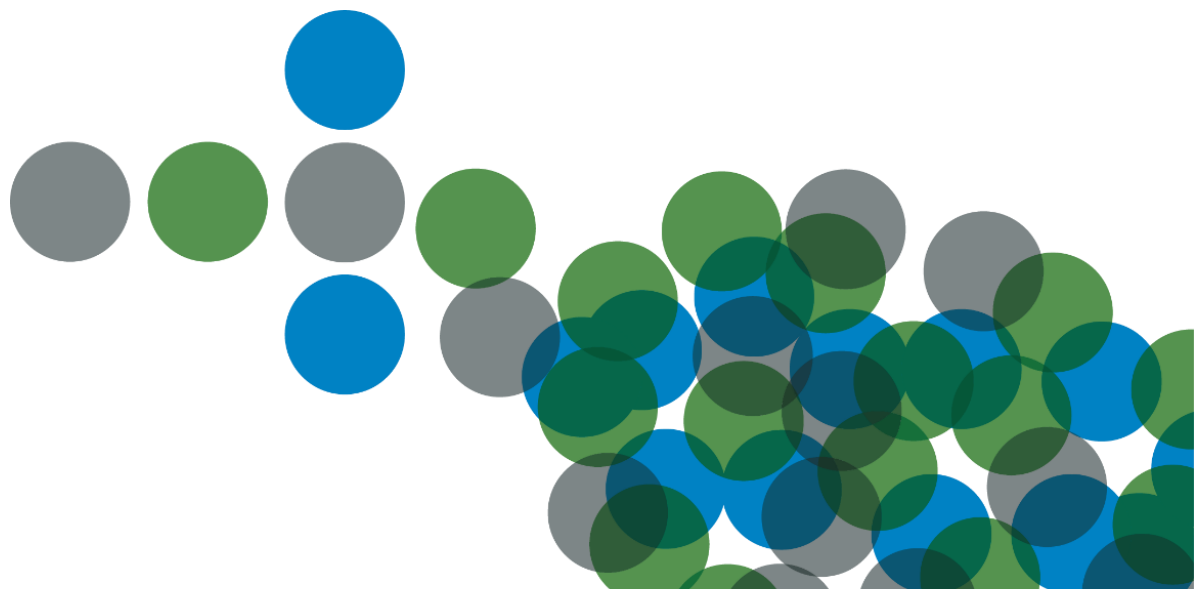


Evaluatie stelsel jeugdhulp Enschede

Auteur(s) dr. Albertus Laan, Stacey Hulst MSc
Opdrachtgever Gemeente Enschede

Kenmerk AN/18/1021/evjzst2
Publicatiedatum Mei 2018



Inhoud

1.	Inleiding.....	3
2.	Achtergrond	4
2.1	Decentralisatie jeugdhulp	4
2.2	Doelen en uitgangspunten.....	4
2.3	Lokale inrichtingskeuzes.....	5
2.4	Regionale contractering.....	5
3.	Inzet wijkteams.....	7
3.1	Perspectief gemeente.....	7
3.2	Perspectief partners.....	8
4.	Inzet jeugdhulp	11
4.1	Uitgaven jeugdhulp.....	11
4.2	Maatregelen jeugdhulp.....	14
5.	Conclusies.....	19
	Bijlage 1. Overzicht documenten.....	22
	Bijlage 2. Overzicht respondenten.....	23

1

2

3

4

5



1. Inleiding

Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor vrijwel alle vormen van jeugdhulp. De afgelopen drie jaar hebben gemeenten en partners, zoals aanbieders van zorg en ondersteuning en verwijfsbevoegde derden, veel ervaring opgedaan met de nieuwe verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De komende jaren staan in het teken van de doorontwikkeling van de jeugdhulp.

In 2014 heeft de gemeente Enschede haar beleid voor de jeugdhulp vastgesteld. In 2016 voerde bureau HHM een tussenevaluatie uit naar het functioneren van het jeugdhulpstelsel in de gemeente Enschede (bureau HHM, 2016). Begin 2018 voerden wij nogmaals een korte evaluatiestudie uit, in het verlengde van de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet. Dit rapport geeft de resultaten van onze evaluatiestudie weer.

Aanpak

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie bestudeerden we relevante documenten. Het betrof onder meer landelijke rapportages, zoals de tussenevaluatie van de jeugdwet (ZonMW, 2018), het actieprogramma zorg voor de jeugd (ministeries van WVS/J&V, 2018), de inventarisatie van ervaringen uit de city deal inclusieve stad (Verwey Jonker, 2018), Zorgen voor Burgers (Nationale ombudsman, 2018) en het onderzoek naar meten van ervaringen van jeugdigen en ouders (Nederlands

¹ Hiermee bedoelen we inzet uit het vrijwillig en het gedwongen kader. Bij de inkoop van jeugdhulp in 2015 is onderscheid gemaakt tussen de Jeugd-GGZ, Maatwerk Jeugd, Specialistische Jeugdhulp, Jeugd (voormalig AWBZ) en Jeugdbescherming & Jeugdreclassering.

Jeugdinstituut, 2017). Ook bestudeerden we regionale en lokale documentatie, zoals de evaluatie van de samenwerking tussen de SMD en de gemeente Enschede (Kennispunt Twente, 2017), cijfers over het gebruik van jeugdhulp in 2016 en 2017 (Kennispunt Twente, 2018) en het dilemmadocument maatregelen tekorten jeugdhulp (Gemeente Enschede, 2017). In bijlage 1 staat een overzicht van de geraadpleegde documenten.

Ook voerden we gesprekken met enkele stakeholders van binnen en van buiten de gemeente Enschede, waaronder vertegenwoordigers van de wijkteams en van aanbieders van zorg en ondersteuning. De gesprekken waren bedoeld om de bevindingen uit onze documentstudie te toetsen en aan te vullen. Het onderzoek is kwalitatief van karakter. Als het gaat om het gebruik van jeugdhulp zijn ook kwantitatieve gegevens beschikbaar. In bijlage 2 is een overzicht van de respondenten opgenomen.

Leeswijzer

In dit rapport presenteren we onze bevindingen. Eerst beschrijven we de achtergrond van de jeugdwet, de gehanteerde uitgangspunten en de gemaakte inrichtingskeuzes. Vervolgens gaan we in op het functioneren van de wijkteams en op de inzet van de tweedelijns jeugdhulp¹. In het afsluitende hoofdstuk vatten we onze belangrijkste bevindingen samen en sluiten we af met conclusies, in het licht van de uitkomsten van de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet en de lijnen uit het landelijke actieprogramma zorg voor de jeugd.

1

2

3

4

5



2. Achtergrond

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van de decentralisatie van de jeugdhulp en vat de belangrijkste kaders en uitgangspunten die door de gemeenteraad van de gemeente Enschede zijn vastgesteld samen.

2.1 Decentralisatie jeugdhulp

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor vrijwel alle vormen van jeugdhulp, zowel zorg en ondersteuning uit het vrijwillig als het gedwongen kader. De Jeugdwet is een samenvoeging van meerdere wetten. De invoering van de nieuwe jeugdwet moet leiden tot onder meer:

- Normaliseren en het niet onnodig medicaliseren van zorg- en ondersteuningsbehoeften van jeugdigen en opvoeders.
- Prikkel voor meer preventie en vroegsignalering, om inzet van zwaardere zorg te voorkomen.
- Organiseren van zorg en ondersteuning dichtbij de leefwereld van jeugdigen en opvoeders.
- Betere samenwerking tussen organisaties, doordat voormalige schotten zijn verwijderd en budgetten integraal worden inzet.

Naast de gemeentelijke toegang, zijn ook (huis- en jeugd)artsen, kinderrechtvaarders en gecertificeerde instellingen verwijsbevoegd als het gaat om het inzetten van jeugdhulp. Gemeenten hebben geen grip op deze externe verwijzers, behalve dan door vrijwillige samenwerking vanuit een goede relatie.

2.2 Doelen en uitgangspunten

Gemeenten werken in Twente regionaal samen op het gebied van Wmo en Jeugdhulp en hebben samen doelen en uitgangspunten vastgesteld (Regionale nota transformatie jeugdzorg Twente, 2012; Samenwerken aan jeugdzorg in Twente, 2014; Koersdocument integrale inkoop Jeugd en Wmo, 2017). In het verlengde hiervan heeft de gemeente Enschede ook lokaal doelen en uitgangspunten vastgesteld (Inrichting en sturing Jeugd en Wmo, 2014; Beleidsplan jeugdhulp, 2014).

