

Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011

Rapportage Visitatiecommissie

IPO
november 2011
Den Haag

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 De context	7
3 Het proces	12
4 Concrete initiatieven	16
4.1 Intensiveren eerstelijnszorg	16
4.2 Verbeteren efficiency tweedelijnszorg	20
4.3 Verbeteren uitstroom tweedelijnszorg	22
5 Conclusies en aanbevelingen	24
5.1 Conclusies	24
5.2 Aanbevelingen	27

Samenvatting

Eind 2009 kwamen de twaalf provincies en de drie stadsregio's en de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 overeen. Doel van het Afsprakenkader is om een trendbreuk tot stand te brengen in de sterke groei van de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg, teneinde op middellange termijn een stabilisatie en mogelijk zelfs een daling van deze vraag te realiseren.

In het Afsprakenkader is overeengekomen dat provincies en stadsregio's een externe visitatie uitvoeren. Deze visitatie heeft uitdrukkelijk alleen betrekking op de uitvoering van het Afsprakenkader door de afzonderlijke provincies en stadsregio's. In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van de ingestelde Visitatiecommissie. Voor zover van toepassing plaatst de Visitatiecommissie haar bevindingen in dit rapport in het kader van de transitie jeugdzorg. Immers, het Afsprakenkader kan bij nader inzien worden opgevat als een eerste stap richting transitie van de jeugdzorg.

In het algemeen kan worden gesteld dat er bij provincies en stadsregio's zowel bestuurlijk als ambtelijk sprake is van een grote betrokkenheid bij het Afsprakenkader Jeugdzorg. Er zijn veel goede initiatieven genomen, maar de Visitatiecommissie concludeert tegelijkertijd dat het jammer is dat er niet meer uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen provincies en stadsregio's om tussentijds van elkaar te leren.

Geconcludeerd kan worden dat sprake is van een afvlakking van de groei van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg en dat meer cliënten worden geholpen met hetzelfde budget. Zo er al sprake is van inverdieneffecten, zijn deze nog te beperkt om in te zetten voor eerstelijnszorg.

Het aantonen van de effectiviteit van afzonderlijke interventies in de jeugdzorg is een complexe opgave en men vindt het meestal nog te vroeg om het rendement van de afzonderlijke interventies aan te tonen. Anderzijds concludeert de Visitatiecommissie dat bij de provincies ook niet echt de focus lag op het cijfermatig aantonen van effecten van interventies. Slechts zelden zijn er concrete afspraken gemaakt over hoe het initiatief te evalueren. Dit heeft enerzijds met cultuur te maken en anderzijds met het feit dat men in deze fase al tevreden was wanneer men met gemeenten tot concrete afspraken kon komen over de uitvoering.

In de context waarbinnen het Afsprakenkader Jeugdzorg wordt uitgevoerd heeft de Visitatiecommissie de volgende relevante beïnvloedende factoren vastgesteld: informatievoorziening over het jeugddomein, kennis over de jeugdzorg, beschikken over gestructureerd bestuurlijk en ambtelijk overleg, congruente regio-indelingen (met onderwijs) en de financiële situatie. Gemeenten beschikken nog niet over systematische informatie over vraag, aanbod en budgetten. Dit is een handicap voor evaluatie van interventies en het maken van beleidskeuzes. Ook de kennis over de gespecialiseerde jeugdzorg bij gemeenten vinden de provincies en stadsregio's nog beperkt en een omgeving waarin veel moet worden bezuinigd maakt het doorvoeren van grote veranderingen extra kwetsbaar.

Belangrijke kenmerken in het proces voor uitvoering van het Afsprakenkader Jeugdzorg, die bij de visitatiebezoeken regelmatig naar voren kwamen, waren het hebben van een gezamenlijke visie en de wijze van bekostigen van initiatieven. In alle provincies en stadsregio's is wel gewerkt aan een gezamenlijke visie. Waar een gestructureerd bestuurlijk overleg ontbrak werd het hiervoor benodigde proces bemoeilijkt. Het grootste deel van de initiatieven in het kader van het Afsprakenkader Jeugdzorg wordt bekostigd met autonome middelen van provincies. De Visitatiecommissie ziet hierin een groot risico voor het structureel maken van geslaagde initiatieven in het lokale domein.

In het Afsprakenkader zijn de beoogde interventies gericht op drie sporen, namelijk:

- intensiveren eerstelijnszorg;
- verbeteren efficiency tweedelijnszorg;
- verbeteren uitstroom tweedelijnszorg.

Op alle drie deze sporen zijn initiatieven genomen. De meeste aandacht werd hierbij besteed aan het intensiveren van de eerstelijnszorg. In dit rapport worden per spoor voorbeelden van initiatieven besproken. Het is geen volledige opsomming. Het gaat naar het oordeel van de Visitatiecommissie om kansrijke initiatieven. Het is dus nog te vroeg om te beoordelen waarmee de beste resultaten worden behaald, maar het overzicht geeft wel een beeld van de initiatieven waarvan geleerd kan worden.

Het rapport van de Visitatiecommissie wordt afgesloten met aanbevelingen welke gezien de recente ontwikkelingen vooral in het teken staan van de voorgenomen transitie jeugdzorg.

1 Inleiding

Eind 2009 kwamen de twaalf provincies en de drie stadsregio's en de toenmalige minister voor Jeugd en Gezin het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 overeen (hierna wordt gesproken over provincies, waarmee ook worden bedoeld de stadsregio's). Doel van het Afsprakenkader is om een trendbreuk tot stand te brengen in de sterke groei van de vraag naar provinciaal gefinancierde jeugdzorg, teneinde op middellange termijn een stabilisatie en mogelijk zelfs een daling van deze vraag te realiseren. Daartoe zijn in het Afsprakenkader de nodige inspanningsverplichtingen opgenomen voor zowel de individuele provincies als de Rijksoverheid. Deze hebben enerzijds betrekking op intensivering van de eerstelijnszorg en anderzijds op efficiencyverbeteringen en verbetering van de uitstroom in de tweedelijnszorg.

In het Afsprakenkader is ook een aantal randvoorwaarden opgenomen die voor een succesvolle uitvoering noodzakelijk zijn. Deze randvoorwaarden hebben in belangrijke mate betrekking op de inzet van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van Wmo-taken. Daarnaast zijn er randvoorwaarden opgenomen waarvoor het Rijk verantwoordelijk is. Bij deze laatste randvoorwaarden gaat het bijvoorbeeld om het creëren van de mogelijkheid om provinciaal gefinancierde ambulante hulp te bieden zonder indicatiebesluit vooraf en om middelen uit de doeluitkering jeugdzorg beschikbaar te kunnen stellen voor eerstelijnszorg.

In het Afsprakenkader is overeengekomen dat provincies een externe visitatie uitvoeren. Deze visitatie heeft uitdrukkelijk alleen betrekking op de uitvoering van het Afsprakenkader door de afzonderlijke provincies. Voor zover daarop de in het Afsprakenkader genoemde randvoorwaarden van invloed zijn, worden deze randvoorwaarden in de visitatie als zodanig meegenomen. Afspraken die betrekking hebben op te ondernemen acties op landelijk niveau (Rijk, IPO, beide), zijn dus eigenlijk geen onderdeel van de visitatie, maar worden in dit rapport voor het totaalbeeld wel genoemd en betrokken als deze randvoorwaarden van invloed zijn op de initiatieven van afzonderlijke provincies.

In dit rapport wordt verslag gedaan van de bevindingen van de ingestelde Visitatiecommissie. De Visitatiecommissie bestond uit:

- de heer Peter A. Lankhorst, voorzitter/adviseur jeugdbeleid en jeugdzorg;
- mevrouw Marjan Haak, oud-gedeputeerde Utrecht;
- mevrouw Marian J. Louppen, adviseur jeugdzorg;
- de heer Pim M. de Bruijne, oud-gedeputeerde Groningen;
- de heer Dick H.A. van Hemmen, burgemeester Nunspeet.

De commissie werd ondersteund door de heer Jos A.H. Baecke en de heer Geert van der Velden, respectievelijke partner en adviseur bij BMC.

Doel van de visitatie was onder meer om op basis van de verkregen inzichten een scherp beeld te krijgen van de voortgang, van elkaar te leren en te kunnen beoordelen of de in het Afsprakenkader gekozen aanpak in potentie een juiste is om de beoogde trendbreuk te realiseren.

Inmiddels is ook de transitie van de jeugdzorg aan de orde, waarmee de zorg voor jeugdigen een verantwoordelijkheid van gemeenten gaat worden. Voor zover van toepassing en nuttig zal de Visitatiecommissie haar bevindingen in dit rapport ook plaatsen in het kader van de transitie jeugdzorg. Immers, het Afsprakenkader kan bij nader inzien worden opgevat als een eerste stap richting transitie van de jeugdzorg.

