaar blijft voor wie dat nodig heeft.

### **1. Inleiding**

Per 2015 is met de decentralisatie van alle jeugdzorg – gelijktijdig met een forse uitbreiding van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – een grote systeemverandering in de gemeentelijke zorg in gang gezet. Als gemeente werden we integraal verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, de toeleiding tot die hulp en voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Dit heeft onder meer geleid tot het formeren van de Sociale Wijkteams en tot het sluiten van contracten met veel jeugdhulpaanbieders.

Datum 12 oktober 2021

Vanaf de start hebben we als gemeente al diverse transformerende beleidsmaatregelen genomen, zoals het stevig inzetten op preventieve interventies en de samenwerking met de huisartsen en het onderwijs. Vervolgens bleken de jeugdzorgkosten niet te dalen zoals was verwacht. Daarom heeft de gemeenteraad in februari 2020 de Hervormingsagenda Sociaal Domein vastgesteld, waarmee op basis van vier gewenste bewegingen een reeks hervormingsmaatregelen is ingezet.<sup>1</sup> Voor het jeugddomein zijn in de hervormingsagenda vooral spoor 1, 3 en 6 van belang. In spoor 1 investeren we in een sterke sociale basis, met als verwachte besparing een lager beroep op jeugdzorg. In spoor 3 verbeteren we de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en zijn diverse maatregelen ingezet om de jeugdhulp te transformeren in lijn met de vier bewegingen van de Hervormingsagenda en tevens binnen afzienbare tijd besparingen te behalen. In spoor 6 verbeteren we de integrale gezinsaanpak.<sup>2</sup>

## **2. Gemeentelijk en landelijk stijgende jeugdzorgkosten**

Begin 2021 werd duidelijk dat de uitgaven voor jeugdhulp ondanks de ingezette hervormingsmaatregelen fors bleven stijgen. In maart 2021 hebben we de raad geïnformeerd over de fors gestegen jeugdzorgkosten in 2020. Deels werd de stijging veroorzaakt door enkele incidentele uitgaven, de coronapandemie en de daarmee gepaard gaande coronamaatregelen. Maar daarnaast blijkt sprake van een trendmatige groei van ambulante jeugdhulp, met name door een toegenomen omvang en duur van de jeugdhulptrajecten. Anders gezegd: de jeugdhulptrajecten zijn langer en intensiever geworden. Dat we in Zwolle hierin niet bijzonder zijn, blijkt uit landelijke rapporten van AEF (Stelsel in groei) en de Stuurgroep Sint (Maatregelen financiële beheersbaarheid Jeugdwet), waarover wij de raad in het voorjaar informeerden.<sup>3</sup>

De aannahme achter de Jeugdwet dat gemeenten door te investeren in vroegsignalering, preventie en beter integraal en vraaggericht werken al vrij snel besparingen op zwaardere vormen van jeugdhulp zouden behalen, is echter onterecht gebleken. Met de kennis van nu (waaronder ook de landelijke rapporten over de haalbaarheid van besparingen in het jeugddomein) constateren we dat we in Zwolle met de juiste ambities aan de slag zijn gegaan, maar dat na enkele jaren bleek dat de beoogde besparingen niet, niet zo snel of niet in de verwachte mate behaald werden. Tegelijk werd vanuit het Rijk de ingecalculerde korting op het budget wel doorgevoerd. Dit leidde in heel Nederland tot financiële problemen inzake de jeugdzorgkosten bij gemeenten en Zwolle is hierin geen uitzondering. Terwijl de gemeentelijk verantwoordelijkheid om de Jeugdwet uit te voeren vanaf 2015 gepaard ging met een korting op het betreffende budget, steeg het jeugdzorggebruik. Dit heeft gezorgd voor een onhoudbare situatie. En het Rijk heeft inmiddels dan ook erkend dat gemeenten meer geld nodig hebben voor de uitvoering van de Jeugdwet. En daarnaast heeft het Rijk met de VNG afspraken gemaakt over het ontwikkelen en uitvoeren van een Landelijke Hervormingsagenda Jeugd, die het Rijk en de VNG uiterlijk 1 januari 2022 gereed dienen te hebben.<sup>4</sup>

Belangrijk doel van de landelijke maatregelen is het ten volle waarmaken van de oorspronkelijke bedoeling van de decentralisatie van de jeugdzorg en het verbeteren van de beheersbaarheid en de effectiviteit van het jeugdstelsel. Zowel bestuurlijk als ambtelijk volgen wij de ontwikkelingen rond die Landelijke Hervormingsagenda Jeugd en nemen we waar mogelijk deel aan de landelijke gesprekken daarover.