De belangrijkste doelstelling van het jeugdbeleid van de gemeente Enschede: "Iedere jongere groeit gezond en veilig op, kan zijn of haar talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen, rekening houdend met zijn of haar ontwikkelingsniveau, gezin en sociale omgeving."

Bron: Beleidsplan jeugdhulp, 2014.

Bij de decentralisatie van de jeugdwet in 2015 hechtte de gemeente Enschede veel waarde aan onder meer:

- Een zachte landing van de stelselwijziging voor cliënten en aanbieders.
- Het waarborgen van continuïteit van zorg en ondersteuning voor cliënten.
- Het bieden van keuzevrijheid van aanbieders voor cliënten.
- Het voorkomen van wachtlijsten bij aanbieders voor cliënten.
- Een goede prijs-kwaliteitverhouding van de geboden zorg en ondersteuning.

1

2

3

4

5



2.3 Lokale inrichtingskeuzes

Bij het invulling geven aan de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdhulp heeft de gemeente Enschede besloten om in te zetten op:

- Het versterken van de eigen kracht van jeugdigen en opvoeders.
- Het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, kindcentra, kinderopvang, scholen, et cetera.
- Het verder verbeteren van de vroegsignalering van zorg- en ondersteuningsbehoeften van jeugdigen en opvoeders.
- Het bieden van maatwerkgerichte zorg en ondersteuning aan gezinnen.

Wijkteams spelen een centrale rol in het sociaal domein in de gemeente Enschede. Wijkcoaches brengen behoeften aan zorg en ondersteuning in kaart, waarbij ze kijken naar het hele gezin en naar alle relevante levensdomeinen. Zij mogen ook zelf lichte, kortdurende ondersteuning bieden. Als meer zorg nodig is, schakelen de wijkcoaches specialistische hulpverlening in, waarvoor zij verwijsbevoegd zijn. Wijkcoaches voeren bovendien regie op de hulpverlening, als meerdere vormen van zorg en ondersteuning nodig zijn. De wijkteams zijn een samenwerking tussen de gemeente en de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD). Wijkteammanagers en stadsdeelmanagers zijn samen verantwoordelijk voor de (door)ontwikkeling van voorliggende voorzieningen. Wijkteams werken samen met tal van maatschappelijke partners, zoals de jeugd-gezondheidszorg, integrale kindcentra, scholen, huisartsen, medisch specialisten, aanbieders van zorg en ondersteuning, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen, Veilig Thuis Twente, et cetera.

1

2

3

4

5

Onderzoek naar cliëntervaringen

Gemeenten zijn wettelijk verplicht cliëntervaringsonderzoeken uit te voeren. De gemeente Enschede hecht hier veel waarde aan. Daarom deed de gemeente Enschede in 2016 mee aan de landelijke pilot 'Modelvragenlijst Cliëntervaring Jongeren en Ouders' van de VNG. Deze pilot resulteerde in aanbevelingen voor het in kaart brengen van cliëntervaringen (kwantitatief). Aanvullend op deze pilot deed de gemeente Enschede in 2017 een verdiepend onderzoek naar cliëntervaringen (kwalitatief). De animo hiervoor bleek echter beperkt. De gemeente Enschede wil in de toekomst per doelgroep nagaan welke methoden en/of instrumenten geschikt zijn voor het in kaart brengen van cliëntervaringen. De cliëntervaringen kunnen vervolgens worden gebruikt voor de doorontwikkeling van het jeugdhulpbeleid (MCJO: van meten naar verbeteren, 2017).

2.4 Regionale contractering

Bij het contracteren van aanbieders werken de gemeenten in Twente regionaal samen, via de inkooporganisatie OZJT. In 2015 hebben de gemeenten lege raamovereenkomsten met de aanbieders afgesloten. Er zijn geen volumeafspraken gemaakt of budgetplafonds gehanteerd. Om cliënten keuzevrijheid te bieden is geen maximum gesteld aan het aantal te contracteren aanbieders. Ook is er voor gekozen de inkoop vorm te geven volgens de oude schotten. Hierdoor was de afgelopen jaren sprake van verschillende bekostigingswijzen binnen de jeugdhulp. De afgelopen jaren zijn de contracten meerdere malen verlengd. De gemeenten hebben kwaliteitseisen waaraan de aanbieders moesten voldoen verwerkt in de contracten. Hierin zijn ook de landelijke



kwaliteitseisen opgenomen. De afgelopen jaren zijn de gemeenten in Twente meerdere malen geconfronteerd met frauduleuze aanbieders.

Twents Model

Vanaf 2019 kopen de gemeenten in Twente de Wmo en de Jeugdhulp anders in. De gemeenten willen het 'productdenken' loslaten en de te behalen resultaten centraal stellen. Daarbij bepalen gemeenten WAT er moet gebeuren bij gezinnen en aanbieders van zorg en ondersteuning HOE hieraan invulling wordt gegeven. Het Twents Model dat hiervoor is ontwikkeld maakt daadwerkelijk ontschot en integraal werken door de gemeenten en aanbieders van zorg en ondersteuning mogelijk, doordat

er geen verschil meer is in bekostigingswijzen binnen de Jeugdhulp en tussen Jeugdhulp en Wmo.

Het toepassen van een aangescherpt kwaliteitskader en een speciaal ontwikkeld barrièremodel bij het inkoopproces voor 2019 en bij het monitoren van de uitvoering van de zorg en ondersteuning in de jaren daarna moet de kwaliteit van de hulpverlening waarborgen en frauduleuze aanbieders tegengaan (Ontwerp Twents Model Jeugd en Wmo, 2017).

Resumerend

- De invoering van de jeugdwet moet leiden tot minder druk op de gespecialiseerde jeugdhulp, door meer preventie, vroegtijdiger signalering, betere samenwerking rond gezinnen, et cetera;
- De gemeente Enschede koos voor een zachte landing van de stelselwijziging, door het waarborgen van continuïteit van zorg en ondersteuning, het bieden van keuzevrijheid en het tegengaan van wachtlijsten;
- Wijkteams spelen een centrale rol in het sociaal domein, vanwege hun rol bij de vraagverheldering, het bieden van lichte zorg en ondersteuning, het inschakelen van specialistische hulpverlening en het voeren van regie;
- De nieuwe contracterings- en bekostigingswijze van de tweedelijns hulp vanaf 2019 maakt het mogelijk om daadwerkelijk integraal en ontschot te werken.

1

2

3

4

5



3. Inzet wijkteams

Dit hoofdstuk gaat in op het functioneren van de wijkteams, die een belangrijke rol spelen in het jeugdhulpstelsel van de gemeente Enschede. Daarbij bespreken we eerst het perspectief van de gemeente en de SMD en daarna het perspectief van de partners die we spraken in het kader van deze evaluatiestudie.

3.1 Perspectief gemeente

De gemeente Enschede heeft sinds 2015 het financiële beheer van en de verantwoordelijkheid voor onder meer de jeugdhulp gekregen. De afgelopen jaren is veel werk verzet door de gemeente om invulling te geven aan deze nieuwe taken. Daarbij is in korte tijd veel bereikt. De wijkteams zijn goed in staat gebleken om hulpvragen te beantwoorden, er waren nauwelijks wachtlijsten en er hebben zich geen grote excessen voorgedaan. Daarmee is voldaan aan de gestelde doelen, namelijk het waarborgen van continuïteit van zorg en ondersteuning en het voorzien in een zachte landing van de stelselwijziging.

1

2

3

4

5

Uit de tussenevaluatie in 2016 bleek dat wijkcoaches te maken hadden met een grote diversiteit in vraagstukken en dat de caseload, mede als gevolg van processen van herindicatie, hoog was. Respondenten gaven aan dat wijkcoaches nog onvoldoende toekwamen aan preventie en vroegsignalering. Ook werd ingezet op verdere doorontwikkeling van het generalistisch werken, van belang omdat de rolinvulling van de wijkcoaches sterk werd gekleurd door hun specifieke achtergrond. Wijkcoaches moesten verder groeien in het doen van een beroep op elkaar en op de expertise van partners, zoals aanbieders van zorg en

ondersteuning. Om getransformeerd te gaan werken waren trainingen ontwikkeld en werden transformatie-coaches ingezet, die wijkcoaches moesten uitdagen op een andere manier naar de hulpvragen te kijken en te zoeken naar innovatieve oplossingen.