Ter voorbereiding op de visitatiebezoeken is eerst een documentenanalyse uitgevoerd. Deze documentenanalyse bestond vooral uit het bestuderen van provinciale uitvoeringsplannen. Relevante informatie werd per provincie in tabellen geordend en voor verdere aanvulling en actualisering aan de provincies voorgelegd. De gecompleteerde tabellen vormden de basis voor de visitatiebezoeken. Aan elk visitatiebezoek werd deelgenomen door drie leden van de Visitatiecommissie en de ondersteuners van BMC. Van de provincies en stadsregio's was, op twee uitzonderingen na, altijd de gedeputeerde/portefeuillehouder jeugdzorg bij het visitatiebezoek aanwezig en een ambtelijke vertegenwoordiging.

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de context waarbinnen het Afsprakenkader Jeugdzorg werd opgepakt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het proces. Aan de orde komt 'hoe' tot de verschillende initiatieven werd gekomen. Hoofdstuk 4 behandelt meer 'wat' er inhoudelijk zoal aan initiatieven is ondernomen. Het rapport wordt in hoofdstuk 5 afgesloten met de conclusies en aanbevelingen van de Visitatiecommissie.

2 De context

Doel van het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 is om een trendbreuk in de jeugdzorg te realiseren om zo de steeds maar stijgende groei in de geïndiceerde jeugdzorg terug te dringen. Om dit te bereiken worden in het Afsprakenkader drie hoofdsporen onderscheiden, te weten:

- intensivering eerstelijnszorg;
- efficiencyverbetering tweedelijnszorg;
- verbeteren uitstroom tweedelijnszorg.

Deze sporen worden breed onderschreven in de sector en zijn deels ook wel een vervolg op wat men al in gang had gezet. Bij de visitatiebezoeken bleek dat alle provincies wel één of meerdere initiatieven konden noemen die dateerden van voordat het Afsprakenkader in 2010 van kracht werd. In onderstaande tabel is ter illustratie hiervan per provincie één voorbeeld opgenomen. Het zijn heel verschillende initiatieven, maar allemaal hebben ze te maken met óf samenwerking met gemeenten om de druk op de geïndiceerde jeugdzorg te verlagen óf het verbeteren van de doelmatigheid in de tweedelijnszorg. Provincies zien het Afsprakenkader vooral als een extra stimulans om de vraag structureel terug te dringen.

Tabel: voorbeelden van initiatieven voorafgaand aan Afsprakenkader

Provincie	Initiatief	Jaar
Drenthe	Sociale allianties met gemeenten	2008
Flevoland	Project GAAP (aansluiting)	2006
Fryslân	Jong Fryslân (convenant)	2008
Gelderland	Samenwerkingscontract gemeenten	2001
Groningen	Bestuursakkoord	2008
Limburg	Ombouw residentiële hulp	2005
Noord-Brabant	Website Jeugdbalans	2008
Noord-Holland	Opvoedondersteuning	2007
Overijssel	Eigen Kracht Conferenties	2008
Utrecht	Utrechtse Jeugd Centraal (UJC)	2007
Zeeland	Zeeuws model (convenant)	2006
Zuid-Holland	Regionale Agenda Samenleving (RAS)	2009
Stadsgewest Haaglanden	Aansluiting 1 ^e en 2 ^e lijn	1999
Stadsregio Amsterdam	Doelmatigheid Bureau Jeugdzorg	2009
Stadsregio Rotterdam	Ieder Kind Wint	2007

In dit hoofdstuk wordt een zestal onderwerpen nader uitgewerkt. Het zijn onderwerpen die in sterke mate de context bepalen waarbinnen de provincies moeten of kunnen opereren om de Afspraken in hun werkgebied te concretiseren. Op sommige gebieden zijn er grote overeenkomsten tussen provincies, maar op andere gebieden zijn er weer grote verschillen. Soms spelen historische ontwikkelingen hierbij een belangrijke rol. De zes onderwerpen zijn:

- Bestuurlijke structuur en draagvlak
- Congruente regio's en werkwijzen

- Kennis en informatievoorziening
- Aantal zorgaanbieders
- Randvoorwaarden Rijk
- Bezuinigingen

Bestuurlijke structuur en draagvlak

Voor de uitvoering van het Afsprakenkader vormen gemeenten de belangrijkste partners voor de provincies. Voor veel van de beoogde activiteiten in het Afsprakenkader, of het nu gaat om preventie of nazorg, is een goede samenwerking met gemeenten essentieel. Een eerste voorwaarde die hierbij gesteld kan worden is dat in de provincie sprake is van een bestuurlijk gestructureerd overleg met alle gemeenten (of vertegenwoordigers van gemeenten). In sommige provincies bestaat een dergelijk gestructureerd overleg nog niet. Er zijn in die provincies wel redenen voor aan te geven, maar het ontbreken van goed ingebed bestuurlijk overleg vormt hier wel een handicap.

Naargelang de grootte van de provincie is er sprake van een indeling van gemeenten in deelregio's. Soms vindt het bestuurlijk overleg plaats met een vertegenwoordiger van portefeuillehouders per deelregio of heeft de gedeputeerde overleg met alle portefeuillehouders per deelregio. Soms bestaat een dergelijke overlegstructuur al jaren; deze is bijvoorbeeld ontstaan in het kader van de 'Sociale Agenda'. Dit is bijvoorbeeld in Gelderland het geval. Veelal wordt het bestuurlijk overleg ondersteund door een ambtelijk overleg dat aan het bestuurlijk overleg voorafgaat.

Over het algemeen blijken het organiseren van bestuurlijke conferenties en het afsluiten van convenanten instrumenten te zijn waarvan een positieve impuls uitgaat voor het creëren van draagvlak en bevorderen van samenwerking.

Congruente regio's en werkwijzen

Hoewel het onderwijs wel een belangrijke vindplaats is voor de jeugdzorg, zijn er nog relatief weinig initiatieven waarin de samenwerking met het onderwijs centraal staat. Limburg vormt hierop wellicht een uitzondering. Deze provincie heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in een goede ZAT-structuur en de aansluiting daarop vanuit de provinciale jeugdzorg.

Wenselijk is in dit verband ook dat de regio-indeling voor onderwijs en zorg congruent zijn. Op dit moment speelt de regio-indeling zowel voor passend onderwijs als voor de transitie jeugdzorg. Geconstateerd moet worden dat er in de praktijk tussen beide trajecten (nog) geen of nauwelijks afstemming plaatsvindt om tot congruente regio's te komen.

Naast het beschikken over een passende regio-indeling is ook het beschikken over op elkaar afgestemde werkwijzen een element waarvan men in de praktijk veel plezier kan hebben. Provincies constateren in dezen soms grote verschillen tussen de opzet en werkwijzen van de CJG's in de verschillende gemeenten. Dergelijke verschillen worden als complicerende factoren ervaren bij het ontplooiën van nieuwe initiatieven en het zoeken van de lokale aansluitingen door provinciaal of regionaal

werkende instellingen. Daarnaast kan worden opgemerkt dat congruente regio's op zich ook kunnen bijdragen aan het ontstaan van beter op elkaar afgestemde werkwijzen.

Kennis en informatievoorziening

De ervaring van veel provincies bij de samenwerking met gemeenten is dat de kennis over jeugdzorg beperkt is. Dit geldt zowel bestuurlijk als ambtelijk. Ook is er bij gemeenten vaak slechts beperkte ambtelijke capaciteit op het jeugdossier of is het dossier verdeeld over verschillende functionarissen. Meerdere provincies hebben in de afgelopen jaren initiatieven genomen om de kennis over de jeugdzorg bij gemeenten te vergroten. Voorbeelden van deze initiatieven zijn het organiseren van masterclasses en het opzetten van een kennisinformatiecentrum, al dan niet in combinatie met een website waarop gemeenten nadere informatie kunnen vinden.

Provincies, bureaus jeugdzorg en aanbieders van provinciale jeugdzorg hebben er geruime tijd over gedaan de informatievoorziening met betrekking tot de geïndiceerde jeugdzorg op orde te krijgen. Nu kan worden vastgesteld dat deze informatievoorziening in alle provincies redelijk goed op orde is. Tegelijkertijd constateert de Visitatiecommissie dat de gemeentelijke informatievoorziening op het terrein van jeugdproblematiek nog in de kinderschoenen staat. Soms zijn er op basis van ad-hoconderzoek wel bepaalde gegevens beschikbaar, maar van een systematisch inzicht in vraag en aanbod in het lokale veld is geen sprake. Ook inzicht in de omvang van jeugdbudgetten is vaak moeilijk te krijgen, omdat ze zijn verspreid over verschillende beleidsterreinen. Inzicht in de lokale vraag en het lokale aanbod is echter wel noodzakelijk voor afstemming tussen de eerste en de tweede lijn. Wellicht is de CJG-ontwikkeling een stimulans om de informatievoorziening met betrekking tot de eerstelijnszorg beter op orde te krijgen.