---

<sup>1</sup> Deze vier bewegingen zijn: Van apart naar gewoon, van deelprobleem naar totaaloplossing, van zorgen voor naar zorgen dat en van individuele zorg naar samenbrengen van vragen.

<sup>2</sup> Een nader beeld van de voortgang van deze hervormingsmaatregelen geven we in de halfjaarrapportage hervormingsagenda sociaal domein.

<sup>3</sup> Zie de informatienota Zwolse hervormingen Jeugd in het licht van het AEF rapport & de informatienota nav Oordeel Commissie van Wijzen jeugdzorgkosten.

<sup>4</sup> Zie ook bijgevoegde brief van de VNG hierover.

Datum 12 oktober 2021

### **3. Ambulantisering en kleinschalige woonvoorzieningen**

Jeugdhulp die zoveel mogelijk in het gewone leven van jeugdigen en gezinnen wordt uitgevoerd en dat gewone leven versterkt, is de meest effectieve jeugdhulp. Hier zetten we vanuit het Sociaal Wijkteam dan ook op in. En het is ook geheel in lijn met de beweging waar we met de Hervormingsagenda op sturen. Bij twee beoogde hervormingen zien we dat de inhoudelijke beweging zonder meer gewenste en noodzakelijk is, maar dat ze in de praktijk moeizaam gaan en dat ze niet zomaar tot de beoogde besparingen op jeugdzorgkosten leiden. Allereerst doordat het hervormingen zijn die veel tijd kosten en waar de opbrengsten pas op de langere termijn te verwachten zijn. Daarnaast ook doordat ze vragen om alternatieve vormen van hulp die niet per se goedkoper zijn, maar wel effectiever; en die in potentie besparingen opleveren op andere terreinen, zoals bijstand, maatschappelijke opvang beschermd wonen, Wmo en volwassen GGZ.

Dit betreft de verschuiving van jeugdhulp met verblijf naar ambulante jeugdhulp (ambulantisering) en om de verschuiving van jeugdhulp met verblijf in leefgroepen in een accommodatie van een aanbieder naar hulp met verblijf in een gezinsgerichte, kleinschalige woonvoorzieningen.

Omdat dit gaat om veranderingen waar vooral van de grotere aanbieders (die regionaal actief zijn) gevraagd wordt dat ze die meemaken, hebben we deze hervormingen in de jeugdregio opgepakt in het kader van de Regionale Transformatieagenda. Voor de alternatieve, intensieve vormen van ambulante jeugdhulp die aanbieders ontwikkelen dient passende bekostiging gerealiseerd te worden. In het nieuwe inkoopmodel wordt daar rekening mee gehouden.

Regionaal hebben we ook een onderzoek gestart naar gezinsgerichte kleinschalige initiatieven, waarvan de uitkomsten worden meegenomen in het inkoopmodel. Deze uitkomsten zijn namelijk een belangrijk onderdeel van één van de transformatieopdrachten bij de inkoop, waarin samen met de aanbieders wordt ingezet op het ontwikkelen van ontbrekend woonaanbod voor jongeren, waaronder kleinschalige, gezinsgerichte woonvoorzieningen. Zodra het nieuwe inkoopmodel van kracht is, wordt er verder actie genomen op deze inventarisatie.

#### **- Ambulantisering**

In het jeugddomein is onomstreden dat ambulante jeugdhulp waar mogelijk de voorkeur verdient boven jeugdhulp met verblijf. Het is minder ingrijpend voor de jeugdige en het gezin, het netwerk (inclusief school en bijv. sport) kan beter in stand blijven en de hulp is vaak effectiever en heeft een duurzamer effect. Daarom worden nieuwe vormen van ambulante jeugdhulp ontwikkeld, die als alternatief voor hulp met verblijf kunnen worden ingezet. Omdat dit gaat om zeer intensieve, multidisciplinaire vormen van ambulante hulpverlening zijn dit niet altijd goedkopere trajecten. Dat bespaart dan niet per se jeugdzorgkosten maar leidt wel tot een hogere kwaliteit van leven en meer kansen voor jongvolwassenen, waardoor netto minder beroep op voorzieningen in andere domeinen wordt gedaan. Als het aantal cliënten dat ambulant hulp krijgt stijgt, dan zal het aantal cliënten dat hulp met verblijf krijgt moeten dalen. Voor aanbieders met verblijfsplekken heeft dit grote gevolgen voor hun organisatie, bijvoorbeeld vanwege hun onroerend goed. Dit heeft een remmend effect op de gewenste beweging van ambulantisering. En indien de beweging ongecontroleerd gaat, kan het de bedrijfsvoering van aanbieders van jeugdhulp met verblijf dermate onder druk zetten dat het de continuïteit van zorg bedreigt. Ambulantisering beschouwen we als een belangrijke beweging, maar om de afbouw van verblijfsplekken vlot te trekken en tegelijkertijd de continuïteit van zorg te waarborgen, willen we de aanbieders met raad en daad ondersteunen die beweging wél te maken.