Uit de evaluatie in 2018 blijkt dat wijkcoaches problemen bij gezinnen steeds beter en sneller signaleren, onder meer als gevolg van de goede contacten die zij de afgelopen jaren hebben ontwikkeld met partners in wijken. Het gevolg is echter dat de druk op de wijkteams onverminderd groot is. Ook blijkt dat de expertise die binnen wijkteams beschikbaar is als het gaat om het verhelderen van zorg- en ondersteuningsbehoeften goed past bij de hulpvragen waar wijkcoaches mee te maken krijgen. Wel is het uniformeren van de werkwijze van wijkcoaches een blijvend punt van aandacht. Zo is er behoefte aan meer samenhang in hoe regie wordt gevoerd en wanneer casuïstiek wordt afgesloten.

De gemeente Enschede en de SMD merken op dat de wijkcoaches nog onvoldoende toekomen aan preventief werken, onder meer omdat het ontbreekt aan sterke voorliggende voorzieningen in de wijken. Ook aan het gezamenlijk met partners ontwikkelen van dergelijke voorzieningen komen wijkteams nog onvoldoende toe. Wel lopen er in verschillende wijken pilots. Opgemerkt wordt dat zowel bij beleidsmedewerkers van de gemeente als bij wijkcoaches van de wijkteams onvoldoende beeld bestaat bij wat er aan voorliggende voorzieningen mogelijk en nodig is. In gebiedstafels wordt besproken welke voorzieningen er ontwikkeld moeten worden.



Pilot city deal inclusieve stad

Bij hulp aan mensen met problemen op meerdere levensdomeinen komen vaak meerdere wetten kijken. In de city deal inclusieve stad is gezocht naar mogelijkheden om mensen beter te kunnen helpen, tegen gelijkblijvende of lagere budgetten. In de gemeente Enschede was de wijk Pathmos-Stadsveld een pilotwijk. Ontschotten van de budgetten, meer handelingsvrijheid en verdere professionalisering van wijkteams waren belangrijke ingrediënten van de gehanteerde aanpak. Dit bleek te leiden tot betere maatwerkoplossingen, hoge cliënttevredenheid, een verhoogd kostenbewustzijn van wijkcoaches en constructieve samenwerkingsrelaties met partners. Daarmee biedt de city deal inclusieve stad belangrijke aanknopingspunten voor doorontwikkeling van de wijkgerichte aanpak en de wijkteams in de gemeente Enschede (Doen wat nodig is voor inwoners, 2017).

Ook aan het zelf bieden van lichte, kortdurende ondersteuning komen de wijkcoaches onvoldoende toe. De verwachting is dat als wijkcoaches hier zelf meer invulling aan geven, minder inzet van voorzieningen uit de tweede lijn nodig is. Tegelijk wordt aangegeven dat het ontbreekt aan een business case op dit punt en dat deze ontwikkeld moet worden (lees: wat levert inzet van zorg en ondersteuning door wijkcoaches op aan besparing aan tweedelijns hulpverlening). De SMD geeft aan dat in andere gemeenten soms wordt gekozen voor meer specifieke expertise in wijkteams (zoals gedragswetenschappers), waardoor het mogelijk is als wijkteam meer zelf lichte, kortdurende ondersteuning te bieden.

Het is voor de gemeente en de SMD een voortdurende zoektocht om voldoende ruimte en tijd te vinden voor de benodigde ontwikkelingen, gegeven de hoge werkdruk van de wijkcoaches. Dit vraagt om focus en

prioriteitstelling. Uit een onderzoek van Kennispunt Twente komt naar voren dat de samenwerking tussen de gemeente Enschede en de SMD geen belemmering vormt voor doorontwikkeling van de wijkteams.

Door de gemeente Enschede wordt opgemerkt dat men de afgelopen jaren een forse inspanning heeft moeten leveren richting een aantal aanbieders in verband met problemen in de bedrijfsvoering en met de financiën. "Hierdoor is veel energie gaan zitten in de stelseltransitie, energie die anders had kunnen worden besteed aan inhoudelijke doorontwikkeling". Ook wordt aangegeven dat de gemeente meer ambitie, initiatieven, samenwerking en slagkracht van de aanbieders had verwacht als het gaat om de transformatie van de jeugdhulp.

3.2 Perspectief partners

Aanbieders van tweedelijns jeugdhulp merken op dat de lijnen tussen de wijkcoaches en de aanbieders steeds korter worden en dat men elkaar steeds beter weet te vinden. Wijkcoaches zijn steeds beter in staat specifieke expertise van aanbieders in te schakelen als dat nodig is, ook als het gaat om het verhelderen van zorg- en ondersteuningsbehoeften van gezinnen. Volgens de aanbieders moet de drempel voor het kunnen raadplegen van een professional laag zijn.

Partners constateren dat sprake is van verschillen in de kwaliteit van de wijkcoaches en dat dit voor de gemeente en de SMD een blijvend punt van aandacht is. Met name als het gaat om het formuleren van doelen en het maken van een goede inschatting welke zwaarte aan tweedelijns jeugdhulp nodig is, is verbetering mogelijk en nodig. Een aanbieder geeft aan soms te maken te hebben met te zware doorverwijzingen. Andere aanbieders merken juist op dat de jeugdigen soms te laat

1

2

3

4

5



worden doorverwezen, of naar te lichte vormen van hulpverlening, waardoor de problemen onnodig escaleren. Doordat het verloop onder wijkcoaches relatief hoog is, staat de continuïteit van de werkrelaties volgens de aanbieders onder druk, terwijl goede afstemming en samenwerking, zowel in de fase van vraagverheldering en planvorming, als ook in de fase van hulpverlening en regievoering, cruciaal is.

Praktijkondersteuners Jeugd-GGZ (POH-ers Jeugd-GGZ)

Verschillende huisartsen in de gemeente Enschede hebben een POH-er Jeugd-GGZ. De POH-ers bieden lichte, kortdurende ondersteuning aan jeugdigen. Als sprake is van brede gezinsproblematiek, kunnen POH-ers gemakkelijk aansluiten bij een multidisciplinair overleg dat wordt georganiseerd door een wijkcoach, zodat hulpverlening goed kan worden afgestemd. De huisarts met een POH-er Jeugd-GGZ die we spraken in het kader van deze evaluatiestudie was zeer tevreden over deze samenwerking en ook over de beperkte registratiedruk.

Huisartsen zonder een POH-er Jeugd-GGZ zijn meer afhankelijk van wijkteams dan huisartsen met POH-er Jeugd-GGZ, omdat zij meer doorgeleiden naar de wijkcoaches voor vraagverheldering en hulp. De huisarts zonder POH-er Jeugd-GGZ die we spraken in het kader van deze evaluatiestudie gaf aan naar wijkcoaches te verwijzen bij lichte problematiek, of bij vermoedens van multiproblematiek. Bij zware problematiek wordt rechtstreeks doorverwezen naar een aanbieder van tweedelijns jeugdhulp, veelal de Jeugd-GGZ. Vooral de terugkoppeling van de wijkcoaches en aanbieders na een verwijzing behoeft volgens de huisarts nadrukkelijk verbetering. Voor deelname aan multidisciplinaire overleggen heeft de huisarts zeer beperkt tijd.

1

2

3

4

5

Wijkteams hebben volgens aanbieders nog onvoldoende scherp welke lichte, kortdurende ondersteuning wijkcoaches zelf kunnen en moeten bieden. Hoe duidelijker dit is, hoe beter 'het continuüm van meekijken, deels overnemen, alles overnemen' volgens aanbieders kan worden ingevuld. Het is volgens aanbieders belangrijk dat de gemeente op dit punt voortvarend te werk gaat. Ze merken op soms werkzaamheden uit te voeren, waarvoor zij 'te duur' zijn. Dit betreft dan vooral de invulling van de regiefunctie. Om goed invulling te kunnen geven aan processen van op- en afschaling is het volgens aanbieders cruciaal dat wijkcoaches vanuit hun regierol betrokken zijn en blijven op de voortgang van het hulpverleningsproces, vooral bij zware, complexe problematiek. Zoals in situaties waarin de veiligheid van kinderen of jongeren in het geding is. Dit geldt ook als de jeugdhulp wordt ingezet via verwijsbevoegde derden, zoals (huis- en jeugd)artsen, kinderrechtters en gecertificeerde instellingen.