Het voorgaande heeft natuurlijk ook te maken met cultuur, of men gefocust is op resultaatgerichte sturing en het vinden van de juiste balans tussen nuttige informatie en praktische haalbaarheid. Zeker in het kader van de voorgenomen transitie jeugdzorg is dit een belangrijk aandachtspunt.

Aantal zorgaanbieders

Vaak wordt keuzevrijheid bepleit voor diegenen die zorg inkopen. Het aantal aanbieders van provinciale jeugdzorg varieert nogal per provincie en ligt tussen één en acht. Het aantal jeugdzorgaanbieders varieert dus aanzienlijk en wordt vooral bepaald door enerzijds de grootte van de provincie en anderzijds de historisch gegroeide situatie.

Het is opvallend dat de provincies met één jeugdzorgaanbieder (Drenthe, Fryslân en Zeeland) tevreden zijn over de situatie met één aanbieder. Wat bijvoorbeeld als voordeel wordt gezien is dat de lijnen korter zijn en dat aanpassingen van het aanbod gemakkelijker zijn door te voeren, omdat er sprake is van een fullservice-aanbod bij één partij en er geen sprake is van afhankelijkheden met andere aanbieders.

Deze provincies wijzen er wel op dat het, net als in andere situaties, van belang is om elkaar scherp te houden en zakelijke afspraken met elkaar te blijven maken.

Randvoorwaarden Rijk

In het Afsprakenkader is een aantal afspraken gemaakt waarvoor het initiatief bij het Rijk ligt. Het gaat om het vervullen van randvoorwaarden om de geformuleerde acties voor provincies en gemeenten beter mogelijk te maken. Het betreft:

1. komen tot ondersteunende afspraken met gemeenten;
2. instellen commissie van deskundigen voor onderscheiden lichte problematiek (eerstelijnszorg) van ernstige problematiek (tweedelijnszorg);
3. financieren van provinciale ambulante jeugdzorg zonder indicatiebesluit mogelijk maken;
4. inzet jeugdzorgbudget voor eerstelijnszorg mogelijk maken (compensatie van inverdieneffecten);
5. ondersteunen intensieve pleegzorg door wetsvoorstel versterking positie pleegouders, verhoging financiële tegemoetkoming en wervingscampagne pleegouders;
6. regionale pilots mogelijk maken voor zorgtrajecten met betrokkenheid jeugd-GGZ en jeugd-LVG;
7. met IPO inventariseren van knelpunten bij uitstroom uit geïndiceerde jeugdzorg en op basis hiervan verdere beleidsinzet Rijk vaststellen (bijvoorbeeld met betrekking tot uitstroom naar jeugd-GGZ en jeugd-LVG).

De punten 1 tot en met 4 zijn door de nu voorgenomen transitie jeugdzorg in een ander perspectief komen te staan. Ondersteunende afspraken van het Rijk met gemeenten welke expliciet gericht zijn op het Afsprakenkader jeugdzorg (punt 1) zijn er niet (meer) gekomen. Dit ervaren de provincies als een gemis voor een soepele procesgang. Immers, de intenties achter het Afsprakenkader blijven nog wel de leidraad voor het doorvoeren van verbeteringen tot de overdracht van de jeugdzorg naar gemeenten een feit is. In alle provincies wordt ervaren dat de voorgenomen transitie onduidelijkheid oproept, met stagnatie van bepaalde Afsprakenkader-activiteiten tot gevolg.

De transitie jeugdzorg ligt inhoudelijk gezien in het verlengde van stappen die met het Afsprakenkader kunnen worden gezet. Een gevolg is dan ook dat de nieuwe plannen met de transitie inhoudelijk gezien geen nadelige invloed hebben gehad op de uitvoering van het Afsprakenkader.

Het aanscherpen van het onderscheid tussen lichte en ernstige problematiek (punt 2) is door de voorgenomen transitie minder urgent geworden, omdat in het nieuwe stelsel één financier (de gemeente) verantwoordelijk zal zijn voor beide soorten jeugdproblematiek. De inzet van jeugdzorgbudget voor ambulante hulp zonder indicatiebesluit en eerstelijnszorg (punt 3 en 4) is juridisch ook nog niet mogelijk gemaakt door het Rijk. Voor eerstelijnszorg is hieraan bij provincies tot op heden ook nog geen behoefte geweest (zie hoofdstuk 3). De punten 5 tot en met 7 zijn door het Rijk wel gerealiseerd.

Bezuinigingen

Door de economische recessie worden bij de verschillende overheden op dit moment vele bezuinigingen doorgevoerd. De bezuinigen raken niet alleen de jeugdzorg, maar ook aanpalende terreinen als jeugdbeleid, passend onderwijs en de inzet van persoonsgeboden budgetten (PGB's) in de AWBZ. Dit is zeker voor domeinen waarin grote veranderingen moeten worden doorgevoerd, zoals het Afsprakenkader en de transitie jeugdzorg, geen gunstige uitgangssituatie.

Op de bekostiging van de initiatieven met betrekking tot het Afsprakenkader jeugdzorg wordt in het volgende hoofdstuk verder ingegaan.

3 Het proces

Wanneer het gaat om de procesgang bij initiatieven in het kader van het Afsprakenkader Jeugdzorg kwamen vier hoofdthema's regelmatig aan de orde bij de visitatiebezoeken. Deze thema's worden in dit hoofdstuk besproken. Het betreft:

- Gezamenlijk(e) visie/kader
- Bottom-upbenadering
- Bekostiging initiatieven
- Sturing en bereikte resultaten

Gezamenlijk(e) visie/kader

Voor innovatieprojecten is het van belang om te beschikken over een gezamenlijk(e) visie of kader waaraan partijen gedurende de uitvoering inhoudelijk houvast hebben en waaraan ook een belangrijk deel van de motivatie voor deelname kan worden ontleend. Zonder een gemeenschappelijk kader is het moeilijk om tot resultaatafspraken te komen.

De Visitatiecommissie constateert dat alle provincies aan het gemeenschappelijke kader aandacht hebben besteed. Wanneer de betreffende provincie minder kan terugvallen op een gestructureerde bestuurlijke en/of ambtelijke overlegstructuur blijkt dit gemeenschappelijke kader ook minder tot ontwikkeling te komen. De initiatieven als vervolg op het Afsprakenkader vinden dan meer geïsoleerd plaats in de regio. En er gaat van de initiatieven ook minder een voorbeeldfunctie uit.

Het resultaat van een gezamenlijk opgesteld(e) visie of kader is op verschillende manieren in de praktijk bekrachtigd. De vorm van een convenant kwam het meest frequent voor, maar ook onder de noemer van bestuursakkoord, gezamenlijk beleidsplan of sociale alliantie werden afspraken tussen provincies en gemeenten vastgelegd.

In sommige provincies werd de geëxpliceerde visie of het kader nader uitgewerkt in concrete gemeentelijke of regionale actieplannen. De Stadsregio Rotterdam werkt bijvoorbeeld met gemeentelijke actieplannen en de provincie Noord-Brabant met regionale actieplannen.

Het maken van een 'startfoto' of het organiseren van een conferentie kan ondersteunend zijn om tot een gezamenlijke visie of kader te komen. In het kader van de transitie jeugdzorg heeft de Stadsregio Amsterdam bijvoorbeeld een foto gemaakt met allerlei informatie over cliënten en cliëntenstromen uit de verschillende deelsectoren. Zo'n foto werkt ondersteunend om samen te focussen op de relevante problematiek en om op basis daarvan onderbouwde beleidskeuzes te maken. Het organiseren van conferenties met dit doel heeft de Visitatiecommissie ook bij verschillende provincies gezien.

Het is duidelijk dat het gezamenlijke kader meer aandacht behoeft bij de thema's 'intensiveren eerstelijnszorg' en 'verbeteren uitstroom' uit het Afsprakenkader dan bij het thema 'efficiency tweedelijnszorg', omdat bij de eerste twee thema's de samenwerking tussen verschillende domeinen een veel belangrijker rol speelt dan bij het laatste thema.

Bottom-upbenadering

Een bottom-upbenadering is een benadering die de meeste kansen biedt voor een goede verankering van de beoogde activiteiten. Deze aanpak zien we vaak terugkomen bij de initiatieven van provincies. Provincie en gemeenten houden zich bezig met het 'wat'; het 'hoe' wordt overgelaten aan de uitvoerende partijen.

Het voorgaande is de algemene lijn. Echter, in de relatie tussen provincie en gemeente kan hier fundamenteel verschillend mee worden omgegaan, uiteraard afhankelijk van het doel dat men ermee wil bereiken. De provincie Noord-Brabant vraagt bijvoorbeeld aan gemeenten om, binnen vooraf samen vastgestelde kaders, te komen met concrete voorstellen. Voorstellen die dan vervolgens voor subsidiëring in aanmerking komen.