We zien dat we daarbij veel baat zullen hebben bij het nieuwe inkoopmodel jeugdhulp. Waar nodig betrekken we daar andere gemeenten en het RSJ bij, aangezien het gaat om aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn en er een bekostigingsvraagstuk achter wegkomt.

Datum 12 oktober 2021

- ***Kleinschalige woonvoorzieningen***

Vergeleken met grote leefgroepen op een accommodatie bij een jeugdhulpaanbieder, is een kleinschalige, gezinsgerichte woonvoorziening (zoals bijvoorbeeld een gezinshuis) veel beter voor jeugdigen. Het is normaliserend en minder ontwrichtend; het netwerk (inclusief school en bijv. sport) kan beter in stand blijven en de hulp is vaak effectiever en heeft een duurzamer effect. Enerzijds vraagt dit concreet om het organiseren van dergelijke woonvoorzieningen in Zwolle; anderzijds leidt het tot verminderde bezetting van de leefgroepen bij de jeugdhulpaanbieders. Om deze gewenste beweging verder te brengen, is dus een aanpak nodig in twee sporen. We moeten allereerst met de aanbieders aan de slag om kleinschalige woonvoorzieningen op te zetten in Zwolle, waar hulp op maat geleverd wordt in een gezinsgericht concept. Hier speelt ook nadrukkelijk een vraagstuk inzake huisvesting en ruimtelijke ordening. De beweging naar meer gezinsgericht hulpverlening, óók als er een woonvraag speelt, willen we heel graag maken, om juist de jeugdigen die niet thuis kunnen blijven wonen optimaal te helpen en perspectief te bieden om veilig en gezond op te groeien tot volwassenen die zelf een plek vinden in de maatschappij. Omdat we zien dat deze beweging veel vraagt van aanbieders, zowel voor het ontwikkelen van kleinschalige woonvoorzieningen als voor het afbouwen van leefgroepen in accommodaties van aanbieders, willen we de aanbieders van vormen van jeugdhulp met verblijf met concreet ondersteunen om deze beweging met ons te maken zonder dat daarbij de continuïteit van zorg in het geding komt. Omdat het gaat om aanbieders die in meerdere gemeenten actief zijn en er een bekostigingsvraagstuk achter wekomt, betrekken we waar nodig ook andere gemeenten en het RSJ. En omdat er ook een vraagstuk achterweg komt inzake huisvesting en ruimtelijke ordening, zullen we ook breder optrekken met andere afdeling binnen de gemeente Zwolle en bijvoorbeeld de woningcorporaties. Daarnaast zijn we inmiddels ook in gesprek met Twente vanwege een mogelijke Specifieke Uitkering inzake driemilieusvoorzieningen, op basis waarvan mogelijk Rijksmiddelen beschikbaar komen voor de ontwikkeling naar meer kleinschalige voorzieningen.

**4. Door met hervormingsmaatregelen Jeugd**

Hoewel we constateren dat binnen de huidige kaders van de Jeugdwet het behalen van extra besparingen op jeugdzorgkosten maar zeer beperkt mogelijk is, zien we een urgente opgave om het jeugdstelsel toekomstbestendig te maken. Zeker aangezien sprake is van hogere jeugdzorgkosten doordat de jeugdhulptrajecten intensiever en langer zijn geworden. Voor de jeugdigen en gezinnen van nu en voor die in de toekomst willen we dat goede hulp in de nabijheid beschikbaar is en blijft.

We willen daarom doorgaan met de huidige hervormingsmaatregelen Jeugd uit de Hervormingsagenda Sociaal Domein en ze uiteindelijk borgen in regulier beleid. Voor de inhoud van deze maatregelen en de verwachte besparingen verwijzen we naar de halfjaarrapportage Hervormingsagenda sociaal domein. Financieel betekent dit dat we uitgaan van een te behalen structurele besparing van € 1,5 miljoen binnen het tijdsbestek van de Hervormingsagenda sociaal domein (eind 2023). Gelet op de extra middelen die we vanaf 2022 ontvangen van het Rijk, verwachten we de eerste jaren wel binnen de begroting te kunnen blijven.

Als we ons hiertoe beperken blijft het overzichtelijk, maar worden de vier gewenste bewegingen uit de hervormingsagenda slechts beperkt zichtbaar in de praktijk en realiseren we slechts in beperkte mate de gewenste besparingen.

