



Eindrapport

# Eigenwijs transformeren

Frouke Sondeijker  
Jan-Kees Helderman  
Onno de Zwart  
Johan de Kruijf  
Maarten Kwakernaak



# Eigenwijs transformeren

## Eindrapport

### Auteurs

Frouke Sondeijker  
Jan-Kees Helderman  
Onno de Zwart  
Johan de Kruijf  
Maarten Kwakernaak

### Met medewerking van

Marije Voorwinden, Renske van der Gaag, Anna Jansma,  
Sanne Jongeling & Anneke Brock

### Met dank aan

A. Venema, R. Woudstra en alle deelnemers vanuit de gemeenten.

Utrecht, maart 2021

*Transformatie is: "The product of people working together, gathering information, projecting hypothetically, listening to experts, and debating positions. It is messy, frustrating, too often ill-fated work. But it may be the best we have" (Dewey, 1927).*

# Managementsamenvatting

De afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat de transformatie van de jeugdhulp geen eenvoudige opgave is. Het bieden van effectieve, tijdige en samenhangende ondersteuning aan jeugdigen en hun gezin is op lokaal en regionaal niveau nog lang niet altijd gerealiseerd, het jeugdhulpsysteem lijkt niet eenvoudiger geworden en veel gemeenten hebben forse financiële tekorten. Gemeenten kiezen zelf voor de wijze waarop zij de jeugdhulp inhoudelijk en organisatorisch inrichten. Sommige gemeenten slagen erin om een goed, overzichtelijk en betaalbaar jeugdhulpstelsel in te richten, andere lukt dat nog niet. Het is daarom belangrijk om onderzoek te doen naar de duiding van de praktijk van gemeenten, waarbij er aandacht is voor zowel de zorginhoudelijke als de bestuurlijke en organisatorische kant. Specifieke aandacht voor het lerend en reflectief vermogen van alle lokaal bij de jeugdhulp betrokken partijen is daarbij van belang.

In dit onderzoek staan de ervaringen van vijf gemeenten centraal: Deventer, Peel en Maas, Roosendaal, Utrecht en Zaltbommel. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van aanwijzingen dat zij wel in staat lijken te zijn om hun lokale jeugdstelsel te transformeren, terwijl de jeugdhulp budgettair beheersbaar is gebleven. We beantwoorden de volgende hoofdvragen:

1. Hoe zijn deze gemeenten gekomen tot een succesvolle/beheersbare transformatie en welke interventies en institutionele inrichtingskeuzen hebben daaraan bijgedragen?
2. Welke aanknopingspunten kunnen op basis van de bevindingen worden gevonden, om richting te kunnen geven aan het beleid van Rijk, gemeenten, aanbieders en beroepsgroepen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben de betrokken gemeenten cijfers beschikbaar gesteld, zijn lokale documenten over het jeugdbeleid bestudeerd en hebben de gemeenten een beknopte zelfevaluatie uitgevoerd. Vervolgens zijn in een visitatieronde met alle gemeenten verschillende digitale (groeps-) gesprekken gevoerd met lokale betrokkenen bij het jeugdbeleid zowel vanuit de uitvoering als het beleid. Van elke gemeente is een portretschets opgesteld waarvan een concept voor feedback is voorgelegd en besproken. Op basis van de ervaringen van de gemeenten zijn we op basis van een gezamenlijke analyse tot een aantal gedeelde thema's gekomen die van breder belang zijn. Tussentijds is er twee keer gerapporteerd aan de Stuurgroep Zorg voor de Jeugd. Hun input is meegenomen in het uitwerken van het onderzoeksvoorstel en bij het uitwerken van de overstijgende analyse. Het eindrapport is besproken tijdens een bijeenkomst van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein. Ook hun input is verwerkt in dit eindrapport.

De ervaringen van de vijf gemeenten maken duidelijk dat er niet één of enkele specifieke succes- of faalfactoren zijn. Zo hebben deze vijf gemeenten de jeugdhulp en ook de wijze van inkoop verschillend georganiseerd. Belangrijker dan deze verschillen is dat er een aantal factoren zijn in deze gemeenten die elkaar onderling versterken en sommige deels oorzaak en deels gevolg zijn. Wij onderscheiden een twaalfstal thema's die, in samenhang en binnen de gegeven context, een belangrijke rol spelen in waarom de transformatie in deze gemeenten succesvol lijkt te verlopen:

- Er is sprake van politiek-sociale stabiliteit in de gemeenten. Dat wil niet zeggen dat zich geen wisselingen in politieke kleur of bestuurder voordoen. Het betekent wel dat visie, waarden en leidende principes in de loop der tijden redelijk stabiel blijken en dat ambtenaren, college van B&W en gemeenteraad goed op elkaar zijn aangesloten.