Een andere vorm is om een bepaalde activiteit actief aan te bieden aan gemeenten met de bedoeling andere ontwikkelingen te stimuleren. De start is dan top-down, maar het doel is een bottom-up verkregen resultaat op een breder gebied. Dit laatste vond bijvoorbeeld plaats in Noord-Holland en Zuid-Holland, waar gemeenten actief opvoedingsondersteuning werd aangeboden met de bedoeling dat de inzet van opvoedondersteuning zou bijdragen aan de CJG-ontwikkeling en/of de invulling van de gemeentelijke rol in het jeugddomein. Met andere woorden: het aanbod van opvoedingsondersteuning was bedoeld als vliegwiel om een fundamenteeler proces op gang te brengen. Dit doel is vergelijkbaar met het streven in de provincie Overijssel om in elke gemeente 'een pilot' te hebben op het jeugdossier.

Bekostiging initiatieven

De Visitatiecommissie stelt vast dat er veel initiatieven binnen het Afsprakenkader mogelijk zijn geworden, dankzij de substantiële inzet van autonome middelen door provincies, zoals voor innovatieprojecten, onderzoek en deskundigheidsbevordering. Daarnaast zijn er autonome middelen ingezet voor het tijdelijk inzetten van extra capaciteit om wachtlijsten weg te werken en om de ombouw van residentiële hulp naar ambulante hulp mogelijk te maken. Bij een dergelijke ombouw kunnen frictiekosten aan de orde zijn.

Cofinanciering is een mogelijkheid om te trachten een structurele bekostiging na een proefperiode beter te borgen. Sommige provincies hebben door cofinanciering van pilots getracht gemeenten te stimuleren om voor een structurele inbedding van activiteiten in de eerstelijnszorg te zorgen. Gemeenten hebben in de betreffende situaties wel meebetaald aan pilots. Of deze cofinanciering inderdaad bijdraagt aan een betere structurele inbedding van de activiteiten is nog niet met zekerheid te zeggen, omdat de meeste pilots nog niet zijn afgerond.

Er is bij de Visitatiecommissie één voorbeeld bekend van een veelbelovend initiatief, waarbij sprake was van cofinanciering in de pilotfase maar toch problemen zijn gerezen bij het structureel maken van de bekostiging van de activiteiten. Bekostiging van het onderdeel zorgcoördinatie blijkt hierbij het grootste knelpunt te zijn.

Bij ombouw van residentiële hulp naar ambulante hulp of pleegzorg is vastgoed en de bekostiging daarvan een speciaal aandachtspunt. Immers, de bestaande accommodatie voor leefgroepen wordt veelal overbodig omdat deze niet geschikt is voor de nieuwe zorgvormen of zich niet op een geschikte locatie bevindt. In een tijd van recessie is er voor overcomplete accommodatie ook moeilijk een alternatieve bestemming te vinden. Dit acht de Visitatiecommissie een serieus aandachtspunt bij de voorgenomen transitie van de jeugdzorg, waarbij het streven is om zo veel mogelijk problematiek op te lossen in de directe leefomgeving van jeugdigen en hun ouders.

Sturing en bereikte resultaten

Provincies constateren dat er sprake is van een afvlakking van de groei van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg en dat meer cliënten worden geholpen met hetzelfde budget. Een gegeven is voorts dat er in het algemeen geen sprake meer is van een toename van de wachtlijst, maar men vindt het nog te vroeg om te kunnen spreken van een trendbreuk.

De Visitatiecommissie constateert daarnaast dat er weinig inzicht is in de effecten van de afzonderlijke initiatieven binnen het Afsprakenkader. Er zijn verschillende factoren aan te geven die eraan bijdragen dat de effecten van afzonderlijke initiatieven nog niet echt hard te maken zijn, namelijk:

- ontbreken van een systematische registratie bij gemeenten;
- te weinig focus op sturing en informatievoorziening bij genomen initiatieven;
- waterbedeffect en ontbreken keteninformatie (vooral jeugd-GGZ en jeugd-LVG);
- complexe materie (verschillende factoren die een rol spelen);
- te vroeg om effecten te kunnen vaststellen.

In het vorige hoofdstuk werd al geconstateerd dat de informatievoorziening in het lokale domein zeer beperkt is. Van een systematische gemeentelijke registratie waaruit cliëntenstromen kunnen worden afgeleid is nog geen sprake. Daarnaast constateert de Visitatiecommissie dat de provincies tot nu toe zelf ook weinig gestuurd hebben op een adequate informatievoorziening bij de genomen initiatieven. Er worden bij de afspraken met gemeenten meestal geen harde eisen gesteld met betrekking tot een cijfermatige onderbouwing van de bereikte resultaten. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat men de hiervoor vereiste registratie niet wilde forceren en men al tevreden was als er in het voorveld initiatieven werden genomen in de lijn van het Afsprakenkader. Men ziet de informatievoorziening dan meer als een aandachtspunt voor een volgende fase. Er zijn ook provincies die dit nu beginnen op te pakken door bijvoorbeeld de ontwikkeling van een CJG-monitor te faciliteren.

Een bekend fenomeen in de jeugdzorg is verder het zogenoemde waterbedeffect. Er zijn tussen de verschillende deelsectoren in de jeugdzorg (lokale veld, provinciale jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugd-LVG) allerlei dwarsverbanden van cliëntenstromen. Wanneer alleen wordt beschikt over gegevens van cliëntenstromen binnen de provinciale jeugdzorg (en dat is meestal het geval), zijn effecten van nieuwe interventies niet hard te maken.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat het in de jeugdzorg gaat om een complexe materie, waarbij allerlei al dan niet bedoelde neveneffecten kunnen optreden. Een bekend voorbeeld hiervan is dat de start van een nieuw aanbod een aanzuigende werking kan hebben en dus meer vraag losmaakt dan waar aanvankelijk sprake van was. Zo is de kans groot dat het stimuleren van vroegsignalering of meer focus op opvoedondersteuning in het lokale veld in de beginfase tot extra hulpvragen voor de geïndiceerde jeugdzorg leidt. Het is moeilijk om de impact van dergelijke mechanismen te ontrafelen.

De conclusie is dat het zeker nog te vroeg is om de effecten van afzonderlijke initiatieven die in het kader van het Afsprakenkader zijn genomen vast te stellen. Daar is meer tijd voor nodig. Niettemin stelt de Visitatiecommissie vast dat er door provincies nog geen maatregelen genomen zijn (bijvoorbeeld vanaf start zorgen voor een deugdelijke registratie) om dit op een later moment wel mogelijk te maken. Hieraan is wel behoefte om goed onderbouwde beleidskeuzes te kunnen maken en om draagvlak te creëren. Incidenteel worden er wel gerichte evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar de resultaten van afgebakende interventies, zoals bijvoorbeeld de evaluatie van de inzet van Eigen Kracht-conferenties.

4 Concrete initiatieven

In dit hoofdstuk worden per actiepoint uit het Afsprakenkader voorbeelden van initiatieven besproken. Het is geen volledige opsomming. Het gaat naar het oordeel van de Visitatiecommissie om kansrijke initiatieven. Het is dus nog te vroeg om te beoordelen waarmee de beste resultaten worden behaald, maar het overzicht geeft wel een beeld van de initiatieven waarvan geleerd kan worden.

4.1 Intensiveren eerstelijnszorg

Doel <ul style="list-style-type: none">• komen tot stabilisatie en zelfs daling van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg (tweedelijnszorg)
Mogelijke acties <ol style="list-style-type: none">1 Resultaatafspraken maken met gemeenten2 Stimuleren aanpak met netwerkmethodieken3 Deskundigheidsbevordering eerstelijnszorg door inzet aansluitingsbudget4 Jeugdzorgbudget inzetten voor eerstelijnszorg (inverdieneffecten)5 Provinciale zorgaanbieders kunnen licht pedagogische hulp bieden6 Ambulante hulp zonder indicatiebesluit mogelijk maken

1. Resultaatafspraken maken met gemeenten

Alle provincies hebben initiatieven genomen om tot afspraken te komen met gemeenten. Soms ging het om concrete resultaatafspraken, maar vaak vond men het hiervoor nog te vroeg. Het werd in dit stadium veelal belangrijker gevonden om samen aan de slag te gaan. Zoals hiervoor al is aangegeven is duidelijk dat in provincies met een meer gestructureerd bestuurlijk en ambtelijk overleg met gemeenten het proces om tot afspraken te komen gemakkelijker verloopt. Vaak werd de totstandkoming van afspraken ondersteund met een conferentie en/of aanvullende informatie over (vooral de provinciale) jeugdzorg.