- ***Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg***

We willen echter voorkomen dat we binnen enkele jaren weer in financiële problemen komen doordat tegelijkertijd de ingezette trend van de stijging van de jeugdzorgkosten doorzet. We achten het niet verantwoord om louter af te wachten of structuurmaatregelen van het Rijk ons uit de problemen helpen.

Datum 12 oktober 2021

Daarnaast willen we voor onze inwoners inzetten op een verbetering die de jeugdhulp beter maken voor jeugdigen en ouders en die potentieel besparend effect hebben.

Om te beginnen hebben we dringende behoefte aan meer zicht, inzicht en grip op de jeugdzorgkosten. Daarom hebben we een project opgestart om de sturingsinformatie jeugdzorg te verbeteren. In dat project is zeer grondig en vanuit verschillende disciplines geanalyseerd hoe de sturingsinformatie jeugdzorg in Zwolle verbeterd kan en moet worden. Dit heeft geresulteerd in een reeks aanbevelingen over de noodzakelijke verbeteringen in de informatievoorziening en over een sturingsmodel om de bedrijfsvoering 'in control' te brengen.

Het op orde brengen van onze sturingsinformatie jeugdzorg is noodzakelijk om beter te kunnen beoordelen in hoeverre onze hervormingsmaatregelen de beoogde effecten hebben, zowel inhoudelijk als financieel. Tevens hebben we het nodig om waar nodig gericht te kunnen sturen op specifieke aanbieders en specifieke vormen van jeugdhulp. We volgen de aanbevelingen uit het rapport Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg daarom onverkort op, om te komen tot een sturingsmodel dat leidt tot meer grip en sturing op jeugdzorg. De rapportage van het project Verbetering Sturingsinformatie Jeugdzorg treft u aan als bijlage bij deze nota. In het voorjaar van 2022 informeren wij de gemeenteraad over de eerste resultaten van de verbetering, die inzicht zal geven in de cijfers met betrekking tot jeugdzorg en in relatie tot onze hervormingsmaatregelen.

## **5. Samenspel in de wijk**

Met name op het onderdeel passende jeugdhulp, merken we dat een verzameling van losse interventies onvoldoende is om tot een brede systeemverandering te komen. De diverse hervormingsmaatregelen zijn gericht op het leveren van maatwerk, maar tegelijkertijd wordt het leveren van maatwerk belemmerd door bestaande structuren en werkwijzen. Anders gezegd: 'het systeem' faciliteert de hervormingen onvoldoende. De werkwijze, de contracten en de werkafspraken lokken uit dat het beschikbare aanbod leidend en sturend blijft bij de inzet van jeugdhulp. Vooral naarmate de hulpvraag complexer is en er sprake is van meervoudige problematiek, wordt een jeugdige 'overgedragen' aan een aanbieder en wordt vanaf dat moment de brede blik van het Sociaal Wijkteam onvoldoende benut. En werkt de betreffende specialistische jeugdhulpaanbieder hoofdzakelijk vanuit zijn eigen discipline. Dit speelt nog sterker bij verwijzingen van huisartsen, met name indien zij bewust niet samenwerken of afstemmen met het Sociaal Wijkteam. De individuele hulpvraag en het aanbod van de geadviseerde aanbieder zijn dan leidend en de context waarin het probleem is ontstaan krijgt te weinig aandacht. Doordat 'het systeem' op deze manier te veel aanbodgericht werken uitlokt, is de hulp aan jeugdigen en ouders minder passend en minder effectief en is het aanpakken van te hoge wachttijden weerbarstig.

Deze vrij scherpe bewoordingen doen geen recht aan situaties waarin betrokken professionals ondanks 'het systeem' wel tot integraal maatwerk komen. Maar het wel duidelijk hoe 'het systeem' ervoor zorgt dat in de praktijk uiteindelijk het aanbod sturend en leidend is, vooral naarmate de problematiek van de jeugdige complexer wordt.

Dit 'systeem' zorgt er voor een belangrijk deel voor dat hervormingen op weerstand stuiten en zich niet als een olievlek vanzelf uitbreiden. In het afgelopen jaar hebben we vanuit jeugdbeleid intensieve gesprekken gevoerd met de teammanagers Jeugd van het Sociaal Wijkteam om deze problematiek te bespreken. Op hun beurt spraken deze teammanagers veel met de partners in de wijk (jeugdgezondheidszorg, scholen, welzijnsorganisaties, jeugdhulpaanbieders, etc). En vervolgens hebben we concreet uitgewerkt hoe dit anders kan. We constateren dat de huidige werkwijze niet bijdraagt aan de gewenste bewegingen en dat een andere werkwijze nodig is voor jeugdigen en gezinnen die jeugdhulp nodig hebben. Met drie doelstellingen:

Datum 12 oktober 2021

1. Betere jeugdhulp: We moeten jeugdigen met problemen zo goed mogelijk helpen om veilig en gezond op te groeien tot volwassenen die hun eigen plek in onze maatschappij kunnen vinden. Als daar specialistische jeugdhulp bij nodig is, dan moet die hulp intensief en langdurig zijn als dat nodig is, maar licht en kort als dat kan. Die jeugdhulp moet in zoveel mogelijk in (samenhang met) het gewone leven van de jeugdige worden geboden om dat gewone leven te herstellen. Door vraag- en resultaatgericht te werken, moeten we voorkomen dat gezinnen onnodig afhankelijk worden van professionele hulp.
2. Passende inzet van het beschikbare aantal professionals: Goede hulp is een schaars goed en daar moeten we zuinig op zijn. Het aantal jeugdhulpverleners is niet oneindig en het is essentieel dat juist de jeugdigen die de hulp het hardst nodig hebben, niet te lang hoeven te wachten op die hulp. De beperkt beschikbare specialistische jeugdhulp willen we steeds tijdig inzetten waar dat het meest nodig is. Passende jeugdhulp betekent ook dat professionele hulp niet langer dan nodig wordt verleend. Daar zal nadrukkelijker op moeten worden gestuurd.
3. Financiële houdbaarheid: De derde reden is dat we de beschikbaarheid van jeugdhulp ook voor de toekomst willen waarborgen. Voor de korte termijn heeft het Rijk extra middelen beschikbaar gesteld, maar het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de gestegen uitgaven voor jeugdzorg in de komende jaren weer afnemen. Daarom achten wij het noodzakelijk om naast de reeds ingezette hervormingsmaatregelen in het jeugddomein, ook een bredere verandering in gang te zetten, waarin het Sociaal Wijkteam meer in positie komt om vanuit de hulpvraag van jeugdigen en ouders te sturen op de inzet en de afbouw van jeugdhulp. Dit vraagt tevens om meer duidelijkheid over wat we niet onder jeugdhulp verstaan.

De inzet en beschikbaarheid van voorzieningen voor jeugdigen en gezinnen, willen we beter afstemmen op behoefte in de wijk. We willen stoppen met het doorverwijzen van jeugdigen. Juist als het complexer wordt, is dat te vaak een vertragend, administratief belastend proces. In plaats daarvan haalt de hulpverlener van het Sociaal Wijkteam de benodigde specialisten erbij. En vervolgens blijft het Sociaal Wijkteam nadrukkelijk betrokken in een regierol, ook wanneer een specialistisch intensief hulpverleningstraject wordt ingezet. Hiervoor willen we een flexibele schil van specialisten (professionals en jeugdhulpaanbieders) organiseren om de Sociale Wijkteams heen en in de wijken. Samen met hen organiseren we oplossingen voor jeugdproblemen dichtbij, in de gezinnen, op school en in de wijk.

Overigens bewaken we daarbij de bescherming van de rechtspositie van de jeugdige met een hulpvraag. De werkwijze moet helpend zijn bij het beantwoorden van de hulpvraag met snelle inzet van de juiste ondersteuning, hulp of zorg. Maar het mag niet betekenen dat inwoners niet goed weten waar zij aan toe zijn en altijd moet geborgd blijven dat ze bezwaar kunnen maken tegen besluiten die het Sociaal Wijkteam neemt.

Deze werkwijze leidt tot hulp dichterbij, die sneller start en tijdig wordt afgebouwd, altijd op maat is en betere resultaten oplevert voor de gezinnen. Zodra het kan verminderen we de inzet van professionele hulp, maar als blijkt dat meer hulp nodig is, dan zet het Sociaal Wijkteam dat net zo snel weer in. Zo wordt integraal maatwerk de standaard. Doordat het Sociaal Wijkteam in deze werkwijze meer in de regierol blijft als er specialistische jeugdhulp wordt ingezet, kan ook sterker gestuurd worden op het terugdringen van de lengte van jeugdhulptrajecten.

Datum 12 oktober 2021

- ***Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk'***

De beschreven verandering zien we als fundamenteel en noodzakelijk om tot een – ook voor de toekomst - houdbaar jeugdstelsel te komen dat daadwerkelijk leidt tot maatwerk als de standaard. Om dit te bereiken stellen we een Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' voor. In de bijlage leest u daar meer over. Het voorstel betreft een proeftuin in één van de vijf wijken (conform de verdeling van de Sociale Wijkteams) in Zwolle. De uitwerking ervan willen we samen met inwoners en de betrokken organisaties doen. Hoe dat samenspel in de wijk er uiteindelijk precies uit komt te zien, staat daarom nu nog niet vast. Maar de doelstelling is glashelder: we moeten komen tot een fundamenteel andere werkwijze in het jeugddomein waarbij jeugdigen en ouders steeds vaker de noodzakelijke hulp vinden in duurzame oplossingen dichtbij: thuis, op school en in de wijk. Hierdoor zal het minder vaak nodig zijn specialistische jeugdhulp in te zetten.