Aanbieders geven aan dat het werken met wijkteams in eerste instantie leidt tot extra uitgaven, omdat wijkcoaches 'dichter op de wijk zitten' en beter en meer problematiek kunnen signaleren. Een kanttekening die aanbieders plaatsen is dat de wijkcoaches steeds strakker sturen op het budget, als gevolg van de financiële tekorten. Hierbij ontstaat volgens aanbieders het risico dat de financiën leidend worden en niet de inhoud van de zorg en ondersteuning. Ook de snelheid van het toewijzen en het beschikken is volgens aanbieders een blijvend aandachtspunt.

De perspectieven van de gemeente en de partners komen overeen met de uitkomsten van de evaluatie van de jeugdwet, maar bijvoorbeeld ook met de bevindingen van de nationale ombudsman naar knelpunten die burgers ervaren als zij een beroep doen op de overheid.



Onderwijs-jeugdhulp-arrangementen (OJA's)

Veel kinderen en jongeren op het speciaal onderwijs ontvangen een vorm van jeugdhulp. De gemeente Enschede wil de aansluiting tussen het onderwijs en de jeugdhulp verder verbeteren, met name op de zorgintensieve scholen. De komende jaren kan op een aantal scholen voor speciaal onderwijs jeugdhulp worden ingezet, zonder dat daar de toestemming van een wijkcoach voor nodig is. Per school wordt één jeugdhulpaanbieder verantwoordelijk voor totale inzet van jeugdhulp, binnen vooraf vastgestelde financiële kaders (een vorm van populatie-financiering). Deze hoofdaannemer maakt, indien nodig en gewenst, gebruik van onderaannemers, waarmee ook de keuzevrijheid van de hulpvragers is gegarandeerd.

De aanbieders juichen deze ontwikkeling naar onderwijs-jeugdhulp-arrangementen toe, omdat dit een prikkel en de flexibiliteit creëert "om te doen wat nodig is". Het inzetten van jeugdhulp zonder tussenkomst van een wijkcoach levert volgens aanbieders doelmatigheidswinst op. Wijkcoaches worden wel betrokken bij gezinnen in het geval van multi-problematiek. De aanbieders geven aan dat de realisatie van onderwijs-jeugdhulp-arrangementen een gezamenlijk ontwikkelproces vraagt, met een goede verdeling van de (financiële) risico's tussen de gemeente, het onderwijs en de aanbieders van jeugdhulp.

Resumerend

- Wijkteams zijn goed in staat gebleken hulpvragen van inwoners te beantwoorden, er zijn nauwelijks wachtlijsten en er waren geen grote excessen, daarmee is de zachte landing van de stelselwijziging gerealiseerd;
- De wijkcoaches zijn steeds beter in staat expertise van aanbieders in te schakelen als dat nodig is, ook als het gaat om het verhelderen van zorg- en ondersteuningsbehoeften;
- Vooral als het gaat om het formuleren van doelen en het inschatten wanneer welke zwaarte aan tweedelijns jeugdhulp nodig is door wijkcoaches, is verbetering mogelijk en nodig;
- De druk op de wijkteams is onverminderd groot, wijkcoaches komen nog onvoldoende toe aan preventief werken en aan het zelf bieden van lichte, kortdurende ondersteuning;
- In verschillende pilots wordt gewerkt aan de doorontwikkeling van algemene voorzieningen en aan het ontschot werken bij hulp aan mensen met problemen op meerdere levensdomeinen, in gebiedstafels wordt besproken welke algemene voorzieningen ontwikkeld moeten worden.

1

2

3

4

5



4. Inzet jeugdhulp

Dit hoofdstuk gaat in op de inzet van tweedelijns jeugdhulp. Eerst bespreken we het gebruik van jeugdhulp en de ontstane financiële tekorten. Vervolgens gaan we in op de oorzaken en op mogelijke maatregelen en ontwikkelingen.

4.1 Gebruik en uitgaven jeugdhulp

Bij de decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten is door het Rijk een jaarlijks oplopende korting doorgevoerd op het budget dat de gemeenten kregen. Vanaf 2015 hebben gemeenten invulling gegeven aan hun nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Gemeenten hebben wijkteams opgezet, contracten afgesloten met aanbieders van zorg en ondersteuning, geïnvesteerd in de samenwerkingsrelaties met tal van maatschappelijke partners, et cetera.

Uit de tussenevaluatie van de jeugdwet blijkt dat landelijk nog geen sprake is van een verminderd financieel beroep op de tweedelijns jeugdhulp. Dit geldt ook voor de gemeente Enschede. Het aantal unieke cliënten met voorzieningen lijkt in 2017 weliswaar te stabiliseren, maar de financiële tekorten nemen toe. De afgelopen jaren heeft de gemeente Enschede meerdere malen prognoses moeten bijstellen. Een belangrijke oorzaak van deze bijstellingen is gelegen in het feit dat verwijzingen van verwijsbevoegde derden en declaraties van aanbieders van zorg en ondersteuning met (forse) vertraging bij de gemeente binnenkomen (na-ijleffect). Hierdoor is de gemeente nog onvoldoende 'in control' als het gaat om de verwachte uitgaven op het gebied van

jeugdhulp. De gemeente Enschede heeft doorlopend gecommuniceerd met de gemeenteraad over (het oplopen van) de financiële tekorten.

Gebruik jeugdhulp

Uit gegevens van Kennispunt Twente blijkt dat het aantal jeugdigen in de gemeente Enschede dat in 2017 een vorm van tweedelijns jeugdhulp ontving vergelijkbaar is met 2016 (tabel 1). De verhouding meisjes - jongens is ongeveer 40% - 60%. Circa 55% is jonger dan 12 jaar en 45% is ouder dan 12 jaar.

Leeftijd	2016	2017
0 t/m 3 jaar	304	316
4 t/m 11 jaar	1816	1730
12 t/m 17 jaar	1546	1469
18 en ouder	210	238
Totaal	3878	3753

Tabel 1: Aantal jeugdigen met jeugdhulp naar leeftijdscategorie.

Het percentage jeugdigen in de gemeente Enschede dat een vorm van tweedelijns jeugdhulp ontvangt was in 2016 hoger dan het regionale en landelijke gemiddelde, namelijk 12,9% ten opzichte van respectievelijk 11,0% en 11,1%. In 2017 was het percentage jeugdigen met jeugdhulp in de gemeente Enschede licht gedaald, naar 12,6%. Het regionale percentage daalde in 2017 naar 10,7%. Het landelijke percentage voor 2017 was bij het verschijnen van deze rapportage nog niet beschikbaar (figuur 1).

1

2

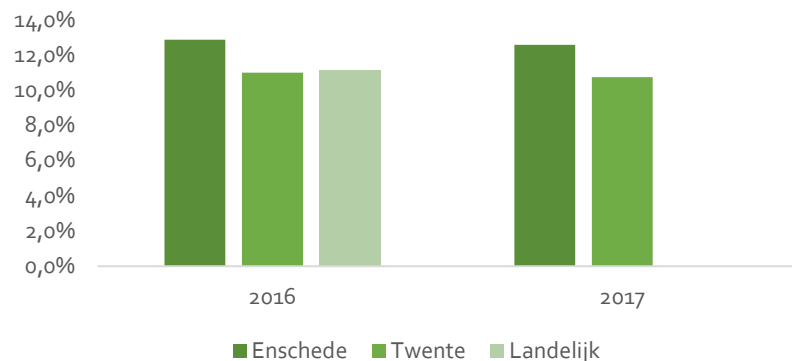
3

4

5



Percentage jeugdigen met jeugdhulp (18-)