2. Stimuleren aanpak met netwerkmethodieken

Bij de initiatieven die bij dit onderdeel werden genomen ging het op de keper beschouwd niet altijd om de inzet van 'netwerkmethodieken', maar het doel was wel steeds gericht op het beter benutten van het netwerk van het gezin. Het invoeren van gezinsmanagement bij jeugdzorgaanbieders is zo'n voorbeeld. Het is een veelbelovende manier om kind en gezin vanuit een bredere blik dan alleen de eigen organisatie te ondersteunen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat er sprake is van continuïteit in de ondersteuning en minder wisseling van hulpverleners (Stadsregio Amsterdam).

In de pilot 'Eén kind één plan' wordt integraal en samen met het gezin gewerkt aan een oplossing. Zorgcoördinatie wordt hierbij vanuit het gemeentelijke domein verzorgd in nauw overleg met de jeugdzorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg. Doel hierbij is de eigen kracht van het gezin, intersectoraal werken en een verschuiving naar het lokale veld, 'de voorkant', te bevorderen. De pilot wordt in de twee grotere steden van de provincie uitgevoerd (Provincie Utrecht).

In sommige provincies is stevig ingezet op het bevorderen van eenheid van taal tussen de gemeentelijke en de provinciale voorzieningen. Vooral binnen de methode Triple P (Positief Pedagogisch Programma) kan de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en provinciale jeugdzorg vorm krijgen. Dit doordat de Triple-P-niveaus 1 t/m 3 (lokaal jeugdbeleid) op een heldere manier overgaan in de niveaus 4 en 5 (provinciale jeugdzorg). Doordat er eenzelfde taal gesproken wordt, wordt de samenwerking vergemakkelijkt. Om de aansluiting extra kracht bij te zetten waren in Limburg bij de Triple-P-trainingen voor niveau 1 t/m 3 professionals van Bureau Jeugdzorg betrokken en omgekeerd waren bij trainingen voor niveau 4 en 5 lokale werkers (maatschappelijk werk) betrokken (Provincie Limburg).

In verschillende provincies wordt de methodiek Eigen Kracht-conferentie ingezet. Tijdens de conferentie wordt door een onafhankelijk coördinator het sociale netwerk van het betreffende gezin bijeengebracht, ook als dat netwerk er niet meer lijkt te zijn. Tijdens de conferentie wordt bezien hoe het gezin weer grip kan krijgen op de eigen situatie en de eigen regie kan terugkrijgen (herstel autonomie). De Eigen Kracht-centrale, die de conferenties uitvoert, werkt landelijk. Een vergelijkbare methodiek is het Familie Netwerk Beraad (FNB), dat door bijvoorbeeld medewerkers van Bureau Jeugdzorg kan worden uitgevoerd.

In Zeeland hebben gemeenten, provincie en alle instellingen in het gemeentelijke domein en tweedelijnszorg samen expliciet afspraken gemaakt over het inzetten van een basisset van (bewezen) effectieve dan wel veelbelovende methodieken voor zowel het preventieve jeugdbeleid als de jeugdzorg. Hiertoe behoren Triple P en 'Signs of Safety' of ook 'Signs of Wellbeing' in combinatie met Familie Netwerk Beraden en Intensieve Pedagogische Thuishulp (Provincie Zeeland). Implementatie van deze basisset wordt ondersteund met scholing, die deels door de provincie en deels door de instellingen zelf wordt bekostigd.

De provincie Groningen ziet het zogenoemde 'Groningse model' met een provinciebrede, gemeentelijke verwijsindex, gekoppeld aan de CJG's, als een uniek en toekomstbestendig model. De kracht van het Groningse model zit in de consequente koppeling van verwijsindex, CJG en zorgcoördinatie. Via de verwijsindex en dan met name de organisatie van de zorgcoördinatie dragen provincie en gemeenten bij aan het versterken van de eerstelijnszorg. In elke CJG-regio bevindt zich een zorgcoördinator vanuit de jeugdgezondheidszorg en een zorgcoördinator vanuit Bureau Jeugdzorg. Er is altijd iemand bereikbaar (Provincie Groningen).

In Groningen is men redelijk tevreden over het functioneren van de verwijsindex, hoewel er nog veel vragen zijn over bijvoorbeeld wanneer er nu wel en niet precies gemeld moet worden. Daarnaast is er een zekere drempel om te melden, omdat men ouders moet informeren over de melding. In andere provincies heeft de Visitatiecommissie geconstateerd dat de verwijsindex dreigt te verwateren doordat het aan regie ontbreekt en/of doordat niet alle partijen in de jeugdketen meewerken aan de verwijsindex. Wanneer niet alle partijen meewerken, wordt de verwijsindex voor de wel deelnemende partijen ook minder interessant, omdat deze dan niet systematisch resulteert in de beoogde matches tussen ketenpartners.

3. Deskundigheidsbevordering eerstelijnszorg door inzet aansluitingsbudget

Op verschillende manieren wordt door provincies deskundigheidsbevordering gestimuleerd. Er is altijd ruimte voor Bureau Jeugdzorg om te zorgen voor een zekere aansluiting bij het voorliggende veld om zo deskundigheidsbevordering in de eerste lijn vanuit Bureau Jeugdzorg mogelijk te maken. Daarnaast zetten provincies in meer of mindere mate financiële middelen in om cursussen en trainingen voor deskundigheidsbevordering mogelijk te maken.

Er zijn verschillende provincies die bijvoorbeeld trainingen Triple P voor hulpverleners hebben gestimuleerd en financieel mede mogelijk hebben gemaakt (zie ook hiervoor). In de provincie Drenthe vond dit plaats in het kader van 'Positief Opvoeden Drenthe'. Het gaat hierbij om oplossingsgericht werken, gebaseerd op de principes van Triple P. Vanuit het CJG wordt er zo nodig opgeschaald naar maatschappelijk werk of naar jeugdzorg. Alle gemeenten hebben deze werkwijze omarmd (Provincie Drenthe).

In Limburg wordt gewerkt aan de invoering van systemisch denken en werken. Scholing wordt verzorgd door externen en medewerkers van de verschillende zorgaanbieders leren van elkaar door met elkaar mee te lopen. Hiervoor is de campagne 'Op pad met een andere instelling' opgezet. Dit denken komt voort uit de gezondheidszorg, met als doelen: efficiënter, korter en beter. Men spreekt dezelfde taal. De campagne is niet alleen gericht op hulpverleners, maar ook op andere medewerkers met cliëntcontact, zoals telefonisten (Provincie Limburg).

In Groningen hebben acht zorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg 'de Leerfabriek' opgezet waarin professionals afspraken maken en werken met een zorgvisie waarbij het gaat om de grondhouding naar de cliënt, de overdrachtsmomenten en de samenwerking tussen professionals. Het doel is de aansluiting tussen de verschillende instellingen en domeinen vanuit de professionals te verbeteren (Provincie Groningen).

Een manier om op structurele wijze bij te dragen aan deskundigheidsbevordering in de eerstelijnszorg dan wel het voorliggende veld is ervoor te zorgen dat Bureau Jeugdzorg goed is ingebed in de ZAT's en/of de CJG's. Hieraan is in verschillende provincies nadrukkelijk aandacht besteed (o.a. Stadsgewest Haaglanden).

Behalve in deskundigheidsbevordering voor hulpverleners hebben sommige provincies geïnvesteerd in deskundigheidsbevordering voor gemeentelijke ambtenaren en wethouders, bijvoorbeeld door het organiseren van masterclasses (Noord-Brabant). Een andere toegepaste vorm van deskundigheidsbevordering is de gemeenten te betrekken in de redactie van het provinciale Uitvoeringsprogramma. Daarbij worden gemeentelijke ambtenaren ingewerkt in de beleidsissues van de jeugdzorg (Provincie Flevoland). Door de bestuurlijke constructie in Haaglanden (waar de stadsregio de gemeenten omvat) zijn de gemeentelijke ambtenaren beter geïnformeerd over de jeugdzorg, doordat zij al vele jaren alle relevante stukken hierover ontvangen (Stadsgewest Haaglanden).

4. Jeugdzorgbudget inzetten voor eerstelijnszorg (inverdieneffecten)

Stimuleren en nieuwe werkwijzen voorbereiden is goed mogelijk met incidentele middelen, maar uiteindelijk is er altijd structurele bekostiging nodig. Hiervoor had men bij het Afsprakenkader vooral de inverdieneffecten op het oog. Door efficiënter en anders te werken zouden middelen van de tweedelijnszorg kunnen worden overgeheveld naar de eerstelijnszorg. Tot nu toe heeft dit bij provincies nog niet plaatsgevonden. De tot nu toe bereikte resultaten acht men nog niet van dien aard dat middelen kunnen worden overgeheveld. Overigens is deze overheveling van middelen ook juridisch nog niet mogelijk gemaakt door het Rijk (zie hoofdstuk 2).

In bijvoorbeeld de provincie Noord-Brabant bestaat wel het concrete voornemen om, indien gemeenten resultaat boeken, vanaf 2013 een deel van de doeluitkering naar gemeenten over te hevelen.