- ***Monitoring van de proeftuin***

In hoeverre de inhoudelijke uitgangspunten en aannames die ten grondslag liggen aan het voorstel voor de proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' in de praktijk bewaarheid worden, zullen we aan de hand van ervaringen van inwoners en betrokken professionals en op basis van data moeten beoordelen. Daarom zullen we bij de vormgeving en uitvoering van de proeftuin ook gebruik gaan maken van de opbrengsten van de verbetering van de sturingsinformatie jeugdzorg. Tevens zullen we gebruik maken van andere beschikbare data over inwoners en voorzieningen in de betreffende wijk. Op basis daarvan maken we een nulmeting. De verwachting dat we in ongeveer één jaar kunnen beoordelen in hoeverre de nieuwe werkwijze daadwerkelijk leidt tot andere en betere oplossingen dichtbij, beter passende jeugdhulp en kortere hulpverleningstrajecten.

- ***Inrichting en uitvoering van de proeftuin***

Om te beginnen zullen we één van de vijf wijken selecteren voor de proeftuin. Vervolgens bespreken we de uitgangspunten van de proeftuin en de randvoorwaarden voor de inrichting ervan met de partners in die wijk en de Participatieraad. Het is goed denkbaar dat hier een focus uit voortvloeit op bijvoorbeeld een specifieke doelgroep, problematiek of een specifiek deel van de wijk. Begin 2022 kunnen we de benodigde capaciteit werven voor het Sociaal Wijkteam en voor de bemensing van het project. Daarna kunnen we op basis van de verbeterde sturingsinformatie jeugdzorg en overige data een nulmeting uitvoeren in de geselecteerde wijk en kan de proeftuin starten. Terwijl we de nieuwe werkwijze in de praktijk brengen, leren we van wat we tegenkomen en ontwikkelen we de werkwijze door. Op basis van de monitorgegevens bespreken we met de partners in de wijk hoe het gaat en of er bijgestuurd moet worden.

- ***Evaluatie van de proeftuin***

Als de proeftuin ongeveer een jaar draait evalueren we de werkwijze op basis van de monitorgegevens, de ervaringen van de jeugdigen en gezinnen en de ervaringen van de betrokken partners in de wijk. Met deze evaluatie leggen we vervolgens verantwoording af aan de gemeenteraad over de vraag in hoeverre de uitgangspunten en aannames achter de proeftuin in de praktijk bewaarheid worden. En of de kosten opwegen tegen de baten. Dat is ook het moment waarop we een besluit kunnen voorleggen aan de raad over een mogelijk vervolg. Het is goed mogelijk dat op dat moment geconstateerd wordt dat meer tijd nodig is om stevige conclusies te trekken. Bij succes is denkbaar dat voorgesteld wordt de werkwijze uit te breiden naar de andere wijken. Ons voorstel is om de proeftuin te starten en daarvoor budget beschikbaar te stellen in 2022 en 2023. Bij de begrotingsbehandeling in het najaar van 2023 kan op basis van de evaluatie dan een besluit worden genomen over eventueel benodigd budget daarna.

Datum 12 oktober 2021

- **Ambulantisering en kleinschalige woonvoorzieningen als onderdeel van de proeftuin**

In het Samenspel in de wijk vragen we van jeugdhulpaanbieders om concreet mee te bewegen naar meer ambulante hulp in het gewone leven van jeugdigen en gezinnen, ook als het complex is. Hierboven beschreven we reeds waarom we intensieve, ambulante jeugdhulp indien dat mogelijk en passend is voor de jeugdige prefereren boven jeugdhulp met verblijf. Ook voor de gewenste beweging van verblijf in een accommodatie van een aanbieder naar verblijf in een gezinsgerichte, kleinschalige woonvoorziening vragen we in het Samenspel in de wijk concrete inzet van jeugdhulpaanbieders. Bij de evaluatie willen we daarom expliciet in beeld brengen of de andere werkwijze in het Samenspel in de wijk bijdraagt aan de gewenste ambulantisering en de beweging naar kleinschaligere woonvoorzieningen voor jeugdigen.

## **6. Landelijke scenario's**

Tegelijkertijd blijven we bestuurlijk en ambtelijk aangehaakt bij de ontwikkeling van een Landelijke Hervormingsagenda Jeugd, die de VNG en het Rijk samen opstellen. Op dit moment is nog niet bekend welke gevolgen dat zal hebben voor het wettelijk kader en voor het gemeentelijk beleid. Wel is duidelijk dat onderdeel van de afspraak over het extra budget dat gemeenten ontvangen voor de uitvoering van de Jeugdwet, is dat gemeenten zich committeren aan de uitvoering van die Landelijke Hervormingsagenda Jeugd. We verwachten daar begin 2022 meer informatie over te kunnen geven. We houden deze landelijke ontwikkelingen nauwlettend in de gaten, maar wachten niet af als het gaat om onze Zwolse aanpak.