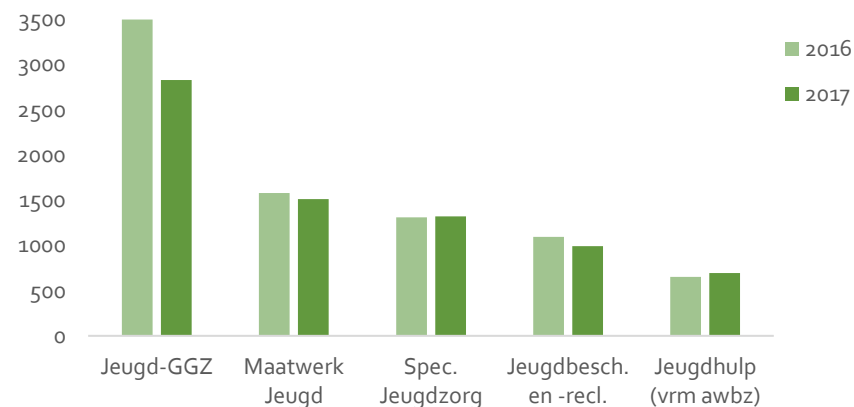
Figuur 1: percentage jeugdigen met jeugdhulp (18-)

In figuur 2 is weergegeven hoeveel jeugdhulpvoorzieningen zijn ingezet in 2016 en 2017, uitgesplitst naar categorieën tweedelijns jeugdhulp die zijn gehanteerd bij de inkoop van jeugdhulp in 2015². Aanvullend op de in figuur 2 weergegeven aantallen is in 2016 en 2017 respectievelijk 27 en 35 keer een traject ingezet vanuit de JeugdzorgPlus. In 2016 is 21 keer een traject ingezet vanuit de landelijk gecontracteerde jeugdhulp³, in 2017 was dat 16 keer.

In totaal is in 2016 8.183 keer een jeugdhulpvoorziening ingezet en in 2017 7.401 keer, waar respectievelijk 3.878 en 3.753 jeugdigen gebruik van maakten (tabel 1). In ongeveer de helft van de gevallen maakten jeugdigen dus gebruik van meerdere voorzieningen (figuur 3).

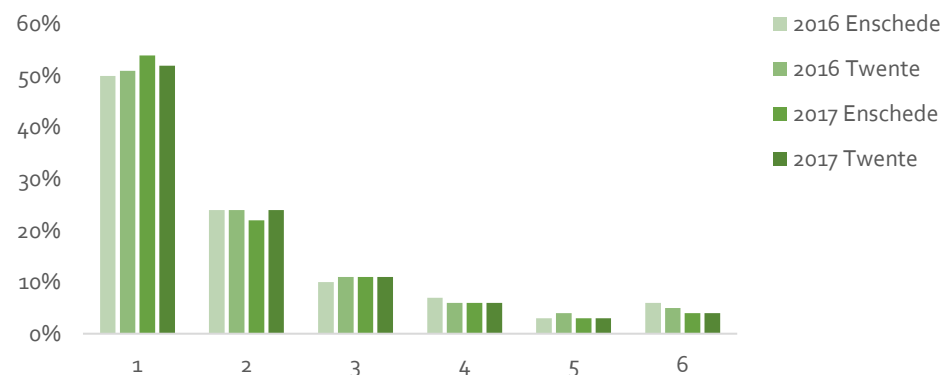
² Naar verwachting zal het aantal jeugdhulptrajecten in de Jeugd-GGZ dat in 2017 is ingezet nog stijgen, als gevolg van het eerder genoemde na-ijleffect.

Aantal voorzieningen naar type jeugdhulp



Figuur 2: aantal voorzieningen, naar type jeugdhulp.

Aantal voorzieningen per jeugdige



Figuur 3: aantal verschillende trajecten per jeugdige in 2016 en 2017.

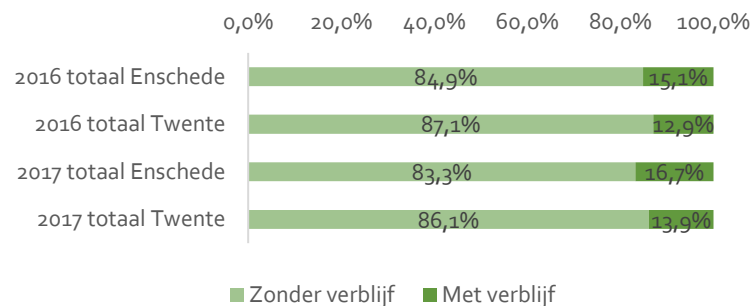
³ Dit betreft zeer gespecialiseerde en weinig voorkomende vormen van jeugdhulp, zoals de gesloten opname van tienermoeders, de behandeling bij eetstoornissen, de begeleiding van zintuiglijk gehandicapten, et cetera (zie: www.vng.nl/inkoopjeugdzorg).

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5



Verreweg de meeste voorzieningen betroffen een ambulante vorm van jeugdhulp. Het percentage verblijf ligt in de gemeente Enschede hoger dan het regionale gemiddelde, namelijk 16,7% ten opzichte van 13,9% in 2017 (figuur 4). Ten opzichte van 2016 zijn deze percentages licht gestegen. Het aandeel pleegzorg in de jeugdhulp met verblijf ligt in de gemeente Enschede hoger dan het regionaal gemiddelde, namelijk 37,6% ten opzichte van 34,6% in 2017.

Jeugdhulp met en zonder verblijf



1 *Figuur 4: verhouding jeugdhulp met en zonder verblijf in 2016 en 2017.*

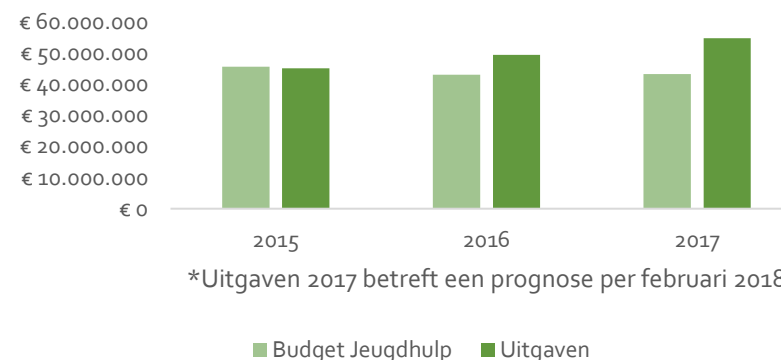
2 De verwijzingen naar de tweedelijns jeugdhulp vinden op verschillende manieren plaats, namelijk via de wijkteams (circa 47% van de uitgaven), (jeugd)artsen, (huis)artsen (ongeveer 13% van de uitgaven) en verwijzers uit de justitiële keten (kinderrechter en gecertificeerde instellingen, circa 39% van de uitgaven). Een klein deel van de jongeren ontvangt een verwijzing van een school voor dyslexie (ongeveer 1%). Van de totale uitgaven op het gebied van jeugdhulp in de gemeente Enschede loopt dus 53%, via verwijsbevoegde derden (Dilemmadocument maatregelen tekorten jeugdhulp, 2017). In Enschede leveren 15 aanbieders ongeveer

80% van de jeugdhulp. In 2017 is circa 5% van de jeugdhulp afgenomen via een persoonsgebonden budget ofwel een pgb (Dilemmadocument maatregelen tekorten jeugdhulp, 2017).

Uitgaven jeugdhulp

In figuur 5 zijn de budgetten voor de jeugdhulp voor 2015, 2016 en 2017 afgezet tegen uitgaven in deze jaren.

Begroting en uitgaven Jeugdhulp*



5 *Figuur 5: begroting en uitgaven jeugdhulp.*

De financiële tekorten op het gebied van jeugdhulp nemen dus fors toe. Dit geldt niet alleen voor de gemeente Enschede, maar ook voor veel andere gemeenten en regio's, zoals onder meer blijkt uit de evaluatie van de jeugdwet en uit de landelijke berichtgeving. Zo kampen ook gemeenten als Groningen, Tilburg en Eindhoven met grote tekorten. In tabel 2 is een overzicht opgenomen van de financiële tekorten op het gebied van jeugdhulp in 2016 en 2017 bij gemeenten in de regio. In 2016 bedroeg het financiële tekort in de regio Twente ruim € 11 miljoen en in 2017 ruim € 31 miljoen.