- Gemeenten zijn vroeg begonnen met werken, ruim voor 2015, vanuit de bedoeling van de transformatie. Doelen van normalisering, demedicalisering en tijdige en in samenhang geleverde zorg sloten aan bij de visie van deze gemeenten. Er is op een lerende manier gewerkt, waarbij altijd de inhoud voorop stond en de organisatie daaruit afgeleid en volgend was. Dit gebeurde met pilots en experimenten gebaseerd op vertrouwen. Wetend dat zaken anders zouden lopen dan verwacht maar uitgaande van samen leren en ontwikkelen. Leren krijgt op verschillende manieren maar steeds op alle niveaus vorm.
- In alle gemeenten is een sterke basis in de eerste lijn gevormd. Een basis uitgaande van wederkerigheid en veelal langdurige samenwerking. Alle gemeenten kennen een hoogwaardige (toegang tot) eerstelijns jeugdhulp, ook al is de organisatievorm anders. Waarbij er altijd daadwerkelijk ambulante jeugdhulp wordt gegeven.
- Deze eerstelijns jeugdhulp is dichtbij bij vindplaatsen als onderwijs en huisartsen georganiseerd en er is nauwe samenwerking met zowel het bredere sociale domein als de specialistische jeugdhulp veelal op basis van een netwerkmodel. Er wordt veel aandacht besteed aan de professionele ontwikkeling en kwaliteit van de lokale jeugdhulpprofessional. Ook de specialistische jeugdhulp ontwikkelt zich door de interactie met jeugdprofessionals in de toegang. Gemeenten investeren in preventie en vroegsignalering. De gemeenten zien een stijging in het gebruik van de laagdrempelige eerstelijns jeugdhulp en het lukt om de instroom in de specialistische jeugdhulp beheersbaar te houden of soms zelf kleiner te maken.
- De jeugdhulpprofessionals in de lokale basis- of toegangsteams hebben in al deze gemeenten een groot mandaat. Gemeenten hebben vertrouwen in hun kwaliteit en kunde. Na het opstellen van een gezinsplan of arrangement zijn in deze gemeenten meestal geen afzonderlijke procedures rondom beschikkingen meer nodig voor het leveren van (specialistische) ambulante ondersteuning.
- De eerstelijns jeugdhulpprofessionals worden in hun werk ondersteund door specialistische jeugdzorgprofessionals die in de nabijheid van de basisteams zijn georganiseerd. Professionals hebben aandacht voor de mogelijkheden van normalisering.
- De visies van de onderzochte gemeenten, die al vroegtijdig zijn ontwikkeld, worden consequent en consistent doorgevoerd. Ze ontwikkelen deze visies door en operationaliseren deze in de lokale praktijken. De wijze waarop de visie de basis vormt voor de interactie tussen professionals en gezinnen geldt ook voor de omgang van gemeenten met professionals en jeugdhulporganisaties. Dit resulteert in korte lijnen, snel schakelen en een cultuur van betrokkenheid en flexibiliteit, waarbij ook back offices een ondersteunende rol spelen.
- De betrokken gemeenten vullen hun rol als opdrachtgever (al dan niet in samenwerking met de betrokken jeugdhulpregio) stevig in, maar op een betrouwbare en rechtvaardige wijze. De gemeenten realiseren zich dat ze voor inhoudelijke kennis en kunde afhankelijk zijn van professionele jeugdhulpaanbieders. Ze voelen zich procesverantwoordelijk en richten zich ook op de lange termijn. De gemeenten nemen zo een sterke rol in het netwerk. Tevens zijn de gemeenten zich ervan bewust dat de transformatie ook een verandering qua gemeentelijke organisatie vraagt. Het risico is dat – zeker in tijden van financiële schaarste – er een risico-regel reflex optreedt en gemeenten meer controle willen. De onderzochte gemeenten leren dat juist doorbouwen op vertrouwen van belang is. Wat ook lijkt te werken, is om de (jeugdhulp)organisaties samen verantwoordelijkheid te geven voor het te besteden budget en regie te laten nemen voor het proces om samen het beste voor cliënten te organiseren. Gemeenten kunnen dit proces faciliteren middels het organiseren van gesprekken en intensieve kennisuitwisseling en reflectie op basis van cijfers en casuïstiek.