De VNG heeft met het Rijk afspraken gemaakt over maatregelen (afkomstig uit het rapport van de stuurgroep Sint) die op basis van de op te stellen landelijke Hervormingsagenda Jeugd vanaf 2022 opgepakt moeten worden. En waar landelijk van verwacht wordt dat zij in 2022 al besparingen opleveren. Het betreft de volgende maatregelen:

- Afbakening reikwijdte jeugdhulp (*wat moeten gezinnen zelf kunnen, wat hoort bij Passend Onderwijs en wat is dan nog jeugdhulp waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt*)
- Versterking bestaanszekerheid
- Tariefdifferentiatie (*hier kijken we in onze regio momenteel naar in het kader van de inkoop*)
- Beperking verwijzingen naar gecontracteerd aanbod (*hier kijken we in onze regio momenteel naar in het kader van de inkoop*)
- Regionalisering (*de jeugdregio IJsselland is voor VWS een gesprekspartner bij het opstellen van een wetsvoorstel inzake regionale samenwerking*)
- Brede invoering POH jeugd-GGZ (*in Zwolle reeds via de jeugd- en gezinswerkers ingevuld*)
- Standaardisatie uitvoering.

De implementatietijd van deze maatregelen is nogal gevarieerd. Enkele maatregelen vragen al dan niet deels om wetswijziging en kunnen daardoor pas na ongeveer 4 jaar landelijk ingevoerd worden. Voor andere maatregelen geldt dat een deel van de gemeenten ze al ingevoerd heeft en de rest ze nog kan invoeren. Voor Zwolle geldt dit bijvoorbeeld voor de invoering van de jeugd- en gezinswerkers bij de huisartsen (vgl. 'POH jeugd-GGZ'). Het netto landelijke bedrag dat overeengekomen is, moet worden beschouwd als een afspraak over wat hier landelijk gemiddeld bespaard zou kunnen worden in 2022. Opvallend is dat ook besparingen worden berekend voor maatregelen waarbij evident is dat ze in 2022 nog niet landelijk ingevoerd kunnen worden.

Op de langere termijn zal het Rijk ook beslissingen moeten nemen over bijvoorbeeld een inkomensafhankelijke ouderbijdrage voor bepaalde vormen van jeugdhulp. Om te kunnen bepalen waar voor ons bewegingsruimte ontstaat om het jeugdstelsel meer beheersbaar te maken, houden we



Datum 12 oktober 2021

deze landelijke ontwikkelingen nauwlettend in de gaten. En zullen we de raad te zijner tijd informeren over de scenario's en te maken keuzes.

- ***Toezegging over afwegingskader jeugdhulp***

De maatregel in de landelijke Hervormingsagenda Jeugd inzake de afbakening van de reikwijdte van de jeugdhulpplicht raakt aan de toezegging in het raadsdebat over de jeugdzorgkosten op 17 mei 2021, om de raad nader te informeren over een mogelijk lokaal afwegingskader jeugdhulp. Momenteel kijken we in het kader van de regionale inkoop van jeugdhulp extra scherp op welk type aanbod geen jeugdhulp is en waar we dus ook geen contracten voor zullen afsluiten. Duidelijkheid via de inkoop geeft zowel inwoners als de medewerkers in de toegang duidelijkheid over welke hulp wel en niet via de gemeente verkregen kan worden. We willen de medewerkers in de toegang vervolgens optimaal faciliteren met een afwegingskader dat past bij het nieuwe inkoopmodel. We zien tegelijkertijd dat in de landelijke Hervormingsagenda Jeugd nu gekoerst wordt op een landelijke afbakening van welke jeugdhulp wel en niet onder de Jeugdwet verkrijgbaar dient te zijn. Gelet op de planning van de inkoop en de verwachting dat we begin 2022 meer weten over de landelijke agenda, verwachten we hierover in het voorjaar van 2022 concreet mee aan de slag te kunnen. We zullen op dat moment de raad daarover nader informeren in het kader van het inkooptraject.