Gemeente	Tekort 2016	Tekort 2017
Almelo	€ 3.20	€ 4.60
Borne	€ 0.68	€ 2.80
Dinkelland	€ +1.12	€ +0.22
Enschede	€ 6.63	€ 12.48
Haaksbergen	€ --	€ --
Hellendoorn	€ +0.87	€ 0.07
Hengelo	€ 2.76	€ 5.30
Hof van Twente	€ --	€ --
Losser	€ 0.38	€ 1.59
Oldenzaal	€ +1.47	€ 0.23
Rijssen-Holten	€ 0.39	€ 0.71
Tubbergen	€ +1.15	€ 0.62
Twenterand	€ 1.52	€ 3.30
Wierden	€ 0.15	€ 0.38

Tabel 2: Financiële tekorten jeugdhulp 2016 en 2017 (in miljoenen euro's), voorlopige cijfers OZJT voorjaar 2018 (de gemeenten Haaksbergen en Hof van Twente hebben geen cijfers aangeleverd).

De oplopende financiële tekorten in de gemeente Enschede vragen om een grondige analyse van onderliggende oorzaken. Daarbij spelen een groot aantal mogelijke factoren, zoals:

- Het gevolg van correcties op en eventuele perverse prikkels binnen het verdeelmodel;
- Het gevolg van het wegvallen van additionele financieringen, zoals bijvoorbeeld voorheen werd geboden door provincies;
- Het gevolg van waterbedeffecten binnen het jeugdhulpstelsel (een vermindering van het aanbod en gebruik van bepaalde vormen van jeugdhulp leidt tot stijging van andere jeugdhulpvormen);
- Het gevolg van knelpunten in de keten van de jeugdhulp (instroom, doorstroom, uitstroom), waardoor de keten stopt en processen van op- en schalen niet optimaal verlopen;
- Het gevolg van het marktgedrag van aanbieders van jeugdhulp, als reactie op tussentijdse veranderingen in de tarifiering;
- Het gevolg van knelpunten rondom specifieke doelgroepen, zoals kinderen die moeilijk toegang krijgen tot de Wlz, jongeren met een licht verstandelijke beperking die vallen tussen de Jeugdwet, Wlz en Wmo, jongeren van 18 jaar en ouder die een vorm van verlengde jeugdhulp krijgen, et cetera.

De gemeente Enschede voert doorlopend analyses uit om meer inzicht te krijgen in deze factoren. Daarnaast bespreken gemeenten samen op landelijk niveau (VNG) met het rijk om meer duidelijkheid te krijgen over de achtergronden van de financiële tekorten en over de te nemen maatregelen.

4.2 Maatregelen jeugdhulp

In de zomernota en programmabegroting heeft de gemeente Enschede maatregelen voorgesteld om de transformatie te versnellen en daarmee dekking te genereren voor de financiële opgaven in het sociaal domein, daarbij rekening houdend met 'laaghangend fruit' (Dilemmadocument maatregelen tekorten jeugdhulp, 2017). Het betreft onder meer:

1

2

3

4

5



- Het scheiden van wonen en zorg;
- Het versterken van algemene voorzieningen;
- Het versterken van de inzet van de wijkteams (zie ook hoofdstuk 3 van deze rapportage);
- Het inzetten op verbeteren van het kostenbewustzijn bij externe verwijzers;
- Het sturen op kwaliteit van aanbieders van zorg en ondersteuning;
- Het getransformeerd inkopen van tweedelijns jeugdhulp;
- Het doorvoeren van kosteneffectieve beleidsaanpassingen, zoals:
 - Het kritisch tegen het licht houden van de verlengde jeugdhulp en het anders invullen en bekostigen van de benodigde zorg en ondersteuning van jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar;
 - Het realiseren van onderwijs-jeugdhulp-arrangementen (OJA's), waarbij de jeugdhulp in samenwerking met scholen plaatsvindt;
 - Het optimaliseren van de zorg en ondersteuning voor jongeren in de overgang 18-/18+ door Social Impact Bonds.

1
2
3
4
5

Ook zijn er optionele maatregelen uitgewerkt, zoals het laten ontstaan van wachtlijsten, het hanteren van budgetplafonds bij aanbieders, het doorvoeren van bezuinigingen bij de wijkteams, het eenzijdig verlagen van tarieven van aanbieders, et cetera. Voor veel van deze maatregelen geldt dat ze op gespannen voet staan met de jeugdwet en met kaders en uitgangspunten zoals die door raad van de gemeente Enschede zijn vastgesteld.

Ook de aanbieders van zorg en ondersteuning maken zich zorgen over de toereikendheid van het budget. Zij herkennen de worsteling tussen het doorvoeren van bezuinigen en het investeren in innovatie om tot transformatie van de jeugdhulp te komen. Aanbieders benoemen dat zij

bij de decentralisatie van de jeugdhulp in 2015 geconfronteerd werden met een initiële korting van circa 10% en dat in de daaropvolgende jaren geen indexatie heeft plaatsgevonden van de gehanteerde tarieven. Ook geven aanbieders aan dat ze te maken hebben met een stijging van de administratieve lasten en dat het proces van indienen en uitbetalen van facturen beter kan en moet.

De aanbieders geven op dat de betaalbaarheid van de hulpverlening onder druk staat. Volgens aanbieders moet er voor worden gewaakt dat benodigde deskundigheid om in te kunnen spelen op zware zorg- en ondersteuningsbehoeften beschikbaar blijft en dat recht moet worden gedaan aan de diversiteit in hulpvragen en daarmee aan de specifieke expertise van aanbieders. Aanbieders geven ook aan dat de gesprekken met gemeenten over de in te zetten hulp bij jeugdigen en opvoeders in toenemende mate gaan over beschikbare budgetten. Zij merken op dat het cruciaal is om vanuit een visie op het jeugdhulpstelsel te blijven handelen en dat dit vraagt om een inhoudelijke dialoog, niet alleen op casusniveau, maar vooral ook als het gaat om doorontwikkeling van het regionale en lokale zorglandschap. Dit vraagt volgens de aanbieders om een zorgvuldig uitgelijnd proces, lokaal en regionaal.

De gemeente Enschede heeft in 2017 met enkele belangrijke partners, waaronder aanbieders van jeugdhulp, doorgesproken over de gewenste en noodzakelijke doorontwikkeling van het zorglandschap. Daarbij zijn concrete werkafspraken gemaakt, bijvoorbeeld als het gaat om het vormgeven aan voorliggende voorzieningen, het terugbrengen van intramurale voorzieningen naar gezinsvervangende plekken in wijken, het versterken van de consultatiefunctie van aanbieders, het samen oppakken van scholingsopgaven en het organiseren van proeftuinen.



Als het gaat om de inkoop voor 2019 geldt het uitgangspunt dat wordt gewerkt met reële tarieven. Met aanbieders van zorg en ondersteuning worden in het kader van deze nieuwe inkoop gesprekken gevoerd over gewenste en noodzakelijke ontwikkelingen. Daarbij is de verwachting dat de transformatie van tweedelijns jeugdhulp een sterke impuls krijgt als gevolg van de nieuwe wijze van contracteren en bekostigen.

Resumerend

- Het percentage jeugdigen en opvoeders met tweedelijns jeugdhulp daalde licht in 2017, maar ligt boven het regionaal gemiddelde;
- Het percentage jeugdhulp met verblijf ligt boven het regionaal gemiddelde, dit geldt ook voor het aandeel pleegzorg in verblijf;
- In ongeveer de helft van de gevallen maken jeugdigen en opvoeders gebruik van meerdere jeugdhulpvoorzieningen;
- Circa 47% van de uitgaven op het gebied van tweedelijns jeugdhulp verloopt via de wijkteams, 53% via verwijzbevoegde derden, waar de gemeente geen directe invloed op heeft;
- De financiële tekorten op het gebied van jeugdhulp nemen toe doordat budgetten afnemen en uitgaven stijgen, dit doet zich niet alleen in Enschede voor, maar is een regionaal en landelijk beeld;
- Lokaal, regionaal en landelijk worden analyses uitgevoerd naar oorzaken en naar mogelijke oplossingsrichtingen, met aanbieders wordt gesproken over de gewenste en noodzakelijke ontwikkeling van het zorglandschap.

1

2

3

4

5

Voordat we onze bevindingen samenvatten en conclusies trekken, geven we onderstaand eerst de belangrijkste uitkomsten uit de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet weer. Ook beschrijven we de actielijnen uit het landelijke programma zorg voor de jeugd.