- Monitoring speelt in alle geportretteerde gemeenten een grote rol, waarbij er steeds sprake is van een cyclisch proces met aandacht voor zowel data als duiding (tellen en vertellen) zowel binnen de gemeenten als in samenwerking met jeugdhulpaanbieders. De gemeenteraden zijn hier veelal ook nauw bij betrokken. Deze gemeenten vertalen landelijke richtlijnen en onderzoeken naar hun eigen setting en hebben vooral behoefte aan een Rijksoverheid die faciliteert en stimuleert en niet aan een landelijke overheid die generieke regels oplegt.
- Hoewel de wijze van inkoop en ook de mate van intensiteit van de regionale samenwerking verschilt werken de vijf gemeenten allen vanuit een relationeel netwerkperspectief, waarbij er zowel samenwerking is met grotere aanbieders als ruimte voor kleinere aanbieders. Als er nauwe samenwerking in de regio is, is dat omdat ideeën van de gemeenten goed aansluiten bij die van de regio.
- In het algemeen zien we ook dat tevredenheid onder inwoners die gebruikmaken van jeugdhulp in deze gemeenten hoog is, uitgaande van de resultaten van cliëntervaringsonderzoeken. Daarnaast is ook de medewerkerstevredenheid hoog te noemen.
- Een laatste gemeenschappelijk thema in deze gemeenten is dat ze zich er van bewust zijn dat de transformatie niet af is. Het is een voortdurend proces en in elke gemeente zijn er zorg- en ontwikkelpunten. Men waakt ervoor om achterover te leunen, want dan is het risico van terugval in oude patronen en werkwijzen steeds aanwezig.

Dit onderzoek biedt inzicht in een aantal werkzame lokale mechanismen maar we kunnen geen uitspraken doen over andere gemeenten, laat staan alle gemeenten. Het onderzoek kan geen uitspraken doen over omvang van tekorten, noch over welke (preventieve) interventies (kosten-)effectief zijn of hoe wachtlijst-problemen moeten worden aangepakt. Het onderzoek wijst wel op het belang van werken vanuit een heldere visie op basis waarvan vervolgens consistente inrichtingskeuzes zijn gemaakt. Zo hebben deze gemeenten een lokaal jeugdhulpstelsel weten te ontwikkelen waarin de jeugdhulp wezenlijk anders wordt georganiseerd en aangestuurd, waarin ruimte is gecreëerd voor professionals om anders (samen) te werken en waarin preventie en vroegsignalering wel degelijk een positief effect hebben. Er staat een sterke eerstelijns-hulpverlening waar de vijf basisfuncties en bijbehorende inzichten van lokale teams steeds in terugkomen. Een continue monitorings- en kwaliteitscyclus op de verschillende niveaus houdt alle betrokken partijen scherp. Zo zijn beleid, controle en uitvoering voortdurend op elkaar betrokken en ontstaat er binnen de gemeente en tussen de gemeente en strategische partners een gemeenschappelijk perspectief op hoe het lokale jeugdstelsel moet worden ingericht. Het besef dat gemeente en uitvoerende partijen strategische partners zijn in de transformatie ligt aan de basis van succesvolle samenwerkingsrelaties. Transformatie is een voortdurend proces en deze gemeenten zijn al jaren geleden begonnen met dit proces van transformatie. Zij bieden geen blauwdruk voor andere gemeenten, maar zijn wel inspirerende voorbeelden van hoe succesvol transformeren in de jeugdhulp mogelijk is. Om deze inzichten verder te brengen zou de aanpak uit dit onderzoek benut kunnen worden in vormen van onderling gestructureerd leren, bijvoorbeeld via een systemische georganiseerde peer-review, waarbij gemeenten onderling op systematische wijze en diepgaand aan de hand van cijfers en verhalen (tellen en vertellen) leren, reflecteren en zo elkaar verder helpen in de transformatie. Belangrijk hierbij is wel dat dit geborgd wordt in een te ontwikkelen landelijke kwaliteitsstandaard, zodat alle gemeenten hier ook daadwerkelijk mee aan de slag gaan.

## COLOFON

Met dank aan

A. Venema, R. Woudstra en alle deelnemers aan dit onderzoek vanuit de gemeenten

Opdrachtgever  
Auteurs

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Dr. F.E.P.L. Sondejker

Dr. J-K Helderma

Dr. O. de Zwart

Dr. J.A.M. de Kruijf

M. Kwakernaak, MSc

Met medewerking van

T. Voorwinden, MSc

Dr. R. van der Gaag

A. Jansma, MSc

S. Jongeling, MSc

A.L. Brock, MSc

Foto omslag

Dr. J-K Helderma

Foto's binnenwerk

Dr. J-K Helderma

Illustratie p.22

M. Kwakernaak, MSc

Uitgave

Verwey-Jonker Instituut

Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

T (030) 230 07 99

E [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)

I [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-068-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2021

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.