Door provincies worden wel frequent autonome middelen ingezet om de eerstelijnszorg een stimulans te geven. De provincies Noord-Holland en Zuid-Holland hebben bijvoorbeeld aan gemeenten een substantieel aanbod gedaan om opvoedondersteuning gedurende meerdere jaren mogelijk te maken. Iedere deelregio kan een afgesproken aantal contacturen naar eigen inzicht inzetten.

5. Provinciale zorgaanbieders kunnen licht pedagogische hulp bieden

Voor zover toestemming van provincies al noodzakelijk is, hebben provincies de provinciale jeugdzorgaanbieders in staat gesteld om tegen betaling licht pedagogische hulp aan te bieden. Van een systematische inkoop van lichte pedagogische hulp door gemeenten is echter tot nu toe nog geen sprake.

6. Ambulante hulp zonder indicatiebesluit mogelijk maken

Landelijk is het beeld dat er in veel provincies gewerkt is of wordt aan verkorting van indicatieprocedures door Bureau Jeugdzorg, maar van ambulante hulp zonder indicatiebesluit is nog nauwelijks sprake. Daarbij wordt uitgegaan van een zekere betrokkenheid van Bureau Jeugdzorg, vooral gericht op het veiligheidsaspect (risicotaxatie).

Er zijn provincies waar het indicatiebesluit wordt geplaatst in een bredere context dan alleen ambulante hulp. In de Stadsregio Amsterdam is bijvoorbeeld medio 2011 een vereenvoudigde vorm van toegang geïmplementeerd. Bureau Jeugdzorg gaat daarbij akkoord met de door de zorgaanbieders opgestelde hulpverleningsplannen. Dit is dan in plaats van een indicatie. Hiermee is dus tegelijk een betrokkenheid van Bureau Jeugdzorg gewaarborgd (Stadsregio Amsterdam).

Een ander voorbeeld in relatie tot het bredere thema 'indiceren' zit binnen het project 'Kind in Fryslân'. Dit project heeft betrekking op intersectorale zorgprogrammering. Eén van de speerpunten is het werken vanuit een diagnostisch kader voor complexe gevallen. De vraag hierbij is onder andere of met de wijze van diagnostiek indicatiestelling uiteindelijk achterwege kan blijven (Provincie Fryslân).

4.2 Verbeteren efficiency tweedelijnszorg

Doel
<ul style="list-style-type: none">• Meer kinderen worden sneller geholpen met hetzelfde budget
Mogelijke acties
7. Realiseren aanvullende efficiencyverbetering
8. Doorstroming verbeteren met inzet logistieke deskundigheid en persoonlijke overdracht
9. Ombouwen residentiële hulp naar pleegzorg en gezinshuizen
10. Stimuleren werving geschikte pleegouders voor intensieve pleegzorg
11. Stimuleren inzet evidence-based en practice-based methoden

Ten aanzien van het verbeteren van de efficiency in de tweedelijnszorg zijn meerdere initiatieven genomen. Hieraan kan ook via de twee andere thema's uit het Afsprakenkader (intensiveren eerstelijnszorg en verbeteren uitstroom tweedelijnszorg) indirect een bijdrage worden geleverd. Het beeld dat bij de Visitatiecommissie naar voren komt is dat provincies relatief meer hebben geïnvesteerd in het intensiveren van de eerstelijnszorg dan in de directe verbetering van de efficiency van tweedelijnszorg.

7. Realiseren aanvullende efficiencyverbetering

Onder de noemer van deze actie kunnen de volgende initiatieven worden genoemd:

Het project 'Beter Beschermd plus' is een werkwijze waarbij ten tijde van het raadsonderzoek en aan de hand van een actieplan wordt samengewerkt tussen Bureau Jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en een jeugdzorgaanbieder. Deze samenwerking is om te kijken of het onder invloed van de raads melding lukt om cliënten vrijwillig te laten meewerken aan de uitvoering van een begeleidingsplan van de jeugdzorgaanbieder. Wanneer dit lukt is de ondertoezichtstelling (ots) niet meer nodig (Stadsregio Rotterdam).

Om wachtlijsten te voorkomen is in Limburg een Taskforce ingesteld die bestaat uit vertegenwoordigers van zorgaanbieders en Bureau Jeugdzorg. Deze Taskforce heeft de macht om plaatsing mogelijk te maken. Op de achtergrond is voor de zorgaanbieders de druk van een sanctie aanwezig. Afgesproken is namelijk dat de provincie een financiële sanctie (malus) kan opleggen wanneer er sprake is van wachtenden langer dan negen weken. De Taskforce komt elke twee weken bij elkaar om geselecteerde aanmeldingen in onderling overleg te plaatsen (Provincie Limburg).

Trajectfinanciering biedt mogelijkheden om meer cliëntgericht te werken. Het biedt daarnaast prikkels om efficiënter te werken. Trajectfinanciering, in combinatie met de constructie met hoofdaannemers en onderaannemers, is per 1 januari 2011 ingevoerd in Overijssel. De provincie is onderverdeeld in drie subregio's en voor elke subregio worden door de provincie met één hoofdaannemer productieafspraken gemaakt. Op basis van historische gegevens is het totaalvolume en een gemiddelde prijs per cliënt afgesproken. Daarbinnen kan de hoofdaannemer zelf keuzes maken voor invulling van zorg (Provincie Overijssel).

In Utrecht wordt in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut gewerkt aan het definiëren van cliëntprofielen. Ook in Noord-Brabant wordt hieraan door het PON gewerkt. Vanuit de noodzaak van een verbeterde vraagsturing en beperking van de instroom in de jeugdzorg is er een groeiende behoefte om de belangrijkste doelgroepen in de jeugdzorg en de daaraan verbonden vraag- en aanbodontwikkeling scherper in beeld te krijgen. De gedachte is dat hierdoor een gerichtere (en dus efficiëntere) aanpak mogelijk is (Provincies Noord-Brabant en Utrecht).

8. Doorstroming verbeteren met inzet logistieke deskundigheid en persoonlijke overdracht

Op dit terrein heeft de Visitatiecommissie weinig initiatieven waargenomen. Wel zijn er twee voorbeelden waarbij de nadruk lag op het verbeteren van de intersectorale informatievoorziening. Bij een geheel ander initiatief werd ingezet op het bij elkaar brengen van verschillen processtappen bij één persoon, om zo de doorstroming te bevorderen.

De provincie Fryslân heeft geïnvesteerd in het automatiseren van het wachtlijststelsel. Het unieke van dit systeem is dat het intersectoraal is opgezet. Zo is er inzicht ontstaan in het verloop van cliënten en zijn de zogenoemde 'stremmingen' in het gehele systeem zichtbaar en verklaarbaar, waardoor de doorstroming gericht kan worden verbeterd (Provincie Fryslân).

In het Stadsgewest Haaglanden is gewerkt aan een kennisinfrastructuur jeugdzorg om daaruit beleidsinformatie te halen. Jeugd-GGZ en jeugd-LVG zijn daarbij ook betrokken. Gegevens van gemeenten zijn hier helaas nog niet bij betrokken, omdat zij nog niet over eenduidige beleidsinformatie beschikken. Er is met deze kennisinfrastructuur veel grip ontstaan op dat deel van de jeugdzorgketen dat zich bevindt achter het CJG, zodat knelpunten in de doorstroming goed kunnen worden gelokaliseerd (Stadsgewest Haaglanden).

De doorstroming kan ook worden bevorderd door verschillende stappen in het proces bij één persoon samen te brengen. Een interessant voorbeeld hiervan is het 'crossoverproject' in Flevoland. Daarin wordt gewerkt aan één intake door gezinsbegeleiders van het Algemeen Maatschappelijk Werk te detacheren bij Bureau Jeugdzorg. De gezinsbegeleiders zijn bevoegd om indicaties te stellen voor één of meerdere kinderen uit één gezin dat zij begeleiden, met als resultaat geen wisseling van hulpverlener en een kortere doorlooptijd (Provincie Flevoland).

9. Ombouw residentiële hulp naar pleegzorg en gezinshuizen

Ombouw van residentiële hulp naar pleegzorg en/of gezinshuizen is een terrein waarop in de meeste provincies al langere tijd initiatieven zijn of worden ondernomen. Deze actie heeft een substantiële bijdrage geleverd aan de doelstelling 'meer kinderen helpen met hetzelfde budget'. Naast een ombouw van residentiële

hulp wordt ook gestreefd naar verkorting van residentiële hulp in combinatie met het aanbieden van meer ambulante hulp (zie hiervoor ook 4.3).

10. Stimuleren werving geschikte pleegouders voor intensieve pleegzorg

In de meeste provincies wordt gestreefd naar uitbreiding van de capaciteit voor pleegzorg. Werving van geschikte pleegouders is hierbij uiteraard een belangrijk aspect, maar het is wel een proces dat de nodige energie vraagt en vaak moeizaam verloopt. In Noord-Brabant heeft men positieve ervaringen met een nieuwe wervingsmethode. Hierbij wordt ingezet op 'warme werving', i.c. het gebruikmaken van de netwerken van bestaande pleegouders, in plaats van op de gebruikelijke, meer 'algemene werving' (Provincie Noord-Brabant).

11. Stimuleren inzet evidence-based en practice-based methoden

Het stimuleren van evidence-based en practice-based methoden is in de ene provincie een belangrijker aandachtspunt dan in de andere provincie. Echter, in het algemeen geldt dat er bij de provincies meer aandacht is voor een goede aansluiting tussen het lokale en het provinciale domein en meer aandacht voor evidence- of practice-based methoden in de eerstelijnszorg. Dit is ook wel begrijpelijk, omdat het Afsprakenkader vooral gericht is op een betere aansluiting en versterking van de eerstelijnszorg.

Voor de tweedelijnszorg lijkt de aandacht voor evidence- en practice-based methoden iets af te nemen. Dit heeft wellicht te maken met het feit dat steeds meer blijkt dat het succes van de hulpverlening vooral wordt bepaald door de professionaliteit van de hulpverlener en de relatie die de hulpverlener heeft met de cliënt. Uiteraard is het in deze relatie waar van toepassing wel van belang om gebruik te blijven maken van evidence- en practice-based methoden.

Verder is met de focus op eigen kracht (herstel van autonomie) heel nadrukkelijk de aandacht komen te liggen op benutten van het netwerk en de mogelijkheden in de directe omgeving van de cliënt. De centrale vraag hierbij is veel meer wat het beoogde perspectief voor de cliënt is en wat daarbij kan worden bereikt. Het gaat daarbij ook om het benutten van niet-'zorggebonden' mogelijkheden. Zeker in deze context wordt het behaalde resultaat belangrijker dan de hulpverleningsmethodiek.

4.3 Verbeteren uitstroom tweedelijnszorg

Doel
<ul style="list-style-type: none">• Kinderen die niet langer tweedelijnszorg nodig hebben maar wel eerstelijnszorg worden aansluitend zonder wachttijd voor nazorg opgevangen in de eerstelijnszorg, waardoor de druk op de tweedelijnszorg daalt
Mogelijke acties
12 Afspraken maken met gemeenten over beschikbaarheid noodzakelijke vormen van nazorg 13 Stimuleren samenwerking eerstelijnszorg en tweedelijnszorg bij beëindiging van geïndiceerde jeugdzorg

12. Afspraken maken met gemeenten over beschikbaarheid noodzakelijke vormen van nazorg

Waar het gaat om het organiseren van de beschikbaarheid van noodzakelijke vormen van nazorg, zoals licht ambulante hulp, constateert de Visitatiecommissie dat dit als een aparte afspraak minder aan de orde is. De beschikbaarheid van licht ambulante hulp komt aan bod bij de afspraken over het intensiveren van de eerstelijnszorg (thema 1 van het Afsprakenkader).

Een bekend probleem bij uitstroom is het niet beschikbaar zijn van geschikte huisvesting voor oudere jeugdigen die in principe zouden kunnen uitstromen. Enkele provincies participeren in projecten 'Kamers met Kansen'. Verschillende branches werken hierin samen en de pijlers in deze projecten zijn wonen, leren, werken en coaching. In Limburg zijn met provinciale ondersteuning en in samenwerking met woningbouwcorporaties twee Foyer-voorzieningen gerealiseerd. Dit moet in Limburg tot een bredere borging gaan leiden (Provincie Limburg).

De Visitatiecommissie constateert dat er verder geen initiatieven zijn waarbij tussen provincie en woningbouwcorporaties afspraken zijn gemaakt over de beschikbaarheid van geschikte huisvesting voor oudere jeugd. Wel zijn er zorgaanbieders die proberen tot al dan niet structurele afspraken te komen met woningcorporaties. Voor bestuurlijke afspraken zijn de gemeenten meer de natuurlijke samenwerkingspartners van woningcorporaties. Provincies hadden gemeenten wel meer kunnen stimuleren om op dit terrein initiatieven te nemen.

13. Stimuleren samenwerking eerstelijnszorg en tweedelijnszorg bij beëindiging van geïndiceerde jeugdzorg

De provincie Gelderland heeft met de regio's een 'basiskader nazorg' opgesteld. In feite is in alle fasen van een cliënttraject samenwerking nodig tussen voorveld en gespecialiseerde zorg, maar vanwege de voorgenomen transitie heeft men zich vooral geconcentreerd op de nazorg. Dit om niet te veel vooruit te lopen op de transitie. Om met het ontwikkelde basiskader nazorg, ofwel 'basiskader warme overdracht', te experimenteren heeft de provincie subsidie beschikbaar gesteld waarvoor gemeenten plannen kunnen indienen (Provincie Gelderland). In Noord-Brabant is een vergelijkbare pilot ('Niemand uit beeld') uitgevoerd. In beide gevallen gaat het om een stappenplan voor ketenpartners met afspraken over wie wat wanneer moet doen. Belangrijk is om bij de uitwerking rekening te houden met de lokaal bestaande werkwijzen en mogelijkheden. De pilot in Noord-Brabant is geëvalueerd en zal in deze provincie worden uitgerold (Provincie Noord-Brabant).

Om de uitstroom uit de tweedelijnszorg te verbeteren is in Zuid-Holland een pilot gestart waarin gemeenten in samenspraak met jeugdzorgaanbieders en cliënten een nazorgplan opstellen. De pilot zit nog in de beginfase, maar daarin is mogelijk een centrale rol voor het CJG weggelegd. Het gaat vooral om de doelgroep oudere jeugd (17-18 jaar). Gemeenten zijn nu vaak niet op de hoogte wanneer jongeren

uitstromen. Daarom vindt men het van belang dat er bijvoorbeeld een nauwe verbinding komt tussen gemeente en Kamertrainingscentra (KCT; Zuid-Holland).

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Algemeen

- **Betrokkenheid**
Er is bij provincies zowel bestuurlijk als ambtelijk veel betrokkenheid bij het Afsprakenkader Jeugdzorg. Het beoogde doel en de richting van de acties wordt breed gedeeld. Het Afsprakenkader ligt duidelijk in het verlengde van eerdere initiatieven. Ook ziet men de nu voorgenomen transitie van de jeugdzorg als een logisch vervolg. Er zijn veel goede initiatieven genomen, maar de Visitatiecommissie concludeert tegelijkertijd dat het jammer is dat er niet meer uitwisseling heeft plaatsgevonden tussen provincies om tussentijds van elkaar te leren.
- **Sturen op resultaat**
Het aantonen van de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg is een complexe opgave en men vindt het meestal nog te vroeg om het rendement van afzonderlijke interventies aan te tonen. Anderzijds concludeert de Visitatiecommissie dat bij de provincies ook niet echt de focus lag op het cijfermatig aantonen van effecten van interventies. Slechts zelden zijn er concrete afspraken gemaakt over hoe het initiatief te evalueren. Dit heeft enerzijds met cultuur te maken en anderzijds met het feit dat men in deze fase al tevreden was wanneer men met gemeenten tot concrete afspraken kon komen over de uitvoering. Iedereen onderschrijft wel het belang van monitoring en evaluatie.
- **Resultaat**
Geconcludeerd kan worden dat er sprake is van een afvlakking van de groei van de vraag naar geïndiceerde jeugdzorg en dat meer cliënten worden geholpen met hetzelfde budget. Een gegeven is dat er over het algemeen geen sprake meer is van een toename van de wachtlijst, maar men vindt het nog te vroeg om te kunnen spreken van een trendbreuk. Zo er al sprake is van inverdieneffecten, zijn deze nog te beperkt om in te zetten voor eerstelijnszorg.

Context

- **Kennis en informatievoorziening**
De ervaring van veel provincies bij de samenwerking met gemeenten is dat de kennis over jeugdzorg bij gemeenten beperkt is. Ook signaleren de provincies dat de informatievoorziening over het gemeentelijk jeugddomein nog in de kinderschoenen staat. Gemeenten beschikken niet over systematische informatie over vraag, aanbod en budgetten. Dit is een handicap voor evaluatie van interventies en het maken van beleidskeuzes. Gemeenten hebben veelal slechts beperkte ambtelijke formatie op het jeugddomein en soms is dit beleidsterrein ook verdeeld over verschillende functionarissen.

- Evidence- en practise-based methoden
 Provincies hebben thans vooral aandacht voor een goede aansluiting tussen het lokale en het provinciale domein en voor de inzet van evidence- of practice-based methoden in de eerstelijnszorg. De aandacht voor evidence- en practice-based methoden in de tweedelijnszorg lijkt iets af te nemen. Hierin speelt wellicht een rol dat de kwaliteit van de hulpverlener en de relatie tussen hulpverlener en cliënt steeds belangrijker is gebleken en dat bij hulpverlening de focus opschuift naar herstel van autonomie, waarbij ook ‘niet-zorggebonden’ oplossingsmogelijkheden meer in beeld komen.
- Randvoorwaarden Rijk
 De ondersteunende afspraken van het Rijk met gemeenten welke expliciet gericht zijn op het Afsprakenkader Jeugdzorg heeft het Rijk niet meer gemaakt. Het mogelijk maken van de inzet jeugdzorgbudget voor ambulante hulp zonder indicatiebesluit en eerstelijnszorg is juridisch ook nog niet afgerond. De focus is bij het Rijk komen te liggen op de voorgenomen transitie jeugdzorg. Alle provincies ervaren dat de voorgenomen transitie tot nu toe onduidelijkheid oproept, met stagnatie van bepaalde Afsprakenkaderactiviteiten tot gevolg.
- Andere relevante kenmerken van de context voor initiatieven van provincies zijn:
 - a) beschikken over goed gestructureerd bestuurlijk en ambtelijk overleg;
 - b) congruente regio-indelingen (jeugdzorg en passend onderwijs);
 - c) groot risico van bezuinigingen voor het doorvoeren van vernieuwingen.

Proces

- Gezamenlijk(e) visie/kader
 Een gezamenlijk(e) visie/kader is een belangrijke basis voor succes. Hieraan hebben de meeste provincies met gemeenten gewerkt. Het resultaat is vervolgens vastgelegd in een convenant, bestuursakkoord of beleidsplan. Het maken van een startfoto van de gehele jeugdketen en het organiseren van conferenties voor wethouders en ambtenaren van gemeenten zijn daarbij zeer geschikte ondersteunende instrumenten gebleken.
- Bekostiging
 Het grootste deel van de innovatie en de projecten in het kader van het Afsprakenkader Jeugdzorg wordt bekostigd met autonome middelen van provincies. De Visitatiecommissie ziet dit als een groot risico voor het structureel maken van geslaagde initiatieven. Er is nog geen sprake van inverdieneffecten in de tweedelijnszorg om daarmee nieuwe eerstelijnszorg te bekostigen.
- Veranderproces
 Bij veel van de genomen initiatieven is sprake van een bottom-up benadering. Het veld en/of gemeenten werkten binnen kaders concrete acties verder uit, waarna subsidiëring door de provincie kon plaatsvinden. Soms werd een top-down benadering gevolgd, bijvoorbeeld door het concreet aanbieden van uren opvoedondersteuning of het bekostigen van een pilot met als doel bepaalde ontwikkelingen in gemeenten (bijvoorbeeld CJG-ontwikkeling) te stimuleren.

Concrete initiatieven

- **Intensiveren eerstelijnszorg**
Op diverse manieren hebben provincies bijgedragen aan het intensiveren van de eerstelijnszorg, vooral door het bevorderen van eenheid van taal en het implementeren van standaardinstrumenten en werkwijzen die gericht zijn op netwerkversterking en vereenvoudiging indicatiestelling. De daarbij vereiste deskundigheidsbevordering is door provincies vaak financieel (mede) mogelijk gemaakt. Van ambulante hulp zonder indicatiebesluit is nog nauwelijks sprake.

De verwijsindex is een eerder initiatief geweest om te komen tot een meer integrale aanpak van problematiek. De Visitatiecommissie constateert dat de aandacht hiervoor in sommige provincies afneemt en dat nog niet overal alle relevante partijen uit de jeugdketen melden. Hierdoor dreigt het met de verwijsindex beoogde doel niet gerealiseerd te worden.

- **Verbeteren efficiency tweedelijnszorg**
Ten aanzien van het verbeteren van de efficiency in de tweedelijnszorg zijn meerdere initiatieven genomen. Hieraan kan ook via de twee andere thema's uit het Afsprakenkader (intensiveren eerstelijnszorg en verbeteren uitstroom tweedelijnszorg) indirect een bijdrage worden geleverd. Het beeld dat bij de Visitatiecommissie naar voren komt is dat provincies relatief meer hebben geïnvesteerd in het intensiveren van de eerstelijnszorg dan in de directe verbetering van de efficiency van tweedelijnszorg.

Voorbeelden van initiatieven onder de noemer van het verbeteren van de efficiency tweedelijnszorg zijn:

- a) taskforce wachtlijstbeheer met macht voor plaatsing;
- b) implementatie trajectfinanciering voor meer resultaatgerichtheid;
- c) opstellen cliëntprofielen voor gangbare zorgarrangementen;
- d) opzetten intersectorale kennisinfrastructuur voor snelle detectie knelpunten;
- e) implementeren van nieuwe werkwijzen voor uitvoering.

Bij het verbeteren van efficiency is ook ombouw van residentiële hulp naar ambulante hulp of pleegzorg een relevant thema. Hierbij wordt bestaande accommodatie vaak overbodig. Zeker in een tijd van recessie is het moeilijk om hiervoor een alternatieve bestemming te vinden. Dit acht de Visitatiecommissie een serieus aandachtspunt bij de voorgenomen transitie van de jeugdzorg, waarbij het streven is om zo veel mogelijk problematiek op te lossen in de directe leefomgeving van jeugdigen en hun ouders.

- **Verbeteren uitstroom tweedelijnszorg**
Het organiseren van licht ambulante hulp in het kader van (alleen) nazorg is geen apart item. Licht ambulante hulp komt meer aan de orde in het kader van het intensiveren van de eerstelijnszorg. Bij uitstroom tweedelijnszorg is geschikte huisvesting voor oudere jeugd een bekend knelpunt. Er zijn door provincies in de richting van woningbouwcorporaties nauwelijks initiatieven genomen. Dit ligt

meer op de weg van gemeenten. Enkele provincies hebben in samenwerking met gemeenten gewerkt aan stappenplannen voor wie wat wanneer moet doen om uitstroom te bevorderen.

5.2 Aanbevelingen

Gezien de recente ontwikkelingen dienen de aanbevelingen van de Visitatiecommissie Afsprakenkader Jeugdzorg vooral geplaatst te worden in het kader van de voorgenomen transitie jeugdzorg.

- **Leren van elkaar**
Voor programma's zoals beoogd met het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 wordt aanbevolen vooraf afspraken te maken over hoe geleerd kan worden over de ervaringen in de verschillende provincies. Nu was iedereen vooral gericht op de kansen in de eigen provincie zonder gebruik te maken van ervaringen elders. Het vanaf het begin inventariseren en voor iedereen toegankelijk maken van initiatieven en ervaringen is een belangrijke basis om van elkaar te kunnen leren.
- **Metten is weten**
Iedereen kent de slogan 'Meten is weten'. Aanbevolen wordt om hiervan in de praktijk meer gebruik te maken. Het erin betrekken van jeugd-LVG en jeugd-GGZ is hierbij een belangrijk aandachtspunt, want dat gebeurt tot nu toe nog onvoldoende. Provincies hebben vele jaren nodig gehad om de reguliere informatievoorziening voor de provinciale jeugdzorg op orde te krijgen. Dit dreigt gemeenten nu ook te gebeuren bij de transitie jeugdzorg, waardoor de integrale regie zoals beoogd nog lang op zich kan laten wachten. Op dit moment is de gemeentelijke informatievoorziening op het jeugddomein minimaal en heeft het niet de prioriteit die nodig is.
- **Financiële kaders**
Er is nog geen sprake van inverdieneffecten. De Visitatiecommissie concludeert hieruit dat er in de praktijk geruime tijd nodig is om de beoogde effecten te realiseren. Dit zal bij de transitie jeugdzorg niet anders zijn. Tegelijkertijd worden gemeenten geconfronteerd met bezuinigingen, zullen gemeenten hun ambtelijke beleids capaciteit op orde moeten brengen en is voor de jeugdzorg al een efficiencykorting van 10% ingecalculeerd. De Visitatiecommissie beschouwt deze financiële feiten in combinatie met de ervaringen met het Afsprakenkader als een serieus afbreukrisico voor de voorgenomen transitie jeugdzorg.
- **Ruimte voor transformatie**
Bij het Afsprakenkader Jeugdzorg 2010-2011 ligt het zwaartepunt op innovatie en professionalisering, oftewel transformatie van de sector. Dit blijkt in de praktijk de nodige tijd te vergen. Op basis van deze ervaringen benadrukt de Visitatiecommissie deze transformatie bij de transitie jeugdzorg niet te onderschatten. Daarnaast is er relatief weinig bekend over de daadwerkelijke doorwerking van het voorgenomen transitiebeleid. Veel is gebaseerd op aannames. Gegeven deze situatie beveelt de Visitatiecommissie aan om voldoende ruimte te nemen om te experimenteren. In zo'n situatie ziet de Visitatiecommissie de toekomstige wet ook eerder als sluitstuk dan als startpunt.