Bevindingen landelijke tussenevaluatie jeugdwet

De jeugdwet is vanaf 1 januari 2015 van kracht. De afgelopen periode is een tussenevaluatie uitgevoerd naar de invoering van de jeugdwet. De uitkomsten zijn dit voorjaar gepresenteerd. Hieronder vatten we de belangrijkste bevindingen kernachtig samen.

De jeugdwet kent twee typen doelstellingen, namelijk het bieden van waarborgen (3) en het realiseren van transformatiedoelen (3). Uit de tussenevaluatie blijkt onder meer het volgende:

Waarborg 1: de jeugdhulpplicht voor gemeenten. Voor ouders is niet altijd duidelijk waar zij terecht kunnen voor jeugdhulp. Gemeenten zijn over het algemeen van mening dat er voldoende toegankelijke jeugdhulp beschikbaar is. Aanbieders zijn kritisch over de expertise en kwaliteit van de lokale toegangen van gemeenten. Vooral in het gedwongen kader lukt het niet altijd tijdig passende jeugdhulp te realiseren.

Waarborg 2: kwaliteit van de jeugdhulp. Ouders zijn vaak positief over de kwaliteit van de jeugdhulp. Gemeenten zijn over het algemeen positief over de kwaliteit van lokale toegangen en van de jeugdhulp. Aanbieders zijn hierover kritischer. Door aanbieders en gemeenten worden soms professionals ingezet die (nog) niet geregistreerd zijn in kwaliteitsregisters. Gemeenten zoeken naar passende indicatoren en instrumentarium voor goede kwaliteitsbeheersing. De certificering van gecertificeerde instellingen is kwetsbaar, waarbij consequenties groot zijn als een instelling het certificaat verliest.

Waarborg 3: rechtswaarborgen voor betrokkenen. Het lukt gemeenten nog onvoldoende om jeugdigen en opvoeders bij de ontwikkeling van jeugdbeleid te betrekken. Ook is sprake van privacyvraagstukken. De uitoefening van drang en dwang bij veiligheidsproblematiek kan en moet beter. Van mogelijkheden voor bezwaar en beroep wordt door jeugdigen en opvoeders beperkt gebruik gemaakt.

Transformatiedoel 1: juiste jeugdhulp op maat, minder dure jeugdhulp. Het beroep op de gespecialiseerde jeugdhulp neemt (nog) niet af. Er wordt nog niet op grote schaal inzet op preventie. Wel wordt steeds meer beroep gedaan op de eigen kracht van jeugdigen en opvoeders.

Transformatiedoel 2: meer samenhang in jeugdhulp. De mogelijkheden voor continuering van jeugdhulp voor jongeren vanaf hun achttiende worden onvoldoende benut. Regievoering bij complexe meervoudige problematiek kan beter. Gemeenten werken nog beperkt domein-overstijgend. Gemeenten en aanbieders en ook aanbieders onderling werken steeds meer samen.

Transformatiedoel 3: meer ruimte voor professionals. De vrijheid die de jeugdwet biedt leidt tot een grote diversiteit in contractvormen en verantwoordingskaders. Dit leidt tot een toename in administratieve lasten. Daarmee lukt het nog onvoldoende om invulling te geven aan dit transformatiedoel.

Meer informatie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/30/rapport-eerste-evaluatie-jeugdwet>

1

2

3

4

5



Landelijk actieprogramma zorg voor jeugd

In het actieprogramma, dat mede is opgesteld naar aanleiding van de tussenevaluatie van de jeugdwet, zijn actielijnen geformuleerd die de zorg voor jeugd verder moeten verbeteren. De kerngedachte is dat de transformatie van de jeugdhulp zich vooral moet richten op de leefwereld van jeugdigen en opvoeders en minder op het jeugdstelsel als zodanig. Per actielijn is uitgewerkt waarop ingezet wordt.

Actielijn 1: Betere toegang tot jeugdhulp, door onder meer: het verder verbeteren van informatievoorziening aan jeugdigen en opvoeders over de jeugdhulp, betere (kwaliteit van de) toegang tot de jeugdhulp en betere samenwerking tussen betrokken organisaties.

Actielijn 2: meer kinderen zo thuis mogelijk laten opgroeien, door onder meer: het versterken van preventie, het versterken opvang in pleeggezinnen, het tot een minimum beperken van overplaatsingen van kinderen en verkorten van de duur in/ bevorderen van de uitstroom uit gesloten instellingen.

Actielijn 3: alle kinderen de kans geven zich te ontwikkelen, door onder meer: het realiseren van onderwijs-jeugdhulp-arrangementen en het verder versterken van cliëntondersteuning.

Actielijn 4: kwetsbare jongeren beter helpen om zelfstandig te worden, door onder meer: een betere begeleiding bij de overgang 18 -/+, het wegnemen van knelpunten en versoepelen van overgangen in de zorg (van Jeugdwet naar Wmo, Zvw en Wlz) en het beter benutten van mogelijkheden van verlengde jeugdhulp.

Actielijn 5: jeugdigen beter beschermen bij gevaar in hun ontwikkeling, door onder meer: betere samenwerking in keten jeugdbescherming, eerder en effectiever ingrijpen, jeugdigen en ouders beter betrekken bij beslissingen en het beschikbaar hebben en het tijdig inzetten van jeugdhulp uit het gedwongen kader.

Actielijn 6: investeren in vakmanschap, door onder meer: een lerende omgeving realiseren, inzetten op verbreding en verdieping van de deskundigheid in lokale toegangen en het aanpakken van regeldruk.

Meer informatie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

1

2

3

4

5



5. Conclusies

In dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste bevindingen uit deze evaluatiestudie samen. De bevindingen duiden we in het licht van de uitkomsten van de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet en het landelijke actieprogramma zorg voor jeugd.

Sinds 2015 is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar de gemeenten. De implementatie van de jeugdwet kent twee in elkaar overlopende fasen: de transitiefase en de transformatiefase. In de transitiefase staat het bieden van waarborgen centraal, terwijl het in de transformatiefase draait om het realiseren van gewenste en benodigde veranderingen, namelijk: meer hulp op maat, meer ruimte voor professionals, meer samenhang in de hulpverlening en minder dure gespecialiseerde hulp.

Transitiefase

De gemeente Enschede is de afgelopen jaren goed in staat gebleken om de hulpvragen van jeugdigen en opvoeders te beantwoorden. Er waren nauwelijks wachtlijsten en ook hebben zich geen excessen voorgedaan. Jeugdigen en opvoeders lijken de weg naar jeugdhulp goed te kunnen vinden, via wijkteams en/of via verwijsbevoegde derden. Wijkcoaches kunnen problemen sneller en beter signaleren, als gevolg van contacten die zij hebben opgebouwd met partners in wijken. Ook hebben geen instellingen de deuren hoeven sluiten. Kortom, de gewenste zachte landing van de stelselwijziging is gefaciliteerd en de continuïteit van de hulpverlening is gewaarborgd. Het beeld dat hieruit naar voren komt sluit aan bij de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet, waaruit blijkt

1

2

3

4

5

dat gemeenten over het algemeen goed in staat zijn gebleken invulling te geven aan hun jeugdhulpplicht (waarborg 1).

Transformatiefase

Tegelijkertijd blijkt dat de transformatie van de jeugdhulp grotendeels nog vorm moet krijgen. In de gemeente Enschede gaat het daarbij om investeringen in preventie en voorliggende voorzieningen, maar ook om verdere doorontwikkeling van de wijkteams. Vooral de invulling van de ambulante ondersteuning die de wijkteams zelf kunnen bieden en het maken van goede inschattingen welke zwaarte aan jeugdhulp nodig is behoeft een impuls om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de geformuleerde ambities en doelen. Ook dit komt overeen met het beeld uit de landelijke tussenevaluatie van de jeugdwet, waarin wordt gesteld dat de kwaliteit van de lokale toegangen verbetering behoeft (waarborg 2, transformatiedoel 2) en dat preventie en voorliggende voorzieningen verder moeten worden versterkt (transformatiedoel 1).

Bij de contractering van aanbieders van gespecialiseerde jeugdhulp in de Regio Twente is er in 2015 voor gekozen de inkoop vorm te geven volgens de oude schotten. Dit heeft niet bijgedragen aan het verwerken van de domein-overstijgende samenwerking en aan de transformatie van de tweedelijns jeugdhulp. De tussenevaluatie van de jeugdwet laat een vergelijkbaar beeld zien (transformatiedoel 2). De wijze waarop de jeugdhulp vanaf 2019 wordt ingekocht, waarbij de huidige diversiteit in bekostigingswijzen wordt losgelaten en waarbij de gemeenten het WAT bepalen en de aanbieders het HOE, biedt een kans om daadwerkelijk integraal en ontschot (getransformeerd) te gaan werken. Zowel binnen het jeugdhulp-domein als tussen de Jeugdwet en de Wmo. Aanbieders krijgen bovendien meer vrijheid om aan te sluiten bij de behoeften van



jeugdigen en opvoeders (transformatiedoel 3). Administratieve lastenreductie is een belangrijk aandachtspunt bij de invoering van de nieuwe manier van contracteren en bekostigen.

De afgelopen jaren wordt de gemeente Enschede geconfronteerd met oplopende financiële tekorten op het gebied van jeugdhulp. Daarbij is sprake van een veelheid van oorzaken. De gemeente Enschede heeft ervoor gekozen het jeugdhulpstelsel laagdrempelig in te richten, terwijl nog beperkt invulling wordt gegeven aan activiteiten op het gebied van preventie, voorliggende voorzieningen en ambulante ondersteuning door wijkteams. Het percentage jeugdigen en opvoeders dat een vorm van tweedelijns jeugdhulp ontvangt neemt dan ook nauwelijks af en is bovendien hoger dan het regionale en landelijke gemiddelde. Dit geldt ook voor het percentage jeugdhulp met verblijf. Er is dus geen sprake van een verminderd financieel beroep op tweedelijns jeugdhulp, terwijl de budgetten wel teruglopen. Bovendien geldt dat ruim de helft van de uitgaven via verwijsbevoegde derden verloopt, waar de gemeente geen directe invloed op heeft. De decentralisatie van de jeugdhulp naar de gemeenten, de budgettaire kortingen die daarmee gepaard gaan, het nog op gang moeten komen van de transformatie en de eigenstandige rol van de verwijsbevoegde derden staan daarmee op gespannen voet met elkaar. De toename van de financiële tekorten is een probleem dat zich niet alleen in de gemeente Enschede, maar regionaal en landelijke voordoet, zoals blijkt uit de tussenevaluatie van de jeugdwet en uit landelijke berichtgeving (transformatiedoel 1). Met het rijk wordt door- gesproken over de vraag in hoeverre deze problemen structureel zijn en zo ja, welke maatregelen mogelijk en noodzakelijk zijn. Er zijn geen eenvoudige oplossingen en ook is geen sprake van laaghangend fruit.

1

2

3

4

5

De ambities van de gemeente Enschede voor het sociaal domein en specifiek het jeugddomein zijn fors en de beoogde veranderingen kosten tijd. De afgelopen jaren heeft de zoektocht naar kansrijke vernieuwingen vooral plaatsgevonden in pilots, zoals in de city deal inclusieve stad en onderwijs-jeugdhulp-arrangementen. Het (b)lijkt goed mogelijk te zijn om kwetsbare burgers beter te ondersteunen tegen gelijke of lagere budgetten, door buiten bestaande paden te denken en te handelen.

De uitdaging voor de komende jaren is dat invulling wordt gegeven aan een lerende omgeving, waarbij de gemeente Enschede met inwoners en aanbieders van zorg en ondersteuning wegen vindt om de ambities van de jeugdwet verder vorm te geven (actielijn 6 uit het actieprogramma zorg voor jeugd). Dit vraagt een constructieve en vooral inhoudelijke dialoog tussen de gemeente, de SMD, jeugdhulpaanbieders en andere partners over wat in welke situatie passende zorg en ondersteuning is en wat de gezamenlijke ontwikkelopgaven zijn vanuit de leefwereld van jeugdigen en opvoeders (actielijn 2, 3, 4, 5). Daarnaast vraagt het om het borgen van goede ervaringen uit pilots in de reguliere werkwijzen van de wijkteams en van maatschappelijke partners (actielijn 1, 3, 6). Voorkomen moet worden dat de gewenste en noodzakelijke dialoog wordt gesmoord door de huidige budgettaire krapte. Maatregelen die worden genomen om financiële tekorten terug te dringen, moeten veeleer een bijdrage leveren aan het versnellen van de transformatie om dekking te generen voor de financiële opgave in het sociaal domein.

Het organiseren van een leeromgeving en een inhoudelijke dialoog is des te belangrijker, omdat de belangrijkste 'knop om aan te draaien' voor het beheersen van de uitgaven de toekenning van de jeugdhulp is.



Door verder te investeren in preventie en algemene voorzieningen, maar ook door het versterken van de deskundigheid van wijkcoaches en van de ambulante hulpverlening door de wijkcoaches, wordt het zowel voor de gemeentelijke toegang als de verwijzbevoegde derden beter mogelijk om de juiste jeugdhulp op maat te leveren en minder dure jeugdhulp in te zetten. Ook ligt het voor de hand in te zetten op het verbeteren van werkafspraken met de verwijzbevoegde derden (omdat de helft van de uitgaven op het gebied van jeugdhulp via hen verloopt) en op het gezamenlijk met aanbieders optimaliseren van processen van op- en afschaling. Dit geldt vooral voor gecertificeerde instellingen, omdat zij, in vergelijking met andere verwijzbevoegde derden, naar verhouding (lang)dur(ig)e jeugdhulp inzetten als gevolg van de complexiteit van problematiek waarmee deze organisaties te maken hebben.

1

2

3

4

5



Bijlage 1. Overzicht documenten

- Visienota Transformatie Jeugdzorg Twente (2012), Samen 14; (Regio Twente);
- Notitie Samenwerken aan Jeugdzorg in Twente (2013), Samen 14 (Regio Twente);
- Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2018 (2014), Gemeente Enschede;
- Tussenevaluatie jeugdhulpstelsel gemeente Enschede (2016), bureau HHM;
- Inrichting en sturing Jeugd en Wmo (2014), Gemeente Enschede;
- Koersdocument integrale inkoop Jeugd en Wmo (2017), Samen 14 (Regio Twente);
- Evaluatie jeugdwet, meer kwaliteit en minder zorgen (2018), ZonMW;
- Actieprogramma Zorg voor de Jeugd (2018), ministeries van VWS en V&J;
- Doen wat nodig is voor inwoners, ervaringen uit de city deal inclusieve stad (2017), Verwey Jonker;
- Project MCJO: van meten naar verbeteren (2017), Nederlands Jeugdinstituut en Stichting Alexander;
- Wat is jeugdhulp? Informatiebijeenkomst gemeenteraad (2017), gemeente Enschede;
- Dilemmadocument maatregelen tekorten jeugdhulp (2017), gemeente Enschede;
- Ontwerp Twents Model Wmo en Jeugd (2017), Samen 14 (Regio Twente);
- Samenwerking in wijkteams Enschede, onderzoek naar de samenwerking gemeente Enschede en SMD (2017), Kennispunt Twente;
- Informatie over gebruik jeugdhulp in Enschede (2018), Kennispunt Twente.
- Zorgen voor burgers (2018), Nationale ombudsman.

1

2

3

4

5



Bijlage 2. Overzicht respondenten

Naam	Organisatie
Dhr. M. Nossin	SMD
Dhr. J. van den Brink	Karakter
Mevr. J. Schilderinck	Ambiq
Dhr. S. Bruins	Outdoor Care
Mevr. A. Tuijnenburg	Huisarts
Dhr. E. van der Graaf	Pluryr/Intermetzo
Dhr. R. Brinkman	Jarabee
Mevr. V. Zwart	Huisarts
Dhr. P. Palsma	Jeugdbescherming Overijssel
Dhr. E. Eerenberg	Gemeente Enschede
Dhr. W. Waninge	Gemeente Enschede
Dhr. E. Heeremans	Gemeente Enschede
Mevr. P. Pover	Gemeente Enschede
Mevr. S. Nazir	Gemeente Enschede
Dhr. H. Kelderman	Gemeente Enschede

1

2

3

4

5