## **7. Risico's**

Een eerste risico dat zich kan voordoen bij de inrichting van de proeftuin Jeugd 'Samenspel in de wijk' schuilt in de arbeidsmarkt. Voor het project en de proeftuin zelf is het noodzakelijk dat extra capaciteit wordt ingezet. Zowel beleids capaciteit als capaciteit bij het Sociaal Wijkteam. Van het wijkteam wordt immers gevraagd actief te participeren in dat samenspel (zoals het bespreken van de benodigde voorzieningen in de wijk op basis van de beschikbare data in combinatie met de hulpvragen) en daarnaast vraagt het van het wijkteam om een stevigere regierol te vervullen wanneer specialistische hulp wordt ingeschakeld. Voor de start van de proeftuin zijn we daarom afhankelijk van de beschikbaarheid van de juiste professionals.

Een tweede risico is dat jeugdhulpaanbieders de sterkere regierol van het Sociaal Wijkteam en de verschuiving van de ondersteuning, hulp en zorg naar de nabijheid van de gezinnen en in de wijk ervaren als een bedreiging van hun marktaandeel en van de professionaliteit van hun hulpverleners. We zijn ons hiervan bewust, maar we zien ook dat jeugdhulpaanbieders ons uit zichzelf benaderen omdat zij mee willen werken aan de beweging 'naar de voorkant'. Met name bij complexe problematiek ondervinden vooral de grotere specialistische jeugdhulpaanbieders momenteel aan den lijve dat de sector onder druk staat: het vinden van goed personeel en het tijdig leveren van de juiste zorg, zijn ook voor hen belangrijke opgaves. Daarom willen we graag ook samen met hen deze nieuwe werkwijze inrichten en uitvoeren. Het gesprek over de gevolgen voor de jeugdhulpaanbieders gaan we daarbij niet uit de weg.

Een derde risico betreft de samenwerkingsafspraken. We zullen concrete samenwerkingsafspraken moeten maken met de betrokken partijen over hoe we het samenspel in de wijk praktisch invullen. En specifiek ook over hoe de specialisten in de flexibele schil ingezet kunnen worden. Dit dient juridisch correct vastgelegd te worden en moet afgestemd worden met de regionale inkoop van jeugdhulp. Daar komt dus ook een bekostigingsvraagstuk bij kijken.

We onderzoeken hoe we dit beschikkingsarm kunnen vorm geven, zodat specialisten flexibel kunnen worden ingezet. We waarborgen daarbij de bescherming van de rechtspositie van de jeugdige of ouder met een hulpvraag. De werkwijze moet helpend zijn bij het beantwoorden van de hulpvraag met snelle inzet van de juiste ondersteuning, hulp of zorg. Maar het mag niet betekenen dat inwoners niet goed

Datum 12 oktober 2021

weten waar zij aan toe zijn en altijd moet geborgd blijven dat ze bezwaar kunnen maken tegen beslissingen van het Sociaal Wijkteam.

## 8. Financiën

Onze conclusie is dat we terughoudend(er) om moeten gaan met het begroten van te behalen besparingen op jeugdzorg. Allereerst omdat we op dit moment onvoldoende sturingsinformatie hebben en daarnaast dat het causale verband bij de hervormingsmaatregelen jeugd vaak niet hard te maken is. We boeken daarom niet in wat we nog hopen te besparen, maar alleen nog wat we voldoende kunnen onderbouwen.

De verkenning van de proeftuin kunnen we starten vanuit de huidige capaciteit; in het voorjaar van 2022 kunnen we de benodigde capaciteit gaan werven voor de daadwerkelijke inrichting van de proeftuin. De inzet is om dit vóór de zomer van 2022 op orde te hebben. Vervolgens kan de proeftuin uitgevoerd worden. We gaan op dit moment uit van een project van twee jaar waarbinnen de proeftuin opgestart wordt in 2022. Eind 2023 kan dan een evaluatie worden opgeleverd. Hoewel we inschatten dat na het eerste jaar al resultaten zichtbaar zullen zijn, houden we er rekening mee dat meer tijd nodig is voor het trekken van gefundeerde conclusies over de resultaten en eventuele wenselijkheid van aanpassingen of uitbreiding.

De kosten voor de proeftuin in 2022 en 2023 kunnen gedekt worden uit de concernstelpost geparkeerde gemeentefondsgelden voor aanpak problematiek.

| Doel                                                                                              | 2022    | 2023    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Inrichting proeftuin ( <i>projectleider, ondersteuning, juridisch advies, financieel advies</i> ) | 225.000 | 300.000 |
| Capaciteit Sociaal Wijkteam                                                                       | 112.500 | 150.000 |
| Capaciteit jeugdbeleid                                                                            | 37.500  | 50.000  |
| Totaal                                                                                            | 375.000 | 500.000 |

## Communicatie en vervolg

Over de voortgang van de hervormingsmaatregelen jeugd wordt de raad geïnformeerd in de halfjaarlijkse rapportages in het kader van de Hervormingsagenda Sociaal Domein.

## Